



OECD Working Papers on Public Governance No. 49

Garantizar la transparencia
e integridad en la toma de
decisiones públicas y los
procesos electorales en el
Estado de México

**Mariana Prats,
Jacobo Pastor García
Villarreal**

<https://dx.doi.org/10.1787/ce2afa1b-es>

Documentos de Trabajo de la OCDE sobre Gobernanza Pública

Garantizar la transparencia e integridad en la toma de decisiones públicas y los procesos electorales en el Estado de México

Documentos de Trabajo de la OCDE sobre Gobernanza Pública

Los documentos de trabajo de la OCDE no representan las opiniones oficiales de la OCDE o de sus países miembros. Las opiniones expresadas y los argumentos empleados son de los autores. Los documentos de trabajo describen los resultados preliminares o las investigaciones en curso de los autores y se publican para motivar el debate sobre una amplia gama de temas en los que trabaja la OCDE. Los comentarios sobre el presente documento de trabajo son bienvenidos y pueden enviarse a gov.contact@oecd.org - la Dirección de Gobernanza Pública, OCDE, 2 rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France.

Tanto este documento, como cualquier dato y cualquier mapa que se incluya en él, se entenderán sin perjuicio respecto al estatus o la soberanía de cualquier territorio, a la delimitación de fronteras y límites internacionales, ni al nombre de cualquier territorio, ciudad o área.

© OCDE (2022)

El uso del contenido del presente trabajo, tanto en formato digital como impreso, se rige por los términos y condiciones que se encuentran disponibles en: <http://www.oecd.org/termsandconditions>.

Nota del Secretariado

Este informe sintetiza los hallazgos del análisis realizado sobre las políticas y prácticas para promover la transparencia y la integridad en la toma de decisiones públicas y en los procesos electorales en el Estado de México, que es la mayor entidad federativa de México en términos de población. El informe se publica como un complemento al *Estudio de la OCDE sobre Integridad en el Estado de México: Facilitando una Cultura de Integridad*, el cual a su vez fue publicado en julio de 2021. Además de la Secretaría de la Contraloría del Gobierno del Estado de México (SECOGEM), que fue la institución líder del Estudio, participaron otras instituciones proporcionando información para la elaboración de este informe, como el Instituto Electoral del Estado de México (IEEM), la Contraloría del Poder Legislativo y el Comité de Participación Ciudadana y la Secretaría Ejecutiva del Sistema Anticorrupción del Estado de México y Municipios.

En enero de 2019, la OCDE y la SECOGEM firmaron un Acuerdo para promover la integridad en el sector público del Estado de México, lo que derivó en la publicación del Estudio y en el presente informe. Estos trabajos se suman a una serie de estudios sobre las políticas de integridad de entidades federativas de México, que ha involucrado a los estados de Coahuila y Nuevo León, así como también a la Ciudad de México.

Los procesos electorales y la toma de decisiones públicas son actividades que implican riesgos de captura, es decir, un fenómeno en el que tales decisiones privilegian a los intereses de personas o grupos poderosos (política y/o económicamente) por encima del interés público. Esto no solo alimenta un círculo vicioso de desigualdad que ya de por sí es problemático en México y muchos países de América Latina, sino que también merma la confianza en las instituciones. De ahí que cada vez más países estén prestando atención a este fenómeno y tomando medidas para controlar los riesgos y promover la integridad y la rendición de cuentas.

El informe se organiza en dos grandes secciones: i) Promover la transparencia y la integridad del financiamiento político y ii) Fomentar la integridad y la transparencia en la toma de decisiones. Cabe mencionar que, dado el diseño institucional del Estado de México y la distribución de facultades, las recomendaciones están dirigidas a diversas instituciones que incluyen al Poder Legislativo del Estado de México, el IEEM, el Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de México y Municipios (INFOEM) y a dependencias del Poder Ejecutivo del Gobierno del Estado de México. Algunas de ellas requieren reformas legales, incluso constitucionales, lo que implica retos importantes, mientras que otras pueden llevarse a cabo en plazos más reducidos.

El reporte fue preparado por Mariana Prats y Jacobo Pastor García Villarreal, de la Dirección de Gobernanza Pública de la OCDE. Se recibieron valiosos comentarios y sugerencias de Felicitas Neuhaus, todos ellos de la División de Integridad en el Sector Público de la OCDE.

Índice

Abreviaturas y acrónimos	5
Garantizar la transparencia e integridad en la toma de decisiones públicas y los procesos electorales en el Estado de México	6
1.1. Promover la transparencia y la integridad del financiamiento político	8
1.2. Fomentar la integridad y la transparencia en la toma de decisiones	13
Propuestas de acción	21
Referencias	23
Notas	24
Cuadros	
Cuadro 1. Elementos que afectan la independencia de los órganos de supervisión del financiamiento político	11
Gráficas	
Gráfica 1. Los puntajes del Estado de México en percepción de la corrupción se encuentran entre los más preocupantes del país	7
Gráfica 2. Formas de involucramiento de actores interesados utilizadas en países de la OCDE y la Unión Europea	17
Recuadros	
Recuadro 1. Normatividad sobre financiamiento político en Uruguay	9
Recuadro 2. Comisión Electoral del Reino Unido – Recomendación sobre Campañas Digitales	10
Recuadro 3. The impact of the regulation of lobbying in Mexico	14
Recuadro 4. Los procesos de consulta para la Regulación Irlandesa del Cabildeo y Código de Conducta de Cabilderos	16
Recuadro 5. Ley de Transparencia y Participación de la Comunidad de Madrid	17
Recuadro 6. Registro en línea de reuniones en Perú	20

Abreviaturas y acrónimos

DGDP	General Directorate for Political Development <i>Dirección General de Desarrollo Político</i>
GDP	Gross Domestic Product <i>Producto Interno Bruto (PIB)</i>
IADB	Inter-American Development Bank <i>Banco Interamericano de Desarrollo</i>
IEEM	Electoral Institute of the State of Mexico <i>Instituto Electoral del Estado de México</i>
INE	National Electoral Institute <i>Instituto Nacional Electoral</i>
INEGI	National Institute of Geography and Statistics <i>Instituto Nacional de Estadística y Geografía</i>
INFOEM	Institute for Transparency, Access to Public Information and Data Protection of the State of Mexico and Municipalities <i>Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de México y Municipios</i>
MXN	Mexican pesos <i>Pesos mexicanos</i>
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development <i>Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos</i>
SAEMM	Anti-corruption System of the State of Mexico and Municipalities <i>Sistema Anticorrupción del Estado de México y Municipios</i>
SESNSP	Executive Secretariat of the National System for Public Safety <i>Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública</i>
TRIFE	National Electoral Court <i>Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación</i>
UK	United Kingdom <i>Reino Unido</i>
US	United States dollars <i>Dólares de los Estados Unidos de América</i>

Garantizar la transparencia e integridad en la toma de decisiones públicas y los procesos electorales en el Estado de México

Mariana Prats, Especialista en Políticas de Integridad, OCDE

Jacobo Pastor Garcia Villarreal, Especialista Senior en Políticas de Integridad y Compras Públicas, OCDE

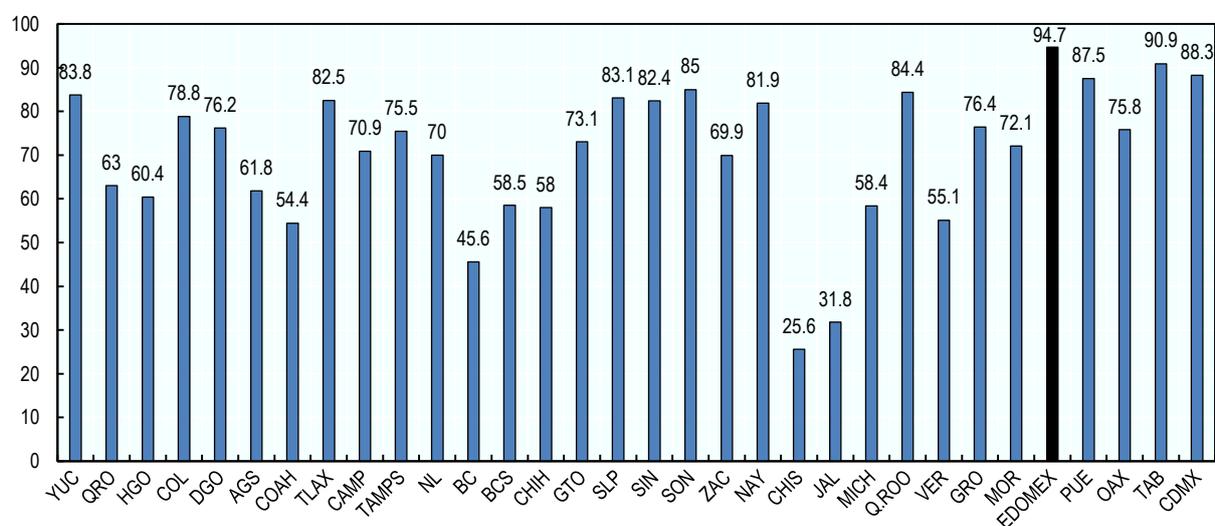
Este estudio brinda recomendaciones para fomentar la integridad y la transparencia en la toma de decisiones, regulando el acceso e impulsando la participación de los actores interesados, y para promover la transparencia y la integridad en el financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales. Aborda retos actuales del financiamiento político como las contribuciones en efectivo y el clientelismo, así como la necesidad de asegurar capacidades adecuadas de auditoría y sanciones eficaces que favorezcan la rendición de cuentas. Asimismo, analiza las disposiciones sobre interacciones entre actores interesados en las políticas públicas y funcionarios públicos y legisladores, haciendo recomendaciones para prevenir riesgos de captura, preservar la integridad y fortalecer la transparencia.

Participar en la vida pública e influir en las políticas públicas son derechos fundamentales en una democracia. Las políticas públicas incluyentes y la toma de decisiones basada en la integridad, la participación y la transparencia legitiman las políticas y las hacen más eficaces, fortaleciendo la confianza de la ciudadanía en sus gobiernos (OCDE, 2017^[1]). Sin embargo, individuos y grupos de interés poderosos pueden utilizar su riqueza, poder o ventajas para inclinar la balanza a su favor a costa del interés público. Cuando las decisiones de política pública se dirigen constante o repetidamente lejos del interés público para apuntar hacia los intereses de un grupo de interés o individuo específico, entonces las políticas públicas son capturadas.

De acuerdo con la encuesta *Latinobarómetro* de 2018, el 88% de los mexicanos percibe que unos cuantos grupos de poder están gobernando el país para su beneficio propio. Esto es significativamente más alto que el promedio en América Latina (78.9%) (Latinobarómetro, 2018). En el Estado de México, el 94.7% de las unidades económicas percibe corrupción por parte de los servidores públicos en sus interacciones (INEGI, 2021^[2]). La captura de las políticas públicas y la corrupción de alto nivel son algunos de los fenómenos que tienen un mayor impacto negativo en la confianza de la ciudadanía en el gobierno. Los puntajes del estado en términos de corrupción y calidad del gobierno se encuentran entre los más bajos del país (Gráfica 1). A largo plazo, esto afecta no solo a las políticas públicas y la prestación de servicios, sino también a la competencia justa, la confianza en el gobierno y la legitimidad del sistema político, ya que se percibe que las políticas son injustas y excluyentes.

Gráfica 1. Los puntajes del Estado de México en percepción de la corrupción se encuentran entre los más preocupantes del país

Encuesta Nacional de Calidad Regulatoria e Impacto Gubernamental en Empresas 2020



Fuente: (INEGI, 2021^[2])

Las consecuencias de la captura de las políticas públicas son devastadoras: alimenta la desigualdad y debilita el crecimiento económico. De acuerdo con un estudio del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), si aquellos favorecidos por las políticas orientadas a intereses privados tienden a ser una élite con influencia política y económica para inclinar las decisiones políticas a su favor, la captura se relaciona con la desigualdad. Por el contrario, las políticas públicas que involucran y coordinan a un mayor número de actores se correlacionan con el crecimiento del PIB per cápita y la mejora de los indicadores de desarrollo humano (Scartascini et al., 2011^[3]).

Sin duda, las consecuencias y el impacto de la captura de las políticas públicas son aún peores si los pocos grupos de poder que capturan las políticas son parte de y están conectados con el crimen organizado. Se ha identificado que un alto nivel de infiltración de los grupos criminales en el sector público implica que la elaboración e implementación de políticas esté sesgada, y que se compromete el financiamiento de las campañas políticas (Buscaglia, Gonzalez Ruiz and Ratliff, 2005^[4]). Ello afecta la competencia política y tiene un impacto negativo en los sistemas democráticos.

Como en muchos otros países de América Latina, el crimen organizado es un problema clave para la democracia mexicana. De acuerdo con el Índice de Paz México 2019, la proporción de crímenes organizados aumentó en 11.6% en 2018, y aunque las tasas y situaciones varían en cada estado, el narcotráfico tiene una presencia abrumadora en las instituciones y la vida cotidiana. Además, el hecho de que México sea un Estado federal podría afectar la fortaleza institucional para abordar el problema. La distribución de competencias y facultades podría debilitar las respuestas y las acciones del estado contra el crimen organizado, y los delincuentes podrían, por tanto, penetrar con mayor facilidad en los gobiernos locales y sus sistemas políticos (Curzio, 2013^[5]).

El Estado de México no es una de las entidades federativas consideradas más violentas; sin embargo, en 2018 hubo 2 221 delitos relacionados con la delincuencia organizada (extorsiones, delitos relativos al narcotráfico, así como secuestros o investigaciones de tráfico de personas) por cada 100 000 personas (Índice de Paz México, 2019). De igual forma, el informe de Incidencia Delictiva del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP) reporta 4 682 delitos del fuero federal en el Estado de México entre enero y septiembre de 2021 (SESNSP, 2021).¹ Esto sugiere que el crimen organizado es un desafío persistente para el estado y, por tanto, los grupos criminales tienen que ser considerados como actores con intereses, oportunidades y poder para capturar las políticas públicas, particularmente pero no solo en el ámbito municipal.

Promover la integridad y la transparencia en la elaboración de políticas públicas es una condición previa para construir sociedades incluyentes y justas y para evitar la captura de las políticas públicas y la corrupción. Con el fin de garantizar que la influencia se ejerza correctamente y evitar que intereses particulares capturen las políticas públicas, el Estado de México podría mejorar sus procesos de elaboración de políticas haciéndolos más accesibles, incluyentes y responsivos. Esto requiere particularmente la mejora de las regulaciones, políticas y prácticas relativas a dos líneas de trabajo:

- Impulsar la transparencia y la integridad del financiamiento político.
- Promover la integridad y la transparencia en la toma de decisiones.

1.1. Promover la transparencia y la integridad del financiamiento político

1.1.1. Las contribuciones en efectivo y las reglas obsoletas pueden aumentar las oportunidades de financiamiento informal a campañas e impedir la implementación de normatividad sobre financiamiento político

El financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales podría ser un instrumento poderoso para que los intereses especiales ejerzan influencia indebida y “capturen” el proceso político (OCDE, 2016^[6]). Pueden surgir desafíos adicionales si se considera que la normatividad está diseñada por quienes se supone que deben ser controlados y que están, al mismo tiempo, conscientes de las brechas y lagunas. En este sentido, la falta de normatividad, los vacíos legales y la incapacidad de los ciudadanos y de otras entidades estatales para ejercer controles podría facilitar que los fondos de origen ilícito entren a los partidos políticos y las campañas. Es por ello que promover la integridad en las regulaciones sobre financiamiento político debe ser un esfuerzo específico, integral y realista que también garantice que los organismos de aplicación sean creíbles e independientes.

En el Estado de México, así como en la mayoría de los países miembros de la OCDE, las contribuciones anónimas y extranjeras están prohibidas (Código Electoral, Artículos 66, 68). La lógica detrás de estas regulaciones es evitar la influencia extranjera y la idea de que identificar a los contribuyentes fortalece la transparencia y la rendición de cuentas. Si los ciudadanos conocen los vínculos entre los intereses privados y los políticos, pueden detectar situaciones en las que los políticos se encuentran en un conflicto de interés o actúan bajo los intereses de quienes aportan para sus campañas electorales. Además, para equilibrar la influencia y las contribuciones, el Código Electoral del Estado de México establece límites para las contribuciones privadas y gastos (Artículo 66). De hecho, las regulaciones sobre financiamiento político en el Estado de México establecen los techos de gasto absolutos más altos en el país, más de tres veces mayores que en otros estados menos poblados, como Coahuila² (Casar and Ugalde, 2018^[7]).

A pesar de los límites y las prohibiciones, al igual que en la mayoría de los países latinoamericanos (OCDE, 2019^[8]), el principal desafío respecto al financiamiento privado es abordar el alto nivel de informalidad y, por tanto, garantizar el cumplimiento de las regulaciones. Los informes por parte de los partidos políticos y los candidatos son clave para controlar y supervisar los ingresos y el gasto. Sin embargo, existe evidencia que sugiere que sistemáticamente reportan menos de lo real, lo que evita el ejercicio de controles eficaces y la rendición de cuentas, además de que impide la aplicación de la normatividad. De acuerdo con cifras presentadas por el Instituto Nacional Electoral, el Estado de México es la entidad federativa con la mayor cantidad de gastos sin declarar. En las elecciones de 2017, el 29% del total de gastos supuestamente no fue informado por los candidatos al Poder Ejecutivo del Estado (Casar and Ugalde, 2018^[7]).

Aunque no existen soluciones sencillas para limitar el problema del financiamiento ilícito o no declarado, en vez de solo prohibir las contribuciones informales, es necesario establecer incentivos de forma que los donativos privados se canalicen tanto como sea posible a través de medios formales. En el Estado de México, así como en el 91% de los sistemas políticos latinoamericanos, es posible que donadores privados hagan donativos en efectivo o en especie. Esta oportunidad puede utilizarse para eludir la normatividad formal, ya que es imposible rastrear el dinero y controlar todo el ingreso y las fuentes “informales” del mismo. Con el fin de fortalecer la aplicación de las normas y hacer transparente el financiamiento político, el Estado de México podría enmarcar adecuadamente las reglas para el financiamiento privado, por ejemplo, prohibiendo los donativos en efectivo, como se estipuló recientemente en Argentina y Uruguay (Recuadro 1).

Recuadro 1. Normatividad sobre financiamiento político en Uruguay

En noviembre de 2017, Uruguay enmendó su normatividad sobre partidos políticos e introdujo reformas clave sobre la forma en que se regula y financia a los partidos políticos.

El Artículo 4 de la normatividad establece que todos los ingresos en transacciones monetarias deben hacerse de forma electrónica. Además, los candidatos deben transparentar todos los fondos públicos que reciban durante las elecciones primarias, así como todas las contribuciones privadas en especie.

Además, el Artículo 10 prohíbe toda publicidad oficial durante los periodos electorales.

Fuente: Ley No. 18485, <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/D2017110843-001943923.pdf>

Finalmente, es crucial destacar que el uso de la tecnología, la digitalización y las redes sociales está generando nuevos riesgos y desafíos relativos al financiamiento político privado. Los cambios en la forma de comunicarse generaron la necesidad de comenzar a analizar y regular el financiamiento de las campañas digitales, el acceso al “espacio digital/internet”, y la forma en que esto afecta las prácticas y la aplicación de la normatividad vigente. Por ejemplo, es muy difícil rastrear a los contribuyentes reales de campañas en redes sociales y cómo la publicidad política se divulga en línea. Esto puede generar nuevas brechas que evitan la supervisión y ponen en riesgo la eficacia del sistema de financiamiento político en su totalidad. Además, estos nuevos medios de comunicación y los riesgos que implican podrían superar los riesgos relacionados con la supervisión de las contribuciones privadas y generar nuevas vulnerabilidades en términos de manipulación e influencia asimétrica en las elecciones a través de las redes sociales y noticias falsas. El Estado de México todavía no cuenta con una regulación en estos temas. Sin embargo, podría asumir el liderazgo en México y fomentar discusiones, públicas y en el Congreso de la Unión, sobre la elaboración de nuevas normas o su actualización para evitar y anticipar los riesgos emergentes, tal como han comenzado a hacer algunos países miembros de la OCDE (Recuadro 2).

Recuadro 2. Comisión Electoral del Reino Unido – Recomendación sobre Campañas Digitales

De acuerdo con un informe sobre campañas digitales de la Comisión Electoral, existe evidencia que muestra que quienes gestionan campañas electorales usan cada vez con mayor frecuencia nuevas formas de comunicarse para alcanzar a los votantes; por ejemplo, a través de servicios de publicidad adquiridos de empresas de medios digitales y sociales.

Con el fin de garantizar la aplicación eficaz de la ley y la transparencia del financiamiento político hacia los ciudadanos, la Comisión recomienda:

1. Cada uno de los gobiernos y legislaturas en el Reino Unido debe modificar la ley de forma que el material digital tenga una leyenda que indique quién está detrás de la campaña y quién la creó.
2. Se debe solicitar a los creadores de campañas que proporcionen facturas más detalladas y comprensibles de sus proveedores digitales para aumentar la transparencia.
3. Cada uno de los gobiernos y legislaturas en el Reino Unido debe modificar las reglas sobre el reporte de gastos. Deben exigir a los creadores de campañas que subdividan sus gastos en distintas categorías, que deben brindar más información sobre el dinero gastado en campañas digitales.
4. Los anuncios sobre elecciones y referendos en el Reino Unido en plataformas de redes sociales deben estar etiquetados de forma que quede clara la fuente. Sus bases de datos en línea de anuncios políticos deben seguir las normas del Reino Unido para las elecciones y los referendos.
8. Las empresas de redes sociales deben implementar nuevos controles para verificar que las personas u organizaciones que deseen pagar por colocar anuncios políticos sobre elecciones y referendos en el Reino Unido estén verdaderamente ubicadas en el Reino Unido o registradas para votar ahí.

Fuente: Comisión Electoral del Reino Unido https://www.electoralcommission.org.uk/data/assets/pdf_file/0010/244594/Digital-campaigning-improving-transparency-for-voters.pdf

1.1.2. La aplicación eficaz de la normatividad sobre financiamiento político requiere sólidas capacidades de auditoría y coordinación entre organismos nacionales y subnacionales

A pesar de la existencia de regulaciones sólidas en papel, su débil monitoreo y aplicación puede dejar la puerta abierta para que los grupos de interés o individuos busquen maneras informales de ejercer su influencia. En este rubro, las entidades y sanciones electorales son fundamentales para implementar los marcos de financiamiento político. Existen tres factores básicos para garantizar la implementación eficaz:

1. Independencia (Ver Cuadro 1).
2. Capacidades –en términos de recursos, así como de personal y su experiencia técnica.
3. Control social (Speck, 2013^[9]; OCDE, 2016^[6]).

Los órganos de supervisión deben contar con las facultades, políticas, personas y procedimientos correctos para llevar a cabo sus tareas y, aún más importante, deben estar comprometidos a cumplirlas. Además, la sociedad civil y las personas deben tener la capacidad de actuar como vigilantes y ayudar en el control y el escrutinio de los actores políticos. En este sentido, la transparencia también es esencial para permitir una aplicación eficaz de la normatividad sobre financiamiento político.

Cuadro 1. Elementos que afectan la independencia de los órganos de supervisión del financiamiento político

Afectan la independencia	Promueven la independencia
Dependencia financiera	Independencia financiera
Los servidores públicos carecen de experiencia profesional y capacitación	Funcionarios públicos altamente profesionales y experimentados
Esquemas de cooptación para nombramientos de alto nivel	Periodos de nombramiento que no coinciden con los ciclos electorales – Estabilidad
Acuerdos tácitos entre partidos que permanecen fuera del debate público	En algunos países, los jueces en materia electoral son parte del Poder Judicial y pasan por procesos de elección pública
Falta de criterios claros y procedimientos específicos para nombrar y remover a funcionarios públicos	Las decisiones pueden someterse a revisión por parte de una autoridad independiente
Elecciones a puerta cerrada	La competencia pública está bajo el escrutinio ciudadano

Fuente: (OCDE, 2019^[8])

De acuerdo con la Constitución del Estado de México, el Instituto Electoral del Estado de México (IEEM) cuenta con presupuesto y personalidad jurídica propios, ambos recursos necesarios en cuanto a la independencia del organismo. Además, en relación con el nombramiento de autoridades, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral (INE) está a cargo de nombrar a los siete integrantes del Consejo General del IEEM, basado en criterios de mérito y equidad de género (Artículo 11). Este Consejo General nombra a un Secretario Ejecutivo, quien, junto con un representante por partido político, integra el órgano. Los representantes de los partidos políticos pueden participar en las discusiones, pero no pueden votar.

No obstante, como se señaló durante la misión de investigación de la OCDE, estos criterios de mérito y equilibrio de género son más difíciles de aplicar durante los procesos de reclutamiento a nivel municipal o durante los periodos electorales, donde y cuando la cantidad de personal requerido excede el número de solicitantes. Cabe destacar que el IEEM cuenta con una instancia encargada de la profesionalización de sus funcionarios, que es el Centro de Formación y Documentación Electoral, adscrito al Consejo General. Además, no existen regulaciones específicas para las interacciones entre candidatos y los funcionarios del IEEM. Este es un vacío legal que persiste incluso después de que los candidatos son electos. Considerando esto, el IEEM podría desarrollar directrices o reglas para regular la forma en que los candidatos y los representantes electos pueden interactuar con los funcionarios electorales con el fin

de reducir los potenciales riesgos de captura. Estos lineamientos podrían aplicarse también a las interacciones con funcionarios públicos en el Poder Judicial y a los jueces a cargo de la materia electoral.

En cuanto a la coordinación entre organismos nacionales y subnacionales, durante las elecciones estatales el IEEM está a cargo de organizar las elecciones, en tanto que el INE es responsable de la capacitación electoral, la geografía electoral y la supervisión del financiamiento político. Sin embargo, de acuerdo con el Código Electoral, el ente nacional puede delegar el rol de la supervisión financiera a la entidad estatal (Artículo 11). De hecho, de suceder tal delegación de facultades, el IEEM ya cuenta con una Unidad Técnica de Fiscalización, cuyas atribuciones están reguladas por el Artículo 204 del Código Electoral del Estado de México. Desde la creación del INE, estas facultades nunca habían sido delegadas al ente estatal, pero el IEEM podría promover ante el INE el desarrollo de regulaciones que señalen claramente cómo proceder en situaciones específicas en las que sea posible tal delegación y que detallen los procedimientos y mecanismos correspondientes.³ Esto podría mejorar la coordinación futura y fortalecer las capacidades de supervisión.

Además, las capacidades de auditoría podrían ser fortalecidas al proporcionar recursos y establecer responsabilidades para que las autoridades nacionales y subnacionales lleven a cabo un monitoreo oportuno, así como para la incorporación de datos en la plataforma en línea del SAEMM. En Chile, por ejemplo, el Artículo 48 de la Ley 19.884 señala que toda la información relativa al financiamiento de campañas debe publicarse en línea por parte del Servicio Electoral. Además, el Servicio Electoral tiene que actualizar toda la información sobre las cuentas de los partidos mientras las revisa, e indicar si son aceptadas, rechazadas o tienen observaciones.

1.1.3. El clientelismo debilita las instituciones democráticas y la confianza en los gobiernos

El clientelismo puede definirse como el “ofrecimiento de bienes materiales a cambio de apoyo electoral, donde el criterio de distribución que el patrocinador utiliza es simplemente: ¿me apoyaste o me apoyarás? Vale la pena destacar que el ‘ofrecimiento de bienes materiales’ en realidad a veces toma la forma de amenazas en vez de incentivos” (Stokes, 2009^[10]). A su vez, incluso si implica un simple intercambio económico (compra de votos), incluye el ofrecimiento de recursos públicos –típicamente puestos públicos– (favoritismo), o si implica violencia, el clientelismo afecta la consolidación de las instituciones democráticas al debilitar la secrecía del voto y excluyendo de facto a algunos ciudadanos del acceso al servicio y el empleo público.

Por lo tanto, el Estado de México podría definir y prohibir claramente las prácticas clientelistas y especificar las sanciones para quienes den beneficios a los ciudadanos con el objeto de influir en sus votos, así como regular la aportación de bienes materiales durante las campañas.

1.1.4. Las sanciones deben ser eficaces y disuasivas para garantizar la rendición de cuentas y la implementación de la regulación sobre financiamiento político

Las sanciones son los “dientes” de las regulaciones sobre el financiamiento de partidos políticos y campañas electorales. Desalientan las transgresiones y promueven indirectamente el cumplimiento de las regulaciones. En los países miembros de la OCDE, las sanciones van de lo financiero a lo penal y lo político. En caso de una transgresión a las regulaciones, los partidos podrían tener que pagar multas (74% de los países miembros), que sus donativos o fondos ilegales sean confiscados (44%), o perder subsidios públicos (47%). Entre las sanciones más severas se encuentran las penas por delitos, tales como prisión (71% de los países miembros), la pérdida del puesto para el que fue electo (18%), pérdida del derecho a participar como candidato en las elecciones o incluso pérdida del registro (21%) o suspensión (3%) de un partido político.

El Estado de México podría tener una postura clara sobre la promoción del cumplimiento oportuno de las regulaciones a nivel subnacional, dando seguimiento y supervisando la aplicación de sanciones y desarrollando directrices para la integridad y la transparencia de los partidos políticos. Además, y con el fin de dar incentivos para el cumplimiento de las normas e inducir cambios en el comportamiento, el Estado de México podría considerar el hacer a los candidatos responsables personalmente de las transgresiones, además de los cargos que asuman los partidos políticos.

Además, para fortalecer el cumplimiento de las regulaciones en relación con el uso político de fondos públicos, el Estado de México podría enfocarse en detallar las sanciones para los funcionarios públicos que utilicen recursos públicos para promover o afectar la campaña de un candidato determinado, obligar a otros funcionarios a participar en las actividades de campaña apoyando a un candidato, o condicionar la prestación de un servicio público al apoyo político de un candidato. Adicionalmente, las sanciones podrían no limitarse solamente a los funcionarios públicos. En Corea, por ejemplo, los votantes están sujetos también a sanciones si aceptan vender sus votos. La multa es equivalente a 50 veces el valor del dinero o cualesquiera materiales proporcionados por un candidato, su familia o un tercero en representación de un candidato. Quienes denuncien un delito electoral tendrán también una recompensa de hasta USD 500 000 por parte de la Comisión Nacional Electoral de Corea (Gris Legorreta et al., 2018^[11]).

The State of Mexico could take a clear stance on promoting the timely enforcement of regulations at the El Estado de México podría tener una postura clara sobre la promoción del cumplimiento oportuno de las regulaciones a nivel subnacional, dando seguimiento y supervisando la aplicación de sanciones y desarrollando directrices para la integridad y la transparencia de los partidos políticos. Además, y con el fin de dar incentivos para el cumplimiento de las normas e inducir cambios en el comportamiento, el Estado de México podría considerar el hacer a los candidatos responsables personalmente de las transgresiones, además de los cargos que asuman los partidos políticos.

Además, para fortalecer el cumplimiento de las regulaciones en relación con el uso político de fondos públicos, el Estado de México podría enfocarse en detallar las sanciones para los funcionarios públicos que utilicen recursos públicos para promover o afectar la campaña de un candidato determinado, obligar a otros funcionarios a participar en las actividades de campaña apoyando a un candidato, o condicionar la prestación de un servicio público al apoyo político de un candidato. Adicionalmente, las sanciones podrían no limitarse solamente a los funcionarios públicos. En Corea, por ejemplo, los votantes están sujetos también a sanciones si aceptan vender sus votos. La multa es equivalente a 50 veces el valor del dinero o cualesquiera materiales proporcionados por un candidato, su familia o un tercero en representación de un candidato. Quienes denuncien un delito electoral tendrán también una recompensa de hasta USD 500 000 por parte de la Comisión Nacional Electoral de Corea (OCDE, 2016^[6]).

1.2. Fomentar la integridad y la transparencia en la toma de decisiones

1.2.1. Las regulaciones específicas sobre interacciones entre actores interesados y funcionarios públicos, así como aquellas que promueven la participación de los actores interesados, son clave para preservar la integridad en la elaboración de políticas públicas

Los grupos de abogacía e interés pueden aportar información muy necesaria para el debate de políticas públicas. La competencia transparente y justa de intereses, a través de canales legales y legítimos durante los procesos de toma de decisión, deriva en políticas públicas que incluyen las perspectivas e inquietudes de los electores, y que favorecen al interés público. Sin embargo, si no existen mecanismos para regular eficazmente la manera en que los intereses privados ejercen influencia e interactúan con los funcionarios que elaboran políticas públicas, así como para promover la participación y el involucramiento de las partes

interesadas, algunos intereses pueden tener un acceso desproporcionado al proceso de toma de decisiones y capturar las políticas públicas.

A nivel nacional, cada cámara del Congreso de la Unión de México desarrolló en 2010 “reglamentos internos” que regulan las interacciones entre los actores interesados y los encargados de la elaboración de políticas públicas. Por ejemplo, el Reglamento de la Cámara de Diputados establece que todo aquel que participe en actividades de cabildeo debe registrarse en el Registro de Cabilderos, y los datos proporcionados por los cabilderos son publicados en línea y en el boletín legislativo cada semestre (Artículo 264). El fundamento detrás del desarrollo de estas regulaciones era el de mejorar el diálogo y consensos entre la legislatura y la rama Ejecutiva, así como evitar sospechas sobre la toma de decisiones en el proceso legislativo (OCDE, 2014^[12]). Estas regulaciones sobre la influencia en las políticas públicas y la atención de las preocupaciones relativas al involucramiento de intereses particulares han tenido un impacto positivo en la democracia mexicana (Recuadro 3).

Recuadro 3. The impact of the regulation of lobbying in Mexico

Uno de los resultados alcanzados al regular el cabildeo en México ha sido el fortalecimiento de la gobernanza democrática. Con ese fin, el Reglamento de la Cámara de Diputados incorpora:

- Los conceptos de cabildeo y cabildero.
- Las reglas a observarse por cabilderos que intenten influir en el proceso legislativo.
- El registro de cabilderos en un registro público instituido y administrado por la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados, y que se publica dos veces al año en la Gaceta Parlamentaria y en el sitio web de la Cámara. El registro contiene información proporcionada por aquellos que se registran y sobre la transparencia observada en el proceso de registro.
- Los casos en los que los cabilderos son dados de baja del registro.

En general, el proceso de cabildeo ha ganado claridad y el Registro de Cabilderos ha dado un entendimiento a los actores interesados sobre el tamaño del sector cabildero. La Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados tiene un mecanismo a través del cual la información proporcionada por cabilderos y por las compañías cuyos intereses representan es sometida a revisión para garantizar su confiabilidad. El registro puede ser denegado o cancelado si la información resulta ser incorrecta, incompleta o falsa. El mecanismo de revisión ha provocado que varias solicitudes sean rechazadas.

Fuente: (OCDE, 2014^[12])

Respecto al nivel subnacional, funcionarios públicos del Estado de México mencionaron y reconocieron que el involucramiento de grupos de abogacía e interés es común durante las discusiones en las comisiones legislativas y la elaboración de políticas públicas, tanto a nivel municipal como estatal. Adicionalmente, de acuerdo con el Artículo 19 inciso III del Reglamento del Poder Legislativo del Estado de México, los presidentes de las comisiones legislativas pueden solicitar, cuando sea necesario –y tras la aprobación de la Junta de Coordinación Política–, el servicio de asesoría profesional por parte del sector privado.

Sin embargo, no hay regulaciones específicas en el Estado de México relativas a las interacciones de actores interesados y el sector privado con los funcionarios públicos y legisladores durante el proceso de elaboración de políticas públicas. El trabajo legislativo está organizado en comisiones por áreas de política pública, compuestas por grupos de diputados que asesoran y discuten a profundidad anteproyectos de ley y propuestas antes de que sean votadas. Por lo tanto, el proceso de involucrar asesoría privada y discusiones que influyen dentro de las comisiones es clave para obtener ideas y evidencia que aporten

información a las políticas públicas, pero puede dar pie a la oportunidad de sesgarlas. La falta de regulaciones claras para el involucramiento del sector privado en la elaboración de políticas públicas, y de estándares de transparencia o de parlamento abierto, así como la falta de condiciones específicas para la solicitud de su asesoría profesional, podrían generar desde conflictos de interés potenciales hasta captura de políticas públicas.

En este sentido, el Estado de México, desde las esferas del Ejecutivo y del Legislativo, podría desarrollar regulaciones específicas sobre cómo los encargados de la elaboración de políticas públicas deberían involucrar y relacionarse con los actores interesados que buscan influir en dichas políticas. En Estados Unidos, todas las entidades federativas tienen sus propias regulaciones sobre la materia, adicionalmente a la federal. Este también es el caso de nueve de las diez provincias canadienses (Chari et al., 2019^[13]). En el Estado de México, dichas regulaciones podrían proporcionar estándares y/o principios sobre cómo acceder a, e interactuar con, funcionarios públicos (por ejemplo, a través de un código de conducta), especificar que los actores interesados deberían estar registrados en un documento oficial, o requerir la divulgación de sus actividades. Adicionalmente, podrían ser enlazados y complementar el actual proceso realizado por el Poder Legislativo, el cual puede requerir que los funcionarios públicos se adhieran a los principios, valores y normas de integridad incluidos en el Código de Ética para servidores públicos del Gobierno del Estado de México y sus organismos auxiliares.

De manera similar a las regulaciones sobre cabildeo desarrolladas por Irlanda (Recuadro 4), la Secretaría de Gobierno del Estado de México podría iniciar un amplio proceso de consulta para informar y comenzar a elaborar reglamentos sobre cómo involucrar a actores interesados en la toma de decisiones. Esto podría proveer a los encargados de la elaboración de políticas públicas con las aportaciones e inquietudes de los actores interesados, así como incentivar una amplia propiedad de futuras regulaciones y legitimarlas. Como punto inicial, la Secretaría de Gobierno podría utilizar las regulaciones nacionales actuales como base y mejorarlas a través de, por ejemplo, su aplicación en las dependencias del Poder Ejecutivo del Estado. Adicionalmente, el Estado de México podría extender el alcance de las nuevas regulaciones a los municipios, aprovechando el conocimiento y experiencia de la práctica de la Contraloría del Poder Legislativo, que es la única en México que ha involucrado a funcionarios públicos de los niveles subnacional y municipal desde 1991.

Recuadro 4. Los procesos de consulta para la Regulación Irlandesa del Cabildeo y Código de Conducta de Cabilderos

Para orientar su trabajo en la creación de un registro obligatorio de cabilderos y las reglas que rigen las prácticas de cabildeo, el Departamento de Gasto Público y Reforma de Irlanda invitó a que las partes interesadas presentaran sus puntos de vista. Buscó opiniones sobre asuntos clave relacionados con opciones para el diseño, estructura e implementación de un sistema de regulación eficaz de cabildeo irlandés, basado en la *Recomendación del Consejo de la OCDE sobre los Principios para la Transparencia e Integridad en el Cabildeo*.

El Departamento también se reunió con algunos de los contribuyentes a la consulta pública para discutir más a fondo y aclarar asuntos señalados en sus entregas. Adicionalmente, el Ministerio de Gasto Público y Reforma organizó una conferencia sobre la Regulación del Cabildeo en julio de 2012 y, tras la conferencia, una segunda ronda de retroalimentación fue organizada por los actores interesados y departamentos de gobierno sobre los problemas planteados en el documento de consulta y aquellos presentados en la conferencia. Todas las entregas estuvieron disponibles en línea.

La Ley sobre Regulación del Cabildeo se convirtió en ley en marzo de 2015. La Ley establecía que debería llevarse a cabo una primera revisión legislativa tras un año de aplicación. Un programa amplio de comunicaciones y divulgación, que incluyó medios nacionales de prensa, radio, y campaña de publicidad digital, también fue diseñado con el objetivo de ayudar a concientizar acerca de la Ley y sus obligaciones.

Finalmente, la Ley estableció que se efectuarían revisiones adicionales cada tres años, siguiendo un proceso de consulta pública.

Adicionalmente, la Sección 16 de la Ley requiere un proceso de consulta para aportar información para un Código de Conducta de Cabilderos. Fue lanzado oficialmente por la Comisión de Estándares de la Función Pública en noviembre 2018, basado en un amplio proceso de consulta que involucró actores locales, nacionales e internacionales, y en la experiencia de llevar a la práctica las disposiciones de la Ley. Todos los aportes a la consulta fueron puestos a disposición del público en el sitio web de la Comisión, junto con el Código. Este Código entró en vigor el 1 de enero de 2019 y será revisado cada tres años siguiendo el mismo proceso de consulta.

Fuente: (OCDE, 2014^[12]); <https://www.lobbying.ie/about-us/legislation/2019-legislative-review-of-the-regulation-of-lobbying-act-2015-submission-by-the-standards-in-public-office-commission>; <http://www.irishstatutebook.ie/eli/2015/act/5/section/16/enacted/en/html#sec16>

Adicionalmente, el Estado de México podría incluir regulaciones sobre el involucramiento de actores privados como parte de leyes de transparencia más amplias, basándose en el argumento de que si no hay mecanismos gubernamentales que permitan que los ciudadanos participen en la toma de decisiones, la transparencia puede ocasionar resignación y debilitar la rendición de cuentas a la sociedad (OCDE, 2019^[14]; Bauhr and Grimes, 2014^[15]). Por ejemplo, la Ley de Transparencia y Participación de la Comunidad de Madrid establece mecanismos para que los actores interesados participen durante la elaboración de políticas públicas, y la creación de un registro a nivel local (Recuadro 5). El Gobierno del Estado de México podría utilizar la oportunidad de los actuales debates sobre la futura Ley de Participación Ciudadana para incluir tal regulación.

Recuadro 5. Ley de Transparencia y Participación de la Comunidad de Madrid

En abril de 2019, la Comunidad de Madrid aprobó la Ley 10/2019 de Transparencia. El propósito de la Ley es regular la transparencia en la Comunidad de Madrid. La transparencia se entiende como publicidad activa y como el derecho de acceso a la información pública y participación ciudadana, así como su colaboración en asuntos públicos.

El Artículo 65 de la Ley establece la creación de un Registro de Transparencia. El registro busca incluir a cualquiera que efectúe alguna actividad con el propósito de influir directa o indirectamente en el desarrollo de normas legales y disposiciones generales, así como en el desarrollo e implementación de políticas públicas.

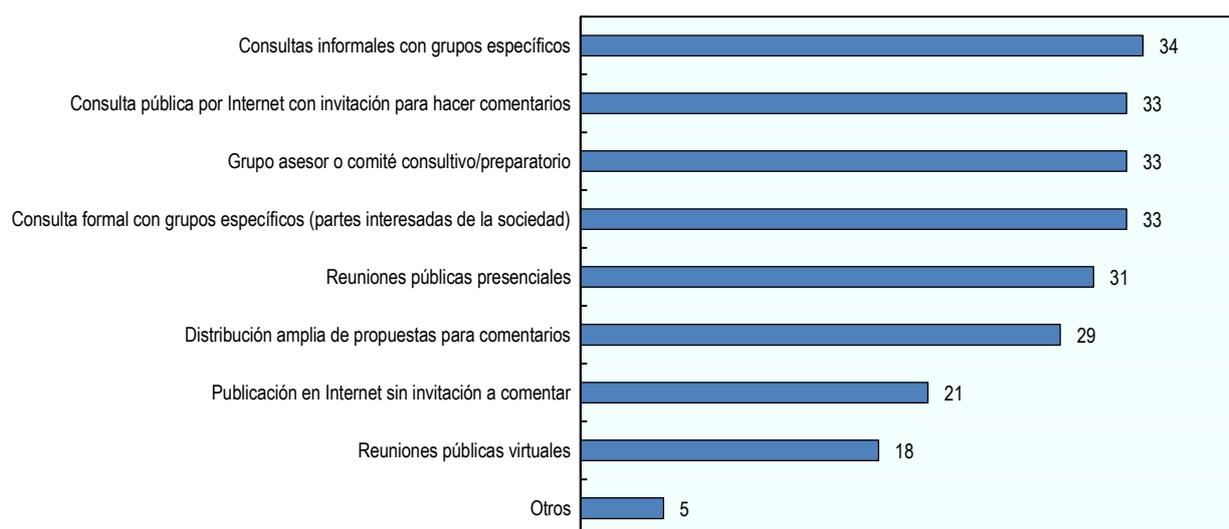
La influencia incluye no solamente el contacto directo con funcionarios públicos y encargados de la elaboración de políticas públicas, sino también con cualquier medio de comunicación y contacto intermedio, tal como los medios, la opinión pública, conferencias o eventos sociales dirigidos a la administración pública.

El registro es obligatorio, público y gratuito, y su operación debe respetar los principios de proporcionalidad, equidad y no discriminación.

Fuente: Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid. https://www.bocm.es/boletin/CM_Orden_BOCM/2019/04/22/BOCM-20190422-1.PDF

En lo que concierne a promover el involucramiento de los actores interesados, más allá de la simple regulación de interacciones, los países de la OCDE emplean una variedad de herramientas de consulta (Gráfica 2), tanto con el público en general como con actores focalizados (OCDE, 2018^[16]).

Gráfica 2. Formas de involucramiento de actores interesados utilizadas en países de la OCDE y la Unión Europea



Nota: Los datos se basan en 34 países miembros de la OCDE y la Unión Europea.

Fuente: (OCDE, 2018^[16])

La Constitución Nacional señala que los ciudadanos mexicanos pueden presentar iniciativas de ley y participar en consultas públicas (Artículo 35). En la misma línea, la Constitución del Estado de México establece como prerrogativas de los ciudadanos tomar parte de las consultas públicas y expresar, a través de su voto, opiniones importantes sobre asuntos en el ámbito subnacional (Artículo 29). Adicionalmente, de acuerdo con el artículo 72 del Reglamento del Poder Legislativo del Estado de México, las comisiones legislativas podrían, preferentemente, desarrollar mesas redondas donde organizaciones de la sociedad civil que trabajan en el asunto en cuestión puedan ser invitadas a participar.

Además, la Dirección General de Desarrollo Político (DGDP) administra un registro de asociaciones civiles que son invitadas a diferentes iniciativas y capacitaciones y que reciben fondos del Estado. Sin embargo, no existe un mecanismo formal y claro para invitar a participar activamente a los actores interesados, ni existen reglas para garantizar una representación balanceada entre distintos actores. Hay regulaciones que incluyen la posibilidad de involucrar a diferentes actores interesados durante el proceso de toma de decisiones, tanto en el Poder Ejecutivo como en el Legislativo, pero la falta de disposiciones específicas sobre cómo asegurar y promover este involucramiento puede afectar la implementación eficaz de las regulaciones. Adicionalmente, criterios discrecionales para la asignación de fondos podrían incentivar el abuso de recursos y el uso de fondos públicos con fines políticos. En este sentido, el Gobierno del Estado de México, a través de la DGDP, podría desarrollar y proponer regulaciones específicas, detallando procesos y mecanismos para promover activamente el involucramiento, así como para asegurar una participación balanceada y equitativa de actores interesados.

Desde 2016 han existido iniciativas en la legislatura del Estado con el objetivo de desarrollar una Ley de Participación Ciudadana. El anteproyecto de ley más reciente fue presentado a inicios de 2019 e incluye mecanismos de participación tales como presupuestos participativos o referendos. Como parte de los debates de la ley, se están llevando a cabo foros en los municipios con el objetivo de permitir que las personas formulen sus aportaciones para la futura regulación. En general, se efectuaron un total de 13 foros y más de 20 fueron planeados hasta abril de 2020. Además de estas aportaciones regionales, el Estado de México podría analizar y utilizar las experiencias de países de la OCDE e incluir en sus regulaciones algunas de las muchas formas de involucramiento de actores interesados.

1.2.2. Fomentar la transparencia en la toma de decisiones públicas, así como fortalecer la utilización amigable y la disponibilidad de la información pública, es necesario para prevenir la captura de políticas públicas

Se ha comprobado que la transparencia es uno de los elementos clave en el desarrollo de políticas anticorrupción, ya que proporciona a los individuos y a las organizaciones de la sociedad civil la oportunidad de monitorear y exigir a servidores y representantes públicos que rindan cuentas. En este sentido, garantizar el derecho de la población a la información y las regulaciones sobre el acceso a la información pública son herramientas importantes para frenar la corrupción.

Efectivamente, existe una fuerte correlación entre la confianza pública en los políticos y la transparencia en la elaboración de políticas de gobierno (OCDE, 2017^[17]). Es por eso que, durante los últimos años, en respuesta a la pérdida paulatina de confianza en los gobiernos de todo el mundo, más países están introduciendo regulaciones para mejorar la transparencia e integridad de los procesos públicos de toma de decisiones. Como una manera de mejorar la transparencia, muchos gobiernos de países de la OCDE publican los nombres de las organizaciones y personas con quienes han sostenido reuniones o consultas al elaborar las propuestas de legislación, permitiendo una huella legislativa que facilita el escrutinio público. Similarmente, muchos latinoamericanos pueden comprender y rastrear quién ha influido en los procesos regulatorios, basados en la información pública disponible (OCDE, 2019^[8]).

De acuerdo con la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios, así como las regulaciones del Poder Legislativo, todas las sesiones legislativas deberían ser públicas, y hay un canal oficial –el “Diario de Debates”– que incluye fechas, un resumen de la información

y transcripciones de las discusiones (Artículo 144). Además, con el objetivo de comunicar de mejor manera a la población las actividades legislativas del Estado de México, el Poder Legislativo desarrolló en 2019 una revisión anual, “Diálogo Público Edomex”, que incluye, por ejemplo, un resumen del año legislativo, entrevistas con representantes y convocatorias públicas, tales como aquellas para participar en consultas sobre la Ley de Participación Ciudadana.

Sin embargo, los funcionarios públicos reconocen que, aunque los ciudadanos pueden asistir a debates legislativos y acceder a información legislativa, esta información no está sistematizada ni detallada. Esto significa que no hay una guía genérica para acceder a la información y esta no está categorizada (por ej.: según tema de política o legislación), etiquetada, ni organizada en ese sentido, lo que dificulta que el público encuentre fácilmente datos específicos. Además, el presidente de la legislatura puede determinar que algunas sesiones necesitan ser confidenciales y no deberían hacerse públicas, y algunas disposiciones de las regulaciones legislativas pueden afectar la disponibilidad de información. Por ejemplo, las regulaciones establecen un periodo de seis meses para editar publicaciones en el “Diario de Debates” tras el fin de un periodo ordinario, y que estas publicaciones pueden, pero no están obligadas a, estar en formato digital. Esto puede generar una falta de publicación de versiones actualizadas en línea del “Diario de Debates” (a inicios de 2020, el último registro en línea era de marzo de 2019) y, por lo tanto, una falta de información oportuna y disponible públicamente sobre la toma de decisiones públicas.

Con el objetivo de transparentar y poner a disposición de manera oportuna toda la información relacionada a los procesos de toma de decisión, y por lo tanto rendir cuentas ante el escrutinio público, las regulaciones deben ser más claras y brindar detalles sobre las situaciones excepcionales y específicas en las que el presidente de la legislatura puede determinar que las sesiones deberían ser confidenciales. Esto limitará el margen de discrecionalidad. Además, los periodos de edición del “Diario de Debates” señalados en la regulación podrían ser acortados con el objetivo de brindar al público información oportuna sobre lo que se debate y decide.

Adicionalmente, publicar las agendas de los encargados de la elaboración de políticas públicas podría permitirle a los individuos y organizaciones saber qué representantes o grupos de interés han tenido acceso a estos encargados y cuándo se reunieron. Esto podría hacer que la influencia y los procesos de elaboración de políticas públicas sean transparentes más allá de las discusiones legislativas y los procesos formales.

De acuerdo con la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios, el Poder Ejecutivo debe hacer que su información sea transparente y accesible, y los servidores públicos deberían transparentar sus actividades, así como garantizar el derecho al acceso a la información pública. Sin embargo, aunque la legislación señala que cualquier convocatoria a reuniones públicas debe publicitarse (Artículo 92 fracción XV), ni esta ley ni la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios hacen referencia explícita a una solicitud obligatoria o voluntaria para que los encargados de la elaboración de políticas publiquen sus agendas. Los encargados de la elaboración de políticas públicas no tienen que transparentar con quién se reúnen, ni por qué motivos, durante los procesos regulatorios. Por lo tanto, las personas no tienen acceso a la información sobre quién está intentando influir en las políticas, ni pueden hacer que los encargados de la elaboración de políticas públicas rindan cuentas por conflictos de interés potenciales. Ellos solo pueden basarse en sus declaraciones de intereses.

El impacto que esta falta de información tiene en la transparencia e integridad en la toma de decisiones puede ser incluso más fuerte si se considera que, de acuerdo con la Constitución del Estado (Artículo 59), el titular del Poder Ejecutivo tiene un amplio poder de veto (total y parcial). Esto podría significar que el acceso a un actor y su gabinete podría ser clave para influir en los resultados de una política pública.

Por otro lado, el funcionamiento, la organización y las atribuciones del Poder Legislativo del Estado están regulados por la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México y el Reglamento del Poder Legislativo. De acuerdo con estas regulaciones, la agenda legislativa debería ser

pública, pero a los diputados no se les requiere publicar con quién se reúnen ni transparentar quién está tratando de influir en sus decisiones.

En muchos países de la OCDE, tales como España, Irlanda o el Reino Unido, así como en muchos países de régimen presidencial en Latinoamérica, como Perú o Argentina, se requiere que los encargados de la elaboración de políticas públicas y/o los funcionarios públicos involucrados en procesos de regulación hagan públicas sus agendas. El Estado de México podría considerar estos ejemplos y promover el acceso a esta información (Recuadro 6).

Recuadro 6. Registro en línea de reuniones en Perú

En septiembre de 2018, la Orden Ejecutiva No. 1415 de la República de Perú modificó la Ley No. 28.024, Ley Gestión de Intereses en la Administración Pública, al incluir la creación de un Registro de Reuniones en línea.

Este Registro requiere que cada funcionario público involucrado en un proceso regulatorio registre diariamente –tanto en el sitio web de la dependencia como en una página web centralizada sobre integridad (https://www.peru.gob.pe/integridad/registro_visitas.htm), cada reunión que recibe, con quién se reúne, el propósito de la reunión y otros detalles.

Adicionalmente, la regulación estipula que toda la información registrada es legalmente equivalente a las declaraciones patrimoniales de los funcionarios públicos y prohíbe que los funcionarios públicos sean parte de actividades de influencia o cabildeo fuera de sus funciones.

Fuente: <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/decreto-legislativo-que-modifica-la-ley-n-28024-ley-que-re-decreto-legislativo-n-1415-1691026-4/>, <https://www.sbs.gob.pe/transparencia/registro-de-visitas-en-linea>

El Estado de México dio un paso significativo hacia la transparencia en mayo de 2016 al adoptar la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado. La ley identifica el acceso a información pública como un derecho humano y es amplia en términos de alcance, dando acceso a la información pública para todos. Los procedimientos de solicitud de información son gratuitos y no requieren que los solicitantes especifiquen los motivos de su solicitud. La ley también establece que la información pública debe proporcionarse de forma simple, clara y fácil de utilizar.

Sin embargo, para garantizar el derecho a la información a las personas a través de leyes de acceso a la información (transparencia pasiva), la forma en que la información se proporciona en la práctica es clave (transparencia activa). La legislación estatal requiere que todos los sujetos publiquen la información en la plataforma de sus dependencias, en la del Estado (IPOMEX) y en la nacional. Esta multiplicidad de fuentes de información podría crear confusión e incluso dificultar a los usuarios entender dónde se encuentra la información y comparar datos de diferentes entidades. Al mismo tiempo, podría ocasionar que la información que aparece en línea difiera y esté más o menos actualizada dependiendo del uso que la persona haga del sitio web. De acuerdo con los resultados y recomendaciones del Estudio de la OCDE *Contratación Pública en el Estado de México*, el Estado podría considerar la simplificación de la forma en que se proporciona la información, evitar duplicaciones y proporcionar a los usuarios una única fuente de información completa y confiable. Asimismo, podría mejorar la facilidad de uso de la plataforma estatal, por ejemplo, al proporcionar accesos directos a datos por diferentes categorías o permitir funciones del usuario para organizar y comparar datos informativos.

Asimismo, se podría utilizar el sitio web del Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de México y Municipios (INFOEM) para proporcionar lineamientos específicos al público sobre la forma de proceder en diferentes situaciones utilizando ejemplos concretos y prácticos. Adicionalmente, con el objetivo de facilitar el análisis y monitoreo de las cifras, y así promover la rendición de cuentas, el INFOEM podría proporcionar más detalles acerca del

incumplimiento en cuanto a la transparencia y el acceso a la información, así como sobre las sanciones aplicadas. La única información proporcionada actualmente es que en 2019 se registraron 151 incumplimientos en transparencia y acceso a la información, comparado con 504 incumplimientos en 2018. Esto podría permitir un mayor cumplimiento y la posibilidad de que la sociedad civil actúe como vigilante y dé un mejor seguimiento al estado de las solicitudes y los resultados.

Propuestas de acción

Promover la transparencia y la integridad del financiamiento político

- El Estado de México podría reducir las oportunidades de financiamiento informal a campañas prohibiendo las aportaciones en efectivo y asumir el liderazgo en México al actualizar las reglas con el fin de abordar nuevos desafíos, tales como las campañas digitales y las noticias falsas.
- El Estado de México, a través del IEEM, podría considerar el diseño de lineamientos o normas para regular cómo deben interactuar los funcionarios públicos electorales con los candidatos y representantes electos.
- Las capacidades de auditoría podrían fortalecerse al brindar recursos y señalar las responsabilidades para las autoridades nacionales y locales que permitirían la supervisión puntual. Estos datos deben incorporarse también en la plataforma en línea del SAEMM.
- La coordinación entre el instituto electoral nacional y el estatal puede mejorarse desarrollando regulaciones que detallen claramente procedimientos y mecanismos sobre situaciones específicas donde la delegación de responsabilidades sea una posibilidad efectiva.
- El Estado de México podría fortalecer la implementación de la normatividad sobre financiamiento político a nivel subnacional dando seguimiento y supervisando la aplicación de sanciones, y desarrollando lineamientos para la integridad y transparencia en los partidos políticos. Podría considerar también la promoción de las responsabilidades de los candidatos además de las que asumen los partidos políticos.
- El Estado de México podría asumir una postura clara en contra del clientelismo definiendo y prohibiendo legalmente prácticas clientelistas y especificando las sanciones para quienes otorguen beneficios a los ciudadanos con el propósito de influir en su voto. Estas sanciones podrían no estar limitadas a los funcionarios públicos.

Fomentar la integridad y la transparencia en la toma de decisiones

- El Estado de México, en sus esferas del Ejecutivo y del Legislativo, podría desarrollar regulaciones específicas a nivel subnacional sobre las interacciones entre el sector privado y otros actores interesados con funcionarios públicos.
- La Secretaría de Gobierno podría iniciar un proceso amplio de consulta para informar y comenzar la elaboración de estas regulaciones. La normatividad nacional podría brindar una base que puede fortalecerse por medio de, por ejemplo, su aplicación a las dependencias del Ejecutivo estatal y a los municipios. De forma alternativa, el Estado de México podría incluir también regulaciones sobre el involucramiento de actores privados dentro de la normatividad sobre transparencia.
- Con el fin de lograr condiciones de igualdad, el Estado de México, a través de la DGDGP, podría adoptar regulaciones específicas y detallar mecanismos para fomentar proactivamente y asegurar la participación de actores interesados en la elaboración de políticas públicas, así como promover una participación equilibrada y equitativa de dichos actores.
- El Poder Legislativo del Estado de México podría fortalecer la transparencia en la toma de decisiones garantizando que las discusiones y sesiones legislativas estén disponibles en línea

para todo el público de forma oportuna. Podría acortar, por ejemplo, los periodos de edición del “Diario de Debates”.

- La normatividad del poder legislativo podría detallar situaciones excepcionales y específicas cuando el presidente de la legislatura pueda determinar que las sesiones deben ser confidenciales. Esto limitaría el espacio para la discrecionalidad.
- El Estado de México, en sus esferas del Ejecutivo y del Legislativo, podría promover la transparencia en la elaboración de políticas públicas al requerir que las agendas de los encargados de la elaboración de políticas y de los diputados sean transparentes y accesibles al público.
- El Estado de México podría garantizar la implementación y la aplicación de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública al brindar una plataforma única de información en línea, amigable con el usuario. Esto podría simplificar la manera en que se da la información, evitar la duplicación y brindar a los ciudadanos una fuente única de información.
- Adicionalmente, podría considerar el uso del sitio en internet del INFOEM para dar a los individuos lineamientos específicos sobre cómo proceder en distintas situaciones al usar ejemplos concretos y prácticos.
- El INFOEM podría brindar más detalles sobre las transgresiones específicas y las sanciones aplicadas. Esto permitiría una mejor aplicación y rendición de cuentas.

Referencias

- Bauhr, M. and M. Grimes (2014), “Indignation or Resignation.”, *Governance*, Vol. 27/2, pp. 291-320. [15]
- Buscaglia, E., S. Gonzalez Ruiz and W. Ratliff (2005), “Undermining the Foundations of Organized Crime and Public Sector Corruption”, *Essays in Public Policy*, Vol. 114. [4]
- Chari, R. et al. (2019), *Regulating Lobbying. Second Edition. A Global Comparison*, Manchester University Press, Manchester. [13]
- Curzio, L. (2013), “Mexico: Organized Crime and Elections”, in Casas-Zamora, K. (ed.), *Dangerous Liasons. Organized Crime and Political Finance in Latin America and Beyond*, The Brookings Institution, Washington. [5]
- Gris Legorreta, P. et al. (2018), “Reforma político electoral: Balance y agenda pendiente”, *Temas Estratégicos*, No. 61, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República. [11]
- INEGI (2021), *Encuesta Nacional de Calidad Regulatoria e Impacto Gubernamental en Empresas 2020: Principales Resultados*, https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/encrige/2020/doc/encrige2020_presentacion.pdf. [2]
- Mexicanos contra la Corrupción e Impunidad and Integralia (eds.) (2018), *Dinero bajo la mesa. Financiamiento y gasto ilegal de las campañas políticas en México*. [7]
- OCDE (2019), *Estudio de la OCDE sobre Integridad en Argentina: Lograr un cambio sistémico y sostenido*, Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública, OECD Publishing, París, <https://dx.doi.org/10.1787/q2q98f15-es>. [14]
- OCDE (2019), *La Integridad Pública en América Latina y el Caribe 2018-2019*, OCDE, París, <https://www.oecd.org/gov/ethics/integridad-publica-america-latina-caribe-2018-2019.pdf>. [8]
- OCDE (2018), *OECD Regulatory Policy Outlook 2018*, OECD Publishing, París, <https://doi.org/10.1787/9789264303072-en>. [16]
- OCDE (2017), *Preventing Policy Capture: Integrity in Public Decision Making*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, París, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264065239-en>. [1]
- OCDE (2017), *Trust and Public Policy: How Better Governance Can Help Rebuild Public Trust*, OECD Publishing, París, <https://doi.org/10.1787/9789264268920-en>. [17]
- OCDE (2016), *Financing Democracy: Funding of Political Parties and Election Campaigns and the Risk of Policy Capture*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, París, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264249455-en>. [6]
- OCDE (2014), *Lobbyists, Governments and Public Trust, Volume 3: Implementing the OECD Principles for Transparency and Integrity in Lobbying*, OECD Publishing, París, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264214224-en>. [12]
- Scartascini, C. et al. (2011), *El juego político en América Latina. ¿Cómo se deciden las políticas públicas?*, Banco Interamericano de Desarrollo, Colombia. [3]

Speck, B. (2013), “Background Paper: Money in Politics: sound political competition and trust in Government”, OECD, Paris, <http://www.oecd.org/gov/ethics/Money-in-politics.pdf>. [9]

Stokes, S. (2009), “Political Clientelism”, in Boix, C. and S. Stokes (eds.), *The Oxford Handbook of Comparative Politics*, Oxford University Press, <http://dx.doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199566020.003.0025>. [10]

Notas

¹ Entre estos delitos se encuentran contra la salud (producción, transporte, tráfico, comercio, suministro y posesión de drogas), contra la integridad corporal, los relativos a la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, la Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos y la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada.

² Cabe destacar que los topes de campaña se establecen considerando la lista nominal de electores de las entidades federativas. Si se analizan los topes de campaña divididos entre la lista nominal correspondiente, el Estado de México ocupa el séptimo lugar.

³ Corresponde al INE la emisión de regulaciones en torno a su facultad delegatoria.