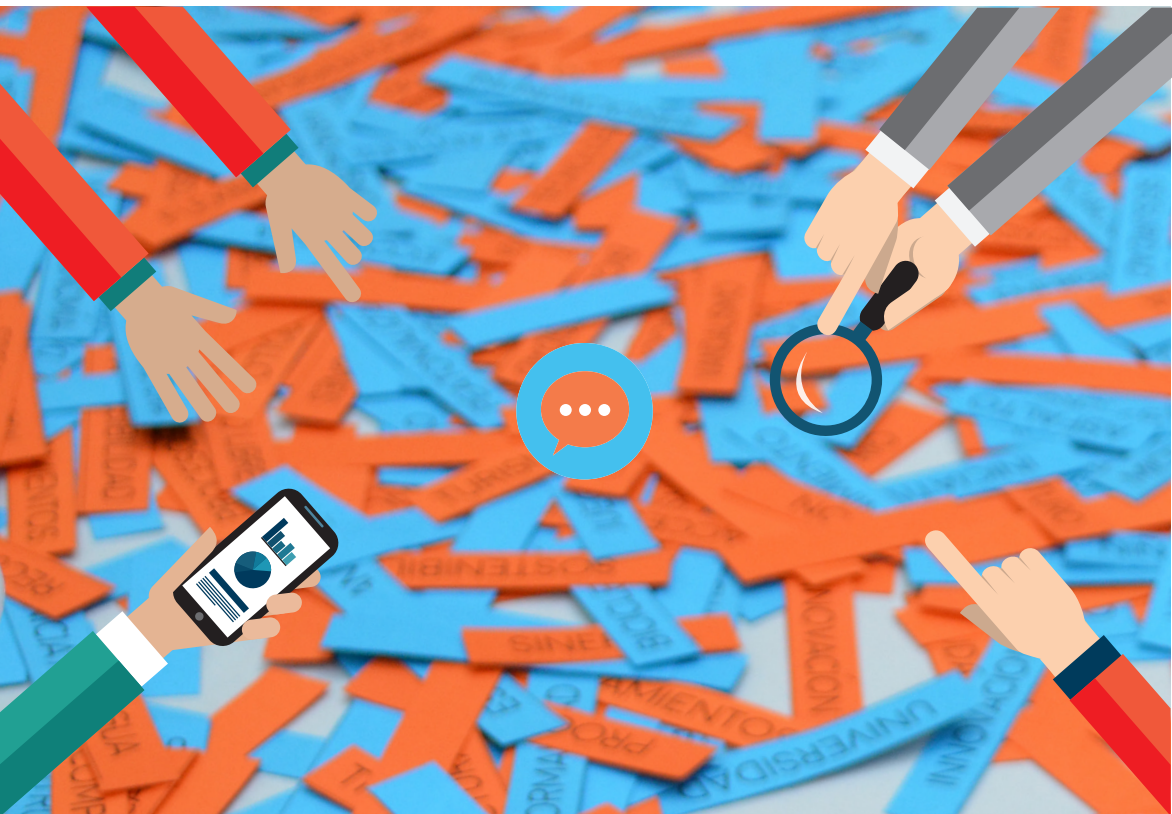


# DEMOCRACIA Y CIUDADANÍA

## *El camino de la transparencia*

José Ojeda Bustamante  
José Antonio Meyer Rodríguez  
*Coordinadores*



Instituto de Ciencias de Gobierno y Desarrollo Estratégico  
Centro de Estudios en Comunicación Política

# Democracia y ciudadanía

## *El camino de la transparencia*

José Ojeda Bustamante  
José Antonio Meyer Rodríguez  
*Coordinadores*

COLECCIÓN COMUNICACIÓN POLÍTICA

3



*Benemérita Universidad Autónoma de Puebla  
Universidad Autónoma del Estado de México  
Ciudadanos por Municipios Transparentes  
Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales*

**BENEMÉRITA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE PUEBLA**

José Alfonso Esparza Ortiz  
*Rector*

René Valdiviezo Sandoval  
*Secretario General*

Ygnacio Martínez Laguna  
*Vicerrector de Investigación y Estudios de Posgrado*

**INSTITUTO DE CIENCIAS DE GOBIERNO Y DESARROLLO ESTRATÉGICO**

José Antonio Meyer Rodríguez  
*Director*

**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MÉXICO**

Jorge Olvera García  
*Rector*

Ángeles Ma. del Rosario Pérez Bernal  
*Secretaria de Investigación y Estudios Avanzados*

Marco Aurelio Cienfuegos Terrón  
*Director Facultad de Ciencias Políticas y Sociales*

*Esta investigación, para ser publicada, fue arbitrada  
y avalada por el sistema de pares académicos.*

---

**COMITÉ CIENTÍFICO:** Francisco Aceves González, Francisco Javier Martínez Garza, Javier Esteinou Madrid, Murilo Kuschick Ramos, Silvia Molina y Vedia, Javier del Rey Morató, José Manuel de Pablos Coello, Víctor Sampedro Blanco, Salomé Berrocal Gonzalo y Juan José Igartua.

*Diseño editorial: Iván Velasco Vega*  
*Cuidado de la edición: Carlos Enrique Ahuactzin Martínez*

Primera edición, 2016  
ISBN (versión impresa): 978-607-525-079-3  
ISBN (versión electrónica): 978-607-525-078-6

© Benemérita Universidad Autónoma de Puebla  
4 sur 104, Centro Histórico, Puebla, Pue. C.P. 72000  
© Instituto de Ciencias de Gobierno y Desarrollo Estratégico  
Av. Cúmulo de Virgo s/n. Acceso 4, CCU. Puebla, Pue. C.P. 72810 [www.icgde.buap.mx](http://www.icgde.buap.mx)  
© Universidad Autónoma del Estado de México  
Instituto Literario #100. Col. Centro, Toluca, Estado de México. C.P. 50000  
© Fundación para el Desarrollo Municipal Sustentable A.C. (CIMTRA)

*Impreso y hecho en México*

## Índice

Presentación	5
<i>René Valdiviezo Sandoval</i>	
Prólogo	9
<i>David Fernández Dávalos</i>	
Introducción	15
<i>José Ojeda Bustamante y José Antonio Meyer Rodríguez</i>	
La transparencia como condición del Estado Democrático	17
<i>José Rigoberto García Vargas</i>	
Transparencia gubernamental: nuevo paradigma de la democracia contemporánea	31
<i>Felipe Miguel Carrasco Fernández</i>	
Refacultamiento ciudadano: el ejercicio democrático en la transparencia, la contraloría social y la rendición de cuentas	47
<i>Atenas Hernández Sánchez, José Rigoberto García Vargas, José Ojeda Bustamante y Tamara López Ortega</i>	
Propuesta de incidencia en los gobiernos locales	73
<i>Marcos Méndez Lara y Marcos E. Villa Corrales</i>	
Transparencia y rendición de cuentas en el Estado de México: análisis de los gobiernos locales	87
<i>José Luis Estrada Rodríguez y Martha Elisa Nateras González</i>	
En la búsqueda de la transparencia: el observatorio ciudadano en Puerto Vallarta	107
<i>Juana Adelfa Delgado Quintana</i>	

<p>Análisis de la transparencia municipal a partir de indicadores de gestión</p> <p><i>José Antonio Meyer Rodríguez y Tania Yasmine Domínguez López</i></p>	125
<p>El Colectivo CIMTRA: gestación y transformación</p> <p><i>Jaime Villasana Dávila</i></p>	145
<p>Diagnóstico sobre el Acceso al Gasto en Publicidad Oficial en los Municipios del Estado de Querétaro</p> <p><i>Locallis, Especialistas en Desarrollo Local</i></p>	201
<p>Panorama de la rendición de cuentas en los gobiernos estatales</p> <p><i>Sergio Monroy González</i></p>	229
<p>La institucionalización democrática de los partidos políticos: La transparencia un camino</p> <p><i>José Ojeda Bustamante y Tamara López Ortega</i></p>	245
<p>La transparencia en la integración de organismos ciudadanos</p> <p><i>José Luis Mendoza Tablero</i></p>	261
<p>Reflexiones finales. La agenda pendiente</p>	270
<p>De los autores</p>	274

## Presentación

*René Valdiviezo Sandoval*

El tema de la transparencia es un tema fundamental en nuestro país. Sin lugar a dudas, ha tenido amplia difusión en el ámbito académico, pero también es cierto que no hay sociedad que se presuma democrática, México entre ellas, que no tenga en sus gobiernos y en todos los ámbitos públicos esquemas y normas, para que la información y el funcionamiento de los organismos públicos –llámense gobiernos, organizaciones políticas, laborales, universidades, etc.– estén de cara a la sociedad.

Esta reflexión está generalizada y muchas naciones la tienen vigente y operando, pero no debemos olvidar que en muchos países, el nuestro incluido, la exigencia de la información –y su consagración como derecho–, requirió de mucho tiempo y muchas jornadas de lucha y presencia ciudadana. Fue hasta la Reforma Política del entonces Secretario de Gobernación del gobierno de José López Portillo, Jesús Reyes Heróles, en 1977, que quedó consagrado en la Constitución Política de nuestro país, el derecho a la información, aunque tuvieron que pasar más de 20 años para que se aprobara la ley correspondiente.

El derecho a la información y, consecuentemente, la transparencia son temas que están asociados directamente al ejercicio de la ciudadanía, y el ejercicio de esta condición está asociado al fin del Estado autoritario en nuestro país, lo cual acompañó a la Crisis Fiscal del Estado Mexicano y el ocaso del Estado Benefactor.

Desde la consolidación del régimen post-revolucionario en nuestro país, se consolidó el gobierno presidencialista, el cual derivó, muy rápidamente, sobre todo en el contexto de la simbiosis Estado-partido oficial, en un esquema altamente autoritario, con control sobre la gran mayoría de las organizaciones de trabajadores, de campesinos, del magisterio y populares.

Este esquema se extendió hasta la década de los años ochenta, no sin dificultades, especialmente durante las crisis de 1958-59 y de 1968.

En los años ochenta el régimen vivió una gran confrontación político-electoral, de la cual nacieron nuevas instituciones para la democracia, especialmente el Instituto Federal Electoral.

Durante los años de la década de los noventa, el régimen vivió el crecimiento y consolidación de organizaciones políticas que lo confrontaron desde la vía electoral, en todos los ámbitos de gobierno, y que llevaron a que el todopoderoso régimen presidencialista y autoritario perdiera el control de la Cámara de Diputados en 1997 y, en el año 2000, la Presidencia de la República.

El nuevo partido en el gobierno no cambió el régimen presidencialista en los doce años que estuvo en la titularidad del poder ejecutivo federal, pero al inicio de la primera década del nuevo milenio promulgó la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, dando con ello un paso fundamental en el avance democrático y ciudadano del país, con un instrumento fundamental (la ley), y la creación del entonces Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, con lo que daba inicio un nuevo capítulo en la relación Estado-Sociedad.

Cuando en el discurso mundial se hablaba del fin de las ideologías, cuando los partidos políticos nuevamente atravesaban por crisis profundas, cuando se dejaba de hablar teóricamente del Estado, para dar paso a los discursos ligados al tema del gobierno y la alternativa de la ciudadanización tomaba fuerza, el ejercicio de la democracia movió su eje hacia esas prácticas que se alejaron de las organizaciones políticas, dando paso a la presencia importante de la sociedad civil y sus organizaciones ciudadanas.

La transparencia es un tema típico de esa coyuntura. Impulsada por organizaciones ciudadanas, y cobijada, aunque no tan convencidos, por los partidos políticos.

Sus orígenes están desde el nacimiento del Estado Moderno y del concepto y práctica de la libertad. La libertad de pensamiento y de expresión fueron dos claras expresiones de esta práctica y desde ahí podríamos encontrar el origen del derecho a acceder a la información, especialmente la información del ente público por excelencia: el Estado.

Desde ahí tenemos la base del derecho a la información y que ésta sea accesible, confiable y transparente.

Este texto, coordinado por el Mtro. José Ojeda y el Mtro. José Antonio Meyer Rodríguez, nos da un panorama amplio de la materia e inicia con una reflexión en la dirección señalada, al establecer a la transparencia como condición del Estado democrático.

Ciertamente no podemos decir que un régimen democrático dependa exclusivamente de la transparencia y de la rendición de cuentas, claro que no, pero ambas prácticas son, sin duda, elementos fundamentales.

La discusión sobre las facultades y capacidades ciudadanas está planteada en el trabajo colectivo del capítulo tres, donde se incluye el ejercicio democrático en la transparencia en la contraloría social y en la rendición de cuentas, sin dejar de lado la pregunta: ¿es posible el ejercicio no-democrático de estas prácticas ciudadanas?

Posteriormente, el texto analiza casos particulares, centrados especialmente en gobiernos locales, como espacios de mayor cercanía con la población y como terrenos de puesta en práctica de mejores formas de ejercicio gubernamental bajo control ciudadano.

Los gobiernos locales (municipales) tienen esa ventaja, sobre otros ámbitos de gobierno. Los ciudadanos tienen mayor posibilidad de intercambio y comunicación con sus vecinos, que con gente que vive en otros lados. La comunicación juega aquí un papel relevante en el intercambio de información y opiniones con relación a las autoridades municipales y a los representantes ciudadanos.

De ahí que los procesos de participación ciudadana se identifican más en estos espacios que en otros. Las relaciones entre ciudadanos son muy cercanas y las expresiones de control sobre autoridades, así como de exigencias de servicios públicos, son más frecuentes.

Los trabajos sobre el Estado de México, Puerto Vallarta y Querétaro, desarrollan estas ideas.

Por otro lado, destacan los trabajos sobre la incidencia en los gobiernos locales y sobre la rendición de cuentas en estos mismos gobiernos y, de manera especial, se hace notar el trabajo que plantea el análisis de la transparencia municipal a partir de indicadores de gestión, pues permite establecer con objetividad criterios para la evaluación de las políticas públicas y de gobierno.



Mención especial merece el trabajo sobre CIMTRA, pues revisa la experiencia y evolución que, desde el año 2002, desarrolló este colectivo y que mucho ha aportado a la evaluación de la transparencia en los gobiernos locales de varias partes del país.

Dos trabajos se refieren a experiencias particulares en asuntos de transparencia: los partidos políticos y los organismos ciudadanos. En el primer caso, el planteamiento es que la transparencia es uno de los caminos para la institucionalización democrática de los partidos políticos. Sin duda, se aborda un tema muy importante en los principales organismos de la democracia representativa, los que en nuestro contexto han sido, en varios casos, obstáculos a la consolidación de la democracia y han actuado, presumiblemente, en contra de la forma de democracia que se ha desarrollado en nuestro país: la democracia electoral. En el caso de los organismos ciudadanos, se analiza la transparencia en los procesos de integración de estos grupos, generalmente convocados por la autoridad municipal y que, se suponen, son los mejores canales para expresar las demandas y necesidades ciudadanas.

Muchos son los casos de críticas a estos organismos y de señalamientos de su no cumplimiento de la representación ciudadana que se supone deben ejercer.

Tenemos, pues, ante nosotros, un libro fundamental, donde vemos los resultados de la investigación y encontramos evidencia empírica importante. Con ello, se aporta a la discusión y permanente reflexión sobre la materia la cual, deseamos que siempre esté abierta.

## Prólogo

*David Fernández Dávalos*

La corrupción gubernamental no es principalmente un problema moral. Lo es, sin duda. Pero para nuestros países periféricos y sumidos todavía en el atraso, lo moral del problema es un asunto poco trascendente, propio, acaso, de los individuos involucrados en ella, pero sin relevancia para la comunidad. Aquí, en América Latina, la corrupción es un problema primordialmente económico y político, es decir, un asunto que atañe directamente a las posibilidades de desarrollo y de superación del atraso. Ella significa una sangría permanente de recursos que impide la acumulación de capital público suficiente para superar el rezago, la pobreza y el subdesarrollo. A la corrupción la posibilita la falta de transparencia. Así, tener gobiernos inmersos en la opacidad impacta directamente en el desarrollo de nuestros países. Hacer de la transparencia un instrumento de gobierno ayuda a erradicar la corrupción y hace más poderosa a la ciudadanía para supervisar y controlar a sus gobernantes.

La transparencia es, pues, una herramienta de la democracia. Posibilita a ciudadanos y ciudadanas participar en la toma de decisiones de asuntos públicos que les conciernen directamente, es decir, les hace viable ejercer el papel que han de tener en una sociedad verdaderamente democrática: el papel de soberanos.

Pero la transparencia no es posible tampoco sin acceso ciudadano a la información. La sociedad civil debe tener asegurado el derecho y las herramientas necesarias para conocer en todo momento las intenciones, conducta y desempeño de los gobernantes. Efectivamente, *información, transparencia y participación* de los ciudadanos constituyen una tríada central en la agenda pública democrática. Hacer que los gobernantes rindan cuentas, tener canales de acceso a esa información y evaluar así la gestión pública, son elementos

constitutivos del segundo componente -la información- de los tres vértices que constituyen el polígono al que hacemos referencia.

Por todo esto, el que en una sociedad exista un sector activo y propositivo en materia de transparencia en la información gubernamental es un estímulo decisivo para la democratización del estado.

Un colectivo presente en México en ese sector proactivo en materia de transparencia es Ciudadanos por Municipios Transparentes (CIMTRA), grupo plural de organizaciones civiles que decidieron medir el nivel de transparencia de los municipios mexicanos de manera metódica, rigurosa e imparcial. Su experiencia de evaluación ha incluido municipios de los estados de Tlaxcala, Puebla, Zacatecas, Veracruz, Morelos, Nuevos León, Baja California, Chihuahua, Tabasco, Colima, Guerrero, Jalisco, el Estado de México, Guanajuato, y pronto ampliarán su labor en otras latitudes del país. Su prestigio y área de influencia crece consistentemente. Han iniciado ya, de manera adicional, la aplicación de su metodología de evaluación a otras entidades públicas como los Congresos de los estados y los partidos políticos. CIMTRA se ha constituido, así, en realidad, en una contraloría social, en un modo de participación ciudadana orientada a controlar, vigilar y evaluar programas y acciones gubernamentales, y que promueve la rendición de cuentas, de manera permanente y clara.

La experiencia no ha sido fácil. Los gobiernos, sean del nivel que sean, no están acostumbrados a ser evaluados o medidos por grupos civiles. Por ello, ha sido necesario vencer resistencias, soportar enfrentamientos y, también, algunas veces, establecer una colaboración con los evaluados. Un resultado evidente de esta actividad ha sido, para comenzar, una mejora sustantiva en transparencia en las entidades evaluadas. Éste es quizá el logro central del colectivo: mejorar los niveles de transparencia de los gobiernos, al mismo tiempo que se contribuye a realizar un cambio en la cultura laboral de autoridades y funcionarios locales: que la opacidad se valore negativamente y se generen reglamentos de transparencia de manera generalizada.

A largo plazo, CIMTRA y otros organismos semejantes están constituyendo actores sociales participativos, propositivos y activos para el perfeccionamiento de las instituciones democráticas y de la sociedad en general. Hacen aparecer así el concepto de gobernan-

za como ejercicio de la responsabilidad compartida en la acción de gobierno, en el que las organizaciones de la sociedad civil y el sector privado tienen un papel activo en la construcción del futuro social, en el gobierno o con el gobierno. Dicho de otra manera, con la participación ciudadana organizada se están reconfigurando los modos concretos de ejercer el poder al establecerse una nueva relación entre el gobierno y la sociedad y al dejar de ser los espacios de decisión patrimonio exclusivo de los gobernantes.

La transparencia es el punto desde el cual se mira el conjunto social, y, al mismo tiempo, desde donde se genera un conjunto de dinámicas sociales positivas de empoderamiento ciudadano, control de la acción pública, rendición de cuentas, acceso a la información, gobernanza, construcción común del futuro colectivo, entre otras. La transparencia es el fin, pero también el camino, es método y es objetivo, es estrategia y también finalidad.

Democratizar significa hoy y aquí recuperar lo público. En esa dirección es imprescindible la circulación pública de la información; es necesaria la incidencia civil en la agenda gubernamental; es decisivo contar con mecanismos que generen consecuencias, como apertura a nueva información, cambio en las reglas de operación gubernamentales, nueva ética pública, entre otras.

La transparencia es lo contrario a la corrupción. La moderación de la corrupción mejora la calidad de vida de los habitantes de una sociedad, y dota a las autoridades de una mayor legitimidad política y moral.

De este modo, hoy ya no está en cuestión la obligación de las autoridades en nuestro país de transparentar su conducta. Las leyes son claras al respecto. La pregunta que queda por responder, sin embargo, es cómo hacer institucionales los espacios de participación ciudadana en los procesos de transparencia, rendición de cuentas y evaluación de la gestión gubernamental. Y en este itinerario hay todavía mucho qué hacer. La ruta converge con el propósito de tener mecanismos de representación ciudadana directa, formas de representación plurales, acercar los representantes a sus representados, y recuperar lo público en tanto que capacidad de toda la sociedad de formar opinión y realizarla políticamente.

El libro que sigue tiene, de entrada, un doble valor: expone la valía de la transparencia para la construcción de un país democrático y generoso con sus hijos e hijas y, al mismo tiempo, tiene el valor de mostrar al escrutinio público la experiencia y la metodología de CIMTRA en la evaluación de la transparencia de uno de los niveles de gobierno, el más cercano a la ciudadanía.

*Y una última reflexión:*

No es de extrañar que un conjunto universidades poblanas se hayan involucrado activamente en el tema de la transparencia bajo la consigna de “no importa quién gobierne, sino cómo lo haga”, e incluso hayan generado herramientas para impulsarla. Esto es así porque es propósito de toda institución universitaria incidir en la sociedad para hacerla más justa, equitativa, humana, fraterna y solidaria, mediante la investigación en los problemas más apremiantes de la sociedad, la generación de pensamiento social, la generación de propuestas de modelos de desarrollo sustentable social, económico y cultural y de las políticas públicas que de ellos se deriven. Por esto mismo las universidades buscan establecer vínculos con los distintos actores sociales, de gobierno, empresa y sociedad civil, a fin de trasladar conocimiento universitario pertinente e incidir inmediatamente y de manera real en la sociedad. Actuar de manera directa sobre la estructura social y relacionarnos con otros agentes sociales transformadores. Se trata, por supuesto, de hacer de la Universidad también un actor social que incida en el cambio de la realidad en la que se inserta.

Preferentemente este traslado del saber universitario ha de hacerse hacia los grupos que más lo necesitan, las comunidades indígenas y campesinas, los grupos más pobres de la ciudad, los colectivos excluidos y marginados de la sociedad. La intención al hacerlo es “empoderar” a estos grupos, de suerte que se constituyan a su vez en agentes sociales que transformen su entorno en su propio beneficio.

La incidencia universitaria en la esfera pública debe entenderse no sólo como la capacidad de los documentos universitarios, productos de trabajo, recomendaciones, análisis específicos y de coyuntura, de retomarse y aplicarse por parte de los actores gubernamentales.

La incidencia debe considerar ante todo, la transformación de la sociedad en la que se está inserta y la posibilidad de que la universidad, mediante su investigación y vinculación, incida en las ideologías, en los imaginarios, en el actuar político en el más amplio sentido, en primera instancia de los miembros de nuestra comunidad universitaria, pero también de la sociedad civil en la que se desarrolla nuestra vida cotidiana. Esto es, la acción institucional debe responder a la necesidad de extender la universidad más allá de los muros de la institución concreta, en el entendido de que por sí misma ejerce una acción transformadora en la sociedad al constituirse como un agente social, en favor de la democracia y de los grupos más vulnerables. Enhorabuena.



# Introducción

José Ojeda Bustamante  
José Antonio Meyer Rodríguez

El presente documento tiene el objetivo de hacer fehaciente el esfuerzo ciudadano que se ha cristalizado en diversas experiencias de incidencia efectiva, las cuales han tenido lugar en diferentes municipios del país; experiencias que permitan contextualizar el ejercicio de la ciudadanía y la transparencia en la consolidación democrática.

Además de lo anterior, otro de los objetivos de esta publicación es seguir construyendo la agenda pública y gubernamental en los temas de transparencia, acceso a la información pública, rendición de cuentas y contraloría social. De este modo, se trata de blindar las conquistas que en cada región de México se han logrado, es decir, mantener y ampliar los espacios que ejerce la sociedad civil organizada.

*Democracia y ciudadanía. El camino de la transparencia*, es un documento que entiende el camino de la consolidación democrática, a través del ejercicio de la ciudadanía, y ve en el concepto de transparencia una herramienta poderosa que le devuelve al ciudadano su condición de soberano, es decir, de aquel que ha delegado poder para decidir, pero que no ha renunciado a su capacidad de elegir el cómo se deberá administrar ese poder que ha sido delegado. Que permite entender a la transparencia como un instrumento de empoderamiento ciudadano.

*Democracia y ciudadanía. El camino de la transparencia*, se dio a la tarea de sistematizar algunas experiencias ciudadanas que han llamado la atención por la modificación en los patrones de la administración de la información por parte de los tomadores de decisiones, así que ha logrado documentar los esfuerzos de algunos municipios de los estados de Puebla, Tlaxcala, Guerrero, Estado de México, Querétaro, Jalisco de manera directa y de manera indirecta en más de 18 entidades federativas de México.



El objetivo del libro intenta dar respuesta a tres elementos que constituyen la intencionalidad del documento: 1) problematizar la democracia y la transparencia, 2) conocer algunas propuestas de incidencia en los gobiernos locales, y 3) dar cuenta de otros alcances y retos de la transparencia.

*Problematizar la democracia y la transparencia.* Es referirnos a la importancia de la transparencia en términos sociales, económicos y políticos, evidenciando cuánto nos cuesta a los ciudadanos tener gobiernos inmersos en la opacidad y de qué manera impacta en el desarrollo de un país. De la misma forma, hacer explícito que la transparencia es un instrumento de empoderamiento ciudadano. La transparencia como condición del estado democrático y la transparencia gubernamental sus nuevos paradigmas de la democracia contemporánea obligada.

*Propuestas de incidencia en los gobiernos locales* y cómo se va construyendo y ejerciendo ciudadanía en los mismos. Esto nos permite hablar del esfuerzo de las distintas organizaciones sociales y universidades en diversas partes del país, que se sumaron al proyecto de evaluación de la transparencia de los gobiernos locales, y de la adopción de la metodología propia para llevar a cabo dicha tarea, así como la descripción de este instrumento de evaluación.

Esto también nos permite hacer evidente la relación innegable entre transparencia, gobiernos locales y democracia efectiva, a través de propuestas de participación en la toma de decisiones respecto a los asuntos públicos, que tanto organizaciones de la sociedad civil como universidades han plateado.

*Alcances y retos representa la transparencia en México.* Se presentan una serie de reflexiones a partir de la experiencia en materia de transparencia, su incidencia en la vida pública y en el desarrollo de prácticas nuevas, que a su vez den pauta a la visualización de nuevos horizontes.

Ésta es la composición del libro, el cual busca, entre otras cosas, que la transparencia sea una herramienta del *refacultamiento* ciudadano y no sólo se conciba como tema coyuntural, del que todos los actores hablan, pero que nadie se esfuerza en hacerla realidad.

# La transparencia como condición del Estado Democrático

*José Rigoberto García Vargas*

## Introducción

En el trabajo se presenta a la transparencia como medio facilitador de un proceso social, político y cultural, que busca afianzar la consolidación democrática de un régimen político a través del uso responsable de la información, emanada del acceso a la información (derecho visto como garantía social), lo que deriva en un proceso de rendición de cuentas que asegura la corresponsabilidad gubernamental.

En 1996, una encuesta en Uganda reveló que por cada dólar que se había gastado en educación entre 1991 y 1995, sólo 20 centavos llegaron a sus destinatarios finales, las escuelas. En ese país, varios niños contaban con un programa de asignación de recursos del gobierno central a las localidades para ser repartido en los distintos sectores educativos. Sólo el 13% de los beneficiarios recibía parcial o totalmente el apoyo que le correspondía.

Al no existir una base de datos sobre el flujo de estos recursos, las administraciones educativas locales retenían estos recursos, sin ser asignados a otros rubros.

El gobierno Ugandés decidió publicar en medios impresos y anunciar por radio las listas de asignación de recursos por distrito, y obligó a

cada escuela a publicar las listas de beneficiarios de apoyos económicos para que los niños pudieran asistir a clases. El resultado de esta política fue la victoria electoral del Presidente Museveni en 1996, y que para 2001, por cada dólar invertido en educación, 80 centavos llegaban a sus destinatarios a tiempo. Aquellas escuelas que tenían un puesto de periódicos cerca o acceso a radio y TV tenían las cifras más altas de alumnos en las aulas de clase.”

La correlación entre el acceso a la información, la transparencia y la participación de la sociedad civil permitió un aumento considerable en los registros de infantes en las escuelas ugandesas, además de tener efectos políticos favorables a la democratización del Estado.

El caso de Uganda revela un tema de la agenda pública de las administraciones públicas modernas que, en busca de la democratización de sus instituciones y de sus políticas públicas, buscan responder las demandas ciudadanas de rendición de cuentas, acceso a la información y evaluación de la gestión pública, cuyo común denominador es la transparencia.

Entonces, es menester realizar un análisis de los principales efectos de la transparencia en un Estado democrático; haciendo un breve recuento del significado del término y sustentando que la transparencia es un medio para la democratización de los Estados al implicar un compromiso mutuo entre el gobierno y la sociedad civil.

Algunas de las preguntas que se busca responder son:

¿Por qué la transparencia supone una correlación directa con la democratización del Estado?

¿Es posible afirmar que la sola existencia de la transparencia implica un proceso efectivo de rendición de cuentas?

¿Es posible evaluar la capacidad social de exigencia de resultados y la capacidad de imponer sanciones en caso de contar con tales?

¿Puede afirmarse que la existencia de un sector social proactivo en materia de transparencia en la información gubernamental es un aliciente a la democratización del Estado?

En estricto sentido, transparencia se refiere a algo claro, evidente, que se comprende sin duda ni ambigüedad; algo que se deja adivinar o vislumbrar sin declararse o manifestarse”. La transparencia en el ámbito gubernamental, no obstante, tiene otra acepción.

La transparencia supone la apertura de canales de comunicación y coordinación entre los distintos niveles de gobierno y sus instituciones para lograr una redefinición en la relación individuo-gobierno, la cual está fundada en la posibilidad del ciudadano de evaluar la gestión pública de sus autoridades electas para contar con elementos que le permitan cambiar o dar continuidad a tal cual régimen político.

En un plano ideal, la evaluación de la gestión pública descansa en la premisa de que los funcionarios de un gobierno deben garantizar la existencia de mecanismos transparentes que permitan tener acceso a la información utilizada en los procesos de toma de decisiones, negociaciones y resultados económicos de la gestión financiera, política y social de los recursos públicos (léase que no se hace alusión a los recursos financieros únicamente).

Pero la transparencia por sí misma no garantiza lo anterior si no se le considera como parte de un proceso interdependiente entre el acceso a la información

Garantizado por un Estado de derecho, la rendición de cuentas y la cultura de la legalidad. Luego entonces, puede entenderse a la transparencia como medio facilitador de un proceso social, político y cultural que busca afianzar el proceso de democratización de un régimen político a través del uso responsable de la información emanada del acceso a la información (derecho visto como garantía social), que derive en un proceso de rendición de cuentas que asegure la responsabilidad gubernamental.

## Transparencia y Estado de Derecho

De acuerdo con José Ramón Cossío, el Estado de derecho es una condición fundamental para garantizar que la transparencia funja como medio para la democratización del Estado, al definirlo como:

*Una construcción lingüística de carácter social, mediante la cual se busca que los órganos estatales lleven a cabo determinadas actuaciones y omitan otras, en aras de preservar cierto entendimiento del hombre y del papel que respecto del mismo debe cumplir el Estado.*

Esta definición coloca la publicidad de los actos de gobierno en el debate al nivel de corresponsabilidad entre el gobierno y sus gobernados en materia de transparencia, pues bajo un marco jurídico efectivo, los ciudadanos no solo tienen derecho a exigir acceso a la información sobre el desempeño y las actividades de sus gobernantes, sino a que las instituciones de gobierno presenten a través de esquemas legales la información a la ciudadanía de manera fácil y asequible.

El tema de la publicidad de la información es fundamental, pues socializa la apertura gubernamental y deja de responder a motivaciones individuales, al menos, en estricto derecho. En la práctica, las circunstancias pueden distorsionar este precepto.

La transparencia es un medio para garantizar el Estado democrático de derecho pues provee a la ciudadanía de mayores elementos cualitativos para controlar poder. Público. El poder acceder a la información, la ciudadanía podrá refrendar el derecho de la mayoría a participar en la toma de decisiones del Estado aunque esto no necesariamente significa que todos los individuos decidan sobre tal cual asunto.

Existen sin embargo regímenes transparentes que garantizan, por la vía jurídica, ciertas facultades exclusivas del gobierno en aras de fines mismos como la supervivencia del Estado que deben ser comprendidas. Información reservada y periodos de reserva, confidencialidad y seguridad nacional son conceptos que aún se encuentran en desarrollo y contribuyen a la delineación de límites en el manejo transparente de la información, que deben ser sometidos al debate público.

Por otra parte, si bien el marco legal para la transparencia es un importante avance en materia del ejercicio del derecho al acceso a la información, aún tiene obstáculos dentro y fuera de la administración pública. El marco legal también puede poseer lagunas susceptibles que pueden ser aprovechadas por grupos de funcionarios para obstaculizar el manejo transparente de la información.

La transmisión, disponibilidad y uso responsable (o irresponsable) de la información son elementos de la correlación entre transparencia y Estado de derecho, lo cual nos lleva a analizar la relación entre transparencia y el acceso a la información, misma que más adelante nos llevará a la piedra angular de los efectos de la transparencia en un régimen democrático: la participación social.

## **Transparencia y acceso a la información**

Debe entenderse en primera instancia que el acceso a la información es ante todo, un proceso que requiere de un ambiente transparente para su correcto ejercicio, por ende la transparencia es parte del derecho de acceso a la información y no al contrario, es una garantía normativa, institucional y no jurisdiccional para hacer efectivo el derecho de acceso a la información pública”

El derecho de acceso a la información representa además una garantía social que legitima las acciones de rendición de cuentas requeridas a la administración pública consagradas en los distintos ordenamientos jurídicos (en los que existe como tal)”, en un espíritu de impulsar la democratización del Estado.

No obstante, aunque se consagre el derecho a acceder a la información, existe un elemento que puede distorsionar tal derecho derivado de ambigüedades o malas interpretaciones del concepto de información.

La información es ante todo un bien público estratégico, y como tal, su manejo puede ser manipulable para lograr talo cual efecto. En el ámbito gubernamental, la concepción que se tiene de información puede afectar la calidad de la misma en el proceso de acceso.

Jonathan Fox visualiza dos tipos de acceso a la información que resulta útil es mencionar a efectos de entender la importancia que tiene este derecho en la consolidación del Estado democrático:

Cuando se hace referencia al acceso público a la información acerca del desempeño del Estado, los instrumentos generalmente siguen dos caminos principales, la difusión proactiva y la divulgación responsiva. La difusión proactiva se refiere al acceso a un nivel mínimo de información acerca de las funciones y el desempeño oficial. La divulgación responsiva hace alusión a la entrega de información selecta bajo demandas ciudadanas específicas.

Evidentemente este problema se plantea en el marco del derecho a la información pues su manejo implica difundir solo los datos que pueden convenir a fines políticos, o simplemente no revelar más allá de indicadores que no ofrecen

Elementos de análisis que permitan a la ciudadanía hacer una óptima evaluación de la gestión gubernamental.

Por otra parte la divulgación responsiva, que responde a demandas específicas de la ciudadanía, mina el ejercicio colectivo de la transparencia poniendo a disposición sólo del interesado la información que este requiere.

Lo anterior demuestra que aun con marcos jurídicos de avanzada y con el derecho de acceso a la información plenamente establecida, los gobiernos cuentan aún con posibilidad de minar y sesgar el pleno ejercicio transparente de este importante elemento, suponiendo que la calidad de información que presenta sea la más adecuada para la evaluación de la gestión pública.

El asunto de la calidad de la información puede ser otro problema en el ejercicio transparente del acceso a la información. Citando de nuevo a Jonathan Fox, la información puede ser presentada de dos maneras, opaca y clara <sup>10</sup>

No siempre la información que provee la autoridad en el ejercicio de libre acceso a la información es lo más transparente. La administración pública tiene una relación directamente proporcional en la calidad de la información, pues puede utilizar criterios como reservas de información, clasificación, seguridad y asuntos de complejidad que minen el libre acceso a toda la información.

Se entiende que el Estado, en el ejercicio de su discrecionalidad en asuntos de seguridad pueda reservar información fundado en un marco legal vigente (por ejemplo, en negociaciones internacionales en donde la revelación de información en el curso de la negociación podría afectar gravemente el resultado final), sin embargo este ejercicio discrecional en la práctica está ligado a lo que a la administración le resulta más conveniente.

El otro problema sustancial es la distinción que al autor plantea entre la divulgación sobre el ejercicio de la administración pública (tales como la definición ejercicio de la políticas públicas, por citar un ejemplo) y el acceso a simples indicadores y resultados numéricos que nada dicen sobre el ejercicio y desempeño de la gestión pública.

El derecho de acceso a la información debe estar sustentado en la correcta capacidad del gobernado de acceder a herramientas cualitativas y cuantitativas, que le permitan realizar una evaluación objetiva de la gestión pública que el mismo ha elegido (en el marco de un régimen

democrático), para poder refrendar el principio de corresponsabilidad democrática que provee, en un inicio, el sufragio efectivo.

En el tránsito que existe entre el acceso a la información y la evaluación de la gestión pública hacia el proceso de rendición de cuentas, la transparencia afirma su rol de condición para la democratización del Estado. Por ello es importante revisar las implicaciones que tiene la transparencia como condición en la rendición de cuentas, pues el resultado final de evaluación es directamente proporcional a la transparencia de la información.

## **Transparencia y rendición de cuentas**

Una vez que el gobernado cuenta con la garantía social y jurídica del derecho de acceso a la información, el uso de tal insumo (refiriéndonos a él como recurso estratégico) y el tipo de información presentada no necesariamente generan rendición de cuentas.

El proceso de rendición de cuentas puede entenderse como la clara expresión de la corresponsabilidad gubernamental a la que ya he mencionado anteriormente, pues a través de este ejercicio que el ciudadano puede evaluar la gestión pública de aquel que alguna vez eligió en el libre ejercicio de sus derechos políticos.

No obstante, la rendición de cuentas es un proceso sistémico que no tiene una sola dirección. Hemos visto que el proceso inicia con el tipo de información que la autoridad presenta, su cantidad y la intención con la que la presenta, pero su uso y calidad de respuesta depende de la capacidad de respuesta de quién evalúa tal gestión.

Por ende, la transparencia es una condición necesaria, pero no suficiente para la rendición de cuentas. El proceso de rendición de cuentas puede generar confusión si no se tiene claro a donde va dirigida la información obtenida, y bajo ese supuesto, el proceso de sanción y/o retroalimentación no surtirá un efecto eficiente en la evaluación de la gestión gubernamental.

Más aún, el nivel de impacto del acceso a la información suele darse en sectores reducidos de la población (tal como lo ilustra el ejemplo con el que se inicia este ensayo sobre Uganda), limitando las capacidades



de evaluación. Para los gobiernos, puede resultar más positivo hacerse llegar de sectores menos informados que evalúen su gestión pues será más fácil proveer de insumos de información ad hoc a sus demandas, y le resultará más complicado llegar a sectores más informados pues tendrán capacidades de análisis y uso de la información diferente.

La rendición de cuentas es un proceso horizontal y circular, en donde la transparencia juega un rol fundamental para su correcto ejercicio, sin embargo y tomando en cuenta el carácter dinámico de la gestión pública, ni el acceso a la información, ni la disponibilidad de información ni la rendición de cuentas significan más que indicadores si no se agrega el elemento fundamental que cierra el círculo: la evaluación de la gestión y la acción pública.

## **Transparencia y acción social**

Sin duda el acceso a la información transparente socializa la apertura a la rendición de cuentas. Aunque el objetivo primario del uso del recurso informativo es poder evaluar el desempeño de las autoridades, debe contarse con una sociedad consciente de tal herramienta.

Hemos analizado que existen diversos modos y calidad en la presentación de la información, pero ¿Qué debe hacerse con esa información? ¿Cómo puede mal utilizarse este recurso público? ¿Cómo debe repensarse en la agenda pública la relación entre disponibilidad de la información y la presión para exigir un efectivo proceso de rendición de cuentas?

La población, como elemento nuclear del Estado, se organiza para fungir como una fuerza de presión o de voz, funge como sociedad civil. La sociedad civil no sólo se encarga de protestar o de determinar, en algunos casos, los estándares de política pública que el Gobierno necesita delinear en materia de información pública, sino que las más de las ocasiones dependen de su propia capacidad de organizarse para representar una auténtica fuerza de corresponsabilidad en el ejercicio de la función pública.

La organización de la sociedad civil debe cumplir con tres características básicas: Representatividad, legitimidad y resultados. De acuerdo con Ernesto Villanueva:

Estos tres elementos (representatividad, legitimidad y resultados) son los requisitos esenciales para que un movimiento social tenga impacto en la estructura de la vida pública. Hay que poner el conocimiento al servicio de la acción para el bien de los ciudadanos. La única manera de lograrlo es imaginando y poner en práctica nuevas formas de participación social.

De acuerdo con el autor, es la participación social el primer elemento a ser considerado para un positivo impacto del proceso que hemos venido revisando, que empieza en el derecho de acceso a la información pública y culmina en la participación social pasando por la rendición de cuentas y el Estado de derecho. Todos los elementos dependen de un trato transparente (léase transparencia) para poder garantizar la operatividad democrática del Estado.

Sin embargo la participación social dependerá de varios factores para su eficiente acción, mostrando la existencia de varios pros y contras en su haber, entre las cuales destacan las siguientes:

#### *Pros*

- La acción social genera capacidades legítimas para actuar a partir de la disponibilidad de información pública.
- Tiene un fin específico.
- Genera presión social y obliga a las autoridades a cumplir, de uno u otro modo, con las funciones de corresponsabilidad que debe.
- Fortalece el pleno ejercicio democrático de las garantías individuales y sociales de un pueblo consagrados en su máximo ordenamiento jurídico

#### *Contras*

- Puede generar confusión si la acción social no se encuentra bien planteada o el fin no es claro.
- Si la información disponible es opaca (Fox, Opcit), la acción social se ejercerá sólo en el ámbito para el cual la información ha sido planteada, dejando de lado posibles asuntos de mayor relevancia en el ordenamiento de un sistema político (por ejemplo, transparencia para atacar únicamente la corrupción, o transparencia

fiscal para demostrar el uso apropiado de los recursos financieros sin explicar su proceso de asignación).

- La acción social mal organizada puede producir un severo descontrol en la calidad de la información oficial, generando mayores espacios para actos de no-transparencia en el haber público.

- Y la que puede ser considerada la más importante de todas, la acción social puede ser proactiva en el momento de exigir cuentas, pero con poca capacidad de sanción.

Los movimientos de corte social juegan un rol fundamental en las aportaciones sociales para el establecimiento de una fuerza pública que ofrezca un contrapeso a la autoridad. Este proceso implica al auto búsqueda de límites que, coordinadas de acuerdo a códigos de conducta y a la legalidad, constituyan nuevas prácticas de libertad, organización y rendición de cuentas.

Una vez que se cuenta con información, debe existir también un haber responsable en su manejo y una presentación transparente del mismo proceso que da origen al ciclo de la transparencia. La participación social cierra y retroalimenta el círculo de la información, pero su uso responsable dictará en gran medida el cabal cumplimiento de esta máxima.

Existen en la actualidad diversos modos para el ejercicio de la exigencia y participación de la sociedad civil, destacando el rol que juegan los medios de comunicación en la arena política. Citando a Ernesto Villanueva los medios de comunicación juegan un rol esencial en el ejercicio de la dimensión social de la libertad de expresión en una sociedad democrática, razón por la cual es indispensable que recojan las más diversas informaciones y opiniones.

La responsabilidad en el ejercicio de la acción social es la pieza clave que da un sentido final a la transparencia, tanto para el gobernante como para la población. Si bien ninguno de los dos elementos puede aislarse de su compromiso ante la transparencia para forjar un Estado democrático, tampoco puede lograrse este sin responsabilidad en el ejercicio de sus facultades.

## **Transparencia en México**

En 1977 cuando se incluyó el derecho de acceso a la información en la Constitución política, muchas restricciones quedaban por levantarse aún unas cuantas décadas más tarde. Los cambios sistémicos internacionales y la evolución de la sociedad mexicana obligaron a replantear los términos en los que la evaluación de la gestión pública debía llevarse a cabo.

Si bien existían instituciones encargadas de auto regular la administración pública (tales como La Contraloría General de la Nación), el simple hecho de que un solo partido político detentara el poder por varias décadas exigía, para grandes sectores de la población un reajuste en la rendición de cuentas. ¿Qué debía hacerse para cambiar esa tendencia?

La movilización ofreció varias respuestas, aunque no del todo. Los grandes escándalos electorales de 1998 y 2004 ponían en vilo a una clase política que cada vez tenía mayores compromisos en materia de información con la sociedad a la que gobernaba. La transparencia se volvía una necesidad pública en torno a la legitimidad y supervivencia de las autoridades.

Este hecho es demostrado con la resolución de La Suprema Corte de Justicia de la nación que en 2006, emite la opinión antes citada sobre la garantía social que constituye el derecho al acceso a la información. El régimen de Doctor Ernesto Zedillo vio muchos de los casos políticos de su administración abordados por las requisiciones de transparencia demandadas desde la sociedad.

En el año 2000, tras el cambio de gobierno a manos del Presidente Vicente Fox, la sociedad buscó nuevos y mejores compromisos, pues son las autoridades en torno a la vigilancia del haber público y al proceso que debía ser utilizado en la rendición de cuentas. Uno de los pasos más atinados, y que ha sido mencionado por diversos medios internacionales, fue la promulgación de La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, que aunado a otros ordenamientos jurídicos (Ley federal de Responsabilidad de los Funcionarios Públicos) y las enmiendas en materia de sanciones al Código Penal en torno a faltas administrativas y delitos, junto con la reciente aprobación de la reciente reforma se amplía la base sobre la cual la sociedad civil mexicana del siglo XXI hace frente a un México cambiante, pero demandante.

Actualmente, debe llevarse a cabo un exhaustivo diagnóstico de los alcances de la citada Ley de Transparencia, pues aunque distingue los límites y capacidades de la información presentada a la sociedad, también presenta importantes retos en materia de construcción de capacidades en la rendición de cuentas.

México es un país con altos índices de rezago social, y si se piensa en un Estado democrático como aquel en donde la mayoría tiene derecho a elegir a sus gobernantes y a participar activamente en los procesos de toma de decisiones, las tareas pendientes para el ejercicio de la transparencia (y todo su ciclo como común denominador de la consolidación de la democracia) se centran en lograr una efectiva participación de los sectores menos favorecidos, y aumentar la calidad de la participación de los sectores más educados del país, empero, con responsabilidad y compromiso, siempre desarrollando sus capacidades de evaluación.

## **Conclusiones**

Podemos concluir que la transparencia es una condición para el efectivo ejercicio de los procesos que se ven involucrados en la relación gobierno-sociedad, a saber: derecho de acceso a la información, rendición de cuentas y uso responsable de la información.

Cada una de las etapas presenta vicios y límites perfectamente definibles y, además, no son limitativas. Cada sistema político es distinto, o cual enriquece la visión que cada sociedad tiene acerca del uso transparente de la gestión pública.

Lo que enriquece al caso mexicano es la complejidad de su sociedad, su historia y los eventos históricos que han orientado y empujado al ejercicio de la transparencia, así orillarse más bien a una lucha pública contra la corrupción y la malversación de fondos. Los retos de la transparencia en México apuntan a afina la capacidad de los mexicanos para evaluar la gestión pública desde la óptica del cabal cumplimiento de las funciones de sus autoridades y de su razón de ser, con un manejo responsable de la información, y cuidando la calidad de la información disponible.

La transparencia mediará como una garantía social en el proceso de consolidación del Estado democrático sí y solo sí se usa de manera

consciente y responsable por ambas partes de la correlación, siempre que el objetivo sea coherente con las circunstancias nacionales, en plena vigencia del Estado de derecho, y en el afán de lograr un efectivo control del poder público.

## Bibliografía

- Norberto Bobbio (1986). *El futuro de la democracia*. México: FCE.
- John M. Ackerman (2008). *Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y Estado de derecho*. México: III-Siglo XXI.
- Villanueva, Ernesto (2009). *Publicidad oticiei: transparencia y equidad*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- Villanueva, Ernesto (2004). *Temas selectos de derecho de la información*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- Secretaría de la Función Pública (2005). *Transparencia, buen gobierno y combate a la corrupción en la función pública*. México: Colección Editorial del Gobierno del Cambio, SFP.
- Millán Henio, et. al. (coord.) (2008). *Rendición de cuentas, democracia y sociedad civil en México*. México: Colegio Mexiquense.
- Banco Mundial (2004). *Reporte Mundial del Desarrollo 2004. Logrando que los servicios trabajen por la gente pobre*. Banco Mundial-Oxford University Press. Disponible en: <http://wwwds.worldbank.org/external/default/IWDSContentServer/IW3PIB/2003/10/07/00009034120031007150121/Rendered/PDF/268950PAPEROWDR02004.pdf>
- RAE (2016). *Diccionario de La Real Academia de la Lengua Española*. Disponible en: <http://www.rae.es/rae.html>



# **Transparencia gubernamental: nuevo paradigma de la democracia contemporánea**

*Felipe Miguel Carrasco Fernández*

## **Antecedentes**

En la actualidad las sociedades exigen que exista congruencia entre la ética pública que se ha postulado en leyes, discursos y programas gubernamentales y la política ejercida por la sociedad y las instituciones; por lo tanto, el medio idóneo para medir esa congruencia, es la aplicación de la política pública de la Transparencia. Por lo tanto, en el presente documento se discute la pertinencia del concepto Transparencia, el cual permite acotar la posible evasión de la ley por distintos caminos o actores del Gobierno.

La política gubernamental es aquella a la que el Gobierno está obligado a definir, tanto por lo que establecen las normas, cuanto por lo que reclama el diagnóstico de la realidad.

Para Castelazo (2005: 5) la política gubernamental se distingue de la política pública y de la política ciudadana, al constituirse como una responsabilidad única. Antes de participar con la sociedad debe ponerse de acuerdo consigo mismo y así, juntos, definir políticas públicas. Para acompañar a la ciudadanía en sus reclamos de participación,



el Gobierno tendrá previamente definidos los mecanismos. De esta manera se asume la política ciudadana. Por su naturaleza y objetivos, la política gubernamental se alimenta de valores pertenecientes a la esfera pública.

Así, la Gobernación produce la política gubernamental (cuya responsabilidad, recae exclusivamente en el poder público); la Gobernabilidad, genera lo que conocemos como política pública (responsabilidad compartida entre sociedad y gobierno); y la Gobernanza, crea la *política ciudadana* (la que lleva a cabo la ciudadanía organizada con una intervención marginal del gobierno). En ese sentido (Hill, 2006: 1) establece la transparencia y el acceso a la información se han ido consolidando como ideas cuya importancia y aplicación no quedan limitadas al ámbito gubernamental; por el contrario, los fraudes de Enron y Parmalat han demostrado los enormes daños económicos y sociales que pueden resultar de la ausencia de información clara, oportuna y veraz en torno al desempeño de las empresas particulares.

Por lo tanto, como lo manifiesta Lucardi (2010: 3) los pilares que hacen al desarrollo son tres: las libertades democráticas, la economía de mercado y la transparencia gubernamental. De esta manera, los países que pueden definirse como desarrollados deben garantizar cada una de estas tres facetas necesarias para el progreso político, económico e institucional.

Los derechos políticos permiten que la gente participe libremente en el proceso político, incluyendo el derecho a votar libremente por diferentes alternativas en elecciones legítimas, competir para puestos públicos, vincularse a partidos políticos, organizaciones políticas, y elegir representantes que tienen un impacto decisivo sobre las políticas públicas y que rinden cuentas al electorado.

Las libertades civiles incluyen las libertades de expresión y culto, los derechos de asociación y organización, el Estado de derecho y la autonomía personal sin interferencia del Estado. Por su parte, el índice de Libertad Económica ha creado una descripción global de la libertad económica y ha establecido un punto de referencia a partir del cual es posible medir las posibilidades de que un país alcance el éxito en el plano económico. En el índice de Libertad Económica se considera diez factores que poseen igual importancia para el nivel de libertad

económica de cada país. De este modo, a fin de determinar el puntaje general de un país, los factores se ponderan en forma equitativa: Libertad comercial, Libertad de comercio internacional, Libertad fiscal, Libertad frente al gasto gubernamental, Libertad monetaria, Libertad de inversión, Libertad financiera, Derechos de propiedad, Libertad frente a la corrupción y Libertad laboral.

La democracia, en palabras Castelazo (2005: 4) persigue lograr la convivencia armónica de la población en un territorio determinado con el objeto de promover el bienestar integral, en el marco de una política de desarrollo sustentable y con pleno respeto y promoción de los derechos humanos.

Respecto de México, González (2008: 1) establece que el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2012, de la Presidencia de la República, se lee “La publicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental el 11 de junio de 2002, permitió contar con un marco regulatorio para el acceso a la información del Gobierno Federal. Con la promulgación de esta ley, se cubrió un profundo vacío legal e institucional, ya que ahora cualquier persona puede solicitar información del Gobierno Federal. Asimismo, se asegura la transparencia y la rendición de cuentas en el Gobierno Federal, porque se obliga a contar con procedimientos sencillos y expeditos en materia de acceso a la información; se garantiza la protección de los datos personales en posesión de los sujetos obligados y se establece la obligación de contar con archivos bien ordenados”. Con la aprobación y aplicación de esta Ley se hace necesario nuevas prácticas gubernamentales en cuanto al manejo de la información y nuestro país no es la excepción a vía de ejemplo:

La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, aprobada en junio 2002 y reformada el 2006 y el Reglamento de Transparencia y Acceso a la Información del Municipio de Aguascalientes. Por lo tanto, los valores establecidos para toda sociedad democrática y ampliamente consensuados en la comunidad internacional, son:

- Elecciones libres
- La prensa libre

- El Reconocimiento y aceptación del otro
- Respeto a la pluralidad política y a la diversidad cultural.

En relación al tema que nos ocupa en el ámbito gubernamental Castelazo (2005: 5) expresa que la gente espera:

Un gobierno abierto, honesto, participativo, orientado por el interés público.

Que la población tenga bien establecido su derecho a la información pública gubernamental.

Que los gobiernos rindan cuentas claras, oportunas, susceptibles de ser comprobadas.

Un instrumento indispensable en la sociedad contemporánea es el establecimiento de una política pública de transparencia.

- Con una ley que garantice y regule el proceso.
- Con un procedimiento claro y sencillo, incluyente, que posibilite evaluarla periódicamente para corregir sus omisiones o desvíos.
- Con una estructura institucional por parte del Gobierno, que la facilite.
- Con instituciones autónomas del poder público con el fin de evitar la parcialidad en las determinaciones y con facultades de penalización.
- Mediante el establecimiento de indicadores adecuados para evaluar objetivamente el actuar gubernamental.

De gran importancia es lo expresado por Lucardi respecto del informe de Democracia, Mercado y Transparencia que se basa en la premisa de que los países verdaderamente desarrollados son aquellos que combinan amplias libertades civiles y económicas con gobiernos democráticamente electos y un sector público transparente. Estos tres elementos pueden no ir juntos, como lo muestra el caso de Singapur, que combina un régimen autoritario y represivo con una economía abierta y competitiva, y un sector público sumamente transparente. Sin embargo, un vistazo al ranking de Democracia, Mercado y Transparencia muestra que las cosas buenas generalmente van juntas. Ello podría deberse a una mera regularidad empírica, pero el análisis de los casos de Nueva Zelanda y Dinamarca, que encabezan el ranking por tercer año consecutivo.

La transparencia y el acceso a la información se han vuelto parte del lenguaje cotidiano en las discusiones públicas contemporáneas.

(Hill *et. al.*, 2006: 2) expresa que de acuerdo con diversos autores (Roberts, 2002; Stiglitz, 1999; Bellver y Kaufmann, 2005; Merino, 2005), la transparencia y el acceso a la información son componentes fundamentales de la gobernabilidad democrática moderna por cuatro grandes razones:

a) Son un medio para garantizar el pleno ejercicio de los derechos civiles y políticos de los ciudadanos; b) Son condiciones que contribuyen a promover un mercado más eficiente y más justo; e) Son una herramienta que permite prevenir actos de corrupción y abusos de autoridad; y d) Son un componente fundamental del sistema de rendición de cuentas en un entorno de pluralidad democrática.

En el ámbito internacional como lo manifiesta Lucardi (2010: 6) los mecanismos de mercado constituyen la mejor manera de mejorar la transparencia y eficiencia del sector público: en la medida en que los funcionarios públicos deban competir en un mercado libre y desregulado con empresas privadas y/o otros organismos estatales, tendrán incentivos para brindar mejores bienes y servicios en lugar de hacer lobby para obtener un presupuesto más grande. Además, esto permite incrementar la productividad del sector público sin necesidad de aumentar el gasto o los impuestos. En tercer lugar, un estado ágil y transparente contribuye a elevar la calidad de la democracia. Como las decisiones de gasto están centralizadas en los funcionarios electivos y no en burócratas que nadie conoce, los ciudadanos pueden ejercer una mayor influencia sobre el rumbo general de las políticas públicas. Además, los ciudadanos reciben mejores servicios por los impuestos que pagan, no obstante se requiere una profunda reforma del estado, y la liberalización del mercado laboral.

Como juristas podemos ser devotos del derecho; como ciudadanos debemos ser, si no devotos, sí observadores y practicantes de la realidad cuya característica más decisiva es que, en efecto, existe. Y cada uno, aquél y ésta, suelen ir por su lado, a reserva de tener encuentros ocasionales, más o menos profundos. Un ameritado historiador del derecho mexicano, Toribio Esquivel Obregón, hizo ver los dos planos en que discurre el orden jurídico mexicano: el derecho que se expide y el que en efecto rige. Esto no es novedad para nadie (García, 2010: 599).

La transparencia gubernamental como concepto se contrapone a la cultura de la corrupción y el ejercicio oscuro del poder. Para Jiménez (2003: 1) por eso, la transparencia va relacionada con el aspecto ético, de responsabilidad y eficacia de los servidores públicos y las autoridades.

## Transparencia

El reciente desarrollo de la democracia en América Latina ha estado marcado como lo establece Nohlen (2003: 5) por una creciente brecha entre la preferencia que este sistema político alcanza entre la opinión pública y la confianza que los ciudadanos confiesan tener en las instituciones políticas.

Por lo tanto, el ejercicio de la construcción de la democracia implica la necesidad de construir instituciones fuertes que den soporte al Estado de derecho, pero además, supone necesariamente la construcción de una ciudadanía responsable hacia la esfera de lo público. (Jiménez, 2003: 1) esto significa, por tanto, que no basta la alternancia política para acceder a la democracia.

En consecuencia un gobierno transparente significa:

- Actuar de cara a la ciudadanía, rendir cuenta de sus actos, sobre la utilización de los recursos y la toma de sus decisiones.
- Abrir la información desde una perspectiva de ser un derecho ciudadano por conocer el funcionamiento el gobierno, sus logros, alcances y metas.
- Tener un sentido de corresponsabilidad con sus ciudadanos en la resolución de problemas y en la construcción de alternativas para el futuro, un gobierno encerrado en sí mismo no produce soluciones reales.
- Tener una perspectiva del gobierno como ente público y no como una instancia de un grupúsculo político-administrativo; significa brindar información y conocimientos técnico-políticos a la ciudadanía para el entendimiento del funcionamiento del gobierno.

En relación a ¿Cuáles son los desafíos de la democracia en América Latina? Podemos aseverar como lo manifiesta Nohlen (2003: 16) que el primer desafío consiste en promover o mantener la centralidad del sistema representativo. Aunque puede ser cierto que la representación de intereses por parte de los partidos políticos esté distorsionada, no hay duda de que sin centralidad del sistema representativo se quiebra la gobernabilidad. El segundo desafío reside en la reforma de las instituciones políticas para generar más transparencia y más responsabilidad, en términos tanto verticales como horizontales. Se observa que, en el discurso político en América Latina, se atiende más a la participación. Sin embargo, para su encausamiento (estructuración y canalización), las instituciones son tan indispensables como lo es su reforma para aumentar la gobernabilidad.

El tercer desafío es de índole general, íntimamente vinculado con los anteriores, se refiere a dos observaciones: por un lado, la falta de fe en las instituciones y, por el otro, el menosprecio de la importancia de las instituciones.

Así el Estado sería según la fórmula del profesor De la Cueva la organización creada por un pueblo para realizar sus ideales de justicia para todos los hombres. De tal manera que el Estado social es un paso arriba del Estado clásico, individualista y liberal, que evoluciona como lo expresa García (2010: 604) para convertirse en organización política y jurídica en la cual se reconoce la estructura grupal de la sociedad y la necesidad de armonizar los intereses de los grupos sociales, económicos, políticos y culturales, cada vez más complejos, a través de los principios de la justicia social.

La transformación es prerequisite indispensable para fortalecer el Estado de Derecho, así lo ha afirmado el comisionado del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), quien señaló que es momento de replantear la estrategia para consolidarla y fortalecerla (Zaldívar, 2010: 1)

Por lo tanto, podemos afirmar que la transparencia y la rendición de cuentas no pueden ir por carriles separados.

## Democracia contemporánea

La transparencia debe ser entonces un campo donde se permita el ejercicio de la ciudadanía como lo expresa Jiménez (2003: 1) respecto a su derecho de conocer sobre las acciones gubernamentales. Pero además, los gobiernos tienen que aprender a ser transparentes y la ciudadanía tiene que aprender a cómo defender la transparencia y cómo fomentarla. Sin duda son procesos complementarios y necesarios en la democracia.

Los dos elementos fundamentales de la democracia, según Mansilla (2008), son: a) la suposición de que los ciudadanos son capaces de decidir adecuadamente acerca de los asuntos públicos; y b) que las decisiones son tomadas con libertad individual y responsabilidad cívica. Frente a estos supuestos teóricos se halla la realidad empírica del presente.

El liberalismo postmoderno el sistema de libertades públicas e individuales tiende a transformarse en derechos individualistas, subjetivos y posesivos, que adoptan un carácter instrumentalista, consagrados a defender sólo intereses particulares y motivos utilitaristas. (Habermas citado en Mansilla, 2008). Por ello se puede aseverar que a los actuales regímenes basados en el liberalismo económico les falta el ámbito de la solidaridad. Sin esta última no puede prosperar la dimensión de los derechos políticos, ya que la utilización de derechos (también en la constelación de la autonomía privada) presupone una determinada orientación hacia el bien común: las normas, las leyes y las regulaciones generales derivan su legitimidad del hecho de que podrían haber sido postuladas o anheladas por todos.

En relación a la temática desarrollada Carbonell (2010: 197) expresa que el derecho de acceso a la información en sentido amplio se relaciona con la libertad de expresión, con los derechos electorales y, más en general, con la concepción democrática del Estado contemporáneo, que la Constitución mexicana recoge explícitamente en su artículo 40.

Una democracia requiere de un funcionamiento transparente y responsable por parte de los poderes públicos; esto significa que los ciudadanos deben tener la capacidad jurídica de conocer en todo momento la conducta de sus gobernantes. Para los derechos sociales, es esencial

tener asegurado el derecho a la información: concretamente para poder hacerlos justiciables. Por varias razones. En primer lugar, porque la información en materia de derechos sociales es necesaria para verificar que los poderes públicos estén cumpliendo con sus obligaciones.

En este sentido, se expresa Mansilla (2005: 17) al manifestar que curiosamente en segundo lugar, porque frente a los fenómenos de corrupción y de funcionamiento opaca de las grandes estructuras burocráticas encargadas de administrar los recursos destinados a la satisfacción de los derechos sociales, la información puede ser una vía de control y un requisito para denunciar actos ilegales.

Curiosamente la democracia moderna a la que es propia una considerable diversidad de opiniones y una pluralidad de intereses no funciona bien bajo la presión de los medios modernos de comunicación social que, pese a su extraordinario número, producen como efecto final un *uniformamiento* de ideas matrices e imágenes cotidianas, con lo cual la dimensión del futuro (político, programático, cultural) se empobrece. La sobresaturación mediática con fragmentos informativos de dudoso valor específico, provoca la apatía de los votantes, entre cosas porque desaparece la diferencia entre votar y ser encuestado. Además: el desplazamiento de la política desde el foro clásico y otras instancias de reflexión hacia el espectáculo televisivo (y, en general, hacia el plano audiovisual) lleva a que la política se contagie del carácter de los medios y se vuelva algo temáticamente efímero, intelectualmente ligero, fácilmente digerible. Las imágenes fugaces tienen preeminencia sobre lo inteligible y lo reflexivo: con esto está dicho casi todo.

Por su parte Iriarte (2003: 1) considera que la discusión sobre la definición acerca de la democracia está atravesada por diferentes debates. Desde los antiguos griegos hasta Rousseau, se pensaba a la democracia como democracia directa, en la cual los ciudadanos ejercen el derecho a la participación en la toma de decisiones sin intermediación.

La democracia se asocia desde entonces con soberanía popular, voluntad general e interés común. Esta concepción tradicional de la democracia se articula en torno al protagonismo central del pueblo concebido como soberano, como un todo homogéneo y capaz de producir una voluntad colectiva.



Los protagonistas de este tipo de democracias son los sujetos, capaces de identificar aquello que constituye el bien común. Estas concepciones fueron elaboradas para sociedades simples y apenas industrializadas.

Iriarte (2003: 3) cita a Robert Dahl (2002), quien es el autor más representativo de la teoría pluralista de la democracia. Postula que la democracia es un ideal imposible de realizar en la práctica, por lo que debemos descartar el término de democracias reales. Lo que existe son prácticas reales o poliarquías, es decir, combinaciones de liderazgos con control de los no líderes sobre los líderes, regímenes cuyos actos presentan una correspondencia con los deseos de muchos de sus ciudadanos durante un largo período de tiempo. El término poliarquía incluye a una gran variedad de organizaciones que, difiriendo entre sí, será llamada comúnmente democracias. Algunas de sus características son: 1) que el control de las decisiones gubernamentales sobre las medidas oficiales le corresponde a funcionarios electos; 2) los funcionarios electos son elegidos y luego sustituidos por elecciones libres relativamente frecuentes; 3) en esas elecciones tienen derecho a votar prácticamente todos los adultos; 4) también tienen derecho a ocupar cargos presentándose como candidatos; 5) los ciudadanos gozan del derecho de Libertad de expresión; 6) tienen acceso a diversas fuentes de información; 7) tienen derecho a formar asociaciones políticas que procuran influir en el gobierno rivalizando en las elecciones.

Las poliarquías se dan en sociedades pluralistas, lo que presupone el reconocimiento de la dispersión en el poder, la presencia de ciudadanos con distintos intereses con posibilidad de agruparse libremente, la existencia de grupos de interés libre, competitivo.

El Estado desempeñó un papel activo y decisivo en todos los ámbitos del desarrollo económico y social, de modo que se le vinculó, efectivamente, con el bien común. Como lo manifiesta Nohlen (2003: 1) esta era la identificación que daba fuerza a la democracia, no sólo como idea sino también como régimen político y forma de vida, en las sociedades occidentales.

Por lo tanto, el fortalecimiento del compromiso del ciudadano con la democracia a través de los mecanismos de la democracia directa o plebiscitaria. Esta reforma conllevaría una mayor participación de las

asociaciones civiles en la toma de decisiones, cuyo campo en cuanto a materias expuestas a decisiones directas tendría que ser ampliado. En breve: una reforma que aumente la participación en la democracia.

La creación de nuevas instituciones con el propósito de una mayor racionalización de la política. Estas instituciones tendrían que ser autónomas, lo que implicaría estar ubicadas fuera de la competencia de los partidos políticos.

Para poder debatir acerca de las grandes orientaciones políticas en el marco de horizontes más lejanos y tomar decisiones al respecto. En breve: una reforma que aumente la *reformabilidad* de la democracia, o sea el derecho a la transparencia.

Por lo tanto, nos hallamos en el tiempo y el espacio de las transiciones, entre ellas la denominada transición a la democracia. Como lo expresa García (2010: 626) los procesos de transición generalmente hacia una democracia formal, que recoja los apremios del pluralismo y modere las iniciativas de los protagonistas históricos se explican desde una doble perspectiva: sea por la existencia de condiciones objetivas que los precipitan; o sea por el consenso de los actores que los acuerdan.

## Legislación

A continuación se presentan las estadísticas globales sobre sesenta y nueve Leyes de Acceso a la Información que David Banisar (citado por Hill, 2006: 5) ha producido (a julio de 2006).

**Tabla 1.** Países que cuentan con Ley de acceso a la información

País	Año	País	Año	País	Año
Suecia	1766	Irlanda	1997	Jamaica	2002
Colombia	1888	Israel	1998	Perú	2002
Finlandia	1951	Letonia	1998	Tayikistán	2002
Estados Unidos	1966	República Checa	1999	Uzbekistán	2002
Dinamarca	1970	Albania	1999	Zimbawe	2002
Noruega	1970	Georgia	1999	Angola	2002
Francia	1978	Grecia	1999	Croacia	2003
Australia	1982	Japón	1999	India	2003



Nueva Zelanda	1982	Liechtenstein	1999	Kozovo	2003
Canadá	1983	Trinidad y Tobago	1999	Armenia	2003
Austria	1987	Sudáfrica	2000	Eslovenia	2003
Filipinas	1987	Inglaterra	2000	Turquía	2003
Italia	1990	Slovakia	2000	Argentina	2003
Holanda	1991	Bosnia y Herzegovina	2001	República Dominicana	2004
Hungría	1992	Bulgaria	2000	Serbia	2004
Ucrania	1992	Lituania	2000	Suiza	2004
España	1992	Moldavia	2000	Ecuador	2004
Portugal	1993	Estonia	2000	Antigua	2004
Belice	1994	Polonia	2001	Azerbaiján	2005
Bélgica	1994	Rumania	2001	Alemania	2005
Islandia	1996	Panamá	2002	Montenegro	2005
Corea del Sur	1996	Pakistán	2002	Uganda	2005
Tailandia	1997	México	2002	Macedonia	2006

Fuente: David Banisar, *Freedom of information around the world*, 2006.

Como se puede observar en la tabla anterior, aunque la primera ley de acceso a la información gubernamental a nivel mundial fue publicada en Suecia en el año de 1766 (llamada Ley para la Libertad de Prensa y del Derecho de Acceso a las Actas Públicas, Ackerman y Sandoval, 2004), la gran mayoría de las leyes en la materia han sido aprobadas en los últimos veinte años, incluyendo la mexicana en 2002.

En la tabla se ve también que existen leyes de acceso a la información no sólo en las regiones más desarrolladas del mundo, sino que poco a poco aquéllas se han ido extendiendo a todos los continentes. De hecho, algunos países altamente desarrollados, como Suiza o Alemania se encuentran entre los países que sólo en años recientes han aprobado una ley en la materia, mientras que otros como Filipinas, Hungría, Ucrania y Belice aprobaron sus respectivas legislaciones con bastantes años de anticipación.

La idea principal de la Ley de Transparencia como lo expresa Carbonell (2010: 189) es que el poder público opere como lo debe hacer en un sistema democrático: con plena transparencia y rindiendo cuentas claras a la ciudadanía.

En lo que toca a la región latinoamericana, México se encuentra entre los países pioneros en la materia con una Ley que fue aprobada en el mismo año que la ley peruana, y tan sólo después de las leyes colombiana y panameña. Por su parte, resulta notable que algunos

países de la región como Brasil y Chile aún no cuentan con una legislación similar, si bien en el caso chileno la aprobación de una ley en la materia está a punto de concretarse.

## **Transparencia y acceso a la información en México**

Como en el caso de muchos otros países, en México el tema de la transparencia y el acceso a la información es relativamente reciente. Si bien desde 1977 se estableció en el artículo sexto constitucional que el derecho a la información será garantizado por el Estado, en realidad los alcances prácticos de dicho artículo fueron muy limitados por las diversas interpretaciones jurídicas que hasta mediados de los años noventa hicieron las instituciones del poder judicial de la federación (López Ayllón, 2005). De hecho, los conceptos de transparencia y derecho de acceso a la información, entendidos en su sentido moderno, sólo comenzaron a introducirse en las discusiones nacionales rumbo a finales de los noventa, como parte de la incorporación de México a la Organización de Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

Una vez consensuadas las diversas iniciativas presentadas, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG) fue aprobada por unanimidad en el Pleno de la Cámara de Diputados el 24 de abril de 2002. El 30 de abril de 2002 el Congreso aprobó por unanimidad la nueva LFTAIPG, la cual fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio del 2002 y entró en vigor un año después.

La LFTAIPG tiene entre sus objetivos principales en el artículo 4 como lo expresa Hill (2006: 10):

Proveer lo necesario para que toda persona pueda tener acceso a la información mediante procedimientos sencillos y expeditos.

- Transparentar la gestión pública mediante la difusión de la información que generan los sujetos obligados.
- Favorecer la rendición de cuentas a los ciudadanos, de manera que puedan valorar el desempeño de los servidores públicos.
- Mejorar la organización, clasificación y manejo de los documentos

– Contribuir a la democratización de la sociedad mexicana y la plena vigencia del Estado de derecho. En cuanto a la información que puede considerarse confidencial, la ley señala fundamentalmente los datos personales que requieran el consentimiento de los individuos para su difusión, distribución o comercialización (art. 18). Entre las obligaciones de transparencia se encuentran la información relativa a:

- a) La estructura orgánica
- b) Las facultades de cada unidad administrativa c) La remuneración mensual por puesto
- d) Las metas y objetivos de las unidades administrativas e) Los servicios ofrecidos y
- f) Los resultados de las auditorías al ejercicio presupuestal.

El ejercicio del derecho de acceso a la información ha estado condicionado por el marco normativo del estado en cuestión, con consecuencias no tan benéficas para la transparencia y la rendición de cuentas.

El 24 de abril de 2007, el Congreso de la Unión aprobó finalmente la reforma al artículo 6º constitucional, fue también aprobada por los congresos estatales necesarios para volverla una realidad jurídica nacional. De acuerdo con esta reforma, las leyes estatales y los reglamentos municipales en materia de transparencia y acceso a la información deberían quedar homologados en ciertos estándares mínimos establecidos para el 24 de abril de 2008. Además, en un período no mayor a dos años debería implantarse los sistemas electrónicos de consulta en todos los gobiernos.

En esencia, y después de haberse analizado la LFTAIPG y las leyes locales, la reforma al artículo 6º de la Constitución establece que la normatividad respecto al derecho de acceso a la información en el país debe obedecer los siguientes principios.

1. Toda la información es pública. Por excepción existe información que es considerada como reservada por razones de interés público.
2. La información que se refiere a la vida privada y los datos personales es considerada confidencial y es de acceso restringido.
3. Cualquier persona puede acceder a la información sin necesidad de acreditar interés alguno, o justificar su utilización.

4. El derecho de acceso a la información debe ser eficaz y eficiente. Los procedimientos requeridos para su ejercicio deben ser sencillos, y el tiempo estipulado para la entrega de información no debe exceder los 20 días hábiles.
5. Debe establecerse un mecanismo de revisión de las respuestas que nieguen el acceso a la información, y éste será encargado a un órgano especializado, autónomo e imparcial.
6. En caso de que exista un conflicto entre el principio de publicidad y la necesidad de guardar reserva de la información pública, éste se deberá resolver mediante la evaluación del daño que pudiera causar la difusión de la información, o bien, por la acreditación de causas de interés público.
7. Las conductas de los servidores públicos que atenten contra el ejercicio del derecho a la información serán consideradas como graves.
8. Los sujetos obligados deben poner a disposición de la ciudadanía un mínimo de información sobre los aspectos más relevantes de su actuar administrativo.
9. Debe hacerse un esfuerzo por mantener los archivos administrativos actualizados y confiables.

Aunque la aprobación de esta reforma como lo expresa Hill *et al.* (2006: 18) se limita en principio a un ámbito jurídico, al que deberá seguir un proceso complejo de implementación administrativa, sin duda puede afirmarse que se trata de un gran paso en la consolidación del derecho que todos los mexicanos tienen, sin importar en qué entidad federativa o municipio viven, para acceder a toda la información en poder de los organismos públicos del país.

Un segundo proceso será el de Mejora de los Portales de Transparencia de las instituciones del gobierno federal. Las páginas web de las dependencias y entidades se han convertido en el vehículo principal para atender las demandas informativas de la ciudadanía, y para hacer públicas las acciones y decisiones gubernamentales. Sin embargo, en la actualidad existe una enorme heterogeneidad en las herramientas tecnológicas que las dependencias del gobierno federal utilizan para ofrecer esa información, lo cual provoca que el acceso sea dispar.

## Bibliografía

- Carbonell, M. (2010). El derecho de acceso a la información y el Poder Judicial de la Federación. *Boletín de Derecho Comparado* 3. Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM.
- Castelazo, J. R. (2005). La transparencia: entre la ética pública y la política gubernamental. *Congreso Internacional del CLAD sobre La Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Chile, del 18 al 21 de octubre.
- García, S. (2010). Estado democrático y social de derecho. *Boletín de Derecho Comparado* 98. Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM.
- González, L. M. (2008). *Transparencia: Una premisa indispensable en el buen gobierno de los municipios del sur de Sonora*. Recuperado de: [www.revistainvestigacionacademicasinfrontera.com//TRANSPARENCIA.pdf](http://www.revistainvestigacionacademicasinfrontera.com//TRANSPARENCIA.pdf)
- Hill, B. Hernández, A Dussauge, L. (2006). *Transparencia y Acceso a la Información Pública: Ideas, casos internacionales y experiencia mexicana*. SECITCC INFONAVIT.pdf
- Iriarte, M. (2003). Democracia y ciudadanía: Reflexiones sobre la democracia y los procesos de democratización en América Latina. *Futuros Revista Trimestral Latinoamericana y Caribeña de Desarrollo Sustentable* 1 (4).
- Jiménez, R. (2003). *Reflexiones sobre la transparencia en los gobiernos locales: Avances sobre el programa Ciudadanos por municipios Transparentes CIMTRA*.
- Lucardi, A (2009). Nueva Zelanda y Dinamarca: Los líderes del desarrollo. En *Democracia. Mercado y Transparencia* 4 (4).
- Mansilla, F. (2008). Las ambivalencias de la democracia contemporánea en un mundo insoportablemente complejo e insolidario. *Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas* 7 (2).
- Nohlen, D. (2003). Desafíos de la democracia contemporánea. Recuperado de: <http://www.web.onpe.gob.pe/modEscaparate%5C-caratulas%5Cnohlen.pdf>

# ***Refacultamiento ciudadano: el ejercicio democrático en la transparencia, la contraloría social y la rendición de cuentas***

*Atenas Hernández Sánchez  
José Rigoberto García Vargas  
José Ojeda Bustamante  
Tamara López Ortega*

## **Introducción**

Nuestro país se sitúa en la ruta de un largo camino hacia la construcción de su democracia. No se trata de un tema fortuito, sino de una construcción social que ha implicado enormes cambios en las estructuras sociales, políticas, económicas y en prácticamente todas las dimensiones que se puedan enunciar.

En “lo social” se ha incidido, porque la democracia implica un cambio de paradigma en la identidad, lo que a su vez, debe ser capaz de modificar los patrones culturales de una sociedad: sus valores, sus actitudes, sus intercambios, sus instituciones, sus sistemas, etcétera.

Un ejemplo palpable de esta tesis es que hace medio siglo, no se recurría al uso –y abuso– del término *democracia* dentro de nuestros referentes sociales (familias, escuelas, iglesias, centros de trabajo, etcétera), tal como lo hacemos hoy.

Otro ejemplo, llevado a la arena de los consensos y disensos sociales que prevalecen en el país, es que el valor de la pluralidad, expresada en el reconocimiento de las minorías, es cada vez más visible.



En cuanto a las prácticas de gobernabilidad, por ejemplo, tenemos que cuestiones como la represión y las prácticas recurrentes de un gobierno autoritario, hoy son impensables, pues existen contrapesos reales a través de redes sociales que han permitido difundir ampliamente toda clase de ideas y posicionamientos.

Aun cuando en nuestro país impera una distorsión en el mercado de las comunicaciones, los ciudadanos hemos aprendido a construir canales masivos, que permiten a la vez, denunciar, difundir y expresarnos. También hemos aprendido, en ese sentido, a prescindir en alguna medida del oligopolio de los medios de comunicación tradicionales.

Ciertamente, el hecho de fungir como monitores del ejercicio del poder y por nuestra injerencia en la *cosa pública*, ha ido delineando nuevas formas de pensar, entender y actuar en relación con la política y el ejercicio de la ciudadanía. Cuestiones que robustecen nuestra democracia.

En cuanto al impacto en “lo político”, respecto de nuestra democracia, vale la pena recordar una fecha en nuestros anales históricos, en la cual registramos nuestra propia *caída de un muro*. Nos referimos a las elecciones del año 2000, que marcaron el inicio de la transición y el fin de ocho décadas de hegemonía partidista. La cual se caracterizó por un ejercicio monopólico del poder y la cooptación del espacio público. Cuestión que en apariencia se diluyó con dicho proceso, sin embargo, se encuentra latente en el inconsciente colectivo mexicano con muchas de sus manifestaciones: paternalismo, estatismo, corporativismo, malinchismo, autoritarismo y corrupción consuetudinaria.

Respecto a cómo permeó “lo económico” en la cuestión de la democracia (y viceversa), es necesario entender una particularidad del proceso democrático en México: el desarrollo de la democracia es paralelo a la apertura de los mercados económicos. Tal cuestión, ha sostenido un impacto profundo en el modelo económico que surgió tras la revolución mexicana.

Nuestra democracia ha adquirido matices económico-políticos, que en ese sentido, han dado pie al florecimiento de las libertades económicas de la mano de las libertades civiles y políticas. Pues a mayores espacios cedidos al ciudadano, mayores son los espacios para la incidencia del sector privado.

A nuestra manera, construimos el eje de la gobernanza como una pieza clave en el ajedrez de la agenda pública. O expresado de otra manera: el refacultamiento de la sociedad civil, expresado en la inserción de un número importante de agentes privados en la solución de problemas públicos.

Por lo anterior se reconoce la existencia de una reconfiguración del espacio público, pues *las reglas del juego autoritario* se han venido disolviendo en la medida en la que ganan terreno *las reglas del juego ciudadano*.

## Antecedentes

Nadie duda —a pesar de que existan enormes pendientes— que los espacios de decisión han dejado de ser monopolio exclusivo de la clase política mexicana, para ser espacios compartidos con amplios sectores de la sociedad civil.

Lo anterior, ha sido capaz de exhibir que los esquemas autoritarios en el ejercicio del poder, son ya anacrónicos. Y que, entonces, es necesario delinear una nueva relación entre gobierno y sociedad. En la que esta última, ejerza un papel centrado en dos valores: proactividad y corresponsabilidad. Lo cual es contrario al papel de *súbdito* y de *sujeto-receptor* de políticas, programas y/o acciones de gobierno.

Transitar hacia una cultura política de tipo democrática, como es la primera condición planteada, conduce a la generación de entornos que permitan que el ciudadano reivindique su papel dentro de un sistema democrático: el de soberano.

Los mexicanos hemos dado el paso a través de un andamiaje institucional, que pretende ser armónico con la sociedad mexicana. Entre las diversas disposiciones existentes, destacamos al Artículo Sexto Constitucional; cuyo impacto atravesó tres cuestiones fundamentales dentro de una democracia abierta: derecho de acceso a la información pública, transparencia, rendición de cuentas, contraloría social y protección de datos personales en posesión de particulares.

Las adecuaciones que pueda realizarse dentro de un sistema político, tienen por lo general diversas motivaciones. Una, que desde nuestro punto de vista fue trascendental, es la disrupción entre la sociedad

política y la sociedad civil, a partir de los movimientos disidentes que se registraron entre 1968 y 1971; cuyos resultados fueron acciones de represión orquestados desde dentro de la “caja negra” del sistema político mexicano, que en ese momento, vivía una relación simbiótica con un sólo partido político.

La sangre que corría desde las plazas públicas o desde los terrenos de lo subrepticio, urgieron a la necesidad de abrir espacios de participación para amplios sectores de la oposición (dentro de ellos, la sociedad civil). Los cambios se dieron paulatinamente...

Lo anterior culminó en un evento importantísimo en nuestro sistema político: la composición del Congreso en el año de 1997. Año que marcó la etapa de los gobiernos divididos. Es decir, por primera vez se da un equilibrio de poderes a través de pluralismo dentro del Poder Legislativo: en el Congreso, el PRI perdió la prerrogativa de construir mayoría (y por ende, consensos en el esquema del presidencialismo).

Los espacios cedidos a las minorías, resultaron en un cambio profundo para el país. Y aunque podría verse como un dique para la construcción de acuerdos (más aun por las condiciones que precedieron a los “gobiernos divididos”), la realidad es que el poder legislativo es desde entonces, un órgano más productivo y dinámico. Y políticamente hablando, el sistema ganó mayor legitimidad frente a una ciudadanía situada en el proceso de construir su identidad democrática (aun cuando se encontraba, al mismo tiempo, avasallada por el autoritarismo sistémico).

En cuanto a la cuestión de “la legitimidad”. México hacia el exterior, también afrontó el reto que implicaba el reconocimiento internacional. A través de su inserción en la dinámica global, sobrevino la alineación a las tendencias mundiales...

En ese sentido, es necesario contextualizar, que una década y un lustro antes de 1997, inició en el mundo una nueva dinámica en el que la “democracia liberal” cobraba fuerza, de la mano de la tendencia hacia las políticas de corte monetarista o el “thatcherismo”.

Los intelectuales que postulaban un “nuevo liberalismo”, con autores como Friedman, Milton, Hayek, Popper, la Sociedad Mont Pelerin, entre otros. Quienes además de promover una doctrina económica, marcaron una tendencia al establecer que la democracia es el sistema político y forma de gobierno ideal.

Lo anterior se suma a planteamientos como “Modernización o Autoritarismo” de Guillermo O’Donell; una “Cultura Cívica” bajo la conducción de Gabriel Almond and Sidney Verba; “la modernización” de Martin Lipset; “el gobierno de muchos” según Robert Dahl; el “poder ciudadano”, cavilado así por John Rawls; la denuncia sobre la existencia de un partido “hegemónico y corporativista” en pleno siglo XX, en las plumas de Ai Camp y Sartori; o la profecía sobre que la democracia seguirá vigente hasta el apocalipsis, según Fukuyama...

Estos fueron algunos de los muchos intelectuales que trazaron la ruta que debería seguir la democracia occidental moderna. O dicho en palabras de Leonardo Morlino: los estándares de la “Calidad de la Democracia”.

Simultáneamente, al cambio de paradigma internacional, surgen las tendencias de “alergia social” hacia los gobiernos autoritarios; hacia los Estados Paternalistas y “derrochadores”; hacia la corrupción, la opacidad; hacia la ausencia de libertades, etcétera.

Lo anterior se suma al anhelo de democracia de los ciudadanos mexicanos y a la presión que ejerce un importante “lobby internacional”. De este último, destacamos los siguientes eventos:

- El “Protocolo de Washington” signado en 1992, en el que la delegación mexicana reiteró a la “Organización de Estados Americanos” su compromiso con la democracia.
- El “Tratado de Libre Comercio para América del Norte”, firmado entre los EEUU, Canadá y México, e implementado en 1994. No sólo dio pie a una progresiva liberación comercial entre estas naciones; pues al significar un proceso de “integración”, ha sido aprovechado por nuestro principal socio comercial para posicionar su agenda hacia el resto del continente, la cual se centra en dos pilares fundamentales: democracia y libre comercio.
- En 1994, México se adhiere a la “Organización de Cooperación y el Desarrollo Económico”, organización intergubernamental que dentro de sus cometidos se encuentran fortalecer el papel de la democracia.
- 1994 fue el año que marcó la ciudadanización del órgano electoral, quien cuenta con capacidad de reglamentación en la mate-

ria. Además de existir un órgano jurisdiccional capaz de calificar las elecciones, resolver impugnaciones y salvaguardar derechos políticos. Aunado a este esfuerzo doméstico, existen Misiones de Observación Electoral que permiten a organismos internacionales escrutar los procesos electorales.

Derivado de lo anterior, comenzaron a surgir necesidades y aspiraciones, propias de una sociedad y un contexto en el que la democracia comienza a adquirir un mayor grado de “sofisticación”. En México, los ciudadanos, organizaciones de la sociedad civil, las propias instituciones gubernamentales, los organismos intergubernamentales nacionales e internacionales, centros académicos y sociedad en general, han comenzado a contrapuntar temas como:

- Ruptura de la simbiosis actual que impera en la relación de Poderes de Estado-Partido en Turno.
- Autenticidad en el Estado de Derecho, en el que los ordenamientos jurídicos, el criterio de la justicia y el respeto a los derechos humanos sean el valor más alto.
- Mecanismos que doten de mayor certidumbre a los procesos electorales.
- Expresión de la voluntad popular a través, no sólo de las elecciones, sino de acciones de gobierno y orientación de los presupuestos.
- Sociedades plurales en la que la diversidad sea respetada y fomentada.
- Figuras autónomas a cualquier poder con peso real: ombudsman, procuradores, fiscales, comisionados, órganos garantes, órganos de derechos humanos, autoridades electorales, jueces, legisladores, etcétera.
- Mayores libertades económicas que se acompañen de bienestar social, para mermar las brechas educativas, culturales, sociales y económicas.
- Fuentes plurales y alternativas de información, principalmente en los oligopolios de imprenta, la radio y el duopolio televisivo

- Gobernabilidad democrática y Gobernanza, es decir, capacidad de respuesta a las demandas sociales e inserción de amplios sectores de la sociedad civil en la toma de decisiones.
- Seguridad Humana, Responsabilidad con el Medio Ambiente, Flora, Fauna y Zonas Naturales/Reservas Protegidas, pues se ha generado una conciencia planetaria respecto a este tema, que a su vez ha generado solidaridad internacional. Un sistema que se precie de ser democrático, no puede prescindir del bienestar de las futuras generaciones.
- Acceso a la Información Pública, Transparencia, Contraloría Social y Rendición de Cuentas, pues es interés de los ciudadanos que las instituciones garanticen que los recursos y su impacto social que tienen un origen público, se coloquen en una vitrina pública. Y por su naturaleza, deberían estar sujetos al escrutinio público, junto con el actuar de las autoridades públicas.

En este último punto, vale la pena detenernos para señalar que la “Transparencia” ha tenido buena acogida entre los ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil.

Se trata de cuestiones que van ganando terreno dentro de la opinión pública mexicana, pues somos una sociedad ávida de una democracia de resultados. La transparencia ha demostrado ser un medio efectivo para la inhibición de la corrupción y un paso previo –y necesario– a la edificación de controles ciudadanos y para el ejercicio de rendición de cuentas.

La transparencia (que sigue siendo un gran pendiente, aún en estos días), comenzó a ser un tema en boga a partir de la alternancia en el año 2000. Primeramente, fortalecida a nivel discursivo, por la presión de importantes sectores académicos, intelectuales, periodísticos, intergubernamentales, empresariales, estudiantiles, institucionales, etcétera. Una vez inserta en la agenda pública como tema prioritario, luego es un asunto que requiere acciones concretas a nivel normativo.

## **¿Qué representa CIMTRA?**

Es en el tenor de los eventos antes citados, surge “Ciudadanos por Municipios Transparentes”. Organización que se declara:

- Haber sido concebida en el año 2001, pero dada a conocer ante la opinión pública en el 2002.
- Basar su trabajo en cuatro pilares que influyen directamente en la búsqueda de la transparencia
  - a) El municipio como la autoridad más cercana a la gente y que por lo tanto su influencia en la vida cotidiana es importante y los Congresos locales como el actor y hacedor del marco normativo que debe ser contrapeso y ejemplo en el tema de transparencia.
  - b) La promulgación de los 10 Criterios de Mejores Prácticas en Gobiernos Locales por la Conferencia Habitat II ONU, celebrada en Estambul en 1996 y de donde se desprende el de Promoción de la responsabilidad y la TRANSPARENCIA
  - c) Al momento de su creación, sólo existían modelos de medición nacional y estatal (no municipal) y miden corrupción (no transparencia).
  - d) Disminuir la brecha de la transparencia entre los municipios del país.

CIMTRA es en palabras de su propio portal en Internet: “un colectivo en alianza voluntaria de diversas organizaciones sin fines de lucro, apartidista y cuyo principal objetivo es mejorar la transparencia en dos ámbitos gubernamentales; gobiernos municipales y Congresos locales, al tiempo de coadyuvar en la institucionalización de la relación Gobierno-Sociedad. Para lograr lo anterior se han desarrollado dos herramientas que responden a cada uno de los ámbitos”.

## **La herramienta CIMTRA como metodología transversal: la transparencia de la mano de la contraloría social y la rendición de cuentas.**

*Una sucinta revisión a los temas de Transparencia y Acceso a la información Pública: dos elementos entrelazados*

En el cuanto al proceso de transición a la democracia (que no consolidación) referido en el capítulo anterior, es necesario señalar que fue determinante para entender nuestra realidad actual. Ya que el tema de la transparencia, además de haber alcanzado un reconocimiento importante en un sector amplio de la población, es el principio de un ejercicio de poder público en público (Ugalde, 2002).

En la actualidad, la transparencia y el acceso a la información pública son herramientas que los ciudadanos han empezado a conocer y a oír; pero aún tenemos camino por recorrer, pues se requiere un rediseño en lo institucional y una transformación en los patrones culturales de la población.

Es por ello que desde CIMTRA pedimos que el gobierno sea transparente, pues al mismo tiempo estamos solicitando que las organizaciones públicas que conforman un gobierno, hagan del dominio público la información bajo la cual diseñan, ponen en práctica y evalúan las políticas públicas que están bajo su responsabilidad.

Jacqueline Peschard define esta capacidad como “una característica que abre la información de las organizaciones políticas y burocráticas al escrutinio público”. La transparencia no implica un acto de rendir cuentas a un destinatario específico, sino la práctica de colocar la información en la “vitrina pública”, para que los interesados puedan revisarla y analizarla.

La Transparencia no puede ser vista únicamente como un “aparador limpio” que protege los asuntos públicos, sino como una ventana abierta y en constante interacción que sirva como medio para incidir en la vida social; fortaleciendo la legalidad, y como mecanismo de combate a la corrupción y a la ineficacia gubernamental.

Pues es cierto que toda democracia que se precie de estar consolidada, brinda a sus ciudadanos el derecho a la diversidad de fuentes de información, independientes y de carácter gubernamental; que le permitan evaluar acciones, establecer opiniones y participar en el espacio público y político.



Pues: “El derecho de acceso a la información pública se focaliza en el ámbito del derecho a la información, entendido éste, como la garantía que toda persona tiene para obtener información (noticias, datos, hechos, opiniones e ideas), informar y ser informada, y engloba tanto libertades individuales (libertad de pensamiento, expresión e imprenta) como otras de carácter social (el derecho de los lectores, escuchas o espectadores a recibir información objetiva, oportuna y el acceso a la documentación pública)” (Navarro, 2004).

En ese sentido, el derecho de acceso a la información pública está contemplado en La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como un derecho fundamental. Por otro lado, en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, se otorga a los ciudadanos el derecho a conseguir información bajo el resguardo del gobierno, sin la necesidad de demostrar interés legal.

Por lo tanto, el derecho de acceso a la información, consiste en un conjunto de normas jurídicas que permiten analizar los registros y datos públicos en posesión de los órganos del Estado, es decir, es un derecho que permite a los ciudadanos pedir documentos al gobierno. La voluntad por transparentar el quehacer de los servidores públicos, siempre debe acompañarse de una actitud proactiva por parte de los funcionarios públicos y los representantes electos por la ciudadanía.

Para concluir, tenemos entonces dos distinciones: la primera es que “la Transparencia” es proactiva porque hace disponible al ciudadano, la información, aun cuando el ciudadano no la requiera o no la utilice. Segundo: “el Acceso a la Información” es reactiva, porque le brinda al ciudadano la posibilidad de solicitar la información que no está disponible.

### *Una sucinta revisión al tema de la Contraloría Social*

La todavía Secretaría de la Función Pública define a la Contraloría Social como el “conjunto de acciones de control, vigilancia y evaluación que realizan las personas, ya sea de manera organizada o independiente, bajo un esquema de derechos y compromisos ciudadanos, con el propósito de que la función gubernamental se realice en términos de transparencia, eficacia y honradez”.

La figura de Contraloría Social en México, es relativamente nueva y está considerada como un mecanismo de rendición de cuentas vertical/transversal que puede ser efectiva en la lucha contra la corrupción, en la construcción de ciudadanía y la participación de ésta en lo público.

Lo que caracteriza y diferencia a la Contraloría Social de otras formas de participación es que, en primer lugar, su intervención en lo público, se orienta específicamente al control, la vigilancia y evaluación de las acciones y programas de gobierno y, en segundo lugar, que estas instancias son institucionalizadas, es decir, están reguladas por medio de normas legales como leyes, reglas de operación, lineamientos, etc. (Hevia, 2006).

Varios autores señalan que la Contraloría Social es propicia en el marco de una rendición de cuentas vertical. Para Smulovitz y Peruzzotti representa “un mecanismo de control vertical, no electoral, de las autoridades políticas, basado en las acciones de un amplio espectro de asociaciones y movimientos ciudadanos, así como también en operaciones mediáticas”. Ya que las iniciativas de estos actores tienen por objeto monitorear el comportamiento de los funcionarios públicos, exponer y denunciar actos ilegales de éstos y activar la operación de agencias horizontales de control (Hevia, 2006).

Para Hevia existe una distinción adicional, en la que se puede enmarcar la Contraloría Social: la redición de cuentas social. La cual es definida como el control por medio de acciones ciudadanas y la activación de instancias horizontales (como las denuncias ante la prensa y ante los tribunales) y transversal, con la inclusión de los ciudadanos en el ejercicio del control.

### *Contraloría Social Fuerte y Débil*

Existe una amplia gama de mecanismos y acciones que pueden definirse como de Contraloría Social (Cunill, 2007); sin embargo, vale la pena puntualizar cuáles acciones se pueden considerarse como ejercicios de Contraloría Social y cuáles no, a partir de los resultados que estén generando.

Por lo anterior, se propone una distinción entre contraloría social fuerte – contraloría social débil, es evidente que no todas estas acciones poseen mecanismos concretos para ejercer el control, se limitan

al mero intercambio de información y en la práctica, no tienen consecuencia alguna, no logran evitar o inhibir actos corruptos o discrecionales. De ahí que sea necesario distinguir una contraloría social fuerte y una débil (Hevia, 2006).

Para precisar, Hevia menciona que las acciones de una “contraloría social fuerte” son las que tiene mecanismos que permiten generar consecuencias, tales como: modificaciones en las reglas de operación, cambios en las formas de organización de las acciones gubernamentales, apertura de nueva información, etcétera.

Por el contrario, las acciones de una contraloría débil, no evidenciarán consecuencias importantes; como podrían ser: testigos sociales o comités de obra, que por falta de información respectiva, su actividad se verá limitada y no se generará ningún cambio ni en el corto ni en el mediano plazo.

La propuesta de Hevia y de Cunill es que para construir una Contraloría Social fuerte, se requieren de instrumentos específicos, como lo son la autonomía y los recursos de poder.

Pues, el primer elemento para identificar las instancias de Contraloría Social fuerte es la autonomía del agente controlador en relación al agente controlado (Hevia, 2006), es decir de la capacidad de los actores habilitados para el control social en la toma de decisiones sobre su propia organización, métodos y procedimientos.

Uno de los factores claves de la Contraloría Social fuerte es que quienes la ejerzan, deberán de ser autónomos en sus decisiones y en sus procedimientos de operación. De aquí deriva la importancia de la edificación de autonomía es tal que puede ser el factor clave para marcar el difícil paso de la cuota de poder-clientelismo al paso de ejercicio autónomo de la ciudadanía.

Con respecto a los recursos de poder, Hevia los define como “las herramientas concretas que tienen los actores sociales para vigilar y controlar, las cuales previamente, requiere de tres elementos indispensables que son: la información, la capacitación y la comunicación”.

Existen dos grandes tipos de recursos de poder: “los directos, que tienen que ver con el poder alterar el curso de acción/decisión y con el poder de veto; y los indirectos, que tienden a activar los mecanismos horizontales de rendición de cuentas” (Cunill, 2007).

La capacidad que tengan los agentes para activar estos tipos de poder, y sus grados de autonomía respecto al órgano controlado, marcará el tipo de fortaleza o debilidad que tenga la experiencia concreta de contraloría social analizada (Hevia, 2006).

Con todo lo anterior, podemos concluir que la Contraloría Social es una forma de participación ciudadana porque vigila, monitorea y verifica la congruencia de un gobierno en lo que respecta a su discurso y sus acciones. Desde luego, en el entendido que la participación ciudadana es un conjunto de acciones por medio de las cuales, los ciudadanos toman parte --a título individual o colectivo-- en la decisión, gestión y control de las políticas públicas o colaboran en el desarrollo de tareas de interés general.

La participación ciudadana cubre varias esferas, como el ejercicio del derecho a la información, la planeación, la regulación normativa, la consulta, la vigilancia y el monitoreo, y finalmente la ejecución y coadyuvancia.

“La idea central es que incluyendo a la ciudadanía en los procesos de diseño y adopción de políticas sociales y con reglas de actuación de los diferentes actores previamente definidas se pueden obtener mejores resultados que permitan avanzar en el camino de construir ciudadanía” (Ziccardi, 2004: 10).

### *De lleno en la metodología transversal: empezamos con la herramienta CIMTRA*

Primero, partimos de que la metodología de CIMTRA surge de una iniciativa ciudadana en confluencia con amplios sectores de la sociedad civil organizada: Universidad (Universidad Iberoamericana Puebla), la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP), Ciudadanos por Municipio Transparentes Cimtra Puebla- Tlaxcala, Fundación para el Desarrollo Municipal Sustentable A.C, México Infórmate, Transformación Colectiva A.C. y un grupo de estudiantes universitarios (evaluadores) de diferentes licenciaturas y diversas instituciones de educación superior, por ende, diferentes perfiles.

Los objetivos que nos planteamos fueron los siguientes:

- Observar y evaluar los sistemas de administración de la información de los gobiernos locales.

- Observar y evaluar los mecanismos institucionales de dialogo con la sociedad.
- Observar y evaluar los mecanismos institucionales de atención a la ciudadanía.
- Construir espacios de participación efectiva con los municipios.

La estrategia que se siguió, para los fines antes mencionados, fue la adopción de una metodología que midiera el nivel de transparencia de los gobiernos locales del Estado (Herramienta CIMTRA Municipal)<sup>1</sup>, para tener un termómetro de cómo se estaba administrando la información y, por tanto, de cómo se estaban tomando las decisiones. Para tal efecto, requeríamos información de temas específicos: gastos, obras, bienes, administración, urbanidad, consejos, participación ciudadana, cabildo y atención ciudadana.

Por lo que, la herramienta CIMTRA Municipal, agrupaba en tres campos cada uno de estos temas en diferentes bloques. A continuación se describe:

Información a la ciudadanía	Espacios de comunicación gobierno sociedad	Atención Ciudadana
1.Bloque de gastos 2.Bloque de obras 3.Bloque de bienes y sus usos 4.Bloque de administración 5.Bloque de urbanidad	1.Bloque de consejos 2.Bloque de participación ciudadana 3.Bloque de cabildo	1.Bloque de atención ciudadana

Fuente: [cimtra.org.mx](http://cimtra.org.mx)

La Herramienta CIMTRA Municipal está diseñada para inventariar la información que está disponible en un municipio, es decir, no es una encuesta que se aplica a ciudadanos y funcionarios para medir percepciones, sino una comprobación de hechos.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> La Herramienta CIMTRA Municipal sufrió una modificación importante a partir del 2009, es decir, se aplicó una herramienta diferente en las tres primeras evaluaciones aplicadas en el Estado de Puebla (en los años de 2007 y 2008)

<sup>2</sup> CIMTRA.org.mx

La Herramienta CIMTRA Municipal es sencillamente, un cuestionario integrado por diferentes campos que evalúan si la información se encuentra disponible, sin necesidad de solicitarla personalmente (recordando que la diferencia entre acceso a la información pública y transparencia, es que la primera requiere de una solicitud expresa y la segunda es asequible, sin solicitud de por medio).

En la Herramienta CIMTRA Municipal<sup>3</sup> se observan y califican 37 indicadores divididos en tres campos:

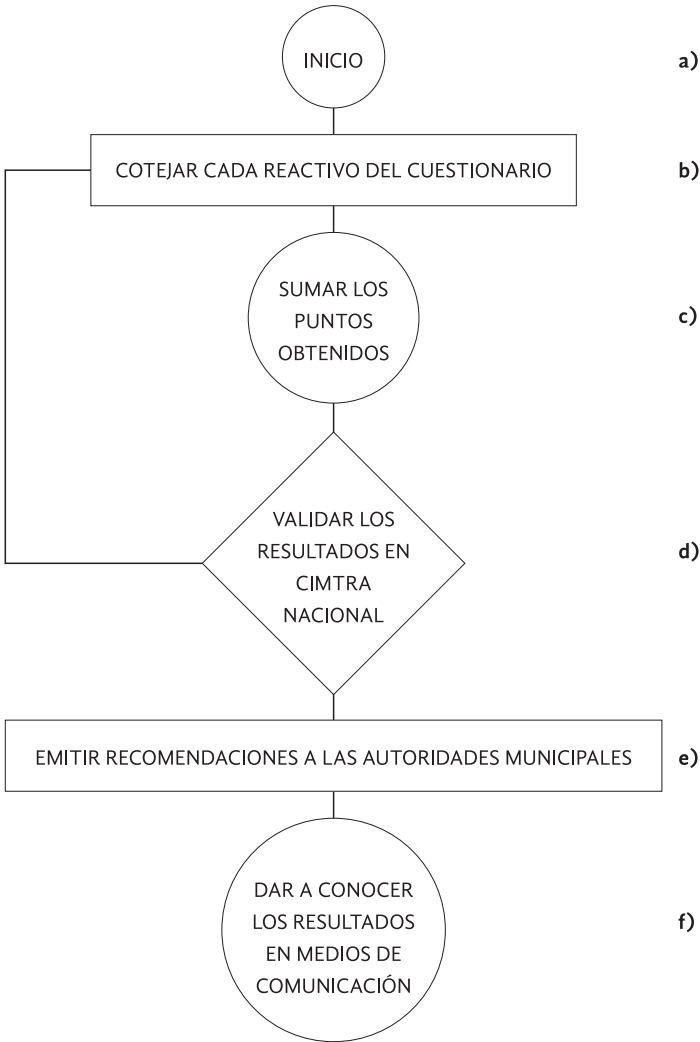
- Información ciudadana: ¿Qué informan las autoridades a la ciudadanía?
- Espacios de comunicación: ¿Cómo participa o colabora la ciudadanía en los programas y espacios del gobierno?
- Atención ciudadana: ¿Cómo atienden las y los funcionarios públicos a la ciudadanía?
- El instrumento que se utiliza es un cuestionario cuyas preguntas tienen valor de acuerdo a tres criterios básicos:
  - Impacto: referido al efecto que puede tener el indicador para enfrentar y abatir el nivel de corrupción existente.
  - Inhibición de la corrupción: referido a aquellas acciones que limitan al funcionario público a realizar malos manejos obligándolo a transparentarse.
  - Prácticas comunes: son aquellas acciones que con frecuencia realizan las administraciones municipales en su funcionamiento cotidiano, que requieren mejorarse y generalizarse.

Al final del ejercicio de evaluación se hace una ponderación en una escala del 0 al 100 que arroja el resultado final obtenido

Para mayor precisión y para entender el proceso bajo el cual se aplica dicha metodología, a continuación presentamos un diagrama de flujo:

---

<sup>3</sup> 2015. A partir del año 2016 se actualizo el instrumento a partir de las disposiciones de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información. 4 de mayo 2015 P.XXX.



Fuente: Elaboración propia.

Cada inciso indica un paso a seguir, que al mismo tiempo nos permitirá extender su descripción. Para que a su vez, demos-tremos que CIMTRA es en sí misma una metodología transversal, que permite medir los niveles de transparencia a partir de indicadores claros, pero también tiene pertenencia para el ejercicio de Contraloría Social.

A continuación analizaremos cada paso:

## *CIMTRA: una metodología válida para el ejercicio de la “Contraloría Social Fuerte”*

a) **Inicio.**- En este paso iniciamos con la descarga de la herramienta CIMTRA, que se encuentra disponible en <http://www.cimtra.org.mx/>

**Primer Paso: Objetivo.**- Como parte de nuestra propuesta de metodología de Contraloría Social, descargamos la herramienta bajo un **Objetivo** muy claro: “Medir los niveles de transparencia municipal.

b) **Cotejar cada reactivo del cuestionario.**- En este paso realizamos un ejercicio de comprobación de la información, a través del contraste entre cada pregunta y la información disponible.

**Segundo Paso: Acciones concretas.**- Como parte de la propuesta de metodología de Contraloría Social, establecemos **Acciones concretas**: revisar la evidencia en el sitio oficial del gobierno municipal en cuestión, recabar información en las unidades de transparencia (u oficina competente en la materia), revisar los murales, los reglamentos, la Ley Orgánica, los POA's, el Plan de Desarrollo, las Actas de Cabildo, etcétera.

c) **Sumar los puntos obtenidos.**- Una vez que se realiza la evaluación, sumamos los puntos que arroja cada reactivo de la herramienta CIMTRA; que como parte de nuestra propuesta de metodología de Contraloría Social, también se considera como parte de las **Acciones**.

d) **Validar los resultados en CIMTRA Nacional.**- Ya que se encuentra realizada la evaluación en su totalidad, se podrá apreciar que la propia herramienta CIMTRA arroja un resultado final, que se mide en una escala de cero sobre cien. Luego entonces, los responsables de la evaluación enviarán dicha informe a CIMTRA Nacional, el cual debe contener, además de la evaluación: la evidencia, nombre de las personas que atendieron, autoridades responsables, fechas y horas en que se realizó, etcétera.

Con lo anterior, un grupo de evaluadores ajenos al proceso (pero parte de la organización) convalidarán que se realizó de manera



correcta e imparcial. Lo cual, también constituye un paso dentro de las **Acciones** de nuestra propuesta de metodología de Contraloría Social.

**Emitir recomendaciones a las autoridades municipales.-** Con la información validada, se emite una serie de recomendaciones a las autoridades municipales a partir de los resultados que arroja la herramienta CIMTRA. Las recomendaciones incluyen: un análisis FODA, un diagnóstico a partir de cada bloque en el que se divide la herramienta CIMTRA, se analiza punto por punto y se toma como comparativo algún municipio paradigmático (de esta manera las autoridades tienen una idea de cómo corregirlo). Este punto, constituye un paso más dentro de las **Acciones** de la propuesta de metodología de Contraloría Social.

e) **Dar a conocer los resultados en los medios de comunicación.-** Mediante una rueda de prensa que se convoca en la Universidad Iberoamericana Puebla, se dan a conocer los resultados de las evaluaciones de los diversos municipios evaluados.

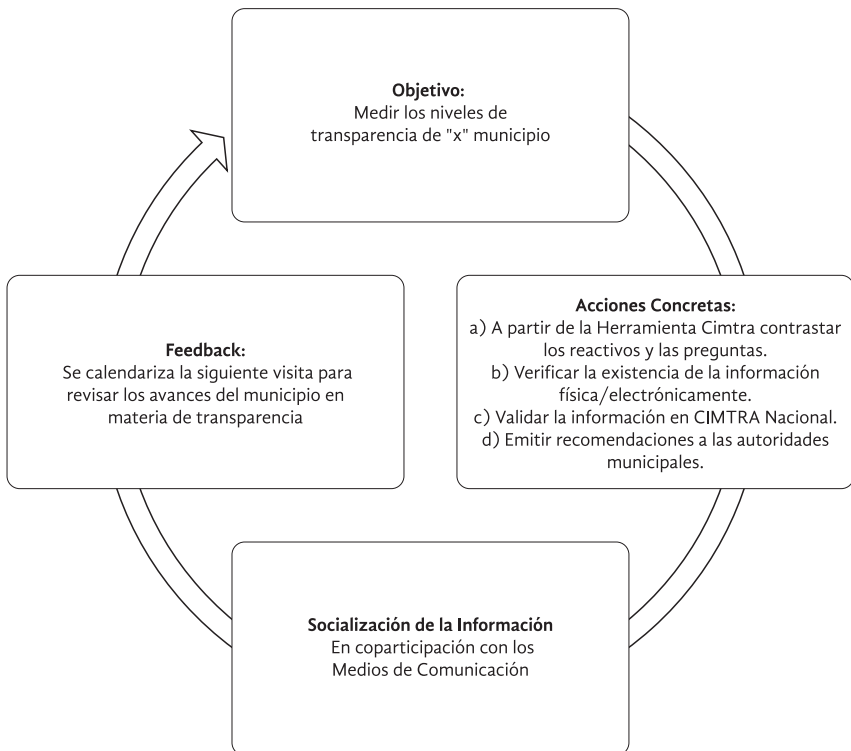
**Tercer Paso: Socialización de la información.-** Con esto damos paso a un elemento fundamental en nuestra propuesta de metodología de Contraloría Social: la **Socialización de la Información**. Pues una condición del ejercicio del control social es que los ciudadanos informados, estén en condiciones de ejercer presión hacia sus autoridades.

La socialización de la información a partir de una rueda de prensa, ha resultado en una iniciativa de grandes alcances. No sólo porque se ha exhibido el trabajo de las autoridades municipales en la materia, que podría entenderse como un ejercicio de rendición de cuentas, sino porque también ha logrado incitar a los ciudadanos a formar parte del escrutinio y de la legitimidad de las acciones de gobierno. Como parte de la Contraloría Social fuerte, permite de cara a la ciudadanía, refrendar la autonomía de CIMTRA y un ejercicio que redunde en el compromiso de las autoridades por enmendar la situación. Por otra parte, convirtiendo el tema de la Transparencia en un elemento fundamental dentro de la agenda del gobierno municipal en cuestión.

f) **Feedback.**- Aunque formalmente no aparece en el diagrama de flujo, es importante como parte de nuestra propuesta de metodología para la Contraloría Social, cerrar el proceso a través una retroalimentación permanente. Lo cual implica que a las autoridades municipales se les da un tiempo razonable para volverles a evaluar. Bajo el compromiso de realizar los cambios pertinentes (voluntad política).

**Cuarto Paso: Feedback.**- Con este último punto cerramos el proceso monitor del ciudadano, que resulta en Control Ciudadano de las acciones que emprenden sus autoridades. La herramienta CIMTRA, focalmente, se ocupa del tema de la Transparencia.

## CIMTRA COMO METODOLOGÍA DE CONTRALORÍA SOCIAL



Fuente: Elaboración propia.

A nivel local diversas organizaciones civiles y sociales que han coadyuvado en el ejercicio, sobre aspectos relacionados con la contraloría social como práctica en el espacio público en México.

El éxito de la experiencia de Contraloría Social en los gobiernos locales del colectivo Cimtra Puebla descansa en cuatro aspectos importantes:

- Las organizaciones civiles que se suman al esfuerzo coinciden en que la democratización de la información es un paso inevitable en el proceso de recuperación de lo público.
- Las organizaciones civiles que se suman al esfuerzo cuentan con una estrategia común de incidencia en la agenda gubernamental.
- Las organizaciones sociales cuentan con mecanismos que permiten generar consecuencias tangibles y medibles.
- Las organizaciones civiles sumadas al colectivo CIMTRA Puebla gozan de autonomía (independientes de los órganos estatales) y cuentan con herramientas concretas para vigilar, monitorear e incidir.

Las experiencias exitosas de este ejercicio pretenden ser la inspiración de otros esfuerzos en otros espacios que intenten abrir canales de participación efectiva y alumbrar la toma de decisiones sobre el patrimonio público, construyendo así una ciudadanía más responsable.

*De cómo la herramienta CIMTRA ha desembocado en un ejercicio de Rendición de Cuentas.*

A partir de la definición de Rendición de Cuentas de la Auditoría Superior de la Federación, quien establece que es la obligación permanente de los mandatarios para informar a sus representados de los actos que llevan a cabo en su nombre; y del significado anglosajón del término *accountability* el estado de ser sujeto a la obligación de reportar, explicar o justificar algo... responsable de algo... ser sujeto y responsable para dar cuentas y responder a preguntas... Entonces tenemos que rendir cuentas es que todo servidor público cual fuera tiene la obligación y responsabilidad de mostrar su quehacer diario, dar cuentas, explicar su actuar y justificar su desempeño; sobre todo el uso de sus facultades, de sus poderes y responsabilidades.

La rendición de cuentas no es un solo acto aislado de informe unilateral, es el resultado dinámico del intercambio de información del gobernante con los gobernados, del funcionario público con los ciudadanos; del partido político con la sociedad, no solo con sus militantes.

En este mismo sentido, la rendición de cuentas asume responsabilidad en la toma de decisiones, se sabe de antemano que los errores, simulaciones, incompetencias, engaños, omisiones, etc., tienen un responsable o responsables y una sanción para quien incurra en ello.

La presencia histórica de la rendición de cuentas incluso data desde fines del siglo XVIII, en la mayoría de las constituciones de inspiración liberal; antes incluso de que se hablara de transparencia ya se refería a la rendición de cuentas, con la limitación de la publicidad o la visibilidad de los actos de las autoridades. Quienes determinaban la pertinencia de ofrecer evidencias (Sosa, 2011: 25). La rendición de cuentas es proactiva, donde es el juego principal, en un ir y venir de argumentos y contraargumentos, de preguntas y respuestas. (Schedler, 2004: 15)

El devenir histórico trajo los beneficios de la transparencia, sin transparencia no es posible caminar a la rendición de cuentas, es un paso obligado pasar por la publicidad y la visibilidad de los actos de gobierno. En la actualidad existen las herramientas necesarias para evidenciar, sustentar cada acción de gobierno. Ahora resulta casi imposible que no se tenga los expedientes que sustentan cada toma de decisión gubernamental.

Partimos entonces del factor fundamental de la rendición de cuentas, que es la relación que establece entre quien está obligado a rendir cuentas y quienes tienen el derecho a exigirla y valorar su contenido sobre todo su utilidad para el ciudadano. Así, lo define esta práctica democrática en el intercambio de información y su utilización, que al mismo tiempo aplica control, supervisión, verificación y, de ser el caso, aplicación de sanciones por la institución responsable de efectuarlo (Auditorías Superiores, Contralorías, Congresos), quien también se le debe exigir el rendir cuentas de su actuar.

El derecho y la utilidad de la información que el ciudadano en el pleno ejercicio de sus derechos refiera, nos deriva dos premisas en la rendición de cuentas:

La primera, que aquellos que constituyen datos e informaciones sobre lo realizado o a realizar con los recursos asignados al funcionario o institución. Se trata de elementos de tipo informativo y documental sobre el “que” del trabajo y las responsabilidades sobre las que se rinden las cuentas. Son evidencias de la acción pública.

La segunda, información aportada como evidencia debe ser complementada, con la información de tipo argumentativo que explique las razones, los motivos y los elementos que llevaron a la adopción u omisión de ciertas decisiones y su posterior implementación, ajuste y cierre el “porqué”.

En cuanto al entramado para ejercer la rendición de cuentas en el ámbito organizacional, no se puede perderse de vista que las diferencias y dificultades emergen del tipo de rendición de cuentas de que se trate, sea ésta entre ciudadanos y órganos de gobierno (del tipo vertical) o entre órganos del Estado (del tipo horizontal). (O'Donnell, 2014: 24)

La rendición de cuentas vertical, es aquella que involucra a dos o más actores vinculados por la cesión de un poder o mandato, su expresión más común es la ocupación de un cargo público. Aquí es donde el ciudadano se mueve, de manera individual y/o colectiva, donde diversas expresiones ciudadanas han encontrado un sinnúmero de oportunidades para ejercer su derecho e incidencia; sin embargo, todavía son pocos los resultados que se puedan presumir, como lo que ha hecho el Centro de Estudios Espinoza Yglesias (CEEY) con temas de la movilidad social, y evaluaciones a leyes, a congresos, etc; el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) con temas y evaluaciones de competitividad del sistema educativo, económico, empresarial; Centro de Estudios e Investigación en Desarrollo y Asistencia Social (CEIDAS), con temas de pobreza y marginación; Ciudadanos por Municipios Transparentes (CIMTRA), con temas y evaluaciones locales de transparencia en los legislativo y municipal; entre otras instituciones ciudadanas más.

La rendición de cuentas horizontal, es cualitativamente diferente de la vertical y tiene lugar entre instancias de gobierno o de estado; es producto y consecuencia de las limitaciones y defectos de la democracia indirecta. La imposibilidad práctica de que los ciudadanos vigilen efectivamente a cada autoridad. Aquí es el entramado de nuestro sistema político mexicano, donde se faculta a instituciones a ejercer la

rendición de cuentas de manera horizontal. Aquí es donde se encuentra el poder se sancionar, inhabilitar y demás; como son los tribunales, contadurías, contralorías superiores, auditorías superiores, órganos de vigilancia, órganos de auditoría, contralorías internas, inspecciones generales, supervisores, etcétera.

En un ejercicio que permita cruzar las variables de transparencia, contraloría social y rendición de cuentas, esto nos permitiría a los ciudadanos con respecto a sus servidores públicos moverse de lo opacidad a la claridad, de la participación pasiva a la participación activa, de la suavidad-simulación-impunidad de la rendición de cuentas a la efectividad-dureza-justicia de la rendición de cuentas. Donde en el extremo tenemos la preponderancia de las instituciones públicas, sin sanciones efectivas y perdurables; y en la otra participación social profunda y sanciones efectivas perdurables en diferentes niveles y grados.

Lo anterior, nos permite situarnos en el ejercicio ciudadano que emprende CIMTRA, un ejercicio que pasa por la transparencia, la contraloría social y la rendición de cuentas, ubicándonos en la desde luego de manera directa en la rendición de cuentas vertical y de manera indirecta en la rendición de cuentas horizontal.

## Conclusiones

A través de la aplicación de la Herramienta CIMTRA Municipal, hemos logrado obtener los siguientes resultados, en los cuales se enuncias los tres municipios con mayores niveles de transparencia, el puntaje, fecha en que se aplicó la última evaluación y el número de visitas que se han realizado:

Ranking Nacional	Municipio	Puntaje	Fecha de la última evaluación	Número de evaluación(es)
1	Tlajomulco	100	ago-15	11a
2	Zapopan	95.8	ago-15	11a
3	Tamazula	93	ago-14	11a

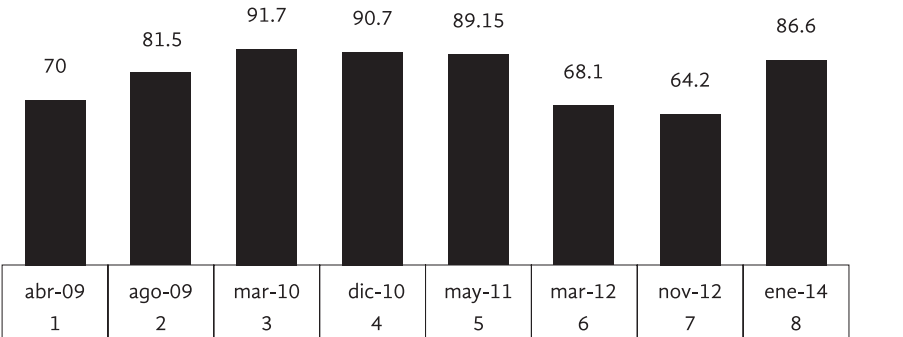
Fuente: CIMTRA.org.mx/ CIMTRA Jalisco

Para el caso de la Capital de Puebla, municipio que por su envergadura Nacional y por ser capital del Estado, hemos sostenido un trabajo más persistente y sólido, respecto de otros municipios poblanos.

A continuación los resultados que ha arrojado la Herramienta CIMTRA:

Metodología CIMTRA Municipal aplicada al Municipio de Puebla								
Visita	1°	2°	3°	4°	5°	6°	7°	8°
Fecha	abr-09	ago-09	mar-10	dic-10	may-11	mar-12	nov-12	ene-14
Puntaje obtenido	70	81.5	91.7	90.7	89.15	68.1	64.2	86.6

Con lo cual, tenemos la siguiente evolución:



METODOLOGÍA: CIMTRA MUNICIPAL  
Fuente: Elaboración propia.

Los datos anteriores dan cuenta de lo siguiente:

- Hemos evaluado en el Estado de Puebla, en número de municipios, el equivalente al 51% de la población del Estado de Puebla.
- Hemos logrado modificar las agendas locales y por ende sus acciones, respecto del tipo de información que están obligados a publicar, no solo porque la norma jurídica lo indica, sino porque la ciudadanía se los demanda.
- La experiencia de estas evaluaciones ha dejado un aprendizaje constante que nos ha permitido entablar un diálogo directo con las autoridades, quienes en ocasiones, se han mostrado interesadas

en modificar sus niveles de transparencia, ya sea por el impacto negativo o porque mediáticamente les ha afectado la publicación de los resultados. O por la competencia con otros municipios del Estado. O por el interés de conocer más acerca de la materia, de la cual se declaran inexpertos.

– Un logro importantísimo fue “La Iniciativa Ciudadana de Reforma a Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública”, presentada el 28 de junio del 2008.

A partir de estos acontecimientos, la transparencia y CIMTRA es un referente en el Estado de Puebla, en mayor medida por la importancia que ha cobrado el tema para la ciudadanía. Lo que nos ha permitido a su vez, ser anfitriones y sede de importantes foros de discusión de la materia en diversas ocasiones.

Sin duda, los retos a futuro son muchos, primeramente la consolidación del proceso. Sin embargo, no podemos dejar de reiterar que CIMTRA ha encontrado en el Estado de Puebla, un caldo de cultivo idóneo para incrementar la intensidad de sus acciones, como lo ha sido la experiencia de contraloría social en los municipios.

El esfuerzo es recompensable, hay muchas satisfacciones cuando la transparencia, la contraloría social y la rendición de cuentas se convierten en luces en el camino, estos elementos democráticos nos dan al ciudadano información vital para la apertura de una empresa, para encontrar la escuela con los mejores elementos de calidad académica, cuando puedes mejorar la competitividad de tu gobierno local, cuando conoces los lugares y cruceros con mayor índice delictivo, cuando tienes información valiosa... El perder los pasos ganados es renunciar a la ciudadanía, es ceder a la opacidad, es reconocer que no hay posibilidad de derrotar a la impunidad y que la injusticia prevalecerá, que no hay luz al final del camino.

No podemos dejar pasar, y este es el punto final, que la participación de ciudadanos aglutinados en CIMTRA, es valiosa y ha significado cambios. Cambios que han generado tal impacto, que se logró replicar la experiencia en otras latitudes, como lo son el Estado de Tlaxcala, el Estado de Guerrero, el Estado de Guanajuato, el Estado de Oaxaca y el Estado de Veracruz.



Y como reza en sus recomendaciones:

“¿Y tú, qué haces por la transparencia de tu municipio?”

“¡Súmate a este esfuerzo ciudadano!”

## Bibliografía

- Ackerman, John (2006). *Sociedad civil y rendición de cuentas*. México: Instituto Electoral del Distrito Federal.
- Cunill, Nuria (1997). *Repensando lo público a través de la sociedad*. Caracas: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo CLAD.
- Cunill, Nuria (2007). *La rendición de cuentas y el control social. Una aproximación conceptual*. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo CLAD-PNUD.
- Hevia, Felipe (2006). *La contraloría social mexicana: participación ciudadana para la rendición de cuentas*. México: Universidad Veracruzana—CIESAS.
- Navarro, Fidela (2000). *Democratización y regulación del derecho de acceso a la información en México*. México: FUNDAP.
- O'Donnell, Guillermo (2004). Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política. *Revista Española de Ciencia Política* 11.
- Olvera, Alberto (2009). *La rendición de cuentas en México: diseño institucional y participación ciudadana*. México: SFP-Cuadernos sobre Rendición de Cuentas.
- Schedler, Andreas (2004). *¿Qué es la rendición de cuentas?* México: IFAI.
- Sosa, José (2011). *Transparencia y rendición de cuentas*. México. Siglo XXI
- Ugalde, Luis Carlos (2002). *Rendición de cuentas y democracia. El caso México*. México. IFE.
- Ziccardi, Alicia (2004). *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*. México: IIS-UNAM-COMECOSO-INDESOL.

# Propuesta de incidencia en los gobiernos locales

*Marcos Méndez Lara  
Marcos E. Villa Corrales*

## Introducción

El presente texto comparte brevemente el contexto de transparencia en el estado de Guerrero, su desarrollo en los últimos años y cómo se ha implementado el capítulo estatal de Ciudadanos por Municipios Transparentes cubriendo en su última evaluación a más de la mitad de la población.

Guerrero es uno de los estados con los más altos índices de marginación del país. Según datos oficiales, de una población de 3,100,199 habitantes en 2005, 18.1% viven en condiciones de muy alta marginación y 29.2% en alta; es decir, casi la mitad de la población del estado se encuentra en una de esas dos categorías (INEGI, 2005).

La historia de Guerrero ha estado marcada por la desigualdad, la injusticia y la violencia. En gran parte, esto se debe a las implicaciones derivadas de las formas autoritarias y discrecionales como han ejercido el poder las élites caciquiles y políticas.

Las prácticas de transparencia y rendición de cuentas son la antípodas de la actuación de quienes han encabezado esas arcaicas estructuras políticas predominantes en el estado durante prácticamente toda su historia; en lugar de información, de las justificaciones sobre el actuar

gubernamental, de la apertura de mecanismos para la inclusión de las y los ciudadanos en los asuntos públicos, se respondía con represión y violencia a una sociedad que únicamente demandaba la democratización del estado y el cumplimiento de las leyes y la Constitución para el ejercicio de sus derechos fundamentales.

La alternancia partidista en el gobierno del estado en el año 2005 dejó muchos asuntos sin resolver, no obstante la enorme expectativa que generó la asunción de un partido diferente al que gobernó durante muchas décadas. Uno de ellos fue precisamente la tímida política de transparencia y acceso a la información pública desplegada en los últimos cuatro años. En este periodo, si bien no se puede afirmar que la historia ha sido tan negra como en el pasado, el balance tampoco es optimista, como se puede observar en el análisis de la actuación de los actores clave.

## **Contexto de transparencia en Guerrero**

En la actualidad, Guerrero no sólo es pobre por sus indicadores socioeconómicos, sino también es pobre en transparencia y acceso a la información. La descripción somera de la actuación que han tenido los actores que deberían encabezar cualquier iniciativa o estrategia para la promoción del derecho a saber explica por qué los avances han sido tan magros.

El Ejecutivo estatal, Zeferino Torreblanca Galindo ha sido un gran ausente en la promoción de la transparencia y el acceso a la información en Guerrero. Su actuación apenas ha alcanzado para cubrir los mínimos que establece la legislación (con muchas dificultades), pero su intervención no ha sido activa para divulgar y promover este derecho entre la ciudadanía.

Con la entrada en vigor de la Ley de Acceso a la Información Pública del Estado (LAIPEG) en junio de 2006, diseñó y puso en marcha los mecanismos básicos para la recepción y procesamiento de solicitudes de información a través de unidades de enlace en todas sus dependencias. Pero muy pronto se observaron las dificultades para ejercer este derecho, en parte por el bloqueo deliberado de muchos funcionarios y en parte por los procedimientos engorrosos contenidos en la LAIPEG y que inhibían a las y los ciudadanos en el ejercicio de su derecho.

El resultado es un número ínfimo de solicitudes de información presentadas: 75 en 2006; 226 en 2007; 151 en 2008 y 142 en 2009; no obstante la infraestructura física y humana instalada.

En materia de transparencia, el Ejecutivo del estado tampoco ha sido un ejemplo a seguir. Una gran parte de dependencias hicieron visible su información (los 16 temas a que estaban obligados por ley) varios meses después de que entró en vigor la LAIPEG. Y encontramos en esto, dos problemas: por un lado, una LAIPEG que no obligaba a los sujetos obligados a publicar información realmente útil a la ciudadanía; y por el otro, dependencias públicas reacias a “subir” a sus páginas electrónicas por lo menos la información que establecía la LAIPEG.

Desafortunadamente, aunque entró en vigor la nueva Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Guerrero (LTAIPG) en julio de 2010, no se esperan avances espectaculares ni en el Ejecutivo ni en los otros sujetos obligados, no obstante que la reciente legislación incrementa a 22 el número de rubros de información pública obligatoria, dentro de los que se incluyen datos que sí podrían ser útiles para hacer el seguimiento y monitoreo a distintas facetas del quehacer gubernamental.

El Congreso del Estado tampoco ha sido un factor en favor de la transparencia. La lentitud con que los diputados aprobaron las dos leyes de transparencia y acceso a la información pública que han regido al estado (septiembre de 2005 y mayo de 2010) solo evidenció su desinterés y apatía por fomentar una cultura de la transparencia, sumado a que hoy se erigen como un organismo opaco que esconde asuntos que debía ventilar públicamente.

Sólo hay que recordar que para homologar la LAIPEG a los principios del artículo 6° de la Constitución transcurrieron 22 meses, casi dos años después de la fecha establecida por la propia Carta Magna para hacer las modificaciones en las legislaturas estatales.

También pesa sobre el Congreso que ninguna de las dos leyes fue sometida a discusión pública en foros de consulta u otros mecanismos de participación ciudadana. En el caso de la ley aprobada en septiembre de 2005 (LAIPEG), los resultados de esa improvisación fueron desastrosos porque de acuerdo con diferentes evaluaciones a las legislaciones federal y estatales, la ley guerrerense se encontraba

entre las peores del país (Villanueva, 2007) como lo han mostrado diversos estudios (Fundar-Artículo XIX, 2010).

Por su parte, el Instituto de Transparencia y Acceso a la Información de Guerrero (ITAIG) también ha tenido una actuación mediocre, no obstante que la ley lo señala expresamente como el órgano encargado de promover la cultura de la transparencia en el estado. En febrero de 2010, los comisionados de la Comisión de Acceso a la Información del Estado de Guerrero (CAIPEGRO) por la LAIPEG fueron ratificados y estarán al frente del ITAIG durante los próximos cuatro años. Hasta el momento no se perciben cambios sustanciales respecto de lo que hicieron en su periodo anterior: las mismas líneas de trabajo, la burocratización de su funcionamiento, la falta de estrategias y una evidente carencia de iniciativa para proponer la agenda de la transparencia en el estado.

La revisión crítica de sus cuatro informes de labores da cuenta de la ineficacia del trabajo del ITAIG, pues sólo presenta cifras de sus actividades de capacitación, difusión y de convenios de colaboración que ha suscrito, además de los cursos y conferencias a las que ha asistido. Sin embargo, los resultados no se observan; esto se evidencia en el bajo número de solicitudes presentadas por la ciudadanía,<sup>1</sup> la carencia de diagnósticos y estudios que expliquen por qué Guerrero está en esa situación y la inexistencia de una estrategia de capacitación y promoción de la ley.

---

<sup>1</sup> En su cuarto informe, la entonces CAIPEGRO difundió nuevamente cifras muy inconsistentes sobre el número de solicitudes de información presentadas por la ciudadanía. Publicó que en 2009 se registraron 3,453 solicitudes de información en el estado, pero lo extraño es que casi la mitad (1,719) tuvieron lugar en el ayuntamiento de Azoyú (un pequeño municipio costachiquense de apenas 13,500 habitantes). Si la cifra que da como válida la ex CAIPEGRO fuese cierta, esto significaría que la cuarta parte de la población mayor de 18 años presentó una solicitud de información en 2009, lo cual no sucede en ningún país, por más transparente y democrático que éste sea.

También publica que en el ayuntamiento de Acapulco se registraron 1,021 solicitudes de información; así, en dos ayuntamientos, Azoyú y Acapulco, se tiene un porcentaje de 80% del total de solicitudes del estado. Por otra parte, en las oficinas de los tres poderes del estado –que llevan un registro más exacto de las solicitudes– se presentó la pobre cantidad de 216 solicitudes de información en 2009 (162 en el Ejecutivo, 28 en el Congreso del Estado, y 26 en el Tribunal Superior de Justicia) que representan apenas 12.5% de las que, dice la ex Caipegro, se presentaron en Azoyú.

Esto hace suponer que se presentan cifras “infladas”, para aparentar que se avanza hacia la transparencia en el estado, lo cual evidentemente impide la mejora del ejercicio del derecho de acceso a la información. Este tipo de discurso se puede esperar de cualquier sujeto obligado, pero no de un órgano autónomo como es el ITAIG, antes Caipegro.

Sumado a las instancias estatales, los ayuntamientos guerrerenses, muestran a pulso, la vanguardia de la opacidad en el estado. En efecto, la primera camada de ayuntamientos (2005-2008) que fueron ya sujetos obligados de la LAIPEG pasarán a la historia por su opacidad ya que casi ninguno modificó sus prácticas para hacer transparente su trabajo de gestión e incluso muchas veces, desafiaron abiertamente la ley.

Los ayuntamientos que asumieron en 2009 al parecer siguen el mismo camino, y en puerta tienen los retos de crear una página electrónica para publicar información relevante, el diseño y seguimiento de indicadores de gestión, establecer un sistema para el procesamiento de solicitudes de información además de la sistematización de sus archivos. Es muy probable que no cumplan con estos requisitos mínimos que establece la LTAIPG, no sólo por la falta de disposición, sino también porque no tienen una estructura técnico-administrativa para asumir ésta y otras tareas, y se augura, si no hay una intervención decisiva, que sean tan opacos como los anteriores tal como se muestra en la última evaluación realizada por Ciudadanos por Municipios Transparentes de Guerrero (CIMTRA Guerrero)

## **Proyectos de transparencia desde la Sociedad Civil Organizada**

Desde las organizaciones sociales y civiles, las iniciativas por la transparencia en el ámbito gubernamental y el acceso a la información pública comenzaron, propiamente con esos conceptos, poco antes de la oleada de legislaciones, estudios y discusiones que se dieron en todo el país en torno a este tema a principios de la presente década. De hecho, no eran en sí mismas demandas que se persiguieran de manera aislada, sino que eran parte de una demanda más amplia por la democratización y el respeto de todos los derechos de las y los guerrerenses.

El Taller de Desarrollo Comunitario A.C. en 2003 promovió la formación de una red de organizaciones para observar, vigilar, y en su caso, denunciar el mal uso de los recursos públicos y los programas sociales en periodos electorales. Esta *Red Comunitaria contra la Corrupción, por la Transparencia y el Blindaje Electoral* es una de las primeras experiencias que de manera organizada se han conformado en Guerrero para vigilar el manejo transparente de los recursos.

También en 2004, Promotores de la Autogestión para el Desarrollo Social S.C. comenzó a abordar este tema. Por medio de sus publicaciones exhortaba al Congreso del Estado a que legislara una ley de acceso a la información. Igualmente con ese objetivo, en ese año convocó a un ciclo de conferencias sobre la participación ciudadana, y una de ellas se denominó precisamente “Por una ley de transparencia y acceso a la información en el estado de Guerrero”, la cual se dictó en el Congreso local y a ella asistieron representantes de organizaciones sociales y civiles.

A partir de 2006, con la entrada en vigor de la LAIPEG en junio, y la realización del Primer Foro Estatal Hacia un Guerrero Transparente y Democrático en el mes de noviembre, varias organizaciones sociales y civiles se plantearon proyectos específicos en torno a la transparencia y el acceso a la información en el estado.

La Universidad Campesina del Sur, Comunicación para el Desarrollo Comunitario, la Red de Mujeres Trabajando por el Bien Común, el Taller de Desarrollo Comunitario y ciudadanos en lo particular, comenzaron a realizar acciones para promover y difundir la LAIPEG y también para monitorear la eficiencia de los procedimientos establecidos en la ley.

Los primeros proyectos hicieron evidentes las enormes carencias de la LAIPEG que sin duda inhibieron el ejercicio de este derecho. La primer situación que limitó este ejercicio se refiere a las grandes distancias entre la capital y la mayoría de los municipios del estado, y la obligación de presentar una solicitud de manera personal; por otro lado, el cobro de “derechos por acceso a la información” que hacía el gobierno del estado también limitó significativamente el acceso a la información: por ejemplo, un documento de 66 hojas costaba 233 pesos, esto es: 3.5 pesos por cada fotocopia, mientras que un CD tenía un costo de 38 pesos.

Los resultados de los estudios, monitoreos y otras acciones de las organizaciones, realizados entre 2007 y 2009, fueron útiles para elaborar propuestas que mejoraran la LAIPEG, pero también sirvieron como aprendizaje para muchos servidores públicos que no habían tenido la experiencia de enfrentarse a una solicitud de información.

En estos años también se documentaron experiencias de organizaciones que encontraron las más variadas resistencias y bloqueos para que las

dependencias públicas les entregaran información; muchos de los casos se describen en el libro *El derecho a saber, ¡hagámoslo valer! Experiencias y retos ciudadanos para el acceso a la información pública en Guerrero*.

Ahora bien, las modificaciones al artículo 6° constitucional en julio de 2007 presentaron un nuevo escenario para pensar en que se podía modificar la LAIPEG. Las organizaciones, en lo individual o de manera colectiva, abrieron este nuevo frente y muchas de sus acciones se encaminaron a conseguir dos objetivos: la aprobación de una nueva ley dentro del plazo que establecía la propia Constitución; y que esta ley tuviera un piso mínimo que facilitara el acceso a la información a las y los guerrerenses y promoviera la cultura de la transparencia.

El 25 de junio de 2009 varias organizaciones e instituciones públicas y privadas convocaron a la mesa redonda *El derecho a saber y acceso a la información en Guerrero* para discutir y expresar la visión y el diagnóstico ciudadanos sobre la transparencia y el acceso a la información. En ese acto, los diputados de la LIX Legislatura del estado se comprometieron a escuchar a las organizaciones sociales y civiles en un foro convocado ex profeso y recoger sus planteamientos y propuestas para incorporarlas a la iniciativa de Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Guerrero que en esos momentos se debatía en el Congreso del Estado.

También con ese fin, el 28 de septiembre del mismo año varias organizaciones sociales y civiles y ciudadanos guerrerenses convocaron al Segundo Foro Estatal *Hacia un Guerrero Transparente y Democrático*, del que se obtuvieron propuestas de acción e incidencia para reactivar el *impasse* que se observaba en transparencia y acceso a la información. A pesar de esto, los diputados locales no convocaron a ningún foro de consulta, y aprobaron la nueva ley hasta mayo de 2010. Por fortuna, se consideraron puntos clave que las organizaciones señalaron en su oportunidad, como la gratuidad de la información, la ampliación del número de asuntos que se consideran como información pública de oficio, la posibilidad de que el procedimiento para tener acceso a la información sea por vía electrónica, la formalización de la figura de las Unidades de Acceso a la Información o la ampliación de los plazos que presentar recursos de revisión, entre otros.



## Ciudadanos por Municipios Transparentes (CIMTRA) en Guerrero

En este contexto estatal y sumado al trabajo de estas organizaciones, miembros de la Universidad Iberoamericana (UIA) de Puebla encabezados por el Mtro. José Ojeda realizaron la evaluación de los cinco municipios del estado con mayor población: Acapulco, Chilpancingo, Iguala, Zihuatanejo y Taxco alcanzando a cubrir el 41% de la población del estado. Esta evaluación se realizó a finales del 2009 por lo que era necesario publicar los resultados en los primeros meses de 2010. De esta manera se vio la pertinencia de gestionar con la Universidad Loyola del Pacífico (ULP) la posibilidad de encabezar el capítulo de CIMTRA en el estado de Guerrero.

**Tabla 1.** Municipios evaluados en el Estado de Guerrero

	Primer evaluación	Segunda evaluación
1	Acapulco	Acapulco
2	Chilpancingo	Chilpancingo
3	Iguala	Iguala
4	Zihuatanejo	Zihuatanejo
5	Taxco	Taxco
6		Atoyac
7		Cruz Grande
8		Juan R Escudero
9		Marquelia
10		Ometepec
11		Petatlán
12		San Marcos
13		Tlacoachistlahuaca
14		Xochistlahuaca
15		Coyuca

La ULP había realizado acciones de asistencia en diversas comunidades rurales, en la zona urbana de Acapulco y en su periferia; había apoyado a diversas asociaciones civiles y se había sumado a algunas de las iniciativas de incidencia ciudadanas mencionadas en las líneas anteriores. A lo largo de los años se caracterizó por ser una Universidad

de alta calidad académica, apartidista y con una postura crítica lo que la ha consolidado como un actor con un capital social significativo que le permite colocarse como una plataforma de diálogo entre diversos sectores de la sociedad. A pesar de esta riqueza y de haber participado en los foros estatales mencionados, la Universidad por sí misma no tenía la capacidad de incidir en sectores que ya habían emprendido acciones destacadas en el cabildeo de las leyes de transparencia y su promoción, en la lucha por el acceso a la información ni otras formas de contraloría social. Por esta razón se decidió que el espacio desde el cual se lanzaría esta iniciativa ciudadana sería la ULP pero con la necesaria colaboración de otros sectores de la sociedad civil organizada, de ciudadanos en lo particular y eventualmente de sectores privados tal y como se había realizado en otros capítulos estatales como Chihuahua, Jalisco y Nuevo León.

Es así como surge la iniciativa de aglutinar instituciones que se han profesionalizado en diversos aspectos de la Rendición de Cuentas logrando la participación de la Universidad Campesina del Sur (UNICAM), de Comunicación para el Desarrollo Comunitario A.C. (COMUNICA) y de COLORES de Acapulco A.C. instituciones que junto con la ULP se capacitaron para utilizar la herramienta de CIMTRA.

La UIA Puebla, CIMTRA Nacional y la ULP organizaron el *Foro Regional CIMTRA Acapulco 2010* el 26 de abril, fecha en que se publicaron los resultados de la evaluación realizada por la UIA Puebla. Además se hizo oficial el inicio del capítulo Guerrero de CIMTRA y se convocó a sumarse a esta iniciativa ciudadana a otros actores que no tuvieran intereses partidistas.

En los meses posteriores se realizó la segunda evaluación de municipios con la metodología CIMTRA. Esta evaluación la realizaron ya miembros de estas instituciones y algunos ciudadanos independientes lo que permitió ampliar el número de municipios evaluados y se pasó de 5 a 15 y se logró cubrir un 51.4% de la población del estado.

**Tabla 2.** Porcentaje de población cubierta por CIMTRA

MUNICIPIO	HABITANTES	PORCENTAJE
Guerrero	3 115 202	100.0
Acapulco de Juárez	717 766	23.0
Atoyac de Álvarez	58 452	1.9
Chilpancingo de los Bravo	214 219	6.9
Cruz Grande	18 713	0.6
Coyuca de Benítez	69 064	2.2
Iguala de la Independencia	128 444	4.1
Juan R. Escudero	22 805	0.7
Marquelia	11 801	0.4
Ometepec	55 283	1.8
Petatlán	44 485	1.4
San Marcos	44 959	1.4
Taxco de Alarcón	98 854	3.2
Tlacoachistlahuaca	18 055	0.6
Xochistlahuaca	25 180	0.8
Zihuatanejo	104 609	3.4
Población Evaluada	1,632,689	51.4%

Fuente: elaboración propia con datos de CIMTRA Guerrero. .

El instrumento CIMTRA en lo general ha mostrado variables que lo hacen un instrumento único. Una de estas características se refiere a la enorme capacidad de *replicabilidad*. Sólo se necesitaron 20 horas totales para que un ciudadano tuviera los elementos necesarios para comprender los fundamentos teóricos básicos, asimilar la parte técnica de la evaluación e implementar la visita a campo para un ejercicio *in situ* a partir del cual se resuelvan todas las cuestiones que podrían surgir en una evaluación real. Es altamente replicable porque los ciudadanos de cualquier municipio del país pueden realizar esta evaluación y no necesitan tener algún grado de especialidad o de conocimiento técnico previo como sí lo implican otro tipo de herramientas de transparencia, tales como:

– La *Métrica de Transparencia* del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) que considera 4 aspectos fundamen-

tales: la calidad normativa, la calidad de la información pública de oficio, la calidad en las respuestas a solicitudes de información y la calidad de las instituciones. Es realizado por especialistas en la materia con tiempos completos dedicados a este fin.

– El *Índice del Derecho de Acceso a la Información en México* de FUNDAR y de Artículo 19 que pretende proveer indicadores que midan el nivel de protección del derecho de acceso a la información así como el nivel de progresividad de las legislaciones ya sean estatales o la federal. Es realizado por especialistas en la materia con tiempos completos dedicados a este fin.

– Los índices de competitividad de IMCO que consideran 10 factores de competitividad y 120 indicadores que permiten conocer la gestión del gobierno a nivel estatal. También es realizado por especialistas en la materia con tiempos completos dedicados a este fin.

La naturaleza de la herramienta CIMTRA exige dos formas de recoger la información: considera la información *electrónica* de la página oficial de los ayuntamientos y obliga el seguimiento *presencial* lo que también acerca el instrumento a un sinnúmero de municipios que por su desarrollo demográfico, y por ende presupuestal, no están obligados a publicar esta información en internet. Esta característica es una limitante para estudios como los presentados en los incisos anteriores pero para CIMTRA no es así, dadas las redes con movimientos sociales, ciudadanos y asociaciones civiles que ha tejido. Desde esta perspectiva CIMTRA es una herramienta muy poderosa que además de generar un diagnóstico integral del municipio de primera mano es una herramienta que construye ciudadanía y promueve la participación de la sociedad en los asuntos públicos desde la obtención de la información, a través de la difusión de la información y la incidencia en los procesos que esta información genera así como la incidencia en las decisiones electorales que la ciudadanía tiene por contar con más información sobre la gestión de sus gobernantes a nivel local.

La herramienta CIMTRA es integral porque se acerca a 3 campos de transparencia:

## 1. Información a la ciudadanía

- a. Bloque de Gastos
- b. Bloque de Obras
- c. Bloque de Bienes y sus usos
- d. Bloque de Administración
- e. Bloque de Urbanidad
- 2. Espacios de comunicación Gobierno-Sociedad
  - a. Bloque de Consejos
  - b. Bloque de Participación Ciudadana
  - c. Bloque de Cabildo
- 3. Atención Ciudadana
  - a. Bloque de Atención ciudadana

Dentro de estos campos podemos encontrar bloques de información que pretenden transparentar las principales áreas en las que se pueden generar espacios de opacidad y que afectan de manera significativa la toma de decisiones y el seguimiento de casos por parte de la ciudadanía.

Los bloques que contempla CIMTRA van más allá de lo que se considera en las legislaciones actuales y las obligaciones consideradas para los funcionarios de un municipio, por lo que lograr transparentar estos bloques, en algunos aspectos, dependerá de la voluntad del Alcalde del municipio o en ocasiones del titular al que se haya asignado este ámbito. En los casos en los que existe voluntad política e incluso se tiene la intención de utilizar la transparencia como bandera o como plataforma política, el avance que se puede lograr en el corto plazo es significativo pesar de que para alcanzar calificaciones superiores el esfuerzo conlleva una modificación en los propios reglamentos de los cabildos. Como consecuencia de esto, se debe tener muy en cuenta que, dada la relativa obligatoriedad de implementación, la incidencia trasciende el ámbito de cabildeo y de rendición de cuentas horizontal (Isunza, 2005) por lo que la ciudadanía depende del posicionamiento público de dichos resultados. Por esta razón es indispensable sumar a los medios de comunicación y generar campañas de información de resultados a fin de posibilitar que el ciudadano haga un ejercicio de Rendición de Cuentas y al momento del voto se incline por todo actor político que transparente el ejercicio presupuestal, que transparente

la agenda pública y que incluya al ciudadano “de a pie” en la toma de decisiones.

La experiencia en la implementación de la Herramienta CIMTRA ha mostrado que es muy importante que exista el compromiso de un municipio en el tema de transparencia ya que su desarrollo desencadena en las áreas conurbadas y/o municipios aledaños el posicionamiento del tema en la agenda pública y se convierte en un mínimo a cubrir para los ciudadanos de dichas entidades. Esto lo podemos ver en los casos de Jalisco y Veracruz en donde se ha establecido un cierto nivel de competencia por lograr mejores puntajes en las evaluaciones y sobre todo por la representación del partido político que en ese momento se encuentre en el poder.

Ahora bien, el fin último de la herramienta no es generar un ranking *per se*, lo que se busca es construir ciudadanía, elevar el nivel de ejercicio democrático, sumar al ciudadano a la toma de decisiones y de esta manera posibilitar el ejercicio del poder; todo esto por ende mejorará la calidad de vida de los ciudadanos y se generará un equilibrio entre los pesos y contrapesos del poder.

## Bibliografía

- Cohen, Jean L & Arato, Andrew J (2000). *Civil Society and Political Theory*. Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Edwards, Michael (2004). *Civil Society*. Cambridge: Polity Press.
- Fundar & Artículo 19 (2010). *Índice del Derecho de Acceso a la Información en México (IDAIM)*. Disponible en: <http://www.checatu-ley.org> [Consulta: 12-11-2010].
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía INEGI (2005). *II Censo de Población y Vivienda*.
- Isunza Vera, Ernesto (2005). Interfaces socio estatales y proyectos políticos. La disputa entre rendición de cuentas y participación ciudadana desde la perspectiva de la igualdad compleja. En *Políticas de transparencia: ciudadanía y rendición de cuentas*, pp. 17–45. México: IFAI.

- Méndez Lara, Marcos (coord.) (2009). *El derecho a saber, ¡hagámoslo valer! Experiencias y retos ciudadanos para el acceso a la información pública en Guerrero*. México: Unicam Sur. Disponible en [http://www.derechoasaber.org.mx/data/arch\\_publ/Libro-unicam.pdf](http://www.derechoasaber.org.mx/data/arch_publ/Libro-unicam.pdf)
- Olvera, Alberto y Ernesto Isunza Vera (2006). *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*. México: CIESAS-UV-Porrúa.
- Villanueva, Ernesto et al. (2007). *Indicadores de transparencia y reforma del artículo 6° constitucional*. México: Trust.
- Villa Corrales, Marcos Eduardo (2007). *Interacción ciudadana y congreso. Nuevas formas de ejercer ciudadanía en Jalisco, Ayto. de Guadalajara*.

# **Transparencia y rendición de cuentas en el Estado de México: análisis de los gobiernos locales**

*José Luis Estrada Rodríguez  
Martha Elisa Nateras González*

## **Introducción**

En México existen más de 2 mil municipios, con grandes diferencias en el contexto político, social y económico. Sin embargo a partir de las leyes de transparencia y rendición de cuentas que se han instrumentado, es preciso que den a conocer la información que está en su poder, a todos los ciudadanos para garantizar un ejercicio confiable de gobierno. En ese sentido, el gobierno municipal enfrenta retos y áreas de oportunidad para lograr este cometido. Este trabajo centra su análisis en los 125 ayuntamientos que conforman el Estado de México, a partir de ofrecer un diagnóstico que muestre las inconsistencias y áreas de oportunidad por donde deben transitar los sujetos obligados para una mayor apertura informativa; asimismo plantea estrategias y alternativas.

Discute como a partir de la reforma a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental aprobada en el 2014, se han incrementado las obligaciones para que los gobiernos locales coloquen a disposición de todos los ciudadanos la información de su gestión. Asimismo, el artículo quinto transitorio de la Ley General de



Transparencia y Acceso a la Información Pública aprobada en mayo de 2015, establece que los estados deberán armonizar sus leyes para homogenizar los nuevos mandatos para abrir los datos al escrutinio público.<sup>1</sup>

La información que debieran tener los ayuntamientos en sus páginas web o a disposición de los demandantes y peticionarios en sus oficinas de enlace o acceso a la información pasó de un catálogo de 26 a 48. Sobre este punto es preciso establecer una amplia discusión con argumentos y datos; porque si bien es cierto que se ha logrado avanzar en torno a la reglamentación sobre transparencia y acceso a la información, muchos ayuntamientos no cuentan con la infraestructura técnica, económica o de voluntad política para poder solventar estos requerimientos. Por ello, estas líneas pretenden abrir la discusión en torno a comprender este fenómeno.

Sin duda la transparencia es un tema nodal dentro de la agenda de gobierno, la búsqueda de información también se ha dado desde la propia ciudadanía organizada, en ese sentido, las organizaciones en busca de la transparencia como el Colectivo de Ciudadanos por Municipios Transparentes (CIMTRA), tienen un papel fundamental para el desarrollo de buenas prácticas, y para promover una cultura sobre la rendición de cuentas; porque obligan a los funcionarios a dar a conocer la información que por ley debe ser pública y estar disponible, a la vista de los ciudadanos.

Ante la desconfianza de las instituciones para dar a conocer la información, las organizaciones no gubernamentales están teniendo un peso fundamental en el proceso de eliminar la opacidad e instaurar una cultura de solicitar información a los ayuntamientos. El espacio local se configura como idóneo para instaurar prácticas de transparencia, pero más que eso; es el lugar común donde los ciudadanos ponen la mirada para conocer qué es lo que están haciendo sus autoridades electas y los funcionarios públicos. Sheinbaum y Lavielle (2003), elaboraron el documento: *Manual para la Participación Ciudadana en la Vigilancia de Gobiernos Locales*. Es un proyecto de empoderar a los ciudadanos en

---

<sup>1</sup> Entre algunos aspectos centrales de la ley general de transparencia, está el definir a la información pública como datos abiertos (accesibles, integrales, gratuitos, no discriminatorios, oportunos, permanentes, primarios, legibles por máquinas, en formatos abiertos, de libre uso); cuestión que hasta ahora no se ha logrado establecer en los gobiernos municipales del Estado de México.

la tarea de supervisión, análisis y búsqueda de información después de haber sido aprobada la Ley Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental (LTAIPG) publicada el 11 de julio de 2002.

Recordemos que el derecho a la información, la transparencia y rendición de cuentas con temas nuevos en la agenda pública. Si bien, el artículo sexto constitucional señalaba que el derecho a la información sería garantizado por el Estado, fue letra muerta hasta que se reglamentó en la LTAIPG y se creó en 2003 el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) ahora llamado Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos y preservando las mismas siglas. Junto con estos mecanismos institucionales, se formó una gran sinergia de organizaciones y grupos ciudadanos que en paralelo se fijaron como objetivo hacer valer sus derechos y exigir transparencia, no solo para conocer los sueldos de los funcionarios; sino para garantizar su acceso a documentos muy importantes para garantizar su pensión, procesos administrativos, sentencias, etcétera.

Sobre este tema se han desarrollado varios trabajos, desde distintos enfoques y bajo diversos planteamientos. Vergara (2008), sostiene que no es suficiente contar con leyes u organismos encargados de dar cumplimiento a la transparencia, es preciso internalizar los procesos entre los ciudadanos y los funcionarios para garantizar transformar la cultura de la sociedad y los actores. Sosa (2011), advierte que se requiere un análisis minucioso, estudios que muestren evidencias sobre las desviaciones, fallas, imprecisiones y omisiones en torno a los programas y las actividades de gobierno; para instrumentar intervenciones, castigos o reparación de daños.

Por tanto, este trabajo se divide en dos: por una parte habla de la experiencia de la Organización no gubernamental: Colectivo por Municipios Transparentes (CIMTRA) y por otra, sobre un análisis de caso sobre los 125 ayuntamientos del Estado de México; como organizaciones sociales destinadas a gobernar y por tanto, se encuentran bajo el escrutinio de las instituciones como el Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios (INFOEM). Este instituto fue creado en marzo de 2004, anteriormente se llamó Instituto de Transparencia y Acceso a la Información pública del Estado de México (ITAIPEM), cambió su acrónimo a INFOEM (Barrera, 2010).

## **El trabajo de las organizaciones. Caso CIMTRA**

El despertar de la sociedad civil va de la mano con la apertura política y democratización que ha vivido México. Los ciudadanos, agrupados de acuerdo a sus orígenes y necesidades han planteado coadyuvar en la solución de los problemas, mediante la exigencia a sus demandas, pero también con la aportación de ideas. Así surgen las organizaciones que pretenden influir en la asignación de los recursos públicos, en la distribución de las obras públicas y en vigilantes de las acciones del gobierno.

En ese sentido, es preciso señalar que las organizaciones y las instituciones tienen diferencias. Ambas corresponden a un orden social, al control que se ejerce como forma de integración de los individuos; sin embargo se distinguen por las siguientes consideraciones: Las instituciones son órdenes abstractos, independientes de los individuos que las forman, que las componen. En tanto que las organizaciones se concretan en los individuos, en los recursos que las integran de manera física y son creados para fines específicos.

Las instituciones públicas por tanto son los ayuntamientos, mientras que la organización de la administración pública también recae en el gobierno local; pero adquiere diferencias. La transparencia por tanto es un fenómeno social pero también organizacional porque está basado en el comportamiento de los ciudadanos frente a sus instituciones.

Para poder transformar a las instituciones como organizaciones de la administración pública destinadas a la transparencia, es preciso instaurar procedimientos de cambio en la interacción social. Si atendemos al concepto de North (1993), sobre las instituciones como reglas del juego, convencionalismos para integrar a los ciudadanos y pautas de comportamiento interiorizadas por los individuos para la adaptación al orden social; podemos señalar que transformarlas es una tarea compleja. La transformación hacia las instituciones como los ayuntamientos requiere un cambio en la esfera social, que los individuos transformen su visión y sus incentivos.

Otro problema planteado es que las instituciones como los ayuntamientos, no pueden cambiar más allá de su marco normativo, es decir el gobierno local está limitado; tanto por la voluntad política como las leyes que restringen su actuación. Los avances en materia de trans-

parencia, por tanto no sólo han estado del lado de las organizaciones públicas, sino también de las organizaciones no gubernamentales que han impulsado el tema. Desde el Grupo Oaxaca, célebre por abrir la discusión sobre el tema para contar con la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, ahora extendida a la protección de datos personales, otras organizaciones están constantemente abonando a la búsqueda de transparencia en nuestro país.

El Colectivo por Municipios Transparentes (CIMTRA), nació a mediados del 2001, cuando en nuestro país se inició la lucha por la transparencia y el desarrollo de leyes y reglamentos que garantizaran este derecho; consagrado en principio en el artículo sexto constitucional pero que no funcionaba a falta de una reglamentación. En 2002, un grupo de académicos preocupados por la opacidad, el autoritarismo y las prácticas de corrupción extendidas en todos ámbitos de la esfera pública, se logró conformar este colectivo.

A decisión de los fundadores, CIMTRA se enfocó desde un inicio a considerar al gobierno local como el espacio ideal para el desarrollo de prácticas transparentes y políticas de apertura informativa y transparencia. Esto debido a la fuerte opacidad que ha caracterizado a este espacio de gobierno hasta nuestros días. De acuerdo con el Índice de Información Presupuestal 2012, elaborado por el Instituto Mexicano para la Competitividad sobre los principales ayuntamientos del país, su puntuación promedio fue de 16% en una escala de 100. Otras organizaciones optaron por llevar la discusión al plano nacional y otras más, a los órganos de representación como la legislatura y el senado. Recientemente CIMTRA elaboró la herramienta CIMTRA Legislativo, sobre la cual está trabajando, pero en un inicio se comenzó con el gobierno local.

La herramienta CIMTRA, tiene sus bondades, por supuesto es distinta en su forma de evaluar la transparencia: se constituye como un mecanismo ciudadano, su metodología no es estricta, sino adecuada a las necesidades y demandas de la sociedad civil organizada. Se plantea que el gobierno local no sólo es responsable de la transparencia, sino también los ciudadanos, en un ejercicio de corresponsabilidad de las acciones de los ayuntamientos; por lo cual busca fortalecer los mecanismos de interlocución entre la sociedad y su gobierno local.

Por el tipo de preguntas que contiene, esta herramienta como se le ha llamado, no se limita a un “acto”, sino pretende un seguimiento de las acciones en torno a la publicación de datos e información.

Por último, la herramienta CIMTRA no es un documento que pretenda avalar o exaltar a los Ayuntamientos, mucho menos enjuiciarlos. El interés de la organización CIMTRA es ofrecer un análisis sobre las fortalezas y debilidades encontradas, para mejorar y ejercer buenas prácticas de transparencia, que permitan a los ciudadanos contar con la información requerida e incidir en las políticas públicas.

El tiempo nos ha dado la razón, es en el espacio municipal, en la institución del ayuntamiento donde pueden iniciarse buenas prácticas de transparencia y lograr cambios en la estructura organizacional de un gobierno. El primer reglamento municipal sobre transparencia se emitió en Monterrey, Nuevo León en el 2002, meses antes de publicarse la ley de transparencia. Sin duda, la voluntad política juega un gran papel y es la mitad del éxito; la experiencia así nos lo ha mostrado.

A partir de establecer a los ayuntamientos como objeto de investigación, se planteó una herramienta con 37 indicadores que mide la transparencia en el gobierno local en tres campos:

- Información ciudadana
- Atención ciudadana
- Espacios de comunicación-gobierno y sociedad

La herramienta CIMTRA, es una herramienta muy completa, lo cual ha valido innumerables críticas por parte de los más de 200 ayuntamientos evaluados, en 18 estados de la República. En algunos casos, los funcionarios públicos aseveran que la herramienta va más allá de la ley, en la medida en que contiene indicadores o preguntas que las leyes de transparencia de los estados no contemplan. Empero el “principio de máxima publicidad eso plantea, que las oficinas municipales deben contar con prácticas y mecanismos institucionales para proporcionar la información que sea solicitada. Incluso sin que medie una solicitud por escrito.

Una de las áreas de los ayuntamientos que en general registran mayor opacidad o discrecionalidad en sus gastos, son las oficinas de comunicación social. Debemos decirlo, la promoción de la imagen a favor

del alcalde en muchas ocasiones resulta contar con más inversión que las obras públicas y otros programas. Sobre esto hemos discutido ampliamente en los foros regionales y municipales. Y para ello se elaboró con los miembros de CIMTRA, el Índice Municipal en Gasto en Publicidad, que permite dar seguimiento al gasto en comunicación, relaciones públicas y publicidad; considerando que debe existir el principio de máxima publicidad para conocer cómo se gasta el presupuesto municipal. Actualmente se cuenta con 12 grupos en todo el país, sin duda la tarea del Colectivo no ha sido fácil, algunos que iniciaron el proyecto no están, aportaron y se despidieron, en tanto que otros se han incorporado recientemente como el equipo perteneciente al estado de Sonora.

Igual ha sucedido con los gobiernos municipales. En los 10 años de existencia, el ranking de transparencia municipal ha sufrido modificaciones, algunos ayuntamientos como Zapopan Jalisco, pasó de 44.5 por ciento en noviembre de 2008, a 70.9 por ciento a octubre de 2009; a 63.9 en julio de 2010. Es decir, las organizaciones públicas como los ayuntamientos adoptan en ocasiones dinámicas de transparencia que les permiten ir alcanzando un mayor puntaje. El papel de CIMTRA ha sido en todo momento promover una cultura de transparencia, las evaluaciones realizadas han contado con un elemento promotor de buen gobierno; porque permiten identificar las áreas de oportunidad a fortalecer.

El colectivo CIMTRA, difunde un ranking de evaluaciones municipales, que permite contar con el seguimiento de la transparencia en los municipios. CIMTRA vive de la aportación altruista de sus miembros, quienes destacan en la academia y organizaciones no gubernamentales, su papel ha sido de vigilantes y promotores. Ha recibido financiamiento de organizaciones nacionales e internacionales, pero el espíritu que guía la aplicación de la herramienta es avanzar hacia una mayor transparencia. El periodo de los gobiernos municipales poco permite avances sustanciales, en ocasiones los municipios van muy bien después se desploman sus prácticas.

Por eso es importante avanzar hacia un esquema organizacional de la transparencia, hacer que las prácticas sobre la difusión y resguardo de información que son óptimas se sigan reproduciendo. Los cambios de partido y los periodos gubernamentales no deben ser un obstáculo para la transparencia.

Las leyes de transparencia de los estados son distintas, no existe homogeneidad en los criterios para otorgar información. Si bien las actas de cabildo en los ayuntamientos se constituyen como una fuente de información fundamental para conocer los acuerdos y las decisiones que afectan a los ciudadanos, en algunos estados de la República no se tiene acceso a ellas. A continuación se presentará el diagnóstico y análisis del Estado de México, con el objetivo de hallar fortalezas y debilidades, detectar las áreas de oportunidad y ejercer políticas preventivas y de combate a la corrupción. Es importante aclarar que si bien el INFOEM realiza un monitoreo constante y auditorías sobre el cumplimiento, el trabajo realizado por CIMTRA busca aportar sobre el mismo tema.<sup>2</sup>

## **Diagnóstico y análisis de la transparencia municipal**

En el ámbito municipal, existe una gran disparidad en torno a las capacidades de los gobiernos locales para garantizar la información. Esto es producto también del diseño institucional sobre el cual se ha fincado la figura del municipio, dependiente de las decisiones del centro del país y ante un exacerbado presidencialismo. Es decir, el presidente municipal es quien tiene el control del cabildo, la participación de los regidores en el desarrollo del presupuesto u otro tipo de actividades es muy limitada. Derivado de los compromisos políticos que asumen los regidores al llegar a ser investidos en el cargo, pocas veces funcionan como contrapeso para el alcalde, la toma de decisiones es vertical y obedeciendo a los intereses políticos principalmente.

De tal forma que la transparencia en el ámbito municipal está ausente porque no hay mecanismos de control o de contraloría en el interior del propio cabildo. Esta figura de gobierno se pensó para operar como un sistema parlamentario, donde los integrantes del cabildo pudieran deliberar y establecer acuerdos. Empero en la mayoría de los casos no sucede así, los representantes municipales actúan mediante

---

<sup>2</sup> El 23 de mayo de 2003, CIMTRA realizó el Primer Foro de Evaluación a Gobiernos Municipales, para dar a conocer la herramienta e invitar a los gobiernos locales a conocerla y aplicarla.

componendas y canonjías, dejando a un lado la obligatoriedad de informar y proporcionar todos los datos e información relevante a los ciudadanos. Por ello, los ciudadanos son quienes finalmente emergen para promover y exigir la transparencia en torno al presupuesto, sobre los planes y programas, principalmente sobre las obras públicas y

A modo de ejemplo, en un censo realizado por el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (Inafed) en junio de 2006, de los 2,438 municipios existentes, sólo 24.9 por ciento tenía su propia página de internet y 41.2 por ciento disponía de correo electrónico. Otra vez la asimetría: según ese reporte, sólo en cuatro estados la totalidad de municipios tiene su página propia pública disponible (Aguascalientes, Baja California, Nuevo León y Quintana Roo), en tanto, en nueve estados menos de 25% de los municipios disponían de esa herramienta informativa (Fox, Haight,, Hofbauer y Sánchez, 2007: 349).

Los estudios realizados hasta ahora, por diversas organizaciones no gubernamentales muestran que la voluntad política es más importante que contar con los recursos o la existencia de leyes al respecto; porque algunos estados se hallan más rezagados en el cumplimiento que los municipios. Los alcaldes suelen adoptar una visión de apertura cuando se trata de obtener más recursos, pero también cubren las apariencias y buscan recovecos a la ley para su incumplimiento. Existe un desmedido uso de los recursos públicos para fines políticos y políticas clientelares que garanticen y definan las elecciones en la mayoría de los casos.

Ante la amplitud de la herramienta CIMTRA, consistente en 37 preguntas o indicadores de transparencia, se propuso evaluar durante 2012—ampliado en el 2014 en este documento— a los 125 municipios del Estado de México a partir de la página Web, omitiendo a los ayuntamientos que en ese momento no contaban con este recurso virtual. Se eligió para este ejercicio en 2011 a 105 (84 por ciento), de los ayuntamientos que contaban con página Web y se descartó a 20 que representaban el 16 por ciento del total. en este ejercicio se revisó que las páginas web tuvieran los siguientes elementos como mínimo: actas de cabildo, Plan de Desarrollo Municipal, lista de trámites y servicios, programas anuales de obras, enlace al instituto de transparencia estatal (INFOEM) y el presupuesto total.



Por supuesto se encontró varias deficiencias: links rotos que no revelaban la información solicitada, información incompleta, documentos escaneados como las actas de cabildo que son ilegibles, entre otros detalles. Pero también algunos ayuntamientos revelaron buenas prácticas, esfuerzos interesantes como: Tequixquiac contaba con un sistema interno para las solicitudes de información; Tenango del Valle tenía un ícono en la página Web para denunciar baches y corrupción; Tecamac fue el único que contaba con la lista de información clasificada y reservada (véase Estrada, 2011).

Adicionalmente se aplicó la Herramienta CIMTRA a los municipios del Estado de México con los siguientes resultados: Toluca (47.9 por ciento), Texcoco (6.4 por ciento), Tultitlán (6.2 por ciento) y Nezahualcóyotl (0 por ciento), quienes fueron reprobados con base en los requerimientos y la metodología de CIMTRA. El argumento de los Ayuntamientos, después de darse a conocer los resultados fue que se estaba evaluando sobre documentos que no contemplaba la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México; por lo cual se contempló generar el Análisis de Contenidos Mínimos (ACM), como subproducto de la Herramienta CIMTRA, en el 2012 para conocer: ¿Cumplen los ayuntamientos del Estado de México con los contenidos mínimos de la transparencia?

Esto deriva precisamente de la necesidad de realizar análisis más minuciosos sobre la información que debe tener el ciudadano a la mano, porque tanto la desinformación como la información excesiva se resultan perniciosas para la transparencia. El ciudadano requiere de una información que se traduzca en real conocimiento, de apoyo y ayuda a sus necesidades para lo cual se está planteando como solución, establecer en la agenda pública la transparencia focalizada como mecanismo de intervención (Trinidad y Cruz, 2011).

De esta manera, bajo el planteamiento: los gobiernos locales tienen serias limitaciones en sus organizaciones, tanto culturales como técnicas para cumplir con la ley de transparencia estatal; sin embargo al menos deben contar con la información más importante para la población. El criterio para tomar estos rubros, fue porque consideramos que esta información es la más relevante y la que los ciudadanos de manera recurrente solicitan. Asimismo es un parámetro inicial para trabajar con los

ayuntamientos, porque en ocasiones existe la disposición de los presidentes municipales para establecer políticas y prácticas de transparencia, sin embargo es obvio que no pueden cumplir con todos los criterios de la Herramienta CIMTRA, ni con las obligaciones de la ley de transparencia.

Bajo esta consigna, el Colectivo CIMTRA es una organización que busca sin ningún interés económico o político, garantizar la transparencia. Por ello está formado por académicos, investigadores y líderes de organizaciones sociales que buscan el diálogo con el ayuntamiento para apoyar, proponer y generar una sinergia de transparencia. El tema de la transparencia es fundamental en la construcción de la democracia, porque promueve la participación y avanzar hacia la gobernanza. Por supuesto cuando existe interés y voluntad política. En tanto las instituciones gubernamentales no cuenten con disposición para emprender cambios y transformaciones, las propuestas serán letra muerta. Incluso CIMTRA cuenta con el reglamento tipo para la transparencia municipal, que permite abonar al terreno de la organización administrativa de la transparencia y está a disposición de los ayuntamientos.

El ACM se realizó durante septiembre a diciembre de 2012, ahora se incrementó el número de información mínima que debían tener los ayuntamientos en su página Web y sobre ello se inició el análisis. Cabe señalar que hubo elecciones en el Estado de México el primero de julio de 2012. Esto fue aprovechado como una excusa o justificación para inhabilitar muchas páginas web y no fueron restablecidas, porque coincidentemente el periodo de gobierno culminó en diciembre de 2012. La información buscada que consideramos debe tener un gobierno local a disposición de los ciudadanos es la siguiente. Se describe también su la justificación:

- 1.- Bando municipal. Es el principal documento de reglas y normas municipales, cada vez se convierte en un instrumento básico para la convivencia armónica, toda vez que muestra las pautas de qué está prohibido para los ciudadanos. Incluso recientemente se incorporó el género y temas de seguridad.
- 2.- Directorio de funcionarios. Los ciudadanos requieren elaborar oficios, solicitar gestiones sobre diversos temas, incluso es una vía de acercamiento con los representantes.

3.- Organigrama. Este documento permite entender a quién deben referirse los ciudadanos para solucionar un problema o atender una gestión.

4.- Salario de los funcionarios. Por el número de solicitudes, es la información que más desean conocer los ciudadanos y es un parámetro para conocer el grado de apertura informativa y organización que tiene un ayuntamiento.

5.- Programa anual de obras. Es la programación de las obras que se realizarán, así como las metas de las diferentes áreas del ayuntamiento.

6.- Actas de cabildo. La información registrada en las actas de cabildo es fundamental para conocer las decisiones de los representantes.

7.- Presupuesto total. Esta información es también la más solicitada por los ciudadanos que desean conocer la distribución del presupuesto en las distintas áreas. Supone también un ejercicio transparente de los recursos su difusión.

8.- Boletines de prensa. Es la información que difunden los gobiernos locales, su análisis deriva también de conocer la importancia que conceden a la imagen, difusión y gasto en publicidad.

9.- Trámites y servicios. Mediante esta lista los ciudadanos estarán enterados de qué es lo que realiza cada área, además permitirá orientarlos sobre dónde llevar a cabo dicha gestión.

10.- Plan de Desarrollo Municipal. Es un documento fundamental para conocer lo que está proyectado en el trienio, así como para conocer el diagnóstico de la administración pública municipal.

El objetivo es generar un plan de acción para los ayuntamientos, realizar propuestas a partir de documentar las debilidades en las que se encuentran y avanzar hacia una transparencia efectiva. El Colectivo CIMTRA, pretende incidir en las políticas públicas de los gobiernos locales a partir de mostrar la necesidad de ser cada vez más claros y transparentes ante los ciudadanos. La transparencia simulada se da cuando en las páginas Web se sube información pero con toda intención de cumplir nada más, no ofrecer la información a los ciudadanos. Ejemplo de ello son las actas de cabildo que se muestran ilegibles, borrosas; así como links que están deshabilitados o no funcionan.

A continuación se muestran los resultados de la evaluación recogida:

En el Cuadro 1, se muestra a los Ayuntamientos del Estado de México que no contaban con Página Web, la justificación a esta omisión procede en su mayoría por el número de población que tienen y la falta de recursos económicos, técnicos y materiales para contar con este recurso. Sin embargo, proyectos como Agenda desde lo Local, instaurado por el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, que otorga apoyos económicos y técnicos para la elaboración de páginas web y su mantenimiento, no se han aprovechado.

**Cuadro 1.** Ayuntamientos que carecían de Página Web

1. AMATEPEC	12. SAN SIMÓN DE GUERRERO
2. ATENCO	13. SANTO TOMÁS DE LOS PLÁTANOS
3. AYAPANGO	14. SOYANIQUILPAN DE JUÁREZ
4. CHAPULTEPEC	15. TEMASCALTEPEC
5. COATEPEC HARINAS	16. TEMOAYA
6. ECATZINGO	17. TENANGO DEL AIRE
7. XALATLACO	18. TEPETLAOXTOC
8. JILOTZINGO	19. TEPETITLA
9. JUCHITEPEC	20. TLATLAYA
10. MORELOS	21. ZACAZONAPAN
11. POLOTITLÁN	

Fuente: Elaboración propia, 2012.

De igual forma, en el Cuadro 2, se muestra a los ayuntamientos que aun cuando tienen página Web, estaba inhabilitada en el momento de hacer el análisis. Una de las razones, era la restricción electoral de promocionar obras y servicios públicos, según el Código Electoral del Estado de México.

## Cuadro 2. Ayuntamientos con Página Web. Sin funcionamiento

---

1. ALMOLOYA DEL ALQUISIRAS	17. EL ORO
2. CALIMAYA	18. OTUMBA
3. COCOTITLÁN	19. OTZOLOAPAN
4. COYOTEPEC	20. OZUMBA
5. CUAUTITLÁN	21. PAPALOTLA
6. DONATO GUERRA	22. SAN ANTONIO LA ISLA
7. IXTAPAN DEL ORO	23. SAN FELIPE DEL PROGRESO
8. JALTENCO	24. SULTEPEC
9. JILOTEPEC	25. TEMAMATLA
10. JOQUICINGO	26. TEMASCALAPA
11. LERMA DE VILLADA	27. TENANCINGO
12. MELCHOR OCAMPO	28. TEQUIXQUIAC
13. MEXICALTZINGO	29. TIANGUISTENCO
14. NEZAHUALCÓYOTL	30. ZACUALPAN
15. NICOLÁS ROMERO	31. ZUMPANGO
16. OCOYOACAC	

---

Fuente: Elaboración propia, 2012.

Sin embargo, ya había terminado el periodo electoral y los Ayuntamientos no volvieron a activar sus páginas Web por una parte, pero por otra, al culminar las administraciones públicas en diciembre de 2012. Algunos municipios optaron por dejar de difundir e informar por este medio. Se agrega otra causa, la falta de pago o los problemas técnicos que impedían acceder a estas páginas web.

El cuadro 3, muestra el resumen del contenido analizado. Se describe el porcentaje total de los ayuntamientos que sí tenían página Web en el momento de hacer el análisis. El porcentaje de cumplimiento está en promedio en el 70%, considerando a los ayuntamientos con página Web. Si ampliamos el análisis y el criterio a los 125 municipios, el grado de cumplimiento del ACM, es en promedio de 40 por ciento. Como se explicó anteriormente esta medición no tiene otro objetivo más que mostrar las fortalezas y debilidades institucionales, para que los ayuntamientos que entraron el primero de enero de 2013, para el periodo 2013-2016, puedan atender estos señalamientos.

El cuadro 3 se explica por sí mismo, uno de los rubros con más bajo porcentaje de cumplimiento en los ayuntamientos con página Web, son los boletines de prensa. Que aunque es obligatorio o no está explícito en la ley de transparencia estatal, los ciudadanos desean conocer la información relativa a obras y acciones de los gobiernos locales. Por lo cual consideramos que debieran estar y de manera pública, sobre todo porque como se explicó anteriormente el área de prensa y publicidad eroga fuertes inversiones en medios de comunicación.

**Cuadro 3.** Resumen del contenido  
ACM de los municipios del Edomex con Página Web

Unidad de análisis	Bando Municipal	Direc- torio	Organi- grama	Salarios de los funcio- narios	Progra- mas anuales de obras	Actas de cabildo	Presu- puesto total	Boletines de prensa	Trámites y servicios	Plan de Desarrollo Municipal
Municipios que cumplen	56	58	52	52	58	51	58	45	52	54
Porcentaje C/página	77.78	80.56	72.22	72.22	80.56	70.83	80.56	62.50	72.22	75.00
Porcentaje total de los ayuntamientos	44.8	46.4	41.6	41.6	46.4	40.8	46.4	36	41.6	43.2

Fuente: Elaboración propia, 2012.

En cuanto a la lista de trámites y servicios sólo 52 ayuntamientos de 72 que cuentan con página Web cuentan con dicho listado. Nos parece fundamental que la lista esté disponible por medios electrónicos; porque los inversionistas, turistas y demás interesados pueden disminuir su tiempo de espera o conocer los trámites a realizar en caso de apertura de negocios y otros trámites. De igual manera, otro documento importante son las actas de cabildo. Sólo 51 municipios, correspondiente al 70.83 por ciento cuentan con esta información. Por lo cual, consideramos que debiera existir una mayor vigilancia y obligatoriedad a publicar este tipo de documentos oficiales y focalizar la atención en el desarrollo de informes y proyectos hacia áreas específicas (Trinidad y Cruz, 2011).

Son varias las consideraciones que se derivan de este ejercicio. Se hizo el análisis minucioso de los 72 ayuntamientos que contaban con página web activa y 30 que a pesar de contar con link, no funcionaba o estaba deshabilitado por las elecciones municipales celebradas el primero de julio de 2012. Es interesante señalar que muchos ayuntamientos no prestan atención a la página Web como mecanismo de información directa con la población. Si bien es cierto que según las estadísticas sólo el 29.8% de los hogares tiene acceso a internet (INEGI, 2010), la experiencia en el Proyecto de IFAI comunidades nos permite señalar que los ciudadanos, aun cuando no tengan internet o computadora en sus hogares, buscan un espacio como los cibercafés para hacer una consulta (Zermeño *et al.*, 2010). Si la información no está en la página Web, el ciudadano debe ir hasta el ayuntamiento, donde posiblemente tampoco esté dicha información, consumiéndose tiempo en la búsqueda de información.

Los costos de transacción, es decir, el costo de acceder a una información sobre el ayuntamiento se incrementa si no existe una página Web amigable, completa y que brinde atención a los ciudadanos. Dichos costos de transacción son una limitante para el desarrollo, por lo cual la transparencia debe disminuir dichos costos y mostrar información por esta vía. Otra de las bondades de la transparencia por la vía virtual es la democratización de los datos, de la información relevante que puede servir para tomar decisiones y eliminar las largas filas, así como la espera inútil en las oficinas municipales.

Otro de los problemas detectado es que no existen lineamientos para la elaboración de las páginas Web de los ayuntamientos, por supuesto el artículo 115 Constitucional garantiza la autonomía de cada uno de los municipios para actuar conforme a sus intereses y capacidades; pero después del análisis realizado consideramos prudente y conveniente generar lineamientos sobre el contenido de las páginas Web.

Durante la revisión, uno de los documentos que más dificultades muestra para leerse o revisarse de los ayuntamientos que cuentan con página Web, son las actas de cabildo. Toluca y Metepec contaban con todas las actas de cabildo y en el primero existía incluso un video de las sesiones. Sin embargo, en los ayuntamientos: Coacalco, Chalco, Ecatepec, Huepoxtla, Ixtapaluca, Temascalcingo, Teotihuacán y Villa del Carbón, el link no funciona o no se puede acceder a la información. En tanto,

Acambay y Lerma sólo mostraba una relación de actas de cabildo o el orden del día, sin mostrar el contenido de dichas reuniones edilicias. En Almoloya de Juárez, sucedió lo que se define como transparencia simulada, porque aparecen las actas sin embargo no son legibles, durante el proceso de escaneo (fotografiar o convertir el original en un documento electrónico), quedó borroso. Asimismo en Huixquilucan, existía una lista con las fechas de las sesiones de cabildo, pero no se detallaba mayor información, ni se mostraba el documento oficial. En Ocuilán, se podía acceder únicamente al resumen de las sesiones, pero no se presentaba el documento completo, lo cual impide conocer el orden de las votaciones y los argumentos de los regidores sobre un tema. Esto limita de manera enorme el acceso a la información sobre los temas públicos.

Dentro de estas prácticas de restricción a la transparencia está también la parcialidad de la información. En San Mateo Atenco, en la revisión realizada durante 2012 sólo se pudo acceder por la vía de la página Web del ayuntamiento a algunas sesiones de cabildo, no estaban todas. En Tenango del Valle, las actas de cabildo fueron escaneadas o convertidas a archivos electrónicos muy pesados, cuando se busca acceder a ellas, los archivos se descargan de manera muy lenta. En Teotihuacán, no se encontró en el link marcado para ello, las actas de cabildo; sólo las actas de las sesiones del Comité de Adquisiciones; al igual que en Texcoco. Villa Victoria sólo contaba con un extracto de las sesiones.

Con estos ejemplos, se recalca la necesidad de contar con estándares mínimos en el proceso de transparencia municipal; de lo contrario los ayuntamientos podrán argumentar que cumplen con la ley; pero en realidad están desviados del interés real de presentar la información a los ciudadanos. Es un despropósito que la información esté incompleta o los links estén anunciados pero su acceso sea imposible.

Con respecto a las obras públicas que por obligación debieran ser mostradas de acuerdo al inciso I de la LTAIPEM, ocurrió casi lo mismo. Atlautla contenía un documento de 2009 (la revisión fue en 2012), pero no se distinguen las letras y resulta ilegible. Acambay mostraba sólo la primera sesión de la apertura del ejercicio fiscal 2010, al igual que Almoloya del Río. Atlacomulco mostraba un plan de obras, pero sin montos totales, sólo anunciaba algunas obras. Chiaulta igualmente sólo mostraba un resumen de las obras, sin montos de inversión.



Ecatepec, sólo contaba con información de las obras durante 2010 y 2011, cuando el ejercicio fiscal de 2012 ya estaba vigente. En Rayón curiosamente al pulsar el link de las obras, vuelve a la página inicial. En este rubro, Tlalmanalco marcaba como propuestas las obras; es decir, no se existía la certeza que fueran a realizarse y tampoco mostraba los montos de inversión. En Tultitlán, estaba el link, pero al intentar acceder a esta información el archivo estaba dañado. En tanto, Valle de Chalco, sólo contenía la información respecto a 2010.

Dentro de los casos reseñables están: Almoloya de Alquisiras que estaba cerrada por restricción electoral, cuando el análisis se realizó en días posteriores a dicho ordenamiento legal. Amatepec mostraba una leyenda: sitio en construcción. Jaltenco, Jilotepec y Melchor Ocampo, estaban sin servicio o desactivadas.

La confianza en las instituciones es uno de los elementos que pretenden promover las leyes de acceso a la información y transparencia; porque deben garantizar el conocimiento de los presupuestos y fondos destinados a obras; así como otras acciones. Uvalle (2013), reconoce el papel de la transparencia en torno al gobernanza y el desarrollo de un buen gobierno; porque fortalece la convivencia democrática y garantiza la paz social. Los actos de corrupción y opacidad constituyen el talón de Aquiles de los gobiernos locales que deben superarse mediante políticas públicas de interacción entre los múltiples actores.

## **Conclusiones**

El análisis realizado sobre el caso del Estado de México, muestra la debilidad institucional de los ayuntamientos para garantizar la transparencia y el acceso a la información pública gubernamental. Con el proceso de armonización de las leyes estatales en torno a la ley general aprobada en el 2015 es preciso establecer modificaciones. Además, se hace visible la necesidad de que el INFOEM requiere cuente con mecanismos coercitivos e institucionales, más allá de la ley de servidores públicos a la cual se invoca en cualquier caso, que garanticen el cumplimiento de las normas y reglas en torno a la información que los ayuntamientos deben contar en sus páginas web. Actualmente muchos municipio se escudan

o esgrimen como pretexto al incumplimiento la incapacidad técnica; sin embargo no puede ser una justificación para la observancia de la ley.

Al navegar en las páginas de internet, la fallas y las dificultades para poder acceder a la información por la vía virtual, con links rotos, información borrosa, inhabilitación de links y accesos; entre otros problemas ya comentados en el documento; suponen más que problemas técnicos. Además, se sugiere privilegiar que alojen en la página Web los ayuntamientos los documentos oficiales, no versiones resumidas. En el caso de los presupuestos, algunos ayuntamientos digitalizan los documentos oficiales, pero otros hacen versiones a su modo, sin montos totales y con criterios limitados para entender dicha información.

Por otro lado, el propio INFOEM debería contar con un espacio para alojar las páginas de los ayuntamientos o brindar apoyo técnico para dicho fin; con el objetivo de garantizar el acceso a la información y la transparencia. El propio directorio de los enlaces de transparencia de los municipios es un documento fundamental, como vía de comunicación que debería mostrarse en la página de INFOEM. El tema de la transparencia en el Estado de México requiere por tanto, contar con instituciones sólidas, fortalecidas en sus atribuciones para garantizar el cumplimiento de las normas. De lo contrario, serán las organizaciones de la sociedad civil las que tomen la batuta en la exigencia al cumplimiento de los derechos sobre acceso a la información, transparencia y recientemente protección de datos personales.

Sin duda el acceso a los datos y fuentes de información transforma las condiciones sociales de los ciudadanos, permite tomar decisiones; así como otro tipo de externalidades o efectos positivos vinculados con la calidad de vida y el desarrollo económico. Por ello CIMTRA desde sus inicios ha planteado el acceso a la información y la transparencia como mecanismos de asignación y distribución equitativa de recursos, así como un condicionante para el desarrollo de la democracia. Sin rendición de cuentas, es imposible contar con bienestar social, el combate a la corrupción es otra de las tareas que a través de la transparencia se puede combatir, eliminar y sobre todo fomentar.

Mayor transparencia no significa eliminar la corrupción, por supuesto; pero es uno de los mecanismos para la denuncia, el monitoreo y la vigilancia hacia los gobiernos municipales que han sido considera-

dos como los más opacos, en relación a otros órdenes de gobierno. Se sugiere por tanto, ampliar las atribuciones del INFOEM de vigilancia y prevención; hacia la auditoría y posible sanción, de lo contrario tendremos que acostumbrarnos a ver a las organizaciones tomar un papel que corresponde a las instituciones.

## Bibliografía

- Barrera Zapata, Rolando (2010). *Una transparencia dolorosa. La gestión pública de la transparencia y el acceso a la información en el Estado de México, 2004-2008*. Instituto de Administración Pública del Estado de México.
- Cejudo, Guillermo M. et al (2012). *La política de transparencia en México*. Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Fox, Jonathan, Libby Haight, Helena Hofbauer y Tania Sánchez Andrade (2007). *Derecho a saber. Balance y perspectivas cívicas*. México: FUNDAR.
- INEGI (2010). *Encuesta INEGI*. Disponibilidad y uso de las tecnologías de la información.
- North, Douglas (1993). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Sosa, Jesús (2011). *Transparencia y rendición de cuentas*. Biblioteca Básica de la Administración Pública, número 14, editorial Siglo XXI.
- Trinidad Zaldívar, Ángel y Juan Cristóbal Cruz Revueltas (2011). *Transparencia focalizada. Ejercicio de derecho a la información pública en México*. México: IFAI, COMAIP.
- Uvalle Berrones, Ricardo (2013). *Oportunidades y restricciones de la política de transparencia en México*. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Vergara, Rodolfo (2008). *La transparencia como problema*. Cuadernos de transparencia núm. 5, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.
- Zermeño, Fabiola et al (2010). *El Acceso a la información en comunidades marginadas*. Universidad Nacional Autónoma de México. Disponible en: [http://www.derechoasaber.org.mx/data/arch\\_publ/libro%20comunidades.pdf](http://www.derechoasaber.org.mx/data/arch_publ/libro%20comunidades.pdf)

# **En búsqueda de la transparencia: el Observatorio Ciudadano en Puerto Vallarta**

*Juana Adelfa Delgado Quintana*

## **Introducción**

El presente documento tiene el objetivo de presentar el ejercicio de participación ciudadana en el municipio de Puerto Vallarta, a través del Observatorio Ciudadano, el cual es un proyecto que evalúa la administración pública municipal, sus políticas, y promueve el derecho a la información sobre los procesos en la toma de decisiones públicas.

En el proceso de la transición hacia la democracia que se vive en México, se observan esfuerzos para avanzar y mejorar, pero también se identifican acciones que ponen de manifiesto retrocesos; esto ha generado en la sociedad una marcada desconfianza hacia los políticos y los funcionarios públicos. (Olvera, 2006. González, 2002). Los ciudadanos se han ido integrando a la dinámica sociopolítica, con varias expresiones de participación que se observan en el país, en donde las organizaciones de ciudadanos vienen a representar importantes contrapesos y se han comenzado a organizar para participar en la toma de decisiones, exigir transparencia y rendición de cuentas en la política, en el ejercicio de la administración y en la función de las autoridades, en el plano público (Conde, 1997. Canto y Castro, 2002. TEI, 2007). Todo esto apunta hacia una mayor participación. La transición hacia

la democracia requiere de ciudadanos actuantes, activos y vigilantes (Alatorre F. y Villa M., 2006. Olvera, 2007).

El Observatorio Ciudadano en Puerto Vallarta, es un proyecto de la asociación civil Desarrollo Comunitario y Conservación de la Naturaleza Nuestra Tierra. Este proyecto promueve una democracia participativa en las decisiones y actuaciones de los gobiernos que actúan en el territorio del Municipio de Puerto Vallarta y en su área de influencia. Es un proyecto ciudadano que evalúa la administración pública municipal, sus políticas, y promueve el derecho a la información sobre los procesos en la toma de decisiones públicas. El proyecto también propicia la construcción de ciudadanía, que dé herramientas y formación a los ciudadanos para conocer y exigir sus derechos, y lograr la participación ciudadana en búsqueda de una democracia participativa en México.

El proyecto del Observatorio Ciudadano en Puerto Vallarta surgió en el año 2008, y actualmente se ha ido consolidando. Las actividades del Observatorio ya presentan importantes resultados, con los cuales se ha logrado incidir en la administración pública municipal y en la participación ciudadana.

### *Objetivos*

En los objetivos del proyecto Observatorio Ciudadano en Puerto Vallarta, está el de integrar un organismo ciudadano que evalúe, vigile, analice y desarrolle procesos de contraloría social para las funciones públicas, en el Municipio de Puerto Vallarta; así como realizar y fortalecer acciones para la construcción de ciudadanía que propicie la participación, fortalezca la democracia y el desarrollo de la sociedad.

### *Líneas de acción*

Para alcanzar los objetivos, se implementa una metodología de investigación social y acción participativa con el apoyo de investigadores, grupos académicos y otras organizaciones sociales. Además, se difunden los resultados a la sociedad y a los actores sociales, para propiciar la participación ciudadana y lograr mejores decisiones públicas en el bienestar de la sociedad.

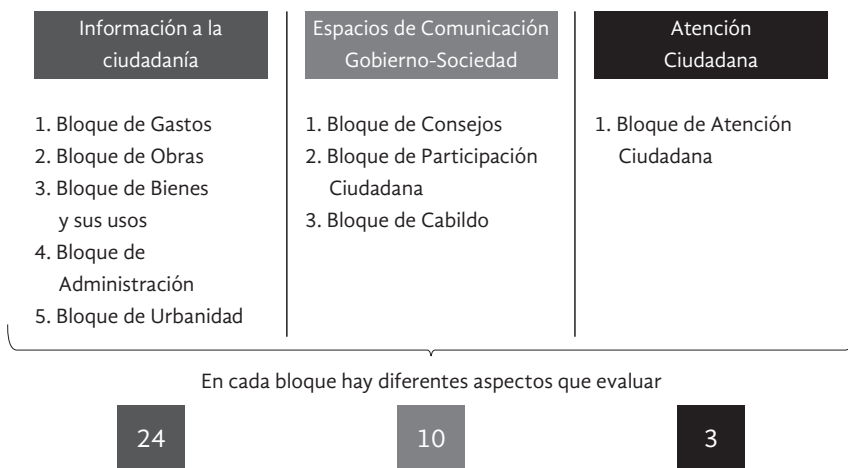
El Observatorio Ciudadano en Puerto Vallarta, ha establecido 5 líneas de acción, 3 de ellas enfocadas a la generación y análisis de información, y 2 dirigidas a fomentar la participación ciudadana, la formación de actores sociales, la comunicación, difusión y gestión. A continuación se mencionan cada una:

### *Transparencia y Acceso a la Información*

Se evalúa la transparencia y acceso a la información a través de la metodología del Colectivo Ciudadanos por Municipios Transparentes (CIMTRA Municipal), para medir la transparencia, la apertura gubernamental y el nivel de co-participación de la sociedad en el ejercicio del gobierno municipal ([www.cimtra.org.mx](http://www.cimtra.org.mx)). CIMTRA Municipal evalúa 3 campos de la transparencia, los cuales integran bloques temáticos que son medidos por diversos indicadores (Esquema 1).

#### **1.3 Herramienta CIMTRA-Municipal**

**Tres campos** conformados por **bloques de Información** cada unos



Fuente: [cimtra.org.mx](http://cimtra.org.mx)

## *Rendición de Cuentas*

Se evalúa las políticas públicas, la correspondencia con los programas específicos y los resultados que se desprendan de la aplicación del plan de desarrollo municipal, así como sus otros planes y programas municipales. En esta línea de acción, también se pretende evaluar el desempeño de los funcionarios públicos y su perfil, el cumplimiento sobre los objetivos y responsabilidades de su dependencia, respecto a los programas de trabajo.

## *Atención Ciudadana*

En este apartado se evalúa al gobierno municipal en la atención al ciudadano, los procesos establecidos para ello en el marco de la evaluación CIMTRA Municipal (Esquema 1), así como las solicitudes de información pública, los tiempos y tipo de respuesta. Además, se evalúa al gobierno municipal sobre las estrategias de participación ciudadana que le exige la ley para el desarrollo de las políticas públicas, planes y proyectos, y la atención que se brinde al respecto.

## **Formación de liderazgos ciudadanos**

Se fortalece la formación de ciudadanos en el ejercicio de la participación ciudadana, y se promueve generar espacios con la sociedad y el gobierno municipal. Se organizan estrategias de formación y educación popular, con valores de una democracia participativa y de bienestar social, con líderes que promuevan propuestas de desarrollo social y sustentable.

## *Vinculación, Difusión y Gestión*

Se establecen acuerdos y convenios de cooperación con organizaciones e instituciones civiles, públicas o privadas que permitan hacer cumplir los objetivos del observatorio. Se implementan estrategias y programas de difusión y comunicación, para dar a conocer los progra-

mas y proyectos del observatorio, así como de los resultados de las evaluaciones que se realizan. Se implementan estrategias y acciones de gestión para la obtención de fondos y dar viabilidad a las diversas actividades del observatorio.

### *Resultados*

A continuación se presentan algunos de los resultados del Observatorio Ciudadano en Puerto Vallarta, durante el período del 2008 al 2010.

### *Evaluación en Transparencia y Acceso a la Información*

Desde su conformación, el Observatorio Ciudadano ha realizado diversas evaluaciones a los Municipios en materia de transparencia y acceso a la información pública, con la metodología CIMTRA Municipal. El Municipio con mayor intervención es Puerto Vallarta, se le han aplicado cuatro evaluaciones y los resultados han sido devueltos a las autoridades municipales y se han hecho del conocimiento público. De manera constante, los bloques más bajos en puntaje han sido la información sobre obras públicas, urbanismo y consejos ciudadanos; mientras que los bloques de información sobre el Ayuntamiento y la atención ciudadana se han incrementado. Hasta la última evaluación, no obtuvieron una calificación aprobatoria (Tabla 1).

Estas evaluaciones han abierto un espacio de comunicación y diálogo entre la Unidad de Transparencia Municipal (UTI) y el Observatorio Ciudadano, así como con los medios de comunicación y la sociedad, en materia de transparencia y acceso a la información pública.

Este esfuerzo de evaluación se ha extendido a otros Municipios: Cabo Corrientes, Mascota, Talpa de Allende y San Sebastián del Oeste en Jalisco, y Bahía de Banderas en Nayarit; salvo Talpa de Allende y Bahía de Banderas, los otros municipios han sido evaluados en dos ocasiones, noviembre 2009 y junio 2010. Aunque en los resultados que aquí se presentan, no se describe su evaluación por bloques temáticos, ninguno de estos Ayuntamiento ha logrado obtener una calificación aprobatoria, y dos de ellos presentan retroceso en su ya bajo puntaje (Tabla 2).



**Tabla 1.** Resultados de evaluaciones al Ayuntamiento de Puerto Vallarta, con la metodología CIMTRA Municipal, con la descripción por campos y bloques temáticos de transparencia

<b>Campos de transparencia y bloques temáticos</b>	<b>Noviembre 2008</b>	<b>Marzo 2009</b>	<b>Octubre 2009</b>	<b>Junio 2010</b>
Información a la ciudadanía				
Gastos	24%	5%	24%	19%
Obras públicas	0%	0%	0%	17%
Bienes y sus usos	29%	0%	29%	24%
Administración	29%	13%	13%	16%
Urbanismo	0%	20%	0%	0%
Espacios de comunicación gobierno - sociedad				
Consejos Ciudadanos	19%	10%	10%	0%
Participación ciudadana	50%	40%	40%	30%
Ayuntamiento (Cabildo)	63%	63%	75%	75%
Atención ciudadana				
Atención ciudadana	54%	31%	31%	77%
<b>Calif. Total</b>	<b>30%</b>	<b>20%</b>	<b>24.6%</b>	<b>28.6%</b>

Fuente: Elaboración propia con datos de cimtra.org.mx

**Tabla 2.** Resultados totales de evaluaciones a Ayuntamientos, con la metodología CIMTRA Municipal

<b>Ayuntamiento</b>	<b>Noviembre 2009</b>	<b>Junio 2010</b>
Cabo Corrientes	2.60%	5.10%
Mascota	6.20%	0.90%
Talpa de Allende	No evaluado	8.00%
San Sebastián del Oeste	0.90%	0.00%
Bahía de Banderas	No evaluado	32.20%

Fuente: Elaboración propia.

Estos resultados no han generado espacios de comunicación o diálogo entre las Unidades de Transparencia y el Observatorio Ciudadano, excepto en el Municipio de Bahía de Banderas, el cual recibe un influencia directa de Puerto Vallarta.

El manejo de la evaluación y los resultados, está completamente en manos de un equipo de trabajo, ciudadanos voluntarios previamente capacitados sobre la metodología de evaluación que ha establecido el Colectivo CIMTRA.

Las evaluaciones han permitido observar una mejora en el diseño y estructura de las páginas electrónicas de los Municipios, en particular Puerto Vallarta y Bahía de Banderas; aunque no necesariamente en la calidad, accesibilidad y cantidad de la información pública.

Incidencia en la Ley de Ingresos 2010 del Ayuntamiento de Puerto Vallarta. Durante el año 2009, el Ayuntamiento de Puerto Vallarta planteó al Congreso del Estado de Jalisco su iniciativa de Ley de Ingresos 2010, que pretendía incrementar en un 500% los costos del material en la entrega de solicitudes de información pública (Periódico Oficial El Estado de Jalisco 2008, 2009) (Tabla 3)

El Observatorio Ciudadano con el apoyo del Colectivo CIMTRA, logró incidir en la modificación de esta iniciativa de Ley de Ingresos 2010 para Puerto Vallarta, apelando a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en sus Artículos 6° y 8°, a la Constitución Política del Estado de Jalisco en su Artículo 4°, así como a la propia Ley de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco. Sobre todo se apeló al cumplimiento de la transparencia y al derecho de los ciudadanos para tener acceso a la información pública, y que elevadas tarifas inhiben la participación ciudadana. Para ello, se tuvo que intervenir ante diversos actores sociopolíticos a nivel local y a nivel estatal:

Medios de comunicación local y estatal, con boletines e información para generar notas, artículos y opiniones que se publicaron en diversos medios.

Congreso del Estado de Jalisco y en dos de las Comisiones de diputados, la de Hacienda y Presupuesto, y la de Participación Ciudadana y Transparencia; se les enviaron oficios informándoles de la situación, y solicitándoles la revisión de, dicha iniciativa de Ley de Ingresos 2010, antes de aprobarla. Además de los oficios, se hicieron llamadas telefónicas para seguimiento, y entrevistas en programa de radio. En particular a los Diputados Locales del Distrito de Puerto Vallarta, se les enviaron oficios solicitando su intervención y apelando a la representación de Distrito.

Instituto de Transparencia e Información Pública (ITEI), como órgano garante de estos derechos, se le envió un oficio informándole de la situación y solicitando su intervención y opinión ante el Congreso del Estado de Jalisco. El ITEI envió a los diputados un oficio mostrando su postura y solidarizándose con la sociedad en el cumplimiento de la Ley Estatal; se realizaron además entrevistas al Presidente y a los Consejeros de este Instituto, por diversos medios de comunicación.

Comisión Estatal de Derechos Humanos en Jalisco, como órgano garante de los derechos ciudadanos, se le extendió un oficio informándole de la situación y convocándolo a realizar pronunciamiento al respeto, aunque no se conoce las medidas que adoptó este órgano.

Ayuntamiento de Puerto Vallarta, se hizo una manifestación durante la sesión de Ayuntamiento, donde se aprobó la iniciativa de Ley de Ingresos 2010. Se enviaron oficios al Presidente Municipal y la Comisión de Participación Ciudadana y Transparencia explicando las faltas a la Ley de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco, y la inconformidad de los ciudadanos y de organizaciones civiles.

**Tabla 3.** Revisión de tarifas del Ayuntamiento de Puerto Vallarta, por proporcionar información en documentos o elementos técnicos a solicitudes de información en cumplimiento de la Ley de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco (Periódico Oficial El Estado de Jalisco 2008, 2009)

Concepto	Tarifa en 2009	<b>Tarifa propuesta para 2010</b>	Tarifa aprobada ley de ingresos 2010
a) Copia simple por cada hoja:	\$1.00	<b>\$5.00</b>	\$1.00
b) Información en disco magnético de 3½, por cada uno:	\$12.00	<b>\$10.00 por hoja digitalizada</b>	\$12.72
c) Información en disco compacto, por cada uno:	\$12.00	<b>Derogar por</b>	\$12.72
d) Disco compacto DVD, por cada uno:	\$23.50	<b>no ser</b>	\$24.91
e) Disco compacto otros formatos, por cada uno:	\$59.00	<b>necesario</b>	\$62.54

Fuente: Elaboración propia/ periódico oficial Edo. Jalisco.

Como se observa en la Tabla 3, la propuesta original del Ayuntamiento para el ejercicio 2010, fue modificada a partir de los manifiestos promovidos por el Observatorio Ciudadano. Se mantuvo la tarifa de la copia simple y las opciones de material digitalizado, y se logró que los incrementos a la tarifa de materiales solicitados por los ciudadanos no fuera, en promedio, superior a \$1.60 pesos.

### **Análisis de Solicitudes de Información Pública en el Ayuntamiento de Puerto Vallarta**

En Junio del 2009, el Observatorio Ciudadano en Puerto Vallarta realizó un análisis sobre el comportamiento de las solicitudes de información pública a través del servicio de la Unidad de Transparencia (UTI) del Ayuntamiento de Puerto Vallarta de los años 2006, 2007, 2008 y los meses de Enero, Febrero, Marzo y Abril del 2009 (Figura 1, Tabla 4). Los datos analizados fueron proporcionados por el Instituto de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco, (ITEI); ya que mes a mes, la UTI del Ayuntamiento de Puerto Vallarta debe realizar un reporte sobre todas las solicitudes que recibe y su resolución.

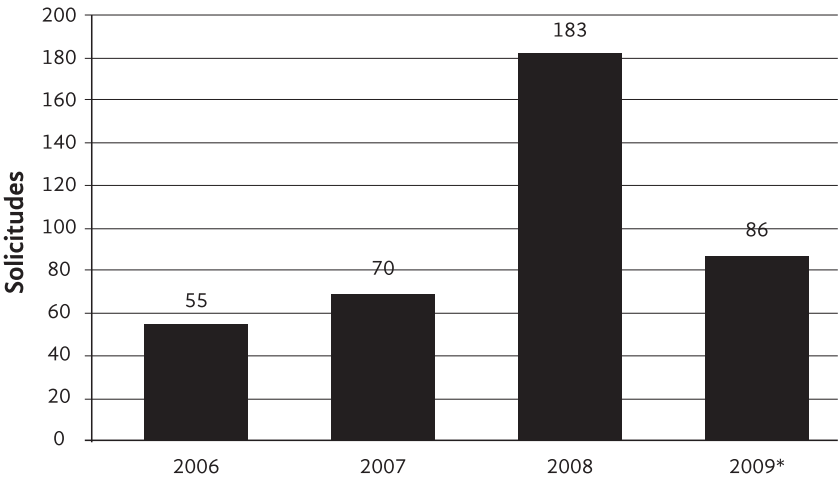
Este análisis permitió observar un incremento de solicitudes de información en el periodo del 2006 al 2008; para el 2009 con tan solo 4 de meses de información dispuesta, ya superaba el registro de los dos primeros años analizados. De las solicitudes de este período (2006-2009) el 80.5% se contestaron proporcionando la información solicitada (respuesta afirmativa), y el 19.5% se contestó pero no se proporcionó la información solicitada (respuesta negativa) (Figura 1; Tabla 4) También se puede observar un incremento en las respuestas negativas, en relación a las solicitudes recibidas. (Figura 2)

**Tabla 4.** Solicitudes en el año y su tipo de respuesta

	Anual	Afirmativas	Negativas
2006	55	49	6
2007	70	60	10
2008	183	145	38
2009*	86	63	23
<b>Totales</b>	<b>394</b>	<b>317</b>	<b>77</b>

\*Para este año solo se analizaron los meses de enero, febrero, marzo y abril.

**Figura 1.** Solicitudes de información a la Unidad de Transparencia en el Ayuntamiento de Puerto Vallarta

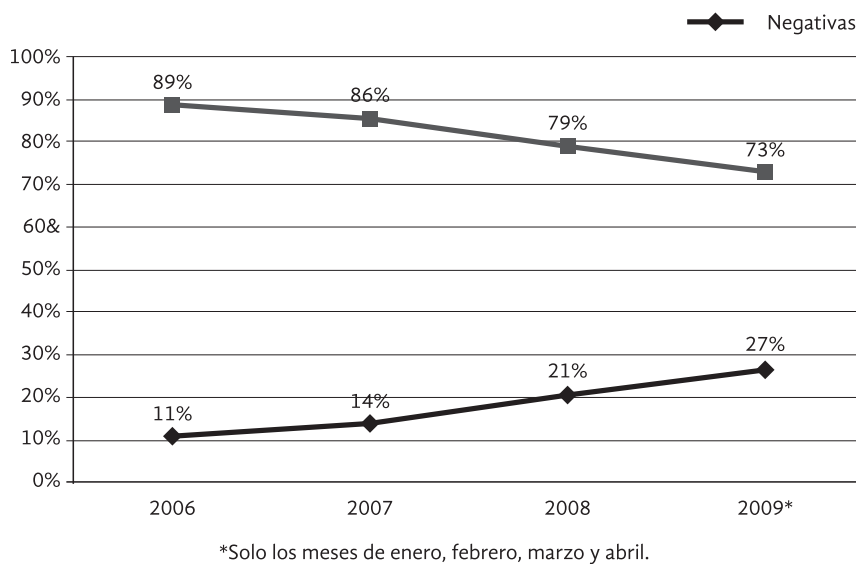


\*Para este año solo se analizaron los meses de enero, febrero, marzo y abril.

Fuente: Elaboración propia.

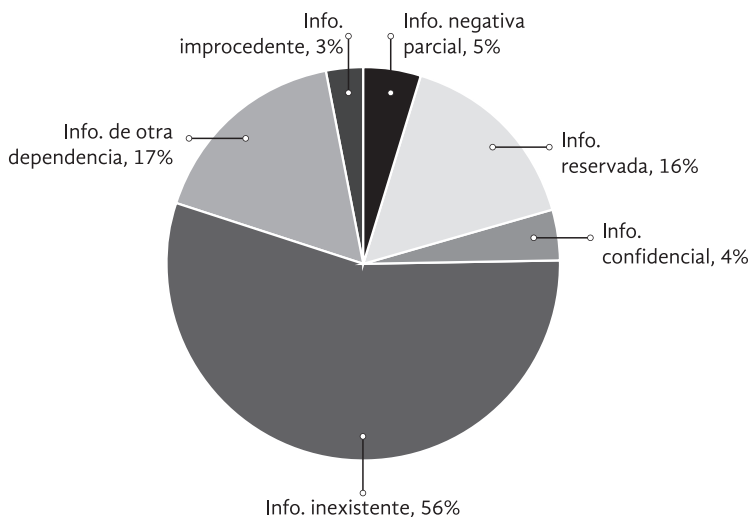
Haciendo un análisis de las 77 respuestas negativas acumuladas en los años de estudio, se ha detectado que el 56%, se refiere la negativa, por inexistencia de información. (Figura 3)

**Figura 2.** Porcentaje por año de respuestas a las solicitudes de información



Fuente: Elaboración propia.

**Figura 3.** Tipo de respuestas negativas



Fuente: Elaboración propia.

Este análisis se dio a conocer a las autoridades, a organizaciones civiles, instituciones educativas y público en general, mediante los medios de comunicación tradicionales y vías electrónicas.

Algunas conclusiones de este análisis señalan que existe un incremento en las solicitudes de información por los ciudadanos de Puerto Vallarta. El ejercicio del derecho a solicitar información, conforme se ha difundido, se fortalece. Se observa un incremento en respuestas negativas a las solicitudes de información. La principal causa en las respuestas negativas de información, es por la inexistencia de la misma, lo cual debe preocupar a la autoridad municipal.

Los ciudadanos y sus órganos de representación social, cada vez más demuestran su interés por los asuntos públicos, por las decisiones que toma la administración pública municipal en turno y buscan información que les ofrezca respuestas a las situaciones sociales, ambientales, económicas que se viven en el Municipio de Puerto Vallarta.

### *Formación de Liderazgo Ciudadanos*

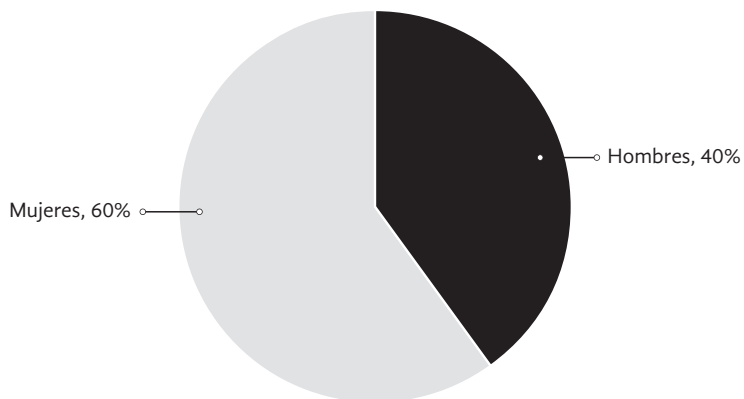
El Observatorio Ciudadano en Puerto Vallarta ha venido realizando una serie de eventos, cursos, talleres, conferencias y foros; dirigidos a diversos grupos sociales, para la construcción de ciudadanía, y fortalecer una cultura de la participación ciudadana en la toma de decisiones públicas.

Con estos eventos, se han permitido familiarizar la Ley de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco, así como la distribución de material impreso que el ITEI ha elaborado para facilitar el ejercicio de este derecho ciudadano.

Además se han abordado conceptos y experiencias de incidencia ciudadana, gobernabilidad democrática en gobierno locales, ciudadanía activa, actos de entrega-recepción de los Ayuntamientos estructura y organización de los Ayuntamientos, entre otros.

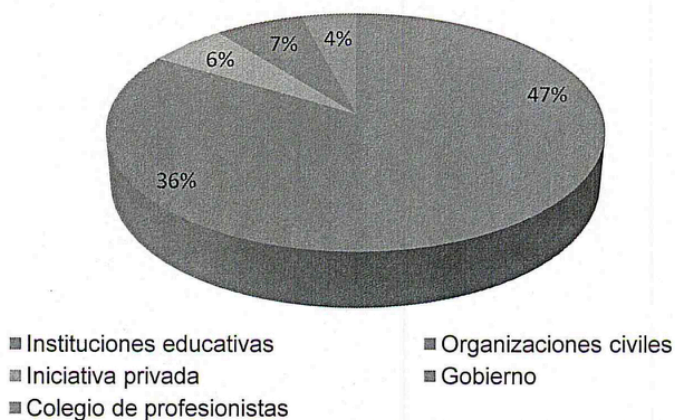
A la fecha se han organizado 16 eventos, logrando un total de 488 participantes, de los cuales 291 son mujeres y 197 son hombres. (Figura 5), ciudadanos provenientes de instituciones educativas, organizaciones civiles, iniciativa privada, gobierno, y colegio de profesionistas. (Figura 6)

**Figura 5.** Distribución por género de los participantes en los eventos



Fuente: Elaboración propia.

**Figura 6.** Distribución por tipo de grupo social, de los participantes en los eventos



Fuente: Elaboración propia.



## *Convenios y Acuerdos de Colaboración*

Como parte de las estrategias de operación, el Observatorio Ciudadano en Puerto Vallarta ha establecido convenios, acuerdos y alianzas de colaboración. Se ha propiciado una dinámica de red social entre organizaciones de la sociedad civil, con instituciones educativas y gubernamentales, así como con la iniciativa privada.

En abril del 2009, se firmó un Convenio de Colaboración con el Instituto de Transparencia e Información Pública (ITEI), con el propósito de llevar a cabo proyectos conjuntos para la promoción de la cultura de transparencia y el derecho de acceso a la información pública que beneficien a la sociedad.

Desde su inicio el Observatorio Ciudadano ha contado con el apoyo y colaboración del Centro de Formación e Investigación Social del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO), quienes han brindado asesoría, soporte de conocimiento, organización de talleres, materiales, y trabajo de red, entre otros.

El Centro Universitario de la Costa de la Universidad de Guadalajara ha sido una institución que ha venido colaborando con el Observatorio Ciudadano, en diversas actividades de formación y difusión, como sede de diversos eventos, facilitado personal y recursos materiales; así como acompañando la firma de ciertos pronunciamientos y declaraciones públicas en materia de transparencia, acceso a información pública, desarrollo urbano y medio ambiente.

Por otra parte, en algunos pronunciamientos públicos y/o escritos, se han establecido alianzas con colegios de profesionistas, organizaciones ambientalistas, medios de comunicación, asociaciones empresariales y ciudadanos; lo que ha permitido alcanzar los objetivos planteados ante estos grupos, y sobre todo, el acompañamiento y solidaridad entre actores sociales, generando cohesión social.

## *Vinculación y Difusión*

El Observatorio Ciudadano en Puerto Vallarta, cuenta con espacio en la página web de Nuestra Tierra A.C. (<http://www.nuestratierra.org.mx/observatorio.html>). En la cual se presenta el proyecto, se informa

sobre las actividades que se llevan a cabo. En esta página también se genera un vínculo con el Colectivo CIMTRA ([www.cimtra.org.mx](http://www.cimtra.org.mx)). En la cual se pueden encontrar los resultados de los municipios evaluados en materia de transparencia y acceso a la información pública, así como en las actividades que se participa de este colectivo.

Se ha abierto el blog Sociedad Activa, como medio de expresión de ideas, conocimientos y opiniones sobre la sociedad, así como reportes e informes (<http://lasociedadactiva.blogspot.com/>) del Observatorio Ciudadano en Puerto Vallarta.

Con el interés y colaboración de Red Radio Universidad (UdG), desde febrero del 2009 se arrancó el programa de radio "Sociedad Activa", donde se promueve la participación ciudadana, la construcción de ciudadanía, la formación y la información a ciudadanos del acontecer municipal, regional, estatal y nacional. En la frecuencia 104.3FM, y/o bien en (<http://www.radio.udg.mx/portada.html>) en red Puerto Vallarta.

## **Aprendizajes y Logros**

Poner el tema de la transparencia y el acceso a la información pública en discusión social y pública, genera cambios. Promueve entre los propios ciudadanos una revisión y análisis de lo que acontece en el Municipio. Fomenta el conocimiento y el ejercicio del derecho a estar informado.

Para el Observatorio Ciudadano en Puerto Vallarta, pertenecer a una plataforma Nacional como lo es el Colectivo CIMTRA, le ha brindado certidumbre y valor social, ante las autoridades municipales, los representantes de grupos sociales y los ciudadanos.

El trabajo y colaboración en red con otras organizaciones civiles en el Estado de Jalisco y Nayarit, han brindado fortaleza a las acciones emprendidas por el Observatorio Ciudadano.

La colaboración y vinculación con instituciones educativas del nivel superior es fundamental. Particularmente si estas instituciones realizan investigaciones sociales, y representan un liderazgo en los temas a tratar.

La opinión técnica y profesional de expertos es contundente en el manejo de la información ante los actores sociales y en especial ante los ciudadanos y los funcionarios públicos.

Brindar los resultados de evaluaciones con una metodología precisa, formal y sistemática como la que ofrece CIMTRA Municipal, garantiza un impacto social ante los medios, los ciudadanos y los propios funcionarios públicos. Da credibilidad a los datos y a la información que se está entregando como resultado de las evaluaciones.

El Observatorio Ciudadano en Puerto Vallarta ha incrementado el área de influencia extendiéndose con las evaluaciones CIMTRA Municipal en otros municipios.

Es necesario integrar un equipo de trabajo sólido, motivado e interesado en los temas de transparencia y acceso a la información pública, que permita realizar un trabajo continuo y sistematizado.

CIMTRA Municipal es una metodología de evaluación con una herramienta muy precisa, que día a día, está ganando la credibilidad de los ciudadanos y poco a poco la aceptación de las autoridades municipales, como un elemento de reto social a cumplir ante la sociedad.

## Bibliografía

- Alatorre, R. F. de J., y Villa, C. M. E. (2006). *Manual participación ciudadana y herramientas legales*. Guadalajara, México: Centro de Investigación y Formación Social-Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente.
- Canto, C. M. y Castro, S. O. (coords.) (2002). *Participación ciudadana y políticas públicas en el Municipio*. México: Movimiento Ciudadano por la Democracia.
- Conde, B. C. (1997). *Participación ciudadana municipal*. México: Colegio Mexiquense.
- González J. (2002). Tendencias de la construcción de indicadores sociales en Colombia. Encuentro Latinoamericano de observatorios sociales. *Foro de consulta de los ministerios del área social de América Latina y el Caribe, UNESCO*.
- Instituto de Transparencia e Información Pública de Jalisco (2007).

*Acceso a la información: Un derecho de avanzada en Jalisco.* Guadalajara, México.

Olvera A. J. (2006). Hacia una nueva conjunción entre política y sociedad: los contornos de una reforma política participativa en México. Jalapa, Veracruz. México. *Primer Simposio Veracruzano de Otoño: La Política en México*. Instituto de Investigaciones Histórico-Sociales-Universidad Veracruzana.

Olvera A. J. (2007). *Reflexiones sobre la Calidad de la Democracia en México*. México: Instituto de Investigaciones Histórico-Sociales-Universidad Veracruzana. Presentación en el Diplomado de Contraloría Social-ITESO.

Periódico Oficial El Estado de Jalisco. Decreto Número. 22509/LVI-II/08 Ley de Ingresos del Municipio de Puerto Vallarta, para el ejercicio fiscal del 2009. Tomo CCCLXII. Sábado 6 de diciembre, 2008. Gobierno del Estado de Jalisco.

Periódico Oficial El Estado de Jalisco. Decreto Número 22987/LVI-II/09 Ley de Ingresos del Municipio de Puerto Vallarta para el ejercicio fiscal 2010 Tomo CCCLXV. Sábado 26 de diciembre, 2009. Gobierno del Estado de Jalisco.



# **Análisis de la transparencia municipal a partir de indicadores de gestión**

*José Antonio Meyer Rodríguez  
Tania Yasmine Domínguez López*

## **Introducción**

El presente documento tiene el objetivo de evidenciar los resultados que ha obtenido el ayuntamiento de Puebla en diversas evaluaciones relacionadas con los temas de transparencia y acceso a la información donde ha salido bien posicionado. Sin embargo, derivado de estos resultados, a lo largo del trabajo proponemos dos ejes centrales de la agenda pendiente en esta temática, que es una cultura integral de la rendición de cuentas que genere un mayor involucramiento social y modelos de evaluación enfocados a recuperar la confianza ciudadana en las instituciones que la representan.

En México el derecho a la información es una garantía constitucional desde 1977, año en que el Congreso Federal adicionó al texto original del artículo 6° la oración: *"El derecho a la información será garantizado por el Estado"*. No obstante, fue luego de diversos intentos, iniciativas y propuestas (Escobedo, 2004) que se emitió en el año 2002 la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental que definió la obligación de los tres niveles de gobierno de publicar toda información no reservada existente en sus archivos de

forma oportuna y suficiente, al tiempo que instrumentar procedimientos ágiles y sencillos para otorgar a costos mínimos la reproducción de documentos. En esta ley se determinaron las excepciones jurídicas a dicho acceso, relacionadas con la vida privada, la seguridad nacional, la seguridad pública, la política exterior y los secretos científicos, industriales y bancarios, al igual que los plazos mínimos para la entrega de información. La verificación de su cumplimiento se encomendó a un organismo autónomo denominado Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI) que, además de promover la apertura informativa y la cultura de la transparencia, puede resolver controversias. López-Ayllón y Arellano (2008: 42) han señalado que esta ley es un referente en el país, "primero porque reconoce el acceso a la información como un instrumento fundamental para la consolidación de la democracia. Segundo, porque define a la información pública como un derecho humano universal de las personas, a quienes corresponde decidir sobre la información que requieren y la forma como la usarán".

Entre 2004 y 2007 prácticamente todos los estados del país, incluyendo el Distrito Federal, expidieron leyes de Transparencia y Acceso a la Información Pública con el objetivo de cumplir y hacer cumplir en sus territorios la máxima constitucional. En ellas los sujetos obligados fueron los órganos ejecutivos del nivel estatal y municipal, así como aquellas entidades privadas y sociales beneficiarias del gasto público. Sin embargo, como lo reveló una primera evaluación de LIMAC (2006), "el proceso de promulgación de leyes en las distintas entidades federativas fue demasiado lento y, en algunos casos, su contribución a la consolidación del sistema democrático bastante precario". En otro estudio comparativo del IFAI (2007), se encontró también "gran dispersión entre las entidades federativas y la injerencia evidente de varios ejecutivos estatales para controlar los procesos e inhibir en la práctica el ejercicio de un derecho sustantiva mente ciudadano". Ante ello, el Congreso Federal realizó una nueva reforma constitucional al artículo 6°. que buscó fortalecer el proceso de rendición de cuentas y garantizar su aplicación plena mediante el establecimiento de una base mínima de garantías sobre transparencia y derecho a la información. La reforma se fundamentó en la propuesta de diversos comisionados de Transparencia en los estados interesados en extender la aplicación

de buenas prácticas en toda la república y promover gestiones gubernamentales mayormente responsables. Asimismo, buscó hacer explícitos distintos conceptos sobre el derecho ciudadano a la información pública y el compromiso del Estado para asegurar el cumplimiento de esa garantía fundamental.

A partir de esta reforma, los congresos locales se obligaron a incorporar ese cambio conceptual en sus legislaciones, a fin de reducir la dispersión e incrementar el ejercicio de buenas prácticas sobre transparencia gubernamental en todo el territorio nacional. El hecho constituyó un acto de mayor relevancia para la calidad democrática del país y la construcción de una cultura de transparencia, toda vez que a partir de la década de los noventas del siglo pasado con la descentralización de los servicios educativos y de salud, el incremento de los programas sociales (Procampo y Seguro Popular), de combate a la pobreza (Oportunidades), la ampliación de infraestructura, la distribución de los excedentes petroleros, la seguridad pública y la lucha contra la delincuencia organizada y otras transferencias federales especiales a los gobiernos estatales y municipales, generaron que los recursos financieros se hayan multiplicado. Ello exige de eficientes y confiables sistemas de rendición de cuentas, el fomento de un mayor sentido de responsabilidad por parte de los servidores públicos, la estructuración adecuada de procedimientos de acceso ciudadano a la información gubernamental, la acción decidida de los medios de comunicación para funcionar como mecanismos de vigilancia y, sobre todo, una mayor cultura cívica y de participación social mediante la demanda constante de información pública.

En el Estado de Puebla la responsabilidad de adecuar la legislación vigente (2004) correspondió al congreso local, quien decidió desconocer las inconsistencias originales (CGIDE, 2006) Y adaptar los términos de la reforma constitucional a la norma existente. Por lo tanto, al no constituir un cambio de fondo, solo complicó el procedimiento e inhibió a la sociedad de mayores garantías para la transparencia gubernamental, la rendición de cuentas y el acceso extendido a la información pública. Por ello, existe una controversia constitucional pendiente en La Suprema Corte de Justicia que decidirá lo procedente. Mientras tanto, la ley está vigente y es de observancia general en todo el Estado.



Ella establece obligaciones para el Ejecutivo y los 217 ayuntamientos (sujetos obligados) y plantea la creación de comisiones de Acceso a la Información Pública en cada una de las jurisdicciones de gobierno (órganos garantes). Ante diversos cuestionamientos, recientemente una reforma a la Constitución del Estado definió nuevas condiciones de autonomía para la Comisión de Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla (Congreso del Estado de Puebla, 2010).

Para el caso de los municipios, si bien el artículo 115 constitucional los faculta para emitir normas de observancia general y disposiciones administrativas internas para su funcionamiento, también señala que deben ajustar sus normas a las leyes emitidas por las legislaturas correspondientes y respetar sus criterios y disposiciones. Esas limitaciones e inconsistencias normativas han determinado su funcionamiento. No obstante, Alonso (2007: 13) reconoce en muchos ayuntamientos del país "verdaderos esfuerzos de transparencia y rendición de cuentas que superan por mucho a los ejecutivos estatales". Tal es el caso del Ayuntamiento de Puebla, el cual durante dos administraciones continuas (2005- 2008 y 2008-2011) ha demostrado un compromiso con las responsabilidades de transparencia y acceso a la información pública. Ello quedó de manifiesto con su incorporación al sistema nacional INFOMEX (Secretaría de la Función Pública, 2005), el cual permite hacer más eficaz el proceso de atención de solicitudes de información por medios electrónicos tanto de la administración pública federal como de estados y municipios incorporados. El Ayuntamiento de Puebla fue pionero en este campo, por lo que ha sido reconocido a nivel nacional por diversos organismos que evalúan el desempeño y la transparencia municipal. Entre los estudios realizados a la gestión de ese municipio destacan los del organismo social denominado Ciudadanos por Municipios Transparentes (CIMTRA), el cual ha reportado resultados positivos en tres ocasiones consecutivas. El primero fue realizado en 2008, donde Puebla se ubicó en el lugar número 15 a nivel nacional con un resultado del 69.20%, muy por debajo de los municipios de San Pedro Garza García, Monterrey, Chihuahua, Guadalajara, Zapopan, Aguascalientes, Tijuana y Ensenada. El segundo fue en 2009, donde se evaluaron indicadores sobre gasto gubernamental, obra pública, cabildo municipal, atención al ciudadano y participación ciudadana, el

primer lugar lo ocupó el municipio de Chihuahua, seguido de Puebla, Tamazula, Zapopan, Zapotlanejo y Tlaquepaque (éstos últimos pertenecientes al estado de Jalisco). En su informe 2010, CIMTRA reportó a Puebla como el municipio más transparente del país al superar a 65 ayuntamientos y alcanzar una calificación de 91.7%. En esa evaluación Puebla superó a las ciudades de Chihuahua, Xalapa, Ciudad Juárez, Cuernavaca, Oaxaca, Veracruz y Querétaro. En el estudio estatal 2009-2010, en los que CIMTRA realizó entre tres y dos evaluaciones por cada uno de los 217 municipios del Estado de Puebla, la ciudad de Puebla alcanzó el primer lugar con un resultado del 81.5%. Le siguió Tehuacán con 38.2, San Martín Texmelucan con 28.2, San Pedro Cholula con 22 y Xoxtla con 21.4 puntos porcentuales. En el reporte 2010, CIMTRA ubicó nuevamente a Puebla con 91.7 %, a Tehuacán con 25.0, San Pedro Cholula con 13.4 y Xoxtla con 8.1 puntos.

Por otra parte, en los Resultados del Sistema de Indicadores de Desempeño (SIN DES, 2008) que coordina la Asociación de Municipios de México A. C. (AMMAC), con la asistencia técnica de la Asociación Internacional de Administradores y Gerentes de Ciudades (ICMA-Latinoamérica, por sus siglas en inglés-, el área mejor evaluada en el Ayuntamiento de Puebla durante 2007 fue la de *Servicios públicos* y la peor la de *Infraestructura*. En *Hacienda Pública, Gobierno y Administración y Seguridad Pública*, mantuvo un estándar similar al promedio. En los resultados 2009, SINDES manifestó que Puebla alcanzó un alto nivel en *Vinculación e Institucionalización*. Adicionalmente, el Municipio de Puebla ha sido reconocido por el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO, 2010) tras obtener una calificación del 97 por ciento en la información referente al *Presupuesto de Egresos*. En efecto, de acuerdo con el índice de Información Municipal Presupuestal 2010, Puebla y Metepec (Estado de México) son los gobiernos municipales que mayor información de interés sobre este tema publicaron en sus páginas web, de un total de 373 municipios del país que fueron evaluados.

No obstante, las solicitudes de información por parte de los ciudadanos residentes en el municipio de Puebla son todavía escasas, así como bajos los niveles de participación cívica y escaso el involucramiento en el quehacer institucional y las decisiones sobre servicios, obra, urbanización y gasto público. De igual forma, resulta paradójico

que siendo Puebla la entidad número 27 en cuanto a la calidad de su ley de Transparencia (CIDE, 2010), existan resultados (CIMTRA, 2010) que ubican a ese Ayuntamiento como el municipio más transparente del país con calificaciones por encima del 90 %. Por ello, sin dejar de reconocer los esfuerzos que este ayuntamiento ha realizado y el valor de los estudios hechos por diferentes organismos, persiste la necesidad de una evaluación más detallada -a partir de estándares internacionales que valide los resultados mencionados y, sobre todo, permita un avance más determinante hacia una cultura integral de la transparencia, la rendición de cuentas y el acceso ciudadano a conocer para alcanzar un mayor involucramiento social en esa jurisdicción territorial. Al mismo tiempo, resulta necesario aplicar modelos de análisis precisos, rigurosos y de alto confiabilidad para una mayor confianza ciudadana en las instituciones que la representan.

## Fundamentación teórica

La transparencia, la rendición de cuentas y el derecho ciudadano a la información pública, son elementos fundamentales de cualquier sistema democrático. Ellos constituyen un componente jurídico y político que responsabiliza a los servidores públicos para gestionar los recursos encomendados con estricto apego a la ley, así como cumplir con los programas establecidos para salvaguardar los intereses de la sociedad a la que sirven y representan. A ese respecto, Villanueva y Luna (2001: 16) han enfatizado que esos fundamentos constituyen en sentido estricto una demanda civil de la moderna sociedad democrática que, es "mayormente deliberativa y mucho más comprometida con la dinámica de la vida pública a fin de atender sus distintas necesidades".

Para Lozano (2003: 19) el derecho a la información es una condición del ejercicio democrático y el acceso a la información pública una responsabilidad de las legislaciones nacionales y locales. Este asunto es de tal relevancia que, hacia finales del siglo XX, los países europeos adoptaron el concepto de *sociedad de la información* que reconoce a la dinámica tecnológica como una de las características distintivas de la sociedad global y constituye una condición necesaria para el de-

sarrollo económico y cultural de las naciones (Masuda, 1980). En el contexto de esa nueva visión de la economía y la democracia en el entorno global, en el mundo existen leyes de acceso a la información pública y/o códigos sobre la materia en Bélgica, Dinamarca, Grecia, España, Francia, Irlanda, Italia, Austria, Portugal, Finlandia, Suecia, Reino Unido y los Países Bajos. Alemania no dispone de una ley general, pero sí cuenta con normas que garantizan el acceso a tipos concretos de información, como las quejas administrativas o la información del medio ambiente. En Estados Unidos la Ley de Libertad de Acceso a la Información (FOIA, 1966) busca garantizar el acceso del público a la información gubernamental. Pese a su funcionalidad, el texto original fue reformado en dos ocasiones (1994 y 2007) para obligar a las dependencias federales a producir los datos disponibles para su consulta o copia por parte del público (Doyle, 2001). Esta ley adopta el principio de máxima publicidad en toda la información en posesión del gobierno, lo que implica según Gidiere (2004) una disposición permanente hacia el público como garantía de transparencia y rendición de cuentas.

Para Salazar (2008: 65) "transparentar los procedimientos, procesos y resultados de la gestión gubernamental y favorecer los procedimientos para un acceso amplio y permanente de distintos individuos a la información pública no constituye un acto de complacencia política, sino una obligación explícitamente definida en la Constitución General de la República y las diversas legislaciones estatales". En ese sentido, Elizalde, Fernández y Riorda (2006: 32) dicen que "en la transparencia y la rendición de cuentas se encuentra el sustento básico para la construcción de consensos y la ampliación de la credibilidad ciudadana". López Ayllón y Marván (2007: 6) han planteado que México requiere "de la necesaria conjugación de buenas leyes, buenas prácticas gubernamentales y amplia participación ciudadana". Esa transformación política habrá de modificar de manera definitiva y positiva la relación entre gobernantes y gobernados y la manera como los diferentes niveles de gobierno actúan entre sí para llevar a cabo una modificación sustantiva en la cultura política en el país. De esta forma, los autores (2007: 7) insisten en que "la obligación constitucional del Estado de informar a sus ciudadanos con información veraz, oportuna, comprensible y comparable es, sin lugar a dudas, un paso firme para el diseño e

implementación de políticas públicas susceptibles de ser evaluadas y modificadas con base en resultados. Es de suma importancia que tanto la recaudación como el presupuesto y gasto público puedan ser comparables en todos los niveles de gobierno y cualquier persona pueda darle seguimiento tanto al quehacer gubernamental como al ejercicio del presupuesto desde su municipio o entidad hasta la federación. Pueden variar las formas y procesos y adecuarse a las necesidades específicas de los gobiernos y las propias instituciones; pero lo que no puede variar es la convicción de que la información que maneja el gobierno es pública por naturaleza y reservada sólo por excepción".

Carbonell (2007: 8) reitera también la necesidad de "profesionalizar y especializar a las instituciones a fin de consolidar el derecho y la práctica ciudadana de requerir documentos al gobierno. Sin embargo, la variedad de las leyes mexicanas (una federal, 31 estatales y otra del Distrito Federal) constituye un abanico de interpretaciones que atienden una diversidad de intereses y compromisos, que van de los 12 hasta los 90 rubros temáticos, hecho que provoca dispersión y poca objetividad en la comparación de la información". Excederse en la información puesta en Internet, dice el autor, sin precisar formas, grado de desarrollo, unidades de medida y tiempos, puede provocar que la información sea inútil por excesiva, incomprensible y hasta descontextualizada. Ante ello, enfatiza, "resulta indispensable la reflexión sobre lo que debe constituir una obligación de transparencia y la forma más apropiada de presentación, de tal manera que resulte clara, veraz y verificable a los ojos de cualquiera y no solamente de los expertos".

No obstante, ¿Hasta dónde la cultura cívica mexicana comprende realmente la significación política de este derecho, y cuáles son las razones por las que el asunto, más que provocar acciones de debate público tendientes a poner límites al poder establecido y cerrar las puertas a la impunidad y la discrecionalidad en el ejercicio de la ley, no se ejerce plenamente y en el imaginario figura como una aspiración más del escenario político mexicano? Peschard (2002: 16) sostiene que "actualmente no existe todavía un ciudadano participante y consciente de la acción cívica, sino un conglomerado de prácticas comunitarias vinculadas con identidades y solidaridades muy inmediatas, como el barrio o la familia, que difícilmente articulan sus reclamos con

base en intereses más generales". En ese sentido, la autora expresa que hay poca evidencia empírica sobre la existencia de prácticas ciudadanas favorables para la consolidación democrática, toda vez que existe una gran diversidad de comunidades más o menos fragmentadas y atomizadas poco capaces de imaginarse un bienestar general más allá de la preservación de relaciones clientelares hacia el poder. Por su parte, Guerrero (2004: 139) manifiesta que la participación en la vida pública más que activa es reactiva y más que propositiva es de protesta. Es justamente ese pobre perfil de la cultura cívica en México, que exige tan poco de sus elites políticas en términos de responsabilidad, transparencia, rendición de cuentas y acciones efectivas para solucionar los problemas más apremiantes, lo que favorece la autonomía e impunidad de todas ellas y les permite ocuparse de sus propios intereses y competencias por el poder antes que solucionar los problemas y demandas sociales".

Por ello, es importante que las acciones de transparencia y rendición de cuentas del poder público sean evaluadas de una manera sistemática e integral, con instrumentos confiables y rigurosos. Esto asegurará tanto el cumplimiento eficiente de la responsabilidad constitucional, como su significación política y dimensión social en apego a las necesidades ciudadanas. A ese respecto, Aguilar (2008: 50) ha expresado que cualquier política trasciende su funcionamiento cuando se precisan con claridad en sus objetivos los derechos públicos e individuales que se buscan garantizar, los aspectos que requieren un mayor procesamiento y los temas que deben ser instrumentados. De esta manera, "como en cualquier proceso de intervención política y social, la congruencia general entre los objetivos y los métodos, los fines, medios y procedimientos, resulta fundamental".

## **Metodología de investigación**

A nivel internacional y nacional existen diversas experiencias de evaluación de la transparencia gubernamental, cuyos resultados señalan que los análisis deben ser constantes a fin de generar un historial confiable sobre los avances y poder emitir recomendaciones al res-

pecto. De igual forma, que no es solo importante validar la existencia de la información pública sino que ella sea útil, relevante y trascendente en términos del desarrollo democrático y el derecho ciudadano a saber. Por lo anterior, esta investigación tiene como objetivo evaluar la calidad de la información pública que el Ayuntamiento de Puebla difunde en su página web a partir de categorías internacionales para una gestión municipal transparente.

En total se revisaron 80 indicadores, distribuidos en 14 dimensiones y 5 categorías. Como parámetro de medición se estableció una escala Likert de 5 elementos: Existencia, suficiencia, pertinencia, relevancia y trascendencia, a los que se asignó una calificación de 5 como máximo y 0 como mínimo (inexistentes). Por su significación con la rendición de cuentas y el acceso ciudadano a la información, se otorgó una ponderación a cada una de las categorías con el fin de evaluar el cumplimiento jerárquico de los parámetros de transparencia. En ese sentido el análisis de la página web del Ayuntamiento de Puebla (<http://www.pueblacapital.gob.mx/>) se realizó entre el 7 y 25 de junio de 2010 a partir del siguiente esquema:

**Cuadro 1.** Categorías de transparencia en el ayuntamiento de Puebla, según su nivel de jerarquía y número de indicadores

<b>1. Transparencia económico-financiera</b>	<b>Ponderación</b>	<b>25%</b>
	<b>19 indicadores</b>	<b>95 puntos</b>
1.1 Información contable y presupuestaria	(9 indicadores)	
1.2 Transparencia en los ingresos y gastos municipales	(6 indicadores)	
1.3 Transparencia en las deudas municipales	(4 indicadores)	
<b>2. Transparencia en urbanismo y obras públicas</b>	<b>Ponderación</b>	<b>20%</b>
	<b>17 indicadores</b>	<b>85 puntos</b>
2.1 Planes de ordenamiento urbano y convenios de desarrollo	(4 indicadores)	
2.2 Decisiones sobre recalificaciones y adjudicaciones urbanísticas	(2 indicadores)	
2.3 Licitaciones de obras públicas	(3 indicadores)	
2.4 Información sobre participantes, ofertas y resoluciones	(2 indicadores)	
2.5 Seguimiento y control de la ejecución de obras	(3 indicadores)	
2.6 Indicadores sobre urbanismo y obras públicas	(3 indicadores)	
<b>3. Transparencia en la contratación de servicios</b>	<b>Ponderación</b>	<b>20%</b>
	<b>7 indicadores</b>	<b>35 puntos</b>
3.1 Procedimientos de contratación de servicios	(4 indicadores)	
3.2 Relaciones y operaciones con proveedores y contratistas	(3 indicadores)	

<b>4. Relaciones con la sociedad</b>	<b>Ponderación</b>	<b>20%</b>
	<b>18 indicadores</b>	<b>90 puntos</b>
4.1 Características de página web del Ayuntamiento	(2 indicadores)	
4.2 Información y atención al ciudadano	(10 indicadores)	
4.3 Grado de compromiso para con la ciudadanía	(6 indicadores)	
<b>5. Información sobre el gobierno municipal</b>	<b>Ponderación</b>	
	<b>19 indicadores</b>	<b>15%</b>
5.1 Información sobre los cargos electos del Ayuntamiento	(7 indicadores)	<b>95 puntos</b>
5.2 Información sobre la organización del Ayuntamiento	(6 indicadores)	
5.3 Información sobre normas y reglamentos municipales	(6 indicadores)	
<b>Total</b>	<b>Ponderación</b>	<b>100%</b>
	<b>80 indicadores</b>	<b>400 puntos</b>

Fuente: Elaboración propia.

Esta evaluación se sustentó en los términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla (2008), la cual define la obligación de los sujetos obligados de poner a disposición del público la información pública que posean. Aunque esta norma es limitativa (CEEY, 2008), en los artículos 9 y 10 expresa el tipo de información pública que debe estar mínimamente a disposición del público mediante medios electrónicos, así como la necesidad de asegurar la oportunidad en la entrega de la misma. De igual forma, en sus artículos 52 y 53 manifiesta que los Ayuntamientos del Estado de Puebla establezcan "mediante reglamentos o acuerdos de carácter general los criterios y procedimientos institucionales necesarios para proporcionar a los particulares el acceso a la información con sus propias disposiciones orgánicas y estructura administrativa". En ese sentido, aunque la ley no promueve el comportamiento activo de los sujetos obligados (producción de información pública relevante en forma constante), ni los responsabiliza por ello, si reconoce la pertinencia del principio de máxima publicidad (artículo No. 5) y la necesidad de publicar los indicadores de gestión (artículo No. 9, fracción XIII) en forma actualizada y suficiente.



## **Cuadro 2.** Indicadores de gestión no identificados en la página web del Ayuntamiento de Puebla

---

### **1. Transparencia económico-financiera**

#### **1.1 Información contable y presupuestaria**

- Superávit o déficit por habitante
- Autonomía fiscal

#### **1.2 Transparencia en los ingresos y gastos municipales**

- Ingresos fiscales por habitante
- Gasto por habitante
- Inversión por habitante
- Periodo medio de pago (Obligaciones pendientes de pago x 365 días)
- Promedio medio de cobro

#### **1.3 Transparencia en las deudas municipales**

- Endeudamiento por habitante (Pasivo exigible por número de habitantes)

### **2. Transparencia en urbanismo y obras públicas**

#### **2.2 Decisiones sobre recalificaciones y adjudicaciones urbanísticas**

- Información de los planes parciales sobre los usos y destinos del suelo

#### **2.5 Seguimiento y control de la ejecución de obras**

- Difusión periódica de obras de infraestructura realizadas y/o aprobadas pendientes de ejecución

#### **2.6 Indicadores sobre urbanismo y obras públicas**

- Inversión en infraestructuras por habitante
- Porcentaje de ingresos derivados del urbanismo por presupuesto total de ingresos
- Porcentaje de gastos derivados del urbanismo por presupuesto total de gastos

### **3. Transparencia en la contratación de servicios**

#### **3.2 Relaciones y operaciones con proveedores y contratistas**

- Lista y cuantía de operaciones con proveedores más importantes del Ayuntamiento
- 

Fuente: Elaboración propia.

## Resultados de la investigación

En la metodología definida por Transparencia Internacional (2008) se busca evaluar la calidad y utilidad de la información publicada, sobre todo en lo que respecta a presupuestos, obras, desempeño, estructura y gestión de la institución municipal. Por ello, en el análisis de la página web del Ayuntamiento de Puebla llamó la atención que 15 indicadores directamente relacionados con las finanzas municipales, la contratación de servicios, las obras públicas y el desarrollo urbano no se haya encontrado evidencia alguna sobre ellos. Esta situación determinó en gran medida que esas categorías de ponderación básica obtuvieran calificaciones bajas, derivadas de un déficit cercano al 20 % del total. Los indicadores de los que no se encontró evidencia son los siguientes:

---

- Lista y cuantía de operaciones con adjudicatarios y contratistas más importantes del Ayuntamiento

---

A partir de esa consideración inicial, el análisis identificó que la categoría con mayor calificación fue la de *Relaciones con la sociedad* 56 puntos de 90 posibles (62 %), seguida de la *Información sobre el gobierno municipal* 49 puntos de 95 existentes (52 %) y *Transparencia en las contrataciones de servicios* 17 puntos de 35 alcanzables (49%). Las de menor calificación fueron *Transparencia económico-financiera* 36 puntos de 95 posibles (38%) Y *Transparencia en urbanismo y obras públicas* 32 puntos de 85 existentes (38 %). Esto quiere decir que del total de indicadores evaluados, el Ayuntamiento de Puebla alcanzó un nivel de cumplimiento del 48% 190 indicadores. Del mismo modo, la categoría *Transparencia económico-financiera* que tendría una ponderación del 25% sobre el total alcanzó un 9% de cumplimiento. *Transparencia en urbanismo y obras públicas*, cuya ponderación otorga un 20 %, logró un 13% del total, mientras que *Transparencia en la contratación de servicios*, con 20 % de ponderación, logró un 10 % del total. *Relaciones con la sociedad*, con una ponderación del 20%. Alcanzó el 12%, al tiempo que *Información sobre el gobierno municipal*, con ponderación del 15%, logró el 8%. De esta manera, al considerarse los estándares internacionales que debe asumir una institución municipal el Ayuntamiento de Puebla cumplió en un 52% con sus responsabilidades de

transparencia. Ello implica que su conceptualización actual centrada en el acceso ciudadano a la información básica, deba ser reconsiderado para que en el futuro su primera obligación de transparencia, se vincule más estrechamente con la rendición de cuentas de los recursos administrados, la gestión de obras y proyectos urbanísticos, la calidad de los servicios y la participación de los ciudadanos en los proyectos y decisiones del gobierno.

En un análisis más particular, la categoría *Transparencia económico-financiera* que es considerada como de primera importancia manifestó insuficiencia, baja relevancia y pertinencia tanto de la *Información contable y presupuestaria* como la de *Transparencia en los ingresos y gastos municipales* y *Transparencia en deudas municipales*. Esta última dimensión denotó una precariedad significativa en el tipo de información publicada. En la categoría *Transparencia en las contrataciones de servicios*, se lograron mejores calificaciones sobre la información en *Procedimiento de Contratación de Servicios*. No así en *Relaciones y operaciones con proveedores y contratistas* que adoleció de datos suficientes y pertinentes para cada caso. Aunque es entendible que en este campo se gestionan compras y obras en proceso, la información existente está desactualizada, es incompleta y poco relevante para el público. En la categoría *Transparencia en urbanismo y obras públicas*, se encontró también información incompleta y poco consistente. Aunque sí está muy actualizada la relativa a *Anuncios y licitaciones sobre obras públicas*, en los *Planes de ordenación urbana y urbanística* y de las *Decisiones sobre recalificaciones y adjudicaciones urbanísticas*, existe insuficiencia, falta de relevancia y desactualización. En la *Información sobre concurrentes, ofertas y resoluciones y Seguimiento, control y ejecución de obras*, existen muchas carencias, con datos incompletos, falta de consistencia y pertinencia. En la categoría *Relaciones con la sociedad* se manifestaron las mejores calificaciones del estudio, con amplia y consistente información sobre las *características de la página Web del Ayuntamiento* y el *Grado de compromiso con la ciudadanía*. Pese a ello, llamó la atención que la *Información y atención al ciudadano* obtuvo una calificación muy baja producto de la insuficiencia y poca pertinencia de lo publicado. En la categoría *Información sobre el Gobierno Municipal*, la *Información sobre la Organización del Ayuntamiento* ob-

tuvo una buena calificación, seguida de *Información sobre el Cabildo Municipal* que presenta niveles muy básicos de referencia. En donde se obtuvo la calificación más baja fue en la *Información sobre las normas y regulaciones municipales* que está incompleta y desactualizada.

De esta manera, luego de evaluar los 80 indicadores se concluye que el 20 por ciento de la información publicada en la página web del Ayuntamiento de Puebla oscila entre lo inexistente y lo insuficiente pero, sobre todo, manifiesta en diversos apartados poca relevancia, escasa pertinencia y baja trascendencia. Este hecho demuestra baja sustentabilidad y cuidado en la información presentada y puesta a disposición de la ciudadanía. Por ello, existe la necesidad de que esos indicadores incluyendo los 15 de los que no se encontró evidencia alguna sean revisados a profundidad y completados para una mejor valoración por parte de la ciudadanía:

**Cuadro 3.** Indicadores de transparencia con mayor carencia en la página web del Ayuntamiento de Puebla

Información patrimonial del Presidente Municipal
Información curricular sobre los regidores
Información patrimonial de los regidores
Información sobre los sueldos y retribuciones del Presidente Municipal
Información sobre los sueldos y retribuciones de los regidores
Información sobre las funciones de los diferentes órganos de gobierno municipal
Información curricular de los titulares de la administración municipal
Información patrimonial de los titulares de la administración municipal
Información sobre las funciones de los diferentes órganos descentralizados del gobierno municipal
Información curricular de los titulares de los órganos descentralizados del gobierno municipal
Información patrimonial de los titulares de los órganos descentralizados del gobierno municipal
Acuerdos de las juntas de Gobierno de los órganos descentralizados del gobierno municipal
Presupuestos de los organismos descentralizados del gobierno municipal
Información actualizada sobre los reglamentos y normas del gobierno municipal
Información actualizada sobre las regulaciones fiscales
Información sobre consejos ciudadanos, funciones y semblanza curricular de los integrantes
Foros de discusión y encuestas de satisfacción sobre los distintos servicios municipales
Información sobre peticiones ciudadanas y su eventual resolución
Seguimiento de trámites e incidencias administrativas de los ciudadanos
Sugerencias y participación ciudadana en la elaboración de los presupuestos municipales

Ayudas y/o subvenciones concedidas a ONG's (asociación de vecinos, instituciones culturales o sociales)
Lista e importe de obras y proyectos, según fuentes de financiamiento (federal, estatal y municipal)
Información sobre obras municipales, cortes del tráfico e incidencias en los servicios municipales
Listado de empresas que han concurrido a la licitación de las obras públicas
Fecha prevista para la finalización de las obras municipales más importantes. O, en su caso, la fecha concreta de inicio y plazo de ejecución de dichas obras
Mapas y planos que detallen el Plan General de Ordenación Urbana
Modificaciones aprobadas al Plan General de Ordenamiento Urbano
Importe de la deuda pública municipal y formas de pago

Fuente: Elaboración propia.

## Conclusiones

El estudio ha demostrado que las acciones de transparencia y rendición de cuentas del poder público municipal deben ser evaluadas con instrumentos de mayor rigor para asegurar el cumplimiento eficiente de esa responsabilidad y ampliar la significación política y dimensión social de esas acciones como garantes del derecho a saber. De igual forma, que para la identificación precisa de las categorías son obligados mejores parámetros de medición que permitan valorar más objetivamente el nivel de rendición de cuentas, las posibilidades de acceso ciudadano a la información y la contribución del gobierno municipal a un desarrollo democrático significativo.

La página web del Ayuntamiento de Puebla debe ser reorientada para atender en mejor medida la publicación pormenorizada de indicadores que, de manera objetiva, concisa y sustentable, validen la existencia, suficiencia, relevancia, pertinencia y trascendencia de la información pública producida para el conocimiento ciudadano. En razón de ello es conveniente evidenciar las posibilidades y carencias, fortalezas y debilidades, suficiencias e inconsistencias de las políticas públicas instrumentadas para una mayor comprensión de sus alcances por parte de la ciudadanía. En ese contexto, es menester generar procesos de mayor participación e involucramiento de los distintos grupos sociales en las decisiones del Ayuntamiento y superar la visión de cumplimiento limitado sin sanción que define la legislación vigente.

Al asumir el Ayuntamiento de Puebla un compromiso mayor con la rendición de cuentas y la promoción decidida para un acceso ciudadano responsable a la información pública, no solo debe asumirse que los ciudadanos conozcan, sino que analicen, evalúen, deliberen y participen en la gestión municipal, en razón de sus necesidades presentes y futuras para alcanzar un mejor desarrollo de los servicios y obras municipales. Ello repercutirá en mayores niveles de confianza y representatividad institucional.

## **Bibliografía**

- AAVV (2007). *Estudio comparativo de leyes de Acceso a la Información Pública*. México: Instituto Federal de Acceso a la Información.
- AAVV (2010). *Métrica en la transparencia*. México: Centro de Investigación y Docencia Económica y Conferencia Mexicana para el Acceso a la Información Pública.
- Aguilar, L. (2008). *Estudio de las políticas públicas*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Alonso, R. (2007). *Leyes de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental locales: La emergencia del derecho a la información*. Xalapa: Universidad Veracruzana.
- Asociación de Municipios de México (2010). Sistema Nacional de Indicadores de Desempeño. México. Disponible en: <http://www.leon.gob.mx/sindes/>
- Buendía, J., Carbonell, M., Corro, L., Davara, I., López-Ayllón, S., Meyer, J. A., Ojeda, J., Reynoso, V., Santiago, M. y Valdivieso, R. (2008). *Evaluación de las reformas y adiciones a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla*. México: Centro de Estudios Espinosa Yglesias. Recuperado de [www.ceey.org](http://www.ceey.org)
- Carbonell, M. (2007). *Hacia una democracia de contenidos: la reforma constitucional en materia de transparencia*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Ciudadanos por Municipios Transparentes (2010, 28 de septiembre). *CIMTRA Municipal. Ranking Completo*. Disponible en: <http://www.cimtra.org.mx/>

- Doyle, K. (2001). El acceso a la información en Estados Unidos. Balance y perspectivas. En E. Villanueva Luna, *El derecho de acceso a la información. Visiones desde México y la experiencia comparada*. México: Universidad Iberoamericana de la ciudad de México y Fundación Konrad Adenauer Stiftung.
- Elizalde, L., Fernández, D. y Riorda, M. (2006). *La construcción del consenso: La gestión de la comunicación gubernamental*. Buenos Aires: La Crujía Ediciones.
- Escobedo, J. F. (2002). Movilización de opinión pública en México: El caso del Grupo Oaxaca y la Ley Federal de Acceso a la Información Pública. *Revista de Derecho Comparado de la Información* 2, Madrid, julio-diciembre.
- Gidiere, P. (2006). *The federal information manual: How the government collects, manages, and discloses information under FOIA and other statutes*. Chicago: American Bar Association.
- Gobierno Federal. Sistema Infomex de Solicitudes de Información. Disponible en: <https://www.infomex.org.mx/gobiernofederal/home.action>
- Guerrero, M. (2004). México, la paradoja de su democracia. México: Universidad Iberoamericana.
- Instituto Mexicano para la Competitividad, A. C. *Índice Presupuesto de Egresos por Ciudades*. Disponible en: <http://imco.org.mx>
- López-Ayllón, S. y Arellano, D. (2008). *Estudio en materia de transparencia de otros sujetos obligados por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*. México: Centro de Investigación y Docencia Económica. Disponible en: <http://hdl.handle.net/10089/16074>
- Lozano, P. (2003). *El derecho a la información en los textos universales*. Mallen y L. Corredoira. *Derecho de la información*. Barcelona: Ariel Comunicación.
- Masuda, Y. (1980). *The information society as post-industrial society*. Tokyo: Institute for the Information Society.
- Peshard, J. (2002). *Cultura política democrática*. México: Instituto Federal Electoral (Cuaderno de Divulgación de la Cultura Política No. 2).

- Poder Ejecutivo Estatal (2008, 18 de junio). Decreto que reforma y adiciones diversas disposiciones de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información del Estado de Puebla. *Periódico Oficial del Estado*. Puebla.
- Poder Ejecutivo Estatal (2004, 16 de agosto). Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla. *Periódico Oficial del Estado*. Puebla.
- Poder Ejecutivo Federal (1977, 6 de diciembre). Decreto que adiciona un párrafo al artículo 6° de la Constitución Política de los Estados Mexicanos. *Diario Oficial de la Federación*. México.
- Poder Ejecutivo Federal (2007, 20 de julio). Decreto por el que se adiciona un segundo párrafo con siete fracciones al Artículo 60 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. *Diario Oficial de la Federación*. México.
- Poder Legislativo Estatal (2010, 10 de marzo). Decreto por el que se reforma la fracción VII del artículo 12 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano del estado de Puebla. Puebla.
- Salazar, Pedro (2009). *Transparencia, ¿para qué?* México: UNAM-Biblioteca Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas. Disponible en: [www.juridicas.unam.mx](http://www.juridicas.unam.mx)
- Transparencia Internacional (2008). *Índice de Transparencia de los Ayuntamientos*. Cuadro General de Indicadores. Madrid.
- U.S. Department of State (2007). *The freedom of information act as amended by public law*. Washington, D. C. Disponible en: <http://www.usdoj.gov/oip/amendment-s2488.pdf>
- Villanueva, E. Y Luna (2006). *Dictamen sobre las leyes de transparencia*. México: Libertad de información-México A. C.





# **El Colectivo CIMTRA: gestación y transformación**

*Jaime Villasana Dávila*

## **Introducción**

El trabajo describe la incubación, desarrollo, transformación y aplicación de una herramienta administrada por un grupo de organizaciones civiles y enfocada en medir el nivel de transparencia de los municipios mexicano que, dado el momento de su surgimiento, cubrió un nicho de participación hasta entonces desatendido. Asimismo, se expresan algunos razonamientos y reflexiones sobre este nuevo espacio de participación (Colectivo CIMTRA), sus características, potencialidades y algunos retos. Se termina con una ubicación del colectivo dentro de una clasificación elaborada por el autor de acuerdo a su experiencia en el mundo de las organizaciones civiles mexicanas. Dicha clasificación se desarrolla con base en el voluntarismo y profesionalismo que una organización civil puede tener como tal, en el sentido de que ésta última (organizaciones profesionales) recibe una remuneración económica para arribar a sus metas.

## 1. Una nueva etapa

### 1.1 Construcción de un escenario *ad hoc*

Si a nivel mundial los temas de la transparencia, acceso a la información pública y rendición de cuentas comenzaron a ocupar un lugar importante en el escenario socio-político internacional gracias al fin de la guerra fría, reflejándose por ejemplo en el nacimiento de Transparencia Internacional en 1993, en México vinieron a posicionarse una vez que el tema electoral tuvo su punto de inflexión en el año 2000 con el triunfo de Vicente Fox Quesada (PAN, Partido Acción Nacional) por la Presidencia de la República, después de 70 años de gobiernos priistas (PRI, Partido Revolucionario Institucional).

Pero lo que convino posteriormente a la elección presidencial antes citada respecto al tema que nos ocupa, tiene un punto de partida veintitrés años atrás al cual es obligatorio referirse; la reforma en 1977 al artículo sexto de la Constitución federal donde se plasma por primera vez que “El derecho a la información será garantizado por el Estado”. Pero las condiciones políticas, sociales y culturales no estaban dadas para que ello aconteciera en el momento. Otras eran las ocupaciones y preocupaciones no solo del régimen priista sino de los distintos actores políticos, sociales y empresariales, tales como el económico (las crisis económicas sexenales comenzaban a escribir su historia), la estabilidad social, la tolerancia política a partidos de izquierda y la definición de leyes electorales justas.

Posteriormente, la todavía extrema rigidez del régimen (que iba cediendo a cuenta gotas), la muy frágil situación financiera del país y la acumulación de conflictos multidisciplinarios, destacando una burocracia que lo corrompía todo, obligaron al entonces nuevo presidente (Miguel de la Madrid Hurtado, 1982-1988) a emprender una serie de reformas amparadas bajo su principal lema electoral “Por la renovación moral de la sociedad”. Una de esas acciones conllevó al Ejecutivo federal a crear en 1983 un sistema de contralorías gubernamentales en los tres órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal) que, lejos de convertirse en un aliciente para atemperar los problemas de la corrupción y fomentar una mayor transparencia a la gestión gubernamental, se convirtió rápidamente en una herramienta para perseguir adversa-

rios políticos no comulgantes con el sistema priista y gubernamental. En segundo plano había quedado el objetivo natural de dichas contralorías, cuyos vicios eran; a) un sometimiento al ejecutivo respectivo (federal, estatal o municipal), b) un ente que “lavaba la ropa en casa” para no mermar electoralmente al partido de estado y c) un enfoque persecutorio y reactivo incapaz de mejorar el proceso respectivo por donde acontecían las fugas de recursos.

La década de los 90s absorbió casi por completo la energía colectiva de la sociedad mexicana tratando de procesar el *shock* ocasionado por la irrupción del ejército zapatista en Chiapas en 1994 y en seguir construyendo un sistema electoral de mayor confiabilidad<sup>1</sup>, el cual venía apuntalándose con los logros electorales de los partidos de oposición en decenas de municipios (destacando Monterrey -1995-, Guadalajara -1995- y Ciudad de México -1997-) y en algunos estados (Baja California -1989-, Chihuahua -1992-, Jalisco -1995-, Zacatecas -1998-, Aguascalientes -1998-).

Otro suceso importante acontecido anterior al triunfo de Vicente Fox en el 2000 y que de alguna manera continuó pavimentando el camino de la transparencia, fue el triunfo electoral de la oposición en las elecciones federales de 1997, permitiéndoles obtener por primera vez, en décadas, una mayoría de curules en la Cámara de Diputados. Este hecho, singular para la historia política reciente del país, ofreció la oportunidad a los partidos opositores de exigir información al gobierno federal, encabezado en ese entonces por el priista Ernesto Zedillo (1994-2000), en base a un pobre marco jurídico existente y a la naturaleza propia de un sistema democrático y republicano, en el cual el Ejecutivo debe rendir cuentas al Legislativo. La colosal pared que impedía observar las entrañas del Ejecutivo, y de los gobiernos estatales y municipales en general, comenzaba a mostrar grandes fisuras.

Este mismo sentimiento de exigencia de los actores políticos fue permeando a las organizaciones civiles, quienes hasta entonces habían lanzado gritos desentonados, ambiguos y débiles argumentando su

---

<sup>1</sup> En 1989 se crea el Instituto Federal Electoral (IFE). En 1994 se llevó a cabo una reforma electoral que lo ciudadanizó y despartidizó. Posteriormente en 1996 se reformó la Constitución federal para otorgarle personalidad jurídica y patrimonio propios. La reforma electoral estaba prácticamente concluida y con ello se garantizaban elecciones libres y justas.

derecho a saber sobre el actuar gubernamental. La sociedad luchaba por perfeccionar la aún endeble libertad política que se alcanzada a nivel local e iba colocando, a veces a contracorriente de los deseos gubernamentales, ladrillos democráticos que más tarde se convertirían en columnas de la democracia.

Era el tiempo también del nacimiento de numerosas organizaciones ciudadanas que luchaban ya no solo por mayores libertades políticas, sino también por libertades civiles y el respeto de los derechos humanos. En este contexto, sería hasta principios de 1999 cuando surge la primera ONG en el país enfocada netamente al combate a la corrupción (la contracara de la transparencia) y cuya cobertura se enfocaba especialmente en el ámbito federal, Transparencia Mexicana, la cual mantuvo un actuar discreto pero potencializado a partir del 2000.

Cabría hacer un paréntesis respecto a la alternancia en el poder acontecida en los 90s en muchos de los gobiernos municipales y varios estatales, donde, de entrada, se hubiera esperado un estrepitoso vuelco hacia novedosos estándares para el ejercicio del poder, entre ellos la transparencia y rendición de cuentas. Pero la cultura de la opacidad y de la corrupción también había sido hospedada en la sociedad, y por lo tanto también en las “nuevas” autoridades, siendo solo cuestión de ponerse al poder para que esta se hiciera presente. Ningún gobierno estatal o municipal en manos de la oposición legisló y garantizó jurídicamente a favor de la transparencia y el acceso a la información durante la década de los 90s. La excusa principal de toda autoridad seguía basándose en la ausencia de un marco legal para ofrecer la apertura de expedientes y archivos gubernamentales, además de una voluntad política casi inexistente.

Sin embargo, dentro del inconsciente colectivo se ubicaban ciertas exigencias que habían permanecido por largo tiempo en la penumbra y ahora comenzaban a mostrar su rostro. Los temas de la equidad de género, el respeto por el medio ambiente, las libertades sexuales, la ética pública y el acceso a la información pública gubernamental, que aglutina a la transparencia y rendición de cuentas, arribaron con el cambio de gobierno federal.

### *1.1.1 Inicio del sexenio “del cambio”: se dispara un deseo*

El triunfo de Vicente Fox en las elecciones del 2000 tuvo múltiples efectos en México. Los más obvios fueron la consolidación del sistema electoral y el cambio de régimen priista cuya duración se había extendido por poco más de 70 años<sup>2</sup>. Otro cambio primordial fue el ajuste focal de la sociedad civil en cuanto a los temas públicos. Ahora parte de esa mirada colectiva tenía como enfoque el tema de la transparencia, la rendición de cuentas y el acceso a la información pública gubernamental. Un nuevo deseo se estaba desarrollando.

Los inicios no fueron nada sencillos pero el tema avanzó con suma rapidez. El primer movimiento gubernamental aconteció en un municipio, Monterrey, en octubre de 2000, es decir a tan solo tres meses de las elecciones federales. Ahí se lanzó una iniciativa para crear una Comisión Ciudadana de Transparencia. Si bien el impacto real a favor de la transparencia fue muy limitado, el impacto mediático fue muy efectivo. El tema rápidamente ocupó espacios en los medios y en consecuencia el tema era requerido a los políticos de toda índole.

Otro acontecimiento importante aconteció en 2001 cuando Transparencia Mexicana presentó la Encuesta Nacional de Corrupción y Buen Gobierno (ICBG). Era la primera vez que se medían en México las experiencias y percepciones de los ciudadanos sobre la corrupción en 38 servicios públicos ofrecidos por los tres niveles de gobierno y por particulares<sup>3</sup>. El resultado del ICBG-Nacional (o global) se ubicó en los 10.6 puntos (donde el ideal es 0, cero). Los resultados por Estado arrojaron que el Estado de Colima obtuvo un ICBG de 3.0, lo que lo ubicaba como la entidad donde la percepción de la corrupción era menor. Por su parte el Distrito Federal obtenía un ICBG de 22.6, el peor del país. La publicación de los resultados antes mencionados causaron igualmente un gran impacto mediático y como era de esperarse, muchos gobernadores, cuyos Estados obtuvieron los peores resultados, recriminaron el modelo de evaluación y otros en cambio los aceptaron y con el tiempo diseñaron programas especiales para revertir la percepción ciudadana.

<sup>2</sup> El Partido Nacional Revolucionario (PNR), antecesor del PRI, fue fundado en 1929 y desde entonces y hasta el año 2000 ostentó el poder Ejecutivo federal. En 1946 cambió su nombre por el actual.

<sup>3</sup> Transparencia Mexicana ha elaborado tres ediciones del ICBG: 2001, 2003 y 2005.

Paralelamente otras instituciones comenzaron a trabajar en dos frentes; a) la elaboración y aprobación de leyes sobre el derecho a la información, destacando el Grupo Oaxaca (Escobedo, 2002 julio), un grupo de investigadores y académicos cuyo rol fue fundamental para la aprobación en 2003 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LFTAI), y b) la medición y/o evaluación de la corrupción en gobiernos, principalmente federal y estatales, por parte de entes académicos y privados.

Respecto del segundo frente, varias fueron las herramientas desarrolladas e implementadas. Dado a conocer en 2001, el Índice de Opacidad desarrollado por la *PricewaterhouseCoopers* (PWC) es uno de ellos. Su objetivo es calcular el costo económico de la corrupción y de otras prácticas y ordenamientos legales que resultan opacos o no transparentes. Para calcular su Índice de Opacidad, PWC utiliza en una ecuación sumatoria las variables de nivel de corrupción, marco legal, situación económica, aspectos regulatorios y aspectos contables (The Opacity Index, 2001)<sup>4</sup>. El mercado meta de este índice son las empresas, quienes necesitan información sobre el tema para visualizar los escenarios de corrupción y opacidad a los cuales se enfrentarían en las zonas donde pensaban invertir. En México era (y quizás lo sigue siendo) común la inclusión de partidas financieras especiales para solventar este “gasto operativo” dentro de las operaciones.

Por otra parte, el Tecnológico de Monterrey, en colaboración con el Banco Mundial, desarrolló el programa Gobierno Abierto y Participativo (GAP) cuyo propósito era diseminar experiencias de mejoras prácticas y conocimiento en el área de combate a la corrupción a nivel municipal. Esto con la finalidad de ayudar a crear un gobierno local transparente, resaltando la credibilidad y la eficiencia contable, promoviendo la participación ciudadana y fomentando la corresponsabilidad del gobierno y sociedad en la entrega de servicios públicos<sup>5</sup>.

Para el logro de su meta (Anticorrupción), el programa GAP trabaja en los rubros de los sistemas de información, el control de la discrecionalidad, rendición de cuentas y el fortalecimiento de la sociedad

<sup>4</sup> Todas las variables del Índice de Opacidad poseen el mismo peso numérico.

<sup>5</sup> El GAP incluía el desarrollo de un Plan Municipal Anticorrupción (PMA) (SECODAM, 2001, *Análisis Comparativo del Sistema de Evaluación para la Transparencia Municipal*).

civil. Nótese la clara diferencia respecto a las variables utilizadas por *PricewaterhouseCoopers*, las cuales son netamente para uso empresarial, en cambio la del GAP incluye la variable de fortalecimiento de la sociedad civil, es decir, sin la participación de ésta, la ecuación de la lucha contra la corrupción simplemente iba a estar incompleta.

Respecto de los tres modelos antes citados cabe comentar que el de Transparencia Mexicana (TM) y el de *PricewaterhouseCoopers* arrojaban datos numéricos y/o cuantitativos que permitían ubicar fácilmente en una escala los avances o retrocesos de las entes evaluadas. Por su parte, el programa GAP y PMA anticorrupción del Tecnológico de Monterrey se enfocaba mayormente en la generación, identificación y promoción de buenas prácticas gubernamentales. Otras características de los modelos descritos se indican a continuación:

### Características principales de los sistemas de medición de la corrupción y de la transparencia existentes a 2001

DESARROLLADOR	MODELO	CARACTERÍSTICAS
Transparencia Mexicana	Índice de Corrupción y Buen Gobierno	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Enfoque nacional y estatal</li> <li>• Resultado numérico</li> <li>• Pretende difundir experiencias exitosas en diferentes países</li> <li>• Buscar compartir proyectos</li> <li>• Promueve el aprendizaje de errores</li> <li>• Busca identificar vacíos y debilidades en la estructura nacional</li> <li>• Índice basado en percepciones</li> </ul>
Pricewaterhouse Coopers	Índice Opacidad	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Enfoque nacional</li> <li>• Resultado numérico</li> <li>• Determina relación con variables económicas como desviaciones de flujos de capital</li> <li>• Analiza ordenamientos legales</li> <li>• Dirigido a empresas principalmente</li> </ul>
Tecnológico de Monterrey y Banco Mundial	Gobierno Abierto y Participativo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Enfoque municipal</li> <li>• Disseminar-difundir experiencias exitosas</li> <li>• Revisa y analiza procesos administrativos y contables</li> </ul>
	GAP	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Identifica incentivos y mecanismos que facilitan la corrupción en el Gobierno.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia con datos del *Análisis Comparativo del Sistema de Evaluación para la Transparencia Municipal* (SECODAM, 2001).



### *1.1.2 El municipio: el gobierno olvidado*

Como se describió en el apartado anterior, la “ola de la transparencia y anticorrupción” tomo dimensiones considerables con el cambio de gobierno federal, trayendo consigo no solo reproches y declaraciones de actores civiles y empresariales que censuraban los altos niveles de corrupción en el sistema gubernamental mexicano, sino el diseño de modelos que transformaban los hechos o el sentir público a “números”, facilitando con mucho la elaboración de diagnósticos y estrategias para combatir el problema.

Sin embargo, el nivel de penetración de dicha ola en los tres órdenes de gobierno en México poseía alcances diferentes. El orden de gobierno municipal continuaba su gestión con los mismos estándares de opacidad y cerrazón porque no existía un mecanismo que hiciera lo mismo que el ICBG, aun y cuando éste únicamente media percepción y no acciones concretas de los gobiernos. Si bien el municipio era “atendido” por el programa de Gobierno Abierto y Participativo (GAP) del Tecnológico de Monterrey, éste se enfocaba en la ubicación de buenas prácticas, su análisis y posterior difusión, pero no las medía para ubicarlas en una escala numérica, y sin este hecho resultaba difícil para el ciudadano “de a pie” interpretar primero, qué y cómo se consideraba una buena práctica, y segundo, ubicar al municipio de referencia en una escala numérica como la utilizada en el sistema escolar.

Bajo este contexto el municipio, el gobierno más cercano a la gente, quedaba nuevamente relegado de la atención, enfocada mayormente en el gobierno federal y estatales, aun y cuando un municipio inició antes que cualquier otro orden de gobierno, autoridad o institución pública, acciones para abordar el tema de la transparencia y del acceso a la información pública de manera sistemática.

Efectivamente y tal como se señaló en párrafos pasados, el Municipio de Monterrey, ubicado en el Estado de Nuevo León, lanzó, por octubre del 2000, una iniciativa para crear una Comisión Ciudadana de Transparencia. Criticada por unos (dado que en un principio no tenía sustento legal) y apoyada por otros (grupos civiles), esta figura externa al aparato gubernamental se convirtió en uno de los pilares para que, posteriormente, se comenzara a regular el acceso a la información

a principios del 2001, aprobándose su reglamento formal en octubre del mismo año<sup>1</sup> y a tan solo 10 meses del cambio de gobierno federal.

Conforme la experiencia “Monterrey” se hacía más conocida y sus resultados más palpables, el temor inicial comenzó a verse merchado. Otros gobiernos locales, desafortunadamente pocos, iniciaron programas especiales de rendición de cuentas y de información a la ciudadanía, generándose con ello un sano ambiente de competencia. Municipios como Corregidora (Querétaro), Mazatlán y Guasave (Sinaloa), Texcoco, Ixtlahuaca y Nezahualcóyotl (Estado de México), Apizaco (Tlaxcala), Villahermosa (Tabasco), entre otros más, fueron sobresaliendo en el tema (incluso más que los gobiernos estatales y el mismo federal) al grado que algunos fueron recopilados y citados en el documento de buenas prácticas elaborado por SECODAM e ICMA titulado “14 Acciones básicas para la Transparencia Municipal” (SECODAM e ICMA, 2002, mayo),<sup>2</sup> el cual contribuyó a la promoción de la transparencia porque ayudó a ubicar el grado de esfuerzo ejercido de algunos municipios, estableció parámetros y le puso un “rostro” a sus trabajos.

Pero no todo marchaba a buen paso a pesar de los avances considerables que iban observándose y varias eran las razones; a) infinidad de buenas prácticas no alcanzaban a institucionalizarse en las gestiones de gobierno que los habían implementado, b) la mayoría de municipios seguía transitando por los mismos caminos de la opacidad, y c) la ciudadanía no podía ubicar, palpar y procesar con facilidad los avances de sus gobiernos municipales debido a la ausencia de un parámetro numérico. Adicionalmente, se tornaba necesario reconocer que no era lo mismo activar procesos de esta naturaleza en 2 mil 435 municipios mexicanos, que hacerlo en un gobierno federal o en 32 entidades federativas.

---

<sup>6</sup> El primer Estado en legislar y emitir una ley sobre el tema fue Jalisco en diciembre de 2001. En junio de 2002 se aprueba la Ley aplicable para el gobierno federal.

<sup>7</sup> Posteriormente se editó una segunda parte del mismo en abril de 2004 y donde colaboraron INAFED y Proyecto Atlatl, además de ICMA y SECODAM.

## 2. Colectivo CIMTRA: los orígenes y sus razones

### 2.1 Atendiendo un nuevo nicho

Era claro que un vacío se mantenía presente, respecto a las mediciones de acceso a la información, la corrupción, transparencia y opacidad, al inicio del nuevo gobierno federal. Como se detalló renglones atrás, los sistemas hasta entonces existentes no incluían al municipio en su métrica y no vinculaban la participación directa de la sociedad, actor importantísimo para este rubro, en las tareas de evaluación. En este sentido, a nivel municipal la cultura democrática de los ciudadanos en el tema seguía atada a los viejos parámetros; discrecionalidad sobre la información difundida por el gobierno, participación ciudadana reducida a actos meramente de denuncia e inexistencia de procesos que promovieran la participación conjunta de gobierno y sociedad en el diseño de mecanismos para emprender ajustes y reformas puntuales, no únicamente jurídicas sino de cultura laboral y como nueva filosofía de servicio público.

El vacío señalado fue abordado a principios de julio de 2001 por la Dirección General de Operación Regional y Contraloría Social de la entonces Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM)<sup>3</sup>, dependiente del gobierno federal, y responsable de, por un lado, supervisar y fiscalizar la aplicación de los recursos federales asignados a los gobiernos estatales y municipales y, por el otro, promover entre los funcionarios públicos la importancia de la participación ciudadana en la vigilancia del ejercicio de los recursos, de modo que se genere la llamada contraloría social<sup>4</sup>. Este último fin, de

---

<sup>3</sup> La SECODAM cambió de nombre en abril de 2003. Su nombre actual es Secretaría de la Función Pública (SFP).

<sup>4</sup> La SFP define a la *Contraloría Social* como “El conjunto de acciones de control, vigilancia y evaluación que realizan las personas, de manera organizada o independiente, en un modelo de derechos y compromisos ciudadanos, con el propósito de contribuir a que la gestión gubernamental y el manejo de los recursos públicos se realicen en términos de transparencia, eficacia, legalidad y honradez, así como para exigir la rendición de cuentas a sus gobernantes”. El uso de esta estrategia de inclusión ciudadana, aplicada por el gobierno federal, se remonta al Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) puesto en marcha en 1991 “a fin de que la ciudadanía beneficiaria participara en forma organizada en la vigilancia y control de las obras y acciones realizadas con recursos federales, y así contribuir a mejorar las condiciones de vida de la población más necesitada” (Secretaría de la Función Pública).

índole educativo-laboral, recién venía siendo abordado con el *proyecto “Municipios Amigos de la Transparencia”*, el cual inició en el Estado de Sonora en Mayo de 2001 y era coordinado por la dirección primero señalada en colaboración con la Secretaría de Contraloría General del Estado de Sonora.

Para la SECODAM no resultaba del todo sencillo conseguir sus metas por las razones explicadas en un principio y resumidas en un posicionamiento en la administración pública como una policía administrativa que castigaba a los “mal portados”. Con esta fama, era claro que todo proyecto iniciado por este ministerio y donde se incluyera la participación de otros actores, tendería claramente a generar cierto temor y/o resistencia.

Descifrando el escenario general prevaleciente, funcionarios de dicha dirección comenzaron a desarrollar internamente el denominado Sistema de Evaluación para la Transparencia Municipal (SETRAMUN). Una herramienta basada mayormente en la experiencia propia de los participantes tanto en responsabilidades ejecutadas en gobiernos locales como en federales. En este sentido, en un principio la herramienta carecía, hasta cierto punto, de rigurosidad académica, teórica o científica. Igualmente se carecía de un panorama claro sobre el cómo y el quién debía aplicar la herramienta, aunque se manejaban tres opciones; a) Autoevaluación (aplicado por los mismos municipios), b) SECODAM (aplicado por el gobierno federal) y c) ciudadanía (aplicado por cualquier ciudadano u organismo civil).

Para iniciar los trabajos e iniciar el diseño del SETRAMUN, los funcionarios federales ubicaron cuatro motivos en el *Sistema de Evaluación para la Transparencia Municipal* (SECODAM, 2001 septiembre):

1. Los 10 Criterios de Mejores Prácticas en Gobiernos Locales del Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (CNUAH) definidos en la Conferencia Habitat II de la ONU, celebrada en Estambul en 1996, específicamente el criterio de la promoción de la responsabilidad y la transparencia.
2. El hecho de que sólo existen modelos de medición nacional y estatal (no municipal) y miden corrupción (no transparencia).
3. El Modelo de Indicadores de Desarrollo Municipal del Centro

Nacional para el Desarrollo Municipal (CEDEMUN), agencia del gobierno federal.

4. El programa institucional Municipios por la Transparencia de la SECODAM.

Los motivos antes descritos representan ciertamente razones importantes para sustentar una herramienta de medición de la transparencia, pero se careció quizás de una muy importante; la demanda de algún ente, como las asociaciones de municipios, para con este tipo de herramientas. Es decir, sin haber demanda, la SECODAM lanzaba una oferta, lo que a simple vista pudiera verse como algo temerario debido al potencial gasto infructuoso de recursos y tiempo invertido de los diseñadores.

Por otra parte, la incubación y posterior desarrollo del SETRAMUN en la SECODAM, se antojaba normal si se contrasta el perfil del proyecto (procurar la transparencia en gobiernos municipales) con las funciones de la agencia gubernamental que habían sido delineados por el entonces nuevo gobierno de Vicente Fox<sup>5</sup>, de carácter netamente empresarial y que por lo tanto pretendía hacer realidad en México la nueva gestión pública (*New Public Management*), filosofía de la administración usada por algunos gobiernos desde los 80s (principalmente por el gobierno británico conservador) (Viceconsejería de Asuntos Sociales del Gobierno Vasco, 2003 junio: 51) para modernizar el sector público.

En un principio las pretensiones del instrumento fueron definidas, en el *Desarrollo del Marco Conceptual del Sistema de Evaluación para la Transparencia Municipal* (SECODAM, 2001 septiembre) como siguen:

- Medir la transparencia, la apertura gubernamental y la co-participación de la sociedad en el ejercicio de gobierno municipal.
- Homologar y establecer niveles mínimos de transparencia para los municipios.
- Ser una plataforma de partida para el alcanzar la transparencia que la sociedad demanda.
- Reunir posturas y unificar criterios de todos los actores relacionados directa o indirectamente con los Municipios.

---

<sup>5</sup> El gobierno foxista creó la oficina de Innovación Gubernamental, cuyo propósito era promover un Buen Gobierno capaz de transformar radicalmente los esquemas tradicionales de gestión (INNOVA, 2005, 16 agosto).

El SETRAMUN fue desarrollado metodológicamente tomando en consideración los modelos elaborados por Transparencia Mexicana, *Pricewaterhouse Coopers* y el Tecnológico de Monterrey, en el sentido de incorporar variables a una ecuación que procesada iba a generar un resultado, en este caso la transparencia municipal. El número de variables consideradas en un primer momento fueron cinco; difusión, participación ciudadana, procesos administrativos, espacios de participación y atención ciudadana. Estas variables agrupaban a 56 acciones y/o actividades ejecutadas por los gobiernos municipales, asignándoles un valor en puntos para cada una de ellas y que, de algún modo, tienen un impacto directo en la promoción de la transparencia, según el *Desarrollo del Marco Conceptual del Sistema de Evaluación para la Transparencia Municipal* (SECODAM, 2001 septiembre).

De esta sistemática inicial cabe destacar el peso metodológico de las variables “participación ciudadana” y “espacios de participación”, las cuales representaban 24 de las 56 acciones (un 43%), denotando la importancia otorgada a la vinculación gobierno-sociedad. Ciertamente la perspectiva seguía estando atada a la del gobierno federal por lo que era necesario incluir a otros actores, de modo que se incluyeran ideas “descontaminadas”, por llamarlas de algún modo.

A finales del mismo mes (31 de julio 2001) y en pleno arranque de los trabajos de diseño del SETRAMUN, la International City/County Management Association (ICMA), organización gremial fundada en 1914 y especializada en gobiernos locales, fue invitada a incorporarse a esta iniciativa (*US-Mexico Partnership for Municipal Development*, 2001, 30 September: 15). Su incorporación arrojó importantes aportaciones, todas observables en los documentos que van describiendo la creación de la herramienta. ICMA ayudó a realizar ajustes al modelo hasta entonces desarrollado, iniciando por el establecimiento de objetivos, que hasta ese momento se carecían. Otros importantes ajustes aportados por ICMA, identificados al analizar las minutas de las reuniones celebradas entre ambas instancias, fueron:

1. Cambio de nombre al término “variables” por el de “campos de la transparencia”, concepto que permite una mejor clasificación

de las actividades del gobierno municipal, además de una mejor comprensión por parte de la ciudadanía.

2. Disminución del número de variables (ahora campos) de cinco a cuatro, quedando como sigue; difusión y rendición de cuentas, evaluación ciudadana, reglamentación de procesos y políticas públicas y promoción de la participación ciudadana. Esto conllevó a disminuir el número de acciones a incorporar en el modelo, al pasar de 56 a 44 y finalmente a 31 acciones (o elementos, como se le denominan formalmente).

3. La transformación de frases que incluyen las “acciones” a “preguntas” que dan origen a un cuestionario, formato más amigable para el ciudadano.

4. Insistencia de la participación ciudadana, como único actor, para la aplicación de la herramienta.

Los ajustes señalados fueron también fruto de “rebotar” el modelo que se iba generando en reuniones informales con académicos, investigadores, municipalistas y organismos civiles, quienes sumaban a sus contribuciones la preocupación y profundas dudas de que un ente del gobierno federal fuera el evaluador o protagonista principal en una herramienta dirigida a los gobiernos municipales, cuando éste tenía muchos retos por transparentarse a sí mismo y más cuando aún no se vislumbraban mecanismos jurídicos para cumplir con este propósito.

Para terminar un primer ciclo de diseño metodológico, ICMA facilitó la realización de pruebas “beta”<sup>6</sup> de la herramienta en seis municipios donde al momento se encontraba realizando tareas de capacitación y de intercambio con funcionarios de ciudades de EE.UU. Este ejercicio permitió identificar lagunas gramaticales generadoras de mal interpretación en las preguntas del cuestionario.

---

<sup>6</sup> El objetivo de las pruebas “beta” fue principalmente identificar el nivel de comprensión de las preguntas por parte de los funcionarios municipales y no obtener su opinión respecto a si incluir o no una o determinadas preguntas. Esto último era responsabilidad exclusiva de los actores participantes en el diseño del SETRAMUN. Los municipios donde se llevaron a cabo las pruebas beta fueron; Texcoco (Estado de México), El Centro (Tabasco), Cuquío (Jalisco), Tepic (Nayarit), Pachuca (Hidalgo) y Tuxtla Gutiérrez (Chiapas). La SECODAM igualmente realizó un ejercicio similar con municipios del Estado de Sonora.

En diciembre, y después de varias reuniones bilaterales (ICMA-SECO-DAM), las cuales servían para procesar las preocupaciones, la información y los comentarios recibidos por otros actores pertenecientes a importantes centros de investigación y análisis (CESEM, CCE, FLACSO, COLEF), el SETRAMUN había sido completado en su diseño, estableciéndose:

1. Un marco teórico-conceptual, donde se explicaban los motivos de la creación de la herramienta y se concretaban los tres campos de la transparencia y sus objetivos (ver siguiente tabla).
2. Un cuestionario, parte nuclear de la herramienta y de todo el esfuerzo. Vehículo conformado por 31 preguntas y utilizado para recopilar la información de los gobiernos municipales para luego evaluarla y procesarla.
3. Una tabla de calificación, la cual transforma las preguntas a puntos de manera comprensible para los ciudadanos, usuarios a los que potencialmente iba dirigido el desarrollo del proyecto. Este puntaje fue establecido de forma discrecional (aunque sustentado en la experiencia de los participantes) y asignaba una ponderación para cada pregunta de acuerdo a los siguientes tres criterios<sup>7</sup>:
  - a) Práctica común; actividad, acción o información a evaluar que es (o debería ser) realizada o estar disponible con normalidad debido a la exigencia de leyes existentes. Diez de las 31 preguntas fueron clasificadas bajo este criterio y su valor para cada una de ellas era de 2 puntos.
  - b) Inhibe corrupción; actividad, acción o información que no requiere romper con paradigmas, sino más bien da un seguimiento adecuado y expresa una buena organización y administración, limitando al funcionario público a realizar malos manejos y prácticas cuestionables. Once de las 31 preguntas fueron clasificadas en este criterio y el valor asignado fue de 3 puntos.
  - c) Impacto; es el efecto que tiene o puede tener una acción o actividad para enfrentar y abatir el nivel de corrupción existente.

---

<sup>7</sup> La suma de los valores da como resultado 103 puntos, pero una pregunta restaba 3 puntos, por lo que la calificación final se otorga en base a una escala de 100 puntos. Posteriormente esta pregunta se modificó de modo que el puntaje simple fuera de 100 puntos. Esta cifra fue seleccionada debido a lo comprensible que resulta para el ciudadano común debido a que es la misma escala utilizada en el sistema educativo superior.



Su realización requiere de una gran voluntad política y rompe con “viejas costumbres” que implican un despilfarro de recursos económicos. Diez preguntas fueron clasificadas con este criterio y el valor asignado fue de 5 puntos.

4. Manuales; documentos que explican la aplicación del cuestionario y la calificación del mismo.

EL CIMTRA Y SUS CAMPOS DE LA TRANSPARENCIA

CAMPOS DE LA TRANSPARENCIA	OBJETIVO
Información a la Ciudadanía	Evaluar el nivel de especificación de la información y los procesos que la generan, para lograr una amplia difusión con el compromiso de alcanzar una auténtica y clara rendición de cuentas.
Espacios de Comunicación Gobierno-Sociedad	Evaluar los espacios de discusión, comunicación y decisión entre gobierno-ciudadanos, para evaluarlos en cuanto a su constitución, reglamentación, funcionamiento y efectividad, con la finalidad de reforzarlos y promoverlos como mecanismos claves para la transparencia.
Atención Ciudadana	Evaluar el o los sistemas y procedimientos de atención a quejas, denuncias, sugerencias y reconocimientos, así como los manuales de servicio, procurando su difusión para que los ciudadanos puedan conocer los medios a través de los cuales pueden satisfacer sus necesidades.

Un hecho importante acontecido durante Enero en las reuniones de deliberación sobre el proyecto fue lo relativo a la aplicabilidad de la herramienta y sus actores. Como se ha descrito, para ese momento participaban entes civiles y gubernamentales (SECODAM), por lo que, considerando este hecho así como la naturaleza de la herramienta, se planteó la necesidad de optar por ofertar la herramienta a la sociedad, es decir, “Proveer a la sociedad de un instrumento que le permita realizar una auditoria social en forma ordenada, e impulsar la cultura general de contraloría social” (SECODAM, 2002, 21 de enero), porque con ello, se argumentó, se lograrían tres efectos secundarios; a) impulso a la contraloría social (sistema de evaluación público y abierto), b) utilidad hacia “adentro” del municipio (ayuda al gobierno local a identificar áreas susceptibles de corrupción) y c) utilidad hacia “afuera”

del municipio (la transparencia genera un buen ambiente político en la comunidad.

El anterior planteamiento (ofertar el SETRAMUN a la sociedad) ya reflejaba, por primera vez, un cambio de rumbo en donde se cuestionaba la utilidad sobre la presencia de un ente gubernamental (SECODAM) en el proyecto. Las organizaciones civiles consultadas, los académicos y otros actores, iban señalando con sus comentarios la necesidad de quizás desprender de los esfuerzos el involucramiento gubernamental porque el horizonte del proceso así se vislumbraba, es decir una herramienta autónoma y operada netamente por actores civiles.

En este contexto se elaboró una hoja de ruta denominado “Las Y’s del Camino” (ver siguiente gráfico) sobre los actores que potencialmente podían y debían participar en la aplicación de la herramienta.



Fuente: Presentación “Habilitando a la sociedad a evaluar su gobierno, SETRAMUN. Enero 2002.

Analizando brevemente el gráfico anterior tenemos que los participantes ya habían descartado la aplicación del SETRAMUN como una herramienta aplicable exclusivamente por la SECODAM o bien en conjunto otro actor (líneas en puntos). En cambio, el camino secundario optado fue “Multi-entes Operadores”, el cual incluyó dos opciones; a) herramienta abierta a toda la sociedad (incluyendo la SECODAM) y b) herramienta

abierta a ONG's descartando a SECODAM. Ambas opciones incluían el seguimiento o respeto de reglas de operación (Licencia Condicionada). Existía también la posibilidad de "Una sola ente", pero quedó descartada debido a la envergadura de la empresa que implicaba evaluar a la mayor cantidad posible de municipios<sup>8</sup>.

En febrero de 2002, los líderes del proyecto realizan una reunión plenaria de los hasta entonces involucrados (SECODAM, ICMA, Centro de Servicios Municipales Heriberto Jara-CESEM, Consejo Coordinador Empresarial-CCE, Colegio de la Frontera Norte-COLEF y Vertebra), reiterándose una vez más la idea de desvincular al gobierno federal del proyecto para garantizarle una viabilidad plena tal y como estaba siendo concebido, de lo contrario tendría que plantearse un nuevo modelo donde solo se evaluarán partidas presupuestales municipales que contenían recursos federales y ya no al gobierno municipal como un todo. Esto porque el municipio es un orden de gobierno autónomo cuyas cuentas públicas son revisadas y aprobadas por el Ayuntamiento y el Congreso local y no por el gobierno federal.

La desvinculación del gobierno federal se consumó en la reunión de abril del mismo año y las recomendaciones obtenidas y el reporte de los avances hasta entonces alcanzados (corte de caja) con la implementación del SETRAMUN en pruebas "beta" y al intercambio de opiniones con diversos actores, eran los siguientes (SECODAM-ICMA, 2002, 16 de abril):

1. El SETRAMUN fue diseñado como una herramienta para obtener información que indique el estado que guarda la transparencia y la rendición de cuentas en los municipios del país de acuerdo a determinados indicadores.
2. El SETRAMUN es una herramienta que debe ser aplicada por organizaciones u organismos civiles y/o privados.
3. El nombre "Sistema de Evaluación para la Transparencia Municipal" (SETRAMUN) podrá ser modificado o adaptado por la institución que lo implemente, si así lo considera conveniente, pero se recomienda que en aras de crearle una identidad unificada, que cualquiera que sea el nombre seleccionado, sea el mismo para todos los aplicadores.

---

<sup>8</sup> Actualmente México cuenta con 2,439 municipios (INAFED).

4. Se recomienda que el SETRAMUN sea aplicado con los indicadores, y por consiguiente con las preguntas que actualmente lo conforman, para que a partir de la experiencia se mejore.
5. Los desarrolladores de la herramienta están dispuestos a ofrecer asistencia a las instituciones que lo implementen en la medida que estos lo soliciten.
6. Cada aplicador definirá el modo y la forma de recopilar, levantar y obtener la información que se requiere para la implementación del SETRAMUN, pero se deberá procurar que sea de la forma que mejor garantice la veracidad y objetividad de la misma. El “Manual para la Aplicación del Cuestionario del SETRAMUN” aporta algunas ideas sobre cómo y en dónde puede ser obtenida la información.
7. Cuando dos o más aplicadores coincidan en un municipio, se recomienda que se trabaje de manera colegiada. Esto le generará una mayor fortaleza a la herramienta dentro de la sociedad.
8. Se considera conveniente que los aplicadores celebren acuerdos de colaboración con las autoridades municipales respectivas para que se facilite la obtención y recopilación de la información.
9. Es recomendable que la información y los resultados finales obtenidos a través de la aplicación del SETRAMUN sean difundidos regularmente entre la sociedad (semestralmente, anualmente, etc.). Cualquier modificación al formato y contenido del instrumento debe ser del conocimiento público para favorecer la transparencia a través del ejemplo. Así mismo, cualquier ciudadano u organización pública o privada que lo solicite podrá tener acceso a toda la información que se genere con la aplicación del mismo, esto con la finalidad de favorecer el objetivo del instrumento.
10. Se recomienda que toda la información obtenida por los aplicadores sea concentrada a través de un solo aplicador o bien que se cree un organismo, consorcio o consejo responsable de dicha recopilación. Lo anterior con la finalidad de contar con parámetros comparables y de alguna manera dar resultados complementarios (por municipios, regiones o estados), además este “recopilador” puede servir como un centro de información que contenga el conocimiento universal obtenido y facilite el intercambio de experiencias entre los aplicadores.

Si se analizan las actividades y comentarios anteriores se puede observar y/o palpar que el SETRAMUN era una herramienta que en lo conceptual estaba prácticamente terminada, poseía líneas de trabajo para su aplicación e incluso se habían diseñado los manuales para su aplicación, sin embargo, bajo el tutelaje de una Secretaría de Estado federal corría graves riesgos de que, una vez dada a conocer y debido a que incluía la evaluación de otro orden de gobierno autónomo y el gobierno federal no contaba con una herramienta similar para evaluarse a sí mismo, el SETRAMUN se politizara y perdiera el efecto positivo que se perseguía, amén de que muchas organizaciones civiles visualizarían la herramienta como algo no “propio” y por consiguiente, generando algún tipo de rechazo. Otras de las excusas para el deslinde del gobierno federal fueron (SECODAM, 2002, 21 de enero):

- Porque SECODAM pertenece a un gobierno emanado de un partido político.
- Porque gobierno no debe medir a gobierno, debe ser la sociedad a través de organizaciones ampliamente reconocidas.
- Porque genera un conflicto de interés si gobierno audita a gobierno.
- Porque genera más confianza si la auditoria social es realizada por la sociedad.

Con justificaciones de sobra, a partir de ese momento las organizaciones civiles participantes adoptan el modelo SETRAMUN para reformarlo y alinearlo a una visión más ciudadana y reglas más específicas, mientras que la SECODAM lo incorpora a su programa institucional “*Municipios Amigos por la Transparencia*”, ya no con un fin evaluatorio sino como una herramienta complementaria de apoyo y autoevaluación para los municipios. El SETRAMUN contribuyó pues a enriquecer un proyecto gubernamental existente incorporando nuevos conceptos y a dar vida a un movimiento de organizaciones civiles con propósitos de evaluación y medición de la gestión pública en un rubro; la transparencia.

Finalmente, cabe agregar que a pesar de su corta vida como herramienta metodológica con un nombre definido, el SETRAMUN en-

contró eco entre diversas organizaciones que venía trabajando el tema de la transparencia. Ello gracias a las exposiciones y presentaciones que se realizaron de la herramienta en foros, talleres y seminarios. Así lo demuestra una indagación realizada en el buscador Google bajo la palabra “SETRAMUN”, el cual arrojó como resultado su ubicación en portales de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE, por sus siglas en inglés) y en la de Transparencia Internacional-Capítulo Bulgaria (OECD, 2007, 19 de enero; TRANSPARENCY, 2007, 19 de enero), así como en diversas publicaciones, como *Reinventing Government: Putting Democracy And Social Justice Back Into The Discourse* (Rizvi, 2005: 38) (presentado en el Sexto Foro Global Reiventando el Gobierno; Hacia una Gobernancia Transparente y Participativa, celebrado del 24 al 27 de mayo de 2005 en Seúl, Corea) y *Public Sector Transparency and Accountability. Making it Happen* (OCDE, 2002: 167).

## 2.2. Nacimiento del Colectivo CIMTRA

El primer obstáculo enfrentado por las organizaciones que venían participando de manera constante en el desarrollo del SETRAMUN fue el de confirmar su interés y compromiso por permanecer y continuar con este proyecto. Esta cuestión no se vislumbraba sencillo de procesar debido a que SECODAM, uno de los dos agentes cohesionadores, había desaparecido (el otro era ICMA) además de las agendas de trabajo e intereses propios de cada organización.

Efectivamente, en el inicio de “vida autónoma” el perfil de los organismos civiles participantes (ver siguiente tabla) no auguraba un fácil acuerdo para reformar la herramienta, incluyendo sus objetivos, propósitos y el sentido de su participación, en un esfuerzo de carácter colectivo que de repente tenía que reinventar hasta el nombre propio del proyecto a emprender. Algunas de las organizaciones iniciales decidieron apartarse por cuestiones de prioridades operativas o bien carecían de los recursos humanos para aportar a las tareas de deliberación y reforma de la herramienta o bien recursos económicos para participar en las reuniones de desarrollo y re-diseño conceptual y metodológico, celebradas en Ciudad de México (Distrito Federal).

Las organizaciones que finalmente expresaron su interés y voluntad por continuar con el esfuerzo fueron CESEM, ICMA, Vertebra y Alianza Cívica (incorporándose posteriormente Locallis a iniciativa de CESEM y aceptación del resto) y en este sentido el primer obstáculo había sido saldado; el proyecto había sobrevivido el traspaso de manos, influyendo seguramente la incorporación temprana de algunas organizaciones en los trabajos iniciales del SETRAMUN y porque existía una o varias preocupaciones de origen para la participación, siendo la opacidad y la corrupción existente en gobiernos municipales, rubros sin duda de interés general<sup>9</sup>.

Algunas cuestiones operativas fueron establecidas mientras se definían las reglas del nuevo colectivo (hasta el momento sin un nombre definitivo). El liderazgo temporal recayó en el CESEM (organización de amplia experiencia en temas municipales, participante inicial del SETRAMUN y fuente importante de ideas que ayudaron a dar forma a la herramienta), e igualmente se precisó una agenda de trabajo básica. Los objetivos, propósitos así como el reajuste de la herramienta serían tareas a abordar en una reunión a celebrarse a finales del mes de mayo en las instalaciones del CESEM. Sin un nombre definido, ciertamente la creación del Colectivo CIMTRA ya se había gestado.

### *2.3. La transparencia como enfoque*

Una de las primeras cuestiones replanteadas en la reunión de mayo del nuevo colectivo (sin nombre definido aún), el cual se encontraba dentro de una fase de transformación y donde debía definir su razón de ser, fue la de si se mantenía o no el enfoque de medición/evaluación de la herramienta heredada; la transparencia. La tentativa por cambiar dicho enfoque por el de “corrupción”, palabra de moda y muy citada en el escenario público debido a los resultados difundidos por Transparencia Mexicana con el Índice de Corrupción y Buen Gobierno, estuvo siempre presente porque la misma denotaba una actitud más agresiva, más denunciante y más llamativa/atractiva tanto para ciudadanos como para prensa.

---

<sup>9</sup> Pedro Ibarra y Asier Blas definen seis preocupaciones de origen donde se articula la demanda de participación ciudadana; legitimación, eficacia, ciudadanía, democracia, igualdad e intereses generales (Facultad de Ciencias Económicas, 2006, enero).

El asunto no era menor porque de procesar el cambio de enfoque implicaba rehacer los propósitos del SETRAMUN y partes metodológicas importantes de la herramienta. Ésta había sido diseñada para fomentar y reconocer gobiernos municipales rendidores de cuentas, transparentes e incluyentes en el diseño de políticas públicas y gasto público, las cuales eran las preocupaciones de origen de las organizaciones participantes. Durante este procedimiento deliberativo se observó que la definición de “corrupción” era todavía motivo de amplias discusiones, como lo señala Arturo del Castillo en su ensayo de *Fundamentos de la Investigación Empírica de la Corrupción* (Del Castillo, 2001), haciendo imposible encontrar una sola definición que tenga una amplia aceptación en la comunidad científica.

Pero dada la ubicación de la herramienta dentro del amplio espectro de los intereses generales de la sociedad, a la necesidad de ubicarle una contraesquina conceptual y comparativa a la transparencia y al involucramiento del gobierno en la misma, se optó por adherirse a la definición de Joseph Nye (1967), la cual, como lo señala Del Castillo en su ensayo, es la usada con mayor frecuencia en los trabajos sobre corrupción:

Corrupción es una conducta que se desvía de la función pública reglamentada debido a una consideración privada o para obtener beneficios pecuniarios o de rango; o la violación de reglas por consideraciones de carácter privado (Nye, 1967: 418).

Si bien Nye hace énfasis respecto a la función pública, no debe olvidarse que la corrupción puede ser un fiel reflejo de los valores y de la desviación de las normas o patrones de conducta social y que prevalecen dentro de una sociedad, si se ve desde una perspectiva o enfoque socio-cultural (Heidenheimer, 1970; Werlin, 1994). Es decir, en algunas partes del mundo, el problema de la corrupción tiene sus orígenes desde las raíces mismas de una sociedad, sus valores, y ante este grave problema, se convierte en una necesidad urgente el darle más cabida en cualquier espacio posible, a todas esas acciones y actividades llevadas a cabo por los gobiernos y que fomentan dichos valores, generándose, entre otros beneficios, una auténtica transparencia, una real participación ciudadana y un acceso a información pública confiable y no manipulada por la autoridad.



Bajo este razonamiento, la transparencia y la apertura, especialmente en aquellos procesos de gobierno susceptibles de actos de corrupción, son vitales para que la sociedad pueda otorgar su confianza y su respaldo a las acciones de trabajo que realizan las autoridades en la construcción de un mejor entorno social, y que a su vez se traduce en un desarrollo integral para sus habitantes. En otras palabras, el ser transparente y rendidor de cuentas ayuda a legitimar a los gobernantes y dadas las condiciones actitudinales de la clase gobernante municipal mexicana, se hacía necesario participar activamente en la promoción de la transparencia y no en el señalamiento de la corrupción.

Otro soporte a dicha conclusión es que la diferencia de conocer y desconocer el nivel de apertura y transparencia en las actividades de un gobierno municipal, no el nivel de corrupción, era que se conoce el mismo destino colectivo construido desde el presente, teniendo la ventaja de corregirlo mediante la identificación de áreas de oportunidad y por consiguiente previniendo actos indebidos y fugas de recursos públicos, además de darle un enfoque positivista al problema de la corrupción, haciéndose del conocimiento público (incluyendo las autoridades) la posibilidad real de un cambio en la actitud del servidor público, esto por la sencilla, pero poderosa, razón de que en otros municipios ya se ha conseguido.

El enfoque definido parece el adecuado porque estos estimulan a los municipios transparentes a continuar con las buenas prácticas y al mismo tiempo invita a los municipios, que por diversas causas (políticas, sociales y culturales), no han incorporado o desarrollado ciertas herramientas que favorecen la confianza ciudadana (Villasana, 2002, 1 de noviembre). Por otra parte, dichos esfuerzos (los del colectivo) prefieren no enfrentar el obstáculo de la operabilidad de la variable “nivel” de corrupción, como lo señala Arturo del Castillo en su ensayo citado en párrafos anteriores y que supone dos etapas: a) Categorizar actos particulares de acuerdo con el “grado de corruptibilidad” y b) Medir la incidencia de los diferentes tipos o grados de corrupción.

Se busca más bien, aprovechar la operabilidad de la variable “nivel” de transparencia en sus distintos campos: información o rendición de cuentas, espacios de participación, evaluación del gobierno por parte de la ciudadanía y atención a demandas ciudadanas. Todo lo anterior con

el objetivo de promover y reforzar las buenas prácticas municipales (no las malas) y difundirlas entre las demás autoridades locales, los ciudadanos de un municipio, organizaciones civiles, instituciones académicas y medios de comunicación, esto en medio de un escenario que colocaba al país con altos índices de corrupción gubernamental y social.

#### *2.4. El colectivo, la herramienta, su metodología y otras cuestiones*

Definido y confirmado el enfoque de la herramienta heredada, la cual como núcleo del esfuerzo define también el sentido de la participación del colectivo de organizaciones, estas se avocaron a desarrollar, en la tercera reunión celebrada en junio de 2002, los pormenores organizacionales como grupo de trabajo (conformado por entes civiles cuyo involucramiento era voluntario y sin una base legal), terminar de moldear el marco conceptual, establecer las reglas para la aplicación de la herramienta, definir la fecha de su lanzamiento ante los medios de comunicación, entre otras cuestiones.

En dicha reunión se decidió cambiar el nombre de SETRAMUN por “Transparencia Municipal” (Transmun). Los nombres propuestos desde un principio (SETRAMUN y SAS-Sistema de Auditoria Social<sup>10</sup>) no fueron bien recibidos debido a que el primero se asociaba y vinculaba considerablemente con SECODAM, y el segundo porque la palabra “auditoria” sonaba muy “duro” y podría inhibir a las autoridades a cooperar, además de confundir a los ciudadanos (Consortio Transparencia Municipal, 2002, 18 de junio), creyendo estos que el ejercicio tendría consecuencias legales. Asimismo que ambos no reflejaban en el nombre el involucramiento de los ciudadanos.

Respecto del marco conceptual de la herramienta, el grupo decidió mantener dos de los cuatro motivos que habían dado origen al entonces denominado SETRAMUN (ver siguiente tabla) porque estos tenían un sustento moral (para el caso del motivo relacionado con la ONU), técnico (no había herramientas similares) y de oportunidad (el nicho esta desatendido). El resto fueron sustituidos por su estrecha relación con entidades gubernamentales (SECODAM y CEDEMUN), además

---

<sup>10</sup> El nombre de *Sistema de Auditoria Social* fue propuesto por Internacional City/County Managment Association (ICMA).

de estar alineados a sus programas operativos (programa Municipios Amigos por la Transparencia y Modelo de Indicadores de Desarrollo).

MOTIVOS DEFINIDOS POR SECODAM	MOTIVOS DEFINIDOS POR EL COLECTIVO DE ORGANIZACIONES
Los 10 Criterios de Mejores Prácticas en Gobiernos Locales del Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (CNUAH) definidos en la Conferencia Habitat II de la ONU, celebrada en Estambul en 1996, específicamente el criterio de la Promoción de la responsabilidad y la transparencia.	Se mantuvo
El hecho de que sólo existen modelos de medición nacional y estatal (no municipal) y miden corrupción (no transparencia).	Se mantuvo
El Modelo de Indicadores de Desarrollo Municipal del Centro Nacional para el Desarrollo Municipal (CEDEMUN), agencia del gobierno federal.	El gobierno municipal como la autoridad más cercana a la gente y que por lo tanto su influencia en la vida cotidiana es importante
El programa Municipios por la Transparencia de la SECODAM.	Disminuir la brecha de la transparencia entre los municipios del país

Los dos nuevos motivos seleccionados por el colectivo muestran en definitiva un reacomodo del punto de partida, reflejando por un lado, una preocupación por mejorar el vínculo ciudadano-gobierno municipal y, por el otro, elevar el nivel de transparencia en los municipios que registran altos niveles de opacidad, entre otros aspectos.

Otro componente del marco conceptual modificado y observado es lo relativo a la interpretación de los “campos de la transparencia” definidos en la etapa previa, mismos que fueron ratificados (incluyendo sus objetivos). Para ello decidieron agregar frases complementarias de fácil asimilamiento para el ciudadano, enriqueciendo también la definición para los campos, quedando de la siguiente manera:

CAMPOS DE LA TRANSPARENCIA	PERSPECTIVA CIUDADANA	DEFINICION
Información a la Ciudadanía	Qué me informas gobierno	Señala la información que el gobierno debe informar frecuentemente a la sociedad. El principal justificante utilizado para elegir la información que se solicita en este campo es su alta presencia en los actos de corrupción. Entre los rubros destacan información de proveedores, ingresos, egresos, gastos en comunicación social, pago de viáticos, sueldos y salarios, pagos por asesorías y reglamentos municipales, entre otros.
Espacios de Comunicación Gobierno-Sociedad	Como puedo comunicarme y participar contigo gobierno	Se enfoca en los tiempos, costos y requisitos necesarios para realizar siete trámites ofrecidos por el gobierno municipal y que son de alta vulnerabilidad ante la corrupción.
Atención Ciudadana	Como me atiendes gobierno	Se busca desmenuzar la conformación y operación de los consejos ciudadanos fomentados por el gobierno, así como de las Comisiones de Hacienda y Compras en el Cabildo.

Para el resto de los componentes de la herramienta (cuestionario de 31 preguntas, la tabla de calificación, manuales) el colectivo decidió mantenerlos intactos. En todo caso los manuales serían enriquecidos conforme la experiencia de aplicación de la herramienta lo fuera obligando.

La esencia de las preguntas originales del cuestionario se enumera a continuación<sup>11</sup>:

CAMPO	PREGUNTA
a) Información a la ciudadanía	Publicación de; 1. Nombre de Proveedores; 2. Ingresos Propios; 3. Ingresos por Participaciones y Aportaciones federales y estatales; 4. Egresos en Comunicación; 5. Egresos por Gastos de Representación y Viáticos; 6. Deuda a Bancos; 7. Deuda a Proveedores; 8. Deuda Otros; 9. Morosidad pago Impuesto Predial; 10. Morosidad otros Impuestos; 11. Sueldos; 12. Publicación obras a realizar; 13. Obras realizadas últimos 2 años; 14. Reglamentos;

<sup>11</sup> La experiencia obtenida durante la aplicación de los cuestionarios conllevó a que en el 2004 el cuestionario sufriera ajustes. Las preguntas 15 (manual de corresponsabilidad) y 28 (reuniones previas de Cabildo) fueron sustituidas por "Publicación del pago por asesorías" y "Difusión de Acuerdos de Cabildo". Lo anterior también modificó el orden numérico de las preguntas.

	15. Manual de corresponsabilidad; 16. Procesos de Compras; 17. Lista integrantes de Comités de Compras; 18. Listado de operaciones de compras.
b) Espacios de comunicación gobierno-sociedad	Realización o existencia de; 19. Publicación de Convocatoria pública para formación de Consejos municipales; 20. Mayoría ciudadana en los Consejos municipales; 21. Existencia de reglamentos en los Consejos municipales; 22. Continuidad en los Consejos municipales; 23. Periodicidad en las reuniones de los Consejos; 24. Sesiones públicas y abiertas de los Consejos; 25. Sesiones de Cabildo públicas y abiertas; 26. Regidores de oposición en las Comisiones del Cabildo; 27. Reuniones de las Comisiones del Cabildo con acceso para el ciudadano; 28. Reuniones previas de regidores; 29. Reglamento de participación vecinal.
c) Atención ciudadana	Existencia de; 30. Información de seis servicios públicos; 31. Medios de atención ciudadana (servicio de atención telefónica, Internet, ventanilla o estructura de asistencia e información).

Finalmente, el grupo vislumbró a la transparencia y el acceso a la información no como un fin, sino como un componente de los requerimientos necesarios para la legitimización de los gobernantes, el fortalecimiento institucional de la estructura gubernamental y una democracia participativa. Igualmente lo recalcó como un derecho ciudadano que fortalece la relación entre autoridades y sociedad. Lo anterior transformado a una herramienta concreta a utilizarse en dos vías: para los ciudadanos en tanto conozcan, mediante una métrica de medición, la actuación, la utilización de recursos y la toma de decisiones de sus autoridades; y por la otra, para las autoridades en tanto fortalezcan su actuación a favor del acceso a la información y la transparencia gubernamental.

El grupo no pretendía generar un movimiento de masas volcadas a la exigencia de información, sino sumar y complementar a una ya gestada para motivar en ciertos grupos civiles una voluntad de implementar una herramienta considerada como útil y oportuna, por el momento propagandístico del tema de la corrupción y la gestación de una ola que acarreaba, entre otras acciones, reformas a los marcos legales para hacer efectiva la rendición de cuentas.

#### *2.4.1. Definiendo las reglas de operación y participación*

La misma reunión de junio sirvió para definir las reglas de operación y participación, resultando esta parte del proceso de creación el

segundo mayor reto después de crearse el marco conceptual. Era en este momento donde se debía definir la forma de involucramiento y el perfil de organizaciones civiles que en algún momento mostrarían su interés por sumarse al proyecto, pero más aún, la forma de interactuar con la autoridad municipal, la cual podía seguir una ruta de enfrentamiento o colaboración.

Respecto al primer punto se plantearon dos opciones para la participación de organizaciones civiles (Consortio Transparencia Municipal, 2002, 18 junio):

- a) Abierta: participan en su implementación cualquier institución u organismo no gubernamental interesado bajo ciertas reglas.
- b) Cerrada: participan en su implementación solo ONG's acreditadas.

La selección de una u otra opción conlleva a la delimitación de un universo existente de organizaciones civiles dentro de una sociedad. Además se está obligado a considerar forzosamente la naturaleza del proyecto, sus objetivos y su grado de desarrollo, en este caso inicial o en construcción. Hasta ese momento, el colectivo tenía una herramienta terminada y probada pero carecía de una amplia red de organizaciones para promoverla y aplicarla. Amén de que daba por hecho de la existencia de una fuerte demanda por evaluar la transparencia de los gobiernos municipales como respuesta a los numerosos agravios sufridos por la sociedad por parte de gobernantes.

Porque definir un programa formal de acreditación de organismos resultaría complicado, y en cierta medida discriminatorio, el grupo arribó al consenso de optar por la estrategia "abierta", es decir, donde cualquier institución u organismo interesado en aplicar la herramienta podría hacerlo, siempre y cuando se ajustara a las reglas de operación y de aplicación definidas para tal efecto. Esto con la intención de limitar y/o encauzar la discrecionalidad que pudiera darse al momento de aplicar la herramienta.

Un segundo punto crucial de esta etapa de definición de reglas fue el desarrollo de la estrategia para aplicar la herramienta, tema importante porque ya implica decidir el cómo y bajo cuáles métodos

el organismo (s) participante (s) iba a actuar para obtener y/o recopilar la información necesaria. Específicamente lo anterior se refiere a sí se debe iniciar o no un contacto con la autoridad para comunicarle que una evaluación ciudadana en materia de transparencia le iba a ser aplicado o, en contraparte, únicamente aplicar el cuestionario sin su conocimiento para luego difundir los resultados de manera directa a los ciudadanos a través de los medios de comunicación.

Lo anterior obliga a plantearse varios escenarios actitudinales (ver siguiente tabla) por parte de la autoridad municipal mexicana, escasamente acostumbrada a rendir cuentas y a aplicar/gastar los recursos públicos de manera discrecional ante una actitud semi-pasiva de la sociedad y de los medios de comunicación, factor sumatorio a la deficiente aplicación de la ley.

ESCENARIOS ACTITUDINALES DE LAS AUTORIDADES MUNICIPALES MEXICANAS		
	A Comunicación directa de resultados (reunión anticipada con autoridades)	B Comunicación indirecta de resultados (a través de los medios)
1		Media participación de la autoridad para mejorar niveles de transparencia. Permite una mayor cooperación del gobierno durante el proceso de aplicación, ayudando a minimizar mal interpretaciones que los aplicadores pudieran realizar si actuasen en solitario.
Si aviso inicio de evaluación	Alta participación de la autoridad para mejorar niveles de transparencia	
2	Media participación de la autoridad para mejorar niveles de transparencia . Permite al gobierno diseñar y aplicar una estrategia de “control de daños” ante los medios y otros sectores sociales.	Nula participación del gobierno para mejorar niveles de transparencia
No aviso inicio de evaluación		

En estos escenarios actitudinales, considerando la experiencia en el sector municipal de quien esto escribe y sin intentar hacer un análisis político-cultural profundo de la autoridad municipal mexicana, tenemos que la autoridad local tiende a mostrar una actitud participativa con la sociedad cuando ésta le comunica y considera sobre las accio-

nes a emprender en aras de promover un mejor desempeño para un determinado rubro gubernamental o de interés público (cuadrante 1A). La actitud incluyente de la sociedad genera como recompensa la voluntad del gobierno para sumar esfuerzos y obtener mejores resultados. Cuidando la forma (contacto con el gobierno), el fondo (lograr la transparencia) puede tener mayor sustancia (amplia transparencia).

Por otra parte, se obtendrán niveles medios de participación gubernamental con diversas reacciones actitudinales (cuadrantes 1B y 2A) cuando las autoridades son consideradas parcialmente en cualquier acción a emprender por parte de la sociedad. Si el grado de involucramiento es medio, entonces el grado de participación se reflejará con la misma intensidad. Ahora bien, no es lo mismo “incorporar” al gobierno dentro del proceso de evaluación en una etapa inicial que en una final. De aquí una diferenciación dentro de los niveles medios de participación gubernamental. Para el caso 2A, la autoridad posee cierto tiempo para preparar una eventual reacción (o estrategia), que pudiera ser de “control de daños” en caso de un mal desempeño en la evaluación. En el caso 1B la autoridad puede contribuir a una mejor aplicación de la herramienta, teniendo una pista del resultado por venir.

Vale hacer un paréntesis para recordar que la relación gobernante-gobernado en el ámbito municipal es mucho más directa que con los otros ámbitos de gobierno (estatal y federal). En este sentido, el cúmulo de actitudes mostrado por ambos actores durante su relación es mayormente personalizada, y esto se profundiza si el municipio es de escasa población, en donde sus habitantes pueden llegar a convivir diariamente con su autoridad.

El último escenario actitudinal radica en el hecho de sí el gobierno municipal es “sorprendido” por alguna evaluación elaborada por cierto actor de la sociedad, entonces su actitud será de recriminación hacia el mismo, descalificando la herramienta aplicada y reclamando un interés de desprestigio político, además de negarse a implementar las acciones que potencialmente dicha evaluación pudiera sugerir<sup>12</sup>. Bajo este escenario, los puentes de diálogo pudieran resultar seriamente dañados, haciendo del gobierno un actor con actitud defensiva. Esto aun y cuando

---

<sup>12</sup> Como ejemplo vale citar la reacción de los gobernadores a la edición 2001 de la Encuesta Nacional de Corrupción y Buen Gobierno (ICBG), mencionada en el primer capítulo.



el evaluador, en este caso ciudadanos agrupados voluntariamente en una organización civil, tienen todo el derecho para evaluar a su gobierno de la forma que mejor les plazca.

De las opciones en la mesa, el grupo decidió seleccionar la estrategia que busca entablar comunicación desde un principio del proceso evaluatorio con el gobierno, incluso indicándole la disponibilidad de la herramienta en una página de Internet de donde podía ser descargada en caso de desear conocerla minuciosamente o bien prepararse para la evaluación. Igualmente se le notificaba sobre la probabilidad de entablar conversaciones con regidores de oposición y con ciertos funcionarios para corroborar alguna información o confirmar su inexistencia en la página de Internet del gobierno y murales informativos del edificio municipal. Se buscaba eliminar toda posibilidad de resistencia gubernamental o excusa de descalificación de la herramienta, al brindarle al gobierno todos los pormenores y facilidades disponibles con el ánimo de obtener una calificación lo más justa y apegada a la realidad posible.

Finalmente, un tercer elemento crucial, considerado en la definición de las reglas de participación, fue lo relativo sobre cómo y hasta dónde interactuar con el gobierno una vez que los resultados de la evaluación hubieran sido obtenidos. Con este análisis se pretendía establecer un límite al proceso evaluatorio, el cual podía terminar con meramente difundir un dato duro (el total de puntos obtenidos en la evaluación), hasta participar con el gobierno municipal a través de un espacio permanente de gobernancia (Comité o Comisión) para el diseño de una estrategia de mejora del nivel de transparencia, causa principal de la participación de las organizaciones civiles en este proyecto. En otras palabras, el grupo debía definir una propuesta de participación en relación con la autoridad municipal, debiendo seleccionar sobre dos distinciones; la participación *en* la autoridad y la participación *con* la autoridad (Ibarra y Blas, 2006: 15).

Por la novedad de la herramienta, la naturaleza del voluntarismo de los participantes (no tenían el tiempo y los recursos para un involucramiento constante en el proceso) y la sensibilidad del tema abordado (transparencia), el grupo decidió que una vez aplicada la herramienta y procesada la información, se elaboraría un reporte sobre la calificación obtenida, el desglose de lo encontrado y el

señalamiento de recomendaciones para mejorar el nivel de transparencia. Esta información se haría del conocimiento anticipado del gobierno, con la finalidad de darle tiempo para presentar su réplica, y posteriormente (por lo general al día siguiente) se haría del conocimiento público mediante una rueda de prensa.

Se buscaba pues mostrar una actitud grupal similar a la del famoso dicho popular “el remedio, el trapito y úntemelo usted tantito”, interpretándolo al escenario que nos compete sería de la siguiente manera; el remedio es la disponibilidad del cuestionario en la Internet y el trapito es el reporte generado a raíz de la evaluación, donde se indicaba puntualmente las acciones a realizar para mejorar su calificación. Se pretendía pues colocarle en “bandeja de plata” a las autoridades algunos indicios sobre lo que los ciudadanos (representados por los organismos evaluadores) querían saber de la operación del gobierno y lo que debían hacer para satisfacer dicha necesidad.

En la cuarta reunión del colectivo, celebrada el 8 de julio de 2002, y a donde acudieron representantes de CESEM, Vertebra, Alianza Cívica, Locallis, ICMA y MCD (Movimiento Ciudadano por la Democracia), una organización civil invitada a sumarse a los trabajos pero que finalmente desistió de participar, se abordaron temas relativos con la definición del nombre del colectivo, elaboración de reglas operativas internas, detalles sobre la presentación a los medios de comunicación (rueda de prensa) sobre la iniciativa y detalles mínimos operativos como terminación de manuales y la definición de un coordinador que compilara, coordinara y sirviera de enlace principal, responsabilidades asignadas al CESEM<sup>13</sup>.

Otra cuestión era lo relativo a la definición del nombre final para el colectivo. El nombre seleccionado (Transmun, Transparencia Municipal) no ilustraba y comunicaba perfectamente los objetivos y propósitos del grupo y de la herramienta. Transmun era una palabra que no delimitaban una frontera operativa, una razón de ser (o causas de su participación) y un perfil de los protagonistas. En este sentido y después de una lluvia de ideas y combinación de frases, se optó por el nombre CIMTRA (Ciudadanos por Municipios Transparentes), una

---

<sup>13</sup> Minuta de la 4ª. Reunión de Seguimiento. 8 de julio de 2002. México, D.F.

frase que definía; a) un perfil de los participantes presentes y futuros (Ciudadanos), b) un objetivo (municipios transparentes) y c) una acción (Ciudadanos por Municipios Transparentes).

Finalmente y previo a la presentación del colectivo (y de la herramienta) ante los medios de comunicación, en dicha reunión se definieron las reglas generales, que por sí mismas describían de manera simple, en ese momento y hasta el presente, el proceso de aplicación del programa del Colectivo CIMTRA (CIMTRA, 2003, septiembre):

1. Establecer contacto con cualquiera de los organismos fundadores
2. Tomar el curso de capacitación (para explicar la metodología y otros pormenores)
3. Leer los manuales del programa (ilustran escenarios y facilitan la operación)
4. Recopilar la información que solicita el cuestionario
5. Calificar el cuestionario (obtener el puntaje)
6. Comunicarse nuevamente con el organismo fundador contactado para la revisión de los resultados
7. Publicar resultados obtenidos

De manera adicional, el aplicador (protagonista del proceso) debían ser un organismo civil (no una persona en lo individual), siendo recomendable la participación de varias organizaciones porque ello conllevaría a formar un “frente” de mayor solidez moral y civil ante las autoridades locales.

## *2.5. Inicia su aplicación*

En la presentación del nuevo Colectivo CIMTRA ante los medios (México, D.F., 17 de julio de 2002) se difundieron los objetivos y propósitos de lo que sería otro esfuerzo ciudadano por complementar y fortalecer la democracia mexicana, así como el arranque de las actividades de evaluación a realizarse en nueve municipios del área metropolitana de Monterrey (Nuevo León, norte de México), siendo el evaluador Vertebra, uno de los organismos que inicialmente aportaron ideas y comentarios para el desarrollo del SETRAMUN/CIMTRA, igualmente

fundador y gran impulsor de la transparencia en ese estado. Igualmente, y tal como estaba planteado en la estrategia de inicio, se hizo una invitación abierta a todas las organizaciones del país para formar una red civil precursora de mayores niveles de transparencia en los gobiernos municipales.

Al día siguiente algunos medios dieron cuenta del nuevo Colectivo CIMTRA, principalmente el Grupo Reforma, uno de los principales grupos de comunicación del país y con marcado interés en el tema de acceso a la información. Esta empresa, a través de sus diversos periódicos (Reforma y El Norte), calificó al acontecimiento como “un ejercicio inédito” (González, 2002, 18 de julio) realizado por cinco organizaciones civiles. Con esta primera atracción de la atención de algunos medios el Colectivo logró una primera meta; colocaren el ambiente público, aunque sea limitadamente, el nacimiento del mismo y el inicio de sus trabajos.

Dos días más tarde, el 19 de julio, Vertebra organizó en Monterrey un desayuno con los Alcaldes cuyos gobiernos iban a ser evaluados. Acudieron cinco de nueve invitados. En el evento se les presentó la herramienta y sus objetivos, informándoles que en próximos días integrantes de Vertebra acudirían a los edificios municipales para iniciar las evaluaciones. Al término de la reunión “los Alcaldes de Guadalupe y Apodaca apoyaron la propuesta de Vertebra, la cual busca hacer más transparente la función pública, sin embargo señalaron que se deben de analizar algunos temas” (Martínez y Romo, 2002, 20 de julio).

Analizando la última parte de la declaración de los Alcaldes ( “deben analizar algunos temas”), se puede deducir rápidamente un cierto signo de rechazo y/o resistencia a la herramienta y muy probablemente a la evaluación. Este tipo de comentarios de autoridades locales, donde no se critica abiertamente la evaluación por no ser políticamente correcto pero donde se deja un “mensaje”, será en el futuro el común denominador en todos los ejercicios de evaluación, salvo en contadas ocasiones, como lo fue en los municipios de Chihuahua (Chihuahua), Metepec (Estado de México) y Guadajara (Jalisco), casualmente de los municipios líderes en el ranking CIMTRA.

Durante los meses de agosto, septiembre y parte de octubre, integrantes de Vertebra dedicaron tiempo a la recopilación de la información mediante visitas a las páginas de Internet de los nueve go-

biernos municipales, con reuniones previamente establecidas con las autoridades (en algunas acudieron los alcaldes mismos y regidores de oposición) y con recorridos por los edificios municipales donde información de interés común suele colocarse<sup>14</sup>.

Desde una perspectiva analítica del ejercicio de evaluación en Nuevo León podemos ubicar, por ahora, un proceso de interacción directa con la autoridad (reuniones o entrevistas) donde no se debatieron aspectos sobre la razón de tener determinada información a disposición del público o específicas políticas públicas relacionadas sobre el acceso a la información. El objetivo en esta interacción era ubicar la información requerida y, en su caso, cuestionar sobre la disponibilidad de la misma, referida en lo general sobre gasto público, servicios municipales y concejos de participación (reglamentos, integrantes, acciones) y nada más. En esta reunión tampoco se buscaba directamente ejercer una influencia para ajustar comportamientos gubernamentales dado que ello vendría al momento de publicar los resultados y entregar el reporte. Ciertamente se dejaba sembrada una sensación de incertidumbre entre los funcionarios porque desconocían con certeza el nivel de transparencia que pudieran obtener o la calidad de la información que hubieron brindado. Esta sensación de los funcionarios y autoridades (de sentirse vigilados y/o evaluados) ya representaba un logro para el CIMTRA porque era un impacto externo perseguido.

Estas primeras interlocuciones entre gobernantes y gobernados (miembros de Vertebra) activó de alguna manera, por un lado, el derecho de los ciudadanos por cuestionar directamente y de manera organizada a las autoridades sobre información puntual que regularmente no era difundida y, por el otro, una modificación al rol de los ciudadanos, que ahora pasaban a tomar acciones concretas para mejorar el desempeño de sus gobernantes.

De manera interna, el Colectivo CIMTRA, lograba un nivel de auto-confianza suficiente para continuar los trabajos (y con el tiempo expandirlos), lidiar e interactuar con otros gobiernos y buscar sumar

---

<sup>14</sup> Quien esto escribe participó en algunas reuniones y visitas a municipios neoleoneses, específicamente al municipio de San Pedro Garza García (agosto de 2002). En esa reunión acudió el entonces alcalde Gerardo Garza Sada (PAN) y regidores del PAN y PRI. La mecánica consistió en la demostración, por parte del alcalde, de la información exigida por CIMTRA en la página de Internet del municipio. El resultado final de la evaluación para el municipio de San Pedro fue de 60.43 puntos de 100 posibles.

a nuevos participantes. La identidad de grupo se consolidaba, crecía y era un buen pretexto para conseguir apoyo moral y de recursos. El impacto interno inicial era pues benéfico y esperanzador.

### *2.5.1 Los primeros resultados*

El primer ejercicio de evaluación dejó múltiples enseñanzas al Colectivo en lo interno (algunas ya mencionadas) y en lo externo (creación de un ente civil cuyo reconocimiento entre las organizaciones y gobiernos comenzaba a construirse). Todas ayudarían a enriquecer el nuevo movimiento, las reglas de operación y la metodología de aplicación que al momento se habían definido. Efectivamente, en la quinta reunión celebrada el 11 de septiembre (México, D.F.), una vez aplicada la herramienta y previo a la conferencia de prensa donde se difundirían los primeros resultados obtenidos, Vertebra informaba al colectivo de la necesidad de hacer una distinción sobre lo qué es y lo qué no es el CIMTRA, un aspecto hasta entonces no delimitado. Ello porque se habían generado algunas confusiones en la prensa local y entre las autoridades evaluadas.

El procesamiento de la información vertida por Vertebra, aunado al proceso deliberativo de la misma entre los miembros del colectivo, hizo obtener algunas conclusiones respecto a lo qué es el CIMTRA, destacando tres hechos sobre la herramienta (CIMTRA, 2002, 11 de septiembre):

- Que servirá para preparar el escenario a futuros proyectos en materia de transparencia.
- Que causará “ruido” (resistencias) entre los gobiernos locales, pero despertará a la sociedad para que ejerza presión y reclame acciones en materia de transparencia.
- Es una herramienta viva, que se desarrollará y perfeccionará con el tiempo.

Lo anterior resulta interesante porque ahora se abordan en el seno del colectivo, conceptos más amplios y complejos sobre la transparencia, los cuales eran difícil de prever cuando se estaba en una etapa de planeación.

Ahora el colectivo debe incorporar a su discurso que el CIMTRA actúa como preparador de proyectos futuros para la transparencia (iniciativas de reglamentos de acceso a la información, convocatoria a ciudadanos, licitaciones), es decir, es una herramienta útil y/o complementaria para generar o impulsar otros proyectos en la materia. Igualmente se recalca sobre la generación de motivos que conllevarán a la sociedad a comparar a su gobierno con otros ya evaluados y por lo tanto generará una actitud de reclamo donde no lo había, en otras palabras, pasar de la pasividad a la actividad en el tema. Posteriormente, se define al CIMTRA como una herramienta “viva” y por lo tanto no acabada y mucho menos perfecta.

Respecto a lo que *no* es el CIMTRA, el colectivo concluyó (CIMTRA, 2002, 11 de septiembre);

- No es una herramienta que pretende adaptarse a las particularidades de cada estado o municipio ya que rompe con el objetivo de comparación. Es importante que el parámetro sea igual para todos para poder comparar.
- No pretende “avaluar” las acciones del gobierno.
- No es una herramienta que busque el choque y el enfrentamiento con las autoridades.
- No pretende solo dar una calificación fría, la cual puede esconder muchos valores positivos.

Al respecto se puede interpretar lo siguiente; a) la generalidad de la herramienta y su no adaptación a las realidades locales porque rompería la comparabilidad de resultados y en todo caso, sí procediese a realizarse un ajuste al cuestionario, el mismo aplicaría para todos los municipios; b) el CIMTRA refleja solamente una “fotografía” de la transparencia prevaleciente en un determinado municipio, en específicos rubros y una buen resultado no significa ser lo más transparente posible; c) se ratifica la necesidad de buscar la cooperación de las autoridades y d) además de un dato numérico, se ofrecen propuestas de solución para mejorar el nivel de transparencia.

El mismo reporte de Vertebra confirma la existencia de obstáculos actitudinales (resistencias) por parte de la autoridad debido al temor de salir mal evaluados y se confirma la necesidad de informar a las au-

toridades sobre su resultado antes de darla a conocer a los medios de comunicación. Esto con el fin de no “herir susceptibilidades”, las cuales podrían bloquear la ejecución de acciones de mejora.

Finalmente, el grupo ratifica la existencia de dos metodologías para aplicar la herramienta, pero las define utilizando nuevos vocablos que ayudan a simplificar el lenguaje o la comunicación con autoridades, medios de comunicación, aplicadores y ciudadanos en general (CIMTRA, 2002, 11 de septiembre):

- Bilateral: Cuando se hace coordinado con las autoridades municipales. En este caso es requisito indispensable la presencia de Regidores de oposición en cualquier tipo de reunión que se organice.
- Unilateral: Cuando se aplica sin establecer contacto con las autoridades municipales, es decir se aplica tomando en cuenta la información que se encuentra disponible.

Según los archivos consultados y al análisis de los reportes de evaluación, se puede afirmar el privilegio de la metodología “bilateral” en la primera evaluación<sup>15</sup>. En ellos usualmente se comentaba sobre la disponibilidad de las autoridades para facilitar la búsqueda de información.

En el tema referente a la difusión de resultados, Vertebra realizó el 29 de octubre de 2002 una rueda de prensa para dar a conocer el resultado de las primeras evaluaciones, siendo estos los siguientes:

EVALUACIONES ESTADO DE NUEVO LEON	
MUNICIPIO	PUNTAJE (escala 0 a100 puntos)
San Nicolás de los Garza	68.46
San Pedro Garza García	60.68
Monterrey	43.4
Escobedo	34.55
Santa Catarina	33.88
Apodaca	29.64
Guadalupe	24.63
García	19.06
Juárez	4.83

<sup>15</sup> Esta metodología ha sido utilizada por todos los organismos participantes para evaluar a los 71 municipios hasta el momento evaluados (enero 2007).



### 3. Reflexiones sobre el inicio del Colectivo CIMTRA

¿Pero qué hay detrás de todo esto? ¿Cómo fue gestándose una iniciativa que al inicio fue netamente gubernamental y luego expropiada por grupos civiles? ¿Cómo el mismo gobierno desistió de su participación y de generar influencia cuando raramente ocurre esta situación? ¿Cómo el colectivo CIMTRA arrancó sus operaciones de evaluación y que efectos tuvo en la cultura democrática de algunos ciudadanos?

El Colectivo CIMTRA, una asociación formal sin base legal, es un espacio de participación plural que encontró su lugar y futuro éxito ante una situación de desatención existente para con el gobierno municipal en materia de seguimiento de su nivel de transparencia, tema complementario a la rendición de cuentas, el acceso a la información y contrario a la corrupción. Este nicho identificado, y sumado a los agravios y preocupaciones existentes entre la ciudadanía a principios de la década como consecuencia de gobiernos con altos índices de corrupción, fueron los estimulantes suficientes para emprender una empresa que con el tiempo fue transformándose, madurando su actuación y fijación.

Y la palabra “transformándose” adquiere severa importancia porque solo basta con recordar de dónde y cómo surgió la idea de evaluar la transparencia en los gobiernos municipales. En un principio una dependencia del gobierno federal (SECODAM) decide diseñar una herramienta para evaluar “algo” de otro orden de gobierno; se cuestionaba si debía ser corrupción o transparencia, optándose por esta última (y luego reafirmada por los organismos fundadores del CIMTRA) porque representaba el mejor medio para legitimar un gobierno y para fomentar un valor de la democracia (transparencia). Posteriormente, y ya en manos de organismos civiles, decide modificar en algo su plataforma de partida (motivos de origen) incorporando realidades como la tremenda cercanía del gobierno municipal para con el ciudadano y la disparidad preocupante de niveles de transparencia entre los cientos de municipios mexicanos.

¿Fueron la eficacia y la eficiencia en los gobiernos municipales, motivos centrales de esta iniciativa? No precisamente. El espacio de participación fue construido netamente para evaluar un tema espe-

cífico, comunicar su resultado y, más adelante, contrastarlo, aunque se puede deducir que la mejora de los promedios de evaluaciones por vuelta, representan por sí mismos un indicativo de una mayor eficiencia y eficacia en el tema evaluado, y esto también era parte de uno de sus objetivos (incrementar los niveles de transparencia).

El espacio de participación sufrió el mayor y más dramático ajuste de los observados en estas dos primeras etapas del Colectivo CIMTRA (gestación de la idea y arranque). Resulta muy obvio notar como la construcción del espacio pasó del gobierno (federal), a un espacio mixto (gobierno federal y organismos civiles) y finalmente a un espacio netamente de organismos civiles o, para expresarlo utilizando la clasificación elaborada por Ibarra y Blas (2006: 14), pasó de *propuestas de participación en relación con la Administración pública* (gobierno) a un espacio netamente de la *sociedad civil*. Pero igualmente resulta atrayente observar como luego se decide aplicar las evaluaciones de un modo cooperativo con los gobiernos municipales, explicándoles la naturaleza y propósitos de la evaluación y no de forma educativa, responsabilidad de los líderes del gobierno. En palabras llanas podríamos decir que se busca y (se logra) independizar la idea (del gobierno) y luego concretizarla en un ambiente subsidiario, pero no servil, con un componente (municipio) de quien te independizaste (gobierno).

La democracia se sustenta en diversos valores democráticos, y uno de ellos es la confianza en las autoridades. Si no existe confianza hacia estas, la democracia corre cierto peligro. Resulta fácil deducir que la transparencia gubernamental aporta a la construcción de la confianza ciudadana porque permite conocer intenciones, defectos y desempeños de quienes ostentan el poder. En este sentido el Colectivo CIMTRA ofrece una oportunidad de conocer aunque sea de forma limitada, y a través de una evaluación numérica, las intenciones, defectos y desempeños de los gobiernos municipales y promover su mejora mediante acciones de comparación entre los mismos gobiernos. Así lo demuestra las actividades emprendidas por los primeros gobiernos evaluados; unos adoptaron el cuestionario CIMTRA, otros lo medio consideraron y otros lo esquivaron, inicialmente, con la indiferencia.

Analizando el proceso de concepción de la idea y de la herramienta (cuestionario) se concluye que el Colectivo CIMTRA no buscaba la

movilización de masas, el empoderamiento del ciudadano o establecer a mediano plazo espacios de poder compartido con sus autoridades municipales mediante el establecimiento de comités o concejos específicos. Su proceso participativo tiene un inicio (realizar la evaluación) y un final con una frontera definida (entrega de un reporte con los resultados de la evaluación y algunas sugerencias). Esto con la finalidad y la expectativa de que los gobiernos emprendan acciones para mejorar el nivel de transparencia. De no hacerlo, en la siguiente evaluación (2ª. Vuelta) seguirían ocupando la misma posición. Si utilizamos la clasificación elaborada por Ibarra y Blas (2006: 23) sobre la combinación de las causas y estrategias de participación podemos identificarla como *simple y limitada* y su justificación radica en el hecho de que los miembros del Colectivo CIMTRA poseen otros intereses y buscan diversos fines en lo individual. Es decir, congenian en la transparencia pero pueden discrepar en otros tópicos y/o poseer sus propias agendas de trabajo, realidad ubicada en el espacio de la comparación del perfil de los iniciadores del entonces proyecto.

Dos espacios de participación pueden identificarse en el Colectivo CIMTRA y los llamaré “interno” y “externo”. Ambos tienen sus propias características y dinámicas. En el primero se ubican los organismos fundadores/coordinadores. Este espacio, en sus etapas iniciales, es cerrado hacia organismos participantes, es decir, no es tan fácil pertenecer al “círculo rojo” o ser categorizado como un “organismo coordinador”. El hecho cabe citarlo porque en la actualidad han sido incorporados dos nuevos organismos (ITESO y ACCEDE<sup>16</sup>) pero principalmente porque sin su citación este análisis resultaría incompleto.

Por otra parte, el espacio de participación “externo” del Colectivo CIMTRA es ampliable y dinámico. Lo confirma la política seguida por sus integrantes, en el sentido de invitar abiertamente a cualquier organización que decida evaluar el nivel de transparencia de su gobierno municipal. Las mismas pueden participar de manera constante o temporalmente. Esto asegura no solo una mayor cobertura geográfica sino una inclusión de actores civiles con perfiles diversos capaces de

---

<sup>16</sup> ITESO es Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente y ACCEDE Acción Ciudadana para la Educación, la Democracia y el Desarrollo, A.C. (ACCEDE). Ambos con sede en Jalisco.

aportar nuevas ideas para el desarrollo y/o mejora no solo de la principal herramienta (el cuestionario) sino de otras nuevas, como lo son el CIMTRA-Plus y el CIMTRA-Estatal. El primero un complemento al primer cuestionario pero con mayor rigurosidad en la transparencia, y el segundo, la generación de una herramienta para evaluar otro orden de gobierno (Estatal) utilizando los mismos “campos de la transparencia”.

Estos híbridos (Plus y Estatal), generados en etapas posteriores del colectivo, nos confirman igualmente la vitalidad de la herramienta, una condición aprendida como resultado de la primera aplicación en los municipios neoleoneses y algo predecible como resultado de la misma aplicación futura en otros municipios con diferentes características y del enfrentamiento de la herramienta con la realidad temática, la cual es extremadamente dinámica en el gobierno municipal y por ser un tema que dista mucho de estar maduro debido a la tremenda percepción de corrupción y escasa transparencia (ambos nichos poco atendidos) prevaleciente en el país de acuerdo a las encuestas de Transparencia Mexicana.

Finalmente, cabe insistir y analizar un poco más en el proceso de apropiación de la herramienta por parte de los organismos iniciadores del Colectivo CIMTRA. El traspase del esfuerzo de una agencia gubernamental a actores sociales implica la construcción de un puente comunicativo sólido, la transmisión más o menos clara de un mensaje con una idea y de la inclusión de actores en el diseño/desarrollo de la herramienta. En medio de un ambiente de desconfianza entre gobernantes y gobernados, dicho traspaso resulta sobresaliente pero también es necesario considerar el contexto; un gobierno reciente y democráticamente electo, con capital político por haber derrotado a un régimen y con voluntad suficiente como para deshacerse de una idea para entonces desarrollada. Esto evitó resistencias y/o animadversiones en los actores civiles participantes, no solo en los que más tarde formarían el Colectivo CIMTRA, sino en los académicos, empresarios y líderes sociales que aportaron en su momento sus experiencias y puntos de vista. En otras palabras, había un gran ánimo por participar mientras el nuevo gobierno poseyera capital político.

### *Ubicando al Colectivo CIMTRA como organización civil*

La forma de composición del Colectivo CIMTRA (grupo de organizaciones civiles con intereses propios que voluntariamente deciden hacer equipo para perseguir un determinado objetivo en un tema específico) no es una novedad, pero sí lo es en cuanto al objetivo que persiguen; medir la transparencia en los gobiernos municipales. De hecho su nacimiento se debe a la desatención de este tópico novedoso en una sociedad que recién traspasaba la aduana de cambio de régimen en el gobierno federal (nacional).

Una característica *sui generis* del Colectivo CIMTRA como organización civil es que no es una organización legalmente constituida que respalde su composición. Es decir, no hay un cumplimiento con los requisitos formales exigidos por el marco legal para constituirse como una Asociación Civil, término jurídico utilizado en México. En este sentido el cemento o elemento cohesionador descansa únicamente en la voluntad de cada una de las personas que conforman las organizaciones que dan vida al colectivo y el tema (transparencia) que actúa como catalizador de voluntades.

Este amplio compromiso voluntario, manifestado desde los primeros trabajos realizados hasta el presente, encaja perfectamente con la necesidad de tener actores sociales participativos, propositivos y activos para un presente que muestra que el mantenimiento y perfeccionamiento de las sociedades (incluyendo sus gobiernos) es cada vez más complejo. En efecto, conforme se evoluciona nuevos factores multidisciplinarios (económicos, sociales, políticos, culturales) se hacen presentes y sus influencias se distribuyen a través de vasos comunicantes. Como consecuencia se hacen también presentes nuevos conceptos, como el de la gobernanza<sup>17</sup>, que invita a una responsabilidad compartida del ejercicio del gobierno, es decir, donde las organizaciones de la sociedad civil y el sector privado tienen roles

---

<sup>17</sup> El término fue ampliamente analizado en la Conferencia Mundial *Del Gobierno a la Gobernanza; Hacia el siglo XXI*. PNUD 1999. En ella se propuso “reexaminar la idea convencional de que la gobernanza es el campo exclusivo del gobierno”. Además convocaba a “fomentar la reformulación que indica que la gobernanza incluye a todos los organismos del Estado, la sociedad civil y el sector privado”.

directos que jugar en la construcción del futuro común. Roles ejercidos en el gobierno o con el gobierno<sup>18</sup>.

La importancia de lo anterior radica en el hecho de que la participación de los actores civiles que no forman parte del gobierno debe darse sin regateo, implicando hacer un sacrificio mayor en aras de llegar a la gobernanza. Bajo los actuales escenarios ya no basta solamente con participar en la integración de concejos ciudadanos (donde muchos de ellos presentan grandes desafíos de composición y operación) o mantener buenas relaciones con el gobierno. Ahora el deber es adentrarse y/o entrometerse incluso hasta en la operación y diseño institucional del aparato gubernamental. En medio de crisis de partidos políticos y batallas encarnizadas por obtener el poder, proponer tareas y acciones puntuales desde la perspectiva de la sociedad civil parece ser la clave. Pero ¿En cuáles áreas del engranaje social y gubernamental mexicano se requiere de una mayor participación ciudadana?

En este naciente siglo, las organizaciones civiles mexicanas consolidan su presencia en diferentes rubros (altruismo, derechos humanos, filantropía, equidad de género, política electoral, seguimiento a políticas públicas de gobiernos nacionales y regionales, desarrollo de proyectos productivos), pero se dificultan el descubrimiento, quizás involuntariamente, de nuevos horizontes o nichos en los cuales también se puede y se debe incidir (nichos de incidencia), como el de la transparencia en gobierno municipales.

En sociedades consolidadas, los grupos civiles suelen abarcar todos los rincones temáticos posibles por ser un requisito para generar un desarrollo equilibrado, de otro modo se tendría, por ejemplo, mucho desarrollo económico pero un desarrollo democrático limitado y esta disparidad sectorial tarde o temprano cobra una factura. El mejor ejemplo de lo anterior lo representa China, que a pesar de tener índices de crecimiento económico por alrededor de 10% anual, el número de protestas en las calles aumenta año con año. Tan solo en 2005 tuvo casi 87 mil, un incremento de 6.6% con respecto al 2004. En este sentido, la meta es lograr un balance y desarrollo integral en todos

---

<sup>18</sup> El Colectivo CIMTRA encaja con el rol de con el gobierno, es decir, decide involucrarse en actividades de interés común de forma externa y no a través de mecanismos exclusivos del gobierno.

los frentes de las actividades de una sociedad y para lograr ello hay que también enfocarse en nichos de incidencia relacionados con la estructura gubernamental y su desempeño.

Los casos de organizaciones civiles enfocados a nichos (como el Colectivo CIMTRA) abundan en los países desarrollados, y según mi experiencia y observaciones y con el ánimo de ubicar al Colectivo CIMTRA dentro del escenario de la participación civil organizada, los clasificaré en dos grupos; las Asociaciones Civiles Voluntarias (ACV), que pueden ser temporales o constantes, y las Asociaciones Civiles Especializadas Profesionales (ACEP), también conocidas como “*Think Tanks*” o centros de investigación sobre temas de interés público. Ambos tipos de asociación obviamente sin fines de lucro o partidistas.

Las ACV son aquellas conformadas por ciudadanos (en ocasiones pertenecientes a grupos civiles ya conformados) que voluntariamente aportan tiempo y recursos propios (caso CIMTRA) para la consecución de un objetivo específico dentro de uno o más tópicos de los variados temas que rodean al gobierno, a la sociedad, etc. Es decir, sus integrantes no reciben un pago por su participación, Su ciclo de vida puede ser temporal (ACV-T) porque son creadas para enfrentar una coyuntura especial y una vez superado tienden a desaparecer<sup>19</sup>, o bien pueden ser constantes (ACV-C), cuando su ciclo de vida es indefinido (Caso CIMTRA). El principal valor de las ACV es que sus integrantes conjuntan las visiones y experiencias de varios sectores de la sociedad (banqueros, industriales, sindicatos, académicos), usualmente cubren nichos desatendidos y ofrecen al gobierno alternativas, propuestas o planes de acción (caso CIMTRA) sin cobrar por ello, aunque luego puede generarles problemas de falta de recursos. En otras palabras, procuran, fomentan o apoyan lo que algunos científicos sociales denominan como “gobernanza”, concepto citado a principios del presente apartado.

Las ACEP (Asociaciones Civiles Especializadas Profesionales) por su parte son organizaciones civiles especializadas cuyos integrantes reciben un pago (son profesionales en su campo) por analizar proble-

---

<sup>19</sup> Un ejemplo de las ACV-T mexicana lo constituyó la Comisión Ciudadana Revisora de Salarios de Nuevo León (norte de México), organización conformada expresamente para definir lineamientos a los salarios de los servidores públicos de dicho Estado.

mas comunes pero puntuales y generar alternativas de solución<sup>20</sup>. Por lo general las directrices de una ACEP las define un consejo conformado por actores de renombre. Su existencia es oficializada (registrada ante el gobierno), posee un presupuesto definido, sus ingresos son aportaciones de sus integrantes o venta de servicios, pueden atender una amplia gama de marcos temáticos y su disolución no es sencilla. Otra característica es que sus aportaciones se convierten también en argumentos valiosos en el escenario público (para debatir tanto internamente como con actores externos usualmente autoridades) debido a su sustancia técnico-científica.

Realizo esta sencilla clasificación con el fin de no dejar al Colectivo CIMTRA en el limbo de la participación sino ubicarla en un sector de la misma, tomando como base el pago o no de los integrantes que conforman una asociación de ciudadanos. Pude considerar otras clasificaciones mucho más científicas, sustentadas en lo conceptual y académicamente aceptadas, pero decidí arriesgarme porque considero que la fuerza del voluntarismo ciudadano merece un mayor realce del que ya tiene, además de que los niveles de voluntades son distintos y algunos de sus resultados pueden incluso compararse con el de las ACEP. Y si bien este hecho (el del no pago a los participantes y/o miembros del Colectivo CIMTRA) no lo abordé en el segundo capítulo, es precisamente para reforzar el sentido de empoderamiento que las organizaciones respectivas han hecho de una idea originada en el gobierno federal pero desarrollada, enriquecida e implementada por ellos mismos.

La gobernanza (o gobernanca) implica entonces la suma de esfuerzos voluntarios (ACV) pero también la inclusión de organizaciones civiles profesionales (ACEP), porque ambos son complementarios y necesarios. El Colectivo CIMTRA (ACV), al enfocarse en un nicho de participación cubre un lugar del universo de los temas de la trans-

---

<sup>20</sup> Como ejemplos de ACEP tenemos al *Think Tank* denominado Centro de Investigación para el Desarrollo A.C. (CIDAC, [www.cidac.org](http://www.cidac.org)), institución independiente, sin fines de lucro, dedicada al análisis y propuesta de políticas viables para el desarrollo democrático y económico de México. El otro caso es FUNDAR, Centro de Análisis e Investigación ([www.fundar.org.mx](http://www.fundar.org.mx)), enfocada en el análisis multidisciplinario de la democracia y la participación ciudadana. Ambos organismos orientados en temas específicos relacionados mayormente con el desempeño del gobierno nacional y/o estatales y su estructura.



parencia (la contraparte de la corrupción) y suplementa la actividad realizada por Transparencia Mexicana, *Pricewaterhousecoopers* y el Tecnológico de Monterrey (ACEP's), cuyos esfuerzos fueron analizados por los entonces diseñadores del SETRAMUN para dar origen a lo que hoy conocemos como Colectivo CIMTRA.

#### 4. Conclusiones

Los espacios de participación ciudadana no son uniformes, inflexibles e infinitos, en cuanto a su ciclo de vida. Sus orígenes pueden darse en cualquier plataforma, incluso en la gubernamental para de ahí brincar a la civil. Tal como ocurrió con el Colectivo CIMTRA. Esto no inyecta una descalificación moral aunque algunos “puristas” de las organizaciones civiles siempre intentan realizarlo. Pero ésta es otra discusión.

El caso aquí descrito y analizado (Colectivo CIMTRA) nos muestra como las iniciativas innovadoras (que no necesariamente son buenas) pueden tener una oportunidad de supervivencia, en el siempre peleado, competido, conflictivo y complejo campo de la participación social, cuando aparecen en el momento oportuno, intervienen los actores adecuados y se ejecuta considerando y respetando la opinión de los involucrados.

El tiempo presente nos muestra un escenario cada vez más confuso y complicado. Los problemas comunes por momentos desbordan al gobierno porque éste simple y sencillamente no está diseñado para hacerlo todo. Aunque algunos corrientes políticas así lo visualizan. Pero partiendo de esta creencia personal (y la de muchos creo yo) la participación ciudadana en los temas de interés común es fundamental en cualquier país para alcanzar las metas de bienestar que significan una mejor calidad de vida para los habitantes. Y en este contexto de necesidad participativa, existen varios caminos para sumarse al esfuerzo gubernamental (no al gobierno), siendo una de ellas mediante el acuerdo y cooperación con las autoridades. Aunque este hecho dependerá en gran medida del nivel de legitimidad política y moral que posean.

A inicios del gobierno del expresidente Vicente Fox, las autoridades federales gozaban de eso que los politólogos y expertos electorales llaman “luna de miel”. Sus iniciativas y convocatorias eran por lo gene-

ral atendidas porque su legitimidad política y moral eran enormes<sup>21</sup>. Era el primer gobierno democrático de los últimos 70 años. Este hecho generó también un escenario que le permitió a la sociedad (y al gobierno mismo) ubicar e identificar nuevos nichos para la participación y colaboración de gobernantes con gobernados, y viceversa.

Uno de estos nichos fue la necesidad de promover, bajo diferentes medios o formas, la transparencia en los gobiernos municipales para combatir los altos niveles de corrupción. Actores del gobierno federal lo identificaron y grupos civiles trabajaron conjuntamente con los primeros para desarrollar lo que en capítulos anteriores se ha descrito ampliamente. Una medición de la transparencia que conllevó a la conformación de un colectivo conformado por organizaciones civiles. Es decir, una idea (medir la transparencia) generó, después de un proceso largo, un colectivo con un interés. Resalto el hecho porque también suele suceder lo contrario; un grupo de actores se reúnen para identificar nichos donde puedan participar.

Los trabajos conllevan a la gestación del Colectivo CIMTRA (no sin antes dejar su vestidura de SETRAMUN), inició operaciones y hoy, después de alrededor de cinco años, sigue operando. Pero esto último no nos atañe en el presente trabajo de investigación, así que plantearé unas reflexiones finales sobre su gestación, su transformación y el inicio de actividades. Debo confesar que las mismas no son imparciales, dado que este autor ha participado en todo el ciclo de vida del Colectivo CIMTRA

Respecto de su gestación me inclino por recalcar lo ya comentado; su gestación fue producto de un análisis serio y comparativo de las herramientas existentes al momento y del objeto de las mismas; medir la corrupción o la opacidad. Era claro que había una necesidad y se decidió atenderla con una herramienta que está medianamente basada en la investigación técnico-científica. Incluso descansa más en

---

<sup>21</sup> Al inicio del gobierno foxista se formaron diversos concejos ciudadanos con la finalidad de generar propuestas de solución así como vertir opiniones sobre la gestión gubernamental para el tema específico. Pertenecer a ellos tenía un cierto significado especial por el hecho de ser convocados por un gobierno “demócrata”. Dos de los concejos que destacaron fueron el de la Procuraduría General de la República (PGR) y el de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), los cuales con el tiempo fueron perdiendo la animosidad de sus integrantes por muchos y diversos factores. Al término del gobierno foxista estos concejos prácticamente había desaparecido.

la experiencia personal de todos los participantes (que fueron decenas y de diverso perfil) en el tema del gobierno municipal; ya sea desde un enfoque académico, municipalista, empresarial o servidor público.

El contexto que envolvía el inicio del nuevo gobierno federal incluía un amplio agravio de la sociedad mexicana en cuanto a la corrupción, y era tan amplio su espectro que cualquier rubro por evaluar, mediante un ejercicio serio, hubiera generado un éxito relativo. Los diseñadores optaron por el sentido común, la observación, la lectura e interpretación de las notas publicadas por los medios de comunicación para identificar aquellos rubros de mayor incidencia delictiva, proclives a malos actos u opacos; proveedores, gastos en viáticos, obras públicas, concejos (*ad hoc* a los gobernantes), Cabildos, servicios públicos sensibles (licencias de construcción por ejemplo, multas de tránsito), entre otros.

No hay pues una metodología netamente académica-profesional (sino más bien pragmática) detrás del núcleo que da vida al Colectivo CIMTRA (el cuestionario de 31 preguntas) pero eso tampoco es una limitante para su validez o su éxito. Como en todo, este hecho acarrea ventajas y desventajas, pero al colectivo probablemente le ha generado más de lo primero dado que su mercado son los ciudadanos comunes, esos que entienden de palabras sencillas y directas, de frases que ponen en blanco o negro, como por ejemplo el requerir llanamente a la autoridad municipal con un “Sí cumple” o “No cumple” al difundir su gasto en viáticos, por citar un caso. Igualmente se estableció una escala de evaluación amigable para su fácil entendimiento. CIMTRA, con sus defectos, cubrió bien o mal un nicho no cubierto que conllevó a un par de municipios de Nuevo León a incorporar el cuestionario en sus páginas de Internet y difundir la información que éste solicita. Esto era sin duda un ejercicio inédito en la vida municipal y tan solo con esta acción CIMTRA pudo haberse dado por satisfecha porque hubiera sido suficiente para demostrar al resto de los gobiernos que si se puede ser transparente cuando existe voluntad en las autoridades y a pesar de una indefinición de un marco legal.

Entramos ahora a la etapa de su transformación. Las organizaciones que decidieron continuar participando (CESEM, Vertebra, Alianza Cívica, Locallis e ICMA) con la agencia federal (SECODAM) supieron,

quizás inconscientemente, que el nicho detectado merecía y debía atenderse. El conocimiento municipalista de CESEM, Locallis e ICMA, sumada a la larga experiencia electoral de Alianza Cívica y al perfil de Vertebra (suma de otras organizaciones, incluso empresariales) fue una buena mezcla de perfiles para el tipo de iniciativa que se estaba gestando. Se poseía un mínimo grado de representatividad social y de experiencia técnica, aunque no siempre la que se deseaba.

Las organizaciones citadas tampoco entraron al campo científico-técnico-académico para completar el diseño del marco conceptual que venían trabajando con SECODAM y que para entonces habían expropiado previo acuerdo con la primera. Decidieron cambiar algunas de las bases del marco conceptual (motivos) pero no el resto de su estructura (cuestionario, manuales). Este hecho permitió avanzar en el proceso, de lo contrario hubiera sido retrasado y quizás abandonado debido a las diversas ocupaciones de los integrantes.

Su actitud fue entonces práctica. Recibieron y adecuaron rápidamente algunos elementos del marco conceptual y se prepararon para abordar la siguiente etapa: la del inicio de operaciones. Respecto de esta última etapa analizada en el presente trabajo, sobresale la definición de caminos para abordar a la autoridad en el proceso de evaluación. Como se señaló identificaron dos: a) unilateral, aplicar la evaluación sin comunicación y aviso a las autoridades, y b) bilateral, comunicar a las autoridades del inicio de una evaluación, indicarles el camino —a sabiendas de que muy probablemente no lo seguirían— y comunicarles el resultado previo a su difusión. ¿Cuál es el mejor? Depende de muchos factores y del contexto. El Colectivo CIMTRA optó por el segundo y según lo detallado en el capítulo correspondiente funcionó. Dos de los primeros nueve municipios evaluados actuaron rápidamente y el resto actuó mediana o pobremente. ¿Cuál hubiera sido el resultado si se hubiera optado por la segunda estrategia (unilateral)? Difícil saberlo pero el sentido común advierte que un acercamiento cooperativo y amigable hacia una tercera persona elimina la resistencia ubicada en ella e incluso puede ganarse su voluntad para cooperar.

Otro logro inconsciente del Colectivo CIMTRA, aunque éste se manifiesta de forma más palpable en etapas posteriores, es la generación de capital social mediante la cooperación práctica con otras

organizaciones (más de 30) basada un tanto en la confianza<sup>22</sup>. Efectivamente, al hacer pública la herramienta e invitar abiertamente a hacer uso de ella implica automáticamente una invitación a participar en una red de cooperación bajo reglas mínimas y generales (lo que ya no implica un 100% de confianza) pero no formales y/o legales (confianza digamos de palabra). De hecho la conformación del Colectivo CIMTRA surgió de igual forma; una instancia federal invita a organizaciones representantes de ciertos sectores a aportar ideas para un proyecto, y luego a incorporarse al mismo de manera informal dado que no hubo un acuerdo protocolario y legar para el traspaso del entonces SETRAMUN.

Para terminar vale sobresaltar por dos razones la decisión del colectivo de “abrir” la herramienta a todas las organizaciones civiles (excepto las partidistas). Primero porque estaban conscientes del tamaño de la empresa a iniciar y de su muy limitada capacidad para tener una cobertura razonable en cuanto a los municipios a evaluar. Segundo porque esta apertura conllevaría a generar una red de organizaciones civiles interesadas en el tema que formalmente inicio con cinco y que en la actualidad se compone de más de treinta. Se trataba pues de enraizar el ejercicio en la municipalidad, para generar procesos locales por la transparencia, y no de centralizarlo.

No solo fue crear una red colectiva para perseguir fines generales, sino de asignarle un propósito puntual con un plan debidamente estructurado y con reglas definidas. Seguramente se cometieron (y cometerán) errores en la gestación, transformación e implementación de esta iniciativa. Muchos pueden encontrarse si ése hubiera sido el objetivo de este trabajo de investigación, pero como el colectivo lo plasmó: este esfuerzo de redacción es también un escrito “vivo” que puede ser mejorado con el tiempo.

---

<sup>22</sup> Según Ibarra (2005: 64), lo relevante para la construcción del capital social no es tanto la confianza social sino la cooperación práctica. Es decir, si ciertas personas u organizaciones no tienen accesibilidad a estructuras de cooperación (como el Colectivo CIMTRA), entonces no se hace surgir una disponibilidad operativa a favor de la cooperación.

## Bibliografía

- CIMTRA (2002, 11 de septiembre). *Memoria de la Quinta Reunión de Seguimiento*. Colectivo CIMTRA. [Power Point]. México.
- CIMTRA (2003, enero). *Ciudadanos por Municipios Transparentes*. [Power Point]. México.
- CIMTRA (2003, septiembre). *Desarrollo del Marco Conceptual y Metodología de Calificación Programa CIMTRA*. Tomo I.
- CIMTRA. Disponible en: <http://cimtramx.tripod.com/transparencia/>
- Consortio Transparencia Municipal (2002, 18 de junio). *Minuta de la reunión del Consortio Transparencia Municipal (Transmun)*. México.
- Del Castillo, Arturo (2001). Fundamentos de la Investigación Empírica Reciente sobre Corrupción. *Gestión y Política Pública* X (2), 375-402.
- Escobedo, Juan Francisco (2002, julio). *Movilización de opinión pública en México, el caso del Grupo Oaxaca*. I Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Salamanca, España. Disponible en: <http://www.saladeprensa.org/art417.htm>
- Facultad de Ciencias Económicas (2006, enero). *La participación: estado de la cuestión*. Facultad de Ciencias Económicas (UPV/EHU) Cuadernos de trabajo de Hegoa 39. España.
- González, Cecilia (2002, 18 de julio). Arranca en Nuevo León transparencia municipal. *Reforma*. Disponible en: [www.reforma.com](http://www.reforma.com)
- Ibarra, Pedro (2005). *Manual de sociedad civil y movimientos sociales*. España: Editorial Síntesis.
- Ibarra, Pedro y Asier Blas (2006, enero). *La participación: estado de la cuestión*. Cuadernos de Trabajo de Hegoa 39.
- ICMA. ICMA. Disponible en: [www.icma.org](http://www.icma.org) o [www.icma.org/latinoamerica](http://www.icma.org/latinoamerica)
- INAFED. *Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal*. Disponible en: [www.inafed.gob.mx](http://www.inafed.gob.mx)
- INNOVA (2005, 16 agosto). INNOVA. Disponible en: <http://www.innova.gob.mx/ciudadanos/>

- Martínez, Hugo y Carmen Romo (2002, 20 de julio). Calificarán transparencia de municipios. *El Norte*. Disponible en: [www.el-norte.com](http://www.el-norte.com)
- Nye, J.S. Corruption and Political Development: A Cost Benefit Analysis. *American Political Science Review* 61 (3), 417-427.
- OCDE (2002). *Public Sector Transparency and Accountability. Making it Happen*. Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico. Disponible en: <http://www1.oecd.org/publications/e-book/4202081E.PDF>
- OECD (2007, 19 de enero). Disponible en: <http://www.oecd.org/dataoecd/59/57/2664098.pdf>
- PNUD (2006). *Informe de Buenas Prácticas en la Protección de Programas Sociales* (2006). Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). México.
- Rizvi, Gowher (2005). *Reinventing Government: Putting Democracy and Social Justice Back Into The Discourse*. Disponible en: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UN/UN-PAN020637.pdf>
- SECODAM (2001). *Análisis Comparativo del Sistema de Evaluación para la Transparencia Municipal*. Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM). [Power Point]. México.
- SECODAM (2001, septiembre). *Desarrollo del Marco Conceptual del Sistema de Evaluación para la Transparencia Municipal* (SETRAMUN). SECODAM. [Power Point]. México.
- SECODAM (2001, septiembre). *Sistema de Evaluación para la Transparencia Municipal* (SETRAMUN). SECODAM. [Power Point]. México.
- SECODAM (2002, 21 de enero). *Habilitando a la Sociedad a Evaluar a su Gobierno, Sistema de Evaluación para la Transparencia Municipal* (SETRAMUN). [Power Point]. México.
- SECODAM e ICMA (2002, mayo). *14 Acciones Básicas para la Transparencia Municipal*. Publicación conjunta de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM) y la Asociación Internacional de Administración de Ciudades y Condados (ICMA, por sus siglas en inglés). México.

- SECODAM-ICMA (2002, 16 de abril). Programa de la 2ª. Reunión de SETRAMUN. SECODAM-ICMA. [Power Point]. México.
- Secretaría de la Función Pública. *Contraloría Social*. Disponible en: [www.funcionpublica.gob.mx](http://www.funcionpublica.gob.mx)
- The Opacity Index (2001). *The Opacity Index*. Disponible en: <http://www.opacityindex.com>
- Transparencia Mexicana (2001). *Encuesta Nacional de Corrupción y Buen Gobierno*. México.
- TRANSPARENCY (2007, 19 de enero). Disponible en: <http://www.transparency-bg.org/?magic=0.8.30.2.34> y
- US-Mexico Partnership for Municipal Development, Extension Period (Phase II). *USAID Quarterly Report XIV* July 1- September 30, 2001.
- Viceconsejería de Asuntos Sociales del Gobierno Vasco (2003, junio). *Condiciones para la promoción de la democracia participativa en el País Vasco*. Informe a la Viceconsejería de Asuntos Sociales del Gobierno Vasco. Parte Hartuz. México.
- Villasana Dávila, Jaime (2002,1 de noviembre). Transparencia Municipal: un reto impostergable. Columna Localeando. *El Diario de Coahuila*. México.



## NOTA:

Los organismos participantes o que han participado activamente en el Colectivo CIMTRA son: Centro de Servicios Municipales Heriberto Jara, A.C. (CESEM), International City/County Management Association (ICMA-Latinoamérica), ACCEDE, ITESO, Universidad Iberoamericana Puebla, Universidad Iberoamericana León, Locallis, Alianza Cívica, Fundación para el Desarrollo Municipal Sustentable A.C., Transformación Colectiva A.C., México Infórmate Puebla, Coparmex-Chihuahua, Universidad Loyola del Pacífico, Comité Estatal de Participación Ciudadana de Chihuahua, CANACO-Delicias, Coparmex-Delicias, Ciudadanos por una Mejor Administración Pública (CIMAP)–Ciudad Juárez, USEM-Chihuahua, Consejo Técnico de ONG’s, A.C., Diocesana de Pastoral Social de Jalisco, Poder Ciudadano Jalisco, Coparmex-Jalisco, Consejo Coordinador Empresarial de Baja California, Colegio de Licenciados en Contaduría Pública del Estado de México, Coparmex-Metepec, Canaco-Metepec, Canacintra-Metepec, Asociación de Industriales de Santiago Tianguistenco, Fundación CEPROA, CANACO-Monterrey, Vertebra, Acción Ciudadana por la Transparencia (ACTRA), Colimenses por una Mejor Administración Pública (COLIMAP), CESEM Veracruz, AADELZAC y Asociación Ecológica Santo Tomás AC.

# Diagnóstico sobre el Acceso al Gasto en Publicidad Oficial en los Municipios del Estado de Querétaro<sup>1</sup>

*Locallis, Especialistas en Desarrollo Local*

## Introducción

La *publicidad oficial*, también denominada como *publicidad del sector público o comunicación gubernamental*, es un concepto que “se refiere a toda la publicidad colocada en medios y en la vía pública por todas las ramas del gobierno en todos sus niveles (nacional, provincial, local), y sus organismos dependientes”<sup>2</sup>.

Dado que su propósito es difundir entre la población las políticas, programas, servicios o acciones del quehacer gubernamental, la publicidad oficial se convierte no solo en un instrumento indispensable para las instituciones del Estado, sino en un canal de comunicación entre éstas y la ciudadanía.

---

<sup>1</sup> El documento y desarrollo de la investigación fueron realizados por Julio César Sánchez, Coordinador de Proyectos en la Dirección de Transparencia y Rendición de Cuentas de Locallis. Contribuyeron en el proceso de acceso a la información mediante solicitudes y recursos de revisión: Sara Reséndiz Segura y Connie Aguilera Pinales (ambas, estudiantes de Sociología en la Universidad Autónoma de Querétaro). Se agradecen los comentarios y sugerencias de Justin Dupuy (Fundar, Centro de Análisis e Investigación), Ana Cristina Ruelas (*ARTICLE 19*) y Jaime Netzáhuatl (Locallis y CIMTRA), para la versión final de este documento.

<sup>2</sup> Principios básicos para la regulación de la publicidad oficial, ADC. Buenos Aires, Argentina, 2006.

Por tanto, la publicidad oficial no debe limitarse a comunicar de manera unidireccional la información que los gobiernos quieren que se conozca; también implica una retroalimentación con la sociedad al propiciar un libre flujo de información como condición indispensable para la construcción de un debate público sobre las acciones y decisiones que afectan a la colectividad.

Lo anterior significa que la publicidad oficial se basa implícitamente en tres conceptos que solo tienen cabida en un sistema democrático: el acceso a la información (el derecho a conocer las decisiones y resultados de las instituciones del estado), la rendición de cuentas (la obligación de esas instituciones de informar, explicar y justificar sus decisiones y actividades) y la libertad de expresión.

Al hacer referencia a la comunicación gubernamental, resulta de particular importancia tanto su contenido como la manera en que ésta se asigna, ya que por un lado, se corre el riesgo de que los gobiernos, a través de la publicidad oficial, exalten sus logros en lugar de informar. Así, la comunicación se transforma en propaganda con el objetivo de construir una imagen (o carrera) política y legitimar la gestión de las administraciones en turno en vez de proporcionar información valiosa y útil para los ciudadanos.

Por otro lado, la asignación discrecional de la publicidad oficial afecta la relación entre los medios de comunicación y las entidades públicas. Los medios son pilares de una democracia al proveer información, fomentar el debate y la pluralidad, así como vigilar la acción de los gobiernos. Sin embargo, cuando la publicidad oficial se transforma en una herramienta para premiar o castigar a los medios en función de su línea editorial, inhibe este rol social. A esta última práctica se le denomina como *censura sutil* o *censura indirecta*.

Considerando estas premisas, **Locallis** y el colectivo **Ciudadanos por Municipios Transparentes (CIMTRA)**, en conjunto con **ARTICLE 19 y Fundar, Centro de Análisis e Investigación** (2011), realizamos un ejercicio inédito a nivel municipal<sup>3</sup> como un primer esfuerzo que empiece a fortalecer la transparencia y rendición de cuentas sobre el gasto en publicidad oficial para que éste se guíe por principios, criterios

---

<sup>3</sup> Ahora, un ejercicio similar se hace por primera vez aplicado a municipios en el estado de Querétaro.

y lineamientos que lo regulen para garantizar el interés general por encima de las prácticas discrecionales e intereses políticos.

El propósito es darle seguimiento a este tema en el ámbito municipal y generar una primera aproximación sobre las características del gasto destinado a la publicidad oficial y el nivel de accesibilidad que existe respecto a dicha información en los gobiernos locales.

Los resultados y hallazgos de este ejercicio se dividen en los siguientes apartados:

1. Índice Municipal de Acceso al Gasto en Publicidad Oficial 2011.
2. Recursos de revisión.
3. Criterios de asignación y desglose del gasto en publicidad oficial.
4. Gasto Municipal en Publicidad Oficial para el año 2011.
5. Conclusiones y recomendaciones.

## 1. Índice de Municipal de Acceso al Gasto en Publicidad Oficial 2011

**Domina la opacidad en el gasto en publicidad oficial en los gobiernos municipales;** derivado de los distintos procesos de acceso a la información por medio de solicitudes, **11 de los 18 municipios queretanos no entregaron información.** De aquellos que respondieron a la solicitud, 5 obtuvieron entre 1 y 2 estrellas, mientras que únicamente 2 municipios (Huimilpan y Cadereyta) obtuvieron 5 estrellas, lo que implica que entregaron toda la información requerida.

### A. Nota metodológica

El índice fue construido a partir de una investigación realizada del 27 de junio al 11 de octubre de 2012. Este instrumento mide qué tan accesible es la información sobre gasto en comunicación social y publicidad oficial. Para ello, fueron formuladas 18 solicitudes de información entre los meses de junio y agosto en las Unidades de Información Gubernamental de los gobiernos municipales (caso de 16 municipios) o en sus sistemas electrónicos de solicitudes de información (caso de Querétaro y El Marqués).

De esta manera, siguiendo los tiempos, formas y procedimientos que marca la Ley de Acceso a la Información Gubernamental del Estado de Querétaro, a todos los municipios se les solicitó lo siguiente:

- 1. Los documentos que contengan los criterios generales para la asignación de publicidad oficial del municipio a los medios de comunicación.*
- 2. Los documentos que contengan el presupuesto aprobado y ejercido total para el pago de publicidad oficial del 01 de enero de 2011 al 31 de diciembre de 2011.*
- 3. Los documentos que contengan el detalle del gasto en publicidad oficial desglosado por tipo de medios (radio, televisión, internet, prensa, etc.), nombres de los medios de comunicación (locales, nacionales e internacionales) contratados, número de contrato, concepto, campañas y montos durante el periodo del 01 de enero de 2011 al 31 de diciembre de 2011.*
- 4. Las facturas que comprueben los pagos que realizó el municipio en materia de publicidad oficial a los medios de comunicación para el año 2011.*

El objetivo de las solicitudes fue obtener información que permitiera conocer los montos asignados y erogados para la difusión de actividades, programas o acciones de los gobiernos municipales, así como los detalles del gasto y contar así, con datos aportados por los propios municipios para saber las características del ejercicio de los recursos públicos en el rubro ya mencionado.

De esta manera, la información solicitada se simplifica para su procesamiento en 5 variables:

<b>Variables</b>	<b>Explicación</b>	<b>Estrellas</b>
1. Criterios	¿Con base en qué o de acuerdo a qué se asigna la publicidad oficial a los medios de comunicación?	★
2. Gasto Aprobado	¿Cuánto dinero se autorizó gastar inicialmente en 2011?	★
3. Gasto ejercido	¿Cuánto dinero se terminó gastando en total en 2011?	★
4. Desglose	¿Cuánto se erogó, para quién y para difundir qué?	★
5. Facturas	Soporte documental del gasto.	★

La calificación para cada uno de los 18 municipios depende del número de estrellas que adquirieron de acuerdo con su respuesta a la solicitud realizada. Por tanto, un municipio que no entregó ningún tipo de información obtiene 0 estrellas. En contraste, el municipio que en su respuesta haya entregado toda la información requerida, puede obtener 5 estrellas. Así, se asigna una estrella por información entregada en cada variable de información.

***Es importante aclarar que, para la elaboración del índice, solo se evalúa la calidad de la primera respuesta a la solicitud.*** Este índice mide y evalúa el acceso a la información relacionada con los gastos de los gobiernos municipales en comunicación social y publicidad oficial solo para el año 2011, es decir, la facilidad con que el ciudadano puede obtener dicha información por parte de las autoridades municipales.

### *B. Resultados del Índice Municipal de Acceso al Gasto en Publicidad Oficial 2011*

La siguiente tabla muestra, en orden descendente respecto al número de estrellas obtenido, la calificación de los 18 municipios y cada uno de los aspectos en los que se solicitó información acerca del gasto en publicidad oficial, mostrando en cuáles de ellos, los gobiernos municipales entregaron o no la información solicitada.

**Tabla 1.** Índice Municipal de Acceso al Gasto en Publicidad Oficial 2011

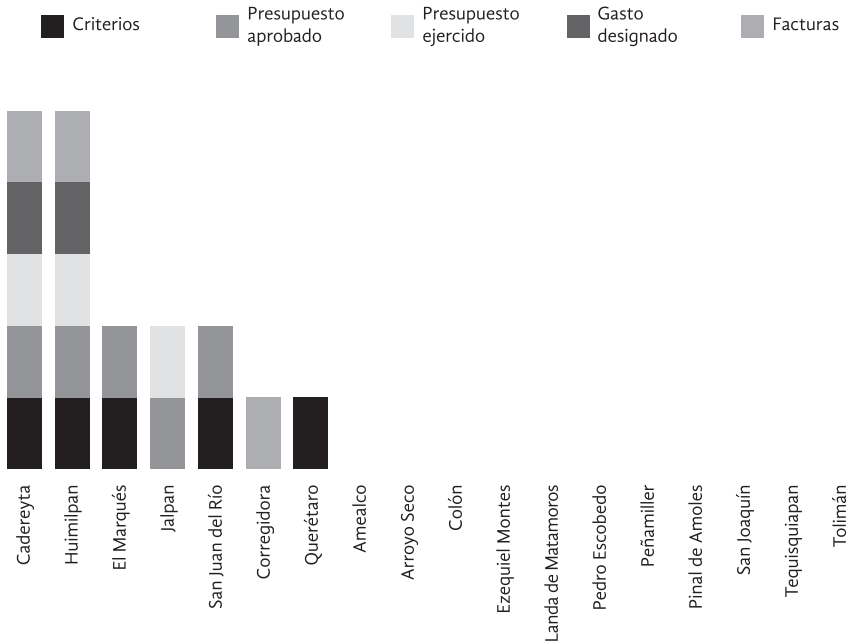
Municipio	Criterios	Información entregada				Estrellas
		Presupuesto aprobado	Presupuesto ejercido	Gasto desglosado	Facturas	
Cadereyta	1	1	1	1	1	5
Huimilpan	1	1	1	1	1	5
El Marqués	1	1	0	0	0	2
Jalpan	0	1	1	0	0	2
San Juan del Río	1	1	0	0	0	2
Corregidora	0	0	0	0	1	1
Querétaro	1	0	0	0	0	1
Amealco	0	0	0	0	0	0
Arroyo Seco	0	0	0	0	0	0
Colón	0	0	0	0	0	0

Ezequiel Montes	0	0	0	0	0	0
Landa de Matamoros	0	0	0	0	0	0
Pedro Escobedo	0	0	0	0	0	0
Peñamiller	0	0	0	0	0	0
Pinal de Amoles	0	0	0	0	0	0
San Joaquín	0	0	0	0	0	0
Tequisquiapan	0	0	0	0	0	0
Tolimán	0	0	0	0	0	0

Fuente: elaboración propia con base en la respuesta a las solicitudes de información realizadas a cada uno de los municipios. El resultado corresponde a la entrega de información durante el plazo establecido por la Ley de Acceso a la Información Gubernamental del Estado de Querétaro.

### Gráfica 1. Resultados del Índice Municipal de Acceso al Gasto en Publicidad Oficial 2011

#### Índice de Acceso al Gasto en Publicidad Oficial en los municipios queretanos 2011



Fuente: elaboración propia con base en la respuesta a las solicitudes de información realizadas a cada uno de los municipios.

### *Cadereyta y Huimilpan obtienen la calificación más alta*

Como puede apreciarse en la tabla 1, estos dos municipios encabezan el índice al haber entregado información concerniente a las 5 variables que integran la solicitud. En ambos casos, la información relativa a los criterios de asignación del gasto en publicidad oficial, el presupuesto (aprobado y ejercido) para tal fin y las facturas que respaldan el gasto, fue proporcionada en un grado aceptable.

Asimismo, los dos municipios presentaron algún nivel de desglose de la información sobre su gasto en publicidad oficial, es decir, proporcionaron en su respuesta algunos de los siguientes elementos: el tipo de medio de comunicación, nombre del medio, concepto o campaña, el número de factura, fecha de la factura y el monto de la misma. En consecuencia, a Cadereyta y Huimilpan se les otorgaron 5 estrellas.

### *Cinco municipios proporcionan información incompleta o imprecisa*

El Marqués, Jalpan y San Juan del Río contestaron parcialmente la solicitud, omitiendo la entrega de información o dando información que no correspondía a lo solicitado en 3 de 5 aspectos, razón por la que obtuvieron 2 estrellas<sup>4</sup>.

Por su parte, Querétaro y Corregidora solo respondieron de acuerdo a lo requerido en 1 de esos 5 aspectos que conformaban la solicitud sobre gasto en publicidad oficial, por lo que se les asignó solamente una estrella en el índice<sup>5</sup>.

### *Once municipios obtienen cero estrellas*

El hecho a destacar por su carácter negativo en términos de transparencia y derecho de acceso a la información, es que **11 de 18 municipios no respondieron a la solicitud realizada**, por lo que en primera instancia, la información sobre gasto en publicidad oficial en sus gobiernos resulta inaccesible para el ciudadano.

No haber entregado información representa una violación al derecho de acceso a la información, pues todas las solicitudes realizadas se

<sup>4</sup> Los municipios con 2 estrellas coincidieron en entregar el presupuesto aprobado junto con alguna otra variable (presupuesto ejercido o criterios de asignación).

<sup>5</sup> Querétaro únicamente entregó la información referente a criterios de asignación y el municipio de Corregidora, las facturas relativas al gasto en publicidad gubernamental en medios de comunicación.



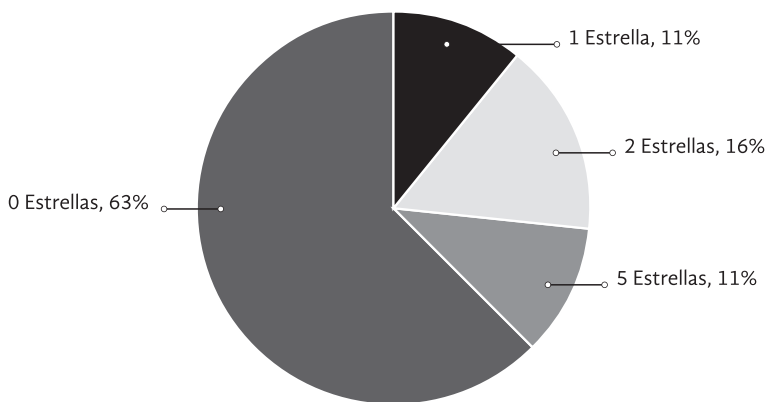
refieren al ejercicio de los recursos públicos, aspecto que por mandato constitucional, es información pública de oficio<sup>6</sup>.

Los 11 municipios que no entregaron ningún tipo de información fueron: Amealco, Arroyo Seco, Colón, Ezequiel Montes, Landa de Matamoros, Pedro Escobedo, Peñamiller, Pinal de Amoles, San Joaquín, Tequisquiapan y Toluca.

Por tanto, el ejercicio permite interpretar un alto grado de opacidad en estos municipios y el incumplimiento de sus autoridades y funcionarios en relación con un derecho fundamental plasmado en el artículo 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**De esta manera, solo 2 de 18 municipios queretanos entregaron información de manera aceptable en las 5 variables solicitadas; 5 proporcionaron información de manera incompleta o imprecisa; y un total de 11 municipios se negaron a entregar en su totalidad información sobre gasto en publicidad oficial para el año 2011.**

Índice de Acceso al Gasto en Publicidad Oficial 2011



Fuente: elaboración propia con base en la respuesta a las solicitudes de información realizadas a cada uno de los municipios.

<sup>6</sup> El artículo 6° fracción V de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que: "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".

**Tabla 2.** Agrupación de los 18 municipios por calificación obtenida.

Calificación	Información entregada	Municipios	Total
<b>0 estrellas</b>	Ninguna	Amealco, Arroyo Seco, Colón, Ezequiel Montes, Landa de Matamoros, Pedro Escobedo, Peñamiller, Pinal de Amoles, San Joaquín, Tequisquiapan y Tolimán	11 municipios
<b>1 estrella</b>	Facturas → Criterios →	Corregidora Querétaro	2 municipios
<b>2 estrellas</b>	Criterios y presupuesto aprobado →	El Marqués	3 municipios
	Presupuestos: aprobado y ejercido → Criterios y presupuesto aprobado →	Jalpan San Juan del Río	
<b>5 estrellas</b>	Todos las variables solicitadas	Cadereyta y Huimilpan	2 municipios

Fuente: elaboración propia con base en los resultados del Índice de Acceso al Gasto en Publicidad Oficial. No hubo municipios con calificación de 3 y 4 estrellas.

### *Recursos de revisión*

Ante la escasa información obtenida en la primera respuesta por parte de los municipios a las solicitudes realizadas, este ejercicio integró en su metodología una segunda etapa en el proceso de acceso a la información de acuerdo a lo estipulado en la ley estatal en la materia: el recurso de revisión.

Entonces, en los 16 municipios que no entregaron ningún tipo de información o información incompleta (es decir, todos los municipios excepto Huimilpan y Cadereyta), se interpusieron recursos de revisión ante el órgano garante del derecho de acceso a la información en el estado de Querétaro: la Comisión Estatal de Información Gubernamental (CEIG). Este mecanismo permitió obtener más información y conocer – en la mayoría de los casos – sobre las variables relativas a los criterios de asignación del gasto en publicidad, el desglose de dicho gasto, así como las cantidades del gasto aprobado y ejercido.

Como puede apreciarse en la tabla 3, la entrega de información mejoró notablemente, ya que 9 de los 16 recursos permitieron acceder

a más información. Es decir, que en el 56% de los casos, los municipios queretanos terminaron proporcionando más información que en su primera respuesta.

Por otra parte, el recurso de revisión no permitió mejorar la respuesta inicial a la solicitud de información en 7 casos por dos razones:

- Problemas de procedimiento en los municipios de *Pedro Escobedo*, *Tolimán*, *Landa de Matamoros*, *Pinal de Amoles* y *El Marqués*: en los primeros dos municipios, la CEIG determinó que el recurso de revisión era improcedente en virtud de no cumplir con los requisitos establecidos en la ley. En los casos de Landa de Matamoros y Pinal de Amoles, no se obtuvo la información por imposibilidad de acudir a realizar la consulta en la hora y lugar citados por los municipios. En cuanto a El Marqués, hasta el momento de redactar este documento, la CEIG aun no resuelve el recurso de revisión contra este municipio; el proceso sigue en curso.
- Incumplimiento de la resolución: *Amealco* y *Querétaro*, no dieron cumplimiento a la resolución del órgano garante<sup>7</sup>.

El detalle de estos resultados permite precisar que de los 16 recursos de revisión, realmente 11 se pudieron llevar a cabo y de estos 11 recursos, 9 permitieron una mejora en la información inicial. En los dos casos donde no fue posible acceder a más información (*Amealco* y *Querétaro*), fue por incumplimiento de la resolución.

---

<sup>7</sup> En las resoluciones, la CEIG ordenó poner a disposición la información para consulta (de todos o solo algunos puntos de la solicitud). Sin embargo, *Amealco* y *Querétaro* no notificaron en el plazo de 10 días hábiles establecido por la CEIG, la fecha, hora, lugar ni persona asignada para la realización de la consulta.

**Tabla 3.** Entrega final de información solicitada tomando en cuenta los recursos de revisión

Entrega final de información considerando Recursos de Revisión							
Municipio	Criterios	Presu- puesto aprobado	Presu- puesto ejerci- do	Gasto des- glosa- do	Facturas	Número de variables proporcionadas después del recurso	Total de variables entrega- das
Amealco	0	0	0	0	0	0	0
Arroyo Seco	1	1	1	1	1	5	5
Cadereyta	1	1	1	1	1	0	5
Colón	1	1	1	1	1	5	5
Corregidora	1	0	1	1	1	3	4
El Marqués*	1	1	0	0	0	0	2
Ezequiel Montes	1	1	1	0	0	3	3
Huimilpan	1	1	1	1	1	0	5
Jalpan	1	1	1	1	0	2	4
Landa de Matamoros*	0	0	0	0	0	0	0
Pedro Escobedo*	0	0	0	0	0	0	0
Peñamiller	1	1	1	1	1	5	5
Pinal de Amoles*	0	0	0	0	0	0	0
Querétaro	1	0	0	0	0	0	1
San Joaquín	1	1	1	1	1	5	5
San Juan del Río	1	1	1	1	0	2	4
Tequisquiapan	1	1	1	0	0	3	3
Tolimán*	0	0	0	0	0	0	0

Fuente: elaboración propia con base en la respuesta a solicitudes de información y recursos de revisión. \*En estos municipios, obstáculos procedimentales impidieron que el recurso de revisión fuera procesado debidamente.

### 3. Criterios de asignación y desglose del gasto en publicidad oficial

Al solicitar los documentos que contienen los criterios de repartición de la pauta oficial, ningún municipio entregó documentos oficiales. Esto permite afirmar que no existe una norma como un reglamento o un acuerdo que fije bajo qué principios se tienen que repartir estos anuncios.

Con base en las respuestas a las solicitudes o como producto de los recursos de revisión, **hay 5 municipios que afirman no contar** con documentos que contengan los criterios para la asignación de publicidad oficial a los medios de comunicación: **Humilpan, Jalpan, Peñamiller, San Joaquín y Tequisquiapan.**

Por el contrario, 8 municipios proporcionaron criterios de asignación: **Arroyo Seco, Cadareyta, Colón, Corregidora, El Marqués, Ezequiel Montes, Querétaro y San Juan del Río.** No obstante lo anterior, lo que se destaca de la respuesta en todos estos municipios es que los criterios proporcionados no se encuentran en un documento oficial específico<sup>8</sup>, sino que se transcriben directamente en la respuesta a la solicitud de información. Esta situación eleva los riesgos de llevar a cabo un ejercicio discrecional y arbitrario de la asignación de la pauta publicitaria por parte de los gobiernos municipales.

En cuanto al desglose de la información, la siguiente tabla registra, además de las respuestas relacionadas con los criterios de asignación de la pauta, si los municipios proporcionaron detalle sobre medio contratado, gasto ejercido y campaña, programa o actividad en la que se aplicó tal gasto. La presentación del desglose es distinta en todos los municipios y con un nivel de detalle variable pero en todos los casos, se puede saber cuando menos, el medio y la cantidad.

---

<sup>8</sup> Son enunciados o párrafos breves que mencionan de manera sumamente general las pautas para ejercer su gasto destinado a publicidad oficial.

**Tabla 4.** Criterios para la asignación de gasto y desglose de la información sobre gasto en publicidad oficial

Municipio	Cuenta con criterios	Desglosa información sobre gasto***
Arroyo Seco	sí	sí
Cadereyta	sí	sí
Colón	sí	sí
Corregidora	sí	sí
El Marqués*	sí	pendiente
Ezequiel Montes	sí	no
Huimilpan	no	sí
Jalpan	no	no
Peñamiller	no	no
Querétaro	sí	no
San Joaquín	no	sí
San Juan del Río	sí	sí
Tequisquiapan	no	no

Fuente: elaboración propia con base en la respuesta a solicitudes de información realizadas a los municipios. Para esta tabla también se toma en cuenta la información proporcionada por los municipios como resultado de los recursos de revisión.

\*\* En todos los casos, los criterios no son parte de algún documento oficial; son generales y enunciados de manera breve en las respuestas a las solicitudes.

\*\*\* Se refiere a algún tipo de desglose (leve o considerable) sobre el gasto en publicidad oficial. El municipio de El Marqués se encuentra pendiente debido a que al momento de redactar este documento, la CEIG aun no resuelve el recurso de revisión interpuesto contra ese municipio.

#### 4. Gasto en Publicidad Oficial en los municipios del Estado de Querétaro

**Los municipios suelen gastar más de lo presupuestado;** 9 de 12 municipios de los cuales se obtuvo información, registran un incremento en su gasto ejercido en comparación con el aprobado en su presupuesto de egresos para 2011. En total, **12 municipios gastaron 68 millones de pesos en publicidad oficial, lo que implica un incremento de 115%<sup>9</sup> sobre los 31 millones aprobados** en sus presupuestos de egresos. Destacan dos aspectos: **Querétaro representa el 78.5% del total del gasto** de los municipios, mientras que **Arroyo Seco registra el mayor gasto per cápita: 70 pesos.**

<sup>9</sup> Todas las tasas de crecimiento de este documento son nominales.

## A. Nota metodológica

Además de la construcción del índice, el ejercicio de solicitudes de información tuvo el propósito de averiguar las cantidades del gasto en comunicación social y publicidad oficial en los municipios queretanos para el año 2011<sup>10</sup>.

Ante las dificultades para tener acceso a los documentos que contenían la información solicitada, fue necesario diversificar las fuentes de los datos para poder elaborar un cuadro que contuviera de forma comparativa a la mayor cantidad posible de municipios. De esta manera, hay cuatro fuentes de consulta de la información:

1. La información proporcionada en la primera respuesta a la solicitud de información.
2. La información proporcionada como consecuencia del proceso de recurso de revisión.
3. Decretos de Presupuesto de Egresos para el Ejercicio Fiscal 2011, publicados en el Periódico Oficial del estado de Querétaro, La Sombra de Arteaga (Caso de Corregidora, Colón y Querétaro, 2011).
4. Reportes de ejercicio presupuestal acumulado, publicados en páginas de internet de los gobiernos municipales (Caso del municipio de Querétaro, 2011).

La validez de la información utilizada para la construcción de una tabla de gasto en publicidad oficial radica en que las cuatro fuentes arriba mencionadas son información entregada, publicada o difundida por los propios gobiernos municipales. Por tanto, es información oficial, generada y avalada por estas instancias gubernamentales.

Con la información conseguida, este ejercicio permite esbozar algunas primeras hipótesis en cuanto al gasto en publicidad oficial en los municipios del estado de Querétaro.

---

<sup>10</sup> No fueron incluidos los municipios de Pedro Escobedo, Tolimán, Landa de Matamoros, Pinal de Amoles, Amealco y El Marqués por las razones anteriormente mencionadas. Tampoco fue posible conseguir alguna otra fuente de información que permitiera conocer el gasto de estos 6 municipios.

## B. Resultados

A partir de las cantidades de gasto (aprobado y ejercido), se generaron cuatro categorías de información que permiten conocer algunas características de los recursos públicos empleados para la publicidad gubernamental municipal colocada en los medios de comunicación en 2011:

**a) Relación aprobado-ejercido:** el aumento o la disminución del gasto ejercido respecto al gasto inicialmente presupuestado.

**b) Diferencia absoluta:** la cantidad total (en miles o millones de pesos) del aumento o la disminución del gasto ejercido con base en el gasto aprobado.

**c) Diferencia porcentual:** el porcentaje que representa el aumento o la disminución del gasto ejercido sobre la base de la cantidad del gasto aprobado.

**d) Gasto per cápita en publicidad oficial:** la cantidad que representa el gasto total ejercido en publicidad oficial por cada habitante del municipio; el costo en lo individual.

**Tabla 5.** Gasto de los Municipios del Estado de Querétaro en Publicidad Oficial para el año 2011.

Gasto municipal en publicidad oficial (año 2011)							
Municipio	Gasto aprobado	Gasto ejercido	Relación aprobado-ejercido	Diferencia absoluta	Diferencia porcentual	Población	Gasto per cápita
Arroyo Seco	\$700,000.0	\$915,416.0	aumenta	215,416	31%	12,910	\$70.91
Querétaro	\$20,409,000.0	\$54,130,189.0	aumenta	33,721,189	165%	801,940	\$67.50
Corregidora	\$3,891,816.0	\$5,790,655.8	aumenta	1,898,840	49%	143,073	\$40.47
Jalpan	\$298,500.0	\$892,675.0	aumenta	594,175	199%	25,550	\$34.94
San Joaquín	\$250,000.0	\$260,478.3	aumenta	10,478	4%	8,865	\$29.38
Cadereyta	\$1,772,432.0	\$1,327,243.7	disminuye	-445,188	-25%	64,183	\$20.68
Tequisquiapan	\$1,267,351.0	\$1,267,351.0	igual	0	0%	63,413	\$19.99
Peñamiller	\$314,498.0	\$339,380.0	aumenta	24,882	8%	18,441	\$18.40
Colón	\$290,000.0	\$839,840.0	aumenta	549,840	190%	58,171	\$14.44
Ezequiel Montes	\$660,000.0	\$539,428.0	disminuye	-120,572	-18%	38,123	\$14.15
Huimilpan	\$143,636.3	\$386,807.5	aumenta	243,171	169%	35,554	\$10.88
San Juan del Río	\$2,000,000.0	\$2,243,247.5	aumenta	243,247	12%	241,699	\$9.28
Total	\$31,997,233.3	\$68,932,711.8		36,935,479	115%		

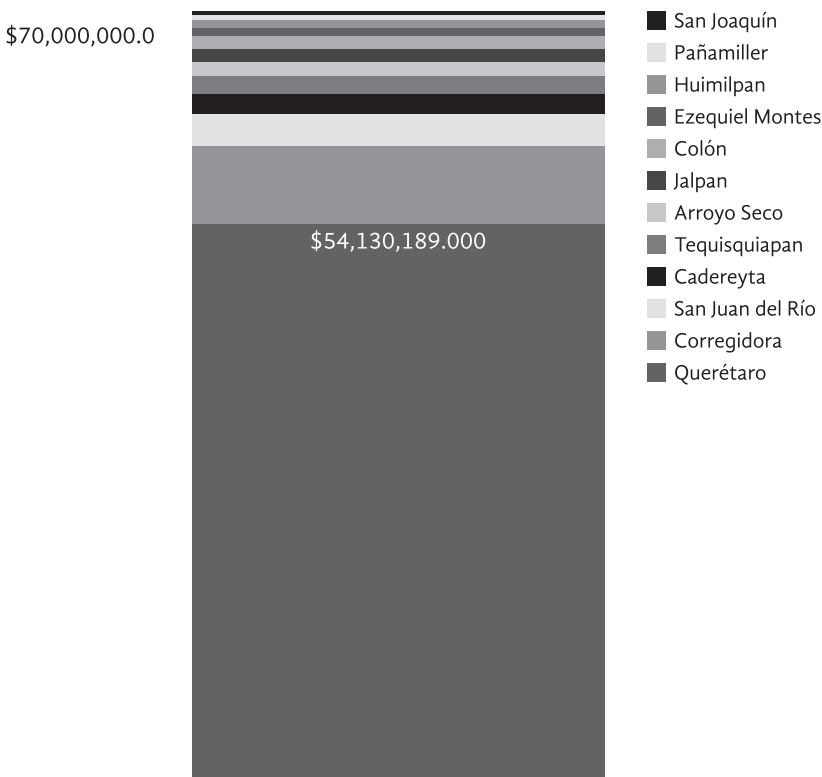
Fuente: elaboración propia con base en las respuestas a solicitudes de información y recursos de revisión, presupuestos de egresos aprobados para el ejercicio fiscal 2011 y reportes de ejercicio presupuestal acumulado. Se muestra la tabla en orden descendente de acuerdo al gasto en publicidad oficial per cápita, mismo que se refiere al gasto ejercido. \*\* INEGI (2010).



Gasto ejercido en publicidad oficial en el año 2011

Al revisar las cantidades, puede observarse claramente que Querétaro no es solo el que registró mayor presupuesto inicial, sino el que más gastó en el año 2011: poco más de 54 millones de pesos. En consecuencia, la capital representa el 78.5% del total de los recursos públicos ejercidos para publicidad oficial entre los 12 municipios, encontrándose más de 48 millones de pesos por encima de Corregidora, que fue el segundo municipio que más gastó con casi 5,8 millones (8.4% del total).

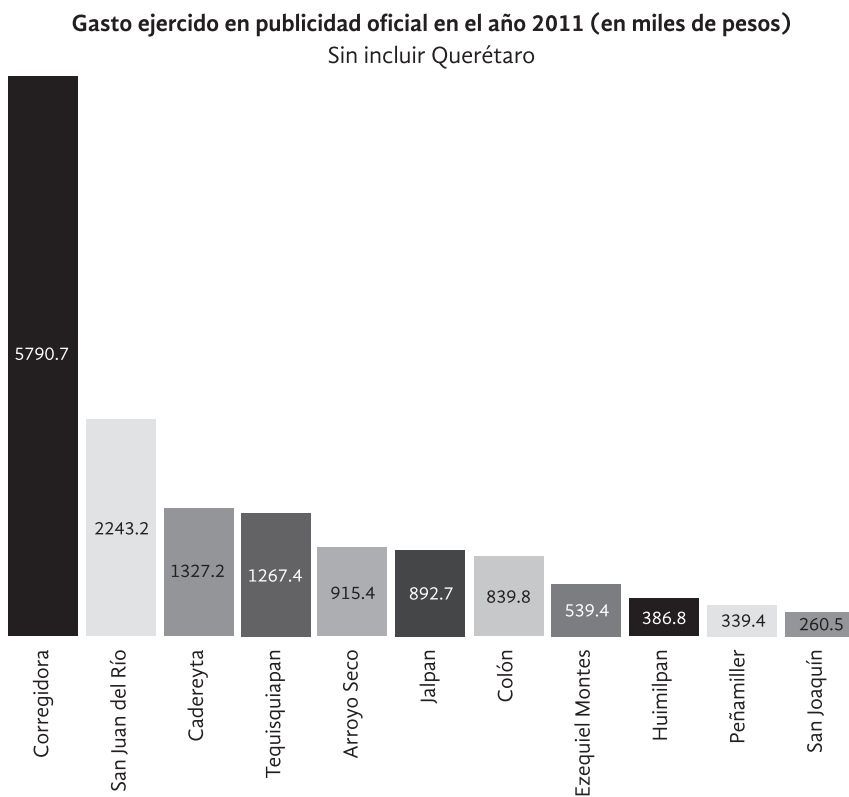
Gráfica 3. Gasto ejercido total por municipio para el año 2011



Gasto ejercido global en Publicidad Oficial en 2011

Fuente: elaboración propia en las respuestas a solicitudes de información y recursos de revisión, presupuestos de egresos aprobados para el ejercicio fiscal 2011 y reportes de ejercicio presupuestal acumulado.

### Gráfica 3.1. Gasto ejercido total por municipio para el año 2011, sin incluir a Querétaro



Fuente: elaboración propia en las respuestas a solicitudes de información y recursos de revisión, presupuestos de egresos aprobados para el ejercicio fiscal 2011 y reportes de ejercicio presupuestal acumulado.

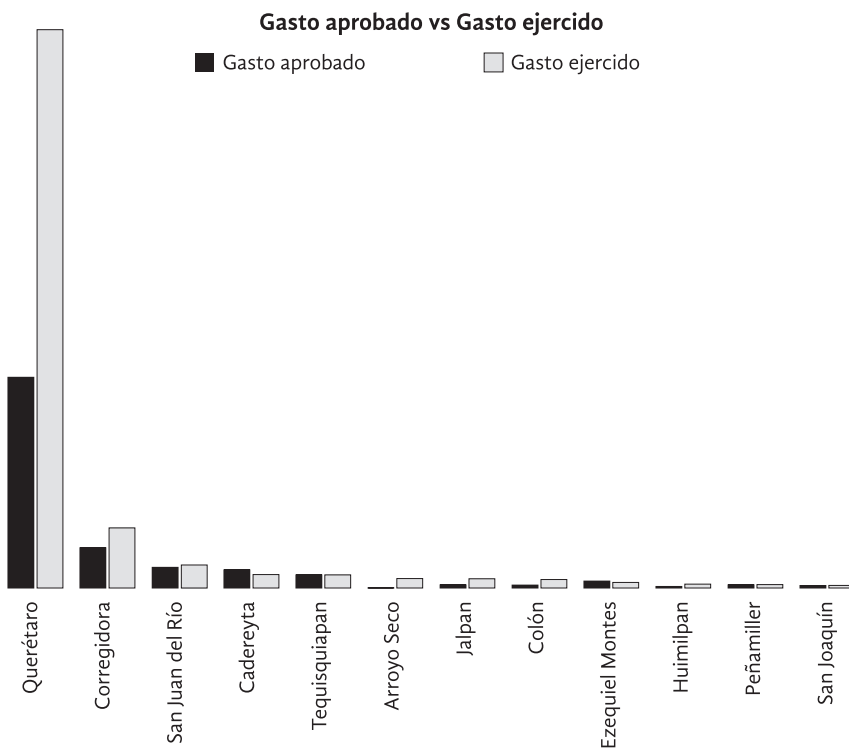
Como puede apreciarse en las gráficas 3 y 3.1, el abanico del gasto total es amplio: abarca desde los 260 mil pesos del municipio de San Joaquín a los 54 millones de pesos de Querétaro. En efecto, el municipio capitalino es, por mucho, el que más gasta de los 12 municipios comparados en la tabla y en las gráficas, seguido por Corregidora y San Juan del Río. Sin embargo, es necesario hacer la siguiente acotación: Querétaro también es el municipio más poblado, el que cuenta con una estructura administrativa-gubernamental más grande y el que dispone del presupuesto más elevado. Una lógica similar a la de Querétaro - aunque de mucha menor proporción - aplica con Corregidora y San Juan de Río.

*Relación gasto aprobado-gasto ejercido: predomina el sobreejercicio*

Una práctica que se generaliza entre los municipios en Querétaro es el incremento de los recursos erogados en relación con los recursos que inicialmente aprobó la legislatura local a través de los decretos de presupuesto de egresos. Es común entonces, que las administraciones municipales modifiquen las partidas o sub partidas correspondientes a este rubro durante el ejercicio fiscal.

En pocas palabras, 9 de 12 municipios sobre ejercieron: Querétaro, Corregidora, San Juan del Río, Jalpan, Colón, Huimilpan, Arroyo Seco, Peñamiller y San Joaquín, gastaron más dinero para publicidad gubernamental en medios de comunicación de lo que en un principio habían presupuestado para ello. En el caso contrario, Cadereyta y Ezequiel Montes terminaron gastando menos de lo aprobado para 2011, mientras que Tequisquiapan, según las cifras del municipio, se mantuvo en equilibrio ejerciendo solo lo aprobado para 2011.

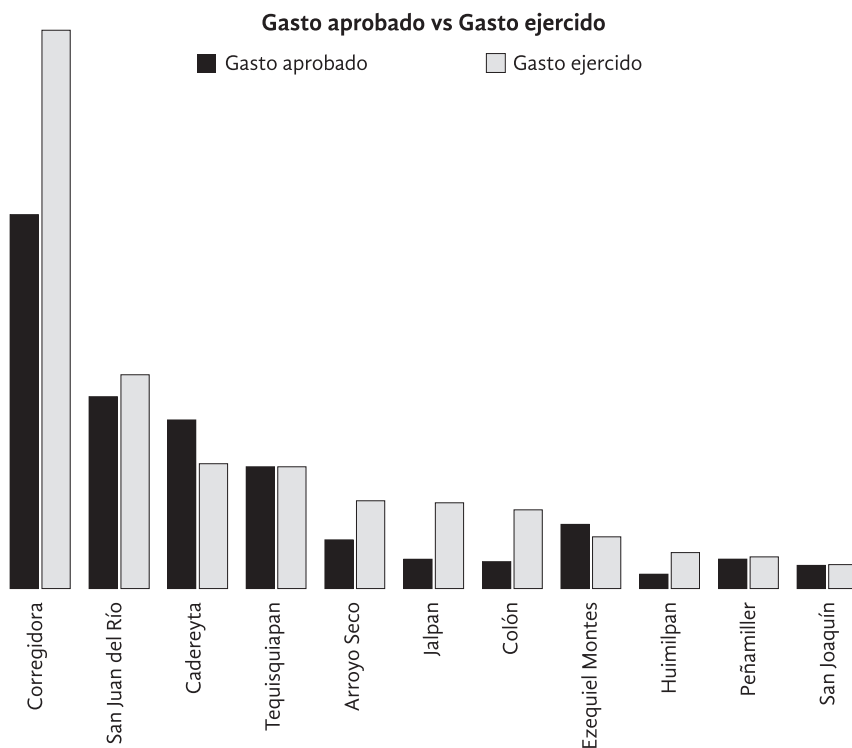
**Gráfica 4.** Comparativo entre presupuesto aprobado y gasto ejercido por los municipios queretanos en el año 2011 para publicidad oficial



	Gasto aprobado	Gasto ejercido
Querétaro	\$20,409,000.0	\$54,130,189.0
Corregidora	\$3,891.816.0	\$5,790,655.8
San Juan del Río	\$2,000,000.0	\$2,243,247.5
Cadereyta	\$1,772,432.0	\$1,327,243.7
Tequisquiapan	\$1,267,351.0	\$1,267,351.0
Arroyo Seco	\$700,000.0	\$915,416.0
Jalpan	\$298,500.0	\$892,675.0
Colón	\$290,000.0	\$839,840.0
Ezequiel Montes	\$660,000.0	\$539,428.0
Huimilpan	\$143,636.3	\$386,807.5
Peñamiller	\$314,498.0	\$339,380.0
San Joaquín	\$250.000.0	\$260,478.3

Fuente: elaboración propia con base en las respuestas a solicitudes de información y recursos de revisión, presupuestos de egresos aprobados para el ejercicio fiscal 2011 y reportes de ejercicio presupuestal acumulado.

**Gráfica 4.2.** Comparativo entre presupuesto aprobado y gasto ejercido por los municipios queretanos en el año 2011 para publicidad oficial, sin incluir a Querétaro.



	Gasto aprobado	Gasto ejercido
Corregidora	\$3,891.816.0	\$5,790,655.8
San Juan del Río	\$2,000,000.0	\$2,243,247.5
Cadereyta	\$1,772,432.0	\$1,327,243.7
Tequisquiapan	\$1,267,351.0	\$1,267,351.0
Arroyo Seco	\$700,000.0	\$915,416.0
Jalpan	\$298,500.0	\$892,675.0
Colón	\$290,000.0	\$839,840.0
Ezequiel Montes	\$660,000.0	\$539,428.0
Huimilpan	\$143,636.3	\$386,807.5
Peñamiller	\$314,498.0	\$339,380.0
San Joaquín	\$250.000.0	\$260,478.3

Fuente: elaboración propia con base en las respuestas a solicitudes de información y recursos de revisión, presupuestos de egresos aprobados para el ejercicio fiscal 2011 y reportes de ejercicio presupuestal acumulado.

### *Diferencias entre el gasto aprobado y el ejercido*

La cantidad total de la diferencia entre el gasto aprobado y ejercido por los 12 municipios en 2011 arroja una suma de más de 36 millones de pesos, es decir, un incremento de 115%. Se observa que el peso de ese incremento radica en Querétaro debido a que la capital concentra el 91.2% de esos 36 millones.

En la situación particular de cada municipio, destaca un primer grupo de cuatro cuya diferencia entre lo aprobado y lo ejercido es la más alta, ya que aumentaron su gasto para el año 2011 en más de 100%, algunos casi triplicándolo:

- **Jalpan** aumenta de **\$298,500** a **\$892,675** (gasto ejercido es superior en **199%**).
- **Colón** pasa de **\$290,000** a **\$839,840** (gasto se incrementa **190%**).
- **Huimilpan** pasa de **\$143,636.3** a **\$386,807.5** (gasto se incrementa **169%**).
- **Querétaro** pasa de **\$20, 409, 000** a **\$54, 130, 189** (gasto se incrementa **165%**).

Por tanto, estos 4 municipios gastaron mucho más en publicidad oficial de lo inicialmente estipulado en su presupuesto de egresos. Además de las cantidades de gasto, lo importante es observar el incremento porcentual para afirmar que su gasto se disparó de manera muy considerable.

En el caso del municipio de Querétaro, el incremento del gasto en publicidad oficial llama la atención tanto en cifras absolutas como porcentuales por la magnitud del mismo: son más de 33 millones de pesos ejercidos adicionales a lo originalmente programado.

Jalpan y Colón manifiestan en sus cifras un aumento similar tanto en cientos de miles de pesos como en porcentaje. Derivado de esto, son el segundo y tercer municipio de carácter rural con el mayor gasto en publicidad oficial en 2011. El primer lugar le pertenece a Arroyo Seco.

Vale la pena resaltar que Huimilpan fue el tercer municipio que – en términos relativos – más incremento reportó en su relación gasto

aprobado-ejercido (169%) y, sin embargo, fue uno de los tres municipios que menos cantidad total de dinero destinó a pautas publicitarias en medios de comunicación.

Un segundo grupo de municipios registró un aumento importante, aunque no de la misma magnitud:

- **Corregidora**, al pasar de **\$3, 891,816** a **\$5, 790,655.8** (gasto se incrementa **49%**). Es decir, su gasto terminó siendo superior en más de un millón 800 mil pesos a la cantidad original.

- **Arroyo Seco**, al pasar de **\$700,000** a **\$915,416** (gasto se incrementa **31%**), con lo cual es el municipio rural más cercano a gastar un millón de pesos en publicidad oficial.

Un tercer conjunto está integrado por municipios que registraron diferencias negativas, lo que significa que su relación *gasto aprobado-ejercido* fue de disminución:

- **Ezequiel Montes** disminuye de **\$660,000** a **\$539,428** (gasto ejercido **decrece 18%**).

- **Cadereyta** disminuye de **\$1, 772,432** a **\$1,327,243.7** (gasto ejercido **decrece 25%**).

El cuarto grupo no presenta movimientos de gasto mayores en términos porcentuales, aunque en números absolutos, las cantidades siempre pueden ser discutibles dependiendo de la particularidad del municipio:

- **San Juan del Río** aumenta de **\$2, 000,000** a **\$2, 243,247.5** (gasto se incrementa **12%**).

- **Peñamiller** aumenta de **\$314,498** a **\$339,380** (gasto se incrementa **8%**).

- **San Joaquín** aumenta de **\$250,000** a **\$260,478.3** (gasto se incrementa **4%**).

- **Tequisquiapan** no registra diferencia entre su gasto aprobado inicialmente y su gasto ejercido en 2011.

Así, en el año 2011 se puede identificar un patrón de gasto en el que 9 de los 12 gobiernos municipales decidieron gastar más de lo aprobado para publicitarse en medios de comunicación. De aquellos 12 incrementos, 6 resultan muy altos o considerables.

### *Gasto per cápita municipal en publicidad oficial*

Calcular el gasto per cápita implica medir el gasto ejercido de acuerdo a las dimensiones de cada municipio, permitiendo a la vez una comparación válida entre los gobiernos locales en relación a su nivel de gasto en la demarcación. Esta categoría es una representación del costo que en lo individual, le significa el gasto total en publicidad oficial a cada habitante del municipio.

El dato revelador es que Arroyo Seco fuera el municipio con mayor gasto per cápita (\$70.9), lo que quiere decir que el gobierno de un municipio de la sierra, rural y con la segunda población menos numerosa, es el que más dinero emplea para publicidad gubernamental y comunicación social en su territorio.

Querétaro fue el segundo lugar con un gasto per cápita de \$67.5, lo cual consolida la tendencia del municipio capital de encabezar todas las categorías de información sobre el gasto y permite explorar la hipótesis de que la cantidad de dinero que empleó en pautas publicitarias colocadas en medios de comunicación es alta, más allá de si es el municipio más grande del estado.

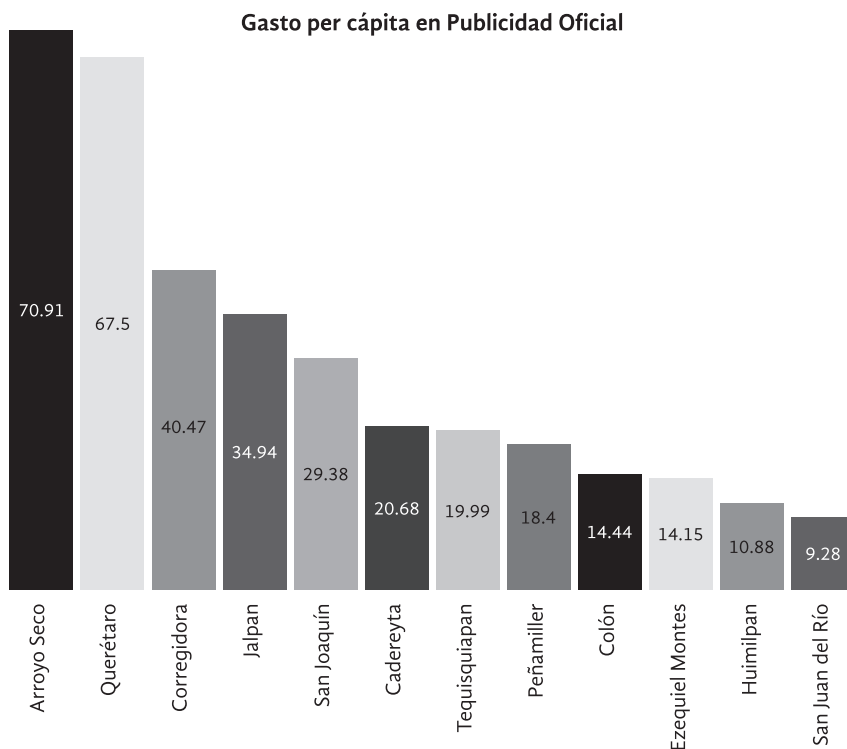
Como se verá en la gráfica 5, esta categoría de información presenta una escala de cantidades heterogéneas, en la que no hay relación entre el nivel de gasto con el estatus de urbano o rural, ni el tamaño de la población de los municipios.

Aun y cuando San Juan del Río tuvo la tercera cantidad más alta en gasto ejercido total, fue el municipio con menor gasto per cápita. Por otro lado, se subraya el caso del municipio de Huimilpan, mismo que además de obtener 5 estrellas en el índice de acceso a la información, gastó poco en 2011, ya que sus tres cantidades de gasto (aprobado, ejercido y per cápita) estuvieron siempre entre las 3 más bajas.

Por último, el gasto por cápita en Cadereyta – uno de los municipios que obtuvo 5 estrellas en el índice- y Tequisquiapan es, en términos estadísticos, el equilibrio entre los municipios con cantidades altas y bajas, ya que ambos dan lugar a la mediana del conjunto de datos. El resto de los municipios varía en su gasto per cápita de los 40 pesos (Corregidora) a los 14 pesos (Ezequiel Montes).



**Gráfica 5.** Gasto per cápita ejercido por los municipios queretanos en 2011 para publicidad oficial.



Fuente: elaboración propia con base en las respuestas a solicitudes de información y recursos de revisión, presupuestos de egresos aprobados para el ejercicio fiscal 2011, reportes de ejercicio presupuestal acumulado y datos del Censo de Población y Vivienda INEGI 2010.

De esta manera, las cifras permiten hacer una primera aproximación de carácter cuantitativo a las características del gasto público utilizado para la difusión del quehacer gubernamental en los medios de comunicación a nivel municipal en el estado de Querétaro y saber, entre otras cosas: qué municipio destinó más presupuesto originalmente para ello (Querétaro); cuál terminó gastando más dinero en total (Querétaro); cuántos gastaron más de lo inicialmente contemplado (9 de 12 municipios), cuáles registraron los mayores incrementos de gasto (Jalpan en porcentaje y Querétaro en pesos); y qué municipios

gastan más y menos por habitante (Arroyo Seco y San Juan del Río respectivamente).

## **5. Conclusiones y recomendaciones**

Los resultados del Índice Municipal de Acceso al Gasto en Publicidad Oficial 2011 reflejan un panorama de opacidad por parte de los gobiernos locales en Querétaro. Esta aseveración se sustenta en el hecho de que 11 de 18 municipios (el 61%) no atendieron la solicitud de información sobre gasto en publicidad oficial, mientras que otros 5 gobiernos municipales (28%) entregaron información incompleta o imprecisa y solo 2 municipios (11%) proporcionaron de manera aceptable todo lo solicitado.

Como consecuencia, el gasto en publicidad oficial y los detalles del mismo, no es información de fácil acceso para el ciudadano en los municipios queretanos. No obstante, es importante señalar que en muchos casos, el recurso de revisión fue un mecanismo eficaz para acceder a la información, ya que de los 16 recursos interpuestos, en 9 casos se mejoró la respuesta inicial.

Además, el predominio de criterios difusos – que al parecer, tampoco forman parte de algún tipo de documento oficial expedido por los municipios – respecto a la asignación de los recursos para que los gobiernos se anuncien en los medios, propicia un ejercicio discrecional basado en intereses políticos y económicos particulares que limita la pluralidad informativa.

Es necesario introducir en la agenda pública, la discusión sobre la conveniencia de regular montos y mecanismos de asignación y contratación de gasto en publicidad oficial, de tal modo que se reduzca el riesgo de relaciones clientelares o prácticas autoritarias entre los gobiernos (estatal y municipal principalmente, aunque también con otros órganos del Estado) y los medios de comunicación en detrimento de la libertad de expresión y la calidad de la información.

Ahora bien, para transparentar el gasto en publicidad oficial sería importante sistematizar el desglose de esa información y proponer una homologación de la misma para ser publicada en las páginas de inter-

net de los 18 municipios, de tal suerte que sea información disponible, accesible y comparable de forma permanente. Así, surgiría también un instrumento de vigilancia y control.

En cuanto al gasto en publicidad oficial en los municipios queretanos, no puede pasar inadvertida la disparidad del gasto en el municipio de Querétaro y el resto; la capital del estado se mantuvo en la parte alta de la tabla en todas las categorías de información. Corregidora, por su parte, sigue un patrón similar al de Querétaro, aunque con mucho menos contundencia.

Resultaron reveladores algunos municipios de tipo rural que tuvieron altos registros en las categorías de gasto y también destaca que los municipios con la calificación más alta en el índice, gastaron poco o moderadamente. Por el contrario, los municipios que más gastaron en total (Corregidora y Querétaro), solo entregaron información sobre una de las cinco variables que integraban la solicitud de información.

Por último, la práctica más compartida entre los municipios, es la de incrementar el gasto ejercido en relación con el inicialmente aprobado en el presupuesto de egresos para el año 2011.

No obstante, para poder determinar con certeza si se trata de cantidades de dinero público muy grandes, regulares o pequeñas, se requiere complementar con elementos cualitativos que aporten mayor profundidad y así saber no solo si es mucho o poco dinero, sino si esos montos son bien o mal gastados. A la vez, se necesitaría ampliar los parámetros comparativos tanto en tiempo como en territorio, extendiendo la aplicación del ejercicio a otros años para conocer si hay una tendencia hacia el aumento del gasto e, incluso, a municipios de otros estados. Se reitera que esta investigación es un primer acercamiento al objeto de estudio y, por tanto, tiene un carácter introductorio y descriptivo.

Lo que sí puede afirmarse con seguridad es que, por su naturaleza, la información sobre los gastos en publicidad oficial debería ser disponible y accesible. El tema amerita ser tomado en serio y recibir seguimiento, ya que la publicación sistemática de información confiable en conjunción con la existencia de criterios claros, principios definidos y lineamientos normativos que guíen la asignación y contratación de la pauta publicitaria en medios de comunicación, incrementará las posibilidades de que se lleve a cabo una práctica periodística profesional, un ejercicio pleno

de la libertad de expresión y del derecho de acceso a la información, así como una aplicación responsable del gasto con el objetivo de que la publicidad del sector público sea clara, objetiva, relevante y útil para la población en vez de ser considerada y usada como una herramienta que sirve para exaltar individuos y promover los intereses particulares de quienes integran la clase política y gubernamental.

Recomendaciones a los gobiernos municipales:

- Transparentar en su portal Internet el gasto en publicidad desglosando institución, gasto por medio, campaña, objetivo y documentación completa sobre contratación (contrato y facturas), presupuesto asignado e informes de ejecución.
- Establecer criterios claros a través de documentos oficiales con base en las recomendaciones de las instancias internacionales como “Principios para regular la Publicidad Oficial” del informe anual publicado en la Relatoría por la Libertad de Expresión de la OEA (CIDH, 2011, 7 de marzo).

Recomendación a los diputados locales:

- Promover una ley estatal para la regulación de la publicidad oficial con base en los 10 principios de la Relatoría por la Libertad de Expresión de la OEA.

## **Bibliografía**

Artículo 19 y Fundar-Centro de Análisis e Investigación (2011). *Diagnóstico sobre el Gasto en Comunicación Social y Publicidad en las Entidades Federativas*. Disponible en: <http://publicidad-oficial.com.mx/indice-gasto-publicidad-oficial-estados>

Caso de Corregidora, Colón y Querétaro (2011). Disponible en: <http://www2.queretaro.gob.mx/disco2/servicios/LaSombra-deArteaga/> y [http://www.municipiodequeretaro.gob.mx/finanzas/presupuesto\\_egresos/presupuesto2011.pdf](http://www.municipiodequeretaro.gob.mx/finanzas/presupuesto_egresos/presupuesto2011.pdf)

Caso del municipio de Querétaro (2011). Disponible en: [http://www.municipiodequeretaro.gob.mx/finanzas/ejercicio\\_pp-to\\_y\\_montos/2011/ejercicio\\_ppto\\_y\\_montos\\_dic\\_11.pdf](http://www.municipiodequeretaro.gob.mx/finanzas/ejercicio_pp-to_y_montos/2011/ejercicio_ppto_y_montos_dic_11.pdf)

INEGI (2010). *Censo de Población y Vivienda*. Disponible en: <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/mexicocifras/default.aspx?sr-c=487&e=22>

CIDH (2011, 7 de marzo). *Informe Anual*. Volumen II, Documento 5. Disponible en: [http://www.cidh.oas.org/annualrep/2010sp/RELATORIA\\_2010\\_ESP.pdf](http://www.cidh.oas.org/annualrep/2010sp/RELATORIA_2010_ESP.pdf)

# **Panorama de la rendición de cuentas en los gobiernos estatales**

*Sergio Monroy González*

## **Introducción**

Este trabajo pretende describir el panorama actual de la rendición de cuentas en los gobiernos estatales en México. El debilitamiento del Presidencialismo Mexicano ha abierto la puerta a los gobiernos estatales para tener más autonomía y un poder discrecional jamás antes visto. En este sentido, la tarea fundamental es el establecimiento de pesos y contrapesos que permitan controlar ese poder. El concepto de rendición de cuentas denota la preocupación continua por controles y contrapesos, por la supervisión y la restricción del poder. Todo sistema de rendición de cuentas debe incluir: sistemas de acceso a la información, sistemas contables y sistemas de responsabilidades y evaluación. El poder de discrecionalidad de los gobernadores se agrava por la falta de coherencia del sistema de rendición de cuentas plasmado en la Constitución Mexicana y además por problemas de diseño institucional en las instancias encargadas del acceso a la información y el control y evaluación gubernamental. Finalmente señalamos que es importante que toda reforma al sistema de rendición de cuentas sea acompañada por esquemas de participación ciudadana.

Uno de los rasgos característicos del sistema político mexicano desde el siglo XIX y hasta la década de 1980 fue el centralismo. Entre las varias manifestaciones del centralismo mexicano encontramos el control político y económico que se ejerció sobre las entidades federa-tivas. Pablo González Casanova (1965: 37-41) advertía ya de esta si-tuación en la década de los sesenta cuando señalaba que los gobiernos estatales dependían del Gobierno Federal en tres aspectos: el aspecto político en el cual los gobernadores podían ser depuestos con relativa facilidad mediante distintos recursos jurídicos como la renuncia volun-taria y la desaparición de poderes; en su momento, también existió un aspecto militar a través de los "Comandantes de Zona" designados por el Ejecutivo Federal; y finalmente, el aspecto económico, a través de la concentración financiera el Ejecutivo Federal disponía de recursos que aplicaba con perspectiva nacional, mientras que las haciendas estatales tenían una enorme limitación de sus funciones públicas y una debilidad política estructural.

En palabras de Rogelio Hernández (2008: 13) "se mantuvo la condición federalista pero el gobierno central asumió plenamente la conducción del país, no sólo en los asuntos políticos sino también en los económicos y administrativos".

Sin embargo, a partir de la década de los ochentas se presentaron diversos cambios que acrecentaron el poder de los gobiernos locales y fortalecieron su autonomía. Las necesidades económicas llevaron al gobierno federal a descentralizar algunas tareas prioritarias (edu-cación, salud, entre otras). Paralelamente, la democracia electoral se vuelve una realidad y se estimula la competencia partidista con lo que se hace posible que la oposición obtenga posiciones relevantes.

Ante un Presidencialismo débil, los gobernadores han alcanzado un poder que carece de controles. En relación a este poder sin contro-les encontramos dos tendencias, por una parte la acción concertada, independiente del origen partidario que se ha centrado en la mayor búsqueda de recursos presupuestales; y la otra, es que reviven los lide-razgos caciquiles, que al no encontrar límites efectivos ceden a la ten-tación del abuso de poder y la impunidad (Hernández, 2008: 15-16).

En este sentido, la tarea fundamental es el establecimiento de pesos y contrapesos que permitan controlar ese poder. El concepto de rendi-

ción de cuentas denota la preocupación continua por controles y contrapesos, por la supervisión y la restricción del poder (Schedler, 2003: 9).

El objetivo de este ensayo es exponer el panorama de los principales problemas de carácter institucional que provocan que no exista un verdadero sistema de rendición de cuentas en los gobiernos estatales. Para esto primero se expondrán diversas conceptualizaciones de la rendición de cuentas para después pasar a la exposición de las problemáticas. De entrada existe un entramado constitucional de rendición de cuentas que es poco coherente entre sí. Además existe otro problema de carácter institucional que limita la rendición de cuentas y es el que tiene que ver con las instancias encargadas de la evaluación y control de la Administración Pública, así como de los órganos garantes de la transparencia y el derecho de acceso a la información. Finalmente, cerramos con un apartado en el que se propone una ruta para cambiar la situación de la rendición de cuentas a nivel estatal.

## Conceptualizando la Rendición de Cuentas

En política primero viene el poder y luego la necesidad de controlarlo. Para John Ackerman la rendición de cuentas se define como un "proceso pro-activo por medio del cual los servidores públicos informan, explican y justifican sus planes de acción, su desempeño y sus logros y se sujetan a las sanciones y recompensas correspondientes". El comportamiento pro-activo que implica la rendición de cuentas exige constante diálogo, explicación y justificación de las acciones gubernamentales (Ackerman, 2008: 16).

Tanto Andreas Schedler (2003) como Eduardo Guerrero (2008), señalan que la rendición de cuentas tiene varias dimensiones para su análisis. Por un lado tenemos, la obligación de políticos y funcionarios de informar sobre sus decisiones y justificarlas en público (lo que se conoce como "responsabilidad" o *answerabilify*), y por el otro, incluye también la capacidad de sanción a políticos y funcionarios cuando han transgredido (violado) sus deberes públicos (*enforcement*). La primera dimensión, tiene el imperativo de hacer responsables a los políticos sobre sus decisiones y acciones, y después, a justificarlas en la arena



pública. Nos referimos aquí a la relación política por excelencia: la relación gobernante gobernado, en la que el gobernante rinde cuentas de sus actos y decisiones (u omisiones) al ciudadano, esto en el ideal de un régimen democrático. Lo anterior se considera como una relación específica entre dos sujetos de los cuales uno tiene el derecho de mandar y el otro el deber de obedecer.

López Ayllón y Haddou Ruiz argumentan lo anterior a través de la teoría del principal agente: los "supervisores" (es decir, aquellos agentes a los que se les rinde cuentas) pedirán a los "supervisados" (aquellos que rinden cuentas) que informen todo lo relacionado con sus decisiones y que expliquen sus decisiones. La primera parte de la obligación de responder implica una dimensión informativa que incluye el derecho (del supervisor) de recibir información y, por consiguiente, la obligación (del supervisado) de entregarla. Asimismo, comprende los mecanismos institucionales para informar de las acciones y decisiones, aun cuando no haya solicitud específica de información (López y Haddou, 2007: 106).

La segunda dimensión, según Schedler, hace referencia a la observancia de la ley, el estado de derecho. A hacer valer la ley, si es necesario por la fuerza (Schedler, 2004: 16). O'Donnell (1998: 29) señala también que para que la rendición de cuentas sea efectiva "deben existir agencias estatales autorizadas y dispuestas a supervisar, controlar, rectificar y/o sancionar actos ilícitos".

Eduardo Guerrero al respecto va a mencionar que deben existir algunos elementos para que se dé la rendición de cuentas: "una persona, A, rinde cuentas a otra, B, si se cumplen dos condiciones. Primero, hay un entendimiento de que A está obligado a actuar de alguna manera a favor de B. Segundo, B tiene la capacidad a través de algunas reglas formales, o quizá informales, de sancionar o tras el argumento de Schedler y el de O'Donnell subyace la literatura neo institucionalista que señala que para que las instituciones sean efectivas se debe contar con mecanismos de monitoreo y vigilancia para que se detecte cuando alguien viole la norma, pero además debe haber mecanismos de sanción para que el responsable sea castigado. Premiar a A por sus actividades o por su actuación en esa modalidad" (Guerrero, 2008: 81).

Hasta ahora las definiciones de Schedler, López Ayllón y Haddou

y Guerrero toman en cuenta solo dos sujetos: A en relación a B. Sin embargo, debemos recordar que el tema de la rendición de cuentas adquiere particular importancia en los regímenes democráticos. Para que exista una rendición de cuentas verdadera es indispensable un marco jurídico y político de responsabilidades: el principio de legalidad y una vocación democrática. Merino y López Ayllón (2010) introducen al debate un tercer actor que denominan "G":

"En este modelo el tercer actor, al que hemos llamado G, no tiene obligaciones ni atribuciones precisas: no es el sujeto A, obligado a rendir cuentas, ni tampoco la autoridad B, investida de facultades para examinar al sujeto obligado. Lo que G tiene son derechos fundamentales, políticos y sociales, que puede ejercer en cualquier momento y por todas las vías jurídicas y políticas que tiene a su alcance" (Merino y López Ayllón, 2010: 7).

Para recapitular lo que se ha dicho hasta ahora, podemos señalar que la rendición de cuentas es un concepto que abarca tres mecanismos conjuntos: información (transparencia), justificación de las decisiones y acciones de los servidores públicos (ya sean electos o designados), y sujetar a quienes ejercen el poder a la posibilidad de ser sancionados.

Tras el concepto de la rendición de cuentas subyace el hecho de que el poder siempre tiende a la opacidad, al secreto. Entonces la misión de la rendición de cuentas consiste en limitarlo, evitar arbitrariedades y abusos por parte de quienes detentan el poder

### *Los Problemas*

En términos generales existen tres elementos tangibles que permiten la existencia de un sistema eficaz de rendición de cuentas en los gobiernos estatales. Primero y regresando a la definición de Schedler se necesita información la cual se encuentra regulada por dos leyes fundamentalmente: las leyes de acceso a la información (Lals) y la Ley Nacional del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica". Segundo, para que haya rendición de cuentas se necesitan cuentas, es decir, los registros contables para dar seguimiento y control de los recursos públicos. La Ley que regula la materia es la Ley General de Contabilidad

Gubernamental. Tercero y en la misma lógica que señala O'Donnell, se necesitan responsables, en este punto se deben contemplar las leyes en materia de fiscalización y las de responsabilidades administrativas.

El otro conjunto de problemas relacionados con la rendición de cuentas a nivel estatal tiene que ver con el diseño institucional de los órganos encargados de velar por el acceso a la información así como de aquellos designados para fiscalizar, controlar y, en su caso, sancionar. Vayamos por partes.

#### *a) Elementos Constitucionales*

En los últimos años se han hecho modificaciones importantes a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Como tal la Constitución no contiene la frase "rendición de cuentas" en ninguno de sus apartados, sin embargo, hay varios elementos que apuntan hacia un sistema en la materia. La primera reforma importante es la del 20 de Julio de 2007 en la que se adiciona un segundo párrafo con siete fracciones al artículo sexto constitucional.

El nuevo párrafo segundo del artículo 6° establece los principios y bases que regirán el derecho de acceso a la información pública gubernamental en todo el país. Entre los principios fundamentales de esta reforma encontramos el principio de máxima publicidad, la protección a los datos de la vida privada de las personas, el acceso gratuito y sin necesidad de acreditar interés alguno a la información, mecanismos de acceso expeditos y procedimientos de revisión expeditos que se sustanciarán ante órganos con autonomía, la preservación de los archivos administrativos, la información de los recursos públicos que se entreguen a personas físicas y morales, y la sanción por la inobservancia a las disposiciones en materia de acceso a la información.

Como aclara Sergio López Ayllón, "se trata de las bases mínimas del derecho (de acceso a la información) y que, por ello, el Congreso de cada Estado y el de la Federación tienen la posibilidad de ampliarlo tanto como lo consideren pertinente en las leyes que para el propósito expidan" (López Ayllón, 2009: 16).

Punto importante es señalar que la reforma contiene un artículo transitorio en el que "la Federación, los Estados y el Distrito Federal,

en sus respectivos ámbitos de competencia, deberán expedir las leyes en materia de acceso a la información pública y transparencia, o en su caso, realizar las modificaciones necesarias, a más tardar un año después de la entrada en vigor de este Decreto".

Las primeras Las estatales entraron en vigor en el año 2002, y a partir de julio de 2007 tenían la obligación de reformarse para cumplir con los requisitos de la reforma citada. Sin embargo, datos de Ríos Cázares y Cejudo (2010: 132-137) apuntan que de 32 Las (sin contar a la Federal) al corte de 2008, 14 no habían sido modificadas, lo que equivale al 44% de las leyes estatales en la materia. Hasta aquí el primer elemento problemático en lo que concierne al diseño constitucional y que aplica a los estados.

Pasemos al tema de las cuentas. Aquí vale la pena señalar como lo han hecho Merino y López Ayllón (2010: 13) que hasta ahora los esquemas presupuestarios y contables en los tres órdenes de gobierno son incompatibles. Ello genera heterogeneidad en la aplicación de los procedimientos de planeación, programación, presupuestación, ejecución, control y seguimiento del gasto público.

Aquí encontramos otra reforma constitucional que tiene que ver con el sistema de rendición de cuentas. Con la reforma a la fracción XXVIII del artículo 73 de la Constitución, se faculta al Congreso para expedir leyes en materia de contabilidad gubernamental que regirán la contabilidad pública y la presentación homogénea de información financiera, de ingresos y egresos, así como patrimonial para la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos políticos administrativos de sus demarcaciones territoriales, a fin de garantizar su armonización a nivel nacional.

El homogenizar los sistemas contables permitiría una adecuada comparación y evaluación de los informes a nivel nacional. Además, señalan Merino y López Ayllón (2010: 13), para el caso de los municipios es una cuestión urgente en el sentido de que existen muchos cuya contabilidad "se reduce a simples informes de flujo de ingresos y egresos y hay carencia absoluta de registros confiables". Alberto J. Olvera (2009) señala incluso que la falta de normatividad al respecto fomenta la corrupción en la medida en que hace imposible dar seguimiento adecuado a los fondos transferidos por el Gobierno Federal a los Estados y Municipios, ejemplo de ello es el Ramo 33.

Para tal efecto con fecha 31 de diciembre de 2008 se publica la Ley General de Contabilidad Gubernamental. En los transitorios de la citada Ley se otorga un plazo muy generoso (finales de 2012) para establecer la homogenización de cuentas a nivel nacionales (es decir, en todos los niveles de gobierno). Según Alberto J. Olvera (2009: 23) se trata de un periodo inexplicablemente largo para un proceso técnico que podría ser de fácil solución. La Ley, una vez que se aplique implicará una verdadera revolución contable que puede fortalecer la rendición de cuentas intra estatal.

Lo importante a destacar aquí es que los Estados tienen el reto de crear sistemas contables que permitan una rendición de cuentas verdadera. Nos referimos a que todo sistema contable tiene como objetivo proveer de información financiera para la toma de decisiones estratégicas del gobierno, sin embargo, esta información deberá ser lo suficientemente clara tanto para los propios funcionarios como para la ciudadanía en general y en este sentido, tener coherencia con el derecho de acceso a la información y la transparencia.

Finalizando la exposición de los elementos que hacen posible la rendición de cuentas encontramos los sistemas de responsabilidad. Constitucionalmente el sistema de responsabilidades de los servidores públicos se encuentra en el artículo 109 Y deja a las legislaturas de los Estados la expedición de leyes de responsabilidades administrativas de los servidores públicos. Los principios involucrados en esta parte del sistema de rendición de cuentas son los contenidos en la fracción III del citado artículo: legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deberán observar el desempeño de los servidores públicos.

Sin la posibilidad de sanción no hay rendición de cuentas completa (Olvera, 2010: 11). La idea subyacente es que se puede fincar una responsabilidad después de un proceso de evaluación, es decir, que los ejecutores de políticas, presupuestos, etcétera cumplan los objetivos con eficacia, eficiencia, economía y desde luego legalidad y transparencia. En este sentido, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 134, señala que en materia de evaluación del ejercicio de los recursos públicos la función deberá ser llevada a cabo por instancias técnicas que establezca la Federación, los Estados

y el Distrito Federal, sin embargo, deja sin establecer el modelo que deberán seguir los citados órganos. Es decir, da libertad a los entes para su diseño.

En relación a estos órganos técnicos, Alberto J. Olvera señala el ejemplo a nivel federal: la Auditoría Superior de la Federación (ASF). La ASF tiene a su cargo la fiscalización de la cuenta pública" sin embargo, no tiene capacidad jurídica de sanción a los funcionarios públicos, por lo que para iniciar un procedimiento de sanción debe pedir la intervención de un órgano dependiente del propio Poder Ejecutivo: la Secretaría de la Función Pública. En los Estados existe un problema similar. "Históricamente las instancias de control estatales (Oficinas de Fiscalización Superior) han padecido una casi total carencia de autonomía política, técnica y financiera" lo que permite que el ejercicio presupuestal de muchos gobiernos estatales y municipales se produzcan en medio de la opacidad y la discrecionalidad.

Hasta aquí un planteamiento fundamental es la heterogeneidad. Heterogeneidad de leyes de acceso a la información y de los principios que de ellas emanan, heterogeneidad de sistemas contables y peor aún incompatibilidad entre los mismos a nivel nacional, finalmente heterogeneidad en las instancias técnicas que evalúen el ejercicio de los recursos públicos.

Merino y López Ayllón (2010: 18-19) son muy claros al señalar que "una mirada a las normas constitucionales que se relacionan con la rendición de cuentas nos permite afirmar que a lo largo del tiempo no se ha construido un auténtico sistema en la materia, sino varias disposiciones conceptualmente relacionadas. Desde su diseño constitucional estos conjuntos de normas que deberían integrar el sistema de rendición de cuentas están organizados conforme a principios distintos, con relaciones frágiles e inciertas y responden a racionalidades y propósitos diversos".

5 Artículo 1 del Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación.

En resumen, la falta de rendición de cuentas se debe a legislaciones que no son coherentes entre sí y que permiten también diseños institucionales incompatibles

## *b) El Diseño Institucional*

Pasando al diseño institucional para la rendición de cuentas en las entidades federativas, encontramos dos cuestiones fundamentales, el diseño de las contralorías estatales así como el de los órganos garantes del derecho de acceso a la información. Siguiendo el orden establecido comencemos con la cuestión informativa.

Toda Ley de Acceso a la Información va a cambiar el hábitat donde se mueve la Administración Pública. Con la publicación de estas Leyes, los funcionarios públicos deberán dejar de pensar en la información en términos de patrimonio propio para considerarla ahora como un bien público, del cual sólo son gestores (Monroy, 2008: 11). Evidentemente esto va a llevar a que existan resistencias y viciosos burocráticos para evadir la nueva responsabilidad. Con esto en mente, los legisladores crearon a nivel Constitucional, la figura del órgano garante con autonomía de gestión, operación y decisión responsables de garantizar el derecho de acceso a la información.

Podemos encontrar dos características fundamentales en los órganos garantes, por un lado, la especialización en la cual se entiende al órgano garante con una única función: la materia del derecho de acceso a la información y la protección de los datos personales. La otra característica y que reviste fundamental importancia para la rendición de cuentas es la independencia: "es un mandato claro que busca asegurar la imparcialidad de sus decisiones e impedir la subordinación jurídica, orgánica o política a cualquier otra autoridad en el ámbito de su competencia. La Constitución otorga tres autonomías específicas: operativa, de gestión y de decisión":

- Operativa: consiste en la administración responsable con criterios propios.
- De Gestión: se refiere a la aprobación de sus proyectos de presupuestos y ejercer su presupuesto con base en los principios de eficacia, eficiencia y transparencia sujetándose a la normatividad, la evaluación y el control de los órganos correspondientes.

- De Decisión: supone una actuación basada en la Ley y en la capacidad de un juicio independiente debidamente fundado y motivado, al margen de las autoridades en turno (López Ayllón, 2009: 56-57).

Tomando en cuenta la investigación de Ríos Cázares y Cejudo (2010: 138-141) encontramos, de nuevo, a nivel estatal una heterogeneidad respecto a las autonomías. La clasificación de estos autores toma en cuenta cuatro tipos de autonomía: presupuestaria, operativa, de decisión y de gestión. De esta forma, de 32 sujetos estudiados, sólo 5 estados (15.6% del total) reconocen las cuatro autonomías: Baja California Sur, Durango, Nuevo León, San Luis Potosí y Tamaulipas", De la misma forma, sólo 15 de 32 sujetos estudiados reconocen la autonomía de decisión, es decir, menos de la mitad de los órganos garantes estatales tiene capacidad de decidir al margen de las autoridades en turno.

López Ayllón (2009) señala que los órganos garantes tienen una primera función que deriva de la Constitución; la cual consiste en resolver las controversias que se dan entre las autoridades y los particulares cuando las primeras niegan o limitan el ejercicio del derecho de acceso a la información, a los datos personales o la rectificación de los mismos. Esto se hace mediante el procedimiento de revisión. Además de esta función, los órganos garantes pueden tener otras entre las que podemos destacar las siguientes:

Cabe mencionar que existen algunas legislaciones tan vagas que ni siquiera señalan que tipo de autonomía tienen sus órganos garantes, en concreto los casos de Baja California, Chihuahua, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, Morelos, Oaxaca, Quintana Roo, Tlaxcala, Vera cruz y Yucatán (Ríos Cázares y Cejudo, 2010: 138-141).

- La regulatoria, relacionada con la expedición de criterios o lineamientos que reglamentan diversos aspectos técnicos de su ejercicio (por ejemplo, los criterios de clasificación de información o los lineamientos para el archivo de documentos).
- La de supervisar el cabal cumplimiento de las leyes de acceso a la información por parte de los sujetos obligados.



- La de promoción del ejercicio de acceso a la información.
- La de proteger y promover la protección de datos personales.
- La de sanción, cuando se les otorga facultades para sancionar a los servidores públicos que desobedezcan la ley.
- Las subsidiarias en materia municipal, es decir, la de suplir a los municipios en el cumplimiento de las obligaciones que impone la ley cuando estos no tienen las capacidades necesarias (humanas, materiales o financieras) para hacerlo.

Haciendo un análisis de las funciones atribuciones que tienen los órganos garantes en las entidades federativas encontramos que ninguno de los Estados cumple con las seis funciones que menciona López Ayllón (2009). Solamente 2 estados tienen 5 de las 6 funciones (Aguascalientes y Durango).

Un dato que resalta es que prácticamente todos tienen la función de la promoción del derecho de acceso a la información (96.87%), sin embargo ¿De qué sirve la promoción de un derecho que en caso de ser violentado no existen garantías de sanción"? El análisis realizado señala que de 32 órganos garantes solamente tres (Durango, Guerrero y Tlaxcala) tienen capacidad de sanción según lo estipulado en las leyes locales en la materia (véase Tabla 1).

**Tabla1.** Funciones de los Órganos Garantes estatales, según lo estipulado por las Leyes de Acceso a la Información

Estado	Regulatoria	Supervisión	Promoción	Protección		Subsidiarias	Total funciones
				de Datos	Sanción		
Personales							
Aguascalientes	x	x	x	x	x		5/6
Baja California	x	x	x				3/6
Baja California Sur	x	x					2/6
Campeche	x	x	x				3/6
Chiapas	x	x	x				3/6
Chihuahua	x	x	x	x			4/6
Coahuila*	x	x	x				3/6
Colima		x	x	x			3/6
Distrito Federal		x	x	x			3/6
Durango	x	x	x	x		x	5/6
Guanajuato		x	x	x			3/6

Guerrero	x	x	x		x	4/6	
Hidalgo		x	x			2/6	
Jalisco	x	x	x			3/6	
Estado de México	x	x	x			3/6	
Michoacán	x	x	x		x	4/6	
Morelos	x	x	x			3/6	
Nayarit	x	x	x	x		4/6	
Nuevo León	x	x	x	x		4/6	
Oaxaca	x	x	x			3/6	
Puebla	x	x	x			3/6	
Querétaro			x			1/6	
Quintana Roo	x	x	x	x		4/6	
San Luis Potosí	x	x	x		x	4/6	
Sinaloa		x	x	x		3/6	
Sonora	x	x	x			3/6	
Tabasco		x	x	x		3/6	
Tlaxcala	x		x	x	x	4/6	
Tamaulipas		x	x			2/6	
Veracruz	x		x	x		3/6	
Yucatán		x	x	x		3/6	
Zacatecas	x		x			2/6	
TOTAL	23/32	28/32	31/32	14/32	3/32	3/32	-
PORCENTAJE	71.87	87.5	96.87	43.75	9.37	9.37	-

Fuente: Elaboración propia a partir de Leyes de Acceso a la Información de los Estados. Excepto Coahuila, cuya ley no contiene las atribuciones del órgano garante. En este caso, se recurrió a la Ley del Instituto Coahuilense de Acceso a la Información Pública.

Ahora bien, pasando al tema de las cuentas y los responsables (el sistema de sanciones) debemos hablar del tema de las contralorías u órganos de control internos. En la mayoría de las entidades federativas, las Contralorías tienen nivel de dependencia o secretaría. Aquí es importante señalar que en el caso de los gobiernos estatales, donde la participación ciudadana es reducida, se necesita de un órgano de control capaz de limitar las acciones de las burocracias y además evitar la captura de intereses particulares. Entre las atribuciones que comparten las contralorías a nivel estatal se señalan las siguientes:

- Definir sistemas de supervisión, control y evaluación gubernamental; Dar seguimiento y resolución a quejas ciudadanas; Con-

trolar la eficiencia del gasto; Dictaminar sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos y presentar denuncias ante las autoridades competentes;

– Practicar auditorías, revisiones e inspecciones a la administración pública centralizada e incluso descentralizada;

– Las contralorías son responsables del adecuado uso de los fondos federales por parte de las dependencias de la administración pública local y, en la mayoría de las entidades también debe supervisar el uso de estos recursos por parte de los gobiernos estatales (Ríos y Cejudo, 2010: 161-164).

Considerando este último punto y poniéndolo a manera de ejemplo de la falta de rendición de cuentas a nivel estatal debemos referirnos al tema de las participaciones federales. Las participaciones se integran en el Fondo General de Participaciones y el Fondo de Fomento Municipal y se asignan bajo criterios técnicos que dependen de las características socioeconómicas de los Estados. El 45.17% depende del número de habitantes, otro 45.17% está condicionado por la capacidad de recaudar impuestos y el resto de las participaciones por habitante entregadas en años anteriores. Rogelio Hernández advierte al respecto que los criterios principales favorecen a los Estados más desarrollados y con mayor capacidad recaudatoria. Sin embargo, la asignación no depende discrecionalmente del Gobierno Federal. El problema surge por las otras tres características del sistema de participaciones:

- 1) Se entregan directamente a los gobernadores;
- 2) No tienen destino determinado para invertirse y
- 3) su vigilancia corresponde a las instituciones estatales (Hernández, 2008: 139-140).

¿Qué se deriva del punto anterior? Que los gobierno estatales tienen una discrecionalidad infinita para aplicar estos recursos y además la tarea de control de los mismos recae o en las contralorías (dependientes del propio Ejecutivo) o de las instancias de fiscalización superior que generalmente dependen de los Congresos Locales.

Evidentemente, esto se agrava cuando en dichas legislaturas no se da el fenómeno del gobierno dividido.

Hay que destacar finalmente que las contralorías pueden tener un control administrativo efectivo, sin embargo, su dependencia con el Ejecutivo hace que el régimen de sanciones por incumplimiento, corrupción o ineficacia sea débil. Lo importante aquí sería el control democrático que se da solamente a través de la participación ciudadana (en cualquier de sus modalidades).

## Conclusiones

A partir del debilitamiento del Presidencialismo mexicano se da un fenómeno en el que los Ejecutivos estatales comienzan a obtener un poder cada vez más fuerte y en realidad, con pocos contrapesos. La primera conclusión resulta por demás obvia: crear un sistema coherente de rendición de cuentas en el cual los sistemas de acceso a la información y transparencia, así como el sistema contable y el de responsabilidades y sanciones compartan los mismos valores (incluso a nivel constitucional). Segunda conclusión, el conjunto de estos sistemas se denominaría "Sistema de Rendición de Cuentas". El mismo deberá integrar además los mecanismos que permitan el control externo, es decir, por parte de la sociedad a través de la participación ciudadana. Tercero, se debe realizar un estudio sistemático sobre los órganos de control estatales con la finalidad de que se establezca un mandato en el cual la participación de la ciudadanía sea requisito para las evaluaciones gubernamentales.

## Bibliografía:

Ackerman, John M. (2008). Introducción: Más Allá del Acceso a la Información. En Ackerman, John M. (coord.), *Más allá del Acceso a la Información. Transparencia, Rendición de Cuentas y Estado de Derecho*. México: Siglo XXI-Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

- González Casanova, Pablo (1965). *La democracia en México*. México: Era (Serie Popular).
- Guerrero Gutiérrez, Eduardo (2008). *Para entender la transparencia*. México: Nostra Ediciones.
- Hernández Rodríguez, Rogelio (2008). *El centro dividido. La nueva autonomía de los gobernadores*. México: El Colegio de México.
- López Ayllón, Sergio (2009). *El Acceso a la Información como un Derecho Fundamental: La Reforma al Artículo 6° de la Constitución Mexicana*. México: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (Cuadernos de Transparencia No. 17).
- López Ayllón, Sergio y Ali Haddou Ruiz (2007). Rendición de Cuentas y Diseño de Órganos Reguladores en México. *Gestión y Política Pública* XVI (1).
- Merino, Mauricio y Sergio López Ayllón (2010). La Rendición de Cuentas en México: Perspectivas y Retos. En Merino, Mauricio, Sergio López Ayllón y Guillermo Cejudo (coords.), *La Estructura de la Rendición de Cuentas en México*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM-CIDE.
- Monroy González, Sergio (2008). Transparencia, Burocracia y Nueva Gestión Pública: Análisis de la Ley Federal de Transparencia desde los Modelos Administrativos. *Análisis Social* 2, México, Universidad Iberoamericana Puebla.
- O'Donnell Guillermo (1998). Accountabilty Horizontal. *Estudios Políticos* 19, cuarta época, México, UNAM.
- Olvera Rivera, Alberto J. (2009). *La Rendición de Cuentas en México: Diseño Institucional y Participación Ciudadana*. México: Secretaría de la Función Pública (Cuadernos sobre Rendición de Cuentas No. 2).
- Ríos Cázares, Alejandra y Guillermo Cejudo (2010). La Rendición de Cuentas de los Gobiernos Estatales en México. En Merino, Mauricio, Sergio López Ayllón y Guillermo Cejudo (coords.), *La Estructura de la Rendición de Cuentas en México*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM-CIDE.
- Schedler, Andreas (2004). *¿Qué es la Rendición de Cuentas?* México: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (Cuadernos de Transparencia No. 3).

# **La institucionalización democrática de los partidos políticos.**

## **La transparencia, un camino**

*José Ojeda Bustamante  
Tamara López Ortega*

### **1. Introducción**

La transparencia como una de las variables de la consolidación democrática se ha movido más allá de las dependencias gubernamentales para alcanzar a otras instituciones como los partidos políticos, quienes al tener el monopolio del acceso al poder, deberían ser organizaciones expuestas al escrutinio público, capaces de canalizar los temas de la agenda social y trasladarlos a la agenda gubernamental, en un ejercicio de diálogo horizontal con la sociedad.

La consolidación de la democracia en México ha posicionado los temas de la transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas, como pilares fundamentales de este proceso, abandonando así, la concepción simplista que reduce a la democracia al procedimiento por medio del cual el pueblo vota para elegir entre distintas opciones electorales; pues hay democracia más allá del voto. Es decir, las dimensiones del proceso democrático alcanzan las esferas del ejercicio del poder más allá de quién gobierna, haciendo énfasis en el

funcionamiento cotidiano de la democracia: cómo gobierna ese poder, de qué manera toma decisiones, cómo se conocen sus actos, y cuál es la estructura interna de ese poder (Silva–Herzog, 2003).

En este sentido la dinámica democratizadora ha trasladado la demanda de transparencia y rendición de cuentas a otros escenarios fuera de la gestión pública como lo son los partidos políticos, debido al innegable papel que hoy por hoy juegan. Parafraseando a Jacqueline Peshard, los mexicanos bien saben que conforme se intenta avanzar en el proceso de consolidación democrática, los partidos políticos tienden a ocupar un sitio cada vez más importante en el funcionamiento del Estado, al contar con facultades políticas decisivas y exclusivas.

Los partidos políticos, que junto al papel de las reformas electorales configuraron el espacio de competencia política logrando mayores niveles de competitividad política, no pueden verse sustraídos en el actual proceso de consolidación democrática al no ser contemplados como uno de los espacios que necesariamente deben ser sometidos al escrutinio público debido a su fuerte incidencia en la vida pública.

La importancia de poder transparentar estas entidades de carácter público reside en la exigencia por parte de la ciudadanía, cada vez más informada, no solo de saber cuánto y cómo se gasta el presupuesto público al que acceden, sino de abrir canales directos de participación que garanticen una verdadera representación de ésta asegurando el papel de los partidos políticos como verdaderos intermediarios entre la sociedad y el Estado.

La democratización de los espacios de participación política es necesaria para la legitimación del régimen actual de partidos, toda vez que requiere del aval de la sociedad para seguir siendo el único canal de acceso al poder. Por lo que, sería pertinente contar con un conjunto de reglas claras que obligaran a estas entidades a transparentar y rendir cuentas a los ciudadanos, quienes deberán de adoptar una actitud proactiva de participación para hacer efectivas estas reglas.

La institución de la representación política, como mecanismo a través del cual la deliberación pública y las decisiones de gobierno se trasladan desde el titular de la soberanía democrática (el pueblo) hacia sus agentes (los representantes), establece la frontera histórica

y teórica entre la democracia antigua o directa y la moderna o representativa (Malamud, 2003)

De la mano de la democracia que surgió como sistema de gobierno a mediados del siglo XIX, los partidos políticos han estado ahí desde entonces, sin embargo, sólo recientemente han sido sometidos al reclamo de hacerse transparentes y de rendir cuentas tanto frente a sus propias bases sociales y sus electores, como frente a las autoridades públicas (Peschard, 2005).

La demanda hacia los partidos políticos no está exclusivamente relacionada con las cuestiones monetarias o de financiamientos público y/o privado, sino que va más allá, y se interesa por cuestiones como la participación efectiva de los ciudadanos, simpatizantes y militantes en la definición de las plataformas electorales, en la designación de los candidatos y sus perfiles, en el seguimiento de sus propuestas de campaña transformadas en agenda gubernamental, etc.

Y a partir de lo anterior nos planteamos tres principales preguntas:

- Actualmente la agenda gubernamental propuesta por los partidos políticos ¿corresponde con las principales demandas ciudadanas?
- ¿Cómo y con qué mecanismos cuentan para construir un diálogo horizontal con la sociedad?
- ¿Cómo se reproducen los valores democráticos dentro de su organización?

El objetivo principal de este trabajo es poner sobre la mesa del debate público el tema de la transparencia en los partidos políticos como elemento sustantivo de la consolidación democrática, no sin antes, abrir un espacio para hacer un recuento conceptual de la definición de Democracia, Transparencia, Acceso a la información y Rendición de cuentas, así como la relación que hay entre estos conceptos, el largo camino que se ha recorrido y los espacios que se han conquistado, para al final, asentar algunas reflexiones que comprometan a la sociedad en su conjunto a trabajar en este tema.



## 2. Transparencia, Acceso a la Información y Rendición de Cuentas

En el proceso de consolidación democrática que ha vivido México en el último siglo, ha sido determinante para entender nuestra realidad actual, el tema de la transparencia, pues, además de haber alcanzado un reconocimiento importante en un sector amplio de la población, es el principio de un ejercicio de poder público en público (Ugalde, 2003).

En la actualidad, la transparencia y el acceso a la información pública son herramientas que los ciudadanos ya han empezado a conocer y a oír, pero aún tenemos un camino por recorrer: se requiere un rediseño en lo institucional, pero también una transformación en los patrones culturales de la población.

Cuando pedimos que el gobierno sea transparente, estamos solicitando que estas organizaciones que lo conforman hagan del dominio público información con la cual diseñan, ponen en práctica, y evalúan las políticas públicas que están bajo su responsabilidad.

La transparencia no implica un acto de rendir cuentas a un destinatario específico, sino la práctica de colocar la información en la “vitrina pública” para que aquellos interesados puedan revisarla y analizarla. Pero la transparencia no puede ser vista sólo como un aparador limpio que proteja los asuntos públicos, sino como una ventana abierta y en constante interacción que sirva como medio para incidir en la vida social, fortaleciendo la legalidad, pero combatiendo la corrupción y la ineficacia.

En toda democracia consolidada los ciudadanos tienen derecho a la diversidad de fuentes de información independientes y de carácter gubernamental, que le permitan evaluar acciones, establecer opiniones y participar en el espacio público y político. El derecho de acceso a la información pública se focaliza en el ámbito del derecho a la información, entendido éste como la garantía que toda persona tiene para obtener noticias, datos, hechos, opiniones e ideas, informar y ser informada, y engloba tanto libertades individuales (libertad de pensamiento, expresión e imprenta) como otras de carácter social (el derecho de los lectores, escuchas o espectadores a recibir información objetiva, oportuna y el acceso a la documentación pública) (Navarro, 2004).

El derecho referido en el párrafo anterior está contemplado en La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como derecho

fundamental, y por otro lado, en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en la que se le otorga a los ciudadanos el derecho a conseguir información bajo el resguardo del gobierno, sin la necesidad de demostrar interés legal.

Por lo tanto, el derecho de acceso a la información, consiste en un conjunto de normas jurídicas que permiten analizar los registros y datos públicos en posesión de los órganos del Estado, es decir, es un derecho que permite a los ciudadanos pedir documentos al gobierno (Aguilar, 2006).

La voluntad por transparentar el quehacer público siempre debe ir acompañada de una actitud proactiva por parte de los servidores públicos y los representantes electos por la ciudadanía (Guerrero, 2006). Entonces debemos partir de que la transparencia es proactiva porque pone disponible al ciudadano la información, aun cuando el ciudadano no necesite la información, ó no la utilice, y el acceso a la información es reactiva, porque el ciudadano solicita la información que no está disponible.

Al día de hoy, en nuestro país, existe un consenso generalizado de que rendición de cuentas es la traducción más idónea del término anglosajón *accountability*: ser responsable de algo ante alguien.

Para Schedler, la rendición de cuentas en el ámbito político es un concepto de dos dimensiones que denota, por un lado, la obligación de los políticos y funcionarios públicos de informar y justificar sus actos (*answerability*) y, por el otro, la capacidad para imponer sanciones negativas a los funcionarios y representantes que violen ciertas normas de conducta (*enforcement*).

La rendición de cuentas se define como la obligación permanente de los mandatarios para informar a sus representados de los actos que llevan a cabo en su nombre.

La rendición de cuentas significa responsabilidad no en el sentido moral, sino en el social-jurídico de ser responsable de algo ante alguien, pues hablar de ésta desvinculada de la obligatoriedad es un enfoque parcial, pues rendir cuentas es estar por obligación disponible a ser requerido a informar del cumplimiento de responsabilidades (Aguilar, 2002).

Es importante mencionar que hay una clasificación importante elaborada por Guillermo O'Donnell que divide a la rendición de cuentas

en horizontal y vertical. La rendición de cuentas horizontal se refiere a la existencia de agencias estatales para emprender acciones que van desde la supervisión hasta sanciones penales de otras agencias del Estado mientras que la rendición de cuentas horizontal describe una relación entre desiguales (Ugalde, 2003: 31) que es ejercida por los ciudadanos a través del voto o por los medios de comunicación a través de la crítica pública.

Es innegable que la delimitación de estos conceptos es clave en este proceso que tiene como objetivo trasladar estas herramientas hacia otras organizaciones que, por su importancia, que va más allá del ejercicio de presupuesto público, deciden el rumbo de la agenda nacional en nuestro país al ser la voz misma de la ciudadanía.

### **3. La Rendición de Cuentas en la Democracia**

Si para Platón el conocimiento de las verdades de la política debía estar reservado al selecto club de los reyes, de los aristócratas, del gobernante que está por encima de la plebe, dos mil años después, para Rawls ocurre exactamente lo contrario: los políticos y gobernantes están obligados a razonar públicamente sus acciones y decisiones, deben rendir cuentas a los gobernados (Zepeda, 2003: 23).

La rendición de cuentas se ha constituido en el elemento central de las democracias representativas contemporáneas, pues en su realización se encuentra uno de los principales instrumentos para controlar el abuso del poder y garantizar que los gobernantes cumplan con transparencia y honestidad el mandato hecho por la ciudadanía.

Hoy por hoy en la medida que evoluciona el sistema político mexicano, es mayor la demanda de cierto sector de la ciudadanía por información precisa y por su participación en la toma de decisiones, puesto que la concepción antigua de la divinidad del poder ha sido sustituida por aquella concepción en la que la soberanía reside en los ciudadanos, y son éstos quienes delegan el poder a los gobernantes, quienes a su vez, tienen la responsabilidad ante los ciudadanos de informar de su quehacer; de esta manera, se explica la importancia de contar con un sistema eficaz de rendición de cuentas en los gobiernos

y, recientemente, en los partidos políticos, pues estos últimos se han erigido en el motor de la vida democrática.

Es imprescindible detenernos en este punto para aclarar nuestra concepción de democracia, ya que además de ser la principal justificación teórica del fortalecimiento de las prácticas de transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas, lo es también al trasladar este debate al espacio de los partidos políticos.

La complejidad del concepto democracia es un arduo debate que por mucho tiempo ha permanecido entre los científicos sociales preocupados por estos temas, y que no tiene que ver con la traducción literal del vocablo griego a nuestro idioma: gobierno popular, gobierno del pueblo, pues en esto, no existe mayor complicación, sino más bien, con aquella concepción que nos puede ayudar a referir aquel régimen deseable y posible, a una democracia realista pero no cínica, con ideales pero sin utopías, es decir, una forma de gobierno definida como la participación de los ciudadanos en la acción gubernativa por medio del sufragio, y de su capacidad de control efectivo sobre el actuar del Estado (Ugalde, 2003). No como el economista austriaco Joseph A. Schumpeter, que en su afán de construir un modelo extremadamente realista, aseveraba que el papel del pueblo en un régimen democrático, es producir gobierno, no ser gobierno, reduciendo de esta manera su teoría democrática al proceso electoral.

El acto electoral es crucial para determinar la existencia de un régimen democrático, pues sin voto no hay democracia, sin embargo, hay democracia fuera del voto, pues ésta abarca todas las acciones del ejercicio del poder público (Ugalde, 2003). Y es del funcionamiento de la democracia de lo que nos interesa hablar: cómo se gobierna con este poder, de qué manera se toman decisiones, cómo se conocen los resultados, cuál es la estructura interna de ese poder, quién fiscaliza el empleo correcto de los recursos públicos, y en el caso específico de los partidos políticos, cómo se articula el diálogo con la ciudadanía, cómo se construye su agenda social, política y económica que aspira más tarde a convertirse en agenda gubernamental, qué procedimientos democráticos efectivos rigen su vida interna.

Durante mucho tiempo los esfuerzos democratizadores estuvieron concentrados en las urnas, es decir, en la preocupación por la alternan-

cia y el conteo efectivo de los votos, dejando de lado la preocupación sobre el ejercicio del poder y la necesidad de controlarlo. Cabe hacer una pausa para mencionar que estos esfuerzos democratizadores están relacionados con la recuperación de la confianza en las instituciones, lo cual es fundamental si se intenta acercar a los partidos políticos y a los ciudadanos.

Existe un consenso casi universal según el cual la principal virtud de las democracias es que permite cambiar de gobernantes sin violencia, y que ofrece además, esa posibilidad en plazos razonables y regulares, pero no es tan evidente en cambio, que la democracia permita que los electores impongan sus necesidades y sus exigencias a los gobernantes, es decir, que éstos actúen como agentes representantes de los gobernados en vez de dejarse llevar por sus propios intereses (Schedler, 2003).

Desde que nació en Grecia hace dos mil años, la democracia ha sido entendida como el gobierno que recae en la gente. Así lo describen las dos mitades de la palabra: gobierno popular. En este binomio está la raíz del principio democrático: que las decisiones que afectan a la comunidad no sean tomadas por personajes extraordinarios sino por la gente común; que el poder no descienda de los cielos, ni se encierre en los palacios o en los cuarteles; que ascienda de la calle; que los ciudadanos participen y decidan; que la sociedad sea libre y el poder controlado (Peschard, 2003).

La democracia representativa es pues, el tipo de régimen político que más obliga a los gobiernos a rendir cuentas, pues está forjada bajo los ideales del liberalismo político que se encuentran cimbrados bajo el hastío del poder absoluto y un control central absurdo que no estaba dispuesto a reconocer el mandato ciudadano.

Para poder acercarnos cada vez más y mejor a la naturaleza de este término, como ya lo mencionamos anteriormente, han existido esfuerzos por definirlo desde diferentes ángulos privilegiando, en ocasiones, más un atributo que otro. En esta ocasión y para efectos de este trabajo, es importante mencionar que en la democracia hay una multiplicidad de democracias, es decir, de esferas que son elementos constitutivos de ésta como: los poderes, las regiones, los partidos políticos, las asociaciones, la ley y los medios (Silva – Herzog, 2003).

Entonces, se requiere que los partidos políticos, como una de las esferas, inicien un proceso de institucionalización de la democracia hacia dentro como parte del mismo proceso democratizador.

Decía Hans Kelsen que sólo la ilusión o la hipocresía puede creer que la democracia sea posible sin partidos políticos, pues, no hay legitimidad democrática sin procesos electorales competidos y no hay elecciones sin competidores, es decir, sin partidos políticos.

Bajo el argumento que hasta aquí hemos desarrollado sobre la democracia y la rendición de cuentas, es que todos los esfuerzos deben ir encaminados a transparentar los espacios que entrañan decisiones que afectan la vida pública para entablar un diálogo constante y amable con la sociedad, siendo éste un paso hacia la consolidación de la democracia que asegure instituciones más fuertes que incentiven la confianza y la representación efectiva.

Cabe mencionar que es imprescindible en este complejo proceso entender que sin transparencia es imposible la rendición de cuentas, por lo que, es doblemente urgente que la transparencia haga suyas estas organizaciones políticas.

#### **4. La Democratización de los Espacios de Participación Política**

Los partidos políticos institucionalizan la competencia en la arena política, por lo cual, es innegable su papel de mediadores del conflicto social, pues ofrecen la opción de canalizar una o varias demandas sociales al incluirlas en sus documentos básicos o plataformas electorales, con el objetivo de más adelante convertirlas en programas y/o política públicas.

Hoy los partidos políticos no pueden ser concebidos como simples agrupaciones ignorando su importante papel, sin embargo, éstos tienen una tarea impostergable de reinventarse en su esencia para lograr mayor legitimidad y aceptación en la sociedad, y así erigirse como sujetos clave de participación, representación y democratización efectiva.

La transparencia en los partidos políticos podría significar muy probablemente el inicio de un proceso de reingeniería que éstos requieren para institucionalizar la democracia hacia dentro.

Desde las reformas de 1977 a la fecha se han construido varios mecanismos institucionales que cimentaron el poder de los partidos políticos hasta generar en México un típico “Estado de Partidos” al contar con las siguientes características:

- I) Un rango constitucional que los dibuja y los protege jurídicamente. De modo descriptivo, porque la Constitución los define como expresión del pluralismo político. De manera programática porque les asigna la doble tarea de concurrir a la formación y manifestación de la voluntad popular y de ser instrumentos esenciales de la participación política.
- II) El monopolio de la representación, es decir, los partidos políticos son los únicos vehículos que pueden presentar a candidatos en las elecciones, para cualquier rango, incluidos los del Poder Ejecutivo.
- III) El sistema proporcional que deja directamente en manos de los partidos dos quintas partes de la designación de diputados y una cuarta de los senadores.
- IV) Son la fuente exclusiva que construye el poder legislativo, y por tanto, son la verdadera sede de ese poder.
- V) Gozan de amplio financiamiento público y de espacio en radio y televisión.
- VI) Ejercen facultades legales de primer orden, pues sus legisladores y bancadas partidistas proponen, acuerdan, nombran y/o ratifican a ministros y a altos funcionarios del gobierno en turno (Peshard, 2009).

A partir de las coincidencias conceptuales mencionadas anteriormente: si los partidos políticos son poderosas organizaciones que residen en el corazón del sistema político ¿deberían estar sujetas a las mismas exigencias que cualquier otra de sus instituciones? ¿Deberían ser sujetos de transparencia y acceso a la información pública?, pues ya varios autores han advertido sobre el inconveniente de tanto protagonismo partidista “...nuestra transición política no parece ir con claridad a la democracia, sino que parece dirigirse a la partidocracia” (Crespo; 2007). Este último término se refiere, en general, a la desvinculación relativa del conjunto de partidos políticos respecto de la ciudadanía, la cual se siente totalmente ajena y poco representada.

El ejercicio democrático debe de regirse por el valor de la transparencia en todas las esferas y en todos los ámbitos, por lo que, cualquier lugar de asociación debe de reproducir los valores del sistema político democrático. Lo anterior obliga a los partidos políticos, pues, a insertarse en esta dinámica.

A la necesidad de tener elecciones libres y competitivas ha seguido la de tener espacios transparentes de participación, muestra de ello es la paradójica situación actual, donde una vez que se logra la conquista de un sistema de partidos plural, son ahora los partidos políticos los que ponen en tela de juicio su propia credibilidad y se colocan entre una de las principales instituciones con menor legitimidad (Mitofsky, 2010).

La razón más inmediata de por qué se ha trasladado la demanda de transparencia a los partidos políticos es porque éstos son asociaciones de ciudadanos que compiten por el poder para acceder a cargos públicos y, por tanto, son susceptibles de estar en la “vitrina pública”. Los representantes de los partidos políticos no dejan de ser ciudadanos comunes, con obligaciones por actuar en nombre de un colectivo y, con un doble compromiso civil de fortalecer la institucionalidad democrática.

Hasta este punto no hemos hablado de una situación importante que expone a los partidos políticos debido a su naturaleza de competidores en las jornadas electorales.

Los partidos políticos están expuestos a coludirse con grupos de delincuencia organizada cada vez más frecuentemente (El Universal, 2010) debido a la nueva dinámica que envuelve la competencia electoral, es decir, hoy las campañas políticas son campañas mediáticas que intentan llevar el mensaje de los competidores a través de los medios masivos de comunicación, los cuales se han distinguido por valorar sus espacios en costos altísimos que han orillado a los partidos a generar alianzas a cambio de recibir financiamiento privado de manera poco transparente, el cual, podría ser pagado en muchos casos con prebendas o concesiones ya en el ejercicio del poder.

Ante la demanda de apertura de los partidos políticos a formas más transparentes de operación, existe un argumento que defiende el espacio de operación de éstos como un espacio privado y que apela al derecho de los individuos de la libre organización, lo que contrapone la intención de que sean sujetos de vigilancia, por lo que esta demanda



estaría coartando tal libertad. Sin embargo, el hecho de que se demande que se sometan al escrutinio público sus acciones responde a que la transparencia y rendición de cuentas son cualidades del poder público democrático no de las organizaciones de ciudadanos.

De hecho, los partidos políticos en su concepción misma, están diseñados para dar una rendición de cuentas efectiva a los ciudadanos, pues éstos tienen que comparecer periódicamente ante el elector para conseguir su voto, y éste tiene la posibilidad de premiar o castigar a los políticos dependiendo de sus resultados (rendición de cuentas vertical).

La institucionalización democrática de los partidos políticos es fundamental, pues estos no pueden ser clubes personalistas, sino que deben procurar hacia su interior las condiciones necesarias para que sus militantes tengan voz y voto en las decisiones internas y que sean respetados sus derechos, mientras que al exterior, deben presentarse como organizaciones cercanas y abiertas, para así penetrar en la sociedad de una manera efectiva, pues, partidos políticos sin raíces sociales son incapaces de estructurar de manera estable las preferencias de la ciudadanía (Silva-Herzog, 2003).

De acuerdo con Guillermo O'Donnell, como se mencionó anteriormente, la rendición de cuentas tiene dos dimensiones: la vertical y la horizontal. Éstas dos se complementan, pues por un lado, en el caso de la rendición de cuentas horizontal se valora la existencia de agencias legalmente facultadas para vigilar y eventualmente sancionar irregularidades en el desempeño de las funciones de determinada entidad, en el caso de los partidos políticos en México, existe un organismo autónomo que regula su funcionamiento (Instituto Nacional Electoral), un tribunal facultado para dirimir las controversias (Tribunal Federal Electoral del Poder Judicial de la Federación) y un Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) que hasta el día de hoy ha tratado de incorporar cada vez mecanismos más finos de fiscalización y control de estas entidades. Lo anterior son los esfuerzos en lo que corresponde a la tarea de transparentarse frente a la autoridad pública, sin embargo, no es sólo esta línea la que habría que fortalecer con una Ley de Partidos, como se ha propuesto, sino mecanismos que incluyan a las bases sociales y a sus militantes.

Los ciudadanos son quienes deberán hacer suyos estos mecanismos para poder exigir que los espacios de participación sean transparentes, y entonces puedan a través de estas acciones construir para sí instituciones más democráticas, es decir, sólo se entiende en un proceso participativo de la sociedad que estos espacios se abran y den certeza de representación.

La participación ciudadana es el principal insumo de este proceso, pues sin ésta, no tendría mucho caso el esfuerzo que intenta apoderarse de los espacios de participación, precisamente porque son de su interés e inciden en su vida diaria, por lo que, se podría afirmar que la transparencia empodera al ciudadano.

## **5. Reflexiones Finales**

Son muchos los retos que se presentan a partir de la demanda de transparencia en los espacios de representación política.

La pertinencia de esta demanda está más que justificada en el contexto de la democracia como forma de gobierno. Referirnos a los conceptos de transparencia, acceso a la información pública, y rendición de cuentas, ha significado uno de los grandes desafíos en nuestro país al cuestionar el ejercicio del poder.

La transparencia no debe limitarse al ámbito gubernamental, más bien, tendría que permear en las diversas instituciones que operan en nuestro país, como los sindicatos, las organizaciones civiles y los partidos políticos, los cuales deben de rendir cuentas a sus representados en un ejercicio democrático del poder que les ha sido delegado.

Lo anterior se encuentra estrechamente relacionado con un concepto que no podemos dejar de mencionar en este trabajo: La confianza.

La confianza interpersonal está estrechamente relacionada con la democracia, con el respeto a la ley y con el asociacionismo (Reyes, 2003). Ahí donde los ciudadanos no confían en los otros, muchas de las instituciones públicas y privadas se topan con un camino lleno de obstáculos.

Es por lo anterior, que la demanda de transparencia en los espacios de representación política intenta desarrollar medidas que contribuyan

a inhibir acciones o desviaciones en perjuicio de todos los ciudadanos que quebranten la confianza en las instituciones, en los actores y en la participación misma.

Si los niveles de confianza son mínimos, el tejido social estará más que fragmentado y lastimado como para creer y respetar a alguna institución y los esfuerzos de cualquier institución serán en vano, pues ante el descrédito, no existirá razón para cooperar con ella ni participar, por lo que, las instituciones tienen el reto de recuperar esa legitimidad que no permite el acercamiento con los ciudadanos.

Es necesario presionar a los partidos políticos a que publiquen información no sólo limitada a cuestiones como los estatutos, la estructura del partido político, programa de acción, código de ética, sino que ésta esté relacionada con su desempeño y permita evaluar sus acciones.

A partir de la información que transparenten es necesario que justifiquen su quehacer diario, su permanencia y su pertinencia, porque pareciera que en México existen partidos políticos coyunturales que sólo resurgen en tiempos electorales, ya que su participación-aportación en el debate de alguna ley o reforma es prácticamente irrelevante.

Es por lo anterior que los partidos políticos deberían de estar presentando informes correspondientes de acuerdo a los trabajos que realizan sus bancadas parlamentarias (diputados y senadores), por ejemplo. Pues de esta manera estarían dialogando con la ciudadanía al evidenciar o no la representación de sus intereses.

El partido político, debe de definir la agenda social, política, y económica con la que navegará, y fijar su postura sobre las principales reformas estructurales que intentará impulsar, para no sumirse en un debate sin salida y sin frutos, y así, enfocarse en las coincidencias que pueda construir con otros partidos a través de la construcción de acuerdos.

Es importante mencionar que se requieren de por lo menos dos temas estructurales que van de la mano para fortalecer el proceso de institucionalización democrática de los partidos políticos: la participación ciudadana y la cultura política. Sin los anteriores, sería un proceso sin posibilidad de consolidarse.

En México, han comenzado a surgir movimientos ciudadanos que voluntariamente han adoptado una metodología que evalúa los niveles de transparencia en los gobiernos locales, así como, observatorios que

han empezado a colocar la lupa sobre el quehacer del poder legislativo. Por lo que es evidente que tendremos que seguir con este compromiso, de ser nosotros los ciudadanos, quienes evaluemos el desempeño de los institutos políticos por excelencia, con observatorios y monitoreos ciudadanos, por ejemplo, pensando que el papel del ciudadano es el que hace la diferencia en este proceso, pues, sin su participación hasta los mecanismos más sofisticados serían en balde.

## Bibliografía

- Aguilar Rivera, José Antonio (2006). *Transparencia y democracia: claves para un concierto*. México: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.
- Alejandro Guerrero, Manuel (2006). *Medios de comunicación y la función de la transparencia*. México: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.
- Barry Clarke, Paul (1996). *Ser ciudadano*. España: Ediciones Sequitu.
- Cansino, César, e Israel Covarrubias (2007). *Por una democracia de calidad: México después de la transición*. México: Centro de Estudios de Política Comparada.
- Navarro Rodríguez, Fidela (2004). *Democratización y regulación del derecho de acceso a la información en México*. México: FUNDAP.
- Peschard, Jacqueline (2008). *El federalismo electoral en México*. México: UNAM.
- Peschard, Jacqueline (2005). *Transparencia y partidos políticos*. México: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.
- Peschard, Jacqueline (1994) *La cultura democrática*. México: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.
- Ramírez Sáiz, Juan Manuel (2008). *El acceso a la información pública gubernamental. La gestación de una ley desde las organizaciones cívicas*. México: ITESO.
- Schedler, Andreas (2006). *¿Qué es la rendición de cuentas?* México: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.
- Silva-Herzog, Jesús (2003). *Esferas de la democracia*. México: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.

- Ugalde, Luis Carlos (2003). *Rendición de cuentas y democracia. El caso México*. México: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.
- Vergara, Rodolfo (2006). *La transparencia como problema*. México: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.
- Villanueva, Ernesto (2000). *Hacia un nuevo derecho de la Información*. México: Universidad Iberoamericana Puebla.

# **La transparencia en la integración de organismos ciudadanos**

*José Luis Mendoza Tablero*

## **Una historia de gobernabilidad autoritaria**

Los Organismos Ciudadanos (OC) son un instrumento indispensable en el proceso de una cultura ciudadana democrática (Uvalle, 2008: 101 y 105), que coadyuve a un mejor gobierno, sin embargo, ha existido poca transparencia en la integración de estos cuerpos. El problema consiste en que mientras los gobiernos quieran mantener el control de tales OC, éstos no darán certidumbre a la ciudadanía hacia un proceso de democratización.

Durante el siglo pasado el sistema político mexicano estuvo enfocado en la estabilidad social, lo que marcó etapas de ajuste, muestra de ello fue la fundación del Partido Nacional Revolucionario (PNR), como medio para salir de la Guerra Cristera y las luchas derivadas de la Revolución Mexicana; en el mismo sentido, la organización de los sectores populares en corporaciones permitió darle legitimidad al régimen; diversas reformas electorales tuvieron como fin que el sistema de partidos se mantuviese.

Sin embargo, en la década de los ochentas, existió un malestar generalizado porque el “ogro filantrópico” ha dejado de ser lo segundo; los

fraudes electorales dejan de ser patrióticos; definitivamente la dictadura ya no es perfecta, las crisis económicas hicieron cuestionar al gobierno en turno, entonces la sociedad pareciera verse enfrentada a la realidad de que una nación no empieza, ni termina en el gobierno.

El temblor de 1985 en la zona metropolitana de la Ciudad de México reveló lo anterior con una crudeza certera: el gobierno tiene más límites de los que los actores políticos y los ciudadanos creen, pero sobre todo: la sociedad tiene mecanismos de participación que van más allá de lo electoral.

A partir de lo mencionado, surgen varias inquietudes en diferentes sectores sociales, con la consigna de expresarse y organizarse, esto permitirá enfrentarse a una tarea postergada: que el gobierno y la sociedad civil asuman sus responsabilidades y exijan en consecuencia.

La democracia delegativa<sup>1</sup> no es un camino con posibilidades de desarrollo, si se quiere tener un mejor gobierno, no basta para cumplir con votar, la participación ciudadana es imperativa.

## Los organismos ciudadanos

La elección de 1988 marcaría un parteaguas, pues la mayor necesidad del gobierno en turno era la legitimidad, diversas acciones fueron realizadas, pero para efectos del presente ensayo se destaca la creación del Instituto Federal Electoral (IFE), ahora Instituto Nacional Electoral (INE) y de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), esto porque representan la incorporación de OC a las tareas que se consideraban tradicionales del gobierno, lo cierto es que se estaba recurriendo a la fórmula de la gobernanza (Uvalle, 2008: 105), como medio en el cual se involucraba a la ciudadanía como un recurso, para darle cierta legitimidad al gobierno.

El intento tuvo algunos resultados afortunados y otros no tanto, los grandes problemas fueron en el sentido de considerar que esos órganos no eran ciudadanos, sino que respondían a intereses de gobierno, por otro lado, la falta de una ciudadanía acostumbrada a parti-

---

<sup>1</sup> Utilizo el concepto clásico de Guillermo O'Donnell.

cipar por medios institucionales hacía la tarea más difícil, hubo quienes consideraron por ejemplo, que la CNDH era una especie de protectora de delinquentes o que carecía de sentido al no tener fuerza legal para hacer cumplir sus recomendaciones.

Para el IFE la tarea tampoco fue sencilla, la gente seguía en buena medida desconfiando en las elecciones como medio de control de gobierno o expresión de la confianza del electorado (Merino, 2008), a pesar de ello los OC han tenido cierto aporte a la vida pública en México, el último de éstos ha sido el Instituto Nacional de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), con su propia evolución.

Algo que también se destaca es la diferencia que hay entre los OC mencionados en el ámbito federal y el local (Hernández, 2006: 279), el propio reacomodo del presidencialismo en México y de un sistema de partidos competitivo, ha hecho que los gobernadores tengan espacios de poder amplios en sus respectivas entidades.

Así, si bien para un presidente de la República es de interés que los OC federales le sean afines, tiene una gran cantidad de obstáculos para lograrlo, principalmente porque deberá negociar con los partidos políticos que estén bien representados en el Congreso, aunado a esto, los medios de comunicación nacionales son más complicados de controlar que los locales, lo cual implica un mayor costo político ante designaciones poco convincentes<sup>2</sup>.

En contraparte, prácticamente cualquier gobernador tendrá mejores condiciones para lograr el objetivo a través de la coerción o la cooptación, generalmente tiene al legislativo bajo control, los diputados locales tienen generalmente una carrera política menos estructurada que sus pares federales, lo cual los hace más dependientes del entorno regional y por lo tanto son más influenciables desde el ejecutivo; los medios de comunicación dependen en buena medida de los recursos manejados desde el gobierno estatal, lo que restringe sus posibilidades de crítica.

---

<sup>2</sup> De manera paralela por no corresponder a los OC, no puede pasar desapercibido el mayor interés que suscita las vacantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN).



## El reto de la designación

En este momento los OC, sobre todo los federales, han permitido avances indudables en la búsqueda de una sociedad más participativa y un gobierno responsable; sin embargo, han encontrado sus propios límites de acción, así pareciera que no tienen posibilidades de desarrollo importantes, las razones son de lo más variadas: tienen un cerco económico que los sujeta al gobierno<sup>3</sup>, la sociedad no termina de identificarse con ellos, no se tiene un diseño institucional adecuado y tienen una dinámica gubernamental.

Para lo que interesa desarrollar en este trabajo, tomaré un aspecto que considero está en la base de las causas mencionadas, me refiero a una cuestión de origen: la integración de los titulares de los OC.

Una crítica recurrente es que la selección mencionada responde a negociaciones políticas, más que intereses ciudadanos o por lo menos a criterios mínimamente objetivos.

Esto debido a que generalmente es el poder legislativo el que determina la selección de los titulares de los OC, en donde la negociación entre partidos y la intervención del ejecutivo terminarán por definir la situación.

La consecuencia es simple: difícilmente se podrá esperar una labor independiente con semejante origen.

Es de destacarse el servicio profesional de carrera como el que tiene el INE, lo cual a mi parecer lo ha salvado de los peores momentos<sup>4</sup>, pero aun en el mejor de los casos la integración inadecuada de los directivos representa un lastre.

Se han hecho convocatorias con una serie de candados y etapas, que buscan en medio de la transparencia hacer que estos procesos tengan un mejor destino, aunque los resultados han sido generalmente malos y en algunos casos desastrosos, como lo fue la selección de consejeros generales del IFE, en diciembre de 2011; en donde se tuvo

---

<sup>3</sup> Me refiero a que los recursos económicos necesarios para su operación, son solicitados por el ejecutivo y aprobados por el legislativo. En contraste, en algunos países se les da un porcentaje específico del presupuesto de egresos, para buscar su independencia en este rubro.

<sup>4</sup> El más grave se dio posterior a la elección de 2006, en donde los partidos políticos terminaron negociando una nueva integración del Consejo General, incluyendo a su Presidente, más allá de lo que se pudiera pensar de las razones, quedó claro que los OC enfrentan una gran debilidad frente al gobierno.

que invalidar una convocatoria oficial, para pasar a la negociación entre grupos políticos en la búsqueda de “personalidades”.

En el nivel local, las condiciones son peores, se pueden dar violaciones manifiestas a la ley o espectáculos por demás burdos, los diputados de este ámbito no tienen ninguna oportunidad frente a un gobernador con control político.

La ciudadanía no tiene las condiciones para confiar en los OC, de manera irónica tampoco le sirven de mucho al gobierno en turno, en términos de legitimidad; seguramente estarán cumpliendo con una formalidad al tener este apoyo, pero de ninguna manera servirán como contrapeso o medio de incentivar la participación institucional de la ciudadanía (O'Donell, 2004: 155).

### **Reglas básicas de designación**

Pensar en una ciudadanía efectiva en abstracto carece de sentido (Bobbio, 2010), definitivamente no tenemos personas que se interesen al mismo tiempo por los temas: medioambientales, democráticos, de derechos humanos, derechos de los consumidores, etc. Lo que tenemos es a ciudadanos interesados principalmente por un tema específico, en el mejor de los casos logramos que un sector amplio de los ciudadanos tenga actitudes y opiniones que faciliten las acciones emprendidas (O'Donell, 2004: 174-175).

De tal manera, me parece que un criterio inicial en la conformación de la directiva de los OC es que no existe la justificación de llamar en general a ciudadanos, pues la mayor parte de las veces se enmascara la llegada de gente afín a los intereses del gobierno, que adicionalmente podría no saber del tema.

Así, se requiere que ante una convocatoria para integrar estos OC se establezcan con la mayor objetividad posible, requisitos que garanticen el conocimiento en la materia respectiva: experiencia en determinados cargos, certificaciones, publicaciones, participación en proyectos, examen de conocimientos, grados académicos, etc.

Sé que muchos pensarán que se rompe el encanto de que un ciudadano común y corriente llegue a esos puestos, pero precisamente de

eso se trata; a cambio se debe obtener un cuerpo colegiado profesional.

El proceso de selección debe tener etapas, todas ellas públicas, salvo justificación específica; así como en cualquier reclutamiento serio, se asigna determinado puntaje a: evaluación curricular, conocimientos y competencias, entrevista, exposición, etc. (Hernández, 2006: 283-286).

Las fases que se determinen deben tener la mayor claridad y justificación. Se puede llamar a un grupo de evaluadores externos, lo cual le podría dar una mayor objetividad al proceso.

La selección definitiva no necesariamente tiene que darse sólo con los puntajes de las etapas de la convocatoria, se puede hacer una elección sobre los finalistas, lo cual considerando que para que un aspirante pudiese ser admitido tuvo que acreditar ciertos elementos y si además aprobó varias etapas, eso da ciertas garantías de que los integrantes de la última ronda son adecuados para el puesto.

En caso de que se requiera una integración proveniente de un consenso político es mejor expresarlo claramente, los primeros consejos del IFE, nacieron así y lograron un buen desempeño; no debe dar miedo decir abiertamente que una designación se trata de manera directa por el legislativo<sup>5</sup>, como sucede en el caso de los ministros de la SCJN; es sano decirlo porque de esa manera la presión no es por el procedimiento, sino por los perfiles, el problema radica cuando ante una necesidad de designación directa se monta un espectáculo, de donde difícilmente se puede salir bien librado.

**Propuesta de reglas básicas de designación de titulares de organismos ciudadanos**

Etapas/condiciones	Elementos básicos	Transparencia
Convocatoria	Elección concursada	
	- Difusión general y entre los grupos sociales especializados en el área.	
	- Definir objetivamente los requisitos de los aspirantes, considerando: experiencia, publicaciones, certificaciones, grados académicos, etc. - Evitar documentos que impliquen un costo como las constancias gubernamentales o certificaciones (se requerirán a los seleccionados).	- Total

<sup>5</sup> A propuesta del ejecutivo.

Evaluación	- Llevarse por etapas.	
	- Definir puntajes por fase y aspecto.	- Total
	- Considerar conocimientos y competencias en los criterios de selección.	
Selección	- Designación con márgenes dentro de los mejores candidatos.	- Por lo menos publicación de minuta.
	- En caso de no acudir a los puntajes máximos de los aspirantes, es necesaria una explicación de tal decisión.	
	Designación directa	
Justificación	- Se explica la necesidad de una designación directa.	
	- Se pone atención en el perfil deseado de los futuros candidatos.	- Total
Designación	- Debe existir acuerdo entre los grupos políticos, sobre la idoneidad de los candidatos y las reglas particulares de la designación.	- Por lo menos publicación de minuta.
Post-arreglo	-“Cierre de filas” para sostener acuerdos, en donde cada grupo asume costos y beneficios por la designación realizada.	- Por lo menos publicación de minuta.

La convocatoria para integrar a los consejos de los organismos públicos locales (OPLE) por parte de INE, en buena medida incluye los conceptos sugeridos, lo que hasta ahora se ha tratado de responder es: primero, hasta qué grado se lleva la objetividad y transparencia en el proceso de integración de los consejos; segundo, dado que el primer punto se cumpla, si las personas designadas cubren un perfil adecuado, que permita llegar a la conclusión de que este mecanismo es mejor que el de las cuotas partidistas.

Ahora que han terminado los procesos para la integración de todos los OPLE, podemos tener algunas primeras anotaciones:

- Si se quiere independencia de los consejeros es necesario que se pida como requisito no pertenecer a un partido políticos y ni tener cargos directivos gubernamentales en un tiempo razonable por ejemplo, cinco años, eso funcionó muy bien en los inicios del IFE.
- La integración de personal del ámbito jurisdiccional y administrativo electoral, tiene que controlarse, puesto que precisamente

los consejeros de los OPLE deben tener un perfil diferente. Es necesario acentuar la dimensión ciudadana de los consejeros, como expertos en el tema desde diferentes ángulos.

– Las primeras etapas de selección no tienen mayor problema<sup>6</sup>, pero todo se vuelve más complejo en entrevista, porque además esta fase es la de mayor puntaje, por lo tanto, es necesario que cada consejero fije sus posturas en sesiones de trabajo, porque hasta ahora se trata de una “caja negra” de donde aparece una lista que prácticamente es imposible de mover en la sesión correspondiente del Consejo General del INE.

### **¿Por qué una designación objetiva de titulares de organismos ciudadanos?**

El sentido de los OC es su diferenciación con la administración centralizada tradicional, de otra manera, carecen de validez.

La designación de titulares supone un aspecto crucial dentro de la labor de estos OC, que es la de representar una visión diferente en tareas gubernamentales, dar un espacio de confianza a la ciudadanía creando un puente con el gobierno, para que a partir de ello se logre una mayor efectividad y eficiencia, pero que al mismo tiempo permita generar legitimidad y gobernabilidad, teniendo como medio a la gobernanza (Uvalle, 2008: 98).

El problema es que ni el gobierno, ni la sociedad parecieran querer asumir sus responsabilidades, el primero por estar acostumbrado a no tener límites por parte de la ciudadanía, ésta por no tener confianza en aquel y por tanto no ver resultados positivos en su participación.

Por ello, es que estos OC tendrían que ser una liga entre gobierno y sociedad, los resultados van más allá de las labores propias del organismo, se trata de generar una cultura de corresponsabilidad y transparencia (Uvalle, 2008: 98). Sólo así se podrán enfrentar consistentemente los grandes problemas del país: pobreza, exclusión, corrupción, etc.

<sup>6</sup> Desde mi perspectiva sólo la etapa de ensayo debería incluir una plática entre los tres evaluadores que permita no tener calificaciones tan dispares. Podría ser una referencia el Método Delphi, sobre todo en el aspecto de retroalimentación.

## Reflexión final

Evidentemente las cosas pueden seguir como hasta ahora, inclusive dando ciertos resultados, por una parte simulando que se toma en cuenta a la ciudadanía y ésta con una visión del gobierno como algo ajeno, pero lamentablemente necesario. Pero lo cierto es que los retos son enormes, bien haríamos en involucrarnos más como ciudadanos; por otra parte, quienes detentan el poder político deben estar dispuestos a dejar espacios a la ciudadanía, en parte por su propio beneficio.

## Bibliografía

- Bobbio, Norberto (2010). *Estado, gobierno y sociedad*. México: FCE.
- Hernández Norzagaray, Ernesto y Nicolás Mojica Camarena (2006). Estado de la ciudadanización de los organismos electorales locales en México. *Polis* 2 (1), 275-291, UAM-I.
- Merino, Mauricio (2003). *La transición votada*. México: FCE.
- O'Donnell, Guillermo (2004). Acerca del estado en América Latina contemporánea: diez tesis para discusión. En *La democracia en América Latina*. Argentina: PNUD.
- Uvalle Beltrones, Ricardo (2008). Gobernabilidad, transparencia y reconstrucción del Estado. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales* L (203), 97-116, UNAM.

## Reflexiones finales. La agenda pendiente

Es evidente que en la realidad contemporánea existen ejercicios ciudadanos que demandan cada vez mayores márgenes de influencia en la toma de decisiones. El debate ya no está en si la autoridad (el Estado) debería o no transparentar, sino en cómo se deberían institucionalizar los espacios de participación que han ganado los ciudadanos y la sociedad organizada a través del tiempo.

Nuria Cunill menciona que los sistemas de representación presentan asimetrías y adolecen de nexos efectivos de intermediación política, lo cuales deberían ser sustituidos por métodos de representación directa. Lo anterior es sin duda uno de los más grandes desafíos de los sistemas políticos democráticos en proceso de consolidación, pues los esfuerzos cada vez están apuntados a esta búsqueda de participación con el gobierno en pro de la recuperación de lo público.

En México, los ciudadanos, organizaciones de la sociedad civil, las propias instituciones gubernamentales, los organismos intergubernamentales nacionales e internacionales, centros académicos y sociedad en general, han comenzado a contrapuntar temas como:

- Ruptura de la simbiosis actual que impera en la relación de Poderes de Estado-Partido en Turno.
- Autenticidad en el Estado de Derecho, en el que los ordenamientos jurídicos, el criterio de la justicia y el respeto a los derechos humanos sean el valor más alto.
- Mecanismos que doten de mayor certidumbre a los procesos electorales.
- Expresión de la voluntad popular a través no sólo de las elecciones sino de acciones de gobierno y orientación de los presupuestos.
- Sociedades plurales en la que la diversidad sea respetada y fomentada.

- Figuras autónomas a cualquier poder con peso real: ombudsman, procuradores, fiscales, comisionados, órganos garantes, órganos de derechos humanos, autoridades electorales, jueces, legisladores, etcétera.
- Mayores libertades económicas que se acompañen de bienestar social, para mermar las brechas educativas, culturales, sociales y económicas.
- Fuentes plurales y alternativas de información, principalmente en los oligopolios de imprenta, la radio y el duopolio televisivo.
- Gobernabilidad democrática y Gobernanza, es decir, capacidad de respuesta a las demandas sociales e inserción de amplios sectores de la sociedad civil en la toma de decisiones.
- Seguridad humana, responsabilidad con el medio ambiente, flora, fauna y zonas naturales/reservas protegidas, pues se ha generado una conciencia planetaria respecto a este tema, que a su vez ha generado solidaridad internacional. Un sistema que se precie de ser democrático, no puede prescindir del bienestar de las futuras generaciones.
- Acceso a la Información Pública, Transparencia, Contraloría Social y Rendición de Cuentas, pues es interés de los ciudadanos que las instituciones garanticen que los recursos y su impacto social que tienen un origen público, se coloquen en una vitrina pública. Y por su naturaleza, deberían estar sujetos al escrutinio público, junto con el actuar de las autoridades públicas.

En este último punto, vale la pena detenernos para señalar que la Transparencia ha tenido buena acogida entre los ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil.

Se trata de cuestiones que van ganando terreno dentro de la opinión pública mexicana, pues somos una sociedad ávida de una democracia de resultados. La transparencia ha demostrado ser un medio efectivo para la inhibición de la corrupción y un paso previo -y necesario- a la edificación de controles ciudadanos y para el ejercicio de rendición de cuentas. Por lo que a través de esta publicación se expone un marco teórico referencial, antes de abordar las experiencias ciudadanas que se recopilaron, que nos ubica en la importancia del concepto de la Transparencia en el camino hacia la consolidación democrática, pero principalmente como herramienta de empoderamiento ciudadano.



La mayoría de los esfuerzos que han pugnado por participar de las decisiones de lo público, que han modificado algún comportamiento que impacta directamente en la toma de decisiones gubernamental, significa al mismo tiempo la recuperación de los valores de igualdad política, pluralismo y deliberación.

Se evidenciaron los esfuerzos en distintos municipios que a través de la iniciativa ciudadana y el uso de alguna herramienta específica útil para la medición de los niveles de transparencia, lograron modificaciones importantes en la transparencia en sentido proactiva. Otro tema fundamental de incidencia, del total de los municipios pertenecientes a una entidad federativa, los que cumplen con la información mínima a publicar. Los criterios que se establecieron para determinar cuál información era la mínima a publicar, se utilizó como base la Herramienta CIMTRA municipal y en la Ley de transparencia.

En esta publicación partimos de que “lo público” es la esfera de la realidad donde coexiste “lo privado” y “lo íntimo”, es decir, estas esferas están supeditadas a lo público. Lo cual, significa la supremacía de lo público en pro del bienestar general respetando los límites de la vida privada del individuo.

El reto al que nos enfrentamos, como ya lo hemos mencionado, es de gran trascendencia, por lo que debe tomar en cuenta los múltiples factores que se involucran para su consolidación. No podemos dejar de tomar en cuenta el papel de los partidos políticos, la opinión pública, las organizaciones de la sociedad civil, entre otros, pues en este esfuerzo de cambio, deberíamos iniciar concretamente con métodos que originen la pluralización de los sistemas de representación establecidos.

Dice Nuria Cunill que recuperar la noción de lo público es hacerse consciente de la capacidad de toda la sociedad de formar opinión y voluntad política.

Ante lo anterior planteado, los trabajos que tiene que ver con los retos hacia el futuro, con un afán de tomar en cuenta los escenarios pendientes y estar conscientes hacia a dónde deberían ir encaminados los esfuerzos en el tema de la transparencia, la participación ciudadana y las acciones de la sociedad civil, pues son conceptos que no deberían entenderse aislados, sino en conjunto.

Los pendientes son demasiados, sin embargo la principal propuesta de esta publicación a través de los trabajos expuestos, es que la “democratización de la sociedad es la condición de la democratización del Estado”.

Como sistemas políticos representativos, deberíamos apelar a que todas las formas de representación fueran plurales, para que su razón de ser descansa en las principales demandas de la sociedad.

Los objetivos que nos planteamos fueron los siguientes:

- Observar y evaluar los sistemas de administración de la información de los gobiernos locales.
- Observar y evaluar los mecanismos institucionales de dialogo con la sociedad.
- Observar y evaluar los mecanismos institucionales de atención a la ciudadanía.
- Construir espacios de participación efectiva.

El acortar la distancia que existe entre representantes y representados es una forma de acercarnos a esa figura ideal “espejo democrático” donde la única diferencia entre los que representan y los representados es la capacidad de gestión de los primeros; pues los valores, las actitudes, usos y costumbres, conforman un equilibrio tal, que los representados están tan identificados y conscientes de sus capacidades, que no entienden a la representación como una cesión de libertades, sino como un derecho de todas y todos de formar parte de las decisiones de lo público.

Así pues, en México la tarea no será sencilla, pues si nos situamos en su contexto histórico, nos daremos cuenta que la tradición es fuerte y opera para conservar los privilegios de los pocos. Es decir, la historia de México se puede contar a través de las conquistas de las élites por permanecer al frente de las decisiones públicas. Sin embargo, el proceso de cambio político nos da varias claves para entender que es a través de la sociedad que se han gestado cambios estructurales, y que las conquistas en el plano electoral, si bien son vistas como las más importantes, han trasladado a otros planos la demanda de pluralidad y democratización.

## De los Autores

### **Atenas Hernández Sánchez**

Es licenciada en Ciencias Políticas y Administración Pública por la Universidad Iberoamericana Puebla, se ha desarrollado como consultora en transparencia y contraloría social, es miembro del Colectivo por Municipios transparentes CIMTRA – Tlaxcala. Laboró en la Secretaría de Contraloría en el Gobierno del Estado de Puebla, actualmente se desempeña como Secretaria Técnica de la Comisión de Transparencia del Congreso de Tlaxcala

### **David Fernández Dávalos**

Es rector de la Universidad Iberoamericana Ciudad de México, realizó estudios de filosofía y ciencias sociales en el Instituto Libre de Filosofía. Es licenciado en teología por el Colegio de Estudios Teológicos y maestro en sociología por la UIA. Se ordenó como sacerdote jesuita en 1990. Fundó y dirigió el Movimiento de Apoyo a Niños Trabajadores y de la Calle (Matraca) AC, en la ciudad de Jalapa, Veracruz. Dirigió el Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez. Coordinó la Comisión Consultiva del Consejo Estatal de Ciencia y Tecnología en el estado de Jalisco. Fue rector de la UIA Puebla y del ITESO.

En 1996 recibió el premio Human Rights Watch por su labor en la promoción y defensa de los derechos humanos. Actualmente es miembro del Internacional Council on Human Rights Policy, con sede en Ginebra, Suiza.

### **Felipe Miguel Carrasco Fernández**

Miembro del Sistema Nacional de Investigadores Nivel II CONACYT-México. Premio Nacional de Investigación Jurídica 2011 otorgado por la ANFADE. Reconocimiento a la trayectoria

académica otorgada por el Instituto Nacional para la celebración del día del abogado A.C. 2013. Sus grados académicos: doctorado en Estudios Legales; maestrías en Estudios Legales y en Derecho Penal; licenciatura de Abogado y; especialidad en Derecho Penal. Autor de más de 35 libros y miembro de diversas asociaciones nacionales e internacionales de estudios del derecho. Es conferencista y profesor invitado en diversas universidades e institutos a nivel mundial. Investigador de la Universidad Popular Autónoma del Estado de Puebla (UPAEP)

### **Jaime Villasana Dávila**

Director Adjunto de la International City/County Management Association (ICMA) - sección México/Latinoamérica. Trabajó en el Municipio de Saltillo, SECODAM, en el periódico El Norte, Palabra (Grupo Reforma) y desde 2002 escribe su columna Localeando. Miembro de la Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos (IGLOM) y de la Asociación Mexicana de Ciencias Políticas (AMECIP). Co-fundador de Ciudadanos por Municipios Transparentes (CIMTRA). Profesor en ITESM Campus Saltillo y Santa Fe. Doctor en Ciencias Políticas. Autor del libro México, el futuro de su unidad nacional y territorial.

### **José Antonio Meyer Rodríguez**

Actualmente es Director del Instituto de Ciencias de Gobierno y Desarrollo Estratégico en la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP). Es doctor en Ciencias de la Información por la Universidad de la Laguna. Maestro en Estudios sobre Estados Unidos de Norteamérica por la Universidad de las Américas, Puebla. Licenciado en Periodismo y Comunicación Colectiva por la UNAM. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI), y fundador de la Red de Observatorios Mediáticos (ROM-CONEICC). Ha sido profesor de tiempo completo en la Universidad Popular del Estado de Puebla (UPAEP) y de la Universidad de las Américas (UDLAP). Ha desarrollado diversas publicaciones y evaluaciones. Participa activamente en medios de comunicación.

### **José Luis Estrada Rodríguez**

Doctor en Ciencias Sociales, actualmente realiza una estancia posdoctoral en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Es también consultor del Centro Estratégico de Estudios Municipales y coordinador del Colectivo por Municipios transparentes CIMTRA - Estado de México. Es profesor de Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset, México; así como de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Autónoma del Estado de México. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores.

### **José Luis Mendoza Tablero**

Es Doctor en Ciencias Políticas y Sociales, con orientación en Sociología (UNAM). Maestro en Análisis Regional, especialidad en Análisis Sociopolítico (UATx). Abogado, Notario y Actuario (BUAP). Becario del Conacyt para ambos estudios de posgrado. Profesor universitario en Ciencia Política y Derecho, con publicaciones académicas y de investigación. Consejero Electoral propietario Municipal.

### **José Ojeda Bustamante**

Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la Universidad Iberoamericana, especialidad en Administración Pública Estatal y Municipal, Maestro en Administración Pública. Cuenta con experiencia en los tres ámbitos de gobierno, en el ámbito académico ha sido rector, coordinador académico y profesor licenciatura y postgrado. En el ámbito editorial ha sido coautor, director de la revista Análisis Social, artículos referentes a la educación superior, pobreza y marginación, transparencia, rendición de cuentas, contraloría social, organizaciones de la sociedad civil, participación ciudadana. Se ha desempeñado como Jurado en diversos certámenes nacionales. Participa en Ciudadanos por Municipios Transparentes CIMTRA, donde ha incidido en temas de transparencia municipal y legislativa en los Estados de Puebla, Tlaxcala, Guerrero Guanajuato, Veracruz, Morelos y Oaxaca. Actualmente es Coordinador Nacional de CIMTRA.

### **José Rigoberto García Vargas**

Es licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la Universidad Iberoamericana Puebla, se ha desarrollado como consultor en transparencia y contraloría social, ha sido miembro del Colectivo por Municipios transparentes CIMTRA – Puebla. Trabaja en el Gobierno del Estado de Puebla, colaboró en el Instituto de Estudios de Gestión y Administración. Es Vicepresidente de la asociación civil Transformación Mundial Colectiva. Ha escrito diverso artículos en los que se destaca temas de análisis político, democracia, teoría del estado, partidos políticos. Ha impartido conferencias Puebla y Oaxaca.

### **Juana Adelfa Delgado Quintana**

Es candidata a Doctor en Cooperación y Bienestar Social por la Universidad de Oviedo. Es especialista en Participación Ciudadana, Rendición de Cuentas, Transparencia, así como en Conservación para la Biodiversidad. Ha desempeñado cargos en el sector gubernamental, académico y social, destacando su labor en la asociación civil Desarrollo Comunitario y Conservación de la Naturaleza Nuestra Tierra, destacando el proyecto del Observatorio Ciudadano en Puerto Vallarta. Actualmente es consultora especializada en proyectos de bienestar social y participación ciudadana. Y es miembro de Cimtra Jalisco

### **Locallis, Especialistas en Desarrollo Local**

Es un organismo de la Sociedad Civil que une experiencia y conocimientos profesionales. Forma parte del colectivo Investigadores en Gobiernos Locales (IGLOM), Comité Técnico del Premio Gobierno y Gestión Local del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), Cofundador del Programa Ciudadanos por Municipios Transparentes (CIMTRA). Ha impulsado la Red de Organizaciones de la Sociedad Civil de Querétaro, colectivo integrado para generar e incidir en las políticas públicas, además de facilitar el fortalecimiento interno de las OSC. Actualmente coordina Cimtra Querétaro.

### **Marcos E. Villa Corrales**

Es director del Centro Intercultural de Reflexión y Acción Social de la Universidad Iberoamericana Puebla. fue director de Integración Comunitaria en la Universidad Loyola del Pacífico. Trabaja desde el ámbito académico e ignaciano en la gestión educativa. Es asesor en fortalecimiento institucional y de redes de Asociaciones Civiles. Analista de temas como: Seguridad Ciudadana-Paz, Democracia, Participación Ciudadana y Rendición de Cuentas. Se ha desempeñado como voluntario para diversas asociaciones a lo largo de México y ha fundado varias de ellas en temáticas como Seguridad Ciudadana y Paz, Rendición de Cuentas, el VIH, Derechos Humanos, Realidad Penitenciaria, entre otras. Participa en CIMTRA Guerrero.

### **Marcos Méndez Lara**

Es licenciado en Periodismo y Comunicación Colectiva por la UNAM. Coautor de los libros El derecho a saber, ¡hagámoslo valer! Experiencias y retos ciudadanos para el acceso a la información pública en Guerrero. Transparencia y Rendición de Cuentas en el Programa 3X1 para Migrantes Región Norte Del Estado de Guerrero. Se desempeña como director de la asociación civil Comunicación para el Desarrollo Comunitario y participa activamente en la Universidad Campesina del Sur. Participa en CIMTRA Guerrero.

### **Martha Elisa Nateras González**

Es Doctora en Ciencias Sociales en el área de Relaciones de Poder y Cultura Política, por la UAM-Xochimilco. Profesora de tiempo completo de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Autónoma del Estado de México, Perfil Promep, desde noviembre de 2006 y es miembro del Sistema Nacional de Investigadores Nivel I.

### **Rene Valdiviezo Sandoval**

Doctor en Ciencias Sociales y Políticas por la Universidad Iberoamericana, Santa Fe. Secretario General de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla y profesor investigador en el Instituto de Ciencias de Gobierno y Desarrollo Estratégico. Sus líneas de investigación son: procesos electorales, alternancia, gobiernos y política locales. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Cuenta con diversas publicaciones que destaca como autor y coordinador de más de 20 libros, además de sus artículos en revistas especializadas, tanto a nivel nacional, como internacional.

### **Sergio Monroy González**

Es licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la Universidad Iberoamericana Puebla (UIA Puebla). Cuenta con estudios de posgrado en gobierno y administración por la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. Actualmente cursa la especialidad en derecho administrativo por la UIA Puebla y se desempeña como Director de Gobierno Abierto en la Secretaría de la Contraloría del Gobierno del Estado de Puebla.

### **Tamara López Ortega**

Es licenciada en Ciencias Políticas y Administración Pública por la Universidad Iberoamericana Puebla, ha participado en el Colectivo por Municipios transparentes CIMTRA - Puebla. Actualmente labora en la Secretaría de Educación Pública de Puebla. Ha presentado ponencias en foros nacionales referentes a transparencia, partidos políticos y democracia.

### **Tania Yasmine Domínguez López**

Es licenciada en Comunicación por la Universidad Popular del Estado de Puebla UPAEP. Ha sido asistente de investigación. Ha presentado ponencias en foros nacionales referentes a indicadores de gestión de gobiernos locales.



DEMOCRACIA Y CIUDADANIA. EL CAMINO DE LA TRANSPARENCIA

*José Ojeda Bustamante y José Antonio Meyer Rodríguez*

*Se terminó de editar en el mes de septiembre de 2016  
en el Instituto de Ciencias de Gobierno y Desarrollo Estratégico*

*Av. Cúmulo de Virgo s/n. Acceso 4, Complejo Cultural  
Universitario, Puebla, Puebla, México. C.P. 72810*

*Peso del archivo PDF: 4.5 mb.*

Este libro contextualiza el tema de la participación ciudadana y transparencia en el proceso de consolidación democrática en México, a través de la revisión conceptual pertinente que nos permite comprender los fenómenos sociales mencionados, y de la sistematización de diferentes experiencias de trabajo colectivo con diversas organizaciones ciudadanas, en distintas partes del país. De este modo, se abre la posibilidad de análisis de la agenda pendiente en los temas de Transparencia, Democracia y Rendición de Cuentas.



ISBN: 978-607-525-079-3



9 786075 125079 3