

TRANSPARENCIA MUNICIPAL: DIVERSA Y CAMBIANTE IDEAS PARA AVANZAR

Flavio Lazos Garza

Introducción

En los últimos 20 años, México ha vivido un proceso de descentralización (complejo e irregular –con diferentes ritmos y sustancias) de responsabilidades, atribuciones, funciones y recursos del gobierno federal hacia las entidades federativas y, en menor medida, los municipios.

En el marco de la alternancia político-electoral y la zigzagueante consolidación democrática del país, temas como apertura informativa, transparencia y rendición de cuentas han ganado terreno, bajo múltiples y contradictorias formas, en el discurso, normas y prácticas (en ese orden) de los gobernantes de los tres ámbitos de gobierno. No obstante, en todos los casos persiste un severo déficit en la capacidad ciudadana de sancionar a políticos y funcionarios que actúan sin responsabilidad.

Avances

Sin duda, existe una gran disparidad en la transparencia municipal en México, desde modernos reglamentos y prácticas avanzadas (en varios municipios metropolitanos de Guadalajara y Monterrey o Chihuahua, por mencionar algunos), hasta hábitos autoritarios, total opacidad y mínimos contrapesos en algunas municipalidades medianas o rurales, como en el de Catorce en San Luis Potosí, cuyo caso se documentó ampliamente.¹ El primer reglamento municipal en materia de transparencia fue emitido en 2002,² meses antes de publicarse la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y posteriormente vinieron en cascada muchos más.³

¹ McVea, Dense, "La transparencia local sigue opaca para muchas comunidades mexicanas", Programa de las Américas del International Relations Center (7 de abril de 2005). Disponible en <http://ircamericas.org/esp/736>

² El antecedente más antiguo es el Reglamento de Derecho a la Información del Municipio de Monterrey, publicado en el Periódico Oficial del Estado el 20 de mayo de 2002. Disponible en http://www.atlatl.com.mx/docs/Monterrey_RegInf.pdf

³ Para una completa relación de las leyes y reglamentos existentes, se recomienda visitar la página de internet del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública www.ifai.org.mx

Pero no sólo se trataba de emitir normas sino de valorar desempeños para visualizar avances concretos. A mediados de 2005, el Observatorio Ciudadano para la Transparencia⁴ realizó un estudio para evaluar el grado en que el gobierno federal, los gobiernos de las entidades federativas y los gobiernos municipales de las principales ciudades de cada estado cumplen con las obligaciones de transparencia y de información incluidas en las respectivas leyes.

El ejercicio se basó en la selección de algunas de las variables relacionadas con las obligaciones de publicar información en internet y concluyó que los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial del gobierno federal son los que obtienen las mejores notas; después, los municipios en conjunto obtuvieron una calificación promedio más alta que los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de las entidades federativas, como se muestra en la siguiente tabla:

Poder / Entidad	Promedio / 100
Municipios	52.3
Estados	42.8
Poderes Judiciales	42.2
Poderes Ejecutivos	41.7
Poderes Legislativos	36.1

En el ámbito municipal, en esa muestra, el municipio de Chihuahua logró la calificación máxima en el estudio, en tanto Manzanillo (Colima), Hermosillo (Sonora) y Mérida (Yucatán) se ubicaron en el segundo puesto. Sin embargo, hubo cinco municipios que obtuvieron una calificación de cero (La Paz, Nayarit, Puebla, San Luis Potosí y Tlaxcala).

El estudio determinó que “los municipios parecen comportarse de manera independiente a los estados. En su caso, la existencia de una ley parece ser menos determinante en su grado de transparencia. Esto parece demostrar que la voluntad política es determinante en la creación de gobiernos transparentes”.

⁴ Iniciativa civil de destacados académicos que puede consultarse en <http://www.observatoriotransparencia.org.mx/>

Limitaciones

Otro instrumento valioso en el tema es Ciudadanos por Municipios Transparentes (CIMTRA),⁵ una iniciativa ciudadana implementada por organizaciones civiles desde 2002, cuyo objetivo compartido es medir la transparencia en los gobiernos locales y coadyuvar en la institucionalización de los procesos que la promueven, así como de las prácticas existentes en la materia.

CIMTRA, en pocas palabras, es una herramienta que sirve para inventariar la información que está disponible para el ciudadano en el gobierno municipal. Es una comprobación de hechos y acciones en pro de la transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información, que se realiza por iniciativas civiles locales. No se trata de una muestra científica ni representativa, sino refleja compromiso cívico local en acción.

Hasta finales de 2006 se ha aplicado en 71 municipios del país, quedando como punteros San Pedro Garza García, Nuevo León; Chihuahua, Chihuahua; y Guadalajara, Jalisco. El promedio global de calificaciones es de 37.4 reprobatorio (escala de 0 a 100 puntos), pero desglosando las evaluaciones encontramos que los promedios por evaluación van aumentando. En primera vuelta el promedio es de 24.8 puntos, en segunda 47.2 puntos y en tercera 58.0, es decir, existe una clara curva de aprendizaje: entre más veces se aplica el instrumento a lo largo del tiempo a un mismo gobierno local, en general, obtiene mejor evaluación porque los municipios procuran cambios institucionales para elevar su transparencia.

Con todo y la tendencia a mayor apertura informativa en los gobiernos municipales, es un reto considerable incrementar la disponibilidad de información electrónica. De acuerdo con 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% tenía su propia página de internet y 41.2% 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.

Es necesario mencionar que, todavía, en muchos municipios rurales la baja calidad de la energía eléctrica y la falta de línea telefónica adecuada impiden la operación e idónea conexión de una computadora a la red internet.

⁵ Para más información ver <http://cimtramx.tripod.com/transparencia/> Las organizaciones convocantes son el Centro de Servicios Municipales "Heriberto Jara" (CESEM), International City/County Management Association (ICMA-Latinoamérica), Acción Ciudadana para la Educación, la Democracia y el Desarrollo (ACCEDDE)-Jalisco, el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO), LOCALIS-Querétaro, Vertebrata-Nuevo León y Alianza Cívica.

Aunque la disponibilidad cibernética no es el único medio de acceso a la información (y menos en un país con un severo analfabetismo funcional), sí es una vía bastante generalizable, económica y democrática.

Desde una óptica del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), para avanzar es prioritario generalizar el sistema electrónico de acceso “porque los costos de transacción del flujo de la información acaban matando el derecho”.⁶ Es cierto, los procesos burocráticos de ventanillas, filas, formatos y fotocopias encarecen y desalientan la transparencia. El reto es generar mecanismos supletorios que faciliten el acceso informativo a los segmentos sociales que no están familiarizados con la cuestión cibernética.

Se ha demostrado exhaustivamente la diversidad en calidad, aplicabilidad y alcance de las leyes de acceso a la información pública⁷ de las entidades federativas: algunas privilegian más el interés de los poderes públicos que el derecho de las personas. Las conclusiones de tales estudios alarman porque revelan, por un lado, la compleja tarea de implementación de políticas de transparencia y, por otro lado, un avance más formal que real en las decisiones políticas de transparentar el quehacer gubernamental. Ambas dimensiones están presentes en el reto municipal, tanto para ampliar sus esquemas de contacto con la ciudadanía como para desarrollar espacios de gobierno electrónico.

Hoy se carece de un andamiaje jurídico federalista y consistente para los tres ámbitos de gobierno que garantice el derecho de acceso a la información y la transparencia. En 2006 el Ayuntamiento de Guadalajara reclamó ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación que la Ley de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco, aprobada en diciembre de 2004, no era aplicable al Municipio de Guadalajara, dado que éste había aprobado previamente el Reglamento del Consejo para la Transparencia y la Ética Pública y consideraba que debía prevalecer la autonomía reglamentaria. Sin embargo, la Corte desechó la controversia constitucional interpuesta y consideró que reconocer la autonomía reglamentaria municipal en el tema podría generar “una Babel sobre transparencia”. Algunos autores comparten la pertinencia de la autoridad estatal en materia de acceso a la información pública frente al “peligroso extremo” de que

⁶ Idea de Ricardo Becerra, Director General de Atención a la Sociedad y Relaciones Institucionales del IFAI. Consulta realizada a principios de febrero de 2007.

⁷ Merino, Mauricio, “El desafío de la transparencia. Una revisión de las normas de accesos a la información pública en las entidades federativas de México”, en *Democracia y transparencia*, México, Instituto Electoral del Distrito Federal, 2005. También Guerrero Gutiérrez, Eduardo y Leticia Ramírez de Alba, “La transparencia en el ámbito subnacional: una evaluación comparada de las leyes estatales” en López-Ayllón, Sergio (coord.), *Democracia, Transparencia y Constitución. Propuestas para un debate necesario*, México, IFAI-IJ/UNAM 2006 México. También es referente el “Estudio comparativo de Leyes de Acceso a la Información Pública” elaborado por el IFAI (actualizado a junio de 2006) http://www.ifai.org.mx/test/eym/Estudio_Comparativo.pdf

existan más de 2,400 reglamentos municipales,⁸ en clara discrepancia con gremios municipalistas.⁹

Perspectivas

Con la óptica de que la vía electrónica es una condición insustituible para el despliegue efectivo del derecho de acceso a la información,¹⁰ el IFAI y el Banco Mundial diseñaron Infomex, un sistema en internet adaptable a las leyes de transparencia mexicanas y a los parámetros estatales o municipales. Este instrumento, disponible para todo gobierno estatal o municipal que lo quiera adoptar, facilita la gestión interna de la información y permite que el ejercicio del derecho al acceso a la información sea homogéneo ante cualquier institución o ámbito de gobierno en México. Se trata de una herramienta interesante, pero subutilizada...

La disparidad en las prácticas estatales y municipales de transparencia exige soluciones legales de fondo y recursos para efectivamente impulsar la rendición de cuentas en un sentido integral.

Impulsada por cinco gobernadores, la llamada “Iniciativa Chihuahua” busca modificar el artículo sexto constitucional y poner un piso mínimo para el libre acceso a la información sobre el ejercicio del poder y de los recursos públicos, lo que es plenamente compatible con una visión federalista de largo alcance. Aunque parece una solución centralista, pone el énfasis en garantizar un derecho a saber igual para todos, no importa el municipio de residencia del ciudadano.

La reforma propuesta busca avanzar en la reducción del actual caleidoscopio, diverso y fragmentado, que es el acceso a la información municipal. Concretada la reforma constitucional, el reto será trabajar constructivamente para cerrar la brecha de las asimetrías en los terrenos de la política pública, de la organización política y de la audacia administrativa, rumbo a una reforma estructural del Estado mexicano, acorde con los actuales desafíos de la democracia.

⁸ Domínguez González, Luis Alberto, “El acceso a la información pública en los municipios en México”, en López-Ayllón, Sergio, *op cit*, 2006.

⁹ www.ammac.org.mx/Comunicacion/Posicionamientos/Documentos/COMBL040.pdf

¹⁰ Becerra, Ricardo, “Transparencia y medios electrónicos: el proyecto Infomex” (septiembre de 2006). Disponible en http://www.politica digital.com.mx/nota.php?id_rubrique=13&id_articulo=187&color=4C5A8E

Conclusiones y recomendaciones

Aunque la transparencia en los municipios mexicanos es tan diferente como heterogénea es su realidad socioeconómica y sus capacidades institucionales, existe una lenta y creciente tendencia en los gobiernos municipales hacia la apertura informativa y la rendición de cuentas, mayor que en los poderes estatales.

En el marco de la transformación democrática del país, las cuestiones de transparencia y el derecho a la información pública deben ser parte de cambios profundos en la relación entre gobiernos y ciudadanía.

Es menester avanzar en “una verdadera labor de coherencia, conexión y consistencia entre las leyes locales y la federal, y de las estatales con los reglamentos municipales. No se trata de homogenización forzada, sino de una obra en la cual no existan 32 formas de ejercer un mismo derecho fundamental, que es el sentido profundo de una reforma al sexto constitucional”.¹¹

Para caminar en la igualdad jurídica y evitar que la política de transparencia se confunda con el derecho a conocer la información que producen los poderes públicos, urge profundizar el proceso mediante el cual todos y cada uno de los gobiernos en México realicen cambios mayores para reconceptualizar su propia gestión pública de cara a la sociedad, cada uno a su ritmo, pero todos avanzando: como plantea Merino, “hacen falta muchas políticas de transparencia. Cada gobierno debe adoptarla conforme a sus propias características”.¹²

Sin duda, ello requiere repensar el caduco modelo de “federalismo centralista” para avanzar a uno basado en una descentralización cooperativa, asimétrica, gradual y pactada –que incluya materia hacendaria– y en la que el municipio juegue un papel protagónico.

El escrutinio riguroso, la participación informada y la exigencia ciudadana han de ser motores en la construcción de contrapesos locales que garanticen el pleno derecho a la información, cuya constitucionalización es un paso determinante.

Sobre esa nueva base, se requerirá bastante voluntad, recursos, infraestructura y capacidad para construir muchas políticas de transparencia, tantas como la diversidad de nuestros municipios.

¹¹ Idea de Ricardo Becerra, Director General de Atención a la Sociedad y Relaciones Institucionales del IFAI. Consulta realizada a principios de febrero de 2007.

¹² Merino, Mauricio, “Muchas políticas y un solo derecho”, en López-Ayllón, Sergio, (coord.), *op cit*, 2006.