
DOS EXPERIENCIAS CIUDADANAS DESDE EL ÁMBITO LOCAL EN MATERIA DE TRANSPARENCIA GUBERNAMENTAL

Por: Francisco Domínguez Canseco y Alfonso Osegueda Cruz
(experiencia en Veracruz) y
Ricardo Jiménez González
(experiencia CIMTRA)

INTRODUCCIÓN

El presente documento expone dos experiencias ciudadanas en materia de derecho de acceso a la información y la transparencia. La primera de ellas, promovida por el Centro de Servicios Municipales “Heriberto Jara”, A. C. (CESEM-Veracruz), se refiere a un proceso pedagógico, organizativo y legal a través de movilizaciones y foros que diversos organismos civiles, académicos y políticos realizaron para debatir la iniciativa de Ley de Acceso a la Información presentada al Congreso veracruzano por el Ejecutivo estatal y generar alternativas más cercanas a los intereses ciudadanos en esta materia.

La segunda experiencia trata sobre la aplicación de un programa de transparencia gubernamental denominado “Ciudadanos por Municipios Transparentes” (CIMTRA), donde el CESEM junto con otros organismos civiles (Internacional City County Management Association, Alianza Cívica, Locallis y Vertebra), ha buscado generar procesos que ayuden a la ciudadanía y a los gobiernos locales a promover e institucionalizar la cultura de la transparencia y el acceso a la información.

INICIATIVA DE LA SOCIEDAD CIVIL EN VERACRUZ PARA LA TRANSPARENCIA GUBERNAMENTAL

ANTECEDENTES DE LA ACCIÓN CIUDADANA

De los tres niveles de gobierno que existen en nuestro país, el municipal es el que requiere de reformas más profundas y el que tiene las repercusiones más directas en la forma y calidad de vida de la ciudadanía. La manera en que se ejerce y fiscaliza el presupuesto, se asignan salarios a funcionarios y se determinan las prioridades del desarrollo municipal no sólo dista mucho de ser transparente sino que obstaculiza la participación de los ciudadanos en ámbitos y procesos fundamentales para sus vidas.

En algunos municipios de nuestro país, tanto en Veracruz como en otras entidades, se han generado experiencias civiles exitosas en las que la ciudadanía ha logrado participar con los ayuntamientos en los procesos de toma de decisiones. Los parlamentos municipales, así como las cámaras de Consejeros y los Consejos de gobierno han demostrado ser espacios de corresponsabilidad entre gobernantes y gobernados para la implementación de políticas de largo alcance en beneficio de la población.

Dado que el marco jurídico municipal en Veracruz no garantiza el reconocimiento pleno ni la permanencia de estas instituciones de gobierno, para muchas organizaciones civiles veracruzanas es indispensable fomentar reformas legales que establezcan la obligatoriedad de los gobiernos locales de promover espacios y formas de participación ciudadana en aquellos ámbitos donde se toman las decisiones trascendentales para la vida municipal. Asimismo, es necesario transformar los reglamentos municipales para crear mecanismos que permitan la participación y supervisión ciudadana en materia presupuestaria.

En los municipios veracruzanos no existen los instrumentos legales indispensables para controlar la asignación presupuestal destinada a cubrir los salarios de representantes populares y servidores públicos, mismos que gozan de salarios exorbitantes si se considera la realidad económica del país. Queda claro que es preciso establecer tabuladores, transparentes y justos, que fijen los salarios de los servidores públicos en todos los niveles de gobierno, de manera que exista un porcentaje equilibrado entre el gasto de la nómina y el gasto social y operativo del ayuntamiento.

La vida municipal, no se agota con el tema presupuestario. Los miembros de las organizaciones civiles que presentamos este trabajo, constatamos que en muchas ocasiones los representantes populares y los servidores públicos no poseen la capacitación suficiente para ejercer sus cargos correctamente, lo que redunda en la escasa calidad del servicio público municipal. Por ello, se hace necesario establecer la obligatoriedad para aquellas personas que sean candidatos a puestos de elección popular a nivel municipal de contar con la capacitación suficiente para el desempeño del cargo y crear para ellas, sistemas permanentes de profesionalización, que contemplen sanciones en caso de incumplimiento. Es evidente que la situación actual también hace necesario el establecimiento del servicio civil de carrera obligatorio, incluyendo el registro oficial de servidores públicos municipales, para asegurar la permanencia y la promoción del personal, lo que permitirá una mayor profesionalización y continuidad en la administración pública.

LA RESPUESTA CIUDADANA: UNA PLATAFORMA MUNICIPALISTA

Ante la necesidad de generar reformas sustantivas en las formas de organización y gobierno municipales, el CESEM inició el 13 mayo del 2003, la construcción de una plataforma ciudadana local y lanzó una convocatoria gracias a la cual nos reunimos un grupo de ciudadanos/as municipalistas veracruzanos, de distintas tendencias sociales y de distintas organizaciones civiles, con la idea de elaborar un documento que contuviera una serie de puntos de reforma municipal, con los que, pensamos, se cambiaría la realidad política de los municipios para acercarse a una realidad más democrática.

El documento final se llamó Plataforma Municipalista. La intención inicial era publicar este documento y buscar que fuera considerado y discutido por los candidatos a diputados ante el Congreso de la Unión y por los legisladores del Congreso del estado. La Plataforma Municipalista fue firmada por numerosos alcaldes, síndicos, regidores, agentes municipales, ex ediles, integrantes de organizaciones sociales: indígenas, partidistas, mujeres y hombres.

LOS PLANTEAMIENTOS BÁSICOS DE LA PLATAFORMA SON:

1. Reconocimiento jurídico a organismos de participación ciudadana en la toma de decisiones;
2. Austeridad y transparencia en las finanzas municipales;
3. Capacitación y profesionalización del servicio público municipal;

4. Reconocimiento a las formas de ejercicio de gobierno propias de los Pueblos Indígenas;
5. Incorporación de la perspectiva de equidad y género en la vida municipal y,
6. Garantizar un desarrollo autónomo en el municipio.

Diez días después de hacer pública la Plataforma Municipalista (2 de junio del 2003), entró en plena vigencia la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG), una Ley que permite reducir la corrupción, mejorar la eficiencia gubernamental y los sistemas de rendición de cuentas de los funcionarios a la ciudadanía. Al conocerla, encontramos importantes coincidencias con sus contenidos y nos percatamos de que la aprobación y aplicación en los ámbitos estatal y municipal, de una legislación con iguales características, redundaría en el impulso de transformaciones democráticas en Veracruz.

LAS ACCIONES CIVILES ANTE LA INICIATIVA DE LEY ALEMÁN

La situación política en Veracruz es compleja, ya que la correlación de fuerzas en los órganos de gobierno se inclina a favor de un solo partido. El gobernador Miguel Alemán, proviene de las filas del Partido Revolucionario Institucional (PRI), partido que cuenta con mayoría absoluta (29 de 45 escaños) en el Congreso del estado.

La rendición de cuentas y la transparencia en el manejo de los recursos públicos no se ejerce en la entidad. La información en manos del Gobierno del estado, de los ayuntamientos y en general, de los organismos públicos es sistemáticamente negada a quien lo solicita, y cuando se publica, se hace de manera parcial o limitada.

Baste un ejemplo: por disposición del Congreso de la Unión, los gobiernos estatales están obligados a informar acerca del destino de los recursos del ramo 033 que manejan los ayuntamientos. Durante el Gobierno de Patricio Chirinos (1992-1998), el Ejecutivo local detallaba en su informe anual el destino de éstos, aplicados por los ayuntamientos. De esta forma, se podían detectar irregularidades y desviaciones de recursos que los alcaldes realizaran, puesto que se transparentaba información relativa a presupuestos, obras, comunidades, número de beneficiados en éstas, así como el grado de avance en la construcción de obra pública.

Con el Gobierno de Miguel Alemán esta práctica no continuó: ahora estos datos no se encuentran en los informes anuales. La opacidad del Gobierno es tal que el Ejecutivo estatal se ha negado a hacer pública su declaración patrimonial, aduciendo que no desea presumir sus bienes.

En Veracruz existe un órgano superior de fiscalización de los recursos públicos, al cual las fuerzas políticas de oposición al Gobierno del estado no le conceden confianza por la manera en que conduce la fiscalización de los recursos de los distintos órganos de gobierno. Su actividad es calificada como muy costosa y aplicada con criterios políticos y de grupo.

Fue en este contexto, que el gobernador Miguel Alemán envió una iniciativa de ley en materia de transparencia y acceso a la información al Congreso estatal; por su parte, las fracciones parlamentarias del PAN, del PRD y del PT enviaron iniciativas sobre el mismo tema.

Por supuesto, diversos integrantes de organizaciones municipalistas sentimos la necesidad de conocer estas propuestas y dar nuestra opinión. El 7 de agosto nos reunimos en Xalapa miembros del CESEM; el regidor sexto de Xalapa; los síndico de Puente Nacional y de Naolinco; el director de Radio Teocelo; integrantes de la Escuela Municipalista; representantes del Frente Regional Popular del Sureste del Estado de Veracruz-MAIZ y, de la Organización Campesina Independiente de la Sierra de Zongolica, entre otros compañeros/as.

En ese evento analizamos la iniciativa de Ley de Acceso a la Información que el Ejecutivo estatal había enviado al Congreso del estado, ya que dicha iniciativa sería la base sobre la cual las fracciones parlamentarias discutirían y eventualmente aprobarían una Ley en la materia.

De nuestro primer análisis se desprendieron algunas observaciones preocupantes, ya que detectamos severas limitaciones, entre las que podemos subrayar las siguientes:

- No tiene como objetivos explícitos el transparentar la gestión pública, favorecer la rendición de cuentas y contribuir a la democratización de la sociedad veracruzana, y sólo propone, en su artículo 4º:
 - I. Garantizar el derecho a la información pública mediante procedimientos sencillos y expeditos;
 - II. Permitir a los ciudadanos el análisis de los actos emitidos por el Estado;

- III. Promover el conocimiento de la gestión pública que permita fomentar una cultura de valoración de los Organismos Públicos y,
 - IV. Optimizar la clasificación, organización, manejo y archivo de los documentos públicos.
- Limita el derecho a la información al considerar como información reservada aquella cuya sola difusión pueda “alterar o poner en peligro el orden social” o comprometa “el patrimonio del Estado”, lo cual abre márgenes claramente discrecionales para su aplicación (Artículo 8).
 - No contempla que los órganos de gobierno y los ayuntamientos den a conocer de manera detallada y precisa: los sueldos de los servidores públicos, incluyendo las compensaciones; los presupuestos asignados a y aplicados por las dependencias; los resultados de auditorias; el diseño, la ejecución, los montos asignados y los criterios de acceso a los programas de subsidio; los padrones de beneficiarios de los programas sociales; ni las concesiones y contratos de las dependencias gubernamentales.
 - No propone la creación de un organismo ciudadanizado con autonomía operativa, presupuestal y de decisión, que se encargue de promover y difundir el ejercicio del derecho de acceso a la información. Esta tarea se delega a comisiones de información al seno de cada dependencia pública o ayuntamiento, lo que dispersa y afecta el ejercicio del derecho de acceso a la información pública gubernamental

Los ENCUENTROS REGIONALES

En consideración de lo anterior, acordamos convocar a cuatro Encuentros regionales en distintas ciudades del estado con el objetivo de arribar a un Encuentro Estatal que influyera en la decisión de los legisladores respecto a esta iniciativa de ley.

A los Encuentros¹ concurrieron 205 personas, de las cuales, un 30% fueron mujeres. Los participantes pertenecen a 44 instituciones sociales, gubernamentales, políticas, medios de comunicación y académicas. De manera particular los alcaldes Hugo Bernal Fernández y Darío Aburto Perdomo, de Córdoba y Cosoleacaque, respectivamente, fueron nuestros anfitriones, asimismo, Eduardo Pérez Roque, Regidor sexto de Xalapa y el periodista Víctor Cantú,

¹ 25 de septiembre del 2003 en Córdoba, 4 de octubre en Xalapa, 11 de octubre en Poza Rica y 25 de octubre en Cosoleacaque.

locutor de un conocido noticiero radiofónico de Poza Rica. Jugaron un importante papel de promoción y apoyo a dichas acciones: Blanca Cobos, Síndica de Puente Nacional, Veracruz y Lina Valadez, representante de la plataforma municipalista de la región de Córdoba, Veracruz.

A fin de informar a la ciudadanía sobre el proceso que se gestaba, decidimos construir una página en internet en la que se incluyó una descripción del proceso organizativo y pedagógico que iniciábamos².

En la realización de los encuentros contamos con la colaboración del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), quien apoyó un proceso de capacitación en lo que respecta al derecho de acceso a la información, mismo que sirvió a los organismos participantes para canalizar los contenidos de sus demandas y realizar solicitudes de información³.

Gracias a los Encuentros regionales, pudimos profundizar en el estudio y análisis comparativo de las distintas propuestas de ley estatal de acceso a la información. Con base en los resolutivos de los encuentros, elaboramos una propuesta ciudadana que plantea los elementos básicos que a nuestro juicio debe tener la Ley de acceso a la información en Veracruz:

1. Contemplar de manera explícita objetivos de transparencia, eficiencia y democratización de la sociedad veracruzana;
2. Establecer la obligación para los gobiernos estatal y municipales así como para otro tipo de organismos públicos (Instituto Electoral Veracruzano, Comisión de Derechos Humanos del Estado de Veracruz, Consejo Estatal de Protección al Ambiente, etc.) de informar permanentemente sobre su estructura orgánica y funcionamiento, sobre el ejercicio de los programas y el manejo de los recursos materiales y económicos;
3. Crear un Instituto Veracruzano de Acceso a la Información que garantice este derecho, que sea autónomo, que no sea costoso al erario, que pueda emitir recomendaciones obligatorias e imponer sanciones y cuyo órgano de gobierno esté integrado por ciudadanos sin filiación partidista;
4. Acotar la información reservada o confidencial para que pueda clasificarse sólo aquella que ponga en peligro la seguridad de estado y los derechos de las personas a la intimidad y a la dignidad;

² www.encuentropublico.net, un espacio virtual en el que se manifiesta el debate en torno al derecho de acceso a la información en Veracruz.

³ En el encuentro de Xalapa, representantes de la comunidad de Chiltoyac solicitaron a SEMARNAT el estudio de impacto ambiental para la instalación del relleno sanitario en su región.

5. Incluir un capítulo de sanciones para los servidores públicos que incumplan con la Ley;
6. Hacer pública la información en poder de los ayuntamientos, principalmente: a) las actas de cabildo ordinarias y extraordinarias; b) los informes anuales de gobierno; c) los planes de arbitrios; d) los presupuestos de egresos y los informes mensuales de la cuenta pública municipal y,
7. Establecer módulos para gestionar solicitudes y entrega de información, en los que se brinde orientación a los ciudadanos en torno al derecho de acceso a la información pública gubernamental.

A partir de nuestra decisión de impulsar los Encuentros, la Legislatura del estado convocó a Audiencias Públicas para discutir las iniciativas de Ley a nivel estatal. En efecto, las comisiones responsables de elaborar el dictamen del Congreso convocaron a 5 audiencias en Tuxpan, Huatusco, Veracruz, Minatitlán y Xalapa. Éstas se realizaron posteriormente a nuestros encuentros y decidimos participar en ellas con ponencias que reflejaran los acuerdos tomados en ellos. En todas las audiencias se expresó la inconformidad ante la propuesta de "Ley del Gobernador" y se dieron a conocer puntos de vista diversos que coincidían en la necesidad de contar con una Ley veracruzana de acceso a la información cuyas características esenciales fueran equiparables a la LFTAIPG.

EL ENCUENTRO ESTATAL

El 14 de noviembre del 2003, en el Centro Cultural "Los Lagos" de la ciudad de Xalapa, una vez realizados los Encuentros Regionales y recogidas diversas propuestas y opiniones ciudadanas acerca de los contenidos mínimos que debe tener la Ley de acceso a la información en Veracruz, se llevó a cabo el Encuentro Estatal.

Los principales objetivos de éste fueron:

- a) Reconocer a la información como un bien público;
- b) Hacer manifiesta la importancia del derecho de acceso a la información para garantizar la transparencia en el ejercicio de la gestión pública y hacer realidad la rendición de cuentas de los gobernantes hacia los gobernados;
- c) Reconocer los avances que en materia de legislación se han dado en nuestro país y en otros estados y municipios;

- d) Recoger la inquietud de los asistentes a los encuentros regionales y al estatal, en relación con las grandes tareas que se requieren para que la ciudadanía ejerza el derecho de acceso a la información e,
- e) Integrar las propuestas recibidas durante todos los Encuentros para presentar una iniciativa o una plataforma legislativa de la ciudadanía al Congreso del Estado.

A la organización de este Encuentro estatal se le incorporaron: el Instituto de Investigaciones Históricas de la Universidad Veracruzana, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social-Golfo y Gestión de Saberes A.C.; se contó con la presencia de trabajadores de los medios de comunicación local. Asimismo asistieron Olivia Domínguez, Directora del Archivo General del estado, las diputadas Jazmín Copete y Claudia Serapio del PRD y PT, respectivamente, y el Presidente de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, Miguel Ángel Díaz Pedroza, del PRI.

Participaron con ponencias: Darío Aburto Perdomo, alcalde de Cosoleacaque, la doctora María Marván Laborde, Comisionada Presidenta del IFAI y Horacio Aguilar Álvarez, Comisionado Consejero del referido Instituto.

Entre las muchas opiniones y puntos de vista vertidos durante el desarrollo de los trabajos del Encuentro, destacaron las siguientes consideraciones:

- Es una necesidad social la valoración de la rendición de cuentas como un principio fundamental del ejercicio gubernamental;
- Las organizaciones sociales tienen un papel fundamental en la difusión del derecho de acceso a la información, la transparencia y la rendición de cuentas, así como, en la vinculación de este derecho con otras leyes, como por ejemplo, la Ley de Derechos Indígenas y,
- Es indispensable fomentar la rendición de cuentas a nivel municipal mediante el ejercicio y la defensa del derecho de acceso a la información pública.

Los participantes de este encuentro establecieron varios compromisos:

- Crear una comisión para presentar los resolutivos del Encuentro a la legislatura del estado;
- Difundir en nuestros municipios la Ley Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental y promocionar mediante una campaña permanente el derecho de acceso a la información pública;

- Acordar mecanismos desde las organizaciones y comunidades para difundir y trabajar por el derecho a la información;
- Difundir el derecho de acceso a la información a través de la televisión, la radio y los medios impresos, así como folletos con lenguaje accesible donde se resalte el para qué del acceso a la información, es decir, su relación con las diversas demandas de la gente;
- Establecer un mecanismo de coordinación social para la defensa del derecho a la información, invitando a diversos sectores sociales;
- Impulsar una campaña de difusión orientada a niños y jóvenes estudiantes;
- Promover, de manera conjunta con el IFAI, un programa de capacitación sobre el derecho de acceso a la información y,
- Realizar un directorio de participantes a fin de establecer vínculos que puedan redundar en acciones y proyectos comunes.

Se mencionó también en el marco del Encuentro la necesidad de traducir el lenguaje de la Ley y el significado del acceso a la información a términos comprensibles para las comunidades rurales y en particular, para las comunidades indígenas: ¿qué información?, ¿de qué tipo y sobre qué asuntos?, ¿para qué necesidades?, a fin de que las organizaciones civiles puedan ser canales que permitan conocer las necesidades de organizaciones de base y/o comunidades.

Respecto de las organizaciones y municipios se planteó la necesidad de dar respuesta a las siguientes interrogantes: ¿cómo vincular este derecho con las formas de comunicación y organización comunitarias?, ¿cómo utilizar el internet de manera que ayude a resolver problemas de comunicación entre los pueblos y las organizaciones y entre gobernantes y gobernados?; en este mismo sentido: ¿cómo usar radios comunitarias y comerciales, televisión, periódicos y otros medios de comunicación?, ¿qué mecanismos y formas deben usarse para hacer de los municipios verdaderos ejemplos de transparencia?, ¿cómo se relaciona la lucha por la transparencia con la reforma municipal que se requiere?

A las conclusiones que llegamos fue que una cultura en pro del derecho a saber y a recabar información requiere de labores permanentes de educación, capacitación y difusión en todos los ámbitos de la vida social y cotidiana, así como del conocimiento para utilizar leyes afines a esta prerrogativa.

Finalmente, tras un largo proceso de organización y participación civil, las iniciativas de ley presentadas en el Congreso del estado se sometieron a la consulta pública y nos permitieron afinar nuestras propuestas de contenidos

para la Ley de transparencia en Veracruz, mismas que fueron presentadas de manera oficial a los diputados encargados de dictaminar las iniciativas de leyes en materia de transparencia para su discusión en el Pleno de la Legislatura.

Hoy, podemos afirmar que hemos creado una corriente de opinión pública favorable a la transparencia; sin embargo, nos falta acordar las grandes líneas estratégicas para hacer realidad este derecho en Veracruz.

PROGRAMA “CIUDADANOS POR MUNICIPIOS TRANSPARENTES, CIMTRA”, UNA HERRAMIENTA DE LA SOCIEDAD CIVIL

LA TRANSPARENCIA GUBERNAMENTAL EN LA ESFERA CIUDADANA Y LOCAL

El derecho de acceso a la información pública gubernamental y la transparencia son dos factores básicos para afianzar el proceso de democratización del país y para fortalecer las instituciones y el estado de Derecho. Para ello, se requiere de una ciudadanía y de autoridades responsables en la esfera de lo público. Lo que nos ha quedado claro a los ciudadanos es que no basta la alternancia política para acceder a la transparencia gubernamental: es imprescindible contar con procesos innovadores que coadyuven a la vinculación entre ciudadanía y autoridades locales en la materia.

El acceso a la información es un proceso de doble vía: es un derecho ciudadano que debe ejercerse y una obligación gubernamental que hay que vigilar. Esto significa que deben diseñarse mecanismos y estrategias que hagan que el acceso a la información gubernamental sea aplicado, promocionado y fortalecido desde la esfera civil. A los ciudadanos nos debe quedar claro que no existen procesos de transparencia gubernamental por la única vía del marco legal, esto significa pensar que no bastan las leyes e instancias creadas para la transparencia, sino que debe fomentarse entre la sociedad una cultura para la misma. Por ello se requieren de procesos pedagógicos que permitan la construcción de una gestión democrática, un ejercicio de la ciudadanía para reconocer y hacer valer su derecho de ser informada y de acceder a información gubernamental y, por otra, que los gobiernos locales aprendan a ser transparentes a través de la exploración de los canales institucionalizados y de la creación de nuevas rutas de interacción con la ciudadanía.

El gobierno local es el actor principal de la vida democrática del país. Se encuentra cercano a la gente, por lo que, es donde pueden concretarse las aspiraciones de la sociedad, entre ellas, contar con gobiernos eficientes y democráticos

La transparencia gubernamental va relacionada con los aspectos éticos, de responsabilidad y eficacia de los servidores públicos y de las autoridades, por lo que su existencia no puede ser vista como mera *caridad* de éstos hacia los ciudadanos ni tampoco como una bandera electoral. La transparencia y el acceso a la información son ejes de un gobierno de cara a la ciudadanía que contemple y construya espacios y mecanismos diseñados para la participación civil (por ejemplo las contralorías ciudadanas). Esto significa transitar de la mera cultura del informe anual, hacia la cultura del otorgamiento a la ciudadanía de la información gubernamental, como un gesto básico de responsabilidad con la gente. Estamos en un proceso histórico donde la transparencia gubernamental deberá convertirse en un puente de interacción entre la sociedad y sus autoridades.

PROGRAMA “CIUDADANOS POR MUNICIPIOS TRANSPARENTES” (CIMTRA)

La confrontación y el distanciamiento entre la esfera de gobierno y la esfera ciudadana se ha convertido por desgracia en algo natural en nuestro sistema político-social. Es necesario trabajar por un Estado de derecho que permita dar viabilidad a los intereses de la sociedad y acceder a la justicia, a través de la defensa y aplicación de los derechos ciudadanos.

La carencia de una cultura de transparencia en los gobiernos locales es un fenómeno complejo que hace necesario estimular la formación de una ciudadanía consciente a la par de gobiernos sensibles y comprometidos en la mejora de la calidad de vida de la gente. En el país estamos en un momento interesante en materia de transparencia, ya que hay que fomentar el derecho de acceso a la información a través de la generación de herramientas que le den sustento y viabilidad desde enfoques constructivos y pedagógicos.

Para ofrecer una herramienta constructiva desde la perspectiva ciudadana en torno a la transparencia y rendición de cuentas en los gobiernos municipales y delegacionales, el CESEM ha emprendido, conjuntamente con Vertebrá, ICMA, Alianza Cívica y Locallis, el Programa denominado “Ciudadanos por Municipios Transparentes, CIMTRA”. El Programa nace a mediados del 2002 con dos objetivos: identificar los niveles de transparencia que poseen los gobiernos locales y, construir mecanismos ciudadanos que permitan promover la transparencia y

la rendición de cuentas en aquéllos. Se pretende que sus herramientas metodológicas sean retomadas y aplicadas por otros organismos civiles y ciudadanos que tengan interés sobre el funcionamiento ético y responsable de su gobierno local.

Los elementos sustantivos del Programa son:

1. Elaboración y aplicación de cuestionarios por parte de los organismos civiles o grupos de ciudadanos a sus gobiernos locales para identificar:
 - a) los mecanismos de transparencia de que disponen los gobiernos locales en su funcionamiento y,
 - b) su nivel de transparencia en diversos campos político-administrativos.
2. La capacitación de organismos civiles y ciudadanos a través de manuales de aplicación y calificación, para que conozcan los contenidos y alcances del derecho de acceso a la información y la forma de utilizar y aplicar el cuestionario.

Ciudadanos por Municipios Transparentes (CIMTRA) no busca detectar la corrupción, avalar o enjuiciar a los gobiernos, sino identificar los aspectos que sean dignos de ser reconocidos como acciones y mecanismos de transparencia y hacer del ámbito local, un espacio propicio para la vida democrática. Pretende el intercambio de experiencias positivas a través del grupo promotor, sumando a la experiencia, organismos de ámbitos académicos, empresariales y civiles.

El Programa vislumbra al ciudadano como corresponsable de las acciones del Gobierno, con ello se busca fortalecer los mecanismos de interlocución y participación entre la sociedad y su gobierno local. La apuesta, radica en generar procesos tanto para la ciudadanía como para los gobiernos locales que intervengan en la aplicación del cuestionario y dar seguimiento a dichos procesos y acciones de los gobiernos encuestados.

Ciudadanos por Municipios Transparentes no busca la simple obtención de una calificación, sino la posibilidad de que muchos de los elementos contenidos en el cuestionario (a manera de indicadores) sean asumidos por las autoridades y funcionarios locales como prácticas dentro del aparato político-burocrático. Su intención es la activación de procesos positivos para la institucionalización de acciones gubernamentales en materia de transparencia y rendición de cuentas y no el señalamiento de carencias y obstáculos presentados en estos ámbitos en los gobiernos locales.

La forma en que se ha aplicado CIMTRA ha sido por mutuo acuerdo entre las autoridades y las instancias civiles, de forma tal que esto permita establecer una comunicación que fomente la comunicación y la transformación de la esfera gubernamental.

LOS ELEMENTOS METODOLÓGICOS DEL PROGRAMA CIMTRA

El cuestionario de CIMTRA consta de 31 preguntas en torno a tres campos específicos⁴:

- 1. Información ciudadana:** En este campo se contemplan aspectos como la disponibilidad de información sobre proveedores; ingresos y egresos municipales; deuda pública; salarios de los miembros del cabildo y de funcionarios. Es decir, ¿Qué informa el Gobierno local a sus ciudadanos?
- 2. Atención Ciudadana:** En este campo se evalúa la existencia de manuales para los usuarios de servicios municipales y los medios y mecanismos de atención a usuarios. Esto es, ¿Cómo atiende el gobierno municipal/delegacional a los ciudadanos?
- 3. Espacios de Comunicación Gobierno-Sociedad:** Se evalúa la democratización, funcionamiento y reglamentación de los consejos/comités municipales-delegacionales así como la apertura del cabildo ante la sociedad. Indica la forma y los mecanismos de participación de los ciudadanos con el gobierno local.

Las preguntas tienen diversas puntuaciones de acuerdo a su importancia, (2, 3 y 5 puntos); con una suma total de 100 puntos. Para este año, tras las experiencias de aplicación, se han realizado ajustes al cuestionario y a los materiales pedagógicos. El grupo de organismos que promueven el programa CIMTRA se encargan de dar validez a las aplicaciones realizadas de acuerdo a los mecanismos metodológicos establecidos.

Por ser un instrumento ciudadano, el Programa CIMTRA no responde a los intereses de ningún partido político, gobierno local o grupo empresarial. Está generada por instancias ciudadanas y aplicada por ellas (o por un grupo de ciudadanos). Esto significa que CIMTRA no es una herramienta donde los gobiernos se autoevalúen. No califica con base en apreciaciones “subjetivas”, sino que lo hace con base en acciones y prácticas gubernamentales concretas.

⁴ La información está disponible en internet (<http://www.cesemheribertojara.org.mx>) para quien desee implementar el Programa.

LOS LOGROS DE CIMTRA

El cuestionario del Programa CIMTRA se aplicó en 24 Municipios de siete estados: Chihuahua, Veracruz, Nuevo León, Zacatecas, Morelos, Estado de México y Jalisco, y dos delegaciones en el Distrito Federal (véase Cuadro)⁵. Principalmente se trata de gobiernos locales considerados urbanos. Los gobiernos locales están en un espectro poblacional que va desde el millón de habitantes a municipios de 20,000 y 30,000 habitantes.

CUADRO

CALIFICACIONES CIMTRA (Hasta abril del 2004)				
Municipio / Delegación*	Estado	Vuelta	Fecha de aplicación	Calificación
Chihuahua	Chihuahua	2 ^a .	Agosto 2003	85.53
San Nicolás de los Garza	Nuevo León	1 ^a .	Octubre 2002	68.46
Guadalajara	Jalisco	1 ^a .	Diciembre 2003	65.30
Delicias	Chihuahua	1 ^a .	Enero 2004	65.18
Tlalpan	D.F	1 ^a .	Marzo 2003	65.06
San Pedro Garza García	Nuevo León	1 ^a .	Octubre 2002	60.68
Linares	Nuevo León	1 ^a .	Noviembre 2002	48.23
Montemorelos	Nuevo León	1 ^a .	Noviembre 2002	45.96
Ciudad Juárez	Chihuahua	1 ^a .	Enero 2004	43.80
Monterrey	Nuevo León	1 ^a .	Octubre 2002	43.36
Cuernavaca	Morelos	1 ^a .	Abril 2002	41.90
Magdalena Contreras	Distrito Federal	1 ^a .	Abril 2003	39.00
Cuautla	Morelos	1 ^a .	Abril 2003	37.80
Chihuahua	Chihuahua	1 ^a .	Noviembre 2002	37.13
Escobedo	Nuevo León	1 ^a .	Octubre 2002	34.55
Santa Catarina	Nuevo León	1 ^a .	Octubre 2002	33.88
Tepoztlán	Morelos	1 ^a .	Abril 2003	32.10
Guadalupe	Zacatecas	1 ^a .	Marzo 2003	30.50
Apodaca	Nuevo León	1 ^a .	Octubre 2002	29.64
Amacueca	Jalisco	1 ^a .	Octubre 2003	28.57
Guadalupe	Nuevo León	1 ^a .	Octubre 2002	24.63
Allende	Nuevo León	1 ^a .	Noviembre 2002	23.88
Xalapa	Veracruz	1 ^a .	Abril 2002	21.80
Tlalnepantla de Baz	Estado de México	1 ^a .	Noviembre 2003	21.50
García	Nuevo León	1 ^a .	Octubre 2002	19.06
Sayula	Jalisco	1 ^a .	Noviembre 2003	7.66
Juárez	Nuevo León	1 ^a .	Octubre 2002	4.83
La escala es de 0 a 100 * La calificación de las delegaciones se obtienen por regla de tres simple.				PROMEDIO GENERAL: 39.26

⁵ En el Cuadro se incluyen los resultados de la primera y segunda aplicación del cuestionario para el caso de Chihuahua.

Hay cinco capitales de estado encuestadas: Chihuahua, Monterrey, Guadalajara, Xalapa y Cuernavaca. Además, hay municipios metropolitanos: Guadalupe, en Zacatecas; San Pedro y San Nicolás, en Nuevo León, Tlalnepantla de Baz en el Estado de México. Algunos de los municipios tienen grados bajos de marginación y se caracterizan por su alto nivel de vida.

De los 24 gobiernos locales encuestados sólo 6 de ellos han obtenido una calificación aprobatoria (Chihuahua; San Nicolás de los Garza; Tlalpan; Delicias; Guadalajara y San Pedro Garza García), y sólo dos de las cinco capitales encuestadas obtuvieron una calificación positiva (Chihuahua y Guadalajara).

Cabe señalar que desde la perspectiva de quienes hemos aplicado la herramienta, muchos aspectos pueden ser mejorados a partir de acciones simples y sin un alto costo financiero. Muchas veces las autoridades no las realizan por desconocimiento. Los partícipes de CIMTRA hacemos llegar a las autoridades participantes una serie de sugerencias y propuestas para mejorar sus puntos débiles y fortalecer sus aspectos más positivos.

Las posibilidades de los gobiernos para mejorar sus mecanismos de transparencia son amplias si consideramos que muchos de los elementos contendidos en el cuestionario requieren, para su aplicación, sólo de voluntad política, ya que pueden apegarse perfectamente al marco legal. Así, se ha visto que siempre existen dos fuerzas contrapuestas en el interior de las administraciones locales: aquellos actores que ven en la transparencia gubernamental un elemento clave de gobierno y aquellos actores que no desean abrirse a los cambios gubernamentales y sociales.

Sin duda, el promedio general de los gobiernos locales encuestados pone en evidencia lo mucho que se tiene que trabajar. Ha sido importante para los gobiernos participantes conocer aquellas acciones positivas que otros gobiernos locales realizan en la materia, a fin de intercambiar experiencias, información e incentivar iniciativas creativas.

El Programa también ha sido asumido por diversos organismos civiles, académicos y empresariales, como ITESO, Coparmex Chihuahua, Poder Ciudadano o Coparmex Jalisco, lo que ha permitido expandir el esfuerzo hacia otras regiones del país, en las que se ha incorporado, incluso, la vigilancia de los resultados a fin de detectar los cambios que se presenten por parte de las entidades.

Al cierre de la edición de este texto ya se ha iniciado la aplicación del cuestionario en los municipios de Nuevo León. Cabe señalar que en el caso de Chihuahua, donde ya se ha aplicado en dos ocasiones el cuestionario, se han presentado importantes efectos reflejados en el mejoramiento de su puntuación, que pasó de 37.1 a 85.5 puntos.

CONCLUSIONES

Hasta el momento, tras la primera aplicación del cuestionario, tenemos un promedio general de 39.26 puntos (sobre 100), lo que hace pensar que queda mucho tramo por mejorar en materia de transparencia en los gobiernos locales. Es un dato que revela la magnitud de la tarea que tenemos los organismos participantes del Programa.

Si uno examina a detalle cada uno de los indicadores puede advertir dónde están las acciones más recurrentes en materia de transparencia, dónde están las omisiones y dónde aquellos aspectos que pueden ser un campo de oportunidades.

En este sentido, por señalar algunos ejemplos, podemos decir que dentro de las debilidades está el hecho de que el 80% de los gobiernos locales encuestados no publican ni difunden el nombre de sus proveedores de servicios; en la misma proporción, tampoco publican ni difunden los gastos de comunicación social.

Por el contrario, existen aspectos que están más transparentados, el 80% sí publica y difunde las obras realizadas del año actual y de los dos años anteriores; el 70% sí difunde y publica los ingresos propios e ingresos por aportaciones y participaciones.

Uno de los aspectos más críticos es el referente a los mecanismos de articulación entre la ciudadanía y el Gobierno ya que en el 80% de los comités o consejos con los que cuentan los municipios o las delegaciones no se realiza una convocatoria pública para su conformación.

Un campo de oportunidad resulta ser la publicación y difusión de sueldos y prestaciones del alcalde, jefe delegacional, cuerpo edilicio y equipo de trabajo de primer nivel, donde el 60% sí publica y difunde la información de los salarios, pero sólo el 15% lo hace desglosando sueldos y prestaciones. Lo mismo sucede con la publicación y difusión de los gastos de representación, rubro en el que el 45% de los gobiernos locales sí lo hace.

Los datos obtenidos nos señalan que no necesariamente existe una correspondencia entre el tamaño e importancia del gobierno local con el grado de transparencia y su calificación. La transparencia y la rendición de cuentas es un ejercicio que no tiene que ver con partidos políticos; por el contrario, es un aspecto que desde éstas instancias no se ha promovido del todo.

Los mecanismos para generar una transparencia gubernamental no tienen que ser onerosos; muchos de ellos necesitan sólo de voluntad política, imaginación y trabajo sistemático y permanente.

Las leyes son un instrumento para la transparencia, no son el fin en sí mismo, el fin es que la gente sea informada de manera oportuna sobre el ejercicio de los recursos financieros y de las decisiones tomadas por sus gobernantes para que pueda tomar las medidas pertinentes.

La transparencia y el acceso a la información es un proceso donde la participación de la ciudadanía es fundamental para construir gobiernos locales de cara a la sociedad. El papel de la sociedad en su derecho a ser informada es parte de los retos actuales de los gobiernos locales.

Los mecanismos de transparencia deben institucionalizarse como acciones permanentes de gobierno a fin de que sean incorporados por los servidores públicos en su quehacer cotidiano. Sin ello, no basta la buena voluntad de las autoridades y funcionarios.

Los gobiernos locales tienen que promover una *pedagogía de la transparencia* que haga accesible y entendible la información que se otorga a los ciudadanos.

Para los organismos que participamos en el Programa CIMTRA queda claro que debemos llegar a más municipios y delegaciones del país y hacer participar a más organismos civiles y a ciudadanos en este esfuerzo, de forma tal que la lucha por la transparencia gubernamental adquiera un sentido nacional.