



**Reflexiones sobre el derecho al acceso a la información y la transparencia en los gobiernos locales en México: la experiencia del Programa “Ciudadanos por Municipios Transparentes, CIMTRA”**

Ricardo Jiménez, Coord. Área de Información y Análisis,  
Centro de Servicios Municipales “Heriberto Jara”, A.C, México

---

**La transparencia gubernamental en la esfera de la ciudadanía**

La construcción de la democracia implica la necesidad de crear 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. Esto significa que no basta la alternancia política para acceder a la democracia, es necesario emprender procesos pedagógicos en torno a la democratización de la gestión de los gobiernos locales. Es en estos parámetros donde debe pensarse la transparencia y el acceso a la información gubernamental.

El acceso a la información y la transparencia gubernamental no pueden ser otros elementos más que se sumen al bagaje de las buenas intenciones de los políticos y que deriven en actos burocráticos hechos a distancia de la voluntad de los ciudadanos. Más bien, se tratan de procesos en doble vía: es un derecho ciudadano que debe ejercerse y es una obligación gubernamental que hay que vigilar, lo cual significa que deben diseñarse mecanismos y estrategias para que adquieran aplicación, promoción y fortalecimiento desde la esfera civil. No existen procesos de transparencia por la única vía del decreto si lo que se desea es apostar a la creación de gobiernos locales realmente democráticos y responsables de sus actos y de sus decisiones.

Por lo tanto, un gobierno transparente y que otorga información significa:

- Actuar de cara a la ciudadanía, esto es, rendir cuentas de sus actos, particularmente, sobre la utilización de los recursos y la toma de sus decisiones.
- Abrir la información a los ciudadanos para conocer su funcionamiento, sus logros y metas.
- Tener sentido de corresponsabilidad con los 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 ni transparentes.

- Brindar información y conocimientos técnico-políticos a la ciudadanía para el entendimiento del funcionamiento del gobierno y las posibles soluciones a las necesidades.

En síntesis:

1) La transparencia y el acceso de la información deben ser ejes de un gobierno de cara a la ciudadanía, donde la ciudadanía esté incorporada en los espacios y mecanismos diseñados para ello. Por eso, la transparencia y la rendición de cuentas son algo más que un informe de gobierno.

2) La información sobre el actuar del gobierno debe estar a disposición permanente de la ciudadanía, sin que necesariamente sea solicitada por la gente.

3) Son necesarios procesos pedagógicos de formación de ciudadanía, de forma tal que la apuesta no sólo sea contar con leyes e instituciones para la materia, sino con los actores que permitan alimentar procesos, ello incluye acciones educativas que permitan que la información otorgada por el gobierno sea fácil de entender por la ciudadanía.

4) La transparencia y el acceso a la información deben servir como puente de comunicación entre los ciudadanos y sus autoridades, un canal de interacción permanente. Estas acciones pueden realizarse incluso por los ayuntamientos sin necesidad de leyes estatales o federales de por medio.

5) La transparencia y el acceso a la información son procesos que debe estimularse con base a lineamientos institucionales, no basta la voluntad de las autoridades en turno; ésta debe quedar instalada y reglamentada en el funcionamiento de los gobiernos.

6) La transparencia gubernamental y el acceso a la información suponen procesos de contraloría social, no se puede dejar estas tareas sólo a las autoridades y funcionarios, como juez y parte.

### **La transparencia y el acceso a la información como procesos pedagógicos en la ciudadanía y el gobierno local: Programa Ciudadanos por Municipios Transparentes (CIMTRA)**

México transita por un momento en que se requiere generar acciones que estimulen el fortalecimiento institucional de los gobiernos municipales. Pensar que los gobiernos locales son instituciones que ya están “debidamente constituidas” como consecuencia de la alternancia partidista – y donde a la ciudadanía sólo le corresponde demandar obras y servicios-, resulta una perspectiva socorrida, pero errónea en nuestra realidad.

El derecho al acceso a la información y la transparencia es reciente en nuestro país. Hace apenas poco más de un año hemos estrenado la ley federal respectiva (junio 2003) y

existen en la mitad de las entidades de la república leyes sobre transparencia y acceso a la información. A escala municipal existen pocos esfuerzos en la materia y el enfoque ciudadano en ellos es casi inexistente. En este sentido el CIMTRA apostó a estos dos elementos: el campo de lo local con enfoque ciudadano. Creemos que los gobiernos tienen que educarse para ser transparentes y la ciudadanía tiene que aprender a defender su derecho al acceso a la información y la transparencia. Siendo un tema nuevo en la agenda nacional y en las agendas locales se requiere de mecanismos que permitan a los ciudadanos y a las autoridades entender y ejercer ese derecho y esa obligación.

Para ofrecer una herramienta constructiva desde una perspectiva ciudadana en torno a la transparencia, el acceso a la información y la rendición de cuentas de los gobiernos municipales, el CESEM, junto con otras instancias amigas (ICMA, Vertebra, Alianza Cívica y Locallis) ha emprendido el Programa **“Ciudadanos por Municipios Transparentes, CIMTRA”**; mismo que apuesta a construir, difundir y fortalecer los mecanismos de transparencia en los municipios. El CIMTRA arrancó sus actividades en junio del 2002.

El Programa CIMTRA tiene el objetivo apoyar en la promoción de la transparencia y la rendición de cuentas de los gobiernos municipales. Ello a través de la aplicación de un cuestionario aplicado por ciudadanos o por organizaciones civiles y sociales a las autoridades y funcionarios locales. La idea es que los elementos prácticos y metodológicos sean retomados por todos aquellos organismos civiles y ciudadanos que tengan interés en el funcionamiento ético y responsable de su gobierno municipal.

El CIMTRA contiene un cuestionario que consta de 31 preguntas en torno a tres campos específicos: 1) INFORMACIÓN CIUDADANA, es decir, qué informa el gobierno municipal a sus ciudadanos; en este campo están aspectos como la disponibilidad de información sobre proveedores, ingresos y egresos municipales, deuda pública, salarios de los miembros del cabildo y los funcionarios. 2) ATENCIÓN CIUDADANA, esto es, cómo atiende el gobierno municipal a los ciudadanos. En este campo se evalúa lo respectivo a la existencia de manuales para los usuarios de servicios municipales y los medios y mecanismos de atención usuarios. 3) ESPACIOS DE COMUNICACIÓN GOBIERNO-SOCIEDAD; es decir, la forma y los mecanismos en que se comunican, interactúan y participan los ciudadanos con el gobierno local. Aquí se evalúa la democratización, funcionamiento y reglamentación de los concejos /comités municipales y la apertura de cabildo a la sociedad. Vale señalar que las preguntas tienen diversa puntuación de acuerdo a su importancia, (2, 3 y 5 puntos); con una sumatoria total de 100 puntos.

En ese sentido, el programa apuesta a la capacitación de los actores participantes (tanto ciudadanos, organizaciones civiles, autoridades y funcionarios locales) a fin de que adquieran la metodología de aplicación de la herramienta, pero además insumos sobre el derecho de acceso a la información. La idea es ir asentando en diversas organizaciones y grupos de ciudadanos esta herramienta y pueda irse difundiendo. Se busca contribuir a la generación de una cultura de la transparencia en los ciudadanos y fomentar la difusión de

aquellas experiencias valiosas que los gobiernos municipales emprenden en materia de rendición de cuentas.

### **Las características del CIMTRA como herramienta ciudadana**

- 1.- EL CIMTRA no responde a los intereses de ningún partido político, gobierno local o grupo empresarial. Es una herramienta generada por instancias ciudadanas y aplicada por ellas.
- 2.- Es un instrumento integral dirigido a construir evaluaciones a partir de acciones y prácticas gubernamentales concretas que los ciudadanos evalúan con elementos definidos (no con impresiones personales).
- 3.- El CIMTRA implica la capacitación de los ciudadanos y organismos que lo aplicarán, y sirven a los ciudadanos como elementos básicos para el ejercer su derecho.
- 4.- Busca registrar niveles básicos de transparencia, está diseñado para alentar las iniciativas gubernamentales por dar la información a la ciudadanía.
- 5.- El CIMTRA busca la institucionalización de acciones en torno a la rendición de cuentas, el acceso a la información y la transparencia.
- 6.- El CIMTRA no tiene la intención de “buscar la corrupción”, sino de detectar los aspectos, acciones y mecanismos de transparencia. Esto significa que es una herramienta constructiva y no para delatar las carencias y obstáculos presentados en materia de transparencia y rendición de cuentas en los gobiernos locales.
- 7.- La metodología del CIMTRA busca fortalecer los mecanismos de interlocución entre la sociedad y su gobierno local.
- 8.- El CIMTRA no es una herramienta que se limite a un “acto” aislado de obtener una calificación, sino busca un seguimiento a los procesos y acciones de los gobiernos encuestados.
- 9.- El CIMTRA no apela a la simple obtención de una calificación, sino a la posibilidad de que los elementos contenidos en el cuestionario sean asumidos por las autoridades y funcionarios locales como una práctica instalada en aparato político-burocrático.

### **Algunos resultados de la aplicación**

El CIMTRA había sido aplicado - hasta julio de este año- en 24 municipios y 2 delegaciones de 7 entidades del país y en el DF (Chihuahua, Veracruz, Nuevo León; Zacatecas, Morelos, Jalisco, Estado de México). (véase cuadro anexo de calificaciones). Ya en noviembre del 2004 suman 32 municipios. Principalmente se tratan de gobiernos locales considerados urbanos. Los gobiernos locales están en un espectro poblacional que van desde el millón de habitantes hasta los casos de municipios que tienen incluso menos de 5,000 habitantes.

Hay cinco capitales de estado encuestadas: Chihuahua, Monterrey, Guadalajara, Xalapa y Cuernavaca. Varios de los gobiernos encuestados son municipios metropolitanos: Guadalupe, 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 significativa calidad de vida.

De los 24 gobiernos locales (hasta julio) encuestados sólo 6 de ellos han obtenido una calificación aprobatoria (Chihuahua; San Nicolás de los Garza; Guadalajara Tlalpan; Delicias; y San Pedro Garza García), para noviembre del 2004 ya eran 10 los aprobados (sumándose a lo anteriores, Zapopan, Guadalupe, Escobedo y Monterrey). Son ya 3 de las 5 capitales encuestadas quienes han aprobado (Chihuahua, Monterrey y Guadalajara).

Con los primeros resultados (24) tenemos un promedio general de 38.93 puntos (sobre 100), para el total de 32 (noviembre 2004) tenemos un promedio de 36.41, lo que hace evidente el nivel que se tiene en el país en esta materia.

Por señalar algunos ejemplos de los resultados, (considerando los 24 gobiernos hasta julio) está el hecho de que el 80% de los gobiernos locales encuestados no publican y no difunden el nombre de los proveedores. El 72% no publican ni difunden los gastos de comunicación social. Por el contrario, el 80% sí publica y difunde las obras realizadas del año actual y de los dos años anteriores. El 64% sí difunde y publica los ingresos propios y el 72% publica los ingresos por aportaciones y participaciones.

Otro aspecto crítico es lo referente a los mecanismos de articulación entre la ciudadanía y el gobierno; de forma tal que en la mayoría de los comités o consejos con los que cuentan los municipios o las delegaciones, en el 60% de estos no se realiza una convocatoria pública para la conformación de los mismos.

El 52% sí publica y difunde la información de los sueldos de los integrantes del cabildo y funcionarios principales, pero sólo el 20% lo hace desglosando sueldos, bonos y prestaciones. Respecto a la publicación y difusión de los gastos de representación, sólo el 40% de los gobiernos encuestados sí lo hace y donde únicamente el 4% de los mismos lo desglosa por individuo.

Finalmente, sólo el 8% de los municipios evaluados lleva a cabo la sesión de la Comisión de Hacienda de manera pública, es decir, donde los ciudadanos pueden estar presentes, y el 64% de los municipios cuenta con un reglamento de participación ciudadana.

### **Algunos alcances ciudadanos del CIMTRA**

1. El CIMTRA ha sido adoptado por diversos grupos en diversas partes del país (académicos, empresarios, organizaciones sociales y civiles) ha permitido a estos grupos encontrarse con elementos básicos para demandar su derecho a la transparencia. El tema y el programa forman parte complementaria de una agenda mayor de sus actividades.

2. Los mecanismos del CIMTRA han permitido a los actores abrir rutas de interlocución con sus autoridades en este campo. Se ha desarrollado estrategias de aceptación de la aplicación y difusión de los resultados obtenidos (conferencias de prensa que hacen públicos los resultados).
3. Abre el panorama en los actores de que no basta la existencia de leyes y de instituciones de transparencia, sino que ellos deben ejercer, conocer y difundir su derecho con sus autoridades más cercanas.
4. Los actores se han integrado en un grupo de grupos, en especie de contralores-vigilantes de las acciones de su gobierno.
5. Los participantes establecen recomendaciones concretas a sus autoridades, apoyan iniciativas en la materia, etcétera.

## ANEXOS

### CALIFICACIONES CIMTRA (JULIO DEL 2004)

Municipio/Delegación*	Estado	Vuelta	Fecha de aplicación	Calificación
Chihuahua	Chihuahua	2a.	Ago-03	84.73
San Nicolás de los Garza	Nuevo León	1a.	Oct-02	68.21
Guadalajara	Jalisco	1a.	Dic-03	65.28
Tlalpan	Distrito Federal	1a.	Mar-03	65.06
Delicias	Chihuahua	1a.	Ene-04	64.18
San Pedro Garza García	Nuevo León	1a.	Oct-02	60.43
Linares	Nuevo León	1a.	Nov-02	46.98
Montemorelos	Nuevo León	1a.	Nov-02	45.96
Ciudad Juárez	Chihuahua	1a.	Ene-04	43.82
Monterrey	Nuevo León	1a.	Oct-02	43.36
Cuernavaca	Morelos	1a.	Abr-02	41.65

Magdalena Contreras	Distrito Federal	1a.	Abr-03	39.00
Cuautla	Morelos	1a.	Abr-03	37.54
Chihuahua	Chihuahua	1a.	Nov-02	36.13
Escobedo	Nuevo León	1a.	Oct-02	34.55
Santa Catarina	Nuevo León	1a.	Oct-02	32.63
Tepoztlán	Morelos	1a.	Abr-03	30.88
Guadalupe	Zacatecas	1a.	Mar-03	30.48
Apodaca	Nuevo León	1a.	Oct-02	29.39
Amacueca	Jalisco	1a.	Oct-03	28.32
Guadalupe	Nuevo León	1a.	Oct-02	24.13
Allende	Nuevo León	1a.	Nov-02	23.63
Xalapa	Veracruz	1a.	Abr-02	21.82
Tlalnepantla de Baz	Estado de Mex.	1a.	Nov-03	21.46
García	Nuevo León	1a.	Oct-02	19.06
Sayula	Jalisco	1a.	Nov-03	7.66
Juárez	Nuevo León	1a.	Oct-02	4.83

La escala es de 0 a 100

**PROMEDIO**

**38.93**

**\*La calificación de las delegaciones se obtiene por regla de tres simple**

PROGRAMA CIMTRA: EVALUACION DE MUNICIPIOS Y DELEGACIONES							
MUNICIPIO	ESTADO	CALIFICACIONES POR VUELTA					
		1a.		2a.		3a.	
		Calif.	Fecha	Calif.	Fecha	Calif.	Fecha
Chihuahua	Chihuahua	36.13	Nov-02	84.73	Ago-03	93.25	Sep-04
San Pedro Garza García	Nuevo León	60.43	Oct-02	89.98	Jun-04		
Guadalajara	Jalisco	65.28	Dic-03	89.68	Jun-04		
Delicias	Chihuahua	64.18	Ene-04	89.18	Sep-04		
San Nicolás de los Garza	Nuevo León	68.21	Oct-02	86.98	Jul-04		
Zapopan	Jalisco	79.2	Jun-04				
Guadalupe	Nuevo León	24.13	Oct-02	76.48	Jun-04		
Escobedo	Nuevo León	34.55	Oct-02	67.23	Jun-04		
Monterrey	Nuevo León	43.36	Oct-02	66.48	Jun-04		
Tlalpan	Distrito Federal	65.06	Mar-03				
Santa Catarina	Nuevo León	32.63	Oct-02	53.98	Jul-04		
Tlaquepaque	Jalisco	51.28	Jun-04				
Linares	Nuevo León	46.98	Nov-02				
Montemorelos	Nuevo León	45.96	Nov-02				
Ciudad Juárez	Chihuahua	43.82	Ene-04				
Cuernavaca	Morelos	41.65	Abr-03				
García	Nuevo León	19.06	Oct-02	40.13	Jun-04		
Juarez	Nuevo León	4.83	Oct-02	39.32	Jun-04		
Magdalena Contreras	Distrito Federal	39	Abr-03				
Cuautla	Morelos	37.54	Abr-03				
Amacueca	Jalisco	28.32	Oct-03	34.82	Jun-04		
Tepoztlán	Morelos	30.88	Abr-03				
Guadalupe	Zacatecas	30.48	Abr-03				
Apodaca	Nuevo León	29.39	Oct-02				
Cocula	Jalisco	27.16	Jun-04				
Allende	Nuevo León	23.63	Nov-02				
Xalapa	Veracruz	21.82	Abr-02				
Tlalnepantla de Baz	Edo. Mex.	21.46	Nov-03				
Sayula	Jalisco	7.66	Nov-03	18.37	Jun-04		
Tlajomulco	Jalisco	17.96	Jun-04				
El Salto	Jalisco	12.31	Jun-04				
Tonala	Jalisco	10.66	Jun-04				
<b>PROMEDIO</b>		<b>36.41</b>		<b>64.41</b>			
*La calificación de las delegaciones se obtiene por regla de tres simple							
Calificaciones al 27/10/2004 La escala es de 0 a 100							