

LA CULTURA DE LA TRANSPARENCIA LOCAL. AVANCES A LA GOBERNANZA

Maximiliano García Guzmán.¹

INTRODUCCIÓN.

En el contexto actual caracterizado por la intensificación de procesos democráticos —como el reconocimiento a la heterogeneidad, la apertura del espacio público, la vigorización de la sociedad civil y del Estado de Derecho—, la capacidad de gobierno debe fortalecerse para que las instituciones provean mejores respuestas a las necesidades públicas, privadas y sociales de los individuos y la vida comunitaria.

En este sentido, el ejercicio de gobierno debe evaluarse respecto a las habilidades que posee en la definición y solución de problemas públicos en un ambiente cada vez más democrático, abierto, horizontal y plural, y donde sus capacidades deben desplegarse sobre la base de la legalidad, la ética, así como de la racionalidad instrumental y comunicativa (Habermas, 1987).

Uno de los métodos de gobierno que puede ofrecer respuestas efectivas a la atención y solución de problemas colectivos es la política pública, pues supone un esquema de atención que privilegia categorías e instrumentos como programas, procedimientos, agendas, responsables institucionales y corresponsabilidad, además de que ha explorado la ruta institucional de la transversalidad y la integralidad para potenciar sus efectos (véase Mendell, 2009 y Gagnon y Kouri, 2008).

Por tanto, las políticas públicas articulan —como método institucional— un conjunto de fases, estructuras, recursos, normas, actores e instituciones formales e informales (Parsons, 2007) encaminadas a satisfacer las demandas colectivas en ambientes restrictivos y de incertidumbre, de ahí que el gobernar por políticas públicas suponga una forma distinta de vinculación entre la autoridad y el ciudadano, una donde ambos tienen el mismo peso en el espacio público y que, en consecuencia, suman esfuerzos para potenciar los efectos de las acciones desplegadas gracias a la corresponsabilidad.

Es en este punto donde el ámbito municipal de gobierno adquiere particular relevancia para las políticas públicas y la generación de esquemas de gobernanza (Kooiman, 2004) en la definición, atención y solución de los problemas públicos, pues es precisamente

¹ Doctor en Ciencias Políticas y Sociales por la Universidad Nacional Autónoma de México, donde es Profesor de Tiempo Completo adscrito al Centro de Estudios en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores.

La Educación y la Cultura

el gobierno local quien sostiene una relación directa y estrecha con la ciudadanía por medio de los servicios públicos que tiene a su cargo. El municipio, como base de la organización política, administrativa y territorial del país constituye en consecuencia, el espacio idóneo para el gobierno por políticas públicas.

Al respecto, uno de los rasgos que caracteriza y favorece el ejercicio del gobierno por políticas públicas se refiere precisamente a la apertura de sus estructuras y archivos, pues de esa manera la ciudadanía puede involucrarse de manera directa en la toma de decisiones públicas y su instrumentación. En efecto, la transparencia en la función pública es una condición indispensable para la vida democrática de una comunidad, dado que le permite conocer la forma en que el gobierno decide y actúa, es decir, se hace accesible al público la manera en que las instituciones utilizan los recursos que tienen bajo su responsabilidad, así como los impactos que consiguen con su ejecución. Ello permite al ciudadano definir posiciones informadas sobre los distintos aspectos privados, sociales y públicos de su vida cotidiana, así como incidir en el proceso de gobierno.

Derivado de lo anterior, el acceso a la información es importante en diversos sentidos, pues a través de datos confiables y oportunos es como se produce una mejor toma de decisiones. En efecto, en términos económicos favorece la certeza en las transacciones que se llevan a cabo en el mercado, lo cual impacta en los niveles de inversión, crecimiento, empleo, entre otros. En términos sociales estimula la creación de lazos ciudadanos sobre tópicos que son de interés para los diversos grupos (género, cultura, espacios públicos), así como la previsibilidad en la interacción entre los individuos (familias, vecinos, comunidades). En términos políticos incrementa la calidad ciudadana, dado que expande las libertades y prerrogativas de participación, reunión, asociación y expresión en torno a los asuntos públicos. En términos administrativos, mejora la efectividad de las organizaciones públicas porque los funcionarios y servidores públicos están sujetos a supervisión, vigilancia y control permanente. En términos jurídicos supone el reconocimiento de una garantía fundamental para los ciudadanos y el surgimiento de un diseño institucional tendiente hacia la democratización mediante la regulación del secreto.

En consecuencia, el análisis de la transparencia —particularmente en el ámbito municipal— involucra diversas aristas y en su conjunto contribuyen a fortalecer los procesos democráticos que implica el acceso a la información. Derivado de lo anterior, el objetivo de este texto es analizar la importancia y alcances del enfoque de políticas públicas para la construcción de ejercicios institucionales de gobernanza municipal, y en este marco examinar de manera particular los medios que los ayuntamientos del país

———— Tomo IV ————
La Educación y la Cultura

han establecido para la apertura gubernamental a la participación ciudadana informada (transparencia y acceso a la información) en la toma de decisiones y la evaluación de las acciones públicas.

Para fines de exposición, se desarrollan los siguientes apartados: 1) Importancia de las políticas públicas para el ámbito municipal, 2) , 3) , 4) .

1. IMPORTANCIA DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA EL ÁMBITO MUNICIPAL.

Actualmente los procesos de globalidad, integración regional, potenciamiento de la actividad pública local —en el caso de los gobiernos subnacionales— y acrecentamiento de la dependencia tecnológica, hacen de la vida colectiva un ámbito permeado por la heterogeneidad, complejidad e incluso la incertidumbre (Mariñez, 2011). La manera en que las dinámicas internacionales influyen directamente en los asuntos internos de los países, además de las cuestiones que de suyo enfrentan, ponen a prueba la capacidad de los gobiernos —principalmente municipales— para brindar respuestas tanto a fenómenos coyunturales como a problemáticas estructurales.

Ante este panorama, las acciones públicas municipales no deben limitarse a una respuesta normativa, prescriptiva o burocrática tradicional (Weber, [1921] 1993), pues los asuntos colectivos, además de rebasar los recursos disponibles por su dimensión, incluyen la participación cada vez más intensa de la ciudadanía organizada, y de manera específica de los actores que en ellos ven afectados sus intereses, recursos o modos de vida y demandan la solución creativa de los problemas que afectan a la comunidad.

Es por ello que el gobierno municipal se enfrenta a un alto nivel de exigencia en el sentido de que hoy día conviven como asuntos de lo colectivo tanto problemas denominados tradicionales (pobreza, exclusión, marginación, inequidad, subdesarrollo) como dinámicas novedosas que caracterizan la complejidad de lo contemporáneo, como el género, la bioética, la intensificación e innovación tecnológica —particularmente lo relacionado con redes sociales—, el cambio climático, la definición y reivindicación de derechos (interrupción del embarazo, matrimonio y adopción entre personas del mismo sexo), movilidad y migración, delincuencia organizada, combate al consumo de drogas, entre otros. Todos ellos representan tópicos que se insertan en el mapa de las responsabilidades gubernamentales y requieren de un papel proactivo por parte de las autoridades municipales y sus comunidades.

La Educación y la Cultura

Los ayutamientos deben contar entonces con la capacidad necesaria no sólo para desarrollar adecuadamente el proceso de gobierno en términos instrumentales, sino también para manejar competentemente los asuntos públicos y la dinámica de la vida asociada en general, es decir, del espacio público, lo cual requiere un método de gobierno receptivo y abierto a la participación ciudadana, uno que sobre la base de construir información y argumentos articule y catalice los esfuerzos de los diferentes actores. Este método es precisamente el de las políticas públicas, las cuales se entienden como respuestas institucionales a problemas públicos teniendo en cuenta la participación ciudadana organizada, así como los límites cuantitativos (recursos humanos, financieros, tecnológicos, materiales) y cualitativos (marco jurídico, capacidades y pericias institucionales, el tiempo y contexto) existentes.

Por tanto, el enfoque de políticas públicas permite adicionar y fortalecer el ámbito municipal de gobierno al dotarlo de metodologías de atención y solución de problemas públicos en contextos de democracia creciente, apertura de la sociedad civil, escasez de recursos, complejidad, incertidumbre y heterogeneidad, pues privilegian el razonamiento lógico-formal, el manejo, interpretación y estructuración de datos e información, la construcción de evidencias y argumentos, así como la generación de propuestas de atención a las demandas colectivas para asumirse en su conjunto como estrategia de gobierno.

En términos metodológicos, este enfoque se despliega en el llamado ciclo de políticas —problema público, generación, hechura, implementación, evaluación y retroalimentación para la reformulación de políticas—, el cual en la práctica no se trata de una sucesión estrictamente ordenada de etapas, sino más bien de una red compleja de procesos institucionales en muchas ocasiones simultáneos (véase Lahera, 2003 y Roth, 2006). La aplicación de este ciclo favorece al gobierno municipal al dotarlo de capacidades político-instrumentales para manejar y administrar la complejidad que es producto del cúmulo de elementos que se deben tomar en cuenta en una política pública, como el contexto, los actores, los tiempos, las agendas, los límites institucionales, los recursos disponibles, los efectos de la acción pública, los valores que se definen y eligen en cada política, las expectativas ciudadanas, la vinculación estratégica entre las políticas, así como las tendencias en la formulación, implementación y evaluación (integralidad y transversalidad).

1.1. APORTES DEL CICLO DE POLÍTICAS AL FORTALECIMIENTO DEL GOBIERNO MUNICIPAL.

De acuerdo con lo expresado en el apartado anterior, los elementos del ciclo de políticas aplicados en el ámbito municipal encuentran su relevancia de acuerdo con lo siguiente:

———— Tomo IV ————
La Educación y la Cultura

- Construcción del problema público: la manifestación de las demandas y necesidades sociales en el espacio de lo público no son espontáneas, tienen como antecedente las afectaciones al desarrollo de la vida habitual de los individuos en su esfera privada, y una vez que éstas trascienden el ámbito inmediato de la persona y tienen implicaciones para la vida colectiva, es cuando comienza el proceso de gestación de una política (Caldera, 2012). Pero el inicio de este proceso tampoco surge con un sentido apriorístico, por el contrario, una de las grandes contribuciones del enfoque de políticas es lo referente a la construcción metodológica de los problemas públicos, es decir, que debe realizarse un análisis metódico de las condiciones, causas y consecuencias de los hechos que afectan a determinado grupo poblacional, así como de los actores que participan y de las autoridades públicas —en este caso municipales— en cuya esfera de competencia recae la responsabilidad institucional de brindarle tratamiento, por lo que la definición de un problema es un producto que se obtiene una vez que se han construido evidencias y argumentos sobre su existencia, alcance e implicaciones, es decir, bajo un razonamiento *a posteriori* (García, 2010).
- La agenda pública constituye la expresión gubernamental de un proceso donde concurren múltiples actores con diferentes prioridades, visiones, intereses y preferencias que interactúan entre sí, generando consensos y conflictos que politizan la formulación de un problema público y que culmina con la deliberación gubernamental de colocarlo o no como un asunto de su agenda (Lahera, 2003). Desde esta óptica, el planteamiento de la agenda ayuda al gobierno municipal a seleccionar, enlistar y jerarquizar los problemas públicos de su comunidad que llaman la atención para que sean atendidos institucionalmente como posibles asuntos de política pública, previo examen que realiza la autoridad local de la seriedad e importancia que tiene o no determinada situación de conflicto (Parsons, 2007).
- Una vez definido el problema público y después de haberlo incorporado a la agenda, se llega a una cuestión básica en el ciclo de políticas: el diseño. En primera instancia hay que tomar en cuenta que hay un conjunto de relaciones causales que dan origen a la definición de una política pública, por lo que cabe definir al diseño como una formulación de hipótesis del tratamiento del problema, enmarcada por los límites que imponen los recursos escasos (Roth, 2006). En otras palabras, se entiende al diseño de políticas como la fase de elaboración de posibles soluciones al problema público, donde se fijan propósitos, objetivos y metas; donde se señalan claramente los recursos

La Educación y la Cultura

a utilizar (en función de su real disponibilidad); se compara y se plantean alternativas y se definen valores; se eligen herramientas metodológicas y sistemas de indicadores; y se delimita claramente la responsabilidad de los diferentes participantes o actores (públicos, privados y sociales) (Ochman y Rodríguez-Oreggia, 2013). Esto es importante en el sentido de que mucha de la actividad del gobierno municipal se despliega por medio de programas y servicios públicos que requieren diseños más afinados para que favorezcan la obtención de mejores resultados, por ello, este punto es particularmente relevante a considerar por parte de la autoridad local.

- Posterior a la inclusión en la agenda del problema y al diseño o generación de una política pública, la siguiente fase es su implementación, la cual se refiere a la conversión de decisiones en acciones y procesos interconectados que tratan de dar cumplimiento a los objetivos y metas de la política, por lo que se desarrolla en un marco institucional donde confluyen el ambiente, las demandas y recursos, la transformación de demandas y recursos en estrategias, las metas, los resultados y la retroalimentación (Cairney, 2009).

Entendida así la implementación, ésta contribuye al fortalecimiento del gobierno municipal en el sentido de que impulsa en él un razonamiento donde aquello que es objetivo, metas o indicadores debe poder definirse en términos factibles, pues las políticas públicas deben: 1) contar con sistemas de indicadores o valores cuantitativos que reflejen los costos de operación de la política (material, sueldos, asesoría, etc.), sus impactos, éxitos y logros y 2) establecer una estrecha vinculación entre el proceso de elaboración o diseño de la política y su implementación, pues ésta, a pesar de estar constituida por elementos prácticos, no deja de lado las hipótesis y la toma de decisiones, ya que ellas son instrumentos de orientación de la propia implementación sin llegar a constituirse como una marca rígida (Baumgartner y Bryan, 2012; Bastien, 2009).

- La siguiente fase, aunque como se ha expresado no son lineales ni desvinculadas, es la evaluación, la cual se entiende como el proceso a través del cual se conocen los impactos reales generados por una política pública; implica la utilización de indicadores, parámetros, elementos metodológicos e incluso juicios valorativos que le permiten al analista de políticas, a la autoridad y a la sociedad misma formarse criterios u opiniones respecto a la efectividad de la acción gubernamental como catalizadora de las voluntades públicas, privadas y sociales para resolver los problemas que aquejan a grupos determinados de la población (Aguilar y Bustelo, 2010; Cardozo, 2011).

———— Tomo IV ————
La Educación y la Cultura

La evaluación es quizá la práctica institucional menos explorada en los gobiernos municipales, y su adopción debe ser un compromiso de la autoridad en el sentido de que a través de esta fase se puede conocer a fondo a las organizaciones y la administración de las propias políticas públicas —lo que también incluye la necesidad de potenciar los esquemas de transparencia y acceso a la información—, pues éstas pasan forzosamente por las instituciones locales y se debe distinguir su parte pública, privada y social. Esto indica que en la evaluación no todo es gobierno, pues si bien participan autoridades nacionales, subnacionales y supranacionales, también participan grupos privados, sociales, regionales y comunitarios (Izquierdo, 2008; Merino, 2010).

- Conectividad estratégica de las políticas: una vez aprendidas las lecciones institucionales sobre el éxito o fracaso de una política pública que brinda la evaluación (Cardozo, 2006), inicia un proceso de replanteamiento de las hipótesis que orientaron la acción gubernamental para definir su continuidad, cancelación o sustitución. Como estrategia, se puede optar por la elaboración de políticas correctivas, complementarias o de fortalecimiento para potenciar los logros obtenidos o reducir la posibilidad de error. Uno de los retos en el campo de las políticas, particularmente en el orden municipal de gobierno, es la conexión que hay entre ellas para dar origen a una gestión estratégica, y ese esfuerzo por articular las diferentes políticas que un ayuntamiento desarrolla se presenta mediante dos de las tendencias más representativas de las políticas: la integralidad y la transversalidad (Baumgartner y Bryan Jones, 2002; Mendell, 2009; Gagnon y Kouri, 2008).

Desde esta mirada metodológica e instrumental que proporcionan las políticas públicas, las capacidades institucionales del gobierno municipal pueden verse favorecidas en tres sentidos: 1) contextualidad, referida al conocimiento y entendimiento de la complejidad con la que el ayuntamiento entiende y atiende los ámbitos de su competencia y en los que también participan actores no gubernamentales e incluso internacionales; 2) orientación a problemas, que alude a una formación de un tipo de gobierno local que opera sobre la base del razonamiento dialógico y estructurado, es decir, sustentado en habilidades para el manejo de información, construcción de argumentos y evidencias, así como de generación creativa de opciones de política pública y 3) conocimiento y articulación de los principales métodos que existen para el análisis y atención de las necesidades colectivas, lo que permite rescatar y potenciar la propiedad multidisciplinaria de las políticas públicas, cuyo propósito es la formulación de mejores respuestas a los problemas públicos derivada de la incorporación de diferentes miradas disciplinarias a objetos de estudio concretos y compartidos (Subirats *et al*, 2008; García, 2013).

2. GOBERNANZA Y POLÍTICAS PÚBLICAS EN EL ÁMBITO MUNICIPAL.

Como se ha reiterado, el enfoque de políticas públicas tiene como componentes de su núcleo epistemológico al gobierno, la ciudadanía organizada, la capacidad institucional para atender demandas de carácter colectivo en un contexto democrático y el desarrollo de metodologías que favorezcan el tratamiento multidisciplinario de los problemas públicos (Caldera, 2012). En términos de práctica institucional, esa relación horizontal, abierta, multidireccional y democrática que supone una política pública es la base necesaria para constuir esquemas de gobernanza municipal, es decir, un modo de gobierno donde el espacio público se democratiza —que significa que deja de ser propiedad exclusiva del gobierno— y da lugar a una compleja red actores que participan, reclaman, exigen, demandan y plantean soluciones a los problemas que los aquejan, con o sin apoyo de las instituciones públicas (Aguilar, 2006). Este aglomeración heterogénea de intereses plantea retos considerables a las autoridades, principalmente las de carácter local, pues se exigen formas novedosas y más efectivas de atender las demandas sociales.

Sobre esta lógica, las políticas públicas favorecen la construcción de esquemas de gobernanza municipal al constituirse precisamente como el soporte de esa red compleja de actores, es decir, como una estructura que por su flexibilidad, apertura, racionalidad y heurística (García, 2014), puede ser capaz de articular y dar sentido a intereses contrapuestos, divergentes o convergentes, de ahí que la base de ejercicios exitosos de gobierno en esquemas de gobernanza sea su disposición a trabajar por políticas públicas privilegiando la transparencia y el acceso a la información.

En consecuencia, el ejercicio de gobierno municipal debe favorecer sistemáticamente la visión del enfoque de políticas públicas, es decir, un modo de gobierno caracterizado por la vinculación democrática entre autoridad y ciudadano, tal como lo plantea también la categoría de gobernanza, que como parte de sus rasgos supone aludir a categorías como buen gobierno, así como al equilibrio eficiente en el binomio eficiencia-democracia.

Desde esta óptica, el reto está en dejar de situar a las políticas en un plano donde las bases teórico-metodológicas de la acción de gobierno atienden sólo a cuestiones organizacionales, procedimentales o de jerarquía, sino también a referentes políticos (democracia, espacio público, actores), jurídicos (leyes, normas, instituciones), económicos (mercado, eficiencia, externalidades, asimetrías de información), sociológicos (comportamiento social, *rational choice*) y otros que están presentes en la definición de problemas y soluciones en un esquema de gobernanza (Pardo, 2004).

———— Tomo IV ————
La Educación y la Cultura

Este esquema de políticas en un ambiente de gobernanza ayuda al gobierno municipal a contrarrestar la orientación hacia el trabajo institucional sustentado en supuestos y percepciones apriorísticas, y lo sustituye por otro modo de acción pública que privilegia la exploración y aplicación de métodos que implican el manejo de información cuantitativa y cualitativa, la construcción de argumentos y de capacidad dialógica, así como la formulación de propuestas y soluciones concretas, lo que hace que la autoridad municipal transite de ser operador de medios a un actor clave en la atención de las necesidades de lo colectivo (Parsons, 2007).

3. LA TRANSPARENCIA COMO EXPRESIÓN DE LA GOBERNANZA MUNICIPAL.

La apertura institucional al gobierno por políticas públicas para realizar acciones en esquemas de gobernanza municipal es un proceso complejo, ríspido y de mucha incertidumbre, pues implica un reacomodo de las fuerzas políticas locales (e incluso nacionales) para que éstas transiten de un esquema cerrado a otro multicéntrico en cuanto a la toma de decisiones públicas y su instrumentación (Pardo, 2004).

Parte de esa apertura institucional se ha visto favorecida en las últimas dos décadas con los movimientos ciudadanos que han reclamado su derecho a conocer con mayor exactitud lo que el gobierno decide, hace y logra con los recursos públicos, así como a la exigencia de adjudicar responsabilidades en el desempeño de la función pública, es decir, la transparencia y la rendición de cuentas. Al respecto, en los siguientes apartados se exponen los antecedentes de la institucionalización del acceso a la información en el país y se muestran datos sobre la situación actual de la materia en el orden municipal para hacer un balance de sus áreas de oportunidad y generar así algunas recomendaciones.

3.1. ANTECEDENTES DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN EN MÉXICO.

México comenzó su proceso de institucionalización como Estado moderno a partir de las bases políticas, económicas y sociales definidas en la Constitución de 1917, pues a partir de su promulgación surgieron instituciones públicas que buscaron dar estabilidad a una nación que recién había transitado por un conflicto armado, derivado de la búsqueda de mejores condiciones de vida, equidad e igualdad social. En efecto, en su texto fueron recuperados los objetivos de la Revolución Mexicana y se convirtieron en el programa para la institucionalización del Estado mexicano, el cual estableció como medio de procesamiento de demandas colectivas tres elementos centrales: la Presidencia de la

La Educación y la Cultura

República, la burocracia y el partido dominante —en orden de surgimiento, Partido Nacional Revolucionario (PNR), Partido de la Revolución Mexicana (PRM) y Partido Revolucionario Institucional (PRI)—.

La articulación de esas tres esferas tuvo como consecuencia la creación de un régimen político vertical, centralizado y cerrado en cuanto a la formación de la agenda, la toma de decisiones nacionales y locales, así como la distribución de costos y beneficios. En esta lógica, el poder público fue responsable durante gran parte del siglo XX de definir unilateralmente las necesidades colectivas y los medios de solución. En efecto, fue a través del volumen de recursos que tenían a su disposición, entre ellos el de la información, como ejerció un fuerte control sobre la ciudadanía y las decisiones que ésta debía tomar en torno a la satisfacción de sus necesidades básicas (alimentación, salud, vivienda, educación, trabajo, etc.).

Esta configuración política generó un sistema de partidos donde la competencia era limitada, la participación ciudadana era escasa y la disidencia se consentía únicamente cuando no representaba un riesgo para el régimen. Así, la inexistencia de un pluralismo real y la falta de una opinión pública vigilante del gobierno, crearon un ambiente en el cual la condición de ciudadanos que se reconoce en el texto constitucional existía sólo en la letra, más no en el terreno de los hechos. Este panorama se extendió hasta 1962, cuando el gobierno del Presidente Adolfo López Mateos crea la figura de “Diputados de Partido” con el fin de ampliar la representación política en la Cámara de Diputados (Béjar, 2004: 25). Se trataba de una apertura inducida que únicamente formalizaba el reconocimiento a partidos que no se opusieran a los valores del orden establecido.

En consecuencia, la relación del Estado con el ciudadano no contenía como elemento fundamental el derecho a estar informado sobre la acción del gobierno, es decir, no había opciones para que el régimen político reconociera como derecho incuestionable de los ciudadanos el contar con información, al tiempo que pudiesen consultar archivos, registros y sistemas de datos relacionados con el quehacer público (Ackerman, 2008: 11).

Es por ello que con el arraigo de la opacidad, el derecho a la información en México es tema postergado hasta 1977, año en que se incluye en el artículo 6º constitucional la obligación del Estado de garantizarlo. Este cambio jurídicamente sustancial fue parte de las medidas que en aquel entonces se tomaron para encaminar al régimen por la senda de la apertura política, conocida en esos años como apertura democrática (López, 2008: 269-274), la cual fue iniciada en la administración del Presidente Luis Echeverría para destensar el ambiente político surgido del movimiento estudiantil de 1968. Sin embargo, en el terreno de los hechos no tuvo trascendencia porque quedó pendiente su reglamentación.

En efecto, el derecho a la información se reconoció en un plano de universalidad propio de la Constitución, pero faltó que ingresará al ámbito de los procesos, es decir, de la definición y aplicación de medios institucionales que lo proveyeran en la esfera administrativa de su exacta observancia, motivo por el que la administración de la información pública gubernamental permaneció exclusivamente en manos de las organizaciones del gobierno, favoreciendo que el secreto de Estado se impusiera sobre el imperativo de la publicidad del poder al menos veinte años más (Ackerman, 2008: 14), es decir, hasta 2002 cuando se expide la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

Así, en comparación con otros países (Suecia, Colombia, Finlandia, Estados Unidos, Dinamarca y Noruega) (Ackerman y Sandoval, 2005: 23), México es uno de los más recientes en reconocer jurídicamente el derecho a la información, pues ya desde 1948 la Declaración Universal de los Derechos Humanos de la Organización de Naciones Unidas señalaba en su artículo 19: “Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión”. Este precepto planteaba desde entonces la necesidad de una estructura informativa al servicio del individuo para que pudiera opinar, demandar, participar, intervenir y evaluar la actuación de sus autoridades y de la misma sociedad (López Ayllón, 2009:12).

Así, veinticinco años después de haber incorporado en México el derecho a la información en el artículo 6.º constitucional, es cuando finalmente se expide el 10 de junio de 2002 la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, y el 11 de junio de 2003 su Reglamento, año en que también surge a la vida institucional el entonces Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, hoy Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI).

Estas normas y organizaciones, como expresión institucional de la política de transparencia en México, nacen de una clara y creciente demanda social sobre la apertura gubernamental, cuestión que se profundiza con la alternancia política en la Presidencia de la República del año 2000 —que llevó a Vicente Fox (candidato del Partido Acción Nacional) a encabezar el Ejecutivo Federal—, pues ello generó el ambiente propicio para el reclamo ciudadano en torno a medidas más democráticas en el ejercicio del poder (transparencia, rendición de cuentas, profesionalización y mérito en el servicio público) (García, 2011:287).

Al respecto, es de particular relevancia el caso del llamado Grupo Oaxaca, que surgió el 23 y 24 de mayo de 2001 en la realización del Seminario Nacional “Derecho a la Información y Reforma Democrática” convocado por la Universidad Iberoamericana,

La Educación y la Cultura

la Fundación Información y Democracia, la Fundación Konrad Adenauer, el diario *El Universal*, la Asociación de Editores de los Estados, la Asociación Mexicana de Editores y la Fraternidad de Reporteros de México. Este grupo integrado por académicos, periodistas, organizaciones civiles, entre otros, tuvieron una fuerte incidencia en introducir en la agenda el tema del acceso a la información, delimitándolo teórica y conceptualmente, y sobre todo haciendo una propuesta de Ley de Transparencia (Escobedo, 2002:70-73).

Por su parte, el contexto internacional favoreció también que el gobierno mexicano reconociera la demanda por el derecho a la información, dado que instituciones como el Banco Mundial establecieron como condición de acceso a financiamientos que los Estados impulsaran prácticas de transparencia en el manejo de los recursos públicos, presión a la que se sumó Transparencia Internacional para favorecer la expedición de leyes en la materia (López, 2008:291-298).

Posteriormente, derivado del impacto de los primeros años de vigencia de la Ley, comenzó una segunda fase de desarrollo jurídico en la política de transparencia, la cual estuvo enmarcada por la preocupación de gobiernos, especialistas y ciudadanos sobre la necesidad de “establecer un mínimo a nivel nacional que haga congruente, coherente y no contradictorio el ejercicio del derecho fundamental de acceso a la información, la transparencia y rendición de cuentas” (IFAI, 2007:12). En efecto, este reclamo era legítimo teniendo en cuenta que para el año 2006 eran 28 los estados que contaban con leyes de acceso a la información y registraban un amplio margen de heterogeneidad en cuanto a contenido, alcances y restricciones (López Ayllón, 2009:14-16), lo que hacía todavía más compleja la materia en el ámbito municipal.

Es así como el 20 de julio de 2007 se reforma nuevamente el artículo 6.º constitucional y se amplían los principios rectores de la política de transparencia para establecer las condiciones mínimas que aseguren el derecho de toda persona a tener acceso a la información pública. Este cambio institucional fue muy importante teniendo en cuenta el estado de los gobiernos locales del país en la materia, pues cuando se reforma el artículo sexto constitucional en el año 2002 para incorporar el derecho de acceso a la información se ratificaron las facultades de las entidades federativas y los municipios para que éstos construyeran su propio andamiaje institucional en esta área, lo cual trajo como consecuencia una configuración ampliamente heterogénea en la manera en que ésta es ejercida, es decir, que el procedimiento de apertura de los archivos públicos variará entre cada estado y municipio del país.²

² Cabe destacar que el acceso a la información inició su reglamentación primero en el orden local y luego en el federal, pues las primeras legislaciones en la materia fueron las de Jalisco y Sinaloa, publicadas en enero y abril de 2002, respectivamente, mientras que la Ley federal se promulgó el 11 de junio del mismo año.

———— Tomo IV ————
La Educación y la Cultura

Esta complejidad institucional se incrementó cuando las diferentes leyes de transparencia establecieron además regímenes de excepción para cierto tipo de instituciones públicas, conocidas como Otros Sujetos Obligados (poderes Legislativo, Judicial, organismos constitucionales autónomos, tribunales administrativos, etc.) a los que se les dotó de facultades para definir para sí mismos la manera en que implementarían las obligaciones sobre acceso a la información.

Así, las leyes terminaron por constreñirse básicamente al ámbito del Poder Ejecutivo y el resto de las instituciones públicas emitieron su propia reglamentación en materia de transparencia. Lo anterior se ha reconocido como un problema institucional y se han realizado esfuerzos normativos para estandarizar el ejercicio del derecho de acceso a la información, como fue la mencionada reforma constitucional de 2007 y la más reciente publicada el 7 de febrero de 2014 en el *Diario Oficial de la Federación*, que también tuvo como propósito establecer las bases mínimas sobre cómo debe ejercerse en todo el territorio del país. Sin embargo, el panorama en el nivel subnacional, particularmente refiriéndonos a los gobiernos municipales, sigue siendo un ámbito poco explorado.

Y es que si bien existen formalmente leyes y áreas destinadas a la transparencia y el acceso a la información en los municipios, en realidad estamos ante el ámbito de gobierno en México más rezagado en la materia, ya que no disponen de las suficientes capacidades institucionales para cumplir con las responsabilidades constitucionales y legales que se les ha asignado, aunado a la falta de voluntad política y el complejo entramado de intereses que ha dificultado germine la transparencia en los ayuntamientos.

Estos puntos han sido objeto de atención de diferentes instancias públicas y asociaciones civiles, las cuales han concretado esfuerzos por diagnosticar qué tanto los gobiernos municipales hacen pública la información, para que de ello puedan desprenderse recomendaciones puntuales para fortalecer sus capacidades en estas áreas.

Es por ello que en las siguientes secciones se retoman dos estudios realizados —uno por el Instituto Mexicano para la Competitividad y el otro por la red Ciudadanos por Municipios Transparentes— sobre la manera en que los municipios de México han definido e implementado acciones en materia de transparencia.

La Educación y la Cultura

Como es natural, no existe un estudio macro que sea capaz de abarcar todos las localidades del país, por lo que los datos que se reproducen se refieren a muestras de municipios seleccionados sobre la base de criterios poblacionales, índices de desarrollo y seguridad, así como ubicación geográfica, entre otros.³

3.2. ESTUDIO “LOS MUNICIPIOS Y LA TRANSPARENCIA”.

Una de las investigaciones de mayor alcance y relevancia es la denominada “Los municipios y la transparencia”, realizada desde 2012 por el Instituto Mexicano para la Competitividad en colaboración con *Global Integrity*, donde se analiza el ejercicio del derecho de acceso a la información en los 18 municipios más poblados del país. Como se señala en el estudio, el objetivo es evaluar “el proceso completo necesario para un buen ejercicio de transparencia y acceso a la información: desde la calidad del sistema de archivos hasta la divulgación de documentos públicos, pasando por educación a los ciudadanos, recursos disponibles de la Unidad de Acceso, entre otros” (IMCO, 2014).

En términos de planteamiento metodológico y presentación de resultados, los 65 indicadores que se estudiaron se agruparon en cuatro secciones: Previsiones mínimas, Solicitudes de información, Recursos de revisión y Divulgación proactiva de la información, de la siguiente forma:

- a) Previsiones mínimas, que evalúa los rubros indispensables para generar una cultura de transparencia y acceso a la información en la población y el gobierno y se refiere a:
 - “Un proceso claro para la solicitud de información a los municipios,
 - Lineamientos que regulen el tipo de información municipal que debe considerarse pública,
 - Obligaciones para que los municipios archiven su información de forma estandarizada,
 - Transferencia institucionalizada de archivos y equipo entre cambios de administraciones,

³ Por ejemplo, en el caso del estudio realizado por el IMCO se señala como nota metodológica lo siguiente: “El criterio principal para la selección de los municipios del estudio fue el tamaño de la población. De este modo, se analizan 16 de los 25 municipios más poblados de México. Sin embargo, existían otros dos criterios de selección: diversidad geográfica y violencia. El estudio procuró adquirir la mayor representatividad a nivel nacional posible analizando municipios que abarcaran la mayor cantidad posible de entidades federativas. De este modo, se descartaron municipios como Zapopan, Naucalpan y Guadalupe pues ya existían municipios de la misma entidad federativa con mayor población. Finalmente, la ola de violencia que azotó a algunos municipios durante la realización del estudio generó inquietudes respecto a la seguridad de los investigadores por lo que se decidió omitirlos. Este fue el caso de Acapulco y Ciudad Juárez.” (IMCO, 2014).

- Un registro de las solicitudes de información atendidas;
 - La existencia de una relación institucional entre el gobierno estatal y los municipios para la satisfacción de las solicitudes de información, y
 - Esfuerzos institucionales del municipio para publicitar y difundir entre los ciudadanos los derechos en materia de transparencia y acceso a la información” (IMCO, 2014).
- b) Solicitudes de información, donde se analiza la manera en que se procesan las peticiones de datos en las unidades administrativas responsables. Específicamente se estudia:
- “Existencia de un agencia dentro de los gobiernos municipales de la entidad encargados de responder las solicitudes de información;
 - Autonomía operativa de la agencia municipal encargada de responder las solicitudes de información;
 - Personal y equipo suficiente para dar trámite a las solicitudes de información;
 - Capacitación institucionalizada del personal en materia de transparencia y acceso a la información;
 - Definición de un proceso explícito y claro mediante el cual las autoridades locales deben responder a las solicitudes;
 - Divulgación pública del proceso mediante folletos, carteles o sitio electrónico;
 - Explicación claramente justificada en caso de que sea negada la información pública solicitada, y
 - Derecho de los ciudadanos a realizar solicitudes de información pública municipal a través de internet” (IMCO, 2014).
- c) Recursos de revisión, que examina el procedimiento legal definido en caso de quejas u objeciones ciudadanas a respuestas de solicitudes de información, y se refiere a:
- “Definición de la figura de recursos de revisión a solicitudes de información denegadas o no satisfechas;
 - Autonomía operativa de la autoridad encargada de revisar dichos recursos
 - Procesamiento de los recursos de revisión en un tiempo razonable, y
 - Autoridad para sancionar y exigir a las autoridades municipales la divulgación de información denegada en una solicitud” (IMCO, 2014).

- d) Divulgación proactiva de la información, que evalúa los esfuerzos institucionales por hacer pública la información sin que necesariamente obren de por medio solicitudes de acceso, y que incluye:
- “Existencia de un sitio web encargado de publicar información accesible y de fácil uso para el ciudadano común;
 - Oficiales municipales encargados de dar mantenimiento continuo al portal;
 - Recursos y habilidades técnicas suficientes para mantener adecuadamente el portal;
 - Información de contacto e instrucciones en las páginas de Internet municipales para guiar a quienes deseen realizar solicitudes en persona, y
 - Mecanismo que permita a los usuarios reportar información obsoleta o errónea publicada en sus sitios de Internet” (IMCO, 2014).

Por su parte, la información pública que se requiere esté disponible en el portal de transparencia del municipio incluyó los siguientes rubros generales: a) Información de presupuesto municipal; b) Información sobre Remuneración Salarial y Requisitos; c) Requisitos mínimos para puestos gubernamentales; d) Leyes y Reglamentos Gubernamentales Clave; e) Procedimientos y Normas de Permisos e Inspecciones de Construcción Municipal, y f) Transferencias Fiscales y Administración Fiscal

Es importante señalar, como lo argumenta el propio estudio, que si bien se analizaron únicamente 18 municipios, los criterios de selección (población, ubicación geográfica y condiciones de seguridad para los investigadores) favorecen el planteamiento de observaciones y propuestas que pueden aplicar al grueso de los municipios en el país, es decir, partiendo del hecho de que *“los municipios seleccionados cuentan con características que pueden contribuir a generar un ambiente propicio para la transparencia y el acceso a la información”* —pues estos en particular *“tienen mayores capacidades institucionales al promedio de los municipios en México derivado del tamaño de la población que gobiernan y recursos que manejan”* (IMCO, 2014)—. la muestra puede llegar a considerarse representativa o al menos apta para reflejar las mejores prácticas que en el nivel municipal se registran en la materia.

Expresado lo anterior, el estudio concluyó lo siguiente: en una escala de 0 a 100, el promedio de calificación obtenido por los municipios evaluados en materia de transparencia y acceso a la información es de 71 puntos en general, siendo los indicadores formales (diseño de las leyes) lo mejor colocado frente a los procesos de implementación, donde se registran restricciones importantes, es decir, *“las prácticas para garantizar un proceso adecuado de acceso a la información y una cultura de*

— Tomo IV —
 La Educación y la Cultura

transparencia es muy heterogénea. Iztapalapa, el municipio más alto, obtiene 81/100 mientras que el más bajo, Nezahualcóyotl, obtiene 30/100. Ningún municipio obtiene una mejor evaluación en la implementación que en el marco normativo. Es decir, existen problemas, incluidos obstáculos políticos, para llevar a cabo lo que la Ley exige” (IMCO, 2014).

Asimismo, el estudio arroja otro dato interesante sobre los archivos públicos —que son la materia prima para el acceso a la información—, pues encontró que “todos los municipios tienen un desempeño bajo en los indicadores que evalúan la calidad y cantidad de documentos públicos que se encuentran en el portal electrónico de transparencia del municipio” (IMCO, 2014). Esto llama la atención pues el esfuerzo de diseñar y operar un portal de transparencia actualizado y accesible da cuenta del convencimiento y la relevancia que las autoridades públicas le asignan al tema de la transparencia.

En términos específicos, es decir, por cada uno de los cuatro rubros, los puntajes y hallazgos más relevantes fueron los siguientes:

TABLA 1
 PRINCIPALES HALLAZGOS Y CONCLUSIONES DEL ESTUDIO.
 “LOS MUNICIPIOS Y LA TRANSPARENCIA”.

Área	Promedio	Ley	Práctica	Brecha	Observaciones sobre la Ley	Observaciones sobre la implementación
Previsiones Mínimas para el Acceso a la Información	76.71	86.11	68.65	-17.46	<ul style="list-style-type: none"> En todos los municipios, a excepción de uno (Chihuahua) la ley define un proceso claro para solicitar información y se define la clasificación de información pública. En 15 municipios existe la obligación de archivar la información pública de forma estandarizada. Solo 11 municipios están obligados a difundir y publicitar el derecho a la información en la ciudadanía. 	<ul style="list-style-type: none"> Solo en 7 municipios se mantiene un sistema de archivos municipal. Solo 3 de 18 municipios implementan estrategias de comunicación y formación para difundir los derechos a la información entre la ciudadanía.

La Educación y la Cultura

Área	Promedio	Ley	Práctica	Brecha	Observaciones sobre la Ley	Observaciones sobre la implementación
Solicitudes de Información Gubernamental a Nivel Municipal	61.54	77.78	67.35	-10.42	<ul style="list-style-type: none"> En todos los municipios la ley asigna un responsable de atender las solicitudes de información. En 17 municipios la norma establece la posibilidad de realizar solicitudes a través de internet. En 16 casos se obliga a los municipios a dar explicaciones sobre solicitudes rechazadas. Solo en 2 casos se especifica con claridad la autonomía política del agente. 	<ul style="list-style-type: none"> En 14 municipios no se solicitan datos personales adicionales más allá de los requeridos por la Ley En todos los municipios se puede solicitar información por internet (aunque en 5 el servicio es irregular). En 11 municipios la agencia cuenta con suficiente apoyo de personal para su tarea. En 5 municipios se ofrecen explicaciones comprensivas y entendibles del rechazo a una solicitud.
Recursos de Revisión	78.82	95.83	61.81	-34.03	<ul style="list-style-type: none"> En todos los casos la ley define un recurso de apelación sobre solicitudes de información denegadas o no satisfechas. En todos los casos el órgano garante tiene la facultad de exigir a las autoridades municipales la divulgación de información, además de que puede imponer sanciones. 	<ul style="list-style-type: none"> Solo en casos los recursos de revisión se resuelven en los plazos definidos en la legislación. Solo en 5 casos el órgano garante cuenta con la capacidad real de ejecutar las sanciones.

— Tomo IV —
 La Educación y la Cultura

Área	Promedio	Ley	Práctica	Brecha	Observaciones sobre la Ley	Observaciones sobre la implementación
Divulgación Proactiva de Información Gubernamental Municipal	59.66	100	51.94	-48.06	<ul style="list-style-type: none"> Todos los municipios están obligados por ley a mantener una página en internet para divulgar de manera proactiva información. 	<p>a) Información presupuestal: En 16 municipios se publican, de forma actualizada, los reportes sobre el ejercicio presupuestal</p> <p>b) Información sobre personal del municipio: En 11 municipios se publican completos los salarios actualizados de las autoridades. Solo en 9 casos se publica los bonos que perciben.</p> <p>c) Licitaciones y Adquisiciones: Todos los municipios publican las reglas de adquisiciones de forma actualizada. 14 publican los resultados de concursos. Solamente 2 publican los contratos donde se especifiquen las condiciones del bien o servicio contratado.</p> <p>d) Procedimientos y Normas Municipales: Solo 9 municipios publican la guía de trámites municipales de manera actualizada, y solo en 3 es posible encontrar el estatus de dichos trámites a través de internet.</p> <p>e) Transferencias fiscales y administración fiscal: Solo en 10 municipios se publica la información sobre el total recaudado por impuesto predial y solo 8 de recaudación por derechos de agua. En solo 7 casos se logró encontrar información completa y actualizada de los montos recibidos y ejercidos por los municipios vía transferencias federales.</p> <p>f) Infraestructura y Accesibilidad: De los 18 Portales, solo 8 pueden considerarse accesibles y de fácil uso para el ciudadano común.</p>

Fuente: Elaboración propia con los datos de IMCO (2014).

La Educación y la Cultura

Como se observa en el cuadro, hay una brecha importante entre lo que establece el cuerpo de las normas sobre transparencia y lo que efectivamente se puede verificar en el terreno empírico. Las principales limitaciones que se encontraron se refieren al control político de los órganos garantes, falta de convencimiento de las autoridades municipales del valor de la transparencia —lo que conlleva la escasa asignación de recursos e infraestructura para atender solicitudes de información—, la falta de promoción de la cultura de la transparencia y la difícil accesibilidad a la información vía electrónica. Como se señaló anteriormente, si bien este estudio refleja sólo la posición de 18 municipios en el país, hay que considerar que esos gobiernos son los que cuentan con mayores capacidades institucionales para cumplir con la política de transparencia, por lo que hace suponer que los rezagos son aún mayores en el resto de los municipios de México.

3.3. Estudio “Ranking CIMTRA Municipal”.

Desde el año 2002 la red Ciudadanos por Municipios Transparentes (CIMTRA) realiza evaluaciones sobre el cumplimiento de la política de transparencia en diferentes ámbitos insitucionales, principalmente, como su propio nombre lo indica, en el orden local de gobierno. Actualmente, esta organización civil también examina el acceso a la información en las delegaciones políticas del Distrito Federal, así como en las legislaturas locales.

El objetivo de su estudio titulado “Ranking CIMTRA Municipal” es “no sólo medir la transparencia en gobiernos locales...Se busca también incidir en el delineamiento y mejora del marco normativo que hace valedero el ejercicio del derecho ciudadano de acceder a información pública, a exigir la rendición de cuentas y a procurar la transparencia” (CIMTRA, 2015).

Para lo anterior, la metodología que utiliza CIMTRA agrupa los aspectos que evalúa en nueve bloques, como se especifica a continuación: el bloque uno se denomina información a la ciudadanía e incluye: gastos, obras, bienes y sus usos, administración y urbanidad; el bloque dos se refiere a la Interrelación Sociedad-Gobierno, que comprende concejos, participación ciudadana y cabildo; y el tercer bloque se denomina Atención a la Ciudadanía y tiene a ese único componente. Como se señala por parte del propio CIMTRA (2015): *en la metodología el porcentaje de aspectos y criterios cumplidos por el municipio por bloque juegan un rol crucial para obtener la calificación final*, de la cual se desprende el siguiente ranking (que es la edición más reciente):

— Tomo IV —
 La Educación y la Cultura

TABLA 1.
 SELECCIÓN DE DATOS DEL “RANKING CIMTRA-MUNICIPAL”.

Municipio	Estado	Calif. (%)	Fecha	Vuelta	Lugar
Tlajomulco	Jal.	100	nov-14	10a	1
Zapopan	Jal.	100	nov-14	10a	2
Tamazula de G.	Jal.	100	nov-14	9a	3
Guadalajara	Jal.	91.5	nov-14	10a	4
Navojoa	Son.	87	dic-14	2a	5
Puebla	Pue.	86.6	ene-14	7a	6
Ciudad Juárez	Chih.	84.6	mar-14	8a	7
Tlaquepaque	Jal.	83.7	nov-14	10a	8
Mérida	Yuc.	77	may-14	3a	9
Cuncunul	Yuc.	71	may-14	2a	10
Motul	Yuc.	70.5	may-14	3a	11
Chihuahua	Chih.	70.4	ago-14	7a	12
Valladolid	Yuc.	69.3	may-14	3a	13
Zapotlán el Grande	Jal.	65.2	jun-14	3a	14
Tonalá	Jal.	62.5	nov-14	10a	15
León	Gto.	59.4	nov-13	2a	16
Puerto Vallarta	Jal.	53.5	nov-14	7a	17
Cochoapa el Grande	Gro.	44.6	sep-13	4a	18
Metlatónoc	Gro.	43.9	sep-13	3a	19
Zacoalco de Torres	Jal.	40.9	jul-14	1a	20
Olinalá	Gro.	2.9	sep-13	2a	77
Sayula	Jal.	2.8	jun-14	1a	78
Tepazalá	Ags.	2.8	jul-14	1a	79
Iguala	Gro.	2.6	sep-13	7a	80
Petatlán	Gro.	2.3	sep-13	6a	81
Coyuca de Benitez	Gro.	2.3	sep-13	6a	82
Xochihuehutlán	Gro.	1.7	sep-13	4a	83
Benito Juárez	Gro.	1.7	oct-13	4a	84
Xalpatláhuac	Gro.	1.7	sep-13	2a	85
Florencio Villarreal	Gro.	1.6	sep-13	6a	86
Alpoyeca	Gro.	1.5	sep-13	4a	87
San Luis Acatlán	Gro.	1.5	sep-13	5a	88
Malinaltepec	Gro.	0.9	sep-13	2a	89
Igualapa	Gro.	0.9	sep-13	5a	90

Municipio	Estado	Calif. (%)	Fecha	Vuelta	Lugar
Marquelia	Gro.	0.9	sep-13	6a	91
El Llano	Ags.	0	jul-14	1a	92
San José de Gracia	Ags.	0	jul-14	1a	93
Zapotitlán Tablas	Gro.	0	sep-13	2a	94
Atlamajalcingo del M.	Gro.	0	sep-13	5a	95
PROMEDIO		25.1			
Escala: 0 a 100					
Calificaciones a enero 2015					

Fuente: CIMTRA (2015).

Como se observa en el cuadro anterior, el estado de Jalisco destaca por tener a un buen número de sus municipios dentro de los primeros veinte lugares del ranking. De hecho, la primera legislación que hubo en México sobre transparencia, incluso antes de la federal, fue precisamente la de este estado de la república (en enero de 2002), lo que hace suponer que sus estructuras institucionales cuentan con un importante capital de convencimiento sobre la relevancia y necesidad del acceso a la información. Asimismo, destaca también para Jalisco que sus municipios cuentan en promedio con ocho evaluaciones realizadas, lo que les ha permitido ubicar y atender sus áreas de oportunidad, las cuales se centran principalmente en la información obligatoria que se debe dar a conocer sin necesidad de solicitud de información, como su marco normativo, estructura burocrática y de personal, sueldos y salarios, contratos y proveedores, etc.

También destaca el caso de Yucatán, que cuenta con un número importante de municipios en los primeros lugares del ranking. De hecho, este caso es muy representativo de lo que ocurre en el resto de las entidades, pues por lo general, los municipios que son capitales de los estados, así como los ayuntamientos con mayor peso urbano se colocan mejor que otros de perfil rural, precisamente por la infraestructura y los presupuestos de que disponen. La cultura ciudadana también es distinta, pues tiende a ser más intensa en áreas de ciudades de tamaño considerable.

En el otro lado de la moneda, llama la atención que sólo 15 de los casi 100 municipios evaluados obtienen una calificación aprobatoria, es decir, mayor a sesenta puntos sobre cien, lo que en términos de diagnóstico indica que únicamente el quince por ciento de los gobiernos municipales del país cumplen con los estándares mínimos que se esperan en la materia. Destaca en específico el caso de Guerrero, que es el estado con el mayor número de municipios en los últimos lugares del ranking, por lo que es un foco de atención en cuanto al acceso a la información se refiere.

4. CONCLUSIONES.

El orden municipal de gobierno en México ha transitado por un conjunto de replanteamientos institucionales que han tendido a la descentralización político-administrativa de facultades y atribuciones, particularmente en el desarrollo de los servicios públicos que tienen a su cargo. Sin embargo, esas redistribuciones de competencias públicas no han sido acompañadas de los medios, recursos y controles necesarios para ejercerlos de manera adecuada. Esto ha colocado a los ayuntamientos en una encrucijada donde, por un lado, cuentan con mayor presencia formal y normativa en la atención de los problemas de la ciudadanía, y por otro, ante restricciones institucionales (recursos, estructuras, financiamiento, etc.) que minan su capacidad de respuesta ante las necesidades sociales crecientes.

Uno de los elementos que también ha contribuido a esa posición compleja de los municipios en el país es el propio fenómeno de democratización que en el caso de México ha estado lleno de claroscuros, pues se mueve permanentemente en la tensión entre los avances y los retrocesos. Ejemplo de ello podemos observarlo en la manera en que los gobiernos municipales se han sumado a la política de transparencia, pues si bien —como en sus demás funciones públicas— cuentan con nuevas responsabilidades en la materia que han ido en aumento, particularmente a partir de las reformas constitucionales de 2007 y 2014, en términos generales se trata de una práctica democrática que encuentra muchas limitaciones en los espacios locales, principalmente por cuestiones de voluntad política, de poca inversión en los sistemas de archivos y tecnológicos, limitadas campañas de promoción del derecho de acceso a la información, y en general la compleja accesibilidad a los documentos públicos.

Los estudios que en la materia se citaron (CIMTRA e IMCO) dan cuenta de la complejidad y heterogeneidad del acceso a la información en los municipios, pues aunque la Constitución en su artículo 6.º ha buscado establecer estándares mínimos para ejercer ese derecho independientemente del lugar geográfico o la jurisdicción donde se ubique el ciudadano, cada gobierno municipal ha institucionalizado de manera distinta sus obligaciones en materia de transparencia, y en gran medida su arraigo ha dependido de la voluntad política y el convencimiento que tengan las autoridades locales en su adopción, pues ello se traduce en apoyo presupuestal, humano y de infraestructura. Además, incluso en los ayuntamientos mejor evaluados, lo que está prácticamente ausente son los esfuerzos institucionales sistemáticos por promover el ejercicio del derecho de acceso a la información, lo que dificulta en buena medida que la ciudadanía se identifique y reconozca su derecho a saber qué hace el gobierno con los recursos públicos, de qué manera toma y ejecuta decisiones, y qué resultados obtiene con los programas y servicios que ofrece, para que de esa manera pueda imputar responsabilidades.

La Educación y la Cultura

Sin embargo, algo alentador que también muestran los estudios referenciados es que si bien el acceso de la ciudadanía a los archivos públicos es aún muy limitado, sí se ha gestado un incipiente proceso de aprendizaje institucional que cada vez más obliga a las autoridades locales a incorporar como parte de su agenda de trabajo los temas de transparencia. Esto lo refleja principalmente las investigaciones de CIMTRA, pues en sus registros históricos se ubica que aquellos municipios que se han sometido a sus evaluaciones periódicas progresivamente muestran mejores resultados al menos en áreas críticas, particularmente en la información que debe estar disponible en sus portales de transparencia.

Derivado de todo lo anterior, es posible enunciar un conjunto de recomendaciones que permitan impulsar gradualmente la apertura de los archivos públicos en el orden municipal y favorecer así los ejercicios de gobernanza municipal, como el presupuesto participativo, la consulta ciudadana, las mesas compartidas de trabajo, la definición conjunta de obras públicas y el reconocimiento a liderazgos ciudadanos en las localidades, todo lo cual tiene como base que las personas cuenten con la información suficiente para sustentar y proyectar su participación. Las recomendaciones son las siguientes:

- a. Fortalecer las capacidades institucionales de los gobiernos municipales para que estos puedan allegarse de los recursos necesarios para soportar en términos económicos los requerimientos de la infraestructura destinada a la transparencia, principalmente lo que se refiere a los medios tecnológicos. Aquí es importante hacer una aclaración en el sentido de que los medios tradicionales (correo postal, vía telefónica o presentación física en la oficina) deben seguir existiendo para difundir información, sobre todo en un país como México que ha tenido un avance dispar en cuanto al acceso a internet, pero es claro que este medio ha sido uno de los más efectivos para proyectar el impacto de las solicitudes de información;
- b. Mejorar los diseños institucionales de los órganos garantes municipales para que se fortalezcan en términos de autonomía política frente a los sujetos obligados, es decir, las autoridades del ayuntamiento, con objeto de que sus resoluciones sean independientes y favorezcan el interés público;
- c. Impulsar intensas y sistemáticas campañas de promoción del derecho de acceso a la información, orientándolas sobre todo a concientizar a la ciudadanía de que ello la empodera en su toma de decisiones pública y privada;
- d. Realizar una profunda reingeniería de procesos y sistemas para revalorar y potenciar el archivo público como el catalizador del trabajo de la oficina en

———— Tomo IV ————
La Educación y la Cultura

materia de transparencia. Este punto es quizá el “talón de Aquiles” en términos procedimentales no sólo en lo municipal, sino también en lo estatal e incluso en lo federal (Arellano y Lepore, 2011:220), y

- e. Impulsar la transparencia proactiva para dinamizar el procesamiento de la información pública y disminuir el camino que se transita entre el dato o el documento público y el ciudadano, es decir, que no haya necesidad de que medie una solicitud de información por parte de un persona para que se pueda dar a conocer cuestiones relevantes del ejercicio del servicio público.

En suma, como parte del proceso de democratización que se vive en México, es posible afirmar que para beneficio de la sociedad el espacio de lo público cada vez se vuelve más abierto y plural, lo que al mismo tiempo supone retos importantes para los gobiernos, pues deben de actualizar sus estructuras para ajustarse a las demandas de los esquemas de gobernanza que exigen los diferentes actores. Esto se verifica principalmente en el ámbito municipal dada la cercanía que sostiene con la población, de ahí que los gobiernos locales deben ser objeto de amplia atención para colocar al país en una mejor posición en cuanto a desarrollo se refiere.

BIBLIOGRAFÍA.

- Ackerman, John (coord.) (2008). *Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y Estado de derecho*, México, Siglo XXI/UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas/Universidad de Guadalajara/Cámara de Diputados, LX Legislatura/Centro Internacional de Estudios sobre la Transparencia y el Acceso a la Información.
- Ackerman, John e Irma Sandoval (2005). “Leyes de acceso a la información en el mundo”, *Cuaderno de Transparencia*, número 7, México, IFAI.
- Aguilar, Luis (2006). *Gobernanza y gestión pública*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Aguilar, Luis F. y María Bustelo (2010). “Gobernanza y evaluación: una relación potencialmente fructífera”, en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, núm. 4, julio-diciembre, España, Instituto Nacional de Administración Pública.
- Arellano, David y Walter Lepore (2011). “De la retórica de la transparencia a la realidad organizacional: los archivos como servicio”, en Ricardo Uvalle (coord.), *Rumbos de la transparencia en México*, México, UNAM.

La Educación y la Cultura

- Bastien, Joëlle (2009). “Goal ambiguity and informal discretion in the implementation of public policies: the case of Spanish immigration policy”, en *International Review of Administrative Sciences*, Reino Unido, University of Exeter.
- Baumgartner, Frank y Bryan Jones (2002). “Positive and negative feedback in politics”, en F. R. Baumgartner y B. D. Jones, *Policy Dynamics*, Chicago, University of Chicago.
- Baumgartner, Frank y Bryan Jones (2012). From there to here: Punctuated Equilibrium to the General Punctuation. Thesis to a Theory of Government Information Processing, en *The Policy Studies Journal*, Denver, School of Public Affairs/ University of Colorado.
- Béjar, Luisa (2004). *El Poder Legislativo en México. Los diputados de partido: el primer eslabón del cambio*, México, Universidad Nacional Autónoma de México/ Gernika.
- Cairney, Paul (2009). Implementation and the Governance Problem: A pressure participant perspective, en *Public Policy and Administration*, Reino Unido, Aberdeen University.
- Caldera, Alex (2012). *De la Administración Pública a las Políticas Públicas, Ensayos desde la Ciencia Política*, México, Universidad de Guanajuato/Gobierno del Estado de Aguascalientes/ Miguel Ángel Porrúa.
- Cardozo, Miriam (2006). *La evaluación de políticas y programas públicos*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- Cardozo, Miriam (2011). “Organización y métodos alternativos en la evaluación de políticas y programas sociales. La experiencia consolidada y la emergente en el caso de México”, en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, núm. 5, enero-junio, España, Instituto Nacional de Administración Pública.
- Ciudadanos por Municipios transparentes (2015). Ranking CIMTRA Municipal, consultado en <http://www.cimtra.org.mx/portal/ranking-municipal/>, México, última fecha de revisión: 26 de abril de 2015.
- Escobedo, Juan Francisco (2002). Movilización de opinión pública en México: el caso del grupo Oaxaca y de la Ley Federal de Acceso a la Información Pública, Ponencia para el I Congreso Latinoamericano de Ciencia Política en Salamanca, España, consultado en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/decoincont/2/art/art3.pdf>, México, última fecha de revisión: 26 de abril de 2015.
- Gagnon, Francois y Denise Kouri (2008). Integrated governance and healthy public policy: two canadian examples, diciembre, Quebec, National Collaborating Centre for Healthy Public Policy, consultado en http://www.healthypublicpolicy.ca/docs/Integrated_governance_AN.pdf, Canadá, última fecha de revisión: 26 de abril de 2015.

———— Tomo IV ————
La Educación y la Cultura

- García, Maximiliano (2010). “Las políticas públicas frente a los nuevos retos de la gobernabilidad democrática: las tareas pendientes en la construcción del auténtico gobierno con sentido público”, en Carlos León, Mauricio Gutiérrez y Salvador Mora (coords.). *Viejos y nuevos referentes de la Administración Pública y la Ciencia Política: aproximaciones a un debate*, México, Universidad Nacional Autónoma de México.
- García, Maximiliano (2011). “Alcances y limitaciones del derecho de acceso a la información en México”, en Ricardo Uvalle (coord.), *Rumbos de la transparencia en México*, México, UNAM.
- García, Maximiliano (2013). “Gobernanza y políticas públicas para el Estado moderno”, en Roberto Moreno (coord.), *Administración pública y gobernanza en la segunda década del Siglo XXI*, México, Universidad Autónoma del Estado de México/Instituto de Administración Pública del Estado de México.
- García, Maximiliano (2014). *La interacción heurística y multidisciplinaria entre Administración pública, derecho y políticas públicas. Un enfoque contemporáneo*, México, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Habermas, Jürgen (1987). *Teoría de la Acción Comunicativa*, Vol. I, Madrid, Taurus.
- Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (2007), *Reforma al artículo 6.º constitucional que establece el acceso a la información pública como un derecho fundamental de los mexicanos*, México, IFAI.
- Instituto Mexicano para la Competitividad (2014). “Los municipios y la transparencia”, consultado en <http://www.municipiosytransparencia.org.mx/>, México, última fecha de revisión: 26 de abril del 2015.
- Izquierdo, Beatriz (2008). “De la evaluación clásica a la evaluación pluralista. Criterios para clasificar los distintos tipos de evaluación”, en *Empiria: Revista de Metodología de Ciencias Sociales*, núm. 16, julio-diciembre, España.
- Kooiman, Jan (2004). “Gobernar en gobernanza”, en *Revista Instituciones y Desarrollo*, núm. 16, Cataluña, Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña.
- Lahera, Eugenio (2003). *Introducción a las políticas públicas*, Chile, Fondo de Cultura Económica.
- López Ayllón, Sergio (2009). “El acceso a la información como un derecho fundamental: la reforma al artículo 6º de la Constitución mexicana”, *Cuadernos de Transparencia*, núm. 17, México, Instituto Federal de Acceso a la Información.
- López, Eduardo (2008). *La administración pública en el constitucionalismo mexicano*, México, Porrúa/Universidad Anáhuac.
- Mariñez, Freddy (2011). *Hagamos entre todos la política pública. Una reflexión sobre la visión relacional de la política pública*, México, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM)/Miguel Ángel Porrúa.

- Mendell, Anika (2009). Comprehensive policies to combat poverty across Canada, by province, Preliminary document – for discussion, septiembre, Quebec, National Collaborating Centre for Healthy Public Policy, consultado en http://www.ncchpp.ca/docs/ComprehensivePolicies_En_Sept09.pdf, Canadá, última fecha de revisión: 26 de abril de 2015.
- Merino, Marisa (2010). *Fundamentos de evaluación de políticas públicas*, España, Ministerio de Política Territorial y Administración Pública/Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios.
- Ochman, Marta y Eduardo Rodríguez-Oreggia (coords.) (2013). *Análisis e incidencias de las políticas públicas en México: en busca de un gobierno eficiente*, México, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM), Campus Estado de México/Miguel Ángel Porrúa.
- Pardo, María del Carmen (2004). *De la administración pública a la gobernanza*, México, El Colegio de México.
- Parsons, Wayne (2007). *Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*, México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales campus México/Miño y Dávila.
- Roth, André (2006). *Políticas Públicas. Formulación, implementación y evaluación. Cómo elaborar las políticas públicas, quién decide, cómo realizarlas, quién gana o pierde*, Colombia, Ediciones Aurora.
- Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue C. y F. Varone (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*, Barcelona, Ariel.
- Weber, Max [1921] (1993). *Economía y sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica.