

La evaluación de la transparencia en los municipios de Jalisco

JORGE FEDERICO EUFRACIO JARAMILLO*

Resumen: *Este texto busca ofrecer algunas reflexiones acerca de lo que implica la transparencia para los municipios, ya que existen algunos enfoques y propuestas de evaluación del quehacer gubernamental en ese nivel, pero que requieren retroalimentación para generar mejores resultados. Así, lo que se evidenciará son unas de vertientes de mejora, enfocadas al caso de Jalisco y de las mediciones realizadas por el colectivo Ciudadanos por Municipios Transparentes (Cimtra), partiendo de una reflexión acerca del concepto de transparencia y de lo público.*
Palabras clave: *transparencia, municipio, público, acción, estructural*

Abstract: *This text offers a series of reflections about what the concept of municipal transparency entails, considering the different approaches and proposals that exist for evaluating government activity at this level; these approaches, however, require feedback in order to generate better results. Thus, this text will highlight some promising trends, focusing on the case of Jalisco and the measurements carried out by the collective Citizens for Transparent Municipalities (Cimtra, in its initials in Spanish), starting with a reflection on the concepts of transparency and the public sphere.*

* Es doctor en Ciencias Sociales con especialidad en Sociología por El Colegio de México. Maestro en Estudios sobre la Región por El Colegio de Jalisco y licenciado en Geografía por la Universidad de Guadalajara. Profesor investigador del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO) y miembro del Sistema Nacional de Investigadores nivel 1. Correo electrónico: jorgeeufrazio@iteso.mx

***Key words:* transparency, municipality, the public sphere, action, structural**

Los debates sobre la transparencia en México son amplios y variados. Muchas instituciones y organizaciones dedican esfuerzos, de forma directa o indirecta, a reflexionar sobre el tema, pero también para crear estrategias o mecanismos que permitan, habiliten u obliguen, en particular a los gobiernos locales, a reducir la brecha de disponibilidad de información para evaluar su trabajo en diversas dimensiones. Por supuesto que esto señala una cuestión no menor, ya que la transparencia refiere justamente a ese paso de exposición y apertura que se requiere, por principio, de las administraciones y los funcionarios para dar a conocer sus acciones en tanto refieren e inciden en la esfera pública. Esto representa el punto central, a decir, la observación y evaluación de la acción pública desde el ámbito público. Sin embargo, eso implica examinar varios tópicos importantes, en especial cuando los debates y las demandas de transparencia llegan a la base administrativa y territorial del Estado mexicano: el municipio.

En efecto, la escala municipal se ha constituido en uno de los principales focos de discusión en los campos de la transparencia, de la rendición de cuentas y, por ende, de las luchas anticorrupción. Al respecto las preocupaciones son varias, pero por lo regular cimentadas en su cantidad y heterogeneidad. Esto porque no hay una fórmula sencilla para elaborar un modelo de evaluación y de atención de los problemas señalados que valore la complejidad de los casos y que, por lo tanto, pueda ser aplicado de forma universal a todos los municipios. En el caso concreto de la transparencia me parece que el debate pasa por establecer cada vez mejores parámetros respecto de la información que deben evidenciar sobre sus acciones, pero acompañado de un buen análisis de las condiciones estructurales de los municipios. En otras palabras, de sus disímiles capacidades organizativas e institucionales, de sus diferentes posiciones socioeconómicas y accesos a recursos financieros, así como otras consideraciones de índole geográfica, política, sociológica e histórica que vale la pena considerar para entender

mejor a los municipios y cómo están de frente a esta etapa de transparencia que demanda cambios sustanciales.

Por lo anterior, dedicaré este artículo a realizar algunas reflexiones de esta problemática, pero partiendo de una base concreta de información y que señala un momento de coyuntura en Jalisco. Me refiero en particular a las evaluaciones realizadas por el colectivo Ciudadanos por Municipios Transparentes (Cimtra), en especial la última desarrollada durante agosto y septiembre del presente año, en tanto nos ofrece un particular escenario no solo para ver avances y retrocesos sino también para “evaluar la evaluación” y realizar algunas críticas constructivas sobre cómo se podría abordar mejor la complejidad municipal en la cuestión de la transparencia. No pretendo darle solución al asunto, pero sí abrir algunas vertientes que me parece que aún no se han desenvuelto con claridad y que considero centrales para lograr los objetivos colectivos.

1. TRANSPARENCIA: DE LO PÚBLICO A LA ACCIÓN PÚBLICA

Por principio, considero esencial comenzar por una breve reflexión sobre el concepto de transparencia, pues es vital para sustentar, en lo sucesivo, algunos argumentos. Como muchos otros la transparencia es un concepto polisémico que ha variado de acuerdo con los enfoques y las metas. Sin embargo, en las coyunturas actuales la transparencia es también definida a partir de las variables que debe integrar o, mejor dicho, de acuerdo con lo que las diferentes instancias, colectivos o círculos académicos consideran que se “debe transparentar” por parte de las administraciones públicas. Esto no es una cuestión sencilla si se toma en cuenta que la decisión sobre qué se debe —o qué no se debe— transparentar significa un debate acerca de hasta dónde llega lo público de la función pública. Como base inicial de este debate podemos establecer que la transparencia refiere al proceso de trascendencia de la opacidad en el ejercicio

público,¹ lo cual puede señalar una finalidad en sí misma. Sin embargo, la meta es proveernos de las herramientas suficientes para conocer, evaluar y controlar (en el sentido de los contrapesos democráticos argumentados por Alain Touraine) la “caja negra” que implica la administración gubernamental.

Así, la transparencia tiene un punto de partida fundamental: la información. Asimismo, un supuesto implícito (con amplias demostraciones empíricas): la existencia de asimetría (verticalidad y desigualdad), vaguedad (falta de claridad y coherencia) e inaccesibilidad (escasez de mecanismos de acceso, además de no ser amigable y confiable) en la información. Ahora bien, una vez establecidas estas primeras delimitaciones con respecto al concepto de transparencia, es necesario regresar a una pregunta general introducida más arriba y la cual señala hacia la dificultad de definir “lo público” dentro de la llamada función pública: ¿Qué información se debe transparentar? En efecto, esto señala hacia un terreno muy irregular y difícil en tanto debate abierto y lleno de posibles soluciones (todas ellas con falencias por señalar y corregir). Sin embargo, mostraré y usaré de manera reflexiva una ruta que me parece muy fructífera en términos de tal debate y que creo no ha sido abordada lo suficiente.

Los sociólogos franceses Pierre Lascoumes y Patrick Le Galés han acumulado años de experiencia en el campo de las políticas públicas, lo cual les ha permitido desarrollar nuevas estrategias teórico-conceptuales para entender e incidir en ese campo. Al respecto, su principal apuesta deriva de lo que han llamado la sociología de la acción pública que, como elemento inicial, contiene un posicionamiento crítico hacia la idea de función pública. Sus argumentos develan que este segundo concepto, por su instrumentalidad y racionalidad aséptica, no permite problematizar y entender procesos de toma de decisiones y los con-

1. Hofbauer, H. y Cepeda, J. “Transparencia y rendición de cuentas”, en Merino, M. (coord.). *Transparencia: libros, autores e ideas*, IFAI-CIDE, México, 2005.

textos (institucionales, sociológicos, económicos y políticos) en los cuales se instauran tales procesos. Así, su propuesta de acción pública (comprendida como sistema de orden negociado) pretende cubrir tal espectro al querer aprehender el sentido de la acción (intereses simbólicos y materiales, motivaciones y fines), pero también al sumar un análisis de todos aquellos actores y condiciones estructurales que inciden en la creación de agendas y, en general, dentro de todos los elementos constitutivos de los problemas que, por su naturaleza colectiva, se constituyen en públicos. De esta manera, para ellos la intervención pública refiere a una particular forma de acción colectiva, de carácter creativo, que busca regular las tensiones, resolver conflictos y promover la cohesión social.²

Por supuesto, esto contiene una vía de entendimiento de lo público que considero que debe ser rescatada dentro de las discusiones sobre transparencia. Como elemento inicial, posiciona a lo público como un campo social-relacional sistémico y por su naturaleza conflictivo en tanto arena de convergencia de intereses y motivaciones múltiples. Asimismo, conformado por un pentágono articulado por igual número de variables descriptivas: actores, representaciones, procesos, resultados e instituciones. Por lo tanto, lo público está delimitado dentro de ese pentágono y señalando el campo de las acciones públicas. Trasladando esta idea de lo público hacia la transparencia y, en consecuencia, hacia la información que podría estimarse como pública, entenderíamos que sería toda aquella que permitiera conocer y evaluar esos procesos de toma de decisiones, así como el grado de participación de los actores de la sociedad civil y los resultados de esa interacción en términos de intervención pública. La consecuencia de una acepción como la anterior es que la información no debe estar centrada en exclusiva en el gasto público (pues eso solo referiría a lo que pudiera llamarse transparencia presupuestaria), sino en un

2. Lascoumes, P. y Le Galés, P. *Sociología de la acción pública*, El Colegio de México, México, 2014.

rango mucho más amplio de datos que, por un lado, impliquen el espectro de acciones públicas y que, por otro lado, permitan o incluso estimulen la participación y la observancia de las personas sobre sus diferentes gobiernos (federal, estatal y municipal). Esto dentro de un diálogo equilibrado entre intereses y contextos, idea que desarrollaré en adelante a partir de mis reflexiones sobre el municipio en nuestro estado.

2. EL MUNICIPIO EN JALISCO: UNA BREVE REVISIÓN DE SUS CONDICIONES ESTRUCTURALES

Una de las principales discusiones actuales con respecto a los municipios refiere a su inserción en la lógica de la transparencia. Al respecto, la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública es la que ofrece el marco normativo que pretender establecer nuevos márgenes para el desempeño de las funciones gubernamentales. Por ello el municipio tiene, en el papel, algunas obligaciones comunes al resto de ámbitos y otras específicas. No obstante, esa misma pauta legal autoriza laxitud en el cumplimiento de tales obligaciones a los municipios de menos de 70 mil habitantes,³ lo cual ha abierto la posibilidad de que algunos municipios especulen sobre sus atribuciones, pero también el reconocimiento de que no todos los municipios, a escala nacional, podrán cumplir con las metas esperadas debido a sus diferentes capacidades institucionales.

Por lo anterior, el municipio no es una cuestión sencilla de resolver, pues sobre todo esa escala requiere una perspectiva analítica amplia que logre aprehender su complejidad. Partiendo de su heterogeneidad y cantidad, los municipios plantean escenarios tan disímiles que

3. Merino, M., Hernández, J. y Veloz, L. “Transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción en los municipios mexicanos: Hacia un modelo homogéneo”, en Merino, M., Hernández, J. y Avilés, E. (coords.). *Transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción. El municipio en la encrucijada*, PIRC/CONACYT/CIDE, México, 2017.

hacen virtualmente imposible la construcción de un modelo único de evaluación o de observancia en términos de transparencia. Es justo por ello que el propio modelo propuesto por la comunidad, el Programa Interdisciplinario en Rendición de Cuentas, se basa en siete eslabones: archivos, información pública, contabilidad, mecanismos de asignación presupuestal, compras públicas, monitoreo y evaluación y fiscalización, que están relacionados de manera directa al sentido normativo de la ley, es decir, a lo que todos los municipios “deberían” de tener y transparentar. En otras palabras, si bien es cierto que la exigencia de transparencia debe ser pareja para todas las administraciones gubernamentales (y más considerando el concepto de acción pública), también lo es que los escenarios municipales son muy diferentes.

Por principio, sus procesos de formación (legal-territorial), de desenvolvimiento histórico (político y económico) y de poblamiento marcan una serie de condiciones muy disímiles que, sin lugar a dudas, inciden en su actualidad. Como ejemplo, en el caso de Jalisco los asentamientos que fueron cobrando mayor relevancia durante el siglo XIX eran aquellos que representaban las temperaturas templadas, los mejores accesos al agua y los óptimamente conectados (por su posición geográfica y condiciones topográficas), entre otras variables. Asimismo, el centralismo (en especial fiscal) heredado de la colonia y la consecuente división político-territorial⁴ devinieron en que las principales cabeceras cantonales (previo a los municipios) presentaran el mayor desarrollo a lo largo de las etapas poscoloniales. De esta manera, no es de extrañar que, sumado a otros procesos durante el siglo XX (como migraciones e industrializaciones), sean hoy los municipios metropolitanos (en particular Guadalajara y Zapopan que hoy en día contienen 35% de la población total de Jalisco) y los reconocidos como cabeceras regionales y ciudades medias (como Lagos de Moreno, Ciudad Guzmán, Tequila, Puerto Vallarta, entre otros) los que representen

4. Muriá, J. M. *Sumario histórico de Jalisco*, Amate Editorial, Zapopan, 2006.

tanto la mayor densidad poblacional como también el crecimiento económico e institucional más significativo dentro del estado.

Además, es necesario considerar dos elementos muy importantes para entender el presente de los municipios. El primero, la reforma constitucional del artículo 115, la cual asigna a los ayuntamientos la competencia para ordenar lo relativo a los bandos de policía y buen gobierno, agua potable y alcantarillado, alumbrado público, mercados, panteones, rastros, calles, parques, jardines y otra serie de funciones.⁵ Un proceso que algunos analistas han evaluado como parte de la descentralización del Estado mexicano, pero que con claridad refiere solo a funciones y no a recursos financieros (algo que se mantiene hasta el día de hoy, cuando observamos que el actual gobierno federal redujo los recursos para que los municipios cumplan con algunas de las mencionadas tareas). Y, el segundo, la emergencia de una lógica metropolitana en el acceso a recursos que ha permitido, entre muchas cosas, la proliferación de algunas bolsas y atenciones (políticas, institucionales e infraestructurales), pero solamente para aquellos municipios que cumplen con las características de urbanización, concentración, institucionalización y especialización requeridas. Cuestión no menor en tanto provoca el crecimiento de la brecha entre municipios metropolitanos y no metropolitanos (sustituyendo, con esta nueva dicotomía jerarquizante, el viejo paradigma rural-urbano).

Estas circunstancias permiten plantear que el debate sobre el avance de la transparencia en los municipios requiere de un análisis complejo que aprehenda estas diferencias estructurales e institucionales, pero también históricas, políticas y sociológicas. Esto porque más allá de la fijeza y normatividad que implica lo público, siguiendo el concepto utilizado, la heterogeneidad evidenciada refiere a las divergentes capa-

5. Arcudia, C. E. "La descentralización municipal en México. Nuevas relaciones intergubernamentales a partir de las reformas del artículo 115 de la Constitución", *Nómaditas, revista crítica de ciencias sociales y jurídicas*, número especial, Universidad Complutense, 2012.

ciudades o posibilidades de realizar acciones públicas y, por lo tanto, al volumen de información y magnitud institucional de los ejercicios de transparencia. Por supuesto, y como ya lo mencioné, esto no plantea una tarea fácil, pues esa apuesta requiere de unir esfuerzos multidisciplinarios y construir equipos de trabajo para crear, vía el debate y los análisis diacrónico-sincrónicos de las condiciones municipales, las herramientas pertinentes. Sin embargo, considero que hay esfuerzos por parte de algunos colectivos que pueden servir como puntos de partida, por lo que me gustaría partir de uno de ellos para proponer cómo se podrían hacer evaluaciones más finas.

3. EL COLECTIVO CIMTRA Y LAS EVALUACIONES DE TRANSPARENCIA

El colectivo Cimtra es una alianza de diferentes organizaciones civiles que, desde 2002, ha tenido como meta “evaluar y fomentar la transparencia en los gobiernos y congresos locales”.⁶ Al respecto, ha elaborado una herramienta aplicable a los municipios que se basa en tres campos que ellos han definido como los marcos base de lo que entienden por transparencia: información a la ciudadanía; espacios de comunicación gobierno-sociedad y atención ciudadana. De esta manera han logrado construir un concepto propio y hacerlo operativo para medir o evaluar lo hecho en la materia por parte de los municipios, pero manteniendo un diálogo con los principios del artículo 15 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco y sus municipios. Este ejercicio ha sido en particular redituable en Jalisco ya que, además de la regularidad en su aplicación, ha derivado en un proceso de aprendizaje por parte de las administraciones implicadas, pero también en un reconocimiento de los municipios de la entidad como los mejor evaluados a escala nacional. En este sentido, es de señalar que

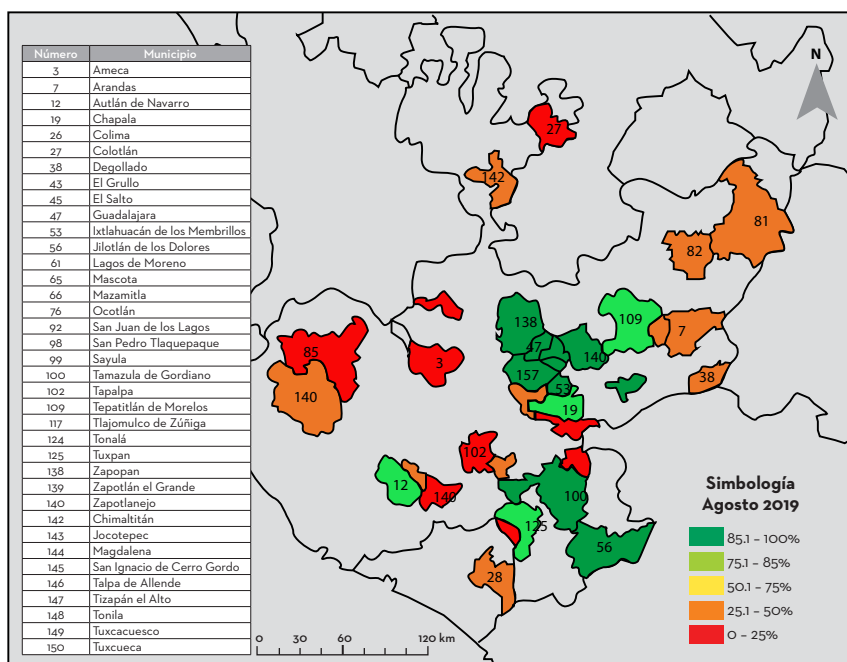
6. Recuperado de <http://www.cimtra.org.mx/portal/sobre-cimtra/> el 28 de noviembre del 2019.

lo calificado por parte de Cimtra refiere a una forma de entender la transparencia que, por lo menos de manera implícita, apuntaría hacia la propuesta de acción pública. Sin embargo, hay por lo menos dos cuestiones que, desde mi perspectiva, valdría la pena plantearse para mejorar las herramientas y las evaluaciones.

Por un lado, la parte más amplia del cuestionario que Cimtra aplica a las administraciones municipales (información a la ciudadanía) se centra en el uso o distribución de sus recursos (económicos y materiales, sobre todo). No obstante, no contiene un factor de análisis de las capacidades recaudatorias (orígenes, mecanismos y procesos) ni de los recursos financieros totales a los que cada municipio tiene acceso. Este es un punto vital en tanto permitiría entender, desde una perspectiva económica, los contrastes institucionales y la amplitud de los marcos o posibilidades de acción pública de cada ayuntamiento. Además, esto abriría la puerta para preguntarse por la jerarquía funcional de cada municipio, el total de la población atendida y las ventanas de innovación gubernamental (en caso de haberlas). Asimismo, considero que un mejor ejercicio de evaluación podría incluir un análisis contextual-estructural de los municipios con el fin de fortalecer lo arrojado por la herramienta aplicada. Trataré de explicar este segundo argumento a partir de algunos datos de la última evaluación.

En la figura 2.1 se vuelve notorio que no todos los municipios han sido evaluados, pues es necesario el establecimiento de un convenio entre Cimtra y los ayuntamientos. En otras palabras, debe haber un acto de acercamiento voluntario, de pacto y de responsabilidad compartida entre ambas instituciones. Por otra parte, es por igual evidente que los municipios metropolitanos destacan por ser los mejor evaluados, lo cual se explica no solamente por su participación constante y proceso de aprendizaje sino también por sus capacidades institucionales y económicas que les han permitido crear unidades especializadas en transparencia, sobre todo a Zapopan, Guadalajara y Tlajomulco, y aunado a ello el montaje de una estructura virtual (vía sus páginas oficiales en internet) que sigue al pie de la letra la herramienta de Cimtra.

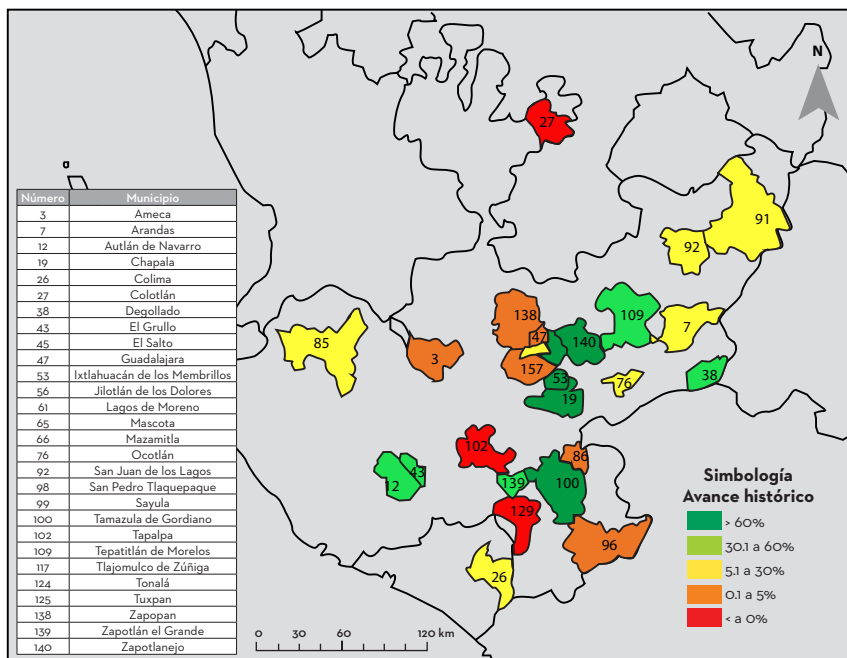
FIGURA 2.1 RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN DE CIMTRA, AGOSTO 2019



Fuente: elaboración propia con base en los datos de Cimtra.

La figura 2.2 contiene el porcentaje de avance de cada municipio desde su primera participación y hasta la última de agosto de 2019 (que en algunos casos da una suma de hasta seis evaluaciones). En él es posible observar cómo Zapopan, Guadalajara y Tlajomulco se encuentran en los rangos más bajos, pero esto es porque desde sus primeros ejercicios obtuvieron resultados altos. Así, su variación en el tiempo siempre ha sido menor a 5%, manteniéndose entre los mejores evaluados de forma constante. Es claro que esta tendencia metropolitana ha “contagiado” a otros municipios que han buscado sumarse a los ejercicios y mejorar

FIGURA 2.2 RESULTADOS HISTÓRICOS DE LAS EVALUACIONES DE CIMTRA



Fuente: elaboración propia con base en los datos de Cimtra.

en sus calificaciones. Sin embargo, esto ha pasado por la voluntad política de algunas administraciones municipales e incluso por el deseo de figurar políticamente mediante la transparencia.

Más allá de lo anterior, también es necesario preguntarse por aquellos municipios que a lo largo de la historia sacan “malas” calificaciones o que nunca han participado de las evaluaciones de Cimtra. En efecto, sin dejar de lado el papel que desempeña la voluntad por participar y el papel político que tiene la transparencia como hecho y como discurso, también es necesario problematizar las condiciones estructurales de esos municipios. Por ejemplo, casos como el de Tapalpa y Sayula que no han crecido e incluso han decrecido a lo largo

de las evaluaciones pueden indicar una falta de interés o alternancias que afectan los procesos. Sin embargo, también puede ser producto de la falta de recursos o capacidades institucionales para construir una mínima estrategia de transparencia.

De igual forma, para los municipios que no participan es necesario cuestionarse por qué no lo hacen, para saber si también tienen que ver esas condiciones de desventaja; una hipótesis que seguramente encontraría diversos sustentos empíricos. De ahí que una de las propuestas sería realizar un análisis de los municipios participantes (y no participantes) en términos de tales capacidades y contextos. Por ejemplo, vía la revisión de los estados socioeconómicos, el desarrollo urbano, la infraestructura, los niveles de pobreza, los sectores estratégicos, la especialización económica, el medio geográfico, la situación ambiental, entre otros; datos que las instancias oficiales, como el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), disponen con amplia apertura. Incluso plantearía un ejercicio cualitativo, tomando algunos casos particulares, para conocer cómo funciona en realidad un ayuntamiento (en especial los no metropolitanos) y las carencias a las que puede estarse enfrentando de manera cotidiana. Desde mi perspectiva estos elementos permitirían ejercicios más finos que no solo evaluaran, sino que también midieran, contextualizaran, ponderaran y situaran, en justa dimensión, a cada municipio. Precisamente a esto me refería con el equilibrio entre intereses y contextos, es decir, entre el ejercicio del derecho a la transparencia como un todo y la heterogeneidad de escenarios que representan los municipios en nuestro país. Esto ayudaría a los municipios a encontrar ventanas de oportunidad tanto respecto de la transparencia como sobre los diferentes problemas que enfrentan en la actualidad.

4. A MANERA DE CIERRE

Es claro que, además de las cuestiones anteriores, actualmente algunos municipios en Jalisco han visto a las evaluaciones de Cimtra como una ruta o un medio de capitalización política de la transparencia. En

otras palabras, la transparencia vende y brinda legitimidad pública. Esto es cierto dentro de la zona metropolitana de Guadalajara, pues los municipios que la conforman están entrando en el terreno de la competencia por ser el más transparente. Esto no es negativo *per se*, pero puede serlo en la medida en que únicamente se haga por cumplir esa particular meta política y no por el hecho de ser transparentes. En este punto la población tenemos una gran tarea por cumplir en términos de observación y crítica, ya que al final la transparencia no puede funcionar como sinónimo de buen gobierno; buen gobierno es el que resuelve los problemas de su sociedad y, además, transparenta las acciones públicas. En todo caso, la transparencia debe ser una ideología, un proceso integrado y naturalizado, una práctica arraigada que no solo compete a las administraciones gubernamentales.

Por último, es necesario cerrar con un comentario sobre los municipios en México. En particular, fuera de las grandes metrópolis, los municipios se enfrentan a una serie de condiciones estructurales que los limitan para cumplir sus metas más básicas. Desde las condiciones legales hasta la sobrecarga de funciones, reflejan la desigualdad y el centralismo característicos de nuestro país. Esto me parece muy claro dentro de los marcos actuales de la lucha anticorrupción, ya que la escala municipal está casi invisibilizada. Es así como, por ejemplo, tanto la ley de creación del Sistema Nacional Anticorrupción y la correspondiente ley estatal apenas tocan el tema, por lo que se deja al municipio en el terreno de la indefinición y de la voluntad. Se les pide no ser corruptos (y transparentes) pero no se les dice cómo y, además, no se les da con qué. Por lo tanto, tenemos en el municipio una deuda pendiente que requiere atención, pues al final representa la base organizativa de nuestro Estado mexicano y el principal eje de vinculación con la población y sus diferentes problemáticas.