

El Reto de la Transparencia en los municipios de México

Jesús Javier Cuevas Ocampo

Licenciado en Derecho y Ciencias Sociales

Patricia Berenice Hernández Cruz

Maestra en Derecho Procesal Constitucional

Resumen

La democracia, genera el fortalecimiento de la confianza y la credibilidad en las instituciones públicas. La transparencia y rendición de cuentas forman un vínculo indisoluble en el desarrollo del estado moderno.

En la actualidad, la transparencia en los municipios es deficiente, nula en algunos casos; el control externo a los municipios se concentra en la vigilancia del uso de recursos públicos que poco incide en los aspectos sustantivos del ejercicio gubernamental.

Las prácticas administrativas municipales burocráticas, complejas y poco transparentes, generan menos ingresos, lo que a su vez da lugar a menos gastos en programas sociales para beneficiar a la población más vulnerable.

Actualmente la idea de democracia, transparencia y rendición de cuentas forman un vínculo indisoluble en el desarrollo del estado moderno, sin embargo, estos dos últimos pilares siguen siendo un tema novedoso que no se ha terminado por investigar con la seriedad debida.

El modelo de sociedad al que aspiramos -que no termina de gestarse y consolidarse- es aquel que exija el respeto irrestricto a sus derechos fundamentales y que tenga como consecuencia un orden que se muestre frente a la sociedad, que no oculte su actuar, sino que por el contrario, además de abrirse a la publicidad también justifique sus actos y se responsabilice de los mismos, so pena de sanciones, ya sea por parte del propio órgano de poder, o bien, de la sociedad misma.

La democracia, genera el fortalecimiento de la confianza y la credibilidad en las instituciones públicas. Para lo anterior, es necesario que la sociedad conozca las estructuras más recónditas del quehacer gubernamental, el

PALABRAS CLAVE:

Transparencia, Rendición de cuentas, Democracia, Sociedad, Municipio

uso de los recursos públicos y las razones de implementación de las políticas públicas. Luego, podemos decir que en México la democracia es un proyecto inacabado que ha requerido de numerosas reformas; de las más recientes, destaca la político-electoral promulgada el 10 de febrero de 2014, y que respondió, entre otras cosas, a las complicaciones derivadas de la heterogeneidad en el ejercicio del derecho humano de acceso a la información y la aplicación de políticas públicas en materia de transparencia, sobre todo en el nivel local.

La aludida reforma busca consolidar un verdadero sistema de rendición de cuentas en México, fortaleciendo a las instituciones del país encargadas de velar por el derecho de acceso a la información, dotándolas de plena autonomía constitucional, presupuestaria y de gestión, así como de personalidad jurídica y patrimonio propios, elementos indispensables para poder lograr sus objetivos. Esto último resulta importante partiendo de lo dicho por Miguel Carbonell respecto de que “la existencia de dichos órganos supone un enriquecimiento de las teorías clásicas de la división de poderes que postulaban que dentro de un Estado solamente había tres funciones: la legislativa, la ejecutiva y la judicial” (2009. p. 378).

En ese sentido, la reforma es un paso atinado por parte del Estado Mexicano para contribuir a la formación de un sistema jurídico y político moderno, pues el simple hecho de dotar de autonomía a todos los órganos garantes de transparencia del país –sin subordinación a alguno de los tres poderes-, contribuye a la consolidación de nuestro actual sistema federado y democrático; como ya lo apuntaba el doctor Jorge Carpizo: “el principio operativo de la división de poderes no es dogmático ni estático, sino que presenta una evolución conforme a tiempo y lugar” (Carpizo. 2009, citado en Ackerman, John y Astudillo, n.d.).

En este contexto, reflexionemos sobre los problemas actuales que enfrenta el derecho de acceso a la información y el impacto que tendrá la reforma en materia de transparencia desde un punto de vista local. La Ley General establece un sistema nacional de transparencia que fija los criterios y la concurrencia entre la Federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios, creando además un sistema de rendición de cuentas.

Desde la década de los ochentas, México vivió un intenso proceso de descentralización –opacado ahora por el nuevo sistema centralista dirigido por el Presidente de la República¹-. A los gobiernos locales, y por ende a los municipales, se les otorgaron nuevas facultades, sobre todo en educación y salud, bajo la premisa de que el municipio es la base del gobierno al ser la estructura gubernamental más cercana al pueblo.

Actualmente, el municipio tiene un lugar peculiar en el régimen de rendición de cuentas del Estado mexicano –que se limita a la materia fiscal y de aplicación de recursos-. Además de la diversidad municipal, resalta el contraste entre dos circunstancias: por una parte, la visión romántica del municipio como el gobierno más cercano a la gente, donde la rendición de cuentas es informal pero efectiva, pues los gobernantes son vigilados día a día por ciudadanos, que además son vecinos de aquellos que conforman el ayuntamiento municipal y, por la otra: la realidad de un gobierno en donde predominan la falta o vaguedad de normas y procedimientos, así como la insuficiencia de recursos que aseguren que los gobiernos y sus funcionarios informen, justifiquen y expliquen su conducta a los ciudadanos.

También debe considerarse que los gobiernos municipales interactúan en relaciones de transparencia y rendición de cuentas en tres esferas distintas: una interna, en donde el Ayuntamiento –actor principal como órgano colegiado de gobierno- debe exigir cuentas a los miembros de la administración pública municipal; otra externa, donde los gobiernos municipales, rinden cuentas a la ciudadanía; y, finalmente una tercera, también externa, que responde a la relación que guardan los gobiernos municipales con el estatal y el federal.

En consecuencia, la transparencia en los municipios es deficiente, nula en algunos casos; el control externo a los municipios se concentra en la vigilancia del uso de recursos públicos que poco incide en los aspectos sustantivos del ejercicio gubernamental. Así, el vínculo del municipio con la ciudadanía no se consolida, por la

¹ La reforma del 7 de febrero de 2014, reformó 31 artículos constitucionales, creó al Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) y al Instituto Nacional Electoral (INE), organismos antes federales, ahora nacionales con nuevas atribuciones, dirigidos a centralizar la política electoral y de transparencia en el país.

carencia de instrumentos concretos que obliguen al municipio a seguir las mínimas directrices en materia de transparencia, aunado a la poca participación de la sociedad, que contribuye al círculo vicioso en el que el gobierno no rinde cuentas, porque los ciudadanos no las exigen, o bien, porque no existen los mecanismos efectivos para tal fin.

El resultado, como ya mencionamos, es una rendición de cuentas frágil que no tiene al ciudadano como destino final y que se concentra en la justificación del ejercicio del gasto ante el propio gobierno en distinto ámbito, sin relación con el desempeño ni los resultados y con pocas posibilidades de incidir con éxito en las decisiones cotidianas.

Por ejemplo, en México las prácticas administrativas municipales burocráticas, complejas y poco transparentes, generan menos ingresos, lo que a su vez da lugar a menos gastos en programas sociales para beneficiar a la población más vulnerable. Una asignación de recursos que no obedece a las necesidades expresadas puede generar un gasto desproporcionado en las prioridades de los más acomodados en lugar de atender las necesidades de los grupos prioritarios. En particular, citemos las poco transparentes e incluso ilegales asignaciones de tierras -en las que participan autoridades locales y municipales-, que empujan a los grupos vulnerables hacia la periferia urbana y a zonas peligrosas propensas a terremotos, deslizamientos e inundaciones, privándolos de un acceso seguro a un importante activo productivo, en perjuicio del bienestar social y de la economía nacional. ¿Quién responde por este tipo de problemas? ¿Quién y cómo rinde cuentas?

Por otra parte, en las últimas décadas, el foco donde se ha concentrado la transparencia, tanto como un aspecto de la promoción de la gobernanza (como del combate a la corrupción), ha sido a nivel federal, y esto ha estado principalmente asociado con la tendencia mundial hacia la democratización, el pluralismo y una mejor gobernanza corporativa. En cierto sentido esto es entendible, porque la corrupción -consecuencia más conspicua de la falta de transparencia- es muchas veces más visible en el plano na-

cional y, las instituciones que conforman los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial Federales, han sido el punto de partida tradicional (y el orden de gobierno prioritario) para atacarla; esto a pesar de que el ciudadano también percibe altos niveles de corrupción en el orden municipal, misma que percibe y juzga en el día a día, en las calles por las que transita, en el suministro de agua potable, en las condiciones de los sistemas de drenaje y alcantarillado, en la calidad de los servicios de alumbrado y recolección de residuos, en la cantidad y calidad de los parques y jardines para recreación de la familia, entre otros.

No todos los mexicanos saben cómo funciona el federalismo, no todos conocen el sistema jurídico-político que nos rige, ni cuáles son las atribuciones o competencias federales, locales o municipales; por lo tanto, la mayoría de los mexicanos percibirán y calificarán al Estado -como ente- con los resultados que obtenga de la labor gubernamental, con independencia de que se trate de un asunto federal, local o municipal.

En el tema municipal, como ya se estableció, el "Ayuntamiento" como órgano encargado de administrar y gobernar un municipio, proporciona información y rinde cuentas a los ciudadanos por mecanismos como el acceso a la información, los cabildos abiertos, o las contralorías ciudadanas, en el mejor de los casos. Pues hasta antes de la reforma, las legislaturas de cada Estado emitieron las leyes que consideraron convenientes a nivel local y en algunos casos también municipal, para garantizar el derecho de acceso a la información y en ocasiones, constituyendo incipientes mecanismos de rendición de cuentas, derivando con ello, en una variedad de normas en estas materias, en proporción directa al número de entidades federativas, a los criterios de quienes las emitieron, y considerando también que los órganos de transparencia locales son quienes interpretan y aplican las normas.

Aunado a lo anterior, debe destacarse la enorme transformación que han tenido los gobiernos municipales debido a los cambios en la legislación estatal y a los reglamentos que muchos municipios han promo-

vido. Entonces, tenemos que en algunos estados (en la letra), hay más y mejores mecanismos para que los ciudadanos accedan a la información gubernamental, pero no de una forma homogénea en el país.

Por ejemplo, en el municipio “x” de un Estado determinado, la declaración patrimonial de sus funcionarios podrá ser considerada información pública, y en el municipio colindante “y” perteneciente a otro Estado, podrá ser que los municipios no se consideren como sujetos obligados.

En efecto, la gran heterogeneidad municipal provoca que el estudio de los temas relativos al derecho de acceso a la información, transparencia y rendición de cuentas sea altamente complejo. Puede decirse que, por lo menos, existe un régimen de rendición de cuentas municipal por cada estado de la federación, pues los mecanismos básicos están definidos en la constitución estatal, las leyes orgánicas municipales (o bases municipales) y las normas de transparencia, coordinación fiscal, responsabilidades de funcionarios públicos y fiscalización vigentes en cada entidad. Además, las normas, reglamentos y bandos, emitidos por cada ayuntamiento y las prácticas diversas que ellas generan en los gobiernos locales, en términos de estructura orgánica, obligaciones y responsabilidades de rendición de cuentas y flujos de información hacia ciudadanos; lo que hace altamente complicado y confuso su conocimiento, aplicación y resultados.

Otro problema que presentan los municipios en estas áreas, es que los funcionarios que los conforman desconocen la normatividad, lo que inevitablemente se traduce en el incumplimiento de la ley; además de ello la ignorancia sobre las leyes y responsabilidades en la materia, existe una percepción de resistencia por parte de los gobiernos municipales a la apertura. Así lo indican los órganos garantes que identifican a los municipios como los sujetos obligados que mayor resistencia presentan a proporcionar información.

Como se adelantó, contamos ya con una Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública que establece los principios y bases para ga-

rantizar el derecho humano de acceso a la información y la formulación de políticas públicas en materia de transparencia en los tres órdenes de gobierno. En ese sentido, el 23 de junio de 2015 en un acto protocolario sin precedentes, quedó instalado el Consejo Nacional del Sistema Nacional de Transparencia², instancia de coordinación institucional que impulsará la transparencia y el fortalecimiento de la rendición de cuentas del Estado mexicano.

Sin duda es un acierto contar ya con una Ley General en materia de transparencia y un Consejo Nacional que será el espacio institucional en el que, a partir del Programa Nacional de Transparencia y Acceso a la Información, se coordinarán esfuerzos para desarrollar políticas públicas a nivel nacional, que garanticen el efectivo ejercicio y respeto del derecho de acceso a la información y promuevan la cultura de la transparencia en todo el país, elementos sustanciales para la democracia y decisivos para el fortalecimiento de la confianza social y la credibilidad en las instituciones del país, ahora sí, con la inclusión de todos los entes gubernamentales, con independencia de su nivel u orden de gobierno y el poder al que pertenezcan.

En efecto, se está dando un cambio para promover mayor transparencia en el ámbito local, que si bien ya existe en las normas jurídicas estatales, su implementación ha resultado deficiente o nula.

Una vez expuestas las circunstancias actuales en la materia a nivel local y municipal, visualicemos cómo repercutirá la reforma constitucional en materia de transparencia y rendición de cuentas a nivel municipal, en la cotidianidad de los mexicanos y en el futuro de nuestro País.

La promoción de la transparencia y la implementación eficaz y eficiente del texto constitucional, contribuirá a superar los desafíos más grandes que

² El Consejo Nacional que integra el Sistema Nacional de Transparencia está conformado por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), los Organismos garantes de las Entidades Federativas, la Auditoría Superior de la Federación (ASF), el Archivo General de la Nación (AGN) y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

tiene el desarrollo sostenible a nivel municipal, pues con la implementación de esta reforma, la Federación y cada entidad federativa contarán con un organismo autónomo –independiente de cualquier poder público- quienes garantizarán las prerrogativas en materia de transparencia y acceso a la información.

Con la Ley General se crea un sistema de rendición de cuentas como mecanismo de combate a la corrupción en todos los niveles de gobierno; en el ámbito municipal, se garantizará una mayor transparencia, que ayudará a combatir la pobreza urbana y aumentará el compromiso cívico; la promoción de la transparencia por medio de la aplicación de una gama de instrumentos de educación, participación, gobernanza, ética y reforma institucional, puede reducir la apatía ciudadana –el municipio provee los servicios indispensables para la subsistencia y orden de las localidades, tales como agua potable, alumbrado público, recolección de residuos, etcétera, que competen a todos los mexicanos-, mediante el desarrollo de la confianza entre los gobiernos locales y otros actores, reduciendo las oportunidades de corrupción en el ámbito local, y comprometiendo a todos los actores en la identificación de las necesidades de desarrollo y la fijación de prioridades.

Lograr que la prestación de servicios contribuya a reducir la pobreza, pasa no solamente por la mejora en la efectividad general de los servicios, sino también por hacer que estos sean accesibles a más ciudadanos sobre una base de equidad. Lo anterior aumenta los ingresos del municipio, e incrementa la confianza de los ciudadanos mediante la comprobación de que los impuestos recaudados se utilicen para mejorar cada municipio con sus poblaciones, y demostrando que se vive en un estado de Derecho, en lo relacionado con las atribuciones y facultades del Ayuntamiento. De igual forma, elevar los estándares éticos, se logra mejorando la calidad del liderazgo político y profesional e incorporando un sentido de servicio público entre los funcionarios elegidos, los de libre remoción y aquellos potenciales.

Sin embargo, podemos inferir que el reto de las entidades federativas de ajustar sus leyes de transparencia a la Ley General, se torna una tarea titánica, pues no es lo mismo hablar del Estado de Morelos con 33 Ayuntamientos –que actualmente son sujetos obligados a la ley de transparencia y acceso a la información pública-, que de Oaxaca o Hidalgo que inclusive cuentan con poblaciones étnicas diversas entre sus municipios. Precisamente, -como se ejemplificó en párrafos precedentes- es en los municipios en donde existe la mayor disparidad en materia de transparencia, algunos de ellos cuentan con reglamentos en la materia y prácticas avanzadas, mientras que en algunas municipalidades rurales encontramos total opacidad y mínimos contrapesos.

Sin duda, implementar esta reforma no será una empresa fácil, pues se busca que a través del sistema que se crea, el órgano autónomo federal (INAI) vigile el respeto a estas prerrogativas, por parte de los estados y de los municipios, a través de los mecanismos legales correspondientes; lo que supone un gran cambio en la estructura política, pues los actuales métodos de control dentro del propio gobierno no bastan; garantizar el acceso a la información y la transparencia de la misma forma en cualquier lugar del País, dará como resultado un efectivo sistema para la rendición de cuentas, empoderando a los ciudadanos para contribuir a la formación de un mejor municipio, un mejor estado, y finalmente, una mejor nación.

Se insiste, esta reforma constituye un verdadero avance para el estado democrático, no es suficiente acceder a la información pública, esto fue sólo el primer paso, una de las bondades de esta reforma es que los órganos del Estado, de los tres Poderes y en los tres órdenes de gobierno, rendirán cuentas bajo los mismos estándares en cualquier lugar del país –real y permanente interés de la sociedad-, con la responsabilidad y consecuencias inherentes a las decisiones que se toman, de ahí que consideramos esta reforma de la mayor relevancia.

Así, México ha comenzado a avanzar en estos temas hace más de una década, el camino es largo sin duda, pero como se ha reflexionado en este artículo, el avance ha sido constante, aunque presente grandes e importantes retos.

Bibliografía

- Aguilera Rivera, J. (2006). *Transparencia y democracia: claves para un concierto*. Cuadernos de transparencia Num.10. México: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, México.
- Bobbio, N. (2008). *El futuro de la democracia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Cabrera Dircio, J. (2009). *Teoría del Derecho Municipal*. México.
- Carbonell, M. (2009). *Transparencia ética pública y combate a la corrupción una mirada constitucional*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Carpizo, J. (2007). *Concepto de democracia y sistema de gobierno en América Latina*. México: UNAM.
- Cejudo, G. López-Ayllón, S. y Merino, M. (coords.) (2010). *La Estructura de la Rendición de Cuentas en México*. México: Universidad Nacional Autónoma de México-Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Escobedo, J. (2010). *La invención de la transparencia*. México: Porrúa.
- Guerrero, E. (2008). *Para entender la transparencia*. México: Nostra ediciones.
- Merino, M. (2007). *El régimen municipal en los Estados Unidos Mexicanos*. México: Nostra Ediciones.
- Merino, M. (2005). *El desafío de la transparencia*. Una revisión de las normas de acceso a la información pública de las entidades federativas de México. División de Administración Pública. Centro de Investigación y Docencia Económicas. Documento de Trabajo No. 169. México.
- Rabasa Gamboa, E. (2012). *Las reformas constitucionales en materia política-electoral*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, México
- Ugalde, L. (2002). *Rendición de cuentas y democracia. El caso de México, cuadernos de divulgación de cultura democrática. Instituto Federal Electoral*. México.
- Villanueva, E. (2009). *Diccionario de Derecho de la Información*. UNAM-IIJ, México.
- Villanueva, E. (2006). *Derecho de la Información*. México: Porrúa.

Jesús Javier

Cuevas Ocampo

Licenciado en Derecho y Ciencias Sociales por la Universidad Autónoma del Estado de Morelos. Cuenta con estudios de Maestría por la misma universidad, obteniendo el grado con la tesis: "Transparencia y Rendición de Cuentas, en el Estado Democrático Mexicano". Actualmente es Coordinador de Normatividad y Archivística del Instituto Morelense de Información Pública y Estadística.

javiercuevas.censia@hotmail.com

Patricia Berenice

Hernández Cruz

Licenciada en Derecho por la Universidad La Salle de Cuernavaca. Maestra en Derecho Procesal Constitucional por la Universidad Panamericana. Actualmente es Secretaria Particular del Magistrado Guillermo del Castillo, en el Tercer Tribunal Colegiado del Décimo Octavo Circuito, con sede en Cuernavaca, Morelos.

ezinereb@gmail.com