

Capacidad institucional para la transparencia: ¿suficiente para la rendición de cuentas? caso de los municipios, Estado de México y Oaxaca

Cecilia Cadena Inostroza
El Colegio Mexiquense A. C.

Introducción

Transparencia y rendición de cuentas son temas escabrosos, complicados, difíciles para ciudadanos y funcionarios. No obstante, al igual que Emiliano Zapata hace 100 años, durante la Revolución mexicana, se quisiera que estos temas se establecieran en un acuerdo con la finalidad de iniciar una revolución, pero institucional.

El objetivo de esta investigación es analizar la capacidad institucional para la transparencia en los municipios mexiquenses, aunque cabe señalar que es un problema que atañe a todos los municipios del país.

Con el título del presente trabajo se pensaría que se establecerán cuáles son las capacidades institucionales en los municipios para que se den la transparencia y rendición de cuentas, y si se cumplen o no; sin embargo, lo que aquí se ofrece es una comparación de capacidades institucionales entre los municipios del Estado de México y de Oaxaca, cuyas características socioeconómicas de éste último, son más desfavorecidas que las de la entidad mexiquense.

Al respecto, es importante realizar dos señalamientos: primero, que en una investigación, aunque las cosas parezcan

muy evidentes, es necesario comprobarlas y argumentarlas; es decir, no se pueden decir *a priori* debido a que la realidad es compleja, y las herramientas conceptuales, si bien, limitadas, permiten explicar por qué la realidad es como es. Segundo, lo anterior permitió justamente responder a la pregunta planteada: ¿son suficientes las capacidades institucionales para la rendición de cuentas?

- 11 -

Transparencia y Rendición de Cuentas

Mayor publicidad sobre las acciones gubernamentales y el comportamiento de los servidores públicos, permite que la sociedad pueda participar efectivamente en el desarrollo del país. La apertura a la información del gobierno, desalienta la práctica de conductas corruptas, abuso de poder y robo de dinero público. Así, entre más se conoce cuánto dinero hay y cómo se gasta, más difícil resulta emplearlo para otros fines. Un mecanismo para lograr lo anterior es transparentar las decisiones públicas, se trata de éstas cuando afectan a los ciudadanos y se hace uso de recurso público.

Transparencia y rendición de cuentas se han convertido, en los últimos 15 o 20 años, en uno de los discursos oficiales de los gobiernos, con una correspondencia que no siempre es observable. En efecto, muchos países incorporan mecanismos de transparencia y acceso a la información, sin contar con herramientas ni condiciones que permitan aplicarlos, como sí sucede en Finlandia, país más transparente del mundo de acuerdo con Transparencia Internacional.

En su mayoría, no se han establecido acciones para la rendición de cuentas, y los países que han implementado políticas al respecto, no resuelven el problema debido a la falta de democracia y participación.

En cuanto a la situación mexicana, los temas de transparencia y rendición de cuentas se incorporaron hace apenas una década, lo que en realidad, en términos de procesos históricos, principalmente de gobierno y de su complejidad, representa poco tiempo. Dicha complejidad radica en que se deben cambiar conductas y percepciones, tanto de funcionarios como de ciudadanos.

Las prácticas de transparencia comenzaron en el gobierno federal, luego las aplicaron los gobiernos estatales, y finalmente, las adoptaron los gobiernos municipales. Sin embargo, la realidad señala que dichas prácticas no funcionan, y que su uso es para legitimar acciones de los gobiernos sin que haya participación real por parte de los ciudadanos. Una de las principales

causas que explican la falta de congruencia entre transparencia y participación ciudadana, es la escasa institucionalidad o capacidad institucional en el establecimiento de esa política, porque la transparencia es una política pública que implica recursos, actores, población.

En tal sentido, para explorar dicha falta de institucionalidad se presentan los resultados de cinco encuestas, desde el año 2000, aplicadas a los municipios del Estado de México y Oaxaca, entidades que si bien tienen diferencias, comparten rasgos similares en cuanto a que han sido gobernados por el mismo partido, excepto este último, dado que en 2010, ganó una coalición de partidos de oposición al Partido Revolucionario Institucional (PRI).

Precisamente, se encontró que pese a las diferencias de capacidad institucional, ninguno de los dos estados cumple con las tareas de transparencia. En consecuencia, el siguiente cuestionamiento fue si el problema radica en la capacidad institucional, la respuesta fue que no. Efectivamente los aspectos normativos y capacidades institucionales son necesarios para el establecimiento y consolidación de la transparencia; sin embargo, existe otra dimensión que está menos explorada pero que involucra a los funcionarios y servidores públicos, se trata de la dimensión organizacional, la cual, se explicará más adelante.

La transparencia se relaciona con la categoría que se llama “revelar actos del

desempeño público”. Otra característica es la responsabilidad o *liability*, que se entiende como “hacer frente a las consecuencias del desempeño”. La tercera es la controlabilidad, es decir, “organizaciones que hacen lo que los principales ordenan”; para la Teoría Económica, donde se ubica la Teoría del agente-principal, el agente son los administradores, los servidores públicos, mientras que el principal son los ciudadanos; en tal sentido, la controlabilidad se refiere a que las organizaciones hagan lo que los ciudadanos quieren. Por último la receptividad, cuyo significado radica en que “los funcionarios públicos cumplan las expectativas de los ciudadanos”.

Como se observa en el desarrollo de los conceptos, la transparencia es un mecanismo de la rendición de cuentas, a pesar de que se utilizan como sinónimos. El acceso a la información es un mecanismo más cercano a la transparencia, dado que permite saber si un gobierno es más o menos transparente.

Por su parte, la rendición de cuentas es el conjunto más amplio y más integral que incluye el acceso a la información y la transparencia; la contestabilidad, es decir, la obligación efectiva de contestar a las demandas de información; el empoderamiento de la sociedad para que sea posible establecer sanciones a quienes no cumplan con la rendición; la justificación de las decisiones y recursos. El concepto tiene varios componentes y categorías, las cuales

dependen de la capacidad de sanción que tenga ésta, que se requiere, sea legal.

La rendición de cuentas es el punto al que se quiere llegar, y en el caso mexicano, específicamente en los ayuntamientos, la rendición se ubica en el acceso a la información; no obstante, para que ésta sirva como mecanismo para preguntar a los funcionarios por qué tomaron ciertas decisiones, aún hay camino por recorrer; sin embargo, en la medida que se realice de forma adecuada y se sedimente en las organizaciones públicas, seguramente el camino hacia la rendición de cuentas será menos largo.

Guillermo O’Donnell (1994) clasifica a la rendición de cuentas en horizontal y vertical, referente a esta última, el autor afirma que en un sistema democrático es la primera que se conoce y tiene que ver con el sufragio, a través de éste los ciudadanos califican, castigan o premian a los funcionarios en función del trabajo que desempeñaron. Sin embargo, el voto ha permitido solamente un cierto control y sanción a los políticos, no se ha convertido aún en un verdadero sistema de rendición de cuentas, en virtud de la distancia que existe entre partidos y ciudadanos.

La rendición de cuentas horizontal tiene como objetivo crear frenos y contrapesos distintos al sufragio, que permitan controlar y pedir cuentas a autoridades electas por autoridades no electas, es la creación de agencias garantes de la

rendición de cuentas o de la transparencia, así como de organismos que obliguen a los funcionarios a rendir cuentas, es un mecanismo que pretende ser más eficaz que el sufragio.

En el contexto mexicano, las agencias garantes de la rendición de cuentas como el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI) y el Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de México y Municipios (INFOEM), son, finalmente, parte de la estructura pública, de los funcionarios, de los agentes, y no de los principales, luego entonces, la relación que se pretende con la sociedad se pierde.

Recientemente el Banco Mundial y otros autores, al sugerir que la rendición de cuentas horizontal no es suficiente, crearon la rendición de cuentas social o diagonal. ¿Qué es lo que pretende este nuevo mecanismo? que la sociedad esté involucrada en las tareas de acceso a la información y rendición de cuentas, que el cuidado de la sociedad y la sanción de los ciudadanos esté presente en las acciones tanto de los funcionarios como de las agencias encargadas de pedir la rendición de cuentas.

No obstante, de acuerdo con las entrevistas aplicadas, no es la sociedad la que más participa, ni la que solicita información a los ayuntamientos. Al respecto, el Banco Mundial y algunos investigadores sugieren que la rendición de cuentas diagonal,

con el propósito de que realmente sea eficaz, tiene que suponer una sinergia en la que el gobierno, los funcionarios, los organismos públicos estén dispuestos a abrir sus cuentas a actores independientes, y a su vez, que la sociedad se tome el tiempo de revisar y evaluar dichas cuentas; de lo contrario, no servirían. Además, la transparencia y rendición de cuentas se usan con fines de venganza o rencor político. En tal sentido, se requiere involucrar más a la sociedad ¿cómo hacerlo?

Cuando se complementan los mecanismos vertical, horizontal y diagonal, se origina lo que llaman la institucionalidad de la rendición de cuentas, porque involucra un marco jurídico, actores gubernamentales, ciudadanos, así como a las agencias que se van a dedicar a pedir información y a cuidar que la rendición de cuentas sea efectiva. Sin embargo, la realidad mexicana demuestra que lo anterior tampoco funciona.

La modificación al artículo sexto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), en 2008, fue importante porque obligó, incluso a los ayuntamientos que tienen autonomía otorgada por la CPEUM, a cumplir con las tareas de acceso a la información, que, antes de la reforma, resultaba ambigua. Y si bien la Constitución impide la existencia de una autoridad intermedia entre los ayuntamientos y otros niveles del estado o los ciudadanos, dicha modificación permite

que haya una autoridad, sin que sea intermedia, materializada en los institutos de acceso a la información; no obstante, algunos estados violan el artículo sexto, dado que los institutos estatales se convierten en “jefes de los ayuntamientos”, lo que no representa el espíritu del artículo.

En lo referente a los ayuntamientos, es difícil el ejercicio de acceso a la información, y no es que sean más oscuros que los otros ámbitos de gobierno, si no porque así es su naturaleza, no están acostumbrados a dar información sobre lo que hacen, a pesar de la ley.

En el caso de los ayuntamientos, el flujo de rendición de cuentas comienza con el mandato, es decir, la delegación de los mandantes (votantes) hacia el cabildo, del cabildo al presidente municipal y éste indica a las oficinas burocráticas la ejecución de políticas y decisiones que se toman, a su vez, en los otros espacios del ayuntamiento.

Es entonces cuando el presidente municipal, al delegar en las oficinas administrativas la implementación de políticas, se encuentra con uno de los problemas más importantes, el de la coordinación. El alcalde puede tener plena confianza en el cumplimiento de la instrucción que dio; sin embargo, no siempre ocurre que sepa cómo funciona realmente, cómo se articulan las diferentes áreas de la administración para llevar a cabo ese mandato o decisión materializada en una política pública.

Los problemas de coordinación aumentan cuando los gobiernos municipales se mueven en tres áreas de manera simultánea, una interna y dos externas. El área interna del ayuntamiento se relaciona con la propia dinámica del gobierno municipal, con lo que normalmente realiza. Un área externa es la interacción del gobierno municipal con diferentes gobiernos; la otra es su vinculación con el ciudadano.

Dentro de los mecanismos de relación entre el ayuntamiento y los ciudadanos, es importante destacar que se implementó, desde hace tiempo, el sistema de quejas y denuncias como un antecedente de acceso a la información y rendición de cuentas, y que de hecho, aún mantienen muchos gobiernos. No obstante, el problema del sistema de quejas y denuncias es que solamente la autoridad conoce su contenido, porque en general no quedan registros abiertos para que los ciudadanos lo conozcan.

A pesar de que existen diversos ordenamientos legales y mecanismos de acceso a la información en los ayuntamientos, tales como la Constitución y las leyes de acceso a la información, entre otros, más o menos homogéneos, se aprecia que en cada gobierno estatal y municipal hay un sistema de rendición de cuentas diferente y particular.

Varios autores afirman que el problema de la puesta en marcha del mecanismo de rendición de cuentas en los

ayuntamientos, se debe a cuatro aspectos:

1. El sistema electoral dificulta la rendición de cuentas debido a que las figuras de regidores y síndicos, quienes deberían controlar, vigilar así como sancionar a los presidentes y sus administraciones, se eligen en una misma lista y pertenecen a un mismo partido.
2. La indefinición de responsabilidades; porque si bien, el papel del síndico procurador, como supervisor de las acciones de la tesorería así como de la contraloría interna, tiene por objeto consolidarse como un control interno de gestión, en la práctica las diferentes posiciones políticas y lealtades entre el tesorero, el contralor y el síndico, genera conductas que obstaculizan la rendición de cuentas.
3. El período de gestión y la no reelección. La elección trianual impide la consolidación de acciones y limita la posibilidad de que funcionarios y políticos expliquen sus decisiones. Al respecto, la autora de este trabajo está convencida de que la reelección permitiría evaluar a los ayuntamientos por medio del sufragio, mecanismo universal de la democracia. A su vez, la no reelección impide que los gobiernos sean juzgados por lo hecho en su administración, dado que varios presidentes y funcionarios municipales se van sin ningún problema, porque no tienen que rendir cuentas sobre lo que hicieron.
4. La ausencia de un sistema de profesionalización conlleva a que el funcionariado cambie cada tres años, y en muchos casos, que los nuevos no cuenten con los conocimientos que se requieren para desempeñar sus funciones.

Aunado a lo anterior se suma la dimensión organizacional, que tiene que ver con lo que se trabaja al interior de las organizaciones.

Práctica de transparencia y participación ciudadana en los municipios del Estado de México y Oaxaca

A continuación se presentan los resultados de una comparación sobre las prácticas de transparencia y participación ciudadana entre los municipios del Estado de México y Oaxaca, contextos, si bien diferentes, similares en ciertas características, fundamentalmente políticas.

El Estado de México tiene una población de 15 millones 175 mil habitantes, 87% de la población es urbana y 13% rural, se integra por 125 municipios, escolaridad de 9%, superior a la media nacional y aporta al Producto Interno Bruto (PIB) 9.7%, siendo la aportación más alta de todos los estados.

Mientras que Oaxaca tiene 3 millones 800 mil habitantes; 78% es población urbana, 22% rural, se integra por 570 municipios, la escolaridad es de 6.9%, 34 de cada 100 hablan una lengua indígena y aporta al PIB únicamente 1.5%.

Es importante señalar que en Oaxaca hay dos sistemas de elección de autoridades: el de usos y costumbres y el de sistema de partidos; 418 municipios eligen a sus autoridades a través del primero y únicamente 152 por el segundo. Por su parte,

el sistema de usos y costumbres ha sido mitificado pues se dice que permite la participación democrática, que quienes gobiernan no tienen otro interés que servir a los habitantes; sin embargo, hay estudios que demuestran que este sistema ha generado graves problemas como intolerancia religiosa, discriminación hacia las mujeres y violación a los derechos humanos; además, se han generado nuevos conflictos de poder derivados de la descentralización del gasto.

Para propósitos de este estudio, se seleccionaron de manera aleatoria, a través de una operación estadística, 65 municipios del Estado de México y 65 de Oaxaca. Se trató que tuvieran una diversidad urbano-rural, y que estuvieran distribuidos en todo el territorio de las entidades en cuestión.

Para caracterizar las condiciones de las muestras, se utilizaron cinco instrumentos de gestión municipal con base en las encuestas siguientes: Perfil de los Municipios de México, Encuesta sobre Desarrollo Municipal, Encuesta Nacional a Presidentes Municipales sobre Desarrollo Social, Encuesta Nacional de Gobiernos Municipales de 2004 y la Encuesta Nacional de Gobierno, Seguridad y Justicia Municipal de 2009.

De estas encuestas se identificaron preguntas concretas establecidas como variables, que permitieron mostrar, en términos generales, una caracterización de las

prácticas de transparencia y participación ciudadana.

Sin embargo, en virtud de la expedición y actualización de la Ley de Acceso a la Información en los dos estados, se tomaron principalmente los resultados de las encuestas de 2004 y 2009. Desafortunadamente se dificultó la construcción de algunos indicadores, porque no todas las preguntas sobre el tema de participación o de transparencia se respondieron en los cinco instrumentos.

De hecho, la única encuesta que abordó preguntas sobre transparencia y acceso a la información es la de 2009, por lo que la mayoría de resultados que se presentan se refieren a esta última.

El primer indicador, relativo a transparencia, tiene como objetivo identificar evidencias sobre las prácticas de transparencia, aunque encontrarlas no fue sencillo. Con base en algunos trabajos se analizó el contenido de las encuestas desde cinco situaciones de la gestión pública relacionadas con la transparencia: 1) existencia de mecanismos de información de acciones, 2) existencia de canales de información, 3) existencia de mecanismos formales para cumplir normas y apegarse a la ley, 4) existencia de mecanismos de control sobre funcionarios públicos y 5) existencia de mecanismos para sancionar a funcionarios públicos. El énfasis se colocó sobre el uno y el dos debido a que tres y cuatro se relacionan con la estructura

- 17 -

administrativa y el cinco no se preguntó en ninguno de los instrumentos.

Respecto al primer resultado, se parte de que la verdadera corresponsabilidad se presenta cuando los encargados de responder a los usuarios de servicios, interiorizan el valor de ser corresponsables y no responden debido a estímulos externos que los obligan a rendir cuentas. Así ¿hasta qué punto los que contestan, verdaderamente están convencidos de que es una corresponsabilidad y lo hacen no sólo por los estímulos externos, — que además son negativos como la sanción —? La corresponsabilidad debiera ser un ejercicio autogenerado conjuntamente.

Sobre la apertura del cabildo, en las cinco encuestas se refiere al porcentaje únicamente de sesiones abiertas conducidas por el cabildo; este índice se construyó a partir del supuesto de que dichas sesiones son el lugar por excelencia de la decisión o discusión de los asuntos públicos, donde la representación política, el aparato administrativo y la ciudadanía podrían tener un punto intenso de contacto.

Los resultados arrojados señalan que 7.4% de las sesiones de cabildo, para la muestra de Oaxaca, fueron abiertas, 4.5% por debajo de la muestra del Estado de México, la cual fue de 11.9%.

Sobre el indicador que refiere a los canales de información, el elemento central en el proceso de corresponsabilidad es poner a disposición de la comunidad medios

de acceso para cualquier duda o pregunta relativa al gobierno.

Con relación a la disponibilidad de este tipo de medios, las encuestas de gestión tienen varias facetas, y una vez más no hay homogeneidad en las preguntas que se formularon. Por ejemplo, en la de 2002 se preguntó por el número de campañas de participación ciudadana promovidas desde el cabildo, cuestionamiento que no se repitió en los siguientes documentos; también es el caso de la encuesta de 2004 sobre la pregunta relativa a la existencia de módulos de quejas y denuncias. No obstante, se lograron identificar indicadores que permiten conocer las tendencias sobre canales de información, y saltó a la vista el incremento del uso de las Tecnologías de Información y Comunicación.

En este caso, se puede observar que en 2009, 61 de los 65 municipios muestreados en el Estado de México tenían acceso a internet, el doble del que disponía el Estado de Oaxaca, lo cual es notorio, pues 40% de los municipios mexicanos no tienen conexión a esta fuente.

Otro indicador es disponer de una página web donde se ofrezca información sobre cualquiera de las funciones del gobierno, sin tratarse aún de secciones de transparencia, sino de información por sí misma, como los trámites. El problema radicó en la forma en cómo se hizo la pregunta, en 2009, debido a que se pudo saber qué servicios proporcionan los municipios,

pero no de manera directa quién tenía una página web.

Los responsables del área fueron cuestionados sobre tres posibles usos de la página web por parte de diversas unidades, cuando fuera el caso: 1) servicios informativos, 2) servicios interactivos que permiten el intercambio de información, y 3) servicios transaccionales donde se puedan realizar trámites y pagos a través de la página.

No existió una pregunta filtro que cuestionara si se tenía una página web o alguno de estos tres servicios, lo que se pudo saber es el número de servicios prestados en una página web.

En la muestra del Estado de México se observa que los municipios ofrecen 1.15% de sus servicios en Internet; es decir, más de un servicio en la red; mientras que en el Estado de Oaxaca, los municipios ofrecen solamente .09% de los servicios.

Respecto de la disponibilidad de la información municipal en los sitios web, en el Estado de México, 36 de los 65 municipios tienen dicha disponibilidad, y en el Estado de Oaxaca únicamente 6, lo que representa 10% de la muestra. Sobre disponibilidad de información en medios impresos, en el caso de Oaxaca es más alto, debido a que hay menos conexión a Internet.

Otra pregunta fue si el municipio cuenta con un módulo de sugerencias o quejas (correspondiente a la encuesta de

2004). Al respecto, son 50 municipios mexicanos que cuentan con el antecedente de acceso a la información y orientación al ciudadano, en tanto, en Oaxaca únicamente 13 tienen tal sistema, lo que significa que el Estado de México está 70% por encima de Oaxaca en este rubro.

En la encuesta de 2009 se contemplan otras acciones en materia de transparencia, las cuales, básicamente, se vinculan con la existencia de comisiones de transparencia, trabajo legislativo del cabildo y de las comisiones que operan, existencia de un plan de trabajo de la comisión así como su reglamento, mecanismos formales de transparencia, y puesta en marcha de programas anticorrupción o programas de transparencia.

Respecto de los posibles mecanismos que se utilizan como ejercicios de transparencia, se preguntó si contaban con los siguientes elementos: a) normatividad para el acceso a la información, b) responsable directo de las solicitudes, c) sistema de recepción de quejas, d) sistemas de organización, protección y mantenimiento de archivos, e) programas de capacitación a servidores públicos sobre derechos y obligaciones en el acceso a la información.

Las respuestas afirmativas se concentraron en una nueva variable que otorgó el indicador de uso de mecanismos de transparencia, donde las posibilidades son tener de 1 a 5 de estos elementos.

De los 65 municipios del Estado de México, la mayor parte cuentan con más de un mecanismo de transparencia, 34 ayuntamientos tienen más de tres mecanismos, mientras que en el caso de Oaxaca, 25 tienen cero mecanismos y 22 uno solo.

La diferencia de la aparente indiferencia con el que las autoridades electas tratan al tema de transparencia, en el caso de los municipios del Estado de México, parece movilizarse en el sentido de la apertura, al considerar que 52% de los casos utilizan cuando menos 3 de los 5 instrumentos posibles. En el caso de Oaxaca, 72% de los municipios cuentan con ninguno o solamente con un mecanismo de transparencia.

Una de las nuevas preguntas que aparecieron en la encuesta de 2009 consistió en cuestionar sobre la existencia de programas anticorrupción y las temáticas que integran dichos programas, al respecto se señalaron: adquisiciones, contratación de servicios, obra pública, arrendamiento, servicios públicos, seguridad pública y tránsito e ingresos municipales.

Los datos para el Estado de México reflejan que 60% de los municipios muestreados establecen un criterio programático contra actos de corrupción, y en el caso de Oaxaca, 26 de 65 municipios (40%) cuentan con un programa anticorrupción.

Concerniente a las temáticas consideradas en los programas, es importante señalar que 28 municipios mexiquenses

no consideran ningún tema, en tanto, los municipios de Oaxaca que tienen un programa anticorrupción, no consideran ningún tema. Por su parte, 30 municipios mexiquenses consideran más de un tema en sus programas anticorrupción.

Otra pregunta abordó la facultad reglamentaria, en cuyo resultado, el Estado de México se encuentra por debajo del Estado de Oaxaca, 34 y 57 municipios respectivamente. Después de revisar las páginas electrónicas de los ayuntamientos oaxaqueños, se encontró que se trata del reglamento de la Comisión de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Oaxaca, razón por la cual se ubica por encima de la entidad mexiquense.

Por último, los trámites de acceso a la información, es decir, los procedimientos que se tienen que seguir para solicitar información. En este indicador los 65 municipios del Estado de México cuentan con trámites de acceso a la información, mientras que en el Estado de Oaxaca son 14 los municipios. A su vez, se cuestionó si la comisión que se formó para propósitos de los temas de transparencia y acceso a la información contó con un programa de trabajo, al respecto, únicamente hubo 6 municipios para ambas entidades.

Esto confirma lo que sucede no tan solo en los ayuntamientos, sino en muchas oficinas gubernamentales de los tres niveles de gobierno, se crean las comisiones y luego no funcionan.

Reflexiones finales

A pesar de la superioridad en capacidad institucional del Estado de México sobre Oaxaca en al menos 50%, de acuerdo con los indicadores presentados respecto de la normativa, funcionarios, estructura administrativa, recursos para acceso a la información, en los resultados que arroja Transparencia Mexicana 2010 sobre el Índice de Corrupción y Buen Gobierno, la diferencia entre ambas entidades no es muy amplia, únicamente 16.4% y separados por dos lugares.

Es cierto que la medición de Transparencia Mexicana incluye diversos trámites del nivel federal y estatal, tales como la tenencia vehicular; sin embargo, varios aspectos que se preguntan se relacionan con servicios públicos, y por lo tanto, con el gobierno municipal. En consecuencia, si solamente se incluyeran en este índice aspectos municipales, los resultados no serían diferentes al de la metodología utilizada en este trabajo.

Derivado de los datos presentados es posible observar que los ayuntamientos de las dos entidades federativas intentan acercarse a la rendición de cuentas horizontal; es decir, cumplir con lo que les pide el órgano garante encargado de cuidar el acceso a la información, pero se alejan más de la rendición diagonal o social dado que no se observan acciones, al menos hasta la encuesta de 2009, encaminadas

a impulsar la participación.

Por otro lado, la institucionalidad de los procesos hacia la rendición de cuentas y hacia la capacidad institucional, empezando por la transparencia que incluye el acceso a la información y el seguimiento, parecen todavía estar en proceso de construcción.

Con los resultados mostrados es posible reafirmar la propuesta explicativa aquí presentada, en el sentido de que el problema no sólo se encuentra en los aspectos normativos y de capacidades, sino además, en las dimensiones organizacionales, elemento que se ha perdido de vista cuando se quieren adoptar mecanismos, que se dice, garantizan la democracia y la gobernanza.

Precisamente el problema de establecer políticas similares e imponer acciones homogéneas, evita el reconocimiento de la heterogeneidad de los espacios y de los contextos, deja de lado lo que el Banco Mundial dice: el conocimiento local.

Incluso el Banco Mundial reconoce que establecer las mejores prácticas que pueden ser de algún ayuntamiento del Estado de México, sin prestar atención al impacto de las diferencias entre los municipios, explicaría la falta de éxito. Desde esta perspectiva, no se puede establecer el mismo programa para todas las condiciones organizacionales, el contexto socioeconómico, etcétera.

El contexto local recobra importancia, porque con los datos que se presentaron, si bien limitados, es posible inferir la complejidad en las realidades de uno y otro estado, no solo por el desarrollo socioeconómico, sino por las prácticas políticas que prevalecen en cada espacio y las formas de relación entre los diversos actores, particularmente los organizacionales.

La expectativa para la rendición de cuentas, se considera, ha sido desmedida, se pide demasiado a las organizaciones gubernamentales y se construye sobre una serie de metáforas poco operativas que generan expectativas irreales, en virtud de que la transparencia no es un efecto físico en el que únicamente baste pedir que los archivos se encuentren ordenados o las solicitudes bien contestadas.

La transparencia tiene que ver con relaciones de confianza. La idea de transparencia se ha construido, de ahí que no funcione o que no obtenga los resultados esperados, sobre el supuesto de que el comportamiento en las organizaciones puede formarse de una manera correcta, gracias a un mecanismo apropiado de información.

La transparencia se comprende como una construcción social debido a que los que trabajan en las organizaciones públicas son personas que tienen intereses y una forma de interpretar lo que se les presente. Por ello se considera que es importante orientarse hacia lo que se conoce como endogenización de la transparencia; es decir,

trabajar más con los funcionarios y servidores públicos.

Además, suele suceder que los institutos de acceso a la información, el gobernador, el presidente, el congreso, dicten políticas sobre cómo debe de ser la transparencia; no obstante, los encargados de hacer el trabajo todos los días son los que menos se enteran de cuáles son las razones para decidir dichas políticas, a su vez, los servidores públicos tienen una visión del mundo, de las relaciones, de la política, precisamente donde las estructuras gubernamentales de decisión no trabajan.

De igual forma, se estima que se debe tener una visión pragmática de lo que se espera de la transparencia, esto es, reconocer las limitaciones que son inherentes a las organizaciones gubernamentales.

Asimismo, se debe entender que la cultura de la transparencia no se generará en cinco o diez años, es un proceso social mucho más amplio y muy complejo que necesita relacionar sentidos, que los funcionarios, quienes contestan las demandas y organizan la información puedan comprender lo más importante para que estos mecanismos funcionen.

Precisamente, problemas por la falta de información son causa de una relación conflictiva, debido a que no se reconstruye entre todos el sentido de la información. Los actores construyen una explicación de las razones de las políticas, pero éstas deben tener un valor y un

contenido que sea comentado y compartido entre todos.

En conclusión, habrá que tener una visión más pragmática y comprometida con las limitaciones que tiene esto que queremos que sea una práctica frecuente en las administraciones públicas, práctica de confianza y no de imposición a ciegas.

Bibliografía

Cámara de Diputados del Congreso de la Unión (2012), “Artículo sexto”, en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México.

INEGI / Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL) (2000), *Encuesta sobre Desarrollo Municipal*, México.

INEGI/ INDESOL / Consejo Nacional de Población (CONAPO) (2002), *Encuesta Nacional a Presidentes Municipales sobre Desarrollo Social*, México.

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) (2009), *Encuesta Nacional de Gobierno, Seguridad y Justicia Municipal*, México.

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) (1995), *Perfil de los municipios en México*, México.

O’Donnell Guillermo (1994), “Delegative Democracy”, en *Journal of Democracy*, vol. 5, núm. 1, The Johns Hopkins University Press.

Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) (2004), *Encuesta Nacional de Gobiernos Municipales*, México.

CECILIA CADENA INOSTROZA. Doctora en Ciencias Políticas y Sociología por la Universidad Complutense de Madrid. Profesora-investigadora en el Colegio Mexiquense A. C.

El trabajo forma parte de la ponencia dictada el 10 de abril de 2012, en el marco del ciclo de conferencias que organiza la Contraloría del Poder Legislativo del Estado de México.

- 23 -