

CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA ECONÓMICAS, A.C.



POLÍTICAS PÚBLICAS COMO INSTITUCIONES: ANÁLISIS DE LOS EFECTOS DE LA
POLÍTICA DE TRANSPARENCIA EN TAMAZULA DE GORDIANO, JALISCO Y
JARAL DEL PROGRESO, GUANAJUATO

TESINA
QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
MAESTRO EN ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

PRESENTA
LUIS ALEJANDRO CARRERA GRANDE

DIRECTOR DE LA TESINA: DR. GUILLERMO M. CEJUDO RAMÍREZ

CIUDAD DE MÉXICO

JUNIO 2011

AGRADECIMIENTOS

A Vanessa y Gabriel: mi familia, mis amores, mi inspiración.

A mi madre, quien nunca cesó en apoyo ni en cariño.

A todas y todos quienes me han acompañado en la distancia y en la cercanía para dar por concluido este trayecto.

Al Dr. Guillermo Cejudo, por sus invaluable consejos y paciencia para estructurar, corregir y perfeccionar este documento.

ÍNDICE GENERAL

PRESENTACIÓN	1
1. Marco teórico	4
I. ¿Qué son las instituciones?	4
II. Política e instituciones	5
III. ¿Son instituciones las políticas públicas?	6
2. Marco conceptual y analítico	9
I. Transparencia: definición y objetivos	9
II. Políticas de transparencia	10
III. Políticas de transparencia y actividad gubernamental: efectos esperados	10
3. Marco metodológico	14
I. Metodología y métodos de recolección de datos	14
a. Metodología: Análisis Histórico Comparativo (AHC)	14
b. Métodos en el AHC	16
II. Recolección de información, estrategia de investigación y variables	17
a. Herramientas de recolección de información y proceso de investigación	17
b. Variables	18
4. Análisis de casos	19
I. Consideraciones preliminares sobre políticas de transparencia en los municipios mexicanos	19
II. Tamazula de Gordiano: Rastreo de procesos	21
a. Surgimiento y desarrollo de la política	21
III. Jaral del Progreso: Rastreo de procesos	26
IV. Test de congruencia	32
a. Legitimidad	32

b. Limitaciones de los mecanismos de reproducción institucional	32
c. Modificación de la gestión gubernamental	33
d. Cambios institucionales	34
CONCLUSIONES	37
Bibliografía	40
ÍNDICE DE CUADROS	
Cuadro 1. Variables e indicadores	18
Cuadro 2. Síntesis de resultados	35

PRESENTACIÓN

La corta duración de períodos de gestión sin posibilidad de reelección, la dependencia de recursos económicos federales y estatales, las limitadas capacidades técnicas y tecnológicas, la incertidumbre en la continuidad de proyectos, entre otros, son factores que limitan el desarrollo y consolidación de políticas públicas a nivel local.¹ Ello se refleja en una visión cortoplacista de la gestión gubernamental (aunque no necesariamente de la carrera política de los actores involucrados) que se orienta generalmente a la satisfacción de demandas relacionadas con la provisión de servicios públicos a que están obligados por ley. No obstante, cabe preguntarse si existen intervenciones de política capaces de tener efectos duraderos que modifiquen conductas sociales y de actores políticos en los territorios en que fueron puestas en marcha.

Una herramienta para identificar políticas públicas con las características antes mencionadas es el Premio “Gobierno y Gestión Local” que el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) otorga desde 2001. Se trata no sólo de políticas que son catalogadas como “exitosas”, sino que, dependiendo de su grado de aceptación e internalización en las estructuras gubernamentales están en posibilidad de establecerse como “reglas del juego”. Ello significa en términos generales que se trata de políticas que dejarían a los sucesores en desventaja para regresar a los comportamientos que la política intentó modificar. Desde esa perspectiva es factible realizar una aproximación a los efectos que una política pública ha tenido a través del tiempo.

El objetivo de la tesina es indagar –con un carácter fundamentalmente exploratorio–, desde la consideración de las políticas públicas como instituciones, los efectos de dos políticas públicas de transparencia que han permanecido desde su implementación, específicamente en cuanto corresponde a sus efectos en la actividad gubernamental. El primer caso corresponde al municipio de Tamazula de Gordiano, Jalisco, que en 2004 puso en marcha el Canal 52 (por televisión restringida) para dar a conocer la labor gubernamental. El segundo es Jaral del Progreso, Guanajuato, en el que durante la administración 2006-2009 se implementaron diversas

¹ Véase Cejudo, Guillermo y Alejandra Ríos. “La rendición de cuentas del gobierno municipal” en Merino et al (coords.) *La estructura de la rendición de cuentas en México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2010, pp. 87-114; Grindle, Merilee, “Going Local. Decentralization, Democratization and the promise of good governance”, Princeton University Press, 2007, pp. 124-162; Ziccardi, Alicia, “La tarea de gobernar: las ciudades y la gobernabilidad” en Alicia Ziccardi (coord.) *La tarea de gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas*, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, 1995, pp. 13-37; entre otros.

acciones englobadas en el programa “Jaral del Progreso, un municipio transparente”, las cuales, aunque no conservan tal denominación se implementan en los mismos términos en la actual gestión 2009-2012.

Cabe señalar que no se dispone de una base de datos en la que se establezca cuántas y cuáles de las políticas reconocidas por el Premio han permanecido entre administraciones. Por tal razón, la selección –particularmente para lo que concierne a Tamazula de Gordiano- se basó, en primer término, en la búsqueda de políticas orientadas a la transparencia dentro de las publicaciones y sitio web del Premio,² y posteriormente en la revisión de los sitios web de los municipios con las experiencias exitosas a fin de corroborar en qué casos la política permanece de forma explícita. En cuanto al caso de Jaral del Progreso, la continuidad se estableció gracias a diversas entrevistas y visitas de campo realizadas en el marco de un análisis de política pública desarrollado previamente por el autor.³

Si bien la continuidad de una política indicaría de forma preliminar que la misma se ha erigido como una regla de comportamiento, lo que verdaderamente importa analizar son los efectos que gracias a dicha continuidad se observan actualmente. En consecuencia, se busca determinar si los efectos observados actualmente por la política son debidos a la continuidad (debido por ejemplo a cuestiones como la voluntad política de los Presidentes Municipales), si la continuidad es resultado de los efectos iniciales de la política y de su proceso de reafirmación como “regla del juego” o si se trata de una combinación de ambos escenarios.

La razón primordial para elegir políticas de transparencia para sustentar los estudios de caso se debe a que, contrario a políticas de corte social, económico, cultural, entre otras, las primeras se hallan fundamentalmente restringidas a las capacidades económicas, administrativas y tecnológicas de los municipios. Lo anterior porque la dependencia de recursos federales y estatales “etiquetados” (orientados a fines específicos) reduce no sólo el margen de maniobra de los gobiernos locales en cuanto al dinero destinado a diversos programas sino también el espectro de acciones que podrían considerarse estrictamente iniciativa de la administración local.

La tesina está integrada por cinco secciones. En la primera se aborda teóricamente a las políticas públicas como instituciones. En la segunda se describen las políticas de transparencia

² <http://www.premiomunicipal.org.mx> Se registraron en total catorce experiencias en materia de transparencia de 2001 a 2010.

³ Análisis de política pública realizado en primer semestre de la Maestría.

y sus efectos esperados. La tercera sección describe la metodología y los métodos empleados, así como las variables que a la luz de los marcos teórico y conceptual se emplearán para realizar el análisis. En la cuarta se abordan las experiencias de transparencia para ambos municipios desde la metodología expuesta en la sección precedente y se muestran y explican los hallazgos obtenidos. Finalmente, se presentan las conclusiones del análisis, así como reflexiones personales y sugerencias de política.

1. Marco teórico

I. ¿Qué son las instituciones?

De acuerdo con Douglass North, las instituciones son “las reglas del juego en una sociedad, o más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana”.⁴ La función de las instituciones es reducir las incertidumbres de la interacción humana, que son “consecuencia de la complejidad de los problemas que deben resolverse y de los programas de solución de problemas (...) poseídos por el individuo”.⁵ Las instituciones en resumen, determinan no únicamente las reglas del juego, sino también la forma en que deberá jugarse. Dicho de otra forma, las instituciones establecen un marco de comportamientos esperados, las sanciones aplicables en caso de que los comportamientos observados difieran de los esperados y los mecanismos mediante los cuales se ejercerán dichas sanciones. Por tanto, delimitan también el número y tipo de alternativas disponibles para realizar acciones específicas.

Las instituciones son informales y formales. Las primeras derivan de información que ha sido transferida socialmente y se agrupan genéricamente bajo lo que denominamos “cultura”. La cultura ofrece continuidad, es decir, las soluciones a problemas anteriores se extienden hasta el momento presente.⁶ Por su parte, las instituciones formales comprenden reglas políticas y jurídicas, reglas económicas y contratos que varían desde reglas generales a normatividades particulares. Las instituciones formales pueden complementar y aumentar la efectividad de las limitaciones informales, ya que pueden reducir los costos de monitorear o vigilar el cumplimiento obligatorio (denominados “costos de transacción”) haciendo que las instituciones informales sean soluciones válidas para intercambios más complejos. De la misma forma, las instituciones formales se dictan para modificar, revisar o sustituir reglas informales. Incluso, es factible “formalizar” las normas informales.⁷

El marco institucional se compone entonces de las reglas y restricciones informales, así como las características para hacerlas obligatorias. Las organizaciones que surgen como

⁴ North, Douglass, *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. Fondo de Cultura Económica, México, 2006, pp. 13.

⁵ *Ibid.* 41.

⁶ *Ibid.* 55.

⁷ *Ibid.* 66-67.

consecuencia de dicho marco reflejan las oportunidades disponibles. El marco institucional, junto con los límites tradicionales como el ingreso y la tecnología definen el conjunto total de oportunidades de maximizar el bienestar que tienen los individuos.⁸

La estabilidad del marco institucional se debe no sólo al hecho de que existen diversas limitaciones para una elección particular sino también a que los “juegos” (comportamientos) dentro de tales limitaciones se “repiten” constantemente (es decir, se auto-refuerzan e implantan un “patrón de dependencia”). Por tal razón, los cambios en el marco institucional son habitualmente marginales. Los grandes cambios en el marco institucional formal ocurren sólo cuando conducen a mejorar los intereses de aquellos que tienen suficiente capacidad de negociación.⁹ Las limitaciones informales, por estar reflejadas en la “cultura”, son más resistentes a su modificación por políticas deliberadas.¹⁰

II. Política e instituciones

En política, las instituciones constituyen acuerdos *ex ante* respecto a la cooperación entre políticos, creando una estructura estable de intercambio.¹¹ En una democracia representativa, el marco institucional facilita el intercambio entre grupos de interés dadas ciertas fuerzas relativas de negociación. Por tanto, la democracia representativa se orienta a generar costos bajos de transacción.¹² Idealmente, al otorgar un mayor acceso a la sociedad al proceso de toma de decisiones, se reducen las posibilidades de que los gobernantes se apropien ilegalmente de recursos económicos. Lo anterior, aunado a un poder judicial independiente, garantiza un cumplimiento obligatorio de las normas, dando como resultado un mercado político eficiente.¹³

Sin embargo, el mercado político por sí sólo no tiende a la eficiencia. En primer lugar, a diferencia de los agentes económicos, los gobiernos no tienen competencia en la provisión de bienes y servicios públicos. En segundo término, la gama de temas y múltiples niveles que se manejan a nivel gubernamental hace imposible que el elector se encuentre plenamente

⁸ North, Douglass, “A Transaction Cost Theory in Politics”, en *Journal of Theoretical Politics*, 2 (4), Sage Publications, 1990, pp. 364

⁹ North, D., 2006, *op. cit.* pp. 94

¹⁰ North, D., 1990, *op. cit.* pp. 359.

¹¹ En el mercado económico, las estructuras se adaptan, bajo las instituciones formales existentes, de acuerdo con el tipo de intercambio.

¹² North, D., 1990, *op. cit.*, pp.359.

¹³ North, D., 2006, *op. cit.*, pp. 82

informado, razón por la cual las percepciones –subjetivas e incompletas- juegan un papel importante en las votaciones.¹⁴ Como consecuencia, el elector se enfrenta a diversos conjuntos de juegos no repetidos en su entorno sobre los cuales tiene que decidir.¹⁵ Asimismo, el mercado político se enfrenta a los límites temporales asociados a la labor gubernamental, al fuerte sesgo de status quo asociado a las reglas de decisión que gobiernan las instituciones políticas, a la necesidad de acción colectiva, a las posibilidades de utilizar la autoridad política para ampliar asimetrías de poder y a la intrínseca opacidad y complejidad de la labor gubernamental.¹⁶ Estos factores generan “resistencias” que hacen que los efectos de auto-reforzamiento sean particularmente intensos en política.

III. ¿Son instituciones las políticas públicas?

Una política pública puede definirse como un: “a) conjunto (secuencia sistema, ciclo) de acciones, estructuradas en modo intencional y causal, que se orientan a realizar objetivos considerados de valor para la sociedad o a resolver problemas cuya solución es considerada de interés o beneficio público; b) acciones cuya intencionalidad y causalidad han sido definidas por la interlocución que ha tenido lugar entre el gobierno y los sectores de la ciudadanía; c) acciones que han sido decididas por autoridades públicas legítimas; d) acciones que son ejecutadas por actores gubernamentales o por éstos en asociación con actores sociales (económicos, civiles), y e) que dan origen o forman un *patrón de comportamiento* del gobierno y de la sociedad”.¹⁷

Desde la definición anterior, se puede entonces estar de acuerdo con Pierson, quien afirma que las políticas públicas son reglas centrales que gobiernan la interacción social al especificar recompensas y castigos asociados a conductas particulares. Si las políticas públicas son instituciones, deberían entonces representar reglas del juego para la política, aun cuando sean

¹⁴ En política no hay medidas universales de desempeño como lo son los precios en el mercado económico.

¹⁵ North, D., 1990, *op. cit.*, pp. 362-363.

¹⁶ Véase Pierson, Paul, *Politics in Time*, Princeton University Press, 2004, pp. 20-22 y 30-39.

¹⁷ Aguilar, Villanueva Luis F., "Marco para el análisis de las políticas públicas" en *Política pública y democracia en América Latina: Del análisis a la implementación*. Miguel Ángel Porrúa, 2009, pp. 14 (cursivas en el original). Para otras definiciones de “política pública”, consultar, por ejemplo, Subirats, Joan, Peter Knoepfel, Corinne Larrue y Frédéric Varone, “Análisis y gestión de políticas públicas”, Ariel, España, 2008, pp. 38.

relativamente fáciles de cambiar a diferencia de las institucionales formales e informales.¹⁸ Por tanto, se habla de políticas públicas como instituciones cuando su influencia es tal que cambia la forma en que los actores se involucran en política. Las políticas públicas como instituciones, bajo esta óptica, no son sólo el reflejo de procesos políticos sino que también representan intentos por modificarlos.¹⁹

Dado que el marco institucional de un gobierno está caracterizado por reglas formales que establecen intercambios *ex ante* y por poderosas reglas informales que se han establecido en consecuencia, los cambios en las políticas públicas están orientados a favorecer las existentes.²⁰ No obstante, ciertos actores son capaces de establecer nuevas políticas y afectar de forma importante los comportamientos presentes. Las motivaciones de ello pueden ser diversas: búsqueda de legitimidad, lograr la eficacia en la acción gubernamental, favorecer la inclusión ciudadana en la toma de decisiones, entre otras. Claro está que, bajo las premisas que hasta el momento se han expuesto, una política pública que modifique el statu quo será aquella cuyos beneficios superen a los costos de acuerdo con el tipo de motivación asignada por los actores.

La ubicación y los deseos de la autoridad política (es decir, de los actores con el poder de negociación suficiente) son una de las claves del auto-reforzamiento de las políticas públicas dadas las características del mercado político (*vid. supra*). Por las mismas razones, las nuevas políticas conllevan altos costos fijos, efectos de aprendizaje, efectos de coordinación y expectativas adaptativas.²¹ Si eso es cierto, cuando la política comienza a generar efectos, el costo de regresar a los comportamientos previos aumenta de forma importante, ya que los actores gradualmente alcanzan un entendimiento en común y se dificulta la coordinación en torno a otra alternativa.²²

A partir de las consideraciones previas, queda claro que las políticas públicas pueden ser vistas como instituciones y desde esa perspectiva, resulta más fácil indagar sobre sus efectos. Las políticas públicas no son únicamente “epifenoménicas”, es decir, sólo el resultado de un proceso político, en realidad están orientadas a modificar los comportamientos tanto de quienes

¹⁸ No obstante, muchas políticas públicas se expresan en leyes y normatividades diversas, por lo que, en estricto sentido, pueden ser consideradas también como instituciones formales.

¹⁹ Véase, Pierson, Paul, “Public Policies as Institutions” en Ian Shapiro, Stephen Skowronek y Daniel Galvin (eds.), *Rethinking Political Institutions, The Art of the State*, New York University Press, 2006, pp. 115-116.

²⁰ North, D., 1990, *op. cit.*, pp. 364.

²¹ Particularmente porque los actores que operan en un contexto social de alta complejidad y opacidad están altamente sesgados para filtrar información en sus “mapas mentales” propios.

²² Pierson, P., 2006, *op. cit.*, pp. 118.

la ejecutan como de quienes reciben sus efectos. Al igual que las instituciones, las políticas públicas habitualmente tienen transformaciones marginales, aunque en ocasiones se orientan a generar grandes cambios dadas ciertas preferencias de la autoridad política.

Ver a las políticas públicas como instituciones significa asumir que la temporalidad importa al menos en cuatro sentidos. El primero de ellos tiene que ver con las condiciones históricas bajo las cuales fue adoptada la política. El segundo corresponde a su desarrollo a través del tiempo desde los efectos teóricos esperados y/o desde los efectos esperados por los tomadores de decisiones. El tercero es que las motivaciones no necesariamente coinciden con los efectos, por lo cual la estabilidad, el cambio y la “caída” institucionales pueden ser resultado tanto de factores exógenos como endógenos.²³ Finalmente, conforme evolucionan en el tiempo, las políticas públicas tienen efectos no deseados o inesperados.²⁴ Dadas estas consideraciones y las características del mercado político, sólo una política con algún poder de permanencia es capaz de ser causalmente significativa (y por tanto ser catalogada como “institución”). Lo anterior aplica tanto a políticas que son claramente identificables en el tiempo como a aquellas que modificaron actitudes y comportamientos a largo plazo sin necesariamente haber tenido continuidad en términos de un programa político.

Si las políticas públicas son instituciones, entonces son también difícilmente modificables por dos razones en concreto. La primera es que quienes las diseñan buscarán comprometer a sus sucesores. La segunda es que los actores también están obligados a comprometerse ellos mismos. La idea es reducir el número de alternativas disponibles a futuro desde una perspectiva que convenga a los intereses actuales y que desde luego se inserte en parámetros socialmente aceptados. Cuando se traza un camino en particular, los procesos de auto-reforzamiento se vuelven proclives a la consolidación o institucionalización.²⁵ En resumen, una política pública “impone restricciones predecibles sobre los resultados de las acciones públicas y no se deriva simplemente de los procesos electorales o de la configuración de grupos de interés”.²⁶

²³ Dadas sus implicaciones metodológicas, este punto es tratado con detalle en el primer apartado de la tercera sección.

²⁴ Para una discusión a profundidad sobre efectos de una política pública, véase Subirats, J. et al, *op. cit.*, pp. 212-238.

²⁵ Pierson, P., 2004, *op. cit.*, pp. 44-48

²⁶ Nicholson, Norman, “Policy choices and the use of the state power: The work of Theodore J. Lowi” en *Policy Sciences* 35, 167, Kluwer Academic Publishers, 2002, pp. 165 (traducción propia).

2. Marco conceptual y analítico

I. Transparencia: definición y objetivos

Transparencia es la “práctica de colocar información en la “vitrina pública” para que los interesados puedan analizarla y utilizarla como mecanismo de sanción en caso de detectar anomalías”.²⁷ La transparencia en un gobierno refiere a la información sobre criterios de decisión, procesos, rutinas y resultados, es decir, los esquemas sobre los cuales se diseñan, ponen en práctica y evalúan las políticas públicas bajo su responsabilidad.²⁸ La transparencia busca brindar información a la sociedad sobre los asuntos públicos además de representar un instrumento para la toma de decisiones en el gobierno dado que la información es un “recurso público estratégico”.²⁹

La transparencia tiene como objetivos:³⁰

- Incrementar la apertura a través de la exposición de lo que ocurre dentro de los gobiernos
- Favorecer la rendición de cuentas a través del uso de información³¹
- Mejorar la toma de decisiones dentro de los aparatos gubernamentales
- Mejorar el entendimiento público de la toma de decisiones
- Incrementar la participación ciudadana dentro de los asuntos de interés general
- Incrementar la confianza en el gobierno

²⁷ Ugalde, Luis Carlos. *La rendición de cuentas en los gobiernos estatales y municipales*. Serie Cultura de la Rendición de Cuentas, núm. 4, México, Auditoría Superior de la Federación, 2002, pp. 8.

²⁸ Vergara, Rodolfo. “La transparencia como problema”, *Cuadernos de Transparencia*, número 5. México, IFAI, 2005, pp. 10.

²⁹ Véanse Merino, Mauricio, “La transparencia como política pública”, en John M. Ackerman (coord.) *Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y Estado de derecho*, Siglo XXI Editores, México, D.F., 2008, pp. 240 y Aguilar, Rivera José Antonio, “Transparencia y democracia: claves para un concierto”, *Cuadernos de Transparencia*, número 10. México, IFAI, 2008, pp. 31 – 32.

³⁰ Puntos determinados con base en Worthy, Ben. “More open but not more trusted? The effect of the Freedom of Information Act 2000 on the United Kingdom Central Government”, *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, Vol. 23, No. 4. Wiley Periodicals, 2010, pp. 564; Merino, Mauricio, *op. cit.*, pp. 240-262; David Heald, “Transparency as an instrumental value” en Christopher Hood & David Heald (eds.) *Transparency: The Key to Better Governance?*, Oxford University Press, 2006, pp. 59-68 y Vergara, Rodolfo. “La transparencia como problema”, *Cuadernos de Transparencia*, número 5. México, IFAI, 2005, pp. 17-27.

³¹ La transparencia no es en sí misma una herramienta de rendición de cuentas, sino el prerrequisito para la misma en el entendido de que un gobierno que “rinda cuentas”, es decir que informa sus actos y decisiones y se hace responsable de las mismas, sólo puede ser aquel que hace pública la información que genera. Para una explicación más detallada a este respecto, véase Schedler, Andreas, ¿Qué es la rendición de cuentas?, *Cuadernos de Transparencia*, número 3, IFAI, 2008.

II. Políticas de transparencia

Las políticas públicas de transparencia pueden entenderse como “un conjunto de estrategias y prácticas, basadas esencialmente en una amplia apertura y disponibilidad de información, que coadyuvan a la gobernabilidad y a la rendición de cuentas (*accountability*) en una organización. Estas políticas procuran instalar la mayor parte de la información existente (programas y proyectos, proceso de toma de decisiones, presupuestos, costos, recursos humanos y materiales, procedimientos internos, resultados obtenidos, etcétera) frente a la mirada pública, facilitando los medios para su verificación, evaluación y seguimiento”.³² Las políticas de transparencia buscan entonces “cambiar el comportamiento de los individuos y las organizaciones en formas que los diseñadores de política consideran que se perseguirá el interés público”.³³

Las políticas de transparencia involucran a dos actores fundamentales: aquellos que proveen información y sobre quienes se espera modificar sus actitudes (funcionarios públicos que pueden verse como divulgadores o “*disclosers*”) y aquellos que reciben la información y sobre quienes los diseñadores de política esperan mejorar su comportamiento (usuarios). Dado que el objetivo de la tesina es indagar los efectos de las políticas de transparencia sobre la actividad gubernamental, en el siguiente apartado se aborda ese punto de manera concreta.

III. Políticas de transparencia y actividad gubernamental: efectos esperados

La transparencia no es una condición “natural” de las organizaciones gubernamentales. Si bien la labor de los gobiernos está orientada a administrar los recursos públicos a fin de solucionar problemas de la sociedad, existen diversos factores que son capaces de inhibir el desarrollo de políticas de transparencia efectivas. En primer término, las políticas de transparencia imponen costos altos sobre un grupo pequeño de funcionarios que esperan generar beneficios para un grupo más amplio y disperso de usuarios. Estos costos no son exclusivamente económicos, ya que el desarrollo de tecnologías ha permitido, por ejemplo, minimizar gastos en la producción y sistematización de la información, aun cuando es cierto que la adquisición de

³² Baragli, Néstor. “Políticas públicas de Transparencia”, *Derecho Comparado de la Información*, vol. I, núm. 5, enero-junio, UNAM, 2005, pp. 23-24.

³³ Fung, Archon, Mary Graham y David Weil, “Full disclosure: The politics, perils and promises of targeted transparency”, Cambridge University Press, New York, 2007, pp. 51.

tecnología y capital humano calificado supone altos costos monetarios iniciales. Los costos se refieren particularmente a los comportamientos de los funcionarios públicos, sintetizados en el modelo “agente-principal”:³⁴ vigilar que los funcionarios públicos actúen acorde a la visión general de la organización o a principios aceptados en el presente y evitar que las asimetrías de la información (la disposición exclusiva de datos por parte de un individuo respecto a otros) sean utilizadas para favorecer al agente respecto al principal. En el caso de la relación sociedad-gobierno, el modelo se complica, ya que la sociedad habitualmente valora el desempeño de su “agente” en torno a figuras de autoridad reconocibles (representantes electos) y no respecto a quienes producen y poseen la información (funcionarios públicos). Basándonos en los argumentos esgrimidos, la modificación de comportamientos de los divulgadores sólo tendrá sentido en cuanto se deriven beneficios claros para ellos, no sólo por el uso social de la información sino también por su alineación a los intereses de aquellos que detentan autoridad.

En segundo lugar, las políticas de transparencia pueden vulnerar valores clave como la protección a la seguridad pública y a la privacidad personal si no se complementan con normatividades concernientes a la información confidencial y a la protección de datos personales.³⁵ En tercer lugar, las políticas de transparencia usualmente son resultado de coyunturas políticas, sociales y económicas muy específicas.³⁶ Finalmente, como señala Alasdair Roberts,³⁷ existen resistencias formales e informales a la transparencia. Las primeras se refieren a acciones encaminadas a modificar las leyes o lograr interpretaciones *ad hoc*. Las resistencias informales, por su parte, consisten, por ejemplo, en modificar la forma de guardar registros (hacerlos inexistentes, alterar su formato), en centralizar el control de la información para determinar el tipo de información que se hará pública, reducir recursos a oficinas encargadas de la transparencia, modificar los esquemas de entrega de los servicios públicos (para que sean distribuidos por organismos no sujetos a leyes de transparencia), entre otras.

Por los factores antes expuestos, políticas de transparencia sustentables sólo podrán darse en la medida en que éstas impongan costos lo suficientemente altos para evitar que quienes sucedan a los precursores regresen a los comportamientos previos que la política pretendía

³⁴ Para una explicación sencilla al respecto, véanse Prat, Andrea, “The more closely we are watched, the better we behave?” en Hood & Heald, *op. cit.*, pp. 92-93 y Vergara, *op. cit.*, pp. 19-22.

³⁵ David Heald, *op. cit.*, pp. 64-65.

³⁶ Fung *et al*, *op. cit.*, pp. 110.

³⁷ Véase Roberts, Alasdair, “Dashed expectations: governmental adaptation to transparency rules”, en Hood & Heald, *op. cit.*, pp.109-118

atacar. Siguiendo el marco teórico presentado en la sección anterior, esto supondría que las políticas de transparencia deben ser impulsadas por actores con poder de negociación suficiente para cambiar el curso de las políticas presentes dadas ciertas motivaciones. Cuando los costos y beneficios quedan claros para autoridades, divulgadores y sociedad, cada cual emprenderá las acciones que le correspondan dentro de los marcos de comportamientos esperados de forma tal que la política tenderá a auto-reforzarse e institucionalizarse.³⁸

De acuerdo con Fung,³⁹ el que los usuarios utilicen en mayor medida la información proporcionada por el gobierno no garantiza que las políticas de transparencia sean efectivas. Es preciso que los divulgadores modifiquen sus decisiones y acciones. La idea detrás de esas modificaciones es que se utilicen las respuestas sociales a la información como parte de los cálculos de los divulgadores en su toma de decisiones.⁴⁰

Desde los divulgadores, se espera que las políticas de transparencia tengan efectos sobre a) la forma en que se produce, distribuye y utiliza la información en la organización, b) los procesos y la toma de decisiones a fin de otorgar mayor utilidad social de la información y c) la construcción de procesos y acciones que asignen responsabilidad con claridad, que sean verificables y públicos.⁴¹ Las políticas de transparencia representan reglas del juego para los funcionarios públicos con las cuales se espera generar un juego más amplio que involucre también a la sociedad. Por tanto, a mediano y largo plazos, sólo los juegos repetidos entre los actores darán como resultado la institucionalización de la política de transparencia. En otras palabras, si bien el impulso inicial en términos de políticas de transparencia corresponde al gobierno, el que estas se erijan como instituciones dependerá de la forma en que oriente los comportamientos de todos los jugadores involucrados (sociedad, representantes electos y funcionarios públicos). Si la sociedad no utiliza la información producto de la apertura, y si la transparencia no favorece ni el cambio en las organizaciones públicas ni la rendición de cuentas,

³⁸ De esta forma es posible evitar los dilemas del modelo “agente-principal” (ver nota 33).

³⁹ Fung *et al*, *op. cit.*, pp. 112-113.

⁴⁰ Vergara, en *op. cit.*, explica dicho punto en forma sencilla al afirmar que “contar con un vigilante externo le permite al gobierno controlar y coordinar mejor las acciones de diversas dependencias, ya que los funcionarios públicos, al saberse expuestos al escrutinio evitan desviar sus acciones de la encomienda original” (pp. 39).

⁴¹ Merino, Mauricio, *op. cit.* pp. 242. En otro texto, el mismo autor señala que un gobierno que cuente con una política de transparencia es capaz de responder a las siguientes preguntas: ¿cómo se seleccionaron los problemas públicos atendidos por el gobierno?, ¿qué criterios se emplearon para decidir el uso de los recursos en esas acciones públicas en particular?, ¿quiénes participaron en ese proceso de selección y con qué métodos? Véase Merino, Mauricio, “Muchas políticas y un solo derecho” en Sergio López-Ayllón (coord.), *Democracia, Transparencia y Constitución. Propuestas para un debate necesario*, IFAI, Instituto de Investigación Jurídicas UNAM, 2006, pp. 148 – 149.

el resultado será gobiernos transparentes pero ineficientes ante la ausencia de retroalimentación y auto-reforzamiento.

3. Marco metodológico

I. Metodología y métodos de recolección de datos

a) Metodología: Análisis Histórico Comparativo (AHC)

En la introducción de este documento se especificó el mecanismo de selección de casos. Considerando que se trata de dos análisis de caso cuyos efectos actuales se asumen como consecuencia de la evolución de una política en el tiempo, se establece que el tipo de análisis más apropiado para la investigación es el análisis histórico-comparativo (AHC). Dicha metodología es utilizada cuando el objeto de estudio se aborda tanto desde una perspectiva sincrónica (en un tiempo específico) como diacrónica (desde su evolución histórica).⁴²

Según establecen Mahoney y Rueschemeyer, el AHC busca explicar e identificar, partiendo de ciertos postulados teóricos, configuraciones causales que producen determinados resultados de interés desde proposiciones seleccionadas y no introducidas *ad hoc* como parte de una narrativa.⁴³ Ello significa que, como afirma Goldstone, el AHC no asume identidad, equivalencia o representatividad entre casos específicos, sino que el grado de similitud o diferencia se considera como parte misma del proceso de investigación.⁴⁴ En otras palabras, los resultados teóricos esperados se dan sobre las variables de interés ya que los procesos históricos de cada caso se aceptan de partida como diferentes y sus puntos en común se determinan de forma posterior al análisis. Por tanto, se busca tanto probar teoría como determinar patrones similares a partir de los cuales sea factible realizar otro tipo de construcciones teóricas.

El AHC permite “transitar” entre la teoría y la historia para formular nuevos conceptos, descubrir nuevas explicaciones, “refinar” explicaciones teóricas preexistentes y detallar evidencia de casos. Asimismo, las variables pueden ser conceptualizadas y medidas con un nivel más alto de validez dado el conocimiento detallado que se establece para cada caso. La

⁴² Gerring, John, *Case Studies Research, Principles and Practices*, Cambridge University Press, New York, 2007, pp. 27.

⁴³ Mahoney James y Dietrich Rueschemeyer, “Comparative Historical Analysis: Achievements and Agenda” en James Mahoney y Dietrich Rueschemeyer (editores), *Comparative Historical Analysis in Social Sciences*, Cambridge University Press, New York, 2003, pp. 11.

⁴⁴ Goldstone, Jack, “Comparative Historical Analysis and knowledge accumulation in the study of revolutions” en James Mahoney y Dietrich Rueschemeyer, *op. cit.*, pp. 42-44.

inspección de casos particulares permite explorar distintos efectos causales entre contextos heterogéneos.⁴⁵

De acuerdo con Kathleen Thelen, los trabajos actualmente basados en AHC pueden ser leídos como “ilustraciones” del patrón de dependencia.⁴⁶ Ello significa que las instituciones se observan como resultado de un modelo que supone innovación y rápida apertura y posteriormente largos períodos de estabilidad institucional. Si bien esta postura asume que los factores que dieron origen a una institución pueden ser diferentes de aquellos que la sostienen en el tiempo,⁴⁷ el principal obstáculo metodológico es que visualiza a las crisis y caídas institucionales sólo como consecuencia de elementos exógenos.⁴⁸

Para evitar esa restricción, Thelen sugiere distinguir entre mecanismos de reproducción institucional y mecanismos de transformación funcional y distribucional en el tiempo. Los primeros son aquellos que sostienen a las instituciones tales como los retornos crecientes (mientras más se repita una acción, mayores son sus beneficios y, en consecuencia, mayores los costos de volver atrás). Los segundos son la “conversión” y el “apuntalamiento” (*layering* en inglés). La conversión implica el redireccionamiento de las instituciones existentes hacia nuevos propósitos, generando cambios en el rol que desarrollan y/o en las funciones que sirven. El apuntalamiento, por su parte, implica renegociar parcialmente ciertos elementos dado un conjunto de instituciones, debido a que quizás “nuevas coaliciones pueden diseñar arreglos institucionales pero carecen del soporte o quizá de la inclinación para reemplazar las instituciones establecidas para perseguir otros fines”.⁴⁹ Los procesos de evolución institucional a través del apuntalamiento tienden a ser persistentes en el tiempo, ya que se fundamentan en lograr la supervivencia de una institución dejando un cierto grado de flexibilidad y

⁴⁵ Mahoney James y Dietrich Rueschemeyer, *op. cit.*, pp. 13.

⁴⁶ Según dicha autora, el análisis institucional estuvo previamente dominado por tres enfoques: el funcionalista, el de distribución de poder y el cultural sociológico. Los primeros dos ven a las instituciones como producto de las decisiones de actores que persiguen intereses materiales específicos. El tercero establece que las instituciones nacen como resultado del entendimiento cultural compartido respecto al cómo funciona el mundo. El enfoque de patrón de dependencia “conjunta” indistintamente tres enfoques, aunque posee características particulares. Véase, Thelen, Kathleen, “How Institutions Evolve” en James Mahoney y Dietrich Rueschemeyer, *op. cit.*, pp. 214-216.

⁴⁷ Para una explicación detallada, véase Mahoney, James, “Path Dependence in Historical Sociology” en *Theory and Society*, Kluwer Academic Publishers, Netherlands, 2000, pp. 507-548.

⁴⁸ Ello porque la innovación y la apertura tienen un carácter contingente, mientras que la estabilidad posee un carácter determinista.

⁴⁹ Schickler, Eric, 1999 citado en Thelen, Kathleen, *op. cit.*, pp. 226.

adaptabilidad.⁵⁰ En resumen, las instituciones no reflejarán ni los “gustos estables” ni tampoco la distribución de poder existente en un momento particular. Las formas y las funciones institucionales sólo tienen sentido si se aprecian dentro de un marco temporal que incluya la secuencia de eventos y procesos que conformaron su desarrollo.

b) Métodos en el AHC

El AHC puede considerarse en cierto modo como una herramienta de carácter exploratorio. Como se señaló en el apartado anterior, a través del AHC se busca probar teoría y determinar similitudes entre casos que sirvan como bases para nuevas construcciones teóricas. Dado ese carácter, Mahoney y Rueschemeyer señalan que quienes utilizan AHC son “eclecticos” en el uso de sus métodos, empleando aquellas que les permitan mejor abordar sus problemas de investigación.⁵¹

Según Goldstone, los métodos más importantes que emplea el AHC son el rastreo de procesos y la prueba de congruencia.⁵² El primero consiste en observar un caso dentro de una secuencia (o cadena de secuencias) de eventos y mostrar cómo tales eventos están unidos de forma factible en el tiempo según los intereses y situaciones enfrentados por grupos o actores individuales. El rastreo de procesos no parte del supuesto de que las acciones siempre tienen consecuencias deseadas, sino que son comprensibles en cuanto a conocimiento, intención y circunstancias que prevalecieron cuando las decisiones fueron tomadas. Aunque en el rastreo de procesos es válido utilizar análisis cuantitativo y grandes cantidades de información, el objetivo

⁵⁰ La idea del “apuntalamiento” ayuda a clarificar lo que en el marco teórico se describió como “cambios marginales” en las instituciones, ya que desde la obra de North estos se visualizan como una consecuencia natural de los juegos repetidos. Retomando a Thelen, tal situación representaría una clara contradicción dado el carácter determinista de la estabilidad. Dicho de otra forma, el apuntalamiento, al incorporar explícitamente variables como la negociación y el conflicto, otorga al cambio el sentido conductual que efectivamente tiene.

⁵¹ Mahoney James y Dietrich Rueschemeyer, *op. cit.*, pp. 12.

⁵² El autor señala también el “análisis bayesiano”. Sin embargo, tal método se maneja en su texto más a nivel de perspectiva que de método propiamente dicho. Según Goldstone, el análisis bayesiano parte de la pregunta: ¿qué información en particular se requiere para modificar una fuerte creencia sobre una relación existente entre A y B? Esta pregunta difiere de los enfoques estadísticos (basados en supuestos de distribución normal) que toman como cuestionamiento: ¿qué tipo de información se requiere para establecer que la relación entre A y B efectivamente existe y no es aleatoria? Adoptar una perspectiva bayesiana significa básicamente asumir que un caso opuesto a una creencia lo suficientemente fuerte sirve para hacer una contribución al conocimiento. Véase, Goldstone, J., en *op. cit.*, pp. 44-47.

no es hallar significancia estadística, sino establecer la validez de las tendencias y relaciones entre casos que se estudian de forma detallada.⁵³

Por su parte, el test de congruencia sirve como base para generar “patrones comunes”. Valiéndose del rastreo de procesos, el test de congruencia nos ayuda a entender cómo los casos de interés están relacionados o son diferentes. Puesto que el AHC se basa en un número de reducido de casos, el test de congruencia no sirve de primera mano para generalizar sino para acumular conocimiento en términos de teoría del cambio social con miras hacia una generalización conforme el número de casos pueda aumentarse.⁵⁴

II. Recolección de información, estrategia de investigación y variables

a) Herramientas de recolección de información y proceso de investigación

Las fuentes de recolección de información pueden ser diversas dadas las características del AHC y de los métodos expuestos en el apartado previo. Para el caso del análisis que aquí se presenta, las técnicas a emplearse son:

- Revisión de fuentes bibliográficas y hemerográficas
- Revisión de documentos oficiales disponibles en sitios web
- Entrevistas a funcionarios seleccionados

La estrategia de investigación comprende los siguientes pasos:

1. Generación de un rastreo de procesos de la política de transparencia para cada caso (utilización de fuentes bibliográficas y hemerográficas y encuestas direccionadas a funcionarios municipales a cargo de la política)
2. Elaboración de un test de congruencia a fin de determinar similitudes y/o diferencias entre los patrones de desarrollo a lo largo del tiempo en la política de transparencia
3. Determinación de los efectos actuales de la política de transparencia

⁵³ *Ibid.* 47-50.

⁵⁴ *Ibid.* pp. 50.

b) Variables

En la segunda sección de este documento se especificó que se espera que la política de transparencia tenga efectos sobre las siguientes variables: a) la forma en que se produce, distribuye y utiliza la información en la organización, b) los procesos y la toma de decisiones a fin de otorgar mayor utilidad social de la información y c) la construcción de procesos y acciones que asignen responsabilidades con claridad, que sean verificables y públicos. En el cuadro que se muestra en la siguiente página se resumen las variables e indicadores.

Cuadro 1

Variables e indicadores

Variables	Indicadores
Producción de información	<ul style="list-style-type: none">• Manuales de procesos o lineamientos
Distribución de información	<ul style="list-style-type: none">• Procesos estandarizados para la entrega de información a otras dependencias, al Presidente Municipal y al Cabildo
Uso de la información	<ul style="list-style-type: none">• ¿Quién o quienes utilizan la información dentro de cada dependencia?• ¿Se comparte la información entre todos los miembros de la dependencia?
Toma de decisiones	<ul style="list-style-type: none">• Publicidad de la toma de decisiones (reuniones de funcionarios)• Percepción de mejora en la gestión gubernamental derivada de la publicidad de información (funcionarios públicos)• Procesos modificados como consecuencia de la implementación de las políticas de transparencia
Procesos de asignación de responsabilidades	<ul style="list-style-type: none">• Manual de organización• Manual de funcionamiento por dependencia

Fuente: Elaboración propia con base en Stirton, Lindsay y Martin Lodge (2001), Worthy, Ben (2010) y Merino, Mauricio (2010)

4. Análisis de casos

I. Consideraciones preliminares sobre políticas de transparencia en los municipios mexicanos

El municipio es el orden de gobierno más cercano a la sociedad. Bajo esta visión, se establece no sólo que las autoridades locales tienen un mejor conocimiento de la demanda social, sino también que la ciudadanía es capaz de establecer una vigilancia más cercana a las acciones de gobierno. Desde estas consideraciones, se supone entonces una rendición de cuentas “informal pero efectiva”.⁵⁵

Sin embargo, en el contexto mexicano existen diversos elementos que ponen en duda esa visión “romántica”:⁵⁶

- 1) Ausencia o vaguedad de normas y procedimientos
- 2) Dependencia de recursos económicos provenientes del gobierno estatal y la Federación
- 3) Capacidades humanas, técnicas y tecnológicas limitadas
- 4) Períodos de gestión cortos y sin posibilidad de reelección que inhiben o restringen el aprendizaje de la función pública
- 5) Escasa o nula continuidad en programas de corte estrictamente municipal sin importar si un mismo partido continúe al frente de la administración pública local
- 6) Demanda social coyuntural o cortoplacista no asociada con una mejora en la calidad de gobierno
- 7) Ciudadanía con una concepción “paternalista” de la acción gubernamental a pesar de la importancia que otorga a su propia participación en el desarrollo local

Ante el panorama descrito, es válido asumir que los mecanismos de transparencia y de rendición de cuentas en los municipios resultan ineficaces. En el fondo, lo que prevalece a nivel

⁵⁵ Cejudo, Guillermo y Alejandra Ríos, *op. cit.*, pp. 87

⁵⁶ Puntos elaborados con base en Cejudo, Guillermo y Alejandra Ríos, *op. cit.* 87-114; Grindle, Merilee, *op. cit.* pp. 124-162; Ziccardi, Alicia, *op. cit.* pp., 13-37; Arroyo, Alejandro Jesús e Israel Corvera Valenzuela. “Descentralización hacia los municipios y desarrollo socioeconómico regional” en Miguel Bazdresch Parada y Fausto Díaz Montes, *El gobierno local del futuro: nuevo diseño del municipio, Memoria del Tercer Congreso de la Red de Investigadores en gobiernos locales mexicanos*, IGLOM, México, 2005, pp. 269-270.

local es una separación importante entre gobierno y sociedad, ya que herramientas como los cabildos abiertos, las contralorías ciudadanas, los consejos de planeación entre otros parecen no generar un interés real en los individuos y grupos por formar parte en la toma de decisiones. No obstante, en lo local la relación entre gobierno y sociedad toma un matiz especial dadas las características de ese espacio como administración pública y como espacio de intercambios entre autoridades y ciudadanos.

La información que generan las dependencias gubernamentales resulta entonces, un insumo crítico en esa relación. La transparencia y el acceso a la información pública apuntan a fortalecer los canales de comunicación entre sociedad y gobierno, obligando a este último, en primer lugar, a hacer públicos ciertos datos requeridos por ley y, en segundo término, a garantizar la posibilidad de que los ciudadanos puedan acceder a otro tipo de información que por su carácter no sea reservada o confidencial. Sin embargo, nuevamente se encuentran restricciones:⁵⁷

1. La transparencia ha operado fundamentalmente como la “aglomeración” de obligaciones legales y administrativas de las cuales derivan procedimientos que los municipios no pueden solventar, ya sea por sus rutinas organizacionales y/o sus limitadas capacidades técnicas, humanas y financieras
2. La transparencia está básicamente asociada con el uso de tecnologías de la información y comunicación (TIC), por lo cual los municipios con menor desarrollo en este ámbito cuentan con posibilidades también menores de ser “transparentes”
3. Persiste una falta de difusión tanto de la transparencia como del derecho de acceso a la información
4. Portales de internet sin la información mínima requerida por ley
5. Desconocimiento de normatividades tanto por parte de los funcionarios públicos como de la población
6. Falta de voluntad política

⁵⁷ Véanse Cejudo, Guillermo y Alejandra Ríos, *op. cit.*, pp. 99 y Cejudo, Guillermo, *Capacidades para la transparencia y la rendición de cuentas en el ámbito municipal*, Texto preparado para el Congreso Internacional Municipalista, Marzo 2010, pp. 3.

Aunque tales limitaciones complejizan el escenario local, abren también la puerta a la innovación y a la creatividad. Los casos que a continuación se presentan partieron de restricciones importantes y lograron en su momento, convertirse en experiencias exitosas. No obstante, el punto nodal del análisis es determinar efectos en políticas que han trascendido entre administraciones.

II. Tamazula de Gordiano: Rastreo de procesos⁵⁸

a) Surgimiento y desarrollo de la política

Canal 52 surgió por iniciativa de la administración 2004-2006 encabezada por el entonces Presidente Municipal, el panista Álvaro García Chávez para transparentar la actuación de la gestión gubernamental e informar a los pobladores sobre asuntos de interés general. Previo a que García Chávez entrara en funciones, Tamazula vivió una situación política delicada derivada de dos situaciones en concreto. La primera es que en mayo de 2003 hubo un intento de juicio político contra el Presidente Municipal en turno, Salvador Barajas del Toro del Partido Revolucionario Institucional (PRI), por violaciones a la Ley referidas a su solicitud de licencia para separarse del cargo y nombramiento de suplente.⁵⁹ La segunda es que las elecciones locales celebradas en julio del mismo año fueron anuladas por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). La razón para la anulación de la elección fue la supuesta coacción del voto que pudo haber ejercido un líder sindical contra obreros de la sección 80 del Sindicato Nacional Azucarero.⁶⁰ Según estableció el Partido Acción Nacional (PAN) en su alegato para anular los resultados de algunas casillas, la coacción a los 680 obreros afiliados a la sección antes mencionada determinó el resultado electoral toda vez que la diferencia entre el PRI y el

⁵⁸ La información contenida en esta sección fue obtenida de fuentes documentales.

⁵⁹ Barajas del Toro solicitó licencia para separarse del cargo a fin de contender por una diputación local en sesión de Cabildo en la cual no se encontraba tal asunto dentro del orden del día. Asimismo, el suplente fue seleccionado por el mismo Barajas del Toro sin someterlo a votación de todos los miembros del Ayuntamiento. Información obtenida de “El Travieso”, Semanario Independiente de Tamazula de Gordiano. Disponible en: <http://www.eltravieso.com.mx/no226/info1.htm> (Consultado el 7 de junio de 2011).

⁶⁰ Tomado del mensaje sobre la anulación de la elección de Tamazula en la Lista de discusión de la Sociedad Mexicana de Estudios Electorales (SOMEE). Disponible en: <http://mx.groups.yahoo.com/group/somee/message/551> (Consultado el 18 de mayo de 2011),

PAN fue de 357 votos. Sin embargo, la única prueba presentada por el PAN fue una copia de los estatutos del Sindicato en los que se menciona que es obligación de los agremiados votar por el partido político al que esté afiliado el Sindicato (PRI en este caso). No obstante, tanto el Tribunal Electoral del Jalisco como el TEPJF determinaron anular la elección y llamar a nuevos comicios.⁶¹ Las elecciones fueron celebradas nuevamente, obteniendo el triunfo García Chávez con 7,203 votos contra 6,618 del candidato del Partido Revolucionario Institucional, Víctor Manuel Ríos Gutiérrez.⁶²

Como consecuencia de esos acontecimientos, la transparencia se asumió como una estrategia para paliar los problemas de legitimidad que enfrentaba la nueva administración, buscando al mismo tiempo, fomentar la participación ciudadana al brindar acceso a la información pública. Uno de los principales inconvenientes observados por la administración era la prácticamente nula asistencia de la ciudadanía a las sesiones de Cabildo,⁶³ no obstante anunciarlas como abiertas al público. Se pensó entonces en algún mecanismo que permitiera a los habitantes, desde sus hogares, tener información sobre los asuntos municipales. Se contrató en abril de 2004 un espacio semanal con la televisora local (Televisión por Cable de Tamazula, S. A. de C. V.) para transmitir las sesiones de Cabildo, con la restricción de que tales sólo podrían realizarse los sábados a un alto costo. Por ello, se optó por solicitar al operador de cable local la renta de un canal para uso exclusivo del Ayuntamiento con un costo inferior a contratación de espacios en otros medios de comunicación. De esa forma, el 10 de julio de 2004 inicia sus transmisiones Canal 52, con una cobertura de aproximadamente 70 localidades donde está concentrada casi el 80% de la población de Tamazula.

En un principio, se transmitían únicamente las sesiones de Cabildo, anuncios de interés general y grabaciones de eventos relevantes. La programación se ampliaría como consecuencia del éxito de esas primeras emisiones. Durante la administración 2004-2006 se transmitieron programas de corte cultural (Conexión 52, lunes), informativo (acciones emprendidas y objetivos por cada dependencia expuestos en voz de sus titulares con el programa “Manos a la obra”, martes), deportivo (“Hablando de deportes”, miércoles), de interacción entre la población

⁶¹ Información obtenida del “Informe de Actividades del Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Jalisco, Procesos Electorales Ordinarios 2003 y Extraordinario 2004”.

Disponible en: <http://www.triejal.gob.mx/pdf/informe2003.pdf> (Consultado el 18 de mayo de 2011).

⁶² Datos obtenidos del sitio web del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Jalisco (IEPCJ).

⁶³ Reuniones periódicas que establecen el conjunto de los integrantes del Ayuntamiento: Presidente Municipal, síndico (s) y regidores.

y las autoridades municipales (“Tamazula pregunta”, jueves) y juveniles (“Qué onda raza”, viernes).

De acuerdo con las autoridades municipales 2004-2006, Canal 52 tuvo efectos importantes en las siguientes áreas: a) ingresos (se aumentó la recaudación un 30%), b) control de los funcionarios públicos y los integrantes del Ayuntamiento (reducción de la discrecionalidad en la toma de decisiones en Cabildo por la exposición pública), c) integración de comités para la realización de obra pública, d) crecimiento de la matrícula en talleres culturales y ligas deportivas, e) mayor número de solicitudes para programas operados por el municipio y/o gestionados ante el Estado y la Federación (“Programa 3 x 1 para Migrantes, por ejemplo), f) interés de instituciones y asociaciones públicas y privadas para transmitir sus eventos por Canal 52 y g) aumento en el número de solicitudes de información.

En un afán por institucionalizar la experiencia, en Sesión de Cabildo se aprobó el Reglamento de Transparencia e Información Pública para el Municipio de Tamazula de Gordiano, Jalisco, el cual establecía, en su Artículo 9, fracción IV, que se publicaría de forma permanente, información como “el calendario y la agenda de las sesiones [...] así como las minutas o actas de las mismas, dichas sesiones deberán ser transmitidas en vivo a través de los medios de comunicación del H. Ayuntamiento de Tamazula, y retransmitidas por lo menos en cinco ocasiones”.⁶⁴ En sesión del 2 de septiembre de 2009, el Reglamento fue modificado, suprimiéndose la fracción mencionada. Cabe destacar que la primera versión del Reglamento no está disponible,⁶⁵ por lo cual no fue posible cotejar las modificaciones.

A pesar de que el PAN ha gobernado Tamazula de Gordiano de forma ininterrumpida desde 2004, no es claro el compromiso de las autoridades respecto a la política de transparencia. Por ejemplo, los Planes Municipales de Desarrollo (PMD) 2007-2009 y 2010-2012 son prácticamente idénticos al respecto. Únicamente en el PMD 2007-2009 se encontró una referencia explícita a la transparencia.⁶⁶ En dichos documentos no se reconoce la aportación del

⁶⁴ Información extraída del reporte “Canal 52. Una innovadora herramienta de transparencia. Tamazula de Gordiano, Jalisco”, disponible en el sitio web del Premio “Gobierno y Gestión Local”. http://www.premiomunicipal.org.mx/p2009/pa_descargar_doc.php?idRegistro=3945&tipo=doc (Consultado el 15 de mayo de 2011)

⁶⁵ Se realizó una búsqueda en los sitios web del municipio y del Congreso Estatal de Jalisco (<http://www.congresoal.gob.mx>) para localizar la anterior versión del Reglamento, sin obtener resultados.

⁶⁶ Véanse PDM 2007-2009 y PDM 2010-2012.

Disponibles en:

http://www.tamazuladegordiano.gob.mx/pictures/articulos/17_1_plan_desarrollo_unicpal_tamazula_2007_2009.pdf

Canal 52 en términos de transparencia, únicamente se establece que la administración municipal cuenta con un canal de televisión.

En la administración 2009-2012, Canal 52 tiene también programación las 24 horas del día, según obra en el reporte “Resultados de las comisiones de los miembros del H. Ayuntamiento de Tamazula de Gordiano” correspondiente a la Síndico L. A. Marisol Antillón Cuevas.⁶⁷ En tal reporte se señala que es la Dirección de Comunicación Social quien se encuentra a cargo de Canal 52, en el cual se transmiten las acciones más importantes de la administración municipal, las sesiones de Cabildo en vivo, eventos culturales, deportivos, entre otros. Los programas que actualmente se emiten son “El más importante eres tú” (lunes), “Por una familia DIFerente” (martes), Rehiletes “desechos, ideas y aprendizaje” (miércoles), “Zona de trabajo” (jueves), “Informativo Semanal” y Foro abierto “debatiendo tus ideas” (ambos el día viernes). El primero consiste en entrevistas a los integrantes del Cabildo, al Secretario General del Ayuntamiento y al responsable de la Hacienda Municipal (tesorero) a fin de que la población conozca las acciones llevadas a cabo por los mismos. El segundo es un espacio dedicado al Sistema Municipal para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) en el que se muestran las acciones en materia de asistencia social. El tercero comprende notas culturales, recreativas e informativas orientadas a los niños y jóvenes del municipio. El cuarto es un programa de entrevistas con los directores de cada una de las dependencias, ya sea en los lugares donde habitualmente desarrollan sus actividades o en su oficina, en los cuales se exponen las acciones y proyectos que realizan. El quinto es un resumen de las noticias más trascendentes de la administración durante la semana que concluye. Finalmente, el sexto aborda temas de interés general en voz de expertos y especialistas que responden dudas del público. Es importante señalar que en el sitio web del municipio no existen ligas a la Dirección de Comunicación Social y en el apartado de transparencia no hay información sobre los programas que lleva a cabo esa dirección en específico.

Más allá de Canal 52, la orientación que las administraciones 2007-2009 y 2010-2012 han otorgado a la transparencia es, por un lado, la institucionalización del “Día de la Transparencia” y por otro, cumplir con los requerimientos de las evaluaciones que realiza Ciudadanos por

http://www.tamazuladegordiano.gob.mx/pictures/articulos/plan_municipa_desarrollo_2010-2012.pdf

⁶⁷ Reporte disponible en:

<http://www.tamazuladegordiano.gob.mx/pictures/articulos/resultados%20de%20las%20comisiones%20de%20sin%20dico.pdf> (Consultado el 15 de mayo de 2011)

Municipios Transparentes (CIMTRA). La celebración del “Día de la Transparencia” fue aprobada en Sesión de Cabildo número 58 celebrada el 27 de febrero de 2009, en la cual se asigna como fecha para tal conmemoración el 18 de marzo. A la fecha se han llevado a cabo tres ediciones.

En cuanto corresponde a la evaluación de CIMTRA, Tamazula participa desde 2009. Los resultados obtenidos por el municipio han sido de 71.2 y 83.6 puntos sobre una escala de 100 en 2009 y 2010 respectivamente. Los aspectos más importantes que CIMTRA evalúa en materia de transparencia son gastos ejercidos, publicidad de sesiones de Cabildo, publicidad de información referente a bienes muebles e inmuebles de propiedad municipal, listado de obras, publicidad de trámites y servicios, mecanismos de participación ciudadana, entre otros.⁶⁸ La evaluación CIMTRA, de acuerdo con lo que se especifica en el sitio web de tal movimiento, está enfocada a medir la transparencia y coadyuvar en la institucionalización de la relación Gobierno-sociedad.⁶⁹ Sin embargo, al cotejar los sitios de la evaluación CIMTRA y los referentes a las obligaciones de transparencia,⁷⁰ se observa que la información es la misma, salvo que en el primer caso los datos se refieren básicamente a mecanismos de participación ciudadana.

En cuanto corresponde a la formalización de procesos de información como resultado de la política de transparencia, no se localizó evidencia que permitiera corroborar tal efecto. Si bien existen diversos lineamientos para el manejo de información, estos fueron elaborados y aprobados por el Instituto de Transparencia e Información Pública de Jalisco (ITEI). Dichos lineamientos son: Lineamientos Generales para la publicación de información fundamental (noviembre de 2008); Lineamientos Generales para la clasificación, desclasificación y custodia de información reservada y confidencial (octubre de 2007) y Lineamientos Generales para la elaboración de versiones públicas respecto de documentos que contengan partes o secciones relativas a información reservada y/o confidencial (octubre de 2007). Se asume entonces que la

⁶⁸ Los aspectos que cubre la evaluación CIMTRA y que corresponden al municipio de Tamazula están disponibles en: http://www.tamazuladegordiano.gob.mx/evaluacion_cimtra.php (Consultado por última vez el 20 de mayo de 2011).

⁶⁹ <http://www.tav3.com/cimtra/cimtra.html>

⁷⁰ Las obligaciones de transparencia se concentran en los Artículos 13 y 17 de la Ley de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco.
http://www.tamazuladegordiano.gob.mx/transparencia_articulo13.php
http://www.tamazuladegordiano.gob.mx/transparencia_articulo17.php
(Sitios consultados el 18 de mayo de 2011)

información se procesa conforme a los parámetros estipulados por el ITEI, aunque esto sólo se refiere a datos que se harán públicos, es decir, los lineamientos no inciden directamente en el funcionamiento de las dependencias.

III. Jaral del Progreso: Rastreo de procesos

El surgimiento y desarrollo de la política de transparencia en Jaral del Progreso tiene cuatro particularidades. La primera es que su impulso inicial partió de una iniciativa directa de la Lic. Verónica Orozco Gutiérrez, alcaldesa para el período 2006-2009, es decir, no respondió a una demanda social. La inquietud por transparentar el ejercicio de recursos parecía ser una preocupación menor contra las necesidades tradicionales de cobertura en servicios públicos. De hecho, en campaña Orozco Gutiérrez constató que los habitantes del municipio no conocían siquiera de la existencia de la Unidad de Acceso a la Información Pública (UAIP) aun cuando tal unidad se hallaba en funciones desde agosto de 2004.⁷¹ Ello significaba que la UAIP –y con ello la transparencia- no contaba con el suficiente respaldo político, por lo cual, más allá de la dotación de presupuesto a dicha unidad,⁷² lo relevante de la experiencia fue la instrucción inicial de la alcaldesa a las dependencias para que estas respondieran a las solicitudes de información de los ciudadanos.

La segunda es que el programa consistió inicialmente de una serie de acciones aisladas en materia de transparencia, las cuales fueron posteriormente aglutinadas bajo la rúbrica de “programa” para dar contenido a la visión de apertura y publicidad impulsada por la alcaldesa.⁷³ Las acciones implementadas fueron:⁷⁴ a) modernización del sitio web del municipio⁷⁵ para dar

⁷¹ Entrevista con la Lic. Verónica Orozco Gutiérrez, alcaldesa de Jaral del Progreso durante el período 2006-2009. Actualmente funge como Directora de Desarrollo Social en la administración 2009-2012 en el municipio de Celaya, Guanajuato. Entrevista realizada el 9 de diciembre de 2009.

⁷² La UAIP contaba, para gastos operativos con un presupuesto de once mil pesos anuales. Dicho presupuesto no fue modificado durante la administración 2006-2009.

⁷³ Entrevistas con la Mtra. Paulina Marisol Moreno Hernández, titular de la Unidad de Acceso a la Información Pública en Jaral del Progreso durante el período 2006-2009. Actualmente está a cargo de la Dirección de Desarrollo Institucional, la cual lleva a cabo las acciones en materia de transparencia. Entrevistas realizadas el 11 de diciembre de 2009 (a) y el 17 de marzo de 2011 (b).

⁷⁴ Puntos elaborados con base en información obtenida de las entrevistas mencionadas y del texto “Módulo 5: Transparencia y Rendición de Cuentas” de la serie *Formación de Servidores Públicos* editada por la Secretaría de Desarrollo Social, 2010, pp. 29-36.

⁷⁵ <http://www.jaralگو.گو.مخ>

a conocer la información pública de oficio,⁷⁶ b) refrendo del convenio de colaboración con el Instituto de Acceso a la Información Pública del Estado de Guanajuato (IACIP) para la utilización del Sistema Estatal de Solicitudes de Información (SESI)⁷⁷ a fin de atender solicitudes de información, c) ingreso de la UAIP (en colaboración con la Dirección de Innovación Gubernamental) al Programa Estatal “Mejor Atención y Servicio” (MAS) cuyo objetivo es mejorar los estándares de atención al ciudadano con base en los criterios de imagen e instalaciones, confianza, trato, información al usuario y tiempo de respuesta, d) instalación de equipo de cómputo exclusivo para atención al público, e) reordenamiento de las instalaciones de la UAIP para ubicarla en la entrada del edificio de Presidencia Municipal.

La tercera es que además de las acciones mencionadas, la administración municipal recurrió a estrategias activas para promover la transparencia, dentro de las cuales se contó con la colaboración de todas las dependencias dadas las restricciones presupuestales de la UAIP.⁷⁸ Por ejemplo, se instalaron equipos de sonido en camiones recolectores de basura para transmitir anuncios referentes a la transparencia y el derecho de acceso a la información, la ubicación de la UIAP, además de darse a conocer las actividades y obras realizadas por el gobierno, invitando a los ciudadanos a acudir a la UAIP ante cualquier duda respecto a las mismas. Por otro lado, se visitaron las dieciséis comunidades del municipio dentro del programa “Jueves en tu comunidad”, evento al cual asistían los titulares de todas las dependencias, así como de la UAIP. En tales visitas, los funcionarios (incluyendo al titular de la UAIP) explicaban a los pobladores sus atribuciones, las acciones que implementaban en las comunidades y los trámites, servicios y programas que sus dependencias ofrecían. Adicionalmente, tanto en las comunidades como en la zona urbana se colocaron carteles y avisos en los que se indicaban datos sobre montos erogados en obra pública, número de beneficiarios e información sobre los contratistas. De esta forma, la sociedad podía identificar y responsabilizar de forma concreta a quienes entregaran obras en mal estado o inconclusas. Finalmente, se emplearon métodos alternativos de difusión tales como folletos, periódicos murales e instalación de un módulo de atención ciudadana en las

⁷⁶ Artículo X de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

⁷⁷ Plataforma desarrollada en conjunto por el IACIP y el Gobierno Estatal. Actualmente, la plataforma que se utiliza es INFOMEX.

⁷⁸ Fuera de los sueldos asignados al personal de la UAIP, el gasto anual total designado para dicha unidad era de once mil pesos.

oficinas de Presidencia Municipal.⁷⁹ Lo anterior dado que la disposición de tecnologías de información y comunicación (TIC) en el municipio eran restringidas.⁸⁰ Las acciones descritas en este párrafo y el precedente llevaron a que el municipio obtuviera diversas distinciones, entre ellas el Premio “Gobierno y Gestión Local” en 2008.⁸¹

Finalmente, aunque de manera formal el programa ya no existe, todas las acciones que en su momento se agruparon bajo esa denominación siguen implementándose, es decir, es un esfuerzo que ha trascendido entre administraciones locales.⁸² La elección como Presidente Municipal en 2009 de uno de los más cercanos colaboradores de la Lic. Orozco Gutiérrez, (Lic. J. Alfonso Borja Pimentel, entonces Director de Desarrollo Social) así como la permanencia de la principal ejecutora del programa durante la administración 2006-2009 ayudan a explicar dicha continuidad.⁸³ Actualmente, la Mtra. Moreno Hernández ocupa el puesto de Directora en la Dirección de Desarrollo Institucional (DDI), oficina creada para la Administración 2009-2012 y que desarrolla tareas en materia de innovación gubernamental, transparencia y acceso a la información y recursos humanos y materiales (Oficialía Mayor).⁸⁴

Durante las administraciones 2004-2006 y 2006-2009, la Unidad de Acceso a la Información Pública (UAIP) operó de forma independiente y rendía cuentas directamente al Presidente Municipal. Con la creación de la DDI, el titular de la UAIP reporta a la Mtra. Marisol Moreno Hernández, quien a su vez lo hace con el Presidente Municipal. La idea detrás de esta nueva configuración es dar un seguimiento adecuado a la política de transparencia. Lo anterior debido a que posterior a la obtención del Premio “Gobierno y Gestión Local” (octubre 2008) y hasta la conclusión de la administración 2006-2009, Moreno Hernández fue asignada a la Dirección de

⁷⁹ Entrevista con el Mtro. Raúl Solís Barrueta, Director de Locallis, A.C., organismo evaluador del programa para el CIDE. Entrevista realizada el 10 de octubre de 2009 y entrevistas con la Lic. Orozco Gutiérrez y la Mtra. Moreno Hernández, a y b, *cit.*

⁸⁰ Algunas experiencias exitosas en materia de transparencia a nivel local, registradas en las memorias del Premio “Gobierno y Gestión Local” han dependido del uso de TIC, como en el caso de San Pedro Garza García, Nuevo León y Guadalajara, Jalisco (2004 y 2006 y 2005, respectivamente). Asimismo, en “Derecho de Acceso a la Información Pública y la Transparencia Local. Prácticas, experiencias y opiniones” editado por la Comisión Estatal de Información Gubernamental (CEIG) en Querétaro se describen procesos de implementación de políticas de transparencia en municipios del estado mencionado, las cuales también en buena medida se basaron en el uso de TIC.

⁸¹ La administración se hizo acreedora además en dos ocasiones (2007 y 2008) al Premio “Guanajuato Transparente”.

⁸² Entrevista con la Mtra. Moreno Hernández, a y b, *cit.*

⁸³ La Lic. Orozco Gutiérrez impulsó la candidatura de Borja Pimentel y solicitó la permanencia de la Lic. Moreno Hernández al frente de las acciones en materia de transparencia. Entrevista con la Lic. Orozco Gutiérrez, *cit.*

⁸⁴ Oficina creada en sesión de Cabildo el 10 de octubre de 2009.

Innovación Gubernamental, dejándose de lado las acciones de transparencia previamente impulsadas.⁸⁵

Aunque el compromiso con una gestión transparente ha sido el eje rector de las administraciones 2006-2009 y 2009-2012, el enfoque asignado por cada Presidente Municipal ha sido sustancialmente diferente, aunque en términos de discurso sea fundamentalmente el mismo. En el caso de la Lic. Orozco Gutiérrez, la transparencia fue utilizada como herramienta de negociación política para la obtención de recursos económicos adicionales a los presupuestados para el municipio.⁸⁶ Aunque pudiera pensarse que esta situación resultaba positiva (tanto por el presupuesto adicional como por la publicidad de acciones derivada de dicho presupuesto), lo cierto es que buena parte de los recursos que se consiguieron no satisfacían necesidades prioritarias de la población.⁸⁷ Según Moreno Hernández, las situaciones descritas (descuido a la política de transparencia y negociación de recursos para obras no prioritarias) son factores que pusieron en riesgo la continuidad del Partido Acción Nacional (PAN) en el gobierno local. Prueba de ello es el resultado de la elección local en 2009, en la que resultó ganador Borja Pimentel, con 7,596 votos contra 7,054 del candidato del PRI-Partido de la Revolución Democrática (PRD),⁸⁸ que contrastan con los de 2006, en los que el PAN obtuvo 7,505 votos contra 4,708 del PRI. Además, el proceso estuvo enmarcado en denuncias de fraude presentadas por el candidato del PRI-PRD ante el Tribunal Electoral Estatal⁸⁹ y por diversas manifestaciones sociales de inconformidad.⁹⁰

Por su parte, Borja Pimentel también se comprometió desde su campaña política a tener una administración “transparente”. Dados los hechos antes mencionados, la transparencia en la

⁸⁵ Entrevista con la Mtra. Moreno Hernández, b, *cit.*

⁸⁶ Esta situación fue comentada por Orozco Gutiérrez y corroborada por Moreno Hernández.

⁸⁷ Uno de los ejemplos más evidentes fue la instalación de un telescopio afuera del edificio de Presidencia Municipal con un costo de aproximadamente 400 mil pesos, el cual rara vez ha sido utilizado. Entrevista con la Mtra. Moreno Hernández, b, *cit.*

⁸⁸ Del total de estos votos, 6,077 correspondieron al PRI, 896 al PRD y 81 a la candidatura común (Datos del Instituto Electoral del Estado de Guanajuato, IIEEG)

⁸⁹ Según consta en el expediente 18/2009-III y acumulado 19/2009-III del Tribunal Electoral del Estado de Guanajuato (disponible en línea), entre las acusaciones se encontraban la compra del voto, la solicitud de Orozco Gutiérrez para que los funcionarios de la administración colaboraran con el candidato panista, la coacción a los ciudadanos para votar en favor del candidato del PAN so pena de perder apoyos de programas federales y estatales, etcétera.

⁹⁰ Por ejemplo, el 14 de julio de 2009, marcharon un estimado de 4,500 personas para solicitar la anulación de la elección, encabezados por el candidato del PRI-PRD, José Alberto Vargas. Dato obtenido de <http://www.oem.com.mx/esto/notas/n1243810.htm>

actual administración se ha utilizado como una herramienta de legitimación política.⁹¹ La estrategia que sigue Borja Pimentel, por tanto, no es la de gestionar recursos adicionales para el municipio, sino emplear los recursos disponibles y realizar aquellas obras que la población considera prioritarias. Dos situaciones sustentan además el uso de la transparencia como herramienta de legitimación: el tamaño del municipio y su reducida población, las cuales facilitan la vigilancia social en la ejecución de recursos.

Entre las características que Moreno Hernández detecta como distintivas de la gestión de Borja Pimentel respecto de la de Orozco Gutiérrez se encuentran la sistematización de actividades y la cercanía con la sociedad. Mientras que en la última las acciones no tenían en lo general una planificación, en la primera existe un calendario detallado de reuniones con funcionarios (de las cuales no se generan versiones estenográficas o actas como sucede con las sesiones de Cabildo), de visitas a comunidades, entre otras. Asimismo, la administración de Borja Pimentel ha establecido un gobierno de mayor proximidad a fin de aplicar y gestionar el presupuesto de tal forma que atienda a necesidades priorizadas por la población. Otra característica es que la política de transparencia está explícitamente reconocida en el Plan de Gobierno 2009-2012.⁹²

En cuanto corresponde a la política de transparencia, el único cambio fue el que se refiere a la visita a comunidades. Actualmente se cuenta con un “Lunes ciudadano” que se realiza en las instalaciones de la Presidencia Municipal. Las visitas a comunidades fueron sustituidas por “Jornadas Comunitarias”, las cuales siguen el mismo esquema de las primeras, con la diferencia de que se encuentran debidamente calendarizadas. El resto de las acciones (uso de equipos de sonido en los camiones de limpia, programa MAS, publicidad de trámites, entrega de boletines y folletos con información concerniente a las actividades gubernamentales, entre otras) continúan. A ello se agrega un sitio de internet alternativo al oficial en el cual se dan a conocer de forma más detallada las acciones y obras que lleva a cabo la administración,⁹³ y el uso de cuentas en las redes sociales Facebook y Twitter, ambas manejadas por el Presidente

⁹¹ Entrevista con la Mtra. Moreno Hernández, b, *cit.*

⁹² El Plan Municipal de Gobierno 2009-2012 contempla diversas acciones en materia de transparencia tales como la mejora en los procesos de automatización de información financiera para la publicación de la misma, el establecimiento de mecanismos para hacer más claras la administración y adquisición de bienes y servicios, el diseño y aplicación de encuestas de percepción ciudadana respecto de los mecanismos de transparencia, entre otras. Disponible en <http://jaralگو.گو.مخ/planmunicipaldegobierno.pdf>

⁹³ <http://jaral-gto.blogspot.com/>

Municipal.⁹⁴ Asimismo, la UAIP está a cargo de un Licenciado en Informática, situación que no se dio en la administración anterior.

La sistematización de actividades genera, a juicio de Moreno Hernández, una mayor presión sobre los funcionarios públicos para cumplir correctamente sus obligaciones, incluyendo aquellas en materia de transparencia. Asimismo, el reconocimiento jurídico con que cuenta la DDI permite a dicho departamento enfrentar en igualdad de condiciones a los titulares de las dependencias municipales en caso de que se nieguen a atender sus responsabilidades de transparencia. En ese sentido, según Moreno Hernández, en la presente administración no se han presentado casos de reticencia de funcionarios a entregar información como sucedió en la administración previa en el caso del titular de Tesorería.⁹⁵ La continuidad de 16 de los 23 funcionarios que integran la administración municipal más la continuidad del compromiso del Presidente Municipal por una gestión transparente, han inhibido comportamientos contrarios a la apertura.

La normatividad que rige la política de transparencia es un Reglamento Interno para la UAIP, el cual fue retomado y adaptado del que sugirió el Instituto de Acceso a la Información Pública del Estado de Guanajuato (IACIP). Se cuenta además con el manual de INFOMEX para el uso la plataforma de solicitudes de acceso a la información.⁹⁶ Es de notar que las dependencias no han generado lineamientos ni procedimientos para el manejo de la información. Las solicitudes de acceso a la información son respondidas con la entrega de toda la documentación correspondiente, es decir, no se elaboran versiones resumidas o sintetizadas. Sólo en ciertos casos se han generado versiones públicas de información.⁹⁷

⁹⁴ La cuenta de Facebook está registrada a nombre del Presidente Municipal. La cuenta de Twitter es @alfonsoborjap.

⁹⁵ La solicitud a la que hizo referencia la Mtra. Moreno Hernández es la UAI/120/08 “Sueldo quincenal durante el Ejercicio Fiscal 2007 con el desglose correspondiente. Monto recibido por concepto de aguinaldo en diciembre y sueldo quincenal actual del encargado de Catastro” que tardó 19 días en resolverse en favor del solicitante. Información disponible en: <http://jaralگو.gov.mx/ser/transparencia/info/xiii/solicitudes.pdf> (Consultado el 15 de mayo de 2011)

⁹⁶ La plataforma INFOMEX es una iniciativa del instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI) para homologar los sitios web de solicitudes de acceso a la información en los tres niveles de gobierno. El uso de INFOMEX en el municipio de Jaral del Progreso comenzó en enero del año pasado, después de que el gobierno estatal y el IACIP firmaron el convenio de participación y se capacitó a los titulares de las Unidades de Acceso a la Información en los municipios respecto a su utilización.

⁹⁷ Las solicitudes para las cuales se generaron versiones públicas son la UAI/187/2008 (Parte policiaco del 15 de noviembre de 2008 en la calle Reforma Agraria), UAI/197/2009 (Información de obras realizadas en el municipio 2007-2009), 00346810 (Curriculum Vitae y afiliación partidista del titular de la UAIP) y 00314310 (Nombres de personal liquidado en todas las dependencias municipales del 1° de julio de 2009 al 31 de julio de 2010, así como montos de liquidación).

IV. Test de congruencia

Como se asentó en el marco metodológico, el test de congruencia sirve para establecer paralelismos y patrones comunes entre los casos tomando como base el rastreo de procesos. En los casos analizados se buscó exponer de la forma más detallada posible el surgimiento y desarrollo de las políticas de transparencia en los municipios de Tamazula de Gordiano y Jaral del Progreso, a fin de identificar actores y hechos relevantes dentro del marco de las políticas. A continuación, se describen los puntos relevantes de dicho test.

a) Legitimidad

En los casos analizados, la política ha sido utilizada como herramienta de legitimación política. En el caso de Tamazula, la política surge dentro de un contexto de desconfianza, mientras que en Jaral del Progreso la permanencia de la política responde a un afán de legitimación. Como se mostró en el rastreo de procesos, en Jaral del Progreso la política de transparencia durante la administración 2006-2009 fue utilizada como herramienta de negociación de recursos y en parte de proyección personal de la entonces Alcaldesa, lo que condujo a resultados negativos expresados en el cerrado proceso electoral de 2009. El nuevo Alcalde retomó la estrategia de la administración anterior prácticamente en los mismos términos, pero utilizándola como un mecanismo para obtener la confianza ciudadana. Aunque las situaciones que dieron origen o continuidad a la política son distintas, el factor de legitimidad es común en ambos casos.

b) Limitaciones de los mecanismos de reproducción institucional

Las políticas públicas de corte estrictamente municipal se enfrentan a claras restricciones de temporalidad, tal y como quedó asentado en el primer apartado de este capítulo. Ello significa que las posibilidades de que se establezcan costos crecientes son bajas, aun cuando se cumplan condiciones como la permanencia del mismo partido político y la continuidad de la política. Si

Información disponible en:

<http://jaralgto.gob.mx/ser/transparencia/info/xiii/solicitudes.pdf> (Consultado el 15 de mayo de 2011)

bien el factor tiempo es exógeno a las administraciones locales (por hallarse estipulado legalmente), la movilidad de funcionarios (al menos en el caso de Jaral del Progreso dado que no fue posible hallar datos con base en evidencia documental para el caso de Tamazula) es una restricción fundamental para lograr costos crecientes, sobre todo cuando no hay procesos formalizados. Por tanto, tiempo e inestabilidad en el cargo parecen ser las limitaciones más importantes de la reproducción institucional.

c) Modificación de la gestión gubernamental

La transparencia se asume como uno de los ejes rectores de la acción gubernamental en los casos analizados. Sin embargo, la política de transparencia no ha afectado la forma de operación del gobierno local. En ambos casos no se cuentan con lineamientos para la producción, distribución y uso de la información, que son parte de los efectos esperados para la política. La transparencia pues, no funge como un propósito público tal y como se esperaría que fuese por el tipo de discurso que manejan los actores, sino que en realidad se convierte en un medio para legitimar la acción gubernamental. Prueba de ello es que, aunque la transparencia queda asentada como compromiso en planes de gobierno, no se reconoce ni se aprecia su trascendencia en términos de su potencialidad en cuanto al cambio en los patrones de funcionamiento de los gobiernos. Las políticas de transparencia parecen conformarse pues, con mejorar los estándares en la entrega y publicidad de información sin alterar la marcha de las organizaciones, ya que la publicidad de las sesiones de Cabildo,⁹⁸ (tanto como información de oficio, como su transmisión en vivo en el caso de Tamazula) cuando mucho apunta a llevar las discusiones y debates con mayor formalidad, sin alterar ni la toma de decisiones del Ayuntamiento, ni mucho menos la actividad gubernamental.

Es importante destacar ese punto ya que comprende actitudes diversas. Una de ellas es que las autoridades no se hallan convencidas de los efectos que puede tener la transparencia al asumirse como valor organizacional. Otra se refiere al hecho de que no existan “valores alineados” entre autoridades y funcionarios de mandos medios y superiores. Una tercera es que aún si los funcionarios asumieran la transparencia como valor, independientemente de las

⁹⁸ Considerando a las sesiones de Cabildo como reflejo de toma de decisiones, lo cual de cualquier modo no es uno de los efectos esperados.

motivaciones de las autoridades, su labor se vería sustancialmente modificada conforme cambien las prioridades de éstas últimas.

d) Cambios institucionales

En ambos municipios la política ha sufrido modificaciones. En Tamazula, por ejemplo, los horarios de programación cambiaron sustancialmente entre la administración 2004-2006 y la actual 2010-2012. Por su parte, en Jaral del Progreso se sistematizaron las reuniones con funcionarios, visitas a comunidades y los esquemas de atención a la ciudadanía.

Si bien los cambios en las políticas han sido mínimos, el problema de los nulos efectos observados respecto de los esperados teóricamente proviene desde los valores que se asignan. Ello significa que aun cuando la idea del “apuntalamiento” que señala Thelen (*vid. supra*) tenga sentido en el marco de las políticas analizadas (búsqueda de la supervivencia de la institución a través de ciertos grados de flexibilidad y adaptabilidad), lo cierto es que tales políticas no fueron impulsadas de acuerdo con los principios teóricos y analíticos expuestos en este documento. En todo caso, la política de transparencia respondería a los efectos esperados por las autoridades (obtención de legitimidad).

El cuadro que se muestra en las páginas siguientes resume los hallazgos tanto del rastreo de procesos como del test de congruencia.

Cuadro 2

Síntesis de resultados (Parte I)

Variable	Tamazula de Gordiano	Jaral del Progreso
Característica de la política	Canal de televisión	Acciones diversas
Temporalidad	2004 a la fecha	2006 a la fecha
Partido gobernante previo a la implementación de la política	PRI	PAN
Partido impulsor de la política	PAN	PAN
Continuidad en el poder del partido impulsor de la política	Sí	Sí
Tipos de conflicto que precedieron la puesta en marcha de la política	Proceso electoral local cerrado que fue anulado y repuesto	Ninguno, la política fue iniciativa directa de la entonces Alcaldesa
Tipos de conflicto dentro del contexto de continuidad de la política	Ninguno	Proceso electoral local cerrado, denuncias de fraude electoral y compra de votos, movilización social
Uso de la política	Mecanismo de legitimación (particularmente claro en el período 2004 – 2007)	- Mecanismo de negociación de recursos y proyección personal (2006 – 2009) - Legitimación (2009 a la fecha)

Síntesis de resultados (Parte II)

Variable	Tamazula de Gordiano	Jaral del Progreso
Reconocimiento de la política	No hay registro de la aportación de Canal 52 en términos de transparencia en los PMD 2007 – 2009 y 2009 – 2012	Se explicitan acciones en materia de transparencia en el Plan de Gobierno 2009 – 2012, pero no se reconoce la política implementada en el trienio previo
Reproducción institucional	Limitada por tiempo (1)	Limitada por tiempo y movilidad de funcionarios
Cambios institucionales	Marginales	Marginales
Gestión gubernamental	No hay evidencia de efectos en las variables de interés	No hay evidencia de efectos en las variables de interés

Fuente: Elaboración propia

(1) No se pudo determinar la movilidad de funcionarios para el municipio de Tamazula de Gordiano

CONCLUSIONES

Las políticas de transparencia, de acuerdo con Mauricio Merino,⁹⁹ exigen cambios organizacionales y esfuerzos adaptativos según las condiciones en las que actúan los gobiernos. Ello significa que cada gobierno debe desarrollar sus políticas de transparencia con base en sus propias capacidades administrativas, técnicas, tecnológicas y considerando además el entorno social, político y burocrático en que tales políticas serán implementadas. Como bien señala Merino, hay entonces “muchas políticas de transparencia”.

En este documento se analizaron dos experiencias de transparencia a nivel local desde un enfoque de políticas públicas como instituciones. Dicho enfoque parte de la idea de que las políticas son capaces de establecerse como “reglas del juego”, modelando comportamientos y generando efectos dentro de un proceso de evolución histórica. Por ello, una política pública que actúe como institución no es sólo aquella que permanece en el tiempo en cuanto a programa político (condición necesaria), sino aquella que haya sido capaz de reflejarse en costos crecientes en función de las conductas y problemas públicos que buscaba modificar y atender (condición suficiente).

Del breve análisis presentado, se desprende que los obstáculos para que una política de transparencia a nivel local se establezca como institución son dos en específico. En primer lugar, las motivaciones de los actores relevantes no se relacionan con los efectos teóricos esperados. Como se observó, la política de transparencia es más una herramienta de legitimación que un mecanismo para la mejora en la gestión gubernamental. La permanencia de la política parece incluso explicarse por ese mismo afán. En consecuencia, si la transparencia funge como herramienta de legitimación, ello implica que las políticas de transparencia no están sustentadas en una teoría del cambio social. En otras palabras, no se podrían catalogar como políticas, sino como elementos de discurso que pueden o no cambiar según su rentabilidad en términos político-electorales. El hecho de que las políticas no aparezcan siquiera mencionadas en documentos como el Plan Municipal de Desarrollo o el Plan de Gobierno Municipal refuerza el argumento de que la transparencia opera a nivel de discurso.

En segundo lugar, la movilidad de funcionarios inhibe no sólo el aprendizaje organizacional sino también las posibilidades de formalizar el manejo de la información. Si hay “muchas

⁹⁹ Merino, Mauricio, *op. cit.*, 2006, pp. 153 – 155.

políticas de transparencia” según contextos municipales concretos, también es cierto que cada dependencia de la administración pública maneja su propia información de modo diferente. Por ello, la estabilidad laboral de los funcionarios municipales no sólo incidiría en el aprendizaje, sino eventualmente en la formalización de procedimientos dados los efectos esperados de la política.

Los puntos antes expuestos, aunque parezcan obviedades, no lo son del todo. A pesar de lo lógico que es intuir que las administraciones locales precisan de un tiempo mayor a los tres años para llevar a cabo sus labores y que incluso la reelección es necesaria, lo fundamental es que las políticas de transparencia se visualicen como endógenas al propio gobierno local. Ello no es un reto menor, puesto que parte de la modificación de valores que las autoridades otorgan a la transparencia y posteriormente de cómo tales valores son transmitidos hacia los funcionarios municipales e internalizados por estos.

El análisis aquí ofrecido carece de un mayor acercamiento con los funcionarios públicos.¹⁰⁰ Sin embargo, ello no invalida en forma alguna los resultados obtenidos ya que la información recabada apunta inequívocamente a que la política ha sido empleada fundamentalmente como un medio de legitimación. Además, no se hallaron pruebas de formalización en las variables de interés. Este punto merece recalcarlo puesto que resulta innecesario intentar relacionar efectos esperados no observados a la política. En otras palabras, es imposible indagar si los efectos esperados son o no resultado de una política cuando tales efectos no fueron siquiera observados.

Dado que no es posible generalizar con únicamente dos casos, la pregunta de investigación que se abre es: ¿cuáles son las condiciones (necesarias y suficientes) para que una política pública de transparencia sea una institución? Más allá de la evidente persistencia de la política, otras han sido sugeridas: estabilidad en el cargo y apropiación de la transparencia como valor organizacional. La ampliación de mandato y la posibilidad de reelección por su parte, sólo tendrían razón de ser si las condiciones antes apuntadas se cumplieran.

Desde una óptica particular, la respuesta radica en los actores: autoridades electas, funcionarios municipales y sociedad. En el caso de los primeros, se ha señalado insistentemente que lo fundamental es que la transparencia sea apropiada como una intención política y valorada como una herramienta fundamental en el proceso de toma de decisiones y en la implementación

¹⁰⁰ Se envió a los funcionarios municipales de ambos municipios un cuestionario vía correo electrónico el día 23 de mayo de 2011. No se obtuvo respuesta de ningún funcionario.

de políticas públicas. La transparencia, desde este punto de vista, se hallaría detrás del resto de las políticas. Para lograr tal objetivo, coadyuvarían no sólo la formalización de procesos en el manejo de información de las dependencias, sino también esquemas permanentes de capacitación a funcionarios públicos que traten de forma sencilla y comprensible los principios de la teoría institucional y el modelo de agente – principal en términos de la política de transparencia. Es válido, además, convencer a los funcionarios públicos y autoridades electas que políticamente resulta más redituable la transparencia a nivel de acciones más que de discurso. Hablar de transparencia eventualmente podría de ser fructífero para la obtención de votos y el desarrollo de una carrera política cuando se caiga en cuenta que se ha hecho poco al respecto. Un gobierno legitimado será aquel que incremente efectivamente la confianza ciudadana, sobre todo en espacios como el local donde las posibilidades de vigilancia de la labor gubernamental son mayores.

En cuanto concierne a la ciudadanía, se precisan también esquemas más efectivos de socialización que estén dirigidos más a la explotación que al simple empleo de la transparencia. Para cambiar la forma en que funcionan las organizaciones gubernamentales no basta con solicitar información, ya que en muchos casos los datos solicitados corresponden a las obligaciones de transparencia. Se trata más bien de encauzar la demanda de información hacia aspectos sensibles de la gestión gubernamental, tales como los procesos decisorios al interior de las dependencias, los motivos y justificaciones que sustentan tales decisiones, por citar sólo algunos ejemplos.

Para todos los casos (funcionarios, autoridades, sociedad), resulta imprescindible un reajuste de pensamiento: información no es documentación, información es el registro documentado de acciones y omisiones. En consecuencia, la información es el insumo más importante dentro del conjunto de relaciones entre sociedad y gobierno. El municipio, a la luz de lo sugerido en este texto, es sin duda el lugar más adecuado para encaminar las relaciones antes mencionadas y la política de la transparencia en la dirección deseada.

Bibliografía

Aguilar, Rivera José Antonio, “Transparencia y democracia: claves para un concierto”, *Cuadernos de Transparencia*, número 10. México, IFAI, 2008

Aguilar, Villanueva Luis F., *Política pública y democracia en América Latina: Del análisis a la implementación*, Miguel Ángel Porrúa, 2009.

Arroyo, Alejandro Jesús e Israel Corvera Valenzuela. “Descentralización hacia los municipios y desarrollo socioeconómico regional” en Miguel Bazdresch Parada y Fausto Díaz Montes, *El gobierno local del futuro: nuevo diseño del municipio, Memoria del Tercer Congreso de la Red de Investigadores en gobiernos locales mexicanos*, IGLOM, México, 2005, pp. 269 – 290.

Baragli, Néstor. “Políticas públicas de Transparencia”, *Derecho Comparado de la Información*, vol. I, núm. 5, enero-junio, UNAM, 2005, pp. 21 – 42.

Cejudo, Guillermo, *Capacidades para la transparencia y la rendición de cuentas en el ámbito municipal*, Texto preparado para el Congreso Internacional Municipalista, Marzo 2010.

Cejudo, Guillermo y Alejandra Ríos. “La rendición de cuentas del gobierno municipal” en Merino *et al* (coords.), *La estructura de la rendición de cuentas en México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2010, pp. 87 – 114.

Comisión Estatal de Información Gubernamental (CEIG) de Querétaro, *Derecho de Acceso a la Información Pública y la Transparencia Local. Prácticas, experiencias y opiniones*, CEIG, México, 2009.

Fung, Archon, Mary Graham y David Weil, *Full disclosure: The politics, perils and promises of targeted transparency*, Cambridge University Press, New York, 2007.

Gerring, John, *Case Studies Research, Principles and Practices*, Cambridge University Press, New York, 2007.

Goldstone, Jack, “Comparative Historical Analysis and knowledge accumulation in the study of revolutions” en James Mahoney y Dietrich Rueschemeyer (editores), *Comparative Historical Analysis in Social Sciences*, Cambridge University Press, New York, 2003, pp. 41 – 90.

Grindle, Merilee, *Going Local. Decentralization, Democratization and the promise of good governance*, Princeton University Press, 2007.

Heald, David, “Transparency as an instrumental value” en Christopher Hood & David Heald (eds.), *Transparency: The Key to Better Governance?* Oxford University Press, 2006, pp. 59 – 73.

Mahoney, James, “Path Dependence in Historical Sociology” en *Theory and Society*, Kluwer Academic Publishers, Netherlands, 2000, pp. 507 – 548.

Mahoney James y Dietrich Rueschemeyer, “Comparative Historical Analysis: Achievements and Agenda” en James Mahoney y Dietrich Rueschemeyer (editores), *Comparative Historical Analysis in Social Sciences*, Cambridge University Press, New York, 2003, pp. 3 – 40.

Merino, Mauricio, “Muchas políticas y un solo derecho” en Sergio López-Ayllón (coord.), *Democracia, Transparencia y Constitución: Propuestas para un debate necesario*, IFAI, Instituto de Investigación Jurídicas UNAM, 2006, pp. 127 – 155.

----- “La transparencia como política pública” en John M. Ackerman (coord.) *Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y Estado de derecho*, Siglo XXI Editores, México, D.F., 2008, pp. 240 – 262.

Nicholson, Norman, “Policy choices and the use of the state power: The work of Theodore J. Lowi” en *Policy Sciences* 35, 167, Kluwer Academic Publishers, 2002, pp. 163 – 177.

North, Douglass, “A Transaction Cost Theory in Politics”, *Journal of Theoretical Politics*, 2 (4), Sage Publications, 1990, pp. 355 – 367.

----- *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. Fondo de Cultura Económica, México, 2006.

Pierson, Paul, *Politics in Time*, Princeton University Press, 2004.

----- “Public Policies as Institutions” en Ian Shapiro, Stephen Skowronek y Daniel Galvin (eds.), *Rethinking Political Institutions, The Art of the State*, New York University Press, 2006, pp.

Part, Andrea, “The more closely we are watched, the better we behave?” en Christopher Hood & David Heald (eds.) *Transparency: The Key to Better Governance?* Oxford University Press, 2006, pp. 91 – 103.

Roberts, Alasdair, “Dashed expectations: governmental adaptation to transparency rules”, en Christopher Hood & David Heald (eds.) *Transparency: The Key to Better Governance?* Oxford University Press, 2006, pp. 107 – 125.

Schedler, Andreas, ¿Qué es la rendición de cuentas?, *Cuadernos de Transparencia*, número 3, IFAI, 2008.

Stirton, Lindsay y Martin Lodge, “Transparency Mechanisms: Building publicness into public services”, *Journal of Law and Society*, Vol. 28, No. 4, 2001, pp. 471 – 489.

Subirats, Joan, Peter Knoepfel, Corinne Larrue y Frédéric Varone, *Análisis y gestión de políticas públicas*, Ariel, España, 2008.

Thelen, Kathleen, “How Institutions Evolve” en James Mahoney y Dietrich Rueschemeyer, en James Mahoney y Dietrich Rueschemeyer (editores), *Comparative Historical Analysis in Social Sciences*, Cambridge University Press, New York, 2003, pp. 208 - 240.

Ugalde, Luis Carlos. *La rendición de cuentas en los gobiernos estatales y municipales*. Serie Cultura de la Rendición de Cuentas, núm. 4, México, Auditoría Superior de la Federación, 2002.

Vergara, Rodolfo. “La transparencia como problema”, *Cuadernos de Transparencia*, número 5. México, IFAI, 2005.

Worthy, Ben. “More open but not more trusted? The effect of the Freedom of Information Act 2000 on the United Kingdom Central Government”, *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, Vol. 23, No. 4. Wiley Periodicals, 2010, pp. 561 – 582.

Ziccardi, Alicia, “La tarea de gobernar: las ciudades y la gobernabilidad” en Alicia Ziccardi (coord.) *La tarea de gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas*, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, 1995, pp. 13 – 37.

Referencias adicionales

Entrevistas con la Lic. Paulina Marisol Moreno Hernández. Entrevistas realizadas el 11 de diciembre de 2009 y 17 de marzo de 2011.

Entrevista con la Lic. Verónica Orozco Gutiérrez. Entrevista realizada el 9 de diciembre de 2009.

Entrevista con el Mtro. Raúl Solís Barrueta. Entrevista realizada el 10 de octubre de 2009.

Sitios web consultados

<http://www.congreso jalisco.gob.mx>

<http://www.eltravieso.com.mx>

<http://www.iepcjalisco.org.mx>

<http://www.ieeg.org.mx>

<http://jaral-gto.blogspot.com>

<http://www.jaralگو.گوب.مخ>

<http://mx.groups.yahoo.com>

<http://www.oem.com.mx>

<http://www.premiomunicipal.org.mx>

<http://www.tamazuladegordiano.gob.mx>

<http://www.triejal.gob.mx>