



**Universidad del País Vasco – Euskal Herriko Unibertsitatea**

**LA GESTACION, TRANSFORMACION E INICIO DEL  
COLECTIVO CIMTRA DESDE UNA PERSPECTIVA  
CONCEPTUAL Y METODOLOGICA**

Dr. Pedro Ibarra  
"Acción colectiva: Nuevas formas de participación"

Doctorado en Gobierno y Análisis Político Comparado

Jaime Villasana Dávila  
[www.localeando.com](http://www.localeando.com)  
Febrero de 2007  
Bilbao, País Vasco

## INDICE

Introducción.....	3
1. Una nueva etapa.....	4
1.1 Construcción de un escenario <i>ad hoc</i> .....	4
1.1.1. Inicio del sexenio del “cambio”; se dispara un deseo.....	6
1.1.2. El municipio; el gobierno olvidado.....	8
2. Colectivo CIMTRA; los orígenes y sus razones.....	10
2.1. Atendiendo un nuevo nicho.....	10
2.2. Nacimiento del Colectivo CIMTRA.....	18
2.3. La transparencia como enfoque.....	19
2.4. El colectivo, la herramienta, su metodología y otras cuestiones...21	
2.4.1. Definiendo las reglas de operación y participación.....	24
2.5. Inicia su aplicación.....	28
2.5.1. Los primeros resultados.....	30
3. Reflexiones sobre los inicios del Colectivo CIMTRA.....	34
3.1. El Colectivo CIMTRA como espacio de participación.....	34
3.2. Ubicando al Colectivo CIMTRA como organización civil.....	38
4. Conclusiones.....	42
5. Bibliografía y otras fuentes de información.....	46

## Introducción

Las páginas aquí redactadas describen la incubación, desarrollo, transformación y aplicación de una herramienta administrada por un grupo de organizaciones civiles y enfocada en medir el nivel de transparencia de los municipios mexicano que, dado el momento de su surgimiento, cubrió un nicho de participación hasta entonces desatendido.

Se detalla como inicialmente un grupo de funcionarios federales concibieron una herramienta con fines evaluatorios bajo la perspectiva de generar un programa que complementara los esfuerzos del gobierno federal por disminuir los altos índices de opacidad y corrupción en el país. Su interacción con actores civiles, académicos, empresarios y municipalistas fue ocasionando no solo el enriquecimiento conceptual y metodológico de dicha herramienta, sino también la “independencia” de la misma de las manos gubernamentales. Es decir, entre más se vinculaba con otros actores, la herramienta iba dejando de pertenecerle a sus diseñadores iniciales.

Posteriormente se describe y analiza como fue dándose el proceso de transformación y re-adequamiento de la herramienta (conformada en su esencia por un cuestionario respaldado por un marco teórico), una vez que ésta ha quedado en manos de un grupo de organizaciones civiles, que en un momento determinado decidieron adoptar el nombre de Colectivo CIMTRA (Ciudadanos por Municipios Transparentes). Esta evolución, que representa todo un traspaso visionario y un cambio de perspectiva (de gubernamental a civil), conlleva a incluir en la herramienta una alta dosis de contenido ciudadano, cuando inicialmente contenía un mayor enfoque gubernamental debido a su origen. Se menciona, por ejemplo, como dos de los cuatro motivos que dieron origen a la herramienta, fueron modificados para atender un interés ciudadano.

En seguida se observa como las organizaciones protagonistas van aprendiendo sobre la marcha respecto al como aplicar dicha herramienta en medio de un escenario gubernamental no acostumbrado a ser medido o evaluado por grupos civiles. En ese instante se enfrentan a un paradoja de si optar por una estrategia “unilateral”, que fácilmente puede conllevar a enfrentamientos y mayores resistencias del gobierno municipal, o bien “bilateral”, esa que incorpora su cooperación pero sin sumirse ante él.

Finalmente se expresan algunos razonamientos y reflexiones sobre este nuevo espacio de participación (Colectivo CIMTRA), sus características, potencialidades y algunos retos. Se termina con una ubicación del colectivo dentro de una clasificación elaborada por el autor de acuerdo a su experiencia en el mundo de las organizaciones civiles mexicanas. Dicha clasificación se desarrolla en base al voluntarismo y al profesionalismo que una organización civil puede tener como tal, en el sentido de que ésta última (organizaciones profesionales) reciben una remuneración económica para arribar a sus metas.

## 1. Una nueva etapa

### 1.1 Construcción de un escenario ad hoc

Si a nivel mundial los temas de la transparencia, acceso a la información pública y rendición de cuentas comenzaron a ocupar un lugar importante en el escenario socio-político internacional gracias al fin de la guerra fría, reflejándose por ejemplo en el nacimiento de Transparencia Internacional en 1993, en México vinieron a posicionarse una vez que el tema electoral tuvo su punto de inflexión en el año 2000 con el triunfo de Vicente Fox Quesada (PAN, Partido Acción Nacional) por la Presidencia de la República, después de 70 años de gobiernos priístas (PRI – Partido Revolucionario Institucional).

Pero lo que convino posteriormente a la elección presidencial antes citada respecto al tema que nos ocupa, tiene un punto de partida veintitrés años atrás al cual es obligatorio referirse; la reforma en 1977 al artículo sexto de la Constitución federal donde se plasma por primera vez que “El derecho a la información será garantizado por el Estado”. Pero las condiciones políticas, sociales y culturales no estaban dadas para que ello aconteciera en el momento. Otras eran las ocupaciones y preocupaciones no solo del régimen priísta sino de los distintos actores políticos, sociales y empresariales, tales como el económico (las crisis económicas sexenales comenzaban a escribir su historia), la estabilidad social, la tolerancia política a partidos de izquierda y la definición de leyes electorales justas.

Posteriormente, la todavía extrema rigidez del régimen (que iba cediendo a cuenta gotas), la muy frágil situación financiera del país y la acumulación de conflictos multidisciplinares, destacando una burocracia que lo corrompía todo, obligaron al entonces nuevo presidente (Miguel de la Madrid Hurtado, 1982-1988) a emprender una serie de reformas amparadas bajo su principal lema electoral “Por la renovación moral de la sociedad”. Una de esas acciones conllevó al Ejecutivo federal a crear en 1983 un sistema de contralorías gubernamentales en los tres órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal) que, lejos de convertirse en un aliciente para atemperar los problemas de la corrupción y fomentar una mayor transparencia a la gestión gubernamental, se convirtió rápidamente en una herramienta para perseguir adversarios políticos no comulgantes con el sistema priísta y gubernamental. En segundo plano había quedado el objetivo natural de dichas contralorías, cuyos vicios eran; a) un sometimiento al ejecutivo respectivo (federal, estatal o municipal), b) un ente que “lavaba la ropa en casa” para no mermar electoralmente al partido de estado y c) un enfoque persecutorio y reactivo incapaz de mejorar el proceso respectivo por donde acontecían las fugas de recursos.

La década de los 90s absorbió casi por completo la energía colectiva de la sociedad mexicana tratando de procesar el *shock* ocasionado por la irrupción del ejército zapatista en Chiapas en 1994 y en seguir construyendo un sistema electoral de mayor confiabilidad<sup>1</sup>, el cual venía apuntalándose con los logros

---

<sup>1</sup> En 1989 se crea el Instituto Federal Electoral (IFE). En 1994 se llevó a cabo una reforma electoral que lo ciudadanizó y despartidizó. Posteriormente en 1996 se reformó la Constitución federal para otorgarle personalidad jurídica y patrimonio propios. La reforma electoral estaba prácticamente concluida y con ello se garantizaban elecciones libres y justas.

electorales de los partidos de oposición en decenas de municipios (destacando Monterrey -1995-, Guadalajara -1995- y Ciudad de México -1997-) y en algunos estados (Baja California -1989-, Chihuahua -1992-, Jalisco -1995-, Zacatecas -1998-, Aguascalientes -1998-).

Otro suceso importante acontecido anterior al triunfo de Vicente Fox en el 2000 y que de alguna manera continuó pavimentando el camino de la transparencia, fue el triunfo electoral de la oposición en las elecciones federales de 1997, permitiéndoles obtener por primera vez, en décadas, una mayoría de curules en la Cámara de Diputados. Este hecho, singular para la historia política reciente del país, ofreció la oportunidad a los partidos opositores de exigir información al gobierno federal, encabezado en ese entonces por el priísta Ernesto Zedillo (1994-2000), en base a un pobre marco jurídico existente y a la naturaleza propia de un sistema democrático y republicano, en el cual el Ejecutivo debe rendir cuentas al Legislativo. La colosal pared que impedía observar las entrañas del Ejecutivo, y de los gobiernos estatales y municipales en general, comenzaba a mostrar grandes fisuras.

Este mismo sentimiento de exigencia de los actores políticos fue permeando a las organizaciones civiles, quienes hasta entonces habían lanzado gritos desentonados, ambiguos y débiles argumentando su derecho a saber sobre el actuar gubernamental. La sociedad luchaba por perfeccionar la aún endeble libertad política que se alcanzada a nivel local e iba colocando, a veces a contracorriente de los deseos gubernamentales, ladrillos democráticos que más tarde se convertirían en columnas de la democracia.

Era el tiempo también del nacimiento de numerosas organizaciones ciudadanas que luchaban ya no solo por mayores libertades políticas, sino también por libertades civiles y el respeto de los derechos humanos. En este contexto, sería hasta principios de 1999 cuando surge la primera ONG en el país enfocada netamente al combate a la corrupción (la contracara de la transparencia) y cuya cobertura se enfocaba especialmente en el ámbito federal, Transparencia Mexicana, la cual mantuvo un actuar discreto pero potencializado a partir del 2000.

Cabría hacer un paréntesis respecto a la alternancia en el poder acontecida en los 90s en muchos de los gobiernos municipales y varios estatales, donde, de entrada, se hubiera esperado un estrepitoso vuelco hacia novedosos estándares para el ejercicio del poder, entre ellos la transparencia y rendición de cuentas. Pero la cultura de la opacidad y de la corrupción también había sido hospedada en la sociedad, y por lo tanto también en las “nuevas” autoridades, siendo solo cuestión de ponerse al poder para que esta se hiciera presente. Ningún gobierno estatal o municipal en manos de la oposición legisló y garantizó jurídicamente a favor de la transparencia y el acceso a la información durante la década de los 90s. La excusa principal de toda autoridad seguía basándose en la ausencia de un marco legal para ofrecer la apertura de expedientes y archivos gubernamentales, además de una voluntad política casi inexistente.

Sin embargo, dentro del inconsciente colectivo se ubicaban ciertas exigencias que habían permanecido por largo tiempo en la penumbra y ahora comenzaban a mostrar su rostro. Los temas de la equidad de género, el respeto por el medio ambiente, las libertades sexuales, la ética pública y el acceso a la información pública gubernamental, que aglutina a la transparencia y rendición de cuentas, arribaron con el cambio de gobierno federal.

### **1.1.1 Inicio del sexenio “del cambio”; se dispara un deseo**

El triunfo de Vicente Fox en las elecciones del 2000 tuvo múltiples efectos en México. Los más obvios fueron la consolidación del sistema electoral y el cambio de régimen priísta cuya duración se había extendido por poco más de 70 años<sup>2</sup>. Otro cambio primordial fue el ajuste focal de la sociedad civil en cuanto a los temas públicos. Ahora parte de esa mirada colectiva tenía como enfoque el tema de la transparencia, la rendición de cuentas y el acceso a la información pública gubernamental. Un nuevo deseo se estaba desarrollando.

Los inicios no fueron nada sencillos pero el tema avanzó con suma rapidez. El primer movimiento gubernamental aconteció en un municipio, Monterrey, en octubre de 2000, es decir a tan solo tres meses de las elecciones federales. Ahí se lanzó una iniciativa para crear una Comisión Ciudadana de Transparencia. Si bien el impacto real a favor de la transparencia fue muy limitado, el impacto mediático fue muy efectivo. El tema rápidamente ocupó espacios en los medios y en consecuencia el tema era requerido a los políticos de toda índole.

Otro acontecimiento importante aconteció en 2001 cuando Transparencia Mexicana presentó la Encuesta Nacional de Corrupción y Buen Gobierno (ICBG). Era la primera vez que se medían en México las experiencias y percepciones de los ciudadanos sobre la corrupción en 38 servicios públicos ofrecidos por los tres niveles de gobierno y por particulares<sup>3</sup>. El resultado del ICBG-Nacional (o global) se ubicó en los 10.6 puntos (donde el ideal es 0, cero). Los resultados por Estado arrojaron que el Estado de Colima obtuvo un ICBG de 3.0, lo que lo ubicaba como la entidad donde la percepción de la corrupción era menor. Por su parte el Distrito Federal obtenía un ICBG de 22.6, el peor del país. La publicación de los resultados antes mencionados causaron igualmente un gran impacto mediático y como era de esperarse, muchos gobernadores, cuyos Estados obtuvieron los peores resultados, recriminaron el modelo de evaluación y otros en cambio los aceptaron y con el tiempo diseñaron programas especiales para revertir la percepción ciudadana.

Paralelamente otras instituciones comenzaron a trabajar en dos frentes; a) la elaboración y aprobación de leyes sobre el derecho a la información, destacando el Grupo Oaxaca<sup>4</sup>, un grupo de investigadores y académicos cuyo

---

<sup>2</sup> El Partido Nacional Revolucionario (PNR), antecesor del PRI, fue fundado en 1929 y desde entonces y hasta el año 2000 ostentó el poder Ejecutivo federal. En 1946 cambio su nombre por el actual.

<sup>3</sup> Transparencia Mexicana ha elaborado tres ediciones del ICBG; 2001, 2003 y 2005.

<sup>4</sup> Para mayor información se recomienda leer la ponencia *Movilización de opinión pública en México, el caso del Grupo Oaxaca* del Dr. Juan Francisco Escobedo. Ponencia para el I Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, celebrado en Salamanca, España, en julio de 2002. Disponible en la Internet en la dirección <http://www.saladeprensa.org/art417.htm> Fecha de consulta 1 de Febrero 2007.

rol fue fundamental para la aprobación en 2003 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LFTAIP), y b) la medición y/o evaluación de la corrupción en gobiernos, principalmente federal y estatales, por parte de entes académicos y privados.

Respecto del segundo frente, varias fueron las herramientas desarrolladas e implementadas. Dado a conocer en 2001, el Índice de Opacidad desarrollado por la PricewaterhouseCoopers (PWC) es uno de ellos. Su objetivo es calcular el costo económico de la corrupción y de otras prácticas y ordenamientos legales que resultan opacos o no transparentes. Para calcular su Índice de Opacidad, PWC utiliza en una ecuación sumatoria las variables de nivel de corrupción, marco legal, situación económica, aspectos regulatorios y aspectos contables<sup>5</sup>. El mercado meta de este índice son las empresas, quienes necesitan información sobre el tema para visualizar los escenarios de corrupción y opacidad a los cuales se enfrentarían en las zonas donde pensaban invertir. En México era (y quizás lo sigue siendo) común la inclusión de partidas financieras especiales para solventar este “gasto operativo” dentro de las operaciones.

Por otra parte, el Tecnológico de Monterrey, en colaboración con el Banco Mundial, desarrolló el programa Gobierno Abierto y Participativo (GAP) cuyo propósito era diseminar experiencias de mejoras prácticas y conocimiento en el área de combate a la corrupción a nivel municipal. Esto con la finalidad de ayudar a crear un gobierno local transparente, resaltando la credibilidad y la eficiencia contable, promoviendo la participación ciudadana y fomentando la corresponsabilidad del gobierno y sociedad en la entrega de servicios públicos<sup>6</sup>.

Para el logro de su meta (Anticorrupción), el programa GAP trabaja en los rubros de los sistemas de información, el control de la discrecionalidad, rendición de cuentas y el fortalecimiento de la sociedad civil. Nótese la clara diferencia respecto a las variables utilizadas por PricewaterhouseCoopers, las cuales son netamente para uso empresarial, en cambio la del GAP incluye la variable de fortalecimiento de la sociedad civil, es decir, sin la participación de ésta, la ecuación de la lucha contra la corrupción simplemente iba a estar incompleta.

Respecto de los tres modelos antes citados cabe comentar que el de Transparencia Mexicana (TM) y el de PricewaterhouseCoopers arrojaban datos numéricos y/o cuantitativos que permitían ubicar fácilmente en una escala los avances o retrocesos de las entes evaluadas. Por su parte, el programa GAP y PMA anticorrupción del Tecnológico de Monterrey se enfocaba mayormente en la generación, identificación y promoción de buenas prácticas

---

<sup>5</sup> Todas las variables del Índice de Opacidad poseen el mismo peso numérico. Información obtenida de The Opacity Index. Fecha de publicación y actualización en Internet desconocida [citado 9 de Septiembre 2001]. <http://www.opacityindex.com>

<sup>6</sup> El GAP incluía el desarrollo de un Plan Municipal Anticorrupción (PMA). Tomado de la presentación en Power Point *Análisis Comparativo del Sistema de Evaluación para la Transparencia Municipal*. Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM), 2001.

gubernamentales. Otras características de los modelos descritos se indican a continuación:

Características principales de los sistemas de medición de la corrupción y de la transparencia existentes a 2001

DESARROLLADOR	MODELO	CARACTERÍSTICAS
Transparencia Mexicana	Índice de Corrupción y Buen Gobierno	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Enfoque nacional y estatal</li> <li>• Resultado numérico</li> <li>• Pretende difundir experiencias exitosas en diferentes países</li> <li>• Buscar compartir proyectos</li> <li>• Promueve el aprendizaje de errores</li> <li>• Busca identificar vacíos y debilidades en la estructura nacional</li> <li>• Índice basado en percepciones</li> </ul>
Pricewaterhouse Coopers	Índice Opacidad	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Enfoque nacional</li> <li>• Resultado numérico</li> <li>• Determina relación con variables económicas como desviaciones de flujos de capital</li> <li>• Analiza ordenamientos legales</li> <li>• Dirigido a empresas principalmente</li> </ul>
Tecnológico de Monterrey y Banco Mundial	Gobierno Abierto y Participativo GAP	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Enfoque municipal</li> <li>• Diseminar-difundir experiencias exitosas</li> <li>• Revisa y analiza procesos administrativos y contables</li> <li>• Identifica incentivos y mecanismos que facilitan la corrupción en el Gobierno.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia con datos del documento *Análisis Comparativo del Sistema de Evaluación para la Transparencia Municipal*. SECODAM, 2001.

### 1.1.2 El municipio; el gobierno olvidado

Como se describió en el apartado anterior, la “ola de la transparencia y anticorrupción” tomo dimensiones considerables con el cambio de gobierno federal, trayendo consigo no solo reproches y declaraciones de actores civiles y empresariales que censuraban los altos niveles de corrupción en el sistema gubernamental mexicano, sino el diseño de modelos que transformaban los hechos o el sentir público a “números”, facilitando con mucho la elaboración de diagnósticos y estrategias para combatir el problema.

Sin embargo, el nivel de penetración de dicha ola en los tres ordenes de gobierno en México poseía alcances diferentes. El orden de gobierno municipal continuaba su gestión con los mismos estándares de opacidad y cerrazón porque no existía un mecanismo que hiciera lo mismo que el ICBG, aun y cuando éste únicamente media percepción y no acciones concretas de los gobiernos. Si bien el municipio era “atendido” por el programa de Gobierno Abierto y Participativo (GAP) del Tecnológico de Monterrey, éste se enfocaba en la ubicación de buenas prácticas, su análisis y posterior difusión, pero no las medía para ubicarlas en una escala numérica, y sin este hecho resultaba difícil para el ciudadano “de a pie” interpretar primero, qué y cómo se consideraba una buena práctica, y segundo, ubicar al municipio de referencia en una escala numérica como la utilizada en el sistema escolar.

Bajo este contexto el municipio, el gobierno más cercano a la gente, quedaba nuevamente relegado de la atención, enfocada mayormente en el gobierno federal y estatales, aun y cuando un municipio inició antes que cualquier otro orden de gobierno, autoridad o institución pública, acciones para abordar el tema de la transparencia y del acceso a la información pública de manera sistemática.

Efectivamente y tal como se señaló en párrafos pasados, el Municipio de Monterrey, ubicado en el Estado de Nuevo León, lanzó, por octubre del 2000, una iniciativa para crear una Comisión Ciudadana de Transparencia. Criticada por unos (dado que en un principio no tenía sustento legal) y apoyada por otros (grupos civiles), esta figura externa al aparato gubernamental se convirtió en uno de los pilares para que, posteriormente, se comenzara a regular el acceso a la información a principios del 2001, aprobándose su reglamento formal en octubre del mismo año<sup>7</sup> y a tan solo 10 meses del cambio de gobierno federal.

Conforme la experiencia “Monterrey” se hacía más conocida y sus resultados más palpables, el temor inicial comenzó a verse mermado. Otros gobiernos locales, desafortunadamente pocos, iniciaron programas especiales de rendición de cuentas y de información a la ciudadanía, generándose con ello un sano ambiente de competencia. Municipios como Corregidora (Querétaro), Mazatlán y Guasave (Sinaloa), Texcoco, Ixtlahuaca y Nezahualcoyotl (Estado de México), Apizaco (Tlaxcala), Villahermosa (Tabasco), entre otros más, fueron sobresaliendo en el tema (incluso más que los gobiernos estatales y el mismo federal) al grado que algunos fueron recopilados y citados en el documento de buenas prácticas elaborado por SECODAM e ICMA titulado “14 Acciones básicas para la Transparencia Municipal”,<sup>8</sup> el cual contribuyó a la promoción de la transparencia porque ayudó a ubicar el grado de esfuerzo ejercido de algunos municipios, estableció parámetros y le puso un “rostro” a sus trabajos.

Pero no todo marchaba a buen paso a pesar de los avances considerables que iban observándose y varias eran las razones; a) infinidad de buenas prácticas no alcanzaban a institucionalizarse en las gestiones de gobierno que los habían implementado, b) la mayoría de municipios seguía transitando por los mismos caminos de la opacidad, y c) la ciudadanía no podía ubicar, palpar y procesar con facilidad los avances de sus gobiernos municipales debido a la ausencia de un parámetro numérico. Adicionalmente, se tornaba necesario reconocer que no era lo mismo activar procesos de esta naturaleza en 2 mil 435 municipios mexicanos, que hacerlo en un gobierno federal o en 32 entidades federativas.

---

<sup>7</sup> El primer Estado en legislar y emitir una ley sobre el tema fue Jalisco en diciembre de 2001. En junio del 2002 se aprueba la Ley aplicable para el gobierno federal.

<sup>8</sup> Publicación conjunta de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM) y la Asociación Internacional de Administración de Ciudades y Condados (ICMA, por sus siglas en inglés). Mayo de 2002. Posteriormente se editó una segunda parte del mismo en abril de 2004 y donde colaboraron INAFED y Proyecto Atlatl, además de ICMA y SECODAM. Ambos documentos disponibles en [www.icma.org/latinoamerica](http://www.icma.org/latinoamerica)

## 2. Colectivo CIMTRA; los orígenes y sus razones

### 2.1 Atendiendo un nuevo nicho

Era claro que un vacío se mantenía presente, respecto a las mediciones de acceso a la información, la corrupción, transparencia y opacidad, al inicio del nuevo gobierno federal. Como se detalló renglones atrás, los sistemas hasta entonces existentes no incluían al municipio en su métrica y no vinculaban la participación directa de la sociedad, actor importantísimo para este rubro, en las tareas de evaluación. En este sentido, a nivel municipal la cultura democrática de los ciudadanos en el tema seguía atada a los viejos parámetros; discrecionalidad sobre la información difundida por el gobierno, participación ciudadana reducida a actos meramente de denuncia e inexistencia de procesos que promovieran la participación conjunta de gobierno y sociedad en el diseño de mecanismos para emprender ajustes y reformas puntuales, no únicamente jurídicas sino de cultura laboral y como nueva filosofía de servicio público.

El vacío señalado fue abordado a principios de julio de 2001 por la Dirección General de Operación Regional y Contraloría Social de la entonces Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM)<sup>9</sup>, dependiente del gobierno federal, y responsable de, por un lado, supervisar y fiscalizar la aplicación de los recursos federales asignados a los gobiernos estatales y municipales y, por el otro, promover entre los funcionarios públicos la importancia de la participación ciudadana en la vigilancia del ejercicio de los recursos, de modo que se genere la llamada contraloría social<sup>10</sup>. Este último fin, de índole educativo-laboral, recién venía siendo abordado con el *proyecto "Municipios Amigos de la Transparencia"*, el cual inició en el Estado de Sonora en Mayo de 2001 y era coordinado por la dirección primero señalada en colaboración con la Secretaría de Contraloría General del Estado de Sonora.

Para la SECODAM no resultaba del todo sencillo conseguir sus metas por las razones explicadas en un principio y resumidas en un posicionamiento en la administración pública como una policía administrativa que castigaba a los "mal portados". Con esta fama, era claro que todo proyecto iniciado por este ministerio y donde se incluyera la participación de otros actores, tendería claramente a generar cierto temor y/o resistencia.

Descifrando el escenario general prevaleciente, funcionarios de dicha dirección comenzaron a desarrollar internamente el denominado Sistema de Evaluación

---

<sup>9</sup> La SECODAM cambio de nombre en abril de 2003. Su nombre actual es Secretaría de la Función Pública (SFP).

<sup>10</sup> La SFP define a la *Contraloría Social* como "El conjunto de acciones de control, vigilancia y evaluación que realizan las personas, de manera organizada o independiente, en un modelo de derechos y compromisos ciudadanos, con el propósito de contribuir a que la gestión gubernamental y el manejo de los recursos públicos se realicen en términos de transparencia, eficacia, legalidad y honradez, así como para exigir la rendición de cuentas a sus gobernantes". El uso de esta estrategia de inclusión ciudadana, aplicada por el gobierno federal, se remonta al Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) puesto en marcha en 1991 "a fin de que la ciudadanía beneficiaria participara en forma organizada en la vigilancia y control de las obras y acciones realizadas con recursos federales, y así contribuir a mejorar las condiciones de vida de la población más necesitada". Fuente; página de Internet de la Secretaría de la Función Pública, sección Contraloría Social. [www.funcionpublica.gob.mx](http://www.funcionpublica.gob.mx)

para la Transparencia Municipal (SETRAMUN). Una herramienta basada mayormente en la experiencia propia de los participantes tanto en responsabilidades ejecutadas en gobiernos locales como en federales. En este sentido, en un principio la herramienta carecía, hasta cierto punto, de rigurosidad académica, teórica o científica. Igualmente se carecía de un panorama claro sobre el cómo y el quién debía aplicar la herramienta, aunque se manejaban tres opciones; a) Autoevaluación (aplicado por los mismos municipios), b) SECODAM (aplicado por el gobierno federal) y c) ciudadanía (aplicado por cualquier ciudadano u organismo civil).

Para iniciar los trabajos e iniciar el diseño del SETRAMUN, los funcionarios federales ubicaron cuatro motivos<sup>11</sup>:

1. Los 10 Criterios de Mejores Prácticas en Gobiernos Locales del Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (CNUAH) definidos en la Conferencia Habitat II de la ONU, celebrada en Estambul en 1996, específicamente el criterio de la promoción de la responsabilidad y la transparencia.
2. El hecho de que sólo existen modelos de medición nacional y estatal (no municipal) y miden corrupción (no transparencia).
3. El Modelo de Indicadores de Desarrollo Municipal del Centro Nacional para el Desarrollo Municipal (CEDEMUN), agencia del gobierno federal.
4. El programa institucional Municipios por la Transparencia de la SECODAM.

Los motivos antes descritos representan ciertamente razones importantes para sustentar una herramienta de medición de la transparencia, pero se careció quizás de una muy importante; la demanda de algún ente, como las asociaciones de municipios, para con este tipo de herramientas. Es decir, sin haber demanda, la SECODAM lanzaba una oferta, lo que a simple vista pudiera verse como algo temerario debido al potencial gasto infructuoso de recursos y tiempo invertido de los diseñadores.

Por otra parte, la incubación y posterior desarrollo del SETRAMUN en la SECODAM, se antojaba normal si se contrasta el perfil del proyecto (procurar la transparencia en gobiernos municipales) con las funciones de la agencia gubernamental que habían sido delineados por el entonces nuevo gobierno de Vicente Fox<sup>12</sup>, de carácter netamente empresarial y que por lo tanto pretendía hacer realidad en México la nueva gestión pública (*New Public Management*), filosofía de la administración usada por algunos gobiernos desde los 80s (principalmente por el gobierno británico conservador<sup>13</sup>) para modernizar el sector público.

---

<sup>11</sup> Documento *Sistema de Evaluación para la Transparencia Municipal* (SETRAMUN). SECODAM. Presentación en Power Point. Septiembre de 2001.

<sup>12</sup> El gobierno foxista creó la oficina de Innovación Gubernamental, cuyo propósito era promover un Buen Gobierno capaz de transformar radicalmente los esquemas tradicionales de gestión. Mayor información en <http://www.innova.gob.mx/ciudadanos/> Fecha de publicación y actualización 16 de Agosto 2005 [citado 2 de Febrero 2007]

<sup>13</sup> Informe a la Viceconsejería de Asuntos Sociales del Gobierno Vasco. *Condiciones para la promoción de la democracia participativa en el País Vasco*. Parte Hartuz. Junio de 2003. Pág. 51

En un principio las pretensiones del instrumento fueron definidas como siguen<sup>14</sup>:

- Medir la transparencia, la apertura gubernamental y la co-participación de la sociedad en el ejercicio de gobierno municipal.
- Homologar y establecer niveles mínimos de transparencia para los municipios
- Ser una plataforma de partida para el alcanzar la transparencia que la sociedad demanda.
- Reunir posturas y unificar criterios de todos los actores relacionados directa o indirectamente con los Municipios.

El SETRAMUN fue desarrollado metodológicamente tomando en consideración los modelos elaborados por Transparencia Mexicana, Pricewaterhouse Coopers y el Tecnológico de Monterrey, en el sentido de incorporar variables a una ecuación que procesada iba a generar un resultado, en este caso la transparencia municipal. El número de variables consideradas en un primer momento fueron cinco; difusión, participación ciudadana, procesos administrativos, espacios de participación y atención ciudadana. Estas variables agrupaban a 56 acciones y/o actividades ejecutadas por los gobiernos municipales, asignándoles un valor en puntos para cada una de ellas y que, de algún modo, tienen un impacto directo en la promoción de la transparencia<sup>15</sup>.

De esta sistemática inicial cabe destacar el peso metodológico de las variables “participación ciudadana” y “espacios de participación”, las cuales representaban 24 de las 56 acciones (un 43%), denotando la importancia otorgada a la vinculación gobierno-sociedad. Ciertamente la perspectiva seguía estando atada a la del gobierno federal por lo que era necesario incluir a otros actores, de modo que se incluyeran ideas “descontaminadas”, por llamarlas de algún modo.

A finales del mismo mes (31 de julio 2001) y en pleno arranque de los trabajos de diseño del SETRAMUN, la International City/County Management Association<sup>16</sup> (ICMA), organización gremial fundada en 1914 y especializada en gobiernos locales, fue invitada a incorporarse a esta iniciativa<sup>17</sup>. Su incorporación arrojó importantes aportaciones, todas observables en los documentos que van describiendo la creación de la herramienta. ICMA ayudó a realizar ajustes al modelo hasta entonces desarrollado, iniciando por el establecimiento de objetivos, que hasta ese momento se carecían. Otros importantes ajustes aportados por ICMA, identificados al analizar las minutas de las reuniones celebradas entre ambas instancias, fueron:

1. Cambio de nombre al término “variables” por el de “campos de la transparencia”, concepto que permite una mejor clasificación de las

---

<sup>14</sup> Documento *Desarrollo del Marco Conceptual del Sistema de Evaluación para la Transparencia Municipal* (SETRAMUN). SECODAM. Presentación en Power Point. Septiembre de 2001.

<sup>15</sup> *Idem.*

<sup>16</sup> Para mayor información sobre ICMA visite [www.icma.org](http://www.icma.org) o [www.icma.org/latinoamerica](http://www.icma.org/latinoamerica)

<sup>17</sup> - U.S.-Mexico Partnership For Municipal Development, Extension Period (Phase II). USAID Quarterly Report XIV July 1- September 30, 2001. Pág. 15. Disponible en Internet en: [http://pdf.usaid.gov/pdf\\_docs/PDABU247.pdf](http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PDABU247.pdf)

- actividades del gobierno municipal, además de una mejor comprensión por parte de la ciudadanía.
2. Disminución del número de variables (ahora campos) de cinco a cuatro, quedando como sigue; difusión y rendición de cuentas, evaluación ciudadana, reglamentación de procesos y políticas públicas y promoción de la participación ciudadana. Esto conllevó a disminuir el número de acciones a incorporar en el modelo, al pasar de 56 a 44 y finalmente a 31 acciones (o elementos, como se le denominan formalmente).
  3. La transformación de frases que incluyen las “acciones” a “preguntas” que dan origen a un cuestionario, formato más amigable para el ciudadano.
  4. Insistencia de la participación ciudadana, como único actor, para la aplicación de la herramienta.

Los ajustes señalados fueron también fruto de “rebotar” el modelo que se iba generando en reuniones informales con académicos, investigadores, municipalistas y organismos civiles, quienes sumaban a sus contribuciones la preocupación y profundas dudas de que un ente del gobierno federal fuera el evaluador o protagonista principal en una herramienta dirigida a los gobiernos municipales, cuando éste tenía muchos retos por transparentarse a sí mismo y más cuando aun no se vislumbraban mecanismos jurídicos para cumplir con este propósito.

Para terminar un primer ciclo de diseño metodológico, ICMA facilitó la realización de pruebas “beta”<sup>18</sup> de la herramienta en seis municipios donde al momento se encontraba realizando tareas de capacitación y de intercambio con funcionarios de ciudades de EE.UU. Este ejercicio permitió identificar lagunas gramaticales generadoras de mal interpretación en las preguntas del cuestionario.

En diciembre, y después de varias reuniones bilaterales (ICMA-SECODAM), las cuales servían para procesar las preocupaciones, la información y los comentarios recibidos por otros actores pertenecientes a importantes centros de investigación y análisis (CESEM, CCE, FLACSO, COLEF), el SETRAMUN había sido completado en su diseño, estableciéndose:

1. Un marco teórico-conceptual, donde se explicaban los motivos de la creación de la herramienta y se concretaban los tres campos de la transparencia y sus objetivos (ver siguiente tabla).
2. Un cuestionario, parte nuclear de la herramienta y de todo el esfuerzo. Vehículo conformado por 31 preguntas y utilizado para recopilar la información de los gobiernos municipales para luego evaluarla y procesarla.
3. Una tabla de calificación, la cual transforma las preguntas a puntos de manera comprensible para los ciudadanos, usuarios a los que potencialmente iba dirigido el desarrollo del proyecto. Este puntaje fue

---

<sup>18</sup> El objetivo de las pruebas “beta” fue principalmente identificar el nivel de comprensión de las preguntas por parte de los funcionarios municipales y no obtener su opinión respecto a si incluir o no una o determinadas preguntas. Esto último era responsabilidad exclusiva de los actores participantes en el diseño del SETRAMUN. Los municipios donde se llevaron a cabo las pruebas beta fueron; Texcoco (Estado de México), El Centro (Tabasco), Cuquío (Jalisco), Tepic (Nayarit), Pachuca (Hidalgo) y Tuxtla Gutiérrez (Chiapas). La SECODAM igualmente realizó un ejercicio similar con municipios del Estado de Sonora.

establecido de forma discrecional (aunque sustentado en la experiencia de los participantes) y asignaba una ponderación para cada pregunta de acuerdo a los siguientes tres criterios<sup>19</sup>;

- a. Práctica común; actividad, acción o información a evaluar que es (o debería ser) realizada o estar disponible con normalidad debido a la exigencia de leyes existentes. Diez de las 31 preguntas fueron clasificadas bajo este criterio y su valor para cada una de ellas era de 2 puntos.
  - b. Inhibe corrupción; actividad, acción o información que no requiere romper con paradigmas, sino más bien da un seguimiento adecuado y expresa una buena organización y administración, limitando al funcionario público a realizar malos manejos y prácticas cuestionables. Once de las 31 preguntas fueron clasificadas en este criterio y el valor asignado fue de 3 puntos.
  - c. Impacto; es el efecto que tiene o puede tener una acción o actividad para enfrentar y abatir el nivel de corrupción existente. Su realización requiere de una gran voluntad política y rompe con “viejas costumbres” que implican un despilfarro de recursos económicos. Diez preguntas fueron clasificadas con este criterio y el valor asignado fue de 5 puntos.
4. Manuales; documentos que explican la aplicación del cuestionario y la calificación del mismo.

#### EL CIMTRA Y SUS CAMPOS DE LA TRANSPARENCIA

CAMPOS DE LA TRANSPARENCIA	OBJETIVO
Información a la Ciudadanía	Evaluar el nivel de especificación de la información y los procesos que la generan, para lograr una amplia difusión con el compromiso de alcanzar una auténtica y clara rendición de cuentas.
Espacios de Comunicación Gobierno-Sociedad	Evaluar los espacios de discusión, comunicación y decisión entre gobierno-ciudadanos, para evaluarlos en cuanto a su constitución, reglamentación, funcionamiento y efectividad, con la finalidad de reforzarlos y promoverlos como mecanismos claves para la transparencia.
Atención Ciudadana	Evaluar el o los sistemas y procedimientos de atención a quejas, denuncias, sugerencias y reconocimientos, así como los manuales de servicio, procurando su difusión para que los ciudadanos puedan conocer los medios a través de los cuales pueden satisfacer sus necesidades.

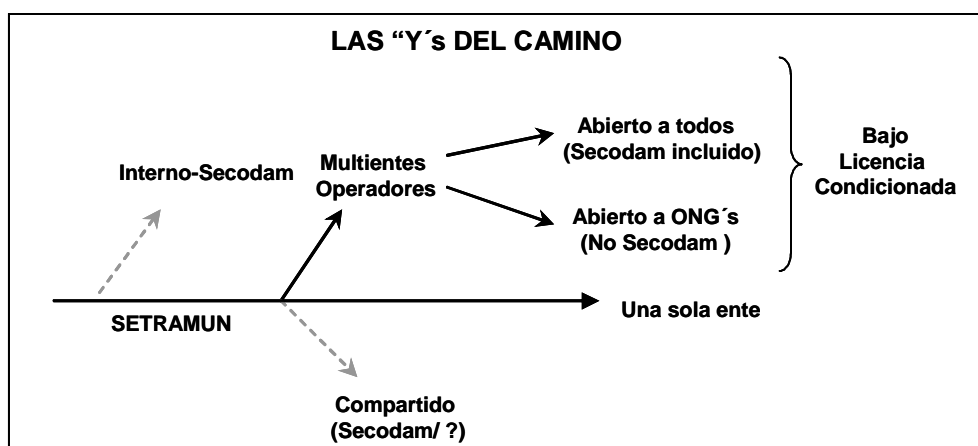
Un hecho importante acontecido durante Enero en las reuniones de deliberación sobre el proyecto fue lo relativo a la aplicabilidad de la herramienta y sus actores. Como se ha descrito, para ese momento participaban entes civiles y gubernamentales (SECODAM), por lo que, considerando este hecho así como la naturaleza de la herramienta, se planteó la necesidad de optar por ofertar la herramienta a la sociedad, es decir, “Proveer a la sociedad de un instrumento que le permita realizar una auditoria social en forma ordenada, e

<sup>19</sup> La suma de los valores da como resultado 103 puntos, pero una pregunta restaba 3 puntos, por lo que la calificación final se otorga en base a una escala de 100 puntos. Posteriormente esta pregunta se modificó de modo que el puntaje simple fuera de 100 puntos. Esta cifra fue seleccionada debido a lo comprensible que resulta para el ciudadano común debido a que es la misma escala utilizada en el sistema educativo superior.

impulsar la cultura general de contraloría social<sup>20</sup>, porque con ello, se argumentó, se lograrían tres efectos secundarios; a) impulso a la contraloría social (sistema de evaluación público y abierto), b) utilidad hacia “adentro” del municipio (ayuda al gobierno local a identificar áreas susceptibles de corrupción) y c) utilidad hacia “afuera” del municipio (la transparencia genera un buen ambiente político en la comunidad).

El anterior planteamiento (ofertar el SETRAMUN a la sociedad) ya reflejaba, por primera vez, un cambio de rumbo en donde se cuestionaba la utilidad sobre la presencia de un ente gubernamental (SECODAM) en el proyecto. Las organizaciones civiles consultadas, los académicos y otros actores, iban señalando con sus comentarios la necesidad de quizás desprender de los esfuerzos el involucramiento gubernamental porque el horizonte del proceso así se vislumbraba, es decir una herramienta autónoma y operada netamente por actores civiles.

En este contexto se elaboró una hoja de ruta denominado “Las Y’s del Camino” (ver siguiente gráfico) sobre los actores que potencialmente podían y debían participar en la aplicación de la herramienta.



Fuente: Presentación “Habilitando a la sociedad a evaluar su gobierno, SETRAMUN. Enero 2002.

Analizando brevemente el gráfico anterior tenemos que los participantes ya habían descartado la aplicación del SETRAMUN como una herramienta aplicable exclusivamente por la SECODAM o bien en conjunto otro actor (líneas en puntos). En cambio, el camino secundario optado fue “Multi-entes Operadores”, el cual incluyó dos opciones; a) herramienta abierta a toda la sociedad (incluyendo la SECODAM) y b) herramienta abierta a ONG’s descartando a SECODAM. Ambas opciones incluían el seguimiento o respeto de reglas de operación (Licencia Condicionada). Existía también la posibilidad de “Una sola ente”, pero quedó descartada debido a la envergadura de la empresa que implicaba evaluar a la mayor cantidad posible de municipios<sup>21</sup>.

<sup>20</sup> Presentación *Habilitando a la Sociedad a Evaluar a su Gobierno*, Sistema de Evaluación para la Transparencia Municipal (SETRAMUN). SECODAM. México, D.F.. 21 de enero de 2002.

<sup>21</sup> Actualmente México cuenta con 2,439 municipios. Fuente: Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal. (INAFED) Página de Internet: [www.inafed.gob.mx](http://www.inafed.gob.mx)

En febrero de 2002, los líderes del proyecto realizan una reunión plenaria de los hasta entonces involucrados (SECODAM, ICMA, Centro de Servicios Municipales Heriberto Jara-CESEM, Consejo Coordinador Empresarial-CCE, Colegio de la Frontera Norte-COLEF y Vertebral), reiterándose una vez más la idea de desvincular al gobierno federal del proyecto para garantizarle una viabilidad plena tal y como estaba siendo concebido, de lo contrario tendría que plantearse un nuevo modelo donde solo se evaluarán partidas presupuestales municipales que contenían recursos federales y ya no al gobierno municipal como un todo. Esto porque el municipio es un orden de gobierno autónomo cuyas cuentas públicas son revisadas y aprobadas por el Ayuntamiento y el Congreso local y no por el gobierno federal.

La desvinculación del gobierno federal se consumó en la reunión de abril del mismo año y las recomendaciones obtenidas y el reporte de los avances hasta entonces alcanzados (corte de caja) con la implementación del SETRAMUN en pruebas “beta” y al intercambio de opiniones con diversos actores, eran los siguientes<sup>22</sup>:

1. El SETRAMUN fue diseñado como una herramienta para obtener información que indique el estado que guarda la transparencia y la rendición de cuentas en los municipios del país de acuerdo a determinados indicadores.
2. El SETRAMUN es una herramienta que debe ser aplicada por organizaciones u organismos civiles y/o privados.
3. El nombre “Sistema de Evaluación para la Transparencia Municipal” (SETRAMUN) podrá ser modificado o adaptado por la institución que lo implemente, si así lo considera conveniente, pero se recomienda que en aras de crearle una identidad unificada, que cualquiera que sea el nombre seleccionado, sea el mismo para todos los aplicadores.
4. Se recomienda que el SETRAMUN sea aplicado con los indicadores, y por consiguiente con las preguntas que actualmente lo conforman, para que a partir de la experiencia se mejore.
5. Los desarrolladores de la herramienta están dispuestos a ofrecer asistencia a las instituciones que lo implementen en la medida que estos lo soliciten.
6. Cada aplicador definirá el modo y la forma de recopilar, levantar y obtener la información que se requiere para la implementación del SETRAMUN, pero se deberá procurar que sea de la forma que mejor garantice la veracidad y objetividad de la misma. El “Manual para la Aplicación del Cuestionario del SETRAMUN” aporta algunas ideas sobre como y en donde puede ser obtenida la información.
7. Cuando dos o más aplicadores coincidan en un municipio, se recomienda que se trabaje de manera colegiada. Esto le generará una mayor fortaleza a la herramienta dentro de la sociedad.
8. Se considera conveniente que los aplicadores celebren acuerdos de colaboración con las autoridades municipales respectivas para que se facilite la obtención y recopilación de la información.
9. Es recomendable que la información y los resultados finales obtenidos a través de la aplicación del SETRAMUN sean difundidos regularmente entre la sociedad (semestralmente, anualmente, etc.). Cualquier modificación al formato y contenido del instrumento debe ser del conocimiento público para favorecer la transparencia a través del ejemplo. Así mismo, cualquier ciudadano u organización pública o privada que lo solicite podrá tener acceso a toda la información que se genere con la aplicación del mismo, esto con la finalidad de favorecer el objetivo del instrumento.

---

<sup>22</sup> Documento *Programa de la 2ª. Reunión de SETRAMUN. SECODAM-ICMA*. Presentación en Power Point. 16 de Abril de 2002.

10. Se recomienda que toda la información obtenida por los aplicadores sea concentrada a través de un solo aplicador o bien que se cree un organismo, consorcio o consejo responsable de dicha recopilación. Lo anterior con la finalidad de contar con parámetros comparables y de alguna manera dar resultados complementarios (por municipios, regiones o estados), además este “recopilador” puede servir como un centro de información que contenga el conocimiento universal obtenido y facilite el intercambio de experiencias entre los aplicadores.

Si se analizan las actividades y comentarios anteriores se puede observar y/o palpar que el SETRAMUN era una herramienta que en lo conceptual estaba prácticamente terminada, poseía líneas de trabajo para su aplicación e incluso se habían diseñado los manuales para su aplicación, sin embargo, bajo el tutelaje de una Secretaría de Estado federal corría graves riesgos de que, una vez dada a conocer y debido a que incluía la evaluación de otro orden de gobierno autónomo y el gobierno federal no contaba con una herramienta similar para evaluarse a sí mismo, el SETRAMUN se politizara y perdiera el efecto positivo que se perseguía, amén de que muchas organizaciones civiles visualizarían la herramienta como algo no “propio” y por consiguiente, generando algún tipo de rechazo. Otras de las excusas para el deslinde del gobierno federal fueron<sup>23</sup>:

- Por que SECODAM pertenece a un gobierno emanado de un partido político
- Por que gobierno no debe medir a gobierno, debe ser la sociedad a través de organizaciones ampliamente reconocidas
- Por que genera un conflicto de interés si gobierno audita a gobierno
- Porque genera más confianza si la auditoria social es realizada por la sociedad

Con justificaciones de sobra, a partir de ese momento las organizaciones civiles participantes adoptan el modelo SETRAMUN para reformarlo y alinearlo a una visión más ciudadana y reglas más específicas, mientras que la SECODAM lo incorpora a su programa institucional “*Municipios Amigos por la Transparencia*”, ya no con un fin evaluatorio sino como una herramienta complementaria de apoyo y autoevaluación para los municipios. El SETRAMUN contribuyó pues a enriquecer un proyecto gubernamental existente incorporando nuevos conceptos y a dar vida a un movimiento de organizaciones civiles con propósitos de evaluación y medición de la gestión pública en un rubro; la transparencia.

Finalmente, cabe agregar que a pesar de su corta vida como herramienta metodológica con un nombre definido, el SETRAMUN encontró eco entre diversas organizaciones que venía trabajando el tema de la transparencia. Ello gracias a las exposiciones y presentaciones que se realizaron de la herramienta en foros, talleres y seminarios. Así lo demuestra una indagación realizada en el buscador Google bajo la palabra “SETRAMUN”, el cual arrojó como resultado su ubicación en portales de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE, por sus siglas en inglés) y en la de Transparencia Internacional-Capítulo Bulgaria<sup>24</sup>, así como en diversas publicaciones, como *Reinventing Government: Putting Democracy And Social*

---

<sup>23</sup> Presentación *Habilitando a la Sociedad a Evaluar a su Gobierno*, Sistema de Evaluación para la Transparencia Municipal (SETRAMUN). México, D.F.. 21 de enero de 2002.

<sup>24</sup> Búsqueda realizada el 19 de enero de 2007. Las ligas son las siguientes bajo el orden citado: <http://www.oecd.org/dataoecd/59/57/2664098.pdf> <http://www.transparency-bg.org/?magic=0.8.30.2.34> y

*Justice Back Into The Discourse* (página 38) de Gowher Rizvi<sup>25</sup> (presentado en el Sexto Foro Global Reiventando el Gobierno; Hacia una Gobernanza Transparente y Participativa, celebrado del 24 al 27 de mayo de 2005 en Seúl, Corea) y *Public Sector Transparency and Accountability; Making it Happen*, de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico, OCDE)<sup>26</sup>.

## 2.2. Nacimiento del Colectivo CIMTRA

El primer obstáculo enfrentado por las organizaciones que venían participando de manera constante en el desarrollo del SETRAMUN fue el de confirmar su interés y compromiso por permanecer y continuar con este proyecto. Esta cuestión no se vislumbraba sencillo de procesar debido a que SECODAM, uno de los dos agentes cohesionadores, había desaparecido (el otro era ICMA) además de las agendas de trabajo e intereses propios de cada organización.

Efectivamente, en el inicio de “vida autónoma” el perfil de los organismos civiles participantes (ver siguiente tabla) no auguraba un fácil acuerdo para reformar la herramienta, incluyendo sus objetivos, propósitos y el sentido de su participación, en un esfuerzo de carácter colectivo que de repente tenía que reinventar hasta el nombre propio del proyecto a emprender. Algunas de las organizaciones iniciales decidieron apartarse por cuestiones de prioridades operativas o bien carecían de los recursos humanos para aportar a las tareas de deliberación y reforma de la herramienta o bien recursos económicos para participar en las reuniones de desarrollo y re-diseño conceptual y metodológico, celebradas en Ciudad de México (Distrito Federal).

ORGANIZACIÓN	PERFIL
Centro de Servicios Municipales Heriberto Jara (CESEM) Página de Internet: <a href="http://www.cesemheribertojara.org.mx">www.cesemheribertojara.org.mx</a> Sede: México, D.F.	Organización civil que busca promover que la gestión de las autoridades municipales sea más eficaz a partir de la participación ciudadana, en aras de mejorar las condiciones de vida de la comunidad.
International City/County Management Association (ICMA). Página de Internet: <a href="http://www.icma.org/latinoamerica">www.icma.org/latinoamerica</a> Sede: Guadalajara, Jal.	Organización profesional y educacional para servidores públicos de ciudades, municipios y entidades regionales en el mundo entero.
Vertebra E-mail: <a href="mailto:vertebra@prodigy.net.mx">vertebra@prodigy.net.mx</a> Sede: Monterrey N.L.	Asociación de organizaciones civiles que busca perfeccionar el acceso a la información pública, incrementar la participación de organismos sociales en temas públicos para la consolidación de la democracia.
Consejo Coordinador Empresarial (CCE). Página de Internet: <a href="http://www.cce.org.mx">www.cce.org.mx</a> Sede: México, D.F.	Asociación de organismos empresariales que trabaja de manera unificada en torno a los temas económicos y sociales de mayor relevancia para las empresas.
Locallis Página de Internet: <a href="http://www.locallis.org.mx">www.locallis.org.mx</a> Sede: Querétaro, Qro.	Organismo de la sociedad civil que une experiencia y conocimientos profesionales para impulsar procesos que generen desarrollo local

<sup>25</sup> Título en español *Reinventando el Gobierno; Poniendo a la Democracia y Justicia Social de Regreso en el Discurso*. Fecha de publicación y actualización desconocido [citado 19 de Enero 2007] Documento disponible en Internet en <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UN/UNPAN020637.pdf>

<sup>26</sup> OECD 2002. Página 167. Documento disponible en PDF en Internet <http://www1.oecd.org/publications/e-book/4202081E.PDF>

	en municipios y regiones, prioritariamente con rezago social.
Consejo Nacional de ONGs de la República Mexicana. E-mail: matatipa@prodigy.net.mx Sede: Itinerante	Organización que agrupa múltiples organizaciones de la sociedad civil de la República Mexicana.
Alianza Cívica Página de Internet: www.alianzacivica.org.mx Sede: México, D.F.	Organización civil que busca contribuir a la transición democrática mexicana mediante el impulso de la participación ciudadana en los asuntos públicos, particularmente en la transparencia del ejercicio de gobierno y de los procesos electorales.

Fuente: Elaboración propia con información de las páginas de Internet de las organizaciones.

Las organizaciones que finalmente expresaron su interés y voluntad por continuar con el esfuerzo fueron CESEM, ICMA, Vertebra y Alianza Cívica (incorporándose posteriormente Locallis a iniciativa de CESEM y aceptación del resto) y en este sentido el primer obstáculo había sido saldado; el proyecto había sobrevivido el traspaso de manos, influyendo seguramente la incorporación temprana de algunas organizaciones en los trabajos iniciales del SETRAMUN y porque existía una o varias preocupaciones de origen para la participación, siendo la opacidad y la corrupción existente en gobiernos municipales, rubros sin duda de interés general<sup>27</sup>.

Algunas cuestiones operativas fueron establecidas mientras se definían las reglas del nuevo colectivo (hasta el momento sin un nombre definitivo). El liderazgo temporal recayó en el CESEM (organización de amplia experiencia en temas municipales, participante inicial del SETRAMUN y fuente importante de ideas que ayudaron a dar forma a la herramienta), e igualmente se precisó una agenda de trabajo básica. Los objetivos, propósitos así como el reajuste de la herramienta serían tareas a abordar en una reunión a celebrarse a finales del mes de mayo en las instalaciones del CESEM. Sin un nombre definido, ciertamente la creación del Colectivo CIMTRA ya se había gestado.

### 2.3. La transparencia como enfoque

Una de las primeras cuestiones replanteadas en la reunión de mayo del nuevo colectivo (sin nombre definido aún), el cual se encontraba dentro de una fase de transformación y donde debía definir su razón de ser, fue la de si se mantenía o no el enfoque de medición/evaluación de la herramienta heredada; la transparencia. La tentativa por cambiar dicho enfoque por el de "corrupción", palabra de moda y muy citada en el escenario público debido a los resultados difundidos por Transparencia Mexicana con el Índice de Corrupción y Buen Gobierno, estuvo siempre presente porque la misma denotaba una actitud más agresiva, más denunciante y más llamativa/attractiva tanto para ciudadanos como para prensa.

<sup>27</sup> Pedro Ibarra y Asier Blas definen seis preocupaciones de origen donde se articula la demanda de participación ciudadana; legitimación, eficacia, ciudadanía, democracia, igualdad e intereses generales. Para mayor información se recomienda la lectura del documento *La participación: estado de la cuestión*. Cuadernos de trabajo de Hegoa, No. 39. Enero 2006. Facultad de Ciencias Económicas (UPV/EHU). Internet [www.hegoa.ehu.es](http://www.hegoa.ehu.es)

El asunto no era menor porque de procesar el cambio de enfoque implicaba rehacer los propósitos del SETRAMUN y partes metodológicas importantes de la herramienta. Ésta había sido diseñada para fomentar y reconocer gobiernos municipales rendidores de cuentas, transparentes e incluyentes en el diseño de políticas públicas y gasto público, las cuales eran las preocupaciones de origen de las organizaciones participantes. Durante este procedimiento deliberativo se observó que la definición de “corrupción” era todavía motivo de amplias discusiones, como lo señala Arturo del Castillo en su ensayo de *Fundamentos de la Investigación Empírica de la Corrupción* (CIDE 2001)<sup>28</sup>, haciendo imposible encontrar una sola definición que tenga una amplia aceptación en la comunidad científica.

Pero dada la ubicación de la herramienta dentro del amplio espectro de los intereses generales de la sociedad, a la necesidad de ubicarle una contraesquina conceptual y comparativa a la transparencia y al involucramiento del gobierno en la misma, se optó por adherirse a la definición de Joseph Nye<sup>29</sup>, la cual, como lo señala Del Castillo en su ensayo, es la usada con mayor frecuencia en los trabajos sobre corrupción:

Corrupción es una conducta que se desvía de la función pública reglamentada debido a una consideración privada o para obtener beneficios pecuniarios o de rango; o la violación de reglas por consideraciones de carácter privado (Nye, 1967, p. 418).

Si bien Nye hace énfasis respecto a la función pública, no debe olvidarse que la corrupción puede ser un fiel reflejo de los valores y de la desviación de las normas o patrones de conducta social y que prevalecen dentro de una sociedad, si se ve desde una perspectiva o enfoque socio-cultural (Heidenheimer, 1970 y Werlin, 1994). Es decir, en algunas partes del mundo, el problema de la corrupción tiene sus orígenes desde las raíces mismas de una sociedad, sus valores, y ante este grave problema, se convierte en una necesidad urgente el darle más cabida en cualquier espacio posible, a todas esas acciones y actividades llevadas a cabo por los gobiernos y que fomentan dichos valores, generándose, entre otros beneficios, una auténtica transparencia, una real participación ciudadana y un acceso a información pública confiable y no manipulada por la autoridad.

Bajo este razonamiento, la transparencia y la apertura, especialmente en aquellos procesos de gobierno susceptibles de actos de corrupción, son vitales para que la sociedad pueda otorgar su confianza y su respaldo a las acciones de trabajo que realizan las autoridades en la construcción de un mejor entorno social, y que a su vez se traduce en un desarrollo integral para sus habitantes. En otras palabras, el ser transparente y rendidor de cuentas ayuda a legitimar a los gobernantes y dadas las condiciones actitudinales de la clase gobernante municipal mexicana, se hacía necesario participar activamente en la promoción de la transparencia y no en el señalamiento de la corrupción.

---

<sup>28</sup> Del Castillo, Arturo. *Fundamentos de la Investigación Empírica Reciente sobre Corrupción*. Revista Gestión y Política Pública del Centro de Investigación y Docencia Económicas. Segundo semestre, año/vol. X No. 2. México, D.F. 2001. Pág. 375-402.

<sup>29</sup> Nye, J.S. *Corruption and Political Development: A Cost Benefit Analysis*, American Political Science Review, vol. 61, No. 3. 1967. Pág. 417-427.

Otro soporte a dicha conclusión es que la diferencia de conocer y desconocer el nivel de apertura y transparencia en las actividades de un gobierno municipal, no el nivel de corrupción, era que se conoce el mismo destino colectivo construido desde el presente, teniendo la ventaja de corregirlo mediante la identificación de áreas de oportunidad y por consiguiente previniendo actos indebidos y fugas de recursos públicos, además de darle un enfoque positivista al problema de la corrupción, haciéndose del conocimiento público (incluyendo las autoridades) la posibilidad real de un cambio en la actitud del servidor público, esto por la sencilla, pero poderosa, razón de que en otros municipios ya se ha conseguido.

El enfoque definido parece el adecuado porque estos estimulan a los municipios transparentes a continuar con las buenas prácticas y al mismo tiempo invita a los municipios, que por diversas causas (políticas, sociales y culturales), no han incorporado o desarrollado ciertas herramientas que favorecen la confianza ciudadana<sup>30</sup>. Por otra parte, dichos esfuerzos (los del colectivo) prefieren no enfrentar el obstáculo de la operabilidad de la variable “nivel” de corrupción, como lo señala Arturo del Castillo en su ensayo citado en párrafos anteriores y que supone dos etapas: a) Categorizar actos particulares de acuerdo con el “grado de corruptibilidad” y b) Medir la incidencia de los diferentes tipos o grados de corrupción.

Se busca más bien, aprovechar la operabilidad de la variable “nivel” de transparencia en sus distintos campos: información o rendición de cuentas, espacios de participación, evaluación del gobierno por parte de la ciudadanía y atención a demandas ciudadanas. Todo lo anterior con el objetivo de promover y reforzar las buenas prácticas municipales (no las malas) y difundirlas entre las demás autoridades locales, los ciudadanos de un municipio, organizaciones civiles, instituciones académicas y medios de comunicación, esto en medio de un escenario que colocaba al país con altos índices de corrupción gubernamental y social.

## **2.4. El colectivo, la herramienta, su metodología y otras cuestiones**

Definido y confirmado el enfoque de la herramienta heredada, la cual como núcleo del esfuerzo define también el sentido de la participación del colectivo de organizaciones, estas se avocaron a desarrollar, en la tercera reunión celebrada en junio de 2002, los pormenores organizacionales como grupo de trabajo (conformado por entes civiles cuyo involucramiento era voluntario y sin una base legal), terminar de moldear el marco conceptual, establecer las reglas para la aplicación de la herramienta, definir la fecha de su lanzamiento ante los medios de comunicación, entre otras cuestiones.

En dicha reunión se decidió cambiar el nombre de SETRAMUN por “Transparencia Municipal” (Transmun). Los nombres propuestos desde un

---

<sup>30</sup> Villasana Dávila, Jaime. *Transparencia Municipal: un reto impostergable*. Columna Localeando. El Diario de Coahuila. 1 de noviembre de 2002.

principio (SETRAMUN y SAS-Sistema de Auditoria Social<sup>31</sup>) no fueron bien recibidos debido a que el primero se asociaba y vinculaba considerablemente con SECODAM, y el segundo porque la palabra “auditoria” sonaba muy “duro” y podría inhibir a las autoridades a cooperar, además de confundir a los ciudadanos,<sup>32</sup> creyendo estos que el ejercicio tendría consecuencias legales. Asimismo que ambos no reflejaban en el nombre el involucramiento de los ciudadanos.

Respecto del marco conceptual de la herramienta, el grupo decidió mantener dos de los cuatro motivos que habían dado origen al entonces denominado SETRAMUN (ver siguiente tabla) porque estos tenían un sustento moral (para el caso del motivo relacionado con la ONU), técnico (no había herramientas similares) y de oportunidad (el nicho esta desatendido). El resto fueron sustituidos por su estrecha relación con entidades gubernamentales (SECODAM y CEDEMUN), además de estar alineados a sus programas operativos (programa Municipios Amigos por la Transparencia y Modelo de Indicadores de Desarrollo).

MOTIVOS DEFINIDOS POR SECODAM	MOTIVOS DEFINIDOS POR EL COLECTIVO DE ORGANIZACIONES
Los 10 Criterios de Mejores Prácticas en Gobiernos Locales del Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (CNUAH) definidos en la Conferencia Habitat II de la ONU, celebrada en Estambul en 1996, específicamente el criterio de la Promoción de la responsabilidad y la transparencia.	Se mantuvo
El hecho de que sólo existen modelos de medición nacional y estatal (no municipal) y miden corrupción (no transparencia).	Se mantuvo
El Modelo de Indicadores de Desarrollo Municipal del Centro Nacional para el Desarrollo Municipal (CEDEMUN), agencia del gobierno federal.	El gobierno municipal como la autoridad más cercana a la gente y que por lo tanto su influencia en la vida cotidiana es importante
El programa Municipios por la Transparencia de la SECODAM.	Disminuir la brecha de la transparencia entre los municipios del país

Los dos nuevos motivos seleccionados por el colectivo muestran en definitiva un reacomodo del punto de partida, reflejando por un lado, una preocupación por mejorar el vínculo ciudadano-gobierno municipal y, por el otro, elevar el nivel de transparencia en los municipios que registran altos niveles de opacidad, entre otros aspectos.

Otro componente del marco conceptual modificado y observado es lo relativo a la interpretación de los “campos de la transparencia” definidos en la etapa previa, mismos que fueron ratificados (incluyendo sus objetivos). Para ello decidieron agregar frases complementarias de fácil asimilamiento para el ciudadano, enriqueciendo también la definición para los campos, quedando de la siguiente manera:

<sup>31</sup> El nombre de *Sistema de Auditoria Social* fue propuesto por Internacional City/County Management Association (ICMA).

<sup>32</sup> Minuta de la reunión del *Consortio Transparencia Municipal* (Transmun). 18 de junio de 2002.

CAMPOS DE LA TRANSPARENCIA	PERSPECTIVA CIUDADANA	DEFINICION
Información a la Ciudadanía	Qué me informas gobierno	Señala la información que el gobierno debe informar frecuentemente a la sociedad. El principal justificante utilizado para elegir la información que se solicita en este campo es su alta presencia en los actos de corrupción. Entre los rubros destacan información de proveedores, ingresos, egresos, gastos en comunicación social, pago de viáticos, sueldos y salarios, pagos por asesorías y reglamentos municipales, entre otros.
Espacios de Comunicación Gobierno-Sociedad	Como puedo comunicarme y participar contigo gobierno	Se enfoca en los tiempos, costos y requisitos necesarios para realizar siete trámites ofrecidos por el gobierno municipal y que son de alta vulnerabilidad ante la corrupción.
Atención Ciudadana	Como me atiendes gobierno	Se busca desmenuzar la conformación y operación de los consejos ciudadanos fomentados por el gobierno, así como de las Comisiones de Hacienda y Compras en el Cabildo.

Para el resto de los componentes de la herramienta (cuestionario de 31 preguntas, la tabla de calificación, manuales) el colectivo decidió mantenerlos intactos. En todo caso los manuales serían enriquecidos conforme la experiencia de aplicación de la herramienta lo fuera obligando.

La esencia de las preguntas originales del cuestionario se enumera a continuación<sup>33</sup>:

CAMPO	PREGUNTA
a) Información a la ciudadanía	Publicación de; 1. Nombre de Proveedores; 2. Ingresos Propios; 3. Ingresos por Participaciones y Aportaciones federales y estatales; 4. Egresos en Comunicación; 5. Egresos por Gastos de Representación y Viáticos; 6. Deuda a Bancos; 7. Deuda a Proveedores; 8. Deuda Otros; 9. Morosidad pago Impuesto Predial; 10. Morosidad otros Impuestos; 11. Sueldos; 12. Publicación obras a realizar; 13. Obras realizadas últimos 2 años; 14. Reglamentos; 15. Manual de corresponsabilidad; 16. Procesos de Compras; 17. Lista integrantes de Comités de Compras; 18. Listado de operaciones de compras.
b) Espacios de comunicación gobierno-sociedad	Realización o existencia de; 19. Publicación de Convocatoria pública para formación de Consejos municipales; 20. Mayoría ciudadana en los Consejos municipales; 21. Existencia de reglamentos en los Consejos municipales; 22. Continuidad en los Consejos municipales; 23. Periodicidad en las reuniones de los Consejos; 24. Sesiones públicas y abiertas de los Consejos; 25. Sesiones de Cabildo públicas y abiertas; 26. Regidores de oposición en las Comisiones del Cabildo; 27. Reuniones de las Comisiones del Cabildo con acceso para el ciudadano; 28. Reuniones previas de regidores; 29. Reglamento de participación vecinal.
c) Atención ciudadana	Existencia de; 30. Información de seis servicios públicos; 31. Medios de atención ciudadana (servicio de atención telefónica, Internet, ventanilla o estructura de asistencia e información).

<sup>33</sup> La experiencia obtenida durante la aplicación de los cuestionarios conllevó a que en el 2004 el cuestionario sufriera ajustes. Las preguntas 15 (manual de corresponsabilidad) y 28 (reuniones previas de Cabildo) fueron sustituidas por “Publicación del pago por asesorías” y “Difusión de Acuerdos de Cabildo”. Lo anterior también modificó el orden numérico de las preguntas.

Finalmente, el grupo vislumbró a la transparencia y el acceso a la información no como un fin, sino como un componente de los requerimientos necesarios para la legitimización de los gobernantes, el fortalecimiento institucional de la estructura gubernamental y una democracia participativa. Igualmente lo recalcó como un derecho ciudadano que fortalece la relación entre autoridades y sociedad. Lo anterior transformado a una herramienta concreta a utilizarse en dos vías: para los ciudadanos en tanto conozcan, mediante una métrica de medición, la actuación, la utilización de recursos y la toma de decisiones de sus autoridades; y por la otra, para las autoridades en tanto fortalezcan su actuación a favor del acceso a la información y la transparencia gubernamental.

El grupo no pretendía generar un movimiento de masas volcadas a la exigencia de información, sino sumar y complementar a una ya gestada para motivar en ciertos grupos civiles una voluntad de implementar una herramienta considerada como útil y oportuna, por el momento propagandístico del tema de la corrupción y la gestación de una ola que acarrearía, entre otras acciones, reformas a los marcos legales para hacer efectiva la rendición de cuentas.

#### **2.4.1. Definiendo las reglas de operación y participación**

La misma reunión de junio sirvió para definir las reglas de operación y participación, resultando esta parte del proceso de creación el segundo mayor reto después de crearse el marco conceptual. Era en este momento donde se debía definir la forma de involucramiento y el perfil de organizaciones civiles que en algún momento mostrarían su interés por sumarse al proyecto, pero más aún, la forma de interactuar con la autoridad municipal, la cual podía seguir una ruta de enfrentamiento o colaboración.

Respecto al primer punto se plantearon dos opciones para la participación de organizaciones civiles<sup>34</sup>:

- a) Abierta: participan en su implementación cualquier institución u organismo no gubernamental interesado bajo ciertas reglas.
- b) Cerrada: participan en su implementación solo ONG's acreditadas.

La selección de una u otra opción conlleva a la delimitación de un universo existente de organizaciones civiles dentro de una sociedad. Además se está obligado a considerar forzosamente la naturaleza del proyecto, sus objetivos y su grado de desarrollo, en este caso inicial o en construcción. Hasta ese momento, el colectivo tenía una herramienta terminada y probada pero carecía de una amplia red de organizaciones para promoverla y aplicarla. Amén de que daba por hecho de la existencia de una fuerte demanda por evaluar la transparencia de los gobiernos municipales como respuesta a los numerosos agravios sufridos por la sociedad por parte de gobernantes.

Porque definir un programa formal de acreditación de organismos resultaría complicado, y en cierta medida discriminatorio, el grupo arribó al consenso de

---

<sup>34</sup> Minuta de la Reunión del *Consortio Transparencia Municipal* (Transmun). 18 junio, 2002.

optar por la estrategia “abierta”, es decir, donde cualquier institución u organismo interesado en aplicar la herramienta podría hacerlo, siempre y cuando se ajustara a las reglas de operación y de aplicación definidas para tal efecto. Esto con la intención de limitar y/o encauzar la discrecionalidad que pudiera darse al momento de aplicar la herramienta.

Un segundo punto crucial de esta etapa de definición de reglas fue el desarrollo de la estrategia para aplicar la herramienta, tema importante porque ya implica decidir el como y bajo cuales métodos el organismo(s) participantes iban a actuar para obtener y/o recopilar la información necesaria. Específicamente lo anterior se refiere a sí se debe iniciar o no un contacto con la autoridad para comunicarle que una evaluación ciudadana en materia de transparencia le iba a ser aplicado o, en contraparte, únicamente aplicar el cuestionario sin su conocimiento para luego difundir los resultados de manera directa a los ciudadanos a través de los medios de comunicación.

Lo anterior obliga a plantearse varios escenarios actitudinales (ver siguiente tabla) por parte de la autoridad municipal mexicana, escasamente acostumbrada a rendir cuentas y a aplicar/gastar los recursos públicos de manera discrecional ante una actitud semi-pasiva de la sociedad y de los medios de comunicación, factor sumatorio a la deficiente aplicación de la ley.

ESCENARIOS ACTITUDINALES DE LAS AUTORIDADES MUNICIPALES MEXICANAS		
	A Comunicación directa de resultados (reunión anticipada con autoridades)	B Comunicación indirecta de resultados (a través de los medios)
1 Si aviso inicio de evaluación	Alta participación de la autoridad para mejorar niveles de transparencia	Media participación de la autoridad para mejorar niveles de transparencia. Permite una mayor cooperación del gobierno durante el proceso de aplicación, ayudando a minimizar mal interpretaciones que los aplicadores pudieran realizar si actuasen en solitario.
2 No aviso inicio de evaluación	Media participación de la autoridad para mejorar niveles de transparencia . Permite al gobierno diseñar y aplicar una estrategia de “control de daños” ante los medios y otros sectores sociales.	Nula participación del gobierno para mejorar niveles de transparencia

En estos escenarios actitudinales, considerando la experiencia en el sector municipal de quien esto escribe y sin intentar hacer un análisis político-cultural profundo de la autoridad municipal mexicana, tenemos que la autoridad local tiende a mostrar una actitud participativa con la sociedad cuando ésta le comunica y considera sobre las acciones a emprender en aras de promover un mejor desempeño para un determinado rubro gubernamental o de interés público (cuadrante 1A). La actitud incluyente de la sociedad genera como recompensa la voluntad del gobierno para sumar esfuerzos y obtener mejores resultados. Cuidando la forma (contacto con el gobierno), el fondo (lograr la transparencia) puede tener mayor sustancia (amplia transparencia).

Por otra parte, se obtendrán niveles medios de participación gubernamental con diversas reacciones actitudinales (cuadrantes 1B y 2A) cuando las autoridades son consideradas parcialmente en cualquier acción a emprender por parte de la sociedad. Si el grado de involucramiento es medio, entonces el grado de participación se reflejará con la misma intensidad. Ahora bien, no es lo mismo “incorporar” al gobierno dentro del proceso de evaluación en una etapa inicial que en una final. De aquí una diferenciación dentro de los niveles medios de participación gubernamental. Para el caso 2A, la autoridad posee cierto tiempo para preparar una eventual reacción (o estrategia), que pudiera ser de “control de daños” en caso de un mal desempeño en la evaluación. En el caso 1B la autoridad puede contribuir a una mejor aplicación de la herramienta, teniendo una pista del resultado por venir.

Vale hacer un paréntesis para recordar que la relación gobernante-gobernado en el ámbito municipal es mucho más directa que con los otros ámbitos de gobierno (estatal y federal). En este sentido, el cúmulo de actitudes mostrado por ambos actores durante su relación es mayormente personalizada, y esto se profundiza si el municipio es de escasa población, en donde sus habitantes pueden llegar a convivir diariamente con su autoridad.

El último escenario actitudinal radica en el hecho de sí el gobierno municipal es “sorprendido” por alguna evaluación elaborada por cierto actor de la sociedad, entonces su actitud será de recriminación hacia el mismo, descalificando la herramienta aplicada y reclamando un interés de desprestigio político, además de negarse a implementar las acciones que potencialmente dicha evaluación pudiera sugerir<sup>35</sup>. Bajo este escenario, los puentes de diálogo pudieran resultar seriamente dañados, haciendo del gobierno un actor con actitud defensiva. Esto aun y cuando el evaluador, en este caso ciudadanos agrupados voluntariamente en una organización civil, tienen todo el derecho para evaluar a su gobierno de la forma que mejor les plazca.

De las opciones en la mesa, el grupo decidió seleccionar la estrategia que busca entablar comunicación desde un principio del proceso evaluatorio con el gobierno, incluso indicándole la disponibilidad de la herramienta en una página de Internet de donde podía ser descargada en caso de desear conocerla minuciosamente o bien prepararse para la evaluación. Igualmente se le notificaba sobre la probabilidad de entablar conversaciones con regidores de oposición y con ciertos funcionarios para corroborar alguna información o confirmar su inexistencia en la página de Internet del gobierno y murales informativos del edificio municipal. Se buscaba eliminar toda posibilidad de resistencia gubernamental o excusa de descalificación de la herramienta, al brindarle al gobierno todos los pormenores y facilidades disponibles con el ánimo de obtener una calificación lo más justa y apegada a la realidad posible.

Finalmente, un tercer elemento crucial, considerado en la definición de las reglas de participación, fue lo relativo sobre cómo y hasta dónde interactuar con el gobierno una vez que los resultados de la evaluación hubieran sido

---

<sup>35</sup> Como ejemplo vale citar la reacción de los gobernadores a la edición 2001 de la Encuesta Nacional de Corrupción y Buen Gobierno (ICBG), mencionada en el primer capítulo.

obtenidos. Con este análisis se pretendía establecer un límite al proceso evaluatorio, el cual podía terminar con meramente difundir un dato duro (el total de puntos obtenidos en la evaluación), hasta participar con el gobierno municipal a través de un espacio permanente de gobernancia (Comité o Comisión) para el diseño de una estrategia de mejora del nivel de transparencia, causa principal de la participación de las organizaciones civiles en este proyecto. En otras palabras, el grupo debía definir una propuesta de participación en relación con la autoridad municipal, debiendo seleccionar sobre dos distinciones; la participación *en* la autoridad y la participación *con* la autoridad (P. Ibarra y A. Blas, 2006<sup>36</sup>).

Por la novedad de la herramienta, la naturaleza del voluntarismo de los participantes (no tenían el tiempo y los recursos para un involucramiento constante en el proceso) y la sensibilidad del tema abordado (transparencia), el grupo decidió que una vez aplicada la herramienta y procesada la información, se elaboraría un reporte sobre la calificación obtenida, el desglose de lo encontrado y el señalamiento de recomendaciones para mejorar el nivel de transparencia. Esta información se haría del conocimiento anticipado del gobierno, con la finalidad de darle tiempo para presentar su replica, y posteriormente (por lo general al día siguiente) se haría del conocimiento público mediante una rueda de prensa.

Se buscaba pues mostrar una actitud grupal similar a la del famoso dicho popular “el remedio, el trapito y úntemelo usted tantito”, interpretándolo al escenario que nos compete sería de la siguiente manera; el remedio es la disponibilidad del cuestionario en la Internet y el trapito es el reporte generado a raíz de la evaluación, donde se indicaba puntualmente las acciones a realizar para mejorar su calificación. Se pretendía pues colocarle en “bandeja de plata” a las autoridades algunos indicios sobre lo que los ciudadanos (representados por los organismos evaluadores) querían saber de la operación del gobierno y lo que debían hacer para satisfacer dicha necesidad.

En la cuarta reunión del colectivo, celebrada el 8 de julio de 2002, y a donde acudieron representantes de CESEM, Vertebral, Alianza Cívica, Locallis, ICMA y MCD (Movimiento Ciudadano por la Democracia), una organización civil invitada a sumarse a los trabajos pero que finalmente desistió de participar, se abordaron temas relativos con la definición del nombre del colectivo, elaboración de reglas operativas internas, detalles sobre la presentación a los medios de comunicación (rueda de prensa) sobre la iniciativa y detalles mínimos operativos como terminación de manuales y la definición de un coordinador que compilara, coordinara y sirviera de enlace principal, responsabilidades asignadas al CESEM<sup>37</sup>.

Otra cuestión era lo relativo a la definición del nombre final para el colectivo. El nombre seleccionado (Transmun, Transparencia Municipal) no ilustraba y comunicaba perfectamente los objetivos y propósitos del grupo y de la herramienta. Transmun era una palabra que no delimitaban una frontera

---

<sup>36</sup> Pedro Ibarra y Asier Blas. *La participación: estado de la cuestión*. Cuadernos de trabajo de Hegoa. No. 39 Enero de 2006. Pág. 15

<sup>37</sup> Minuta de la 4ª. Reunión de Seguimiento. 8 de julio de 2002. México, D.F.

operativa, una razón de ser (o causas de su participación) y un perfil de los protagonistas. En este sentido y después de una lluvia de ideas y combinación de frases, se optó por el nombre CIMTRA (Ciudadanos por Municipios Transparentes), una frase que definía; a) un perfil de los participantes presentes y futuros (Ciudadanos), b) un objetivo (municipios transparentes) y c) una acción (Ciudadanos por Municipios Transparentes).

Finalmente y previo a la presentación del colectivo (y de la herramienta) ante los medios de comunicación, en dicha reunión se definieron las reglas generales, que por sí mismas describían de manera simple, en ese momento y hasta el presente, el proceso de aplicación del programa del Colectivo CIMTRA<sup>38</sup>:

1. Establecer contacto con cualquiera de los organismos fundadores
2. Tomar el curso de capacitación (para explicar la metodología y otros pormenores)
3. Leer los manuales del programa (ilustran escenarios y facilitan la operación)
4. Recopilar la información que solicita el cuestionario
5. Calificar el cuestionario (obtener el puntaje)
6. Comunicarse nuevamente con el organismo fundador contactado para la revisión de los resultados
7. Publicar resultados obtenidos

De manera adicional, el aplicador (protagonista del proceso) debían ser un organismo civil (no una persona en lo individual), siendo recomendable la participación de varias organizaciones porque ello conllevaría a formar un “frente” de mayor solidez moral y civil ante las autoridades locales.

## 2.5. Inicia su aplicación

En la presentación del nuevo Colectivo CIMTRA ante los medios (México, D.F., 17 de julio de 2002) se difundieron los objetivos y propósitos de lo que sería otro esfuerzo ciudadano por complementar y fortalecer la democracia mexicana, así como el arranque de las actividades de evaluación a realizarse en nueve municipios del área metropolitana de Monterrey (Nuevo León, norte de México), siendo el evaluador Vertebrata, uno de los organismos que inicialmente aportaron ideas y comentarios para el desarrollo del SETRAMUN/CIMTRA, igualmente fundador y gran impulsor de la transparencia en ese estado. Igualmente, y tal como estaba planteado en la estrategia de inicio, se hizo una invitación abierta a todas las organizaciones del país para formar una red civil precursora de mayores niveles de transparencia en los gobiernos municipales.

Al día siguiente algunos medios dieron cuenta del nuevo Colectivo CIMTRA, principalmente el Grupo Reforma, uno de los principales grupos de comunicación del país y con marcado interés en el tema de acceso a la información. Esta empresa, a través de sus diversos periódicos (Reforma y El Norte), calificó al acontecimiento como “un ejercicio inédito”<sup>39</sup> realizado por

---

<sup>38</sup> *Desarrollo del Marco Conceptual y Metodología de Calificación Programa CIMTRA*. Tomo I. Septiembre de 2003.

<sup>39</sup> Nota *Arranca en Nuevo León transparencia municipal*. Cecilia González. Periódico Reforma, sección Estados. 18 de julio de 2002. [www.reforma.com](http://www.reforma.com)

cinco organizaciones civiles. Con esta primera atracción de la atención de algunos medios el Colectivo logró una primera meta; colocaren el ambiente público, aunque sea limitadamente, el nacimiento del mismo y el inicio de sus trabajos.

Dos días más tarde, el 19 de julio, Vertebrata organizó en Monterrey un desayuno con los Alcaldes cuyos gobiernos iban a ser evaluados. Acudieron cinco de nueve invitados. En el evento se les presentó la herramienta y sus objetivos, informándoles que en próximos días integrantes de Vertebrata acudirían a los edificios municipales para iniciar las evaluaciones. Al término de la reunión “los Alcaldes de Guadalupe y Apodaca apoyaron la propuesta de Vertebrata, la cual busca hacer más transparente la función pública, sin embargo señalaron que se deben de analizar algunos temas”<sup>40</sup>.

Analizando la última parte de la declaración de los Alcaldes ( “deben analizar algunos temas”), se puede deducir rápidamente un cierto signo de rechazo y/o resistencia a la herramienta y muy probablemente a la evaluación. Este tipo de comentarios de autoridades locales, donde no se critica abiertamente la evaluación por no ser políticamente correcto pero donde se deja un “mensaje”, será en el futuro el común denominador en todos los ejercicios de evaluación, salvo en contadas ocasiones, como lo fue en los municipios de Chihuahua (Chihuahua), Metepec (Estado de México) y Guadajara (Jalisco), casualmente de los municipios líderes en el ranking CIMTRA<sup>41</sup>.

Durante los meses de agosto, septiembre y parte de octubre, integrantes de Vertebrata dedicaron tiempo a la recopilación de la información mediante visitas a las páginas de Internet de los nueve gobiernos municipales, con reuniones previamente establecidas con las autoridades (en algunas acudieron los alcaldes mismos y regidores de oposición) y con recorridos por los edificios municipales donde información de interés común suele colocarse<sup>42</sup>.

Desde una perspectiva analítica del ejercicio de evaluación en Nuevo León podemos ubicar, por ahora, un proceso de interacción directa con la autoridad (reuniones o entrevistas) donde no se debatieron aspectos sobre la razón de tener determinada información a disposición del público o específicas políticas públicas relacionadas sobre el acceso a la información. El objetivo en esta interacción era ubicar la información requerida y, en su caso, cuestionar sobre la disponibilidad de la misma, referida en lo general sobre gasto público, servicios municipales y concejos de participación (reglamentos, integrantes, acciones) y nada más. En esta reunión tampoco se buscaba directamente ejercer una influencia para ajustar comportamientos gubernamentales dado que ello vendría al momento de publicar los resultados y entregar el reporte. Ciertamente se dejaba sembrada una sensación de incertidumbre entre los

---

<sup>40</sup> *Calificarán transparencia de municipios*. Hugo Martínez y Carmen Romo. Periódico El Norte. Sección Local. 20 de julio de 2002. [www.elnorte.com](http://www.elnorte.com)

<sup>41</sup> Para conocer el ranking CIMTRA visite su página de Internet <http://cimtramx.tripod.com/transparencia/>

<sup>42</sup> Quien esto escribe participó en algunas reuniones y visitas a municipios neoleoneses, específicamente al municipio de San Pedro Garza García (agosto de 2002). En esa reunión acudió el entonces alcalde Gerardo Garza Sada (PAN) y regidores del PAN y PRI. La mecánica consistió en la demostración, por parte del alcalde, de la información exigida por CIMTRA en la página de Internet del municipio. El resultado final de la evaluación para el municipio de San Pedro fue de 60.43 puntos de 100 posibles.

funcionarios porque desconocían con certeza el nivel de transparencia que pudieran obtener o la calidad de la información que hubieron brindado. Esta sensación de los funcionarios y autoridades (de sentirse vigilados y/o evaluados) ya representaba un logro para el CIMTRA porque era un impacto externo perseguido.

Estas primeras interlocuciones entre gobernantes y gobernados (miembros de Vertebra) activó de alguna manera, por un lado, el derecho de los ciudadanos por cuestionar directamente y de manera organizada a las autoridades sobre información puntual que regularmente no era difundida y, por el otro, una modificación al rol de los ciudadanos, que ahora pasaban a tomar acciones concretas para mejorar el desempeño de sus gobernantes.

De manera interna, el Colectivo CIMTRA, lograba un nivel de auto-confianza suficiente para continuar los trabajos (y con el tiempo expandirlos), lidiar e interactuar con otros gobiernos y buscar sumar a nuevos participantes. La identidad de grupo se consolidaba, crecía y era un buen pretexto para conseguir apoyo moral y de recursos. El impacto interno inicial era pues benéfico y esperanzador.

### **2.5.1 Los primeros resultados**

El primer ejercicio de evaluación dejó múltiples enseñanzas al Colectivo en lo interno (algunas ya mencionadas) y en lo externo (creación de un ente civil cuyo reconocimiento entre las organizaciones y gobiernos comenzaba a construirse). Todas ayudarían a enriquecer el nuevo movimiento, las reglas de operación y la metodología de aplicación que al momento se habían definido. Efectivamente, en la quinta reunión celebrada el 11 de septiembre (México, D.F.), una vez aplicada la herramienta y previo a la conferencia de prensa donde se difundirían los primeros resultados obtenidos, Vertebra informaba al colectivo de la necesidad de hacer un diferenciamiento sobre lo qué es y lo qué no es el CIMTRA, un aspecto hasta entonces no delimitado. Ello porque se habían generado algunas confusiones en la prensa local y entre las autoridades evaluadas.

El procesamiento de la información vertida por Vertebra, aunado al proceso deliberativo de la misma entre los miembros del colectivo, hizo obtener algunas conclusiones respecto a lo qué es el CIMTRA, destacando tres hechos sobre la herramienta<sup>43</sup>:

- Que servirá para preparar el escenario a futuros proyectos en materia de transparencia.
- Que causará “ruido” (resistencias) entre los gobiernos locales, pero despertará a la sociedad para que ejerza presión y reclame acciones en materia de transparencia.
- Es una herramienta viva, que se desarrollará y perfeccionará con el tiempo.

Lo anterior resulta interesante porque ahora se abordan en el seno del colectivo, conceptos más amplios y complejos sobre la transparencia, los

---

<sup>43</sup> Memoria de la *Quinta Reunión de Seguimiento*. Colectivo CIMTRA. Presentación en Power Point. 11 de septiembre de 2002. México, D.F.

cuales eran difícil de prever cuando se estaba en una etapa de planeación. Ahora el colectivo debe incorporar a su discurso que el CIMTRA actúa como preparador de proyectos futuros para la transparencia (iniciativas de reglamentos de acceso a la información, convocatoria a ciudadanos, licitaciones), es decir, es una herramienta útil y/o complementaria para generar o impulsar otros proyectos en la materia. Igualmente se recalca sobre la generación de motivos que conllevarán a la sociedad a comparar a su gobierno con otros ya evaluados y por lo tanto generará una actitud de reclamo donde no lo había, en otras palabras, pasar de la pasividad a la actividad en el tema. Posteriormente, se define al CIMTRA como una herramienta “viva” y por lo tanto no acabada y mucho menos perfecta.

Respecto a lo que *no* es el CIMTRA, el colectivo concluyó<sup>44</sup>;

- No es una herramienta que pretende adaptarse a las particularidades de cada estado o municipio ya que rompe con el objetivo de comparación. Es importante que el parámetro sea igual para todos para poder comparar.
- No pretende “avaluar” las acciones del gobierno.
- No es una herramienta que busque el choque y el enfrentamiento con las autoridades.
- No pretende solo dar una calificación fría, la cual puede esconder muchos valores positivos.

Al respecto se puede interpretar lo siguiente; a) la generalidad de la herramienta y su no adaptación a las realidades locales porque rompería la comparabilidad de resultados y en todo caso, sí procediese a realizarse un ajuste al cuestionario, el mismo aplicaría para todos los municipios; b) el CIMTRA refleja solamente una “fotografía” de la transparencia prevaleciente en un determinado municipio, en específicos rubros y una buen resultado no significa ser lo más transparente posible; c) se ratifica la necesidad de buscar la cooperación de las autoridades y d) además de un dato numérico, se ofrecen propuestas de solución para mejorar el nivel de transparencia.

El mismo reporte de Vertebra confirma la existencia de obstáculos actitudinales (resistencias) por parte de la autoridad debido al temor de salir mal evaluados y se confirma la necesidad de informar a las autoridades sobre su resultado antes de darla a conocer a los medios de comunicación. Esto con el fin de no “herir susceptibilidades”, las cuales podrían bloquear la ejecución de acciones de mejora.

Finalmente, el grupo ratifica la existencia de dos metodologías para aplicar la herramienta, pero las define utilizando nuevos vocablos que ayudan a simplificar el lenguaje o la comunicación con autoridades, medios de comunicación, aplicadores y ciudadanos en general<sup>45</sup>;

- Bilateral: Cuando se hace coordinado con las autoridades municipales. En este caso es requisito indispensable la presencia de Regidores de oposición en cualquier tipo de reunión que se organice.
- Unilateral: Cuando se aplica sin establecer contacto con las autoridades municipales, es decir se aplica tomando en cuenta la información que se encuentra disponible.

---

<sup>44</sup> *Idem*

<sup>45</sup> *Idem*

Según los archivos consultados y al análisis de los reportes de evaluación, se puede afirmar el privilegio de la metodología “bilateral” en la primera evaluación<sup>46</sup>. En ellos usualmente se comentaba sobre la disponibilidad de las autoridades para facilitar la búsqueda de información.

En el tema referente a la difusión de resultados, Vertebra realizó el 29 de octubre de 2002 una rueda de prensa para dar a conocer el resultado de las primeras evaluaciones, siendo estos los siguientes:

EVALUACIONES ESTADO DE NUEVO LEON	
MUNICIPIO	PUNTAJE (escala 0 a100 puntos)
San Nicolás de los Garza	68.46
San Pedro Garza García	60.68
Monterrey	43.4
Escobedo	34.55
Santa Catarina	33.88
Apodaca	29.64
Guadalupe	24.63
García	19.06
Juárez	4.83

La difusión de estos resultados generó diferentes tipos de reacciones entre las autoridades de los municipios evaluados. Un par de municipios (San Pedro Garza García y San Nicolás de los Garza), adelantándose a este acto, colocó en sus páginas de Internet prácticamente todo el cuestionario del programa CIMTRA, estableciendo links en cada pregunta que, al pinchar, conllevaban a la información solicitada. De este modo los ciudadanos y periodistas podían sacar sus propias conclusiones y cotejarlas con las ofrecidas por CIMTRA. Otros declararon a los medios que ellos eran lo suficientemente transparentes o bien hicieron intentos tímidos que conllevaban a incrementar su puntaje. Un par de ellos han tenido pocos avances<sup>47</sup>.

Resultados más puntuales, y donde también influyó el ambiente político-social prevaleciente en esa época (reclamo por una mayor apertura informativa del gobierno), así como la presión de los medios por acceder a información pública, se pueden constatar en el municipio de San Nicolás de los Garza, el cual un mes después de la presentación del CIMTRA a los alcaldes neoleoneses y previo a la difusión de resultados, dio a conocer su programa “San Nicolás Transparente”. El entonces alcalde, Fernando Larrazabal, declaró "En aras de contribuir al acceso a la información y a la transparencia administrativa estamos incluyendo información desde cuáles son los principales proveedores que tiene el Municipio, cuánto es lo que venden al Municipio de manera mensual, cuál es la relación de todos los constructores que están ejecutando alguna obra pública en San Nicolás"<sup>48</sup>. Igualmente declaró “Sin

<sup>46</sup> Esta metodología ha sido utilizada por todos los organismos participantes para evaluar a los 71 municipios hasta el momento evaluados (Enero 2007).

<sup>47</sup> CIMTRA, *Ciudadanos por Municipios Transparentes*. Presentación en Power Point. 18 de enero de 2003.

<sup>48</sup> Nota *Llega ahora transparencia a San Nicolas*. Armando Estrop. Periódico El Norte, sección Local. 15 de agosto de 2002. [www.elnorte.com](http://www.elnorte.com)

esperar a que se proponga un reglamento municipal de acceso a la información el Cabildo integrado por regidores del PRI, PT y PAN decidió la realización de este programa”.

Esta última declaración del alcalde denota, por un lado, una fuerte voluntad de la autoridad por concretizar un programa aun y cuando el marco legal pudiera no obligarlo a hacerlo, y por el otro, las normas no pueden ser utilizadas como muros de contención cuando una acción busca o persigue el espíritu de las mismas. Por su parte el municipio de Monterrey modificó su reglamento del comité de adquisiciones para incluir a un representante ciudadano quien en ese momento tendría derecho a voz, mas no a voto; poseía un cargo honorífico sin sueldo; propuesto por el Alcalde pero ratificado por el pleno del Cabildo<sup>49</sup>.

En una primera instancia se puede concluir para el caso de Nuevo León que el programa CIMTRA contribuyó a acelerar la publicación de determinada información pública a través de diversos canales de comunicación. Igualmente generó un orden de difusión al indicar cuales eran los rubros que debían ser “abiertos”, fortaleció el debate entre diputados locales, regidores y otros actores políticos que por esa época lidiaban sobre el establecimiento de un marco legal para el acceso a la información. Adicionalmente, generó interés y presión social para que otros gobiernos municipales metropolitanos se subieran al “vagón de la transparencia” (esto a través del principio de comparación) y principalmente para incentivar la continuación y ampliación del esfuerzo del Colectivo CIMTRA hacia otras regiones del país, una vez que la cohesión o conciencia de pertenencia a un colectivo, había fraguado en las organizaciones que daban vida al mismo. A partir de entonces esta iniciativa ciudadana contaría con un respaldo moral en la materia y con la confianza suficiente para tratar de incentivar a otras organizaciones a participar.

---

<sup>49</sup> Nota *Abren Comité de Adquisiciones regio*. Daniel Reyes. Periódico El Norte, sección Local. 31 de octubre de 2002. [www.elnorte.com](http://www.elnorte.com)

### **3. Reflexiones sobre el inicio del Colectivo CIMTRA**

#### **3.1. El Colectivo CIMTRA como espacio de participación**

Resulta interesante como la idea inicial de generar una herramienta para medir el nivel de transparencia en los municipios mexicanos fue transformándose desde el comienzo de su concepción, en una oficina del gobierno federal, hasta su adopción y posterior implementación inicial por organismos civiles. Si bien este trabajo de investigación analiza únicamente un par de etapas de un esfuerzo que continua (su gestación como idea y arranque), es importante describir, aunque sea brevemente, los logros alcanzados al momento para tener una idea general de la dimensión que ha tomado este esfuerzo ciudadano. Hasta enero de 2007 han sido 31 las organizaciones civiles que participan o han participado en el Colectivo CIMTRA. Entre todas han evaluado a 71 municipios de diez estados (Nuevo León, Jalisco, Baja California, Morelos, Zacatecas, Veracruz, Estado de México, Chihuahua, Tabasco, Colima) y las 16 delegaciones del Distrito Federal.

De los 71 municipios evaluados, 44 lo han sido por segunda ocasión, 20 por tercera, 4 por cuarta y uno por quinta vez. Los promedios de calificaciones obtenidos son; primera ocasión (o vuelta), 24.83; segunda, 47.24; tercera, 58.03. El 84% de los municipios evaluados en segunda ocasión mejoraron su calificación gracias al trabajo en equipo entre el gobierno local y los organismos civiles evaluadores. Este es quizás el logro central del colectivo y que impacta de forma directa uno de los objetivos iniciales: mejorar los niveles de transparencia en los municipios mexicanos. Es posible que dicho logro no se haya traducido en una reforma de la cultura laboral de autoridades y funcionarios locales, es decir, que siga permaneciendo la opacidad como un valor negativo, no obstante, este hecho no era un objetivo de CIMTRA, como tampoco lograr la generación de reglamentos de transparencia en los municipios evaluados, a pesar de que en ambos aspectos se han tenido ciertos impactos aun no medidos.

Por otra parte el Colectivo CIMTRA, ha sido un impulsor para consolidar grupos civiles como CIMAP (Ciudadanos por una Mejor Administración Pública<sup>50</sup>), ubicado en la fronteriza Ciudad Juárez. Lo mismo ocurrió con COLIMAP (Colimenses por una Mejor Administración Pública). O bien, la idea de evaluar gobiernos locales con la metodología CIMTRA motivó la creación de nuevos grupos civiles como ACTRA (Acción Ciudadana por la Transparencia), quienes han evaluado en dos ocasiones a las 16 delegaciones del Distrito Federal. Resalta igualmente el caso de Jalisco, donde un grupo de organizaciones con diferentes perfiles se han agrupado en torno a un nuevo ente denominado CIMTRA-Jalisco, y cuyas aportaciones al CIMTRA han sido enormes. Tan solo ellos han evaluado a 29 de los 71 municipios e incluso han participado muy activamente en la reforma a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Jalisco.

---

<sup>50</sup> Para más información de CIMAP visite [www.cimap.org.mx](http://www.cimap.org.mx)

En esta brevísima recapitulación de logros cabe destacar también la incorporación del esfuerzo del Colectivo CIMTRA al Informe de Buenas Prácticas en la Protección de Programas Sociales (2006) elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)<sup>51</sup>. Otro hecho igualmente destacable es la iniciativa de COLIMAP y CIMTRA-Jalisco por publicitar el resultado de evaluaciones en carteles panorámicos en las avenidas principales de sus respectivas ciudades, un hecho que busca recordar los 365 días del año el nivel de transparencia de los gobiernos municipales<sup>52</sup>. En suma, considerables logros, efectos, infinidad de datos numéricos y, porque no, retos y fracasos que podrían citarse, comentarse, desmenuzarse y que merecen un mayor análisis pero que no son el objetivo de este trabajo<sup>53</sup>.

¿Pero que hay detrás de todo esto? ¿Cómo fue gestándose una iniciativa que al inicio fue netamente gubernamental y luego expropiada por grupos civiles? ¿Cómo el mismo gobierno desistió de su participación y de generar influencia cuando raramente ocurre esta situación? ¿Cómo el colectivo CIMTRA arrancó sus operaciones de evaluación y que efectos tuvo en la cultura democrática de algunos ciudadanos?

El Colectivo CIMTRA, una asociación formal sin base legal<sup>54</sup>, es un espacio de participación plural que encontró su lugar y futuro éxito ante una situación de desatención existente para con el gobierno municipal en materia de seguimiento de su nivel de transparencia, tema complementario a la rendición de cuentas, el acceso a la información y contrario a la corrupción. Este nicho identificado, y sumado a los agravios y preocupaciones existentes entre la ciudadanía a principios de la década como consecuencia de gobiernos con altos índices de corrupción, fueron los estimulantes suficientes para emprender una empresa que con el tiempo fue transformándose, madurando su actuación y fijación.

Y la palabra “transformándose” adquiere severa importancia porque solo basta con recordar de donde y como surgió la idea de evaluar la transparencia en los gobiernos municipales. En un principio una dependencia del gobierno federal (SECODAM) decide diseñar una herramienta para evaluar “algo” de otro orden de gobierno; se cuestionaba si debía ser corrupción o transparencia, optándose por esta última (y luego reafirmada por los organismos fundadores del CIMTRA) porque representaba el mejor medio para legitimar un gobierno y para fomentar un valor de la democracia (transparencia). Posteriormente, y ya en manos de organismos civiles, decide modificar en algo su plataforma de partida (motivos de origen) incorporando realidades como la tremenda cercanía del gobierno municipal para con el ciudadano y la disparidad preocupante de niveles de transparencia entre los cientos de municipios mexicanos.

---

<sup>51</sup> Informe disponible en la página de Internet de CIMTRA <http://localeando.tripod.com/transparencia/>

<sup>52</sup> Las fotografías de los panorámicos pueden ser vistas en la página de Internet de CIMTRA.

<sup>53</sup> Para conocer más sobre el Colectivo CIMTRA, de sus logros, coberturas, organismos participantes, y más, visite su página de Internet <http://cimtramx.tripod.com/transparencia/>

<sup>54</sup> El Colectivo CIMTRA no es una organización registrada en las leyes mexicanas. Es un esfuerzo de suma de voluntades. Es digamos una organización virtual.

¿Fueron la eficacia y la eficiencia en los gobiernos municipales, motivos centrales de esta iniciativa? No precisamente. El espacio de participación fue construido netamente para evaluar un tema específico, comunicar su resultado y, más adelante, contrastarlo, aunque se puede deducir que la mejora de los promedios de evaluaciones por vuelta, representan por si mismos un indicativo de una mayor eficiencia y eficacia en el tema evaluado, y esto también era parte de uno de sus objetivos (incrementar los niveles de transparencia).

El espacio de participación sufrió el mayor y más dramático ajuste de los observados en estas dos primeras etapas del Colectivo CIMTRA (gestación de la idea y arranque). Resulta muy obvio notar como la construcción del espacio pasó del gobierno (federal), a un espacio mixto (gobierno federal y organismos civiles) y finalmente a un espacio netamente de organismos civiles o, para expresarlo utilizando la clasificación elaborada por Ibarra y Blas (2006)<sup>55</sup>, pasó de *propuestas de participación en relación con la Administración pública* (gobierno) a un espacio netamente de la *sociedad civil*. Pero igualmente resulta atrayente observar como luego se decide aplicar las evaluaciones de un modo cooperativo con los gobiernos municipales, explicándoles la naturaleza y propósitos de la evaluación y no de forma educativa, responsabilidad de los líderes del gobierno. En palabras llanas podríamos decir que se busca y (se logra) independizar la idea (del gobierno) y luego concretizarla en un ambiente subsidiario, pero no servil, con un componente (municipio) de quien te independizaste (gobierno).

La democracia se sustenta en diversos valores democráticos, y uno de ellos es la confianza en las autoridades. Si no existe confianza hacia estas, la democracia corre cierto peligro. Resulta fácil deducir que la transparencia gubernamental aporta a la construcción de la confianza ciudadana porque permite conocer intenciones, defectos y desempeños de quienes ostentan el poder. En este sentido el Colectivo CIMTRA ofrece una oportunidad de conocer aunque sea de forma limitada, y a través de una evaluación numérica, las intenciones, defectos y desempeños de los gobiernos municipales y promover su mejora mediante acciones de comparación entre los mismos gobiernos. Así lo demuestra las actividades emprendidas por los primeros gobiernos evaluados; unos adoptaron el cuestionario CIMTRA, otros lo medio consideraron y otros lo esquivaron, inicialmente, con la indiferencia.

Analizando el proceso de concepción de la idea y de la herramienta (cuestionario) se concluye que el Colectivo CIMTRA no buscaba la movilización de masas, el empoderamiento del ciudadano o establecer a mediano plazo espacios de poder compartido con sus autoridades municipales mediante el establecimiento de comités o concejos específicos. Su proceso participativo tiene un inicio (realizar la evaluación) y un final con una frontera definida (entrega de un reporte con los resultados de la evaluación y algunas sugerencias). Esto con la finalidad y la expectativa de que los gobiernos emprendan acciones para mejorar el nivel de transparencia. De no hacerlo, en la siguiente evaluación (2ª. Vuelta) seguirían ocupando la misma posición. Si

---

<sup>55</sup> Pedro Ibarra y Asier Blas. *La participación: estado de la cuestión*. Cuadernos de trabajo de Hegoa. No. 39, Enero 2006. Pág. 14.

utilizamos la clasificación elaborada por Ibarra y Blas (2006)<sup>56</sup> sobre la combinación de las causas y estrategias de participación podemos identificarla como *simple y limitada* y su justificación radica en el hecho de que los miembros del Colectivo CIMTRA poseen otros intereses y buscan diversos fines en lo individual. Es decir, congenian en la transparencia pero pueden discrepar en otros tópicos y/o poseer sus propias agendas de trabajo, realidad ubicada en el espacio de la comparación del perfil de los iniciadores del entonces proyecto.

Dos espacios de participación pueden identificarse en el Colectivo CIMTRA y los llamaré “interno” y “externo”. Ambos tienen sus propias características y dinámicas. En el primero se ubican los organismos fundadores/coordinadores. Este espacio, en sus etapas iniciales, es cerrado hacia organismos participantes, es decir, no es tan fácil pertenecer al “círculo rojo” o ser categorizado como un “organismo coordinador”. El hecho cabe citarlo porque en la actualidad han sido incorporados dos nuevos organismos (ITESO y ACCEDE<sup>57</sup>) pero principalmente porque sin su citación este análisis resultaría incompleto.

Por otra parte, el espacio de participación “externo” del Colectivo CIMTRA es ampliable y dinámico. Lo confirma la política seguida por sus integrantes, en el sentido de invitar abiertamente a cualquier organización que decida evaluar el nivel de transparencia de su gobierno municipal. Las mismas pueden participar de manera constante o temporalmente. Esto asegura no solo una mayor cobertura geográfica sino una inclusión de actores civiles con perfiles diversos capaces de aportar nuevas ideas para el desarrollo y/o mejora no solo de la principal herramienta (el cuestionario) sino de otras nuevas, como lo son el CIMTRA-Plus y el CIMTRA-Estatal<sup>58</sup>. El primero un complemento al primer cuestionario pero con mayor rigurosidad en la transparencia, y el segundo, la generación de una herramienta para evaluar otro orden de gobierno (Estatad) utilizando los mismos “campos de la transparencia”.

Estos híbridos (Plus y Estatal), generados en etapas posteriores del colectivo, nos confirman igualmente la vitalidad de la herramienta, una condición aprendida como resultado de la primera aplicación en los municipios neoleoneseos y algo predecible como resultado de la misma aplicación futura en otros municipios con diferentes características y del enfrentamiento de la herramienta con la realidad temática, la cual es extremadamente dinámica en el gobierno municipal y por ser un tema que dista mucho de estar maduro debido a la tremenda percepción de corrupción y escasa transparencia (ambos nichos poco atendidos) prevaleciente en el país de acuerdo a las encuestas de Transparencia Mexicana.

Finalmente, cabe insistir y analizar un poco más en el proceso de apropiación de la herramienta por parte de los organismos iniciadores del Colectivo CIMTRA. El traspase del esfuerzo de una agencia gubernamental a actores

---

<sup>56</sup> *Idem*, Pág. 23.

<sup>57</sup> ITESO es Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente y ACCEDE Acción Ciudadana para la Educación, la Democracia y el Desarrollo, A.C. (ACCEDE). Ambos con sede en Jalisco.

<sup>58</sup> Para mayor información de estas herramientas visite <http://cimtramx.tripod.com/transparencia/>

sociales implica la construcción de un puente comunicativo sólido, la transmisión más o menos clara de un mensaje con una idea y de la inclusión de actores en el diseño/desarrollo de la herramienta. En medio de un ambiente de desconfianza entre gobernantes y gobernados, dicho traspaso resulta sobresaliente pero también es necesario considerar el contexto; un gobierno reciente y democráticamente electo, con capital político por haber derrotado a un régimen y con voluntad suficiente como para deshacerse de una idea para entonces desarrollada. Esto evitó resistencias y/o animadversiones en los actores civiles participantes, no solo en los que más tarde formarían el Colectivo CIMTRA, sino en los académicos, empresarios y líderes sociales que aportaron en su momento sus experiencias y puntos de vista. En otras palabras, había un gran ánimo por participar mientras el nuevo gobierno poseyera capital político.

### **3.2. Ubicando al Colectivo CIMTRA como organización civil**

La forma de composición del Colectivo CIMTRA (grupo de organizaciones civiles con intereses propios que voluntariamente deciden hacer equipo para perseguir un determinado objetivo en un tema específico) no es una novedad, pero sí lo es en cuanto al objetivo que persiguen; medir la transparencia en los gobiernos municipales. De hecho su nacimiento se debe a la desatención de este tópico novedoso en una sociedad que recién traspasaba la aduana de cambio de régimen en el gobierno federal (nacional).

Una característica *sui generis* del Colectivo CIMTRA como organización civil es que no es una organización legalmente constituida que respalde su composición. Es decir, no hay un cumplimiento con los requisitos formales exigidos por el marco legal para constituirse como una Asociación Civil, término jurídico utilizado en México. En este sentido el cemento o elemento cohesionador descansa únicamente en la voluntad de cada una de las personas que conforman las organizaciones que dan vida al colectivo y el tema (transparencia) que actúa como catalizador de voluntades.

Este amplio compromiso voluntario, manifestado desde los primeros trabajos realizados hasta el presente, encaja perfectamente con la necesidad de tener actores sociales participativos, propositivos y activos para un presente que muestra que el mantenimiento y perfeccionamiento de las sociedades (incluyendo sus gobiernos) es cada vez más complejo. En efecto, conforme se evoluciona nuevos factores multidisciplinarios (económicos, sociales, políticos, culturales) se hacen presentes y sus influencias se distribuyen a través de vasos comunicantes. Como consecuencia se hacen también presentes nuevos conceptos, como el de la gobernanza<sup>59</sup>, que invita a una responsabilidad compartida del ejercicio del gobierno, es decir, donde las organizaciones de la sociedad civil y el sector privado tienen roles directos que jugar en la

---

<sup>59</sup> El término fue ampliamente analizado en la Conferencia Mundial *Del Gobierno a la Gobernanza; Hacia el siglo XXI*. PNUD 1999. En ella se propuso “reexaminar la idea convencional de que la gobernanza es el campo exclusivo del gobierno”. Además convocaba a “fomentar la reformulación que indica que la gobernanza incluye a todos los organismos del Estado, la sociedad civil y el sector privado”.

construcción del futuro común. Roles ejercidos *en* el gobierno o *con* el gobierno<sup>60</sup>.

La importancia de lo anterior radica en el hecho de que la participación de los actores civiles que no forman parte del gobierno debe darse sin regateo, implicando hacer un sacrificio mayor en aras de llegar a la gobernanza. Bajo los actuales escenarios ya no basta solamente con participar en la integración de concejos ciudadanos (donde muchos de ellos presentan grandes desafíos de composición y operación) o mantener buenas relaciones con el gobierno. Ahora el deber es adentrarse y/o intrometerse incluso hasta en la operación y diseño institucional del aparato gubernamental. En medio de crisis de partidos políticos y batallas encarnizadas por obtener el poder, proponer tareas y acciones puntuales desde la perspectiva de la sociedad civil parece ser la clave. Pero ¿En cuáles áreas del engranaje social y gubernamental mexicano se requiere de una mayor participación ciudadana?

En este naciente siglo, las organizaciones civiles mexicanas consolidan su presencia en diferentes rubros (altruismo, derechos humanos, filantropía, equidad de género, política electoral, seguimiento a políticas públicas de gobiernos nacionales y regionales, desarrollo de proyectos productivos), pero se dificultan el descubrimiento, quizás involuntariamente, de nuevos horizontes o nichos en los cuales también se puede y se debe incidir (nichos de incidencia), como el de la transparencia en gobierno municipales.

En sociedades consolidadas, los grupos civiles suelen abarcar todos los rincones temáticos posibles por ser un requisito para generar un desarrollo equilibrado, de otro modo se tendría, por ejemplo, mucho desarrollo económico pero un desarrollo democrático limitado y esta disparidad sectorial tarde o temprano cobra una factura. El mejor ejemplo de lo anterior lo representa China, que a pesar de tener índices de crecimiento económico por alrededor de 10% anual, el número de protestas en las calles aumenta año con año. Tan solo en 2005 tuvo casi 87 mil, un incremento de 6.6% con respecto al 2004. En este sentido, la meta es lograr un balance y desarrollo integral en todos los frentes de las actividades de una sociedad y para lograr ello hay que también enfocarse en nichos de incidencia relacionados con la estructura gubernamental y su desempeño.

Los casos de organizaciones civiles enfocados a nichos (como el Colectivo CIMTRA) abundan en los países desarrollados, y según mi experiencia y observaciones y con el ánimo de ubicar al Colectivo CIMTRA dentro del escenario de la participación civil organizada, los clasificaré en dos grupos; las Asociaciones Civiles Voluntarias (ACV), que pueden ser temporales o constantes, y las Asociaciones Civiles Especializadas Profesionales (ACEP), también conocidas como "Think Tanks" o centros de investigación sobre temas de interés público. Ambos tipos de asociación obviamente sin fines de lucro o partidistas.

---

<sup>60</sup> El Colectivo CIMTRA encaja *con* el rol de con el gobierno, es decir, decide involucrarse en actividades de interés común de forma externa y no a través de mecanismos exclusivos del gobierno.

Las ACV son aquellas conformadas por ciudadanos (en ocasiones pertenecientes a grupos civiles ya conformados) que voluntariamente aportan tiempo y recursos propios (caso CIMTRA) para la consecución de un objetivo específico dentro de uno o más tópicos de los variados temas que rodean al gobierno, a la sociedad, etc. Es decir, sus integrantes no reciben un pago por su participación, Su ciclo de vida puede ser temporal (ACV-T) porque son creadas para enfrentar una coyuntura especial y una vez superado tienden a desaparecer<sup>61</sup>, o bien pueden ser constantes (ACV-C), cuando su ciclo de vida es indefinido (Caso CIMTRA). El principal valor de las ACV es que sus integrantes conjuntan las visiones y experiencias de varios sectores de la sociedad (banqueros, industriales, sindicatos, académicos), usualmente cubren nichos desatendidos y ofrecen al gobierno alternativas, propuestas o planes de acción (caso CIMTRA) sin cobrar por ello, aunque luego puede generarles problemas de falta de recursos. En otras palabras, procuran, fomentan o apoyan lo que algunos científicos sociales denominan como “gobernanza”, concepto citado a principios del presente apartado.

Las ACEP (Asociaciones Civiles Especializadas Profesionales) por su parte son organizaciones civiles especializadas cuyos integrantes reciben un pago (son profesionales en su campo) por analizar problemas comunes pero puntuales y generar alternativas de solución<sup>62</sup>. Por lo general las directrices de una ACEP las define un consejo conformado por actores de renombre. Su existencia es oficializada (registrada ante el gobierno), posee un presupuesto definido, sus ingresos son aportaciones de sus integrantes o venta de servicios, pueden atender una amplia gama de marcos temáticos y su disolución no es sencilla. Otra característica es que sus aportaciones se convierten también en argumentos valiosos en el escenario público (para debatir tanto internamente como con actores externos usualmente autoridades) debido a su sustancia técnico-científica.

Realizo esta sencilla clasificación con el fin de no dejar al Colectivo CIMTRA en el limbo de la participación sino ubicarla en un sector de la misma, tomando como base el pago o no de los integrantes que conforman una asociación de ciudadanos. Pude considerar otras clasificaciones mucho más científicas, sustentadas en lo conceptual y académicamente aceptadas, pero decidí arriesgarme porque considero que la fuerza del voluntarismo ciudadano merece un mayor realce del que ya tiene, además de que los niveles de voluntades son distintos y algunos de sus resultados pueden incluso compararse con el de las ACEP. Y si bien este hecho (el del no pago a los participantes y/o miembros del Colectivo CIMTRA) no lo abordé en el segundo capítulo, es precisamente para reforzar el sentido de empoderamiento que las

---

<sup>61</sup> Un ejemplo de las ACV-T mexicana lo constituyó la Comisión Ciudadana Revisora de Salarios de Nuevo León (norte de México), organización conformada expresamente para definir lineamientos a los salarios de los servidores públicos de dicho Estado.

<sup>62</sup> Como ejemplos de ACEP tenemos al Think Tank denominado Centro de Investigación para el Desarrollo A.C. (CIDAC, [www.cidac.org](http://www.cidac.org)), institución independiente, sin fines de lucro, dedicada al análisis y propuesta de políticas viables para el desarrollo democrático y económico de México. El otro caso es FUNDAR, Centro de Análisis e Investigación ([www.fundar.org.mx](http://www.fundar.org.mx)), enfocada en el análisis multidisciplinario de la democracia y la participación ciudadana. Ambos organismos orientados en temas específicos relacionados mayormente con el desempeño del gobierno nacional y/o estatales y su estructura.

organizaciones respectivas han hecho de una idea originada en el gobierno federal pero desarrollada, enriquecida e implementada por ellos mismos.

La gobernanza (o gobernancia) implica entonces la suma de esfuerzos voluntarios (ACV) pero también la inclusión de organizaciones civiles profesionales (ACEP), porque ambos son complementarios y necesarios. El Colectivo CIMTRA (ACV), al enfocarse en un nicho de participación cubre un lugar del universo de los temas de la transparencia (la contraparte de la corrupción) y suplementa la actividad realizada por Transparencia Mexicana, Pricewaterhousecoopers y el Tecnológico de Monterrey (ACEP's), cuyos esfuerzos fueron analizados por los entonces diseñadores del SETRAMUN para dar origen a lo que hoy conocemos como Colectivo CIMTRA.

## 4. Conclusiones

Los espacios de participación ciudadana no son uniformes, inflexibles e infinitos, en cuanto a su ciclo de vida. Sus orígenes pueden darse en cualquier plataforma, incluso en la gubernamental para de ahí brincar a la civil. Tal como ocurrió con el Colectivo CIMTRA. Esto no inyecta una descalificación moral aunque algunos “puristas” de las organizaciones civiles siempre intentan realizarlo. Pero esta es otra discusión.

El caso aquí descrito y analizado (Colectivo CIMTRA) nos muestra como las iniciativas innovadoras (que no necesariamente son buenas) pueden tener una oportunidad de supervivencia, en el siempre peleado, competido, conflictivo y complejo campo de la participación social, cuando aparecen en el momento oportuno, intervienen los actores adecuados y se ejecuta considerando y respetando la opinión de los involucrados.

El tiempo presente nos muestra un escenario cada vez más confuso y complicado. Los problemas comunes por momentos desbordan al gobierno porque éste simple y sencillamente no está diseñado para hacerlo todo. Aunque algunas corrientes políticas así lo visualizan. Pero partiendo de esta creencia personal (y la de muchos creo yo) la participación ciudadana en los temas de interés común es fundamental en cualquier país para alcanzar las metas de bienestar que significan una mejor calidad de vida para los habitantes. Y en este contexto de necesidad participativa, existen varios caminos para sumarse al esfuerzo gubernamental (no al gobierno), siendo una de ellas mediante el acuerdo y cooperación con las autoridades. Aunque este hecho dependerá en gran medida del nivel de legitimidad política y moral que posean.

A inicios del gobierno del ex –presidente Vicente Fox, las autoridades federales gozaban de eso que los politólogos y expertos electorales llaman “luna de miel”. Sus iniciativas y convocatorias eran por lo general atendidas porque su legitimidad política y moral eran enormes<sup>63</sup>. Era el primer gobierno democrático de los últimos 70 años. Este hecho generó también un escenario que le permitió a la sociedad (y al gobierno mismo) ubicar e identificar nuevos nichos para la participación y colaboración de gobernantes con gobernados, y viceversa.

Uno de estos nichos fue la necesidad de promover, bajo diferentes medios o formas, la transparencia en los gobiernos municipales para combatir los altos niveles de corrupción. Actores del gobierno federal lo identificaron y grupos civiles trabajaron conjuntamente con los primeros para desarrollar lo que en capítulos anteriores se ha descrito ampliamente. Una medición de la transparencia que conllevó a la conformación de un colectivo conformado por

---

<sup>63</sup> Al inicio del gobierno foxista se formaron diversos concejos ciudadanos con la finalidad de generar propuestas de solución así como vertir opiniones sobre la gestión gubernamental para el tema específico. Pertenecer a ellos tenía un cierto significado especial por el hecho de ser convocados por un gobierno “demócrata”. Dos de los consejos que destacaron fueron el de la Procuraduría General de la República (PGR) y el de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), los cuales con el tiempo fueron perdiendo la animosidad de sus integrantes por muchos y diversos factores. Al término del gobierno foxista estos concejos prácticamente había desaparecido.

organizaciones civiles. Es decir, una idea (medir la transparencia) generó, después de un proceso largo, un colectivo con un interés. Resalto el hecho porque también suele suceder lo contrario; un grupo de actores se reúnen para identificar nichos donde puedan participar.

Los trabajos conllevaron a la gestación del Colectivo CIMTRA (no sin antes dejar su vestidura de SETRAMUN), inició operaciones y hoy, después de alrededor de cinco años, sigue operando. Pero esto último no nos atañe en el presente trabajo de investigación, así que plantearé unas reflexiones finales sobre su gestación, su transformación y el inicio de actividades. Debo confesar que las mismas no son imparciales, dado que este autor ha participado en todo el ciclo de vida del Colectivo CIMTRA

Respecto de su gestación me inclino por recalcar lo ya comentado; su gestación fue producto de un análisis serio y comparativo de las herramientas existentes al momento y del objeto de las mismas; medir la corrupción o la opacidad. Era claro que había una necesidad y se decidió atenderla con una herramienta que está medianamente basada en la investigación técnico-científica. Incluso descansa más en la experiencia personal de todos los participantes (que fueron decenas y de diverso perfil) en el tema del gobierno municipal; ya sea desde un enfoque académico, municipalista, empresarial o servidor público.

El contexto que envolvía el inicio del nuevo gobierno federal incluía un amplio agravio de la sociedad mexicana en cuanto a la corrupción, y era tan amplio su espectro que cualquier rubro por evaluar, mediante un ejercicio serio, hubiera generado un éxito relativo. Los diseñadores optaron por el sentido común, la observación, la lectura e interpretación de las notas publicadas por los medios de comunicación para identificar aquellos rubros de mayor incidencia delictiva, proclives a malos actos u opacos; proveedores, gastos en viáticos, obras públicas, concejos (*ad hoc* a los gobernantes), Cabildos, servicios públicos sensibles (licencias de construcción por ejemplo, multas de tránsito), entre otros.

No hay pues una metodología netamente académica-profesional (sino más bien pragmática) detrás del núcleo que da vida al Colectivo CIMTRA (el cuestionario de 31 preguntas) pero eso tampoco es una limitante para su validez o su éxito. Como en todo, este hecho acarrea ventajas y desventajas, pero al colectivo probablemente le ha generado más de lo primero dado que su mercado son los ciudadanos comunes, esos que entienden de palabras sencillas y directas, de frases que ponen en blanco o negro, como por ejemplo el requerir llanamente a la autoridad municipal con un “Sí cumple” o “No cumple” al difundir su gasto en viáticos, por citar un caso. Igualmente se estableció una escala de evaluación amigable para su fácil entendimiento. CIMTRA, con sus defectos, cubrió bien o mal un nicho no cubierto que conllevó a un par de municipios de Nuevo León a incorporar el cuestionario en sus páginas de Internet y difundir la información que éste solicita. Esto era sin duda un ejercicio inédito en la vida municipal y tan solo con esta acción CIMTRA pudo haberse dado por satisfecha porque hubiera sido suficiente para demostrar al resto de los gobiernos que si se puede ser transparente cuando

existe voluntad en las autoridades y a pesar de una indefinición de un marco legal.

Entramos ahora a la etapa de su transformación. Las organizaciones que decidieron continuar participando (CESEM, Vertebrada, Alianza Cívica, Locallis e ICMA) con la agencia federal (SECODAM) supieron, quizás inconscientemente, que el nicho detectado merecía y debía atenderse. El conocimiento municipalista de CESEM, Locallis e ICMA, sumada a la larga experiencia electoral de Alianza Cívica y al perfil de Vertebrada (suma de otras organizaciones, incluso empresariales) fue una buena mezcla de perfiles para el tipo de iniciativa que se estaba gestando. Se poseía un mínimo grado de representatividad social y de experiencia técnica, aunque no siempre la que se deseaba.

Las organizaciones citadas tampoco entraron al campo científico-técnico-académico para completar el diseño del marco conceptual que venían trabajando con SECODAM y que para entonces habían expropiado previo acuerdo con la primera. Decidieron cambiar algunas de las bases del marco conceptual (motivos) pero no el resto de su estructura (cuestionario, manuales). Este hecho permitió avanzar en el proceso, de lo contrario hubiera sido retrasado y quizás abandonado debido a las diversas ocupaciones de los integrantes.

Su actitud fue entonces práctica; recibieron, adecuaron rápidamente algunos elementos del marco conceptual y se prepararon para abordar la siguiente etapa; la del inicio de operaciones. Respecto de esta última etapa analizada en el presente trabajo, sobresale la definición de caminos para abordar a la autoridad en el proceso de evaluación. Como se señaló identificaron dos; a) unilateral, aplicar la evaluación sin comunicación y aviso a las autoridades) y b) bilateral, comunicar a las autoridades del inicio de una evaluación, indicarles el camino –a sabiendas de que muy probablemente no lo seguirían- y comunicarles el resultado previo a su difusión. ¿Cuál es el mejor? Depende de muchos factores y del contexto. El Colectivo CIMTRA optó por el segundo y según lo detallado en el capítulo correspondiente funcionó. Dos de los primeros nueve municipios evaluados actuaron rápidamente y el resto actuó mediana o pobremente. ¿Cuál hubiera sido el resultado si se hubiera optado por la segunda estrategia (unilateral)? Difícil saberlo pero el sentido común advierte que un acercamiento cooperativo y amigable hacia una tercera persona elimina la resistencia ubicada en ella e incluso puede ganarse su voluntad para cooperar.

Otro logro inconsciente del Colectivo CIMTRA, aunque este se manifiesta de forma más palpable en etapas posteriores, es la generación de capital social mediante la cooperación práctica con otras organizaciones (más de 30) basada un tanto en la confianza<sup>64</sup>. Efectivamente, al hacer pública la herramienta e

---

<sup>64</sup> Pedro Ibarra (2005), en su *Manual de Sociedad Civil y Movimientos Sociales* (Pág. 65), indica que lo relevante para la construcción del capital social no es tanto la confianza social sino la cooperación práctica. Es decir si ciertas personas u organizaciones no tienen accesibilidad a estructuras de cooperación (como el Colectivo CIMTRA) entonces no se hace surgir una disponibilidad operativa a favor de la cooperación.

invitar abiertamente a hacer uso de ella implica automáticamente una invitación a participar en una red de cooperación bajo reglas mínimas y generales (lo que ya no implica un 100% de confianza) pero no formales y/o legales (confianza digamos de palabra). De hecho la conformación del Colectivo CIMTRA surgió de igual forma; una instancia federal invita a organizaciones representantes de ciertos sectores a aportar ideas para un proyecto, y luego a incorporarse al mismo de manera informal dado que no hubo un acuerdo protocolario y legar para el traspaso del entonces SETRAMUN.

Para terminar vale sobresaltar por dos razones la decisión del colectivo de “abrir” la herramienta a todas las organizaciones civiles (excepto las partidistas). Primero porque estaban conscientes del tamaño de la empresa a iniciar y de su muy limitada capacidad para tener una cobertura razonable en cuanto a los municipios a evaluar. Segundo porque esta apertura conllevaría a generar una red de organizaciones civiles interesadas en el tema que formalmente inicio con cinco y que en la actualidad se compone de más de treinta. Se trataba pues de enraizar el ejercicio en la municipalidad, para generar procesos locales por la transparencia, y no de centralizarlo.

No solo fue crear una red colectiva para perseguir fines generales, sino de asignarle un propósito puntual con un plan debidamente estructurado y con reglas definidas. Seguramente se cometieron (y cometerán) errores en la gestación, transformación e implementación de esta iniciativa. Muchos pueden encontrarse si ese hubiera sido el objetivo de este trabajo de investigación, pero como el colectivo lo plasmó; este esfuerzo de redacción es también un escrito “vivo” que puede ser mejorado con el tiempo.

## Bibliografía y otras fuentes de información

- *14 Acciones Básicas para la Transparencia Municipal*. Publicación conjunta de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM) y la Asociación Internacional de Administración de Ciudades y Condados (ICMA, por sus siglas en inglés). Mayo de 2002. México.
- *Análisis Comparativo del Sistema de Evaluación para la Transparencia Municipal*. Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM). Presentación en Power Point. 2001. México.
- *CIMTRA, Ciudadanos por Municipios Transparentes*. Presentación en Power Point. Enero de 2003. México.
- *Condiciones para la promoción de la democracia participativa en el País Vasco*. Informe a la Viceconsejería de Asuntos Sociales del Gobierno Vasco. Parte Hartuz. Junio de 2003. México.
- *Corruption and Political Development: A Cost Benefit Analysis*, J.S. Nye. American Political Science Review, vol. 61, No. 3. USA.
- *Desarrollo del Marco Conceptual del Sistema de Evaluación para la Transparencia Municipal* (SETRAMUN). SECODAM. Presentación en Power Point. Septiembre de 2001. México.
- *Desarrollo del Marco Conceptual y Metodología de Calificación Programa CIMTRA*. Tomo I. Septiembre de 2003.
- Encuesta Nacional de Corrupción y Buen Gobierno. 2001. Transparencia Mexicana. México.
- *Fundamentos de la Investigación Empírica Reciente sobre Corrupción*. Arturo Del Castillo. Revista Gestión y Política Pública del Centro de Investigación y Docencia Económicas. Segundo semestre, año/vol. X No. 2.. México, D.F. 2001.
- *Habilitando a la Sociedad a Evaluar a su Gobierno*, Sistema de Evaluación para la Transparencia Municipal (SETRAMUN). SECODAM. Presentación en Power Point. México, D.F.. Enero de 2002.
- *Informe de Buenas Prácticas en la Protección de Programas Sociales* (2006). Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). México.
- *La participación: estado de la cuestión*. Cuadernos de trabajo de Hegoa, No. 39. Enero 2006. Facultad de Ciencias Económicas (UPV/EHU). España.
- *Manual de sociedad civil y movimientos sociales*. Pedro Ibarra. Editorial Síntesis. 2005. España.
- *Memoria de la Quinta Reunión de Seguimiento*. Colectivo CIMTRA. Presentación en Power Point. 11 de septiembre de 2002. México, D.F.
- *Minuta de la reunión del Consorcio Transparencia Municipal*. 18 de junio de 2002. México, D.F.
- *Movilización de opinión pública en México, el caso del Grupo Oaxaca*, por Juan Francisco Escobedo. Ponencia para el I Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Julio de 2002. Salamanca, España.
- *Programa de la 2ª. Reunión de SETRAMUN. SECODAM-ICMA*. Presentación en Power Point. Abril de 2002. México.
- *Public Sector Transparency and Accountability; Making it Happen*. Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico, OCDE. 2001.
- *Reinventing Government: Putting Democracy And Social Justice Back Into The Discourse*. Gowher Rizvi. 2005.

- *Sistema de Evaluación para la Transparencia Municipal (SETRAMUN)*. SECODAM. Presentación en Power Point. Septiembre de 2001. México.
- *Transparencia Municipal: un reto impostergable*. Jaime Villasana Dávila. Columna Localeando. El Diario de Coahuila. Noviembre de 2002. México.
- U.S.-Mexico Partnership For Municipal Development, Extension Period (Phase II). USAID Quarterly Report XIV July 1- September 30, 2001.

### **Páginas de Internet**

- Alianza Cívica [www.alianzacivica.org.mx](http://www.alianzacivica.org.mx)
- Buscador Google [www.google.com](http://www.google.com)
- Centro de Investigación para el Desarrollo A.C. (CIDAC) [www.cidac.org](http://www.cidac.org)
- Centro de Servicios Municipales "Heriberto Jara, A.C." [www.cesemheribertojara.org.mx](http://www.cesemheribertojara.org.mx)
- Ciudadanos por Municipios Transparentes <http://cimtramx.tripod.com/transparencia/>
- Ciudadanos por una Mejor Administración Pública [www.cimap.org.mx](http://www.cimap.org.mx)
- Consejo Coordinador Empresarial [www.cce.org.mx](http://www.cce.org.mx)
- Enciclopedia virtual Wikipedia [www.wikipedia.org](http://www.wikipedia.org)
- Fundar Centro de Análisis e Investigación [www.fundar.org.mx](http://www.fundar.org.mx)
- Índice de Opacidad [www.opacityindex.com](http://www.opacityindex.com)
- Instituto Federal Electoral [www.ife.org.mx](http://www.ife.org.mx)
- Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal (INAFED) [www.inafed.gob.mx](http://www.inafed.gob.mx)
- Internacional City/County Management Association (ICMA), capítulo Latinoamérica [www.icma.org/latinoamerica](http://www.icma.org/latinoamerica)
- Movimiento Ciudadano por la Democracia [www.laneta.apc.org/mcd/](http://www.laneta.apc.org/mcd/)
- Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico. (OCDE) [www.oecd.org](http://www.oecd.org)
- Página Inova de la Presidencia de la República [www.innova.gob.mx](http://www.innova.gob.mx)
- Periódico El Norte [www.elnorte.com](http://www.elnorte.com)
- Periódico Reforma [www.reforma.com](http://www.reforma.com)
- Secretaría de la Función Pública [www.funcionpublica.gob.mx](http://www.funcionpublica.gob.mx)
- Transparencia Mexicana [www.transparenciamexicana.org.mx](http://www.transparenciamexicana.org.mx)

### **NOTA:**

Los organismos participantes o que han participado activamente en el Colectivo CIMTRA hasta febrero de 2007 son: Centro de Servicios Municipales "Heriberto Jara, A.C." (CESEM), International City/County Management Association (ICMA-Latinoamérica), ACCEDE, ITESO, Locallis, Alianza Cívica, Coparmex-Chihuahua, Comité Estatal de Participación Ciudadana de Chihuahua, CANACO-Delicias, Coparmex-Delicias, Ciudadanos por una Mejor Administración Pública (CIMAP) – Ciudad Juárez, USEM-Chihuahua, Consejo Técnico de ONG's, A.C., Diocesana de Pastoral Social de Jalisco, Poder Ciudadano Jalisco, Coparmex-Jalisco, Consejo Coordinador Empresarial de Baja California, Colegio de Licenciados en Contaduría Pública del Estado de México, Coparmex-Metepec, Canaco-Metepec, Canacintra-Metepec, Asoc. De Industriales de Santiago Tianguistenco, Fundación CEPROA, CANACO-Monterrey, Vertebra, Acción Ciudadana por la Transparencia (ACTRA), Colimenses por una Mejor Administración Pública (COLIMAP), CESEM Veracruz, AADELZAC y Asociación Ecológica Santo Tomás AC.

Para mayor información sobre el Colectivo CIMTRA visite <http://cimtramx.tripod.com.mx/transparencia>

