

Las dimensiones locales de la transparencia veracruzana: obstáculos y oportunidades en una democratización estancada

Efraín Quiñonez León*

Sin duda, la creación de la *Ley de Transparencia* y la construcción del organismo garante del derecho a la información son algunos de los pocos incentivos que la alternancia nos dejó para contar con los instrumentos legales para hacer evidentes los usos y abusos que se cometen desde el poder. Pese a que la reforma constitucional del artículo 6° permitió homogeneizar las leyes estatales en la materia, este artículo pretende ilustrar cuáles han sido sus alcances en los espacios locales, en este caso, en algunos de los municipios del estado de Veracruz.

El presente trabajo pretende, principalmente, mostrar cuál es el estado de la transparencia en los municipios veracruzanos para reconocer la correspondencia entre los contenidos de la ley en la materia y su instrumentación práctica en los ayuntamientos. Como se sabe, las leyes de transparencia en el ámbito local y nacional señalan determinados principios normativos, con el fin de garantizar el acceso a la información pública, es decir, aquella que debe ser de dominio público, pero que a menudo está bajo el resguardo de algún agente estatal.

Alcanzada la democracia electoral que presupone un marco institucional

más o menos confiable, cuyo fin es garantizar plenamente el sufragio, el problema fue que la transición política por sí misma no fue garantía para obtener gobiernos más eficaces y eficientes, así como honestos, en la aplicación de los recursos públicos. A raíz de experiencias fallidas y frustrantes se hacen imperativas nuevas reformas, con el fin de favorecer algún tipo de control social sobre las acciones de gobierno o en la aplicación de políticas públicas para poder superar los rezagos y las necesidades que actualmente la ciudadanía padece.

Aunque existen matices respecto a los alcances y restricciones en cada una de las leyes promulgadas desde 2001¹, la mayoría de ellas están en

consonancia con la ley federal y mantienen elementos básicos respecto a su naturaleza y objeto: la creación de órganos garantes y los sujetos obligados.

Para el caso de Veracruz, la instauración de un marco institucional que garantizara el derecho a la información supuso la activa participación de asociaciones y grupos de la sociedad civil, intelectuales locales, periodistas e incluso funcionarios del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI) y académicos del Distrito Federal, con la meta de incidir no sólo en el curso de los

nacional y local, concluye en 2006, justamente cuando se aprueban las últimas leyes de transparencia en los estados de Oaxaca, Chiapas, Hidalgo y Tabasco. Sin embargo, algunas de las reformas aprobadas serían modificadas en un periodo relativamente corto posterior; sólo en algunos casos se mejoró su diseño.

* Doctor en Ciencias Antropológicas por la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa; Investigador del Instituto de Investigaciones Histórico-Sociales de la Universidad Veracruzana.

¹ De acuerdo con Rubén Alonso (2007), el ciclo de reformas que instauran el derecho a la información en los marcos constitucionales,

acontecimientos sino, principalmente, para evitar un alzado legislativo que permitiera a los agentes estatales y actores políticos asociados al gobierno aprobar una legislación a modo, sin mayor trascendencia y pocas consecuencias prácticas para hacer efectivo ese derecho ciudadano. De hecho, gracias a la movilización de estos grupos se pudo revertir una ley promulgada casi al final de la administración de Miguel Alemán Velasco (1998-2004), cuyo diseño no sólo era regresivo respecto a los afanes innovadores en el plano nacional, sino que, además, el derecho a la información quedaba reducido a simple petición de funcionarios y dependencias, quienes sólo tendrían el imperativo de adecuar el organigrama de sus respectivas oficinas para dar cabida a una suerte de oficialía de partes que atendería las peticiones ciudadanas, quedando a su libre albedrío la necesidad de responder a los solicitantes y sin un órgano regulador que vigilara el cumplimiento de la ley.

La *Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Veracruz* fue promulgada en 2005, durante la administración de Fidel Herrera Beltrán (2004-2010), después de la polémica iniciativa enviada por su antecesor, Miguel Alemán Velasco. El lapso de casi diez años resulta suficiente para hacer un balance de las consecuencias que ha tenido esta ley en el ámbito de los gobiernos municipales veracruzanos. El asunto tiene particular relevancia no sólo por los alcances o consecuencias del marco normativo que sustenta la ley, sino también porque a últimas fechas ha sido del dominio público la falta de escrúpulos de la vigente y anterior administración estatal en torno a la contratación de deuda pública, que también afecta a los municipios. A estas alturas permanece en la más completa opacidad el tamaño de la deuda estatal y de los municipios veracruzanos, aunque se sabe por informes en la prensa nacional que contamos con un municipio de los más endeudados del país: el ayuntamiento de Tuxpan (García, 18 de febrero de 2014).

Sin embargo, nuestro interés es sobre todo panorámico, por lo que intentamos mostrar hasta dónde algunos de los preceptos en la ley han sido cumplidos por los ayuntamientos para garantizar la máxima publicidad de la información por ellos administrada. En este sentido, realizamos un ejercicio que consistió en verificar cuántos municipios tienen páginas web, la facilidad o dificultad para encontrar cierto tipo de información y cuál sería el balance respecto a los imperativos que la propia ley marca en torno a la información que debe estar disponible, como el tabulador de salarios, actas de cabildo, presupuestos, entre otros temas.

Así, procedimos a la identificación de las páginas web de los 212 municipios registradas en el portal del Órgano de Fiscalización Estatal (ORFIS) y, aunque todos cuentan con su página oficial, lo cierto es que apenas 30% de ellos mantienen su portal funcionando. En este sentido, nuestro universo se acotó hasta quedar en apenas 60 municipios sujetos a revisión.

De acuerdo con la *Ley de Acceso a la Información Pública Gubernamental* vigente, los municipios con más de 70 mil habitantes deben poner a disposición del público, en forma inmediata, toda la información que tienen bajo su responsabilidad, salvo aquella que esté catalogada como reservada o confidencial.

Acto seguido, verificamos cada uno de los portales, con base en algunos de los criterios más importantes establecidos en la ley. Esto es, cotejamos que las páginas web incorporaran información relativa a presupuestos y subsidios; salarios y compensaciones; planes y programas; informes y publicaciones; licitaciones; reglamentos; organigrama y directorio de funcionarios; unidad de transparencia; actas y minutas de sesiones públicas; y trámites y servicios.

Sin embargo, antes de proceder a la descripción de nuestra indagatoria, ofreceremos una suerte de contexto que nos permita situar en perspectiva los cambios y obstáculos que impiden un ejercicio pleno de la ley de transparencia en Veracruz. Desde luego, también hacemos alusión a los contenidos de la ley en la que están implicados los municipios, en cuanto sujetos obligados a proporcionar la información que administran, la cual debe estar disponible al escrutinio ciudadano, siguiendo el principio de máxima publicidad.

Transparencia y coyuntura nacional

Alcanzada la alternancia en el plano nacional, se hacía indispensable una nueva generación de reformas para continuar los procesos de democratización de la vida pública del país. Los medios de comunicación y los actores políticos alimentaban el debate ante presuntos actos ilegales de financiamiento a las campañas, así como la abierta oposición de las instituciones públicas a brindar la información necesaria para sustentar lo que, aparentemente, eran sospechas o actos de propaganda. Este panorama ofreció los ingredientes necesarios para impulsar nuevos ordenamientos legales que permitieran transparentar el uso y destino de los recursos estatales.

El gobierno de Vicente Fox (2000-2006) advertía que la corrupción sería combatida. Prometía investigar y procesar a aquellos funcionarios que se les probara la comisión de ilícitos en el ámbito de sus atribuciones. Sin embargo, pocos funcionarios fueron llamados a cuentas, pero, lo que es peor, el gobierno que ofrecía combatir la corrupción terminó bajo sospecha de abusos e ilegalidades cometidos al amparo del poder (Hernández y Quintero, 2005).

En este contexto, por iniciativa de algunos medios de comunicación impresos (el periódico *Reforma*, en particular), actores políticos y académicos comienzan a discutir la necesidad de reglamentar el derecho a la información, de manera tal que se ofreciesen instrumentos legales que obligaran a las instituciones públicas y todos aquellos actores que manejasen recursos estatales a transparentar el uso de los mismos. El 23 y 24 de mayo de 2001 se celebró en la ciudad de Oaxaca, Oaxaca, el seminario “Derecho a la información y reforma democrática”, iniciativa que alimentó genuinamente el debate en el espacio público, al impulsar iniciativas y propuestas para proteger y hacer efectivo el derecho a la información (Alonso, 2007).

Como se sabe, entre las primeras manifestaciones en favor de transparentar las acciones de gobierno, obligar a todos los funcionarios que hiciesen uso de recursos públicos a rendir cuentas sobre los mismos y la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI) se generó un intenso debate en los medios de comunicación, así como en la Cámara de Diputados. De hecho, a finales de 2001 Vicente Fox envió al Congreso una propuesta para reglamentar el derecho a la información, la cual se discutiría junto a otras iniciativas emanadas de los partidos políticos y muy diversos actores de la sociedad civil.

Si bien la aprobación de la ley y la creación del IFAI, como garante del derecho a la información, constituyó un triunfo de los actores y agentes democráticos, un nuevo frente de batalla se abría, con base en las experiencias acumuladas y las resistencias generadas principalmente por parte de los funcionarios públicos y gobiernos regionales. En efecto, si bien en lo que compete al Gobierno federal se había avanzado en la dirección correcta, a los gobiernos estatales y municipales no había manera de obligarlos a rendir cuentas sobre sus acciones, por lo que, con frecuencia, hacían caso omiso de la dinámica nacional. Por ello, el siguiente frente de batalla era elevar a rango constitucional la ley de transparencia, de modo tal que su observancia fuese general y evitara el incumplimiento por los sujetos obligados en los planos locales.

Sin duda, estos esfuerzos rindieron frutos y de manera casi inmediata comenzó a hacerse uso del derecho a la información recién aprobado. María Marván (2004), por ejemplo, relata que en el primer año de creado el instituto ya se habían acumulado poco más de 40 mil peticiones, al tiempo que informaba que en la mayoría de éstas los peticionarios eran grupos y organismos de la sociedad civil que desarrollaban acciones para la protección del medio ambiente, los derechos humanos, las personas con capacidades distintas, entre otros. “Las organizaciones académicas, civiles, empresariales, políticas, ambientalistas, de género son quienes mejor toman el pulso de la forma en que las dependencias y entidades han respondido a los requerimientos de información. Porque el suyo no es un uso burocrático, ni académico, ya que inquietan al gobierno sobre temas y necesidades concretas, directamente vinculadas a la acción” (6).

Desde luego, esto ha permitido conocer los excesos cometidos por nuestros gobernantes, pero por mala fortuna eso no nos ha permitido contar con gobiernos más eficaces y eficientes, menos aún disminuir o erradicar la corrupción que carcome a las instituciones públicas².

Al paso de los años, sin embargo, nos encontramos de nuevo en una cierta encrucijada. Se ha alcanzado un nivel aceptable de transparencia en la función pública, pero ello no se corresponde con un mejor desempeño del Gobierno y más adecuada rendición de cuentas de los agentes estatales. Peor aún, si bien la ley permite conocer la manera en que se aplican los presupuestos, por ejemplo, ello no ha implicado una disminución de la corrupción.

De acuerdo con John Ackerman (2008), el círculo virtuoso de la transparencia, para alcanzar mejores estadios tanto en la gobernabilidad como en la eficacia y eficiencia de la acción gubernamental, implica un proceso que va de la rendición de cuentas al fortalecimiento del Estado de derecho y de éste a “un mejor desempeño gubernamental”. Sin embargo, este ideal no necesariamente se cumple en condiciones reales, sino que, además, alberga una serie de requisitos que dificultan dichas etapas de fortalecimiento institucional para que se lleven a cabo plenamente.

² Hacia finales del sexenio de Vicente Fox todos los estados de la República contaban con leyes de transparencia pero, en varios casos, éstas habían sido reformadas en más de dos o tres ocasiones (Alonso, 2007).

Para Ackerman (2008) existe un círculo perverso que limita las condiciones para alcanzar el genuino Estado de derecho y “mayores niveles de justicia social” (12). Dado que la impunidad es la moneda de cambio que alimenta prácticamente todos los espacios de la administración pública, se puede contar con la mejor ley de transparencia, pero se tendrán pocos efectos prácticos si no se acompaña con un conjunto de medidas que limiten la opacidad y se fortalezca a la sociedad civil.

Sin embargo, el reto más importante no está tanto en la conquista de un marco normativo que haga efectivo el derecho de acceso a la información pública gubernamental, sino en el imperativo del fortalecimiento de la sociedad civil, con la finalidad de mantener vigente no sólo ese derecho, también es imprescindible poner en práctica acciones que impidan el retroceso en la ley. Es decir, no todo está ganado hoy y para siempre, los sujetos o las personas comunes y corrientes deben luchar constantemente para que estas y otras conquistas no se reviertan.

El debate estatal: ¿ampliación de derechos o simulación?

A finales del sexenio de Miguel Alemán, el Ejecutivo estatal envió a la Legislatura local una propuesta para reglamentar el derecho a la información, toda vez que en el plano nacional se materializaron los esfuerzos en ese sentido y existía una inercia reformadora que, en cierta forma, obligaba a los gobernadores a hacer algo al respecto. Las críticas locales y el rezago evidente en la materia, así como la indolencia inicialmente mostrada por el gobierno estatal, obligaron al Ejecutivo a diseñar y proponer una iniciativa de ley, cuyo propósito fue responder a las demandas de transparencia planteadas desde muy diversos sectores sociales.

Miguel Alemán se encontraba en la fase final de su mandato, de tal modo que la propuesta se elaboró apresuradamente y resultó un proyecto de ley muy limitado en sus alcances, e incluso, en algunos aspectos, puede calificarse de regresiva. La “ley Alemán”, como fue reconocida públicamente, tendría nulos efectos prácticos, dado que sólo reactualizaba el derecho de petición, dejaba al arbitrio de los funcionarios las respuestas a las solicitudes de información y, finalmente, proponía la creación de unidades de información en cada dependencia o ámbito de la administración pública local que, para toda racionalidad práctica, no tendrían más función que recibir quejas.

La propuesta alemanista generó rechazo entre algunos sectores activos de la sociedad civil local³, al tiempo que posibilitó una discusión más abierta en distintos foros públicos celebrados en varias partes de la geografía veracruzana. Con todo, la administración alemanista hizo caso omiso de los debates y propuestas promovidos desde la sociedad civil y presentó su iniciativa a la Legislatura local, pocos meses antes de concluir el sexenio, la cual fue aprobada por la aplastante mayoría priista.

El proceso reformador del gobierno estatal se traslapó con el proceso electoral para la renovación del Congreso, el Ejecutivo estatal y 212 alcaldías. Paralelamente, las iniciativas y la movilización de la sociedad civil local presionó mediante críticas en el espacio público, al tiempo que desarrollaba una intensa campaña a través de foros de consulta para recoger el consenso necesario, con el propósito de desecharse la regresiva ley alemanista en la materia y presentar una nueva propuesta en la legislatura que estaba a punto de renovarse, en la que se auguraba que el Partido Revolucionario Institucional (PRI) perdería la mayoría y, por tanto, el escenario sería propicio para hacer avanzar una ley de acceso a la información más acorde con los cambios que en la materia ocurrían en el plano nacional.

Como se preveía, los resultados del proceso electoral⁴ ofrecieron un ambiente propicio para construir un marco institucional que permitiera una garantía plena al derecho a la información a través de un órgano regulador y con responsabilidades claras en la materia para los agentes del estado que se tipificaban como sujetos obligados.

³ Integrados a través de la Red de Organismos Civiles de Veracruz, varios grupos de la sociedad civil y académicos locales promovieron reuniones para conocer y, en su caso, alertar a la población sobre los inadecuados contenidos de la propuesta del gobierno de Miguel Alemán Velasco. Entre los grupos más activos debemos mencionar al Centro de Servicios Municipales Heriberto Jara, Radio Teocelo, el Movimiento Agrario Indígena Zapatista (MAIZ), entre otros.

⁴ De hecho, la disputa por la gubernatura se dirimió en los tribunales, pues el Partido Acción Nacional (PAN) impugnó la elección hasta sus últimas consecuencias y el candidato del PRI estuvo muy cerca de perder la elección. Los resultados oficiales revelaban una contienda como jamás se había presentado en Veracruz, en la cual la oposición estuvo muy cerca de lograr la gran hazaña en el estado: alcanzar la gubernatura. Las cifras dan muestra de lo cerrado de la competencia, ya que el PAN obtuvo 936,470; la alianza PRI-Partido Verde, 961,725; y la coalición del Partido de la Revolución Democrática (PRD), Convergencia y el Partido del Trabajo (PT) obtuvo 784,132 sufragios. Lo que los datos también muestran es que una virtual alianza opositora al PRI podría haberlo sacado del palacio de la calle Enríquez.

A pesar de los avances que dicha reforma ha significado, lo cierto es que ha tenido un impacto menor, en tanto que no existe gran eficiencia en la administración pública local y, menos aún, no se han evitado actos de corrupción. El desempeño del organismo garante del derecho a la información, el Instituto Veracruzano de Acceso a la Información, es punto menos que intrascendente y permanece secuestrado por las redes de control político del PRI, pues los méritos de sus integrantes responden más al tipo de relaciones que tienen con el poder político, que a su trayectoria profesional o al perfil académico en el campo.

La Ley de Transparencia en Veracruz y sus alcances

La *Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental de Veracruz* ha sufrido al menos un par de reformas sustantivas. La primera de ellas ocurre con la llegada del nuevo gobierno encabezado por Fidel Herrera Beltrán, quien había arribado a la gubernatura con escaso margen frente a su oponente del PAN, Gerardo Buganza. Además, por primera vez en la historia política del estado el PRI perdió el monopolio de la representación política en la Cámara de Diputados local. De ahí que la correlación de fuerzas fue favorable a la modificación de la regresiva ley de transparencia aprobada en la administración de Miguel Alemán.

La segunda reforma importante ocurrió a mediados de 2008 y sus partes más sustantivas tienen que ver con la definición explícita de los sujetos obligados y la ampliación de los mismos, de tal forma que se especifican las responsabilidades de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como de los partidos políticos y las universidades públicas⁵.

Bajo estas condiciones, Fidel Herrera propuso un pacto con todas las fuerzas políticas y los grupos más activos de la sociedad civil, de tal manera que se abría un nuevo ciclo de reformas, entre las que se incluían, desde luego, la transparencia y acceso a la información. En este sentido, hubo un largo proceso de cabildeo entre los distintos actores que intervenían en el proceso para la presentación de una nueva ley de transparencia, que culminó con su aproba-

ción en diciembre de 2006. Si bien el nuevo marco legal resultaba más acorde con los diseños más avanzados en el plano nacional, conservaba todavía algunos aspectos limitantes en torno a quiénes serían considerados como sujetos obligados, puesto que de esa categoría se excluía, por ejemplo, a los partidos políticos.

Ahora bien, la ley de transparencia establece una serie de condiciones en torno a la información que los sujetos obligados deben poner a disposición de los ciudadanos. En este sentido, se torna obligatorio facilitar la información relativa a presupuestos y subsidios, salarios, organigrama, auditorías, actas de sesiones públicas, contratos y licitaciones, planes y programas, reglamentos, entre otros aspectos⁶. Al mismo tiempo, será necesario contar con una Unidad de Transparencia a través de la cual se recibe y se da curso a las demandas de información que la ciudadanía presenta⁷.

Al ser los ayuntamientos sujetos obligados de la ley, a ellos corresponde poner bajo el escrutinio público, sin que medie solicitud expresa, la información relativa a su gestión en los términos antes señalados, usando los medios a su disposición para alcanzar el principio de máxima publicidad. En este sentido, se indica que los ayuntamientos con población superior a los 70 mil habitantes deberán hacer uso de las nuevas tecnologías de la información para tal fin⁸. Tomando en cuenta dicho criterio, son 21 municipios veracruzanos los que deben tener en sus portales toda la información que la ley les obliga a difundir, sin importar que sea o no solicitada por ciudadano alguno. Éstos son Boca del Río, Las Choapas, Coatepec, Córdoba, Xalapa, Orizaba, Veracruz, Acayucan, Coatzacoalcos, Cosoleacaque, Minatitlán, San Andrés Tuxtla, Martínez de la Torre, Papantla, Pánuco, Poza Rica, Álamo Temapache, Tantoyuca, Tierra Blanca y Tuxpan. Sin embargo, varios de ellos no cumplen los requerimientos expresamente estipulados en la ley respectiva.

Hay, también, información de carácter restringido que sólo podrá difundirse en los plazos que la propia ley señala, pero principalmente se refiere a los aspectos de seguridad

⁵ Gobierno del estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, "Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública". *Gaceta Oficial* (7 de junio de 2008).

⁶ *Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental de Veracruz*, artículo 8.

⁷ *Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental de Veracruz*, artículo 9, numeral 3.1.

⁸ *Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental de Veracruz*, artículo 9, numeral 3.

nacional y de estabilidad financiera de la administración pública; aunque en este último caso no se considera restringida la información relativa a la deuda pública.

Con base en los criterios que la propia ley establece y el carácter obligatorio de la información que los ayuntamientos deben poner a disposición de los ciudadanos, nos propusimos hacer una suerte de balance para mostrar cuál es el grado de cumplimiento de la ley en el ámbito de sus competencias. A continuación presentamos un primer acercamiento a esta situación.

Los municipios y la transparencia: ¿realidad o simulacro?

El estado de Veracruz cuenta con 212 municipios, de muy diversas condiciones, tanto en términos políticos, culturales, económicos y sociales, de territorio, población y distribución geográfica, como en términos de la administración pública a escala local. El carácter imperativo de la ley de transparencia supone que los ayuntamientos no tienen opción más que acatar sus dictados, de modo que están obligados a poner bajo el escrutinio de la ciudadanía la información que posee en su resguardo y manejo. Por tanto, resulta un marco normativo que permite a los ciudadanos contar con información pertinente para la toma de decisiones o ejercer la presión necesaria para que sus autoridades rindan cuentas relativas a sus acciones. Bajo esta lógica, presentamos ahora los resultados de un ejercicio realizado a partir de la revisión de las páginas web de los ayuntamientos, con base en el cotejo entre el tipo de información disponible y lo que la ley exige, así como las facilidades o dificultades para su acceso.

Para tal fin nos apoyamos en el portal del Órgano de Fiscalización Superior del Gobierno del Estado de Veracruz (ORFIS), el cual por ley revisa las cuentas públicas, tanto de la administración estatal como de los municipios. Por tal virtud, conserva un registro de todas las páginas web de los ayuntamientos⁹.

Aunque la ley reconoce las dificultades de conectividad que experimentan algunos ayuntamientos, la página electrónica del ORFIS cuenta con las ligas de todos los sitios web de ellos. Es decir, en algún momento todos los gobiernos mu-

⁹ En fechas recientes, el ORFIS ha descargado de su portal las direcciones electrónicas de los ayuntamientos veracruzanos, tal y como se presentaban apenas el año pasado.

nicipales de Veracruz tuvieron, diseñaron e incorporaron a la red sus propios portales; como se verá, no siempre encontramos actualizada la información y, peor aún, con frecuencia no está disponible o el usuario tiene que invertir demasiado tiempo para encontrar los datos que requiere.

En este sentido, cabe indicar que, sorprendentemente, todos los ayuntamientos cuentan o contaron en alguna ocasión con dirección electrónica o página web oficial. Sin embargo, verificamos cada uno de sus portales y encontramos que solamente 60 de esos sitios funcionan¹⁰, es decir, de los 212 páginas web oficiales únicamente funciona 28%. Si consideramos que, en efecto, existen lugares de la geografía veracruzana con dificultades de acceso a internet, afortunadamente no son la mayoría; a pesar de todo, la cantidad de portales activos resulta mínima frente al total de municipios de la entidad. Más sorprendente resulta que hay algunos municipios con menos recursos que otros y, con todas las deficiencias que pudieran tener, sus páginas electrónicas procuran presentar la información que la propia ley les obliga. Un ejemplo es el municipio de Acatlán¹¹, una localidad de poco más de 3 mil habitantes y con características rurales, que cumple con la mayoría de las obligaciones informativas que deben estar disponibles en su portal, a diferencia de otros municipios con mayor número de habitantes y recursos (como Martínez de la Torre o Cosoleacaque), pero que suelen escasamente acatar lo que la ley les mandata transparentar.

Como solamente tuvimos acceso a los 60 sitios antes mencionados, decidimos concentrarnos en ellos y cotejar

¹⁰ El listado de los 60 municipios es el siguiente: Acatlán, Acultzingo, Alpatláhuac, Amatlán de los Reyes, Tlaltetela, Boca del Río, Camerino Z. Mendoza, Coatepec, Córdoba, Coscomatepec, Chocamán, Fortín, Huatusco, Ixhuatlán del Café, Ixtaczoquitlán, Xalapa, Jilotepec, Maltrata, Medellín, Naranja, Nogales, Orizaba, Paso de Ovejas, Perote, Las Vigas de Ramírez, Puente Nacional, Tehuipango, Tepatlaxco, Tlilapan, Veracruz, Zentla, Acayucan, Amatitlán, Catemaco, Coatzacoalcos, Cosoleacaque, Hueyapan de Ocampo, Lerdo de Tejada, Minatitlán, Oteapan, San Andrés Tuxtla, José Azueta, Agua Dulce, Nanchital de Lázaro Cárdenas del Río, Cerro Azul, Coatzintla, Chicontepec, Martínez de la Torre, Misantla, Papantla, Poza Rica de Hidalgo, Tantima, Castillo de Teayo, Tecolutla, Álamo Temapache, Tempoal, Tihuatlán, Tlapacoyan, Zontecomatlán de López y Fuentes y San Rafael. Todos estos municipios tienen características muy distintas y se distribuyen por todo el territorio veracruzano; hay algunos que aún conservan características típicamente rurales, mientras que otros son plenamente urbanos e incluso algunos forman parte de lo que Sedesol denomina áreas metropolitanas.

¹¹ Se trata de un municipio ubicado en la zona montañosa central del estado de Veracruz, cercano a la capital y colindante con los municipios Naolinco, Mihautlán, Tepetlán y Landero y Coss.

hasta dónde estaban cumpliendo con lo que marca la ley. Para tal fin, agrupamos la información en 10 categorías: presupuestos y subsidios; salarios y compensaciones; planes y programas; informes y publicaciones; trámites y servicios; reglamentos; organigrama y directorio de funcionarios; unidad de transparencia; actas y minutas de sesiones; y licitaciones. Al mismo tiempo, verificamos los portales de cada uno de los municipios sujetos del estudio para determinar cuánta de esa información estaba disponible.

Nuestras pesquisas no pretendían evaluar la calidad de la información contenida en cada uno de los sitios de internet oficiales de los municipios, sino simplemente verificar que la información que los ayuntamientos están obligados colocar en ellos estuviese presente y el ciudadano pudiese llegar a ella con escasas dificultades. Como decíamos al principio del ensayo, se trata de una visión panorámica que no pretende mayor exhaustividad en torno a la calidad de la información que se ofrece, aunque reconocemos que ésa resulta una tarea muy importante, que es necesario acometer en futuros estudios sobre el tema.

Llama la atención el bajo grado con el que los municipios cumplen plenamente con la información que la ley les obliga a transparentar o hacerla del dominio público a través de los portales, pues de los 60 portales revisados solamente en cinco se cumple plenamente con lo que la ley ordena (Boca del Río, Xalapa, Veracruz, Misantla y Álamo): presentan información para las 10 categorías, es decir, menos de 10% de los municipios de nuestra muestra responde integralmente con los dictados de la normatividad. En contrapartida, hay tres municipios cuyos portales no presentan información alguna, en abierto desacato a la ley: Alpatlahuac, Nanchital y Tlapacoyan. El resto de los municipios cumplen parcialmente con la información requerida.

Ahora bien, ¿en qué temas suelen cumplir los ayuntamientos y en cuáles existe más opacidad? Las categorías en que a menudo brindan información son las de trámites y servicios, informes y publicaciones, unidad de transparencia y planes y programas. En estos temas, entre 64 y 71% de los municipios de la muestra cumple con los requerimientos que la ley marca. En contraste, las áreas en las que casi no presentan información son las del organigrama y directorio de funcionarios; licitaciones; actas y minutas de sesiones; y salarios y compensaciones. En este caso, la cifra de muni-

cipios que no acata las disposiciones de la ley oscila entre 70 y 80%.

Como los datos revelan, existe una cantidad francamente ridícula de municipios que cumple con poner a disposición de la ciudadanía toda la información que, como sujetos obligados, la ley les impone. Aunque la mayoría cumple parcialmente, existen casos particularmente graves, pues la información en los portales es prácticamente nula.

Por último, cabe señalar que resulta sintomático que las áreas de mayor opacidad en que incurren los ayuntamientos sean precisamente las relativas con el manejo de fondos, tales como los salarios y compensaciones, así como las licitaciones para la contratación de obras y el manejo de archivos que, como se sabe, no sólo no importa a los alcaldes, sino que, con frecuencia, tienden a desaparecer, quizás para no dejar rastros de posibles actos no apegados a derecho. Pero no hay crimen perfecto.

Las siguientes tablas muestran a escala regional estos argumentos. Si bien no existe un criterio por cuotas que represente estadísticamente las diferencias regionales, lo que nos interesa subrayar son las diferencias en la agregación de los datos. Por otra parte, nos pareció más adecuado trabajar la información disponible a escala regional, de tal manera que el manejo de los datos fuese menos complejo. Así, en la zona norte sólo pudimos tener acceso a 16 portales oficiales de los municipios correspondientes, mientras que en la región central del estado verificamos 31, y en el sur únicamente 13.

Para la región norte, como se muestra en la Tabla I, los únicos portales que presentan información sobre cada uno de los temas analizados son los de los municipios de Álamo y Misantla. Fuera de estos casos, la mayoría presenta serias deficiencias o abiertamente omite la información relativa a las actas y minutas de sesiones públicas; y, peor aún, en muy pocas ocasiones muestran todo lo relativo a los procedimientos para la licitación de obras. Además, el portal en que no se presenta información alguna de los temas investigados es el de Tlapacoyan.

Además de los ya mencionados, los municipios que menos información colocan en sus portales oficiales son: Zontecomatlán, Tihuatlán, Tempoal, Castillo de Teayo, Tecolutla, Tantima y Chicontepec. Mientras que los que más informan son los de Poza Rica, Papantla, Martínez de la Torre y San Rafael.

Tabla I
Muestra de municipios e información disponible en sus portales, estado de Veracruz, zona norte

Nombre del municipio	Población total	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J
Álamo	104,499	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√
Castillo de Teayo	18,663	X	X	√	X	√	X	√	X	X	X
Cerro Azul	25,801	X	X	X	√	√	√	√	√	√	X
Chicontepec	54,982	X	X	√	X	√	X	√	√	X	X
Coatzintla	48,351	X	√	√	√	√	X	√	√	X	X
Martínez de la Torre	101,358	√	√	X	X	√	√	√	√	X	√
Misantla	62,919	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√
Papantla	158,599	√	√	√	√	X	√	X	√	√	X
Poza Rica	193,311	√	√	√	√	√	√	√	√	√	X
San Rafael	29,277	X	√	√	√	√	X	√	√	X	√
Tantima	12,814	X	X	√	√	√	√	X	X	X	X
Tecolutla	25,126	X	X	√	√	X	X	√	√	X	X
Tempoal	34,956	√	X	X	X	√	X	√	X	X	X
Tihuatlán	89,774	X	X	X	X	√	√	√	X	X	X
Tlapacoyan	58,084	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Zontecomatlán	13,866	X	X	X	X	X	X	X	√	X	X

Fuente: Elaboración propia, con base en la consulta de los portales electrónicos de los ayuntamientos indicados, 2013.

Nota: Las celdas tachadas con "X" indican que no se encontró la información correspondiente; por el contrario, la "√" indica que sí está reportada en el portal. A= Presupuestos y subsidios; B= Salarios y compensaciones; C= Planes y programas; D= Informes y publicaciones; E= Trámites y servicios; F= Reglamentos; G= Organigrama y directorio de funcionarios; H= Unidad de transparencia; I= Actas y minutas de sesiones públicas; J= Licitaciones.

En la zona central del estado, donde hay mayor concentración de municipios, sólo tres municipios, de los 31 que lo integran, son los que cumplen plenamente con todos los rubros: Xalapa, Veracruz y Boca del Río. Por otra parte, los que presentan escasa o nula información son: Acultzingo, Alpatláhuac, Camerino Z. Mendoza, Chocamán, Las Vigas de Ramírez, Maltrata, Medellín, Paso de Ovejas, Perote, Puente Nacional, Tehuipango, Tlilapan y Zentla. El resto de los municipios que integran esta región colocan alguna información, no obstante, dejan de presentar varios de los temas investigados. Mención aparte merecen los municipios de Córdoba y Fortín, ya que, aparentemente, no presentan ninguna información en sus páginas oficiales, pero esto se debe a que los

sitios estaban fuera de circulación al momento de la consulta.

Ahora bien, ¿cuáles son los temas en que los ayuntamientos normalmente no suelen presentar información alguna? Nuevamente, aquí se repite la dinámica que ya apuntamos para la zona norte, es decir, los ayuntamientos suelen mostrarse refractarios a lo que la ley les exige en asuntos relativos a las licitaciones, actas y minutas de sesiones públicas, presupuestos y subsidios, salarios y compensaciones, así como en los reglamentos. Todos ellos resultan temas importantísimos porque tienen un impacto directo sobre la calidad de los servicios y bienes que los gobiernos locales deben ofrecer a los ciudadanos.

Tabla 2
Muestra de municipios e información disponible en sus portales, estado de Veracruz, zona centro

Nombre del municipio	Población total	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J
Acatlán	3,085	√	X	√	√	√	X	√	√	√	√
Acultzingo	20,973	X	X	√	√	√	X	X	√	X	X
Alpatláhuac	14,305	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Amatlán de los Reyes	42,268	√	√	√	√	√	X	√	√	X	√
Boca del Río	138,058	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√
Camerino Z. Mendoza	41,778	X	X	√	√	X	X	√	√	X	X
Chocamán	18,601	X	X	√	√	√	√	X	X	X	X
Coatepec	86,696	√	√	X	√	√	√	√	√	√	√
Coscomatepec	52,510	X	√	√	X	X	√	√	√	X	X
Huatusco	54,561	X	√	√	√	√	√	√	√	X	X
Ixhuatlán del Café	21,407	√	√	X	√	√	X	√	√	X	X
Ixtaczoquitlán	65,385	X	X	√	√	√	X	√	X	√	X
Jilotepec	15,313	X	X	√	√	√	√	√	√	X	X
Las Vigas	17,958	X	X	X	X	X	X	√	X	X	X
Maltrata	16,898	X	X	X	√	√	X	√	X	X	X
Medellín	59,126	X	X	X	√	√	X	X	X	X	X
Naranja	4,507	√	√	√	√	√	√	√	√	X	X
Nogales	34,688	X	X	√	√	X	√	√	√	X	X
Orizaba	120,995	√	√	√	√	√	√	√	√	√	X
Paso de Ovejas	32,576	X	X	X	√	√	√	√	X	X	X
Perote	68,982	X	X	√	√	X	X	X	√	X	X
Puente Nacional	21,603	X	X	√	X	X	√	√	√	X	X
Tehuipango	23,479	X	X	√	√	X	X	√	X	X	X
Tepatlxco	8,249	√	√	√	√	X	X	√	√	√	√
Tlaltetela	14,613	√	X	√	X	√	√	√	√	√	X
Tlilapan	4,879	X	X	√	X	X	X	√	√	X	X
Veracruz	552,156	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√
Xalapa	457,928	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√
Zentla	12,379	X	X	√	X	√	X	√	X	X	X

Fuente: Elaboración propia, con base en la consulta de los portales electrónicos de los ayuntamientos indicados, 2013.

Nota: Las celdas con "X" indican que no se encontró la información correspondiente; por el contrario, la "√" indica que sí está reportada en el portal. A= Presupuestos y subsidios; B= Salarios y compensaciones; C= Planes y programas; D= Informes y publicaciones; E= Trámites y servicios; F= Reglamentos; G= Organigrama y directorio de funcionarios; H= Unidad de transparencia; I= Actas y minutas de sesiones públicas; J= Licitaciones.

Finalmente, en la zona sur encontramos un escenario más o menos parecido. Sin embargo, tenemos dos situaciones anómalas y, con mucho, es la región en que los ayuntamientos resultan más renuentes a acatar lo que la ley estipula. En primer lugar, ningún municipio presenta información relativa a cada uno de los temas, siempre existen al menos dos y hasta más de cinco rubros en que no infor-

man. En este sentido, los casos más graves son Nanchital, Agua Dulce y Cosoleacaque (tres municipios enclavados en plena zona petrolera veracruzana), ayuntamientos que suelen presentar escasa o nula información, en abierto desacato a la ley. En segundo lugar, existen cuatro casos de ayuntamientos que no presentaban información alguna en sus portales oficiales: Catemaco, Coatzacoalcos, Oteapan

y San Andrés Tuxtla. Suponemos que esto se debe a que, en el momento de la consulta, los sitios estaban inactivos por alguna razón.

Por último, los aspectos con frecuencia deficiente o no atendidos por los ayuntamientos son casi los mismos

que en las regiones anteriores, es decir, vuelven a aparecer los rubros de licitaciones; actas y minutas; presupuestos y subsidios; salarios y compensaciones; pero además se añade el de planes y programas; todos ellos con escasa o nula atención por parte de los alcaldes.

Tabla 3 Muestra de municipios e información disponible en sus portales, estado de Veracruz, zona sur											
Nombre del municipio	Población total	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J
Acazacucan	83,817	X	√	X	X	√	√	√	√	X	X
Agua Dulce	46,010	X	X	X	X	X	X	√	X	X	X
Amatitlán	7,487	√	X	X	√	√	√	√	√	√	X
Catemaco	48,593										
Coatzacoalcos	305,260										
Cosoleacaque	117,725	X	√	X	X	X	X	√	X	X	X
Jerroton de Tejada	20,141	X	X	X	√	√	X	√	X	X	X
Nanchital	27,094	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Oteapan	14,965										
San Andrés Tuxtla	157,364										

Fuente: Elaboración propia, con base en la consulta de los portales electrónicos de los ayuntamientos indicados, 2013.

Nota: Las celdas con "X" indican que no se encontró la información correspondiente; por el contrario, la "√" indica que sí está reportada en el portal. A= Presupuestos y subsidios; B= Salarios y compensaciones; C= Planes y programas; D= Informes y publicaciones; E= Trámites y servicios; F= Reglamentos; G= Organigrama y directorio de funcionarios; H= Unidad de transparencia; I= Actas y minutas de sesiones públicas; J= Licitaciones.

Consideraciones finales

Una vez estabilizados los procesos electorales que permitieron la alternancia en el poder presidencial en 2000, una nueva ola democratizadora se inicia con la ampliación y protección de nuevos derechos a través de reformas legales, así como la construcción de instituciones para garantizar el cumplimiento de los mismos. En ese contexto se inscribe la reforma constitucional que dio lugar a la protección del derecho a la información y la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos. La inercia virtuosa producida por la implantación de semejante derecho y los debates generados, sobre todo, en el Distrito Federal, poco a poco fue decantándose en las entidades del país, adecuando cada una de ellas sus marcos constitucionales para corresponder a los impulsos que se habían presentado por el derecho a la información y la necesidad de transparentar las acciones del gobierno. Sin duda alguna, la alternancia y la circulación de las élites políticas fueron ingredientes que permitieron abrir espacios a la discusión y, asimismo, un escenario propicio para hacer avanzar propuestas dirigidas a alcanzar gobiernos más eficaces y eficientes.

Sin embargo y a pesar de que este contexto era favorable, en los planos locales las inercias y dinámicas políticas cobran particular relevancia y explican en alto grado las oportunidades, así como los obstáculos, para hacer avanzar los procesos democratizadores. Hoy día, todos los estados de la República cuentan con leyes de transparencia y acceso a la información pública, con distintos grados de consistencia, pero la gran mayoría de ellas han estado sujetas a reformas constantes, como lo revelan las frecuentes modificaciones discutidas y aprobadas en los congresos estatales, en los que también han existido intentos regresivos.

La gran encrucijada en la que en la actualidad nos encontramos es que podemos tener más transparencia, sin que esto signifique o incida en una disminución sustantiva de la corrupción. Por mala fortuna, también debemos reconocer que proteger el derecho a la información y contar con un organismo garante no nos conduce necesariamente, como la experiencia lo ha demostrado, a tener gobiernos cada vez más competentes para resolver los problemas que la ciudadanía demanda y que asuman como principio la existencia de una dimensión de corresponsabilidad con la sociedad para gobernar; menos aún que el trasfondo cultural

de las prácticas de la rendición de cuentas sea una realidad en todos los planos de la vida nacional. El patrimonialismo es una realidad que todavía cabalga con buena salud en los espacios estatales y municipales.

En Veracruz, la relativa debilidad con que asume la gubernatura Fidel Herrera Beltrán en 2004 permitió que algunas reformas imprescindibles para controlar los excesos del gobierno pudieran avanzar, tal fue el caso de la *Ley de Transparencia y Acceso a la Información*. Desde luego, una sociedad civil con un relativo activismo y con redes de apoyo contribuyó no sólo a la discusión, sino también a un diseño institucional más o menos adecuado para contar con los instrumentos legales pertinentes y procurar la máxima publicidad cuando se hace uso de los recursos públicos. Paradójicamente, tuvimos en ese sexenio uno de los gobiernos más opacos y un Poder Ejecutivo que operó sin contrapeso alguno, sobre todo en la segunda mitad de su administración, cuando cambió la correlación de fuerzas en el Congreso, volviendo a las etapas de mayoría priista. Cabe apuntar, no obstante, que la reforma a la ley de transparencia del estado de Veracruz, ocurrida a mediados de 2008, constituyó un avance importante en tanto que amplía y explicita los sujetos obligados, así como los documentos, archivos e información que deben poner a disposición de la ciudadanía.

A pesar de todo, el problema de la transparencia gubernamental sigue siendo una asignatura pendiente en el contexto veracruzano, pues hasta la fecha es prácticamente imposible saber la magnitud del desastre financiero heredado de la administración de Fidel Herrera Beltrán. Con información cruzada, ha sido a través de los medios impresos nacionales que nos hemos enterado que, por ejemplo, la deuda pública supera 127% el monto de las participaciones federales (*El Universal*, 22 de mayo de 2013). Por su parte, el Observatorio de las Finanzas Públicas de la Universidad Veracruzana sostiene que la deuda pública en 2012 fue de poco menos de 50 mil millones de pesos (48,098 mdp). Mientras el secretario de Finanzas estatal contradecía estas cifras, lo cierto es que las sospechas de una situación crítica en las finanzas estatales parecían estar más cerca de ser ciertas.

Sin embargo, al analizar los espacios en que se mueve la administración municipal, la realidad es bastante más paradójica de lo que se observa en el panorama nacional, cuando se trata de dimensionar las oportunidades abiertas en la implantación de una ley tan importante como la de transparencia. Como hemos visto, la experiencia veracruzana constituye una cruda muestra de los mínimos impactos de una ley tan trascendente como ésta, si no se acompaña con

otro tipo de estrategias, como el combate a la impunidad, el fortalecimiento de los actores de la sociedad civil, que podrían empujar la implantación de un genuino Estado de derecho y el fortalecimiento de las instituciones garantes, ampliando las facultades de éstas y cuidando su integración con ciudadanos profesionales, capaces y honorables.

Como hemos visto, los temas en que los alcaldes suelen omitir información se refieren a los procesos de licitación de obras y/o servicios contratados, las actas de sesiones públicas, los salarios de los funcionarios y empleados, así como los planes y programas puestos en práctica por ellos. Todos éstos son temas muy importantes en la administración pública local. Pero la nula disposición a transparentar dichas áreas no sólo nos habla de las prácticas opacas con las que operan los alcaldes, sino también del manejo discrecional de espacios sensibles que tienen un impacto directo sobre el uso y destino de los recursos públicos, de tal forma que esto afecta el suministro de bienes y servicios a la ciudadanía.

Los resultados a los que hemos llegado con el presente estudio nos permiten mostrar cómo ha sido la dinámica en la instauración del derecho a la información y las dificultades que ello acarrea para implantarse en los planos locales. La *Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental de Veracruz* nos dio las herramientas para hacer evidente el uso adecuado o inadecuado de los recursos públicos, pero ello no ha sido suficiente, como hemos mostrado en estas breves líneas.

Referencias

- Ackerman, J. (2008). *Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y estado de derecho*. México: Siglo XXI Editores.
- Alonso, J. (2007). "Leyes de transparencia y acceso a la información pública gubernamental locales: la emergencia del derecho a la información". *Cuadernos para la democratización*, 9.
- García, J. (18 de febrero de 2014). "Municipios veracruzanos, entre los más endeudados del país: Hacienda". *La Jornada, Veracruz*.
- Hernández, A. y Quintero, A. (2005). *La familia presidencial. El gobierno del cambio bajo sospecha de corrupción*. México: Grijalbo.
- Marván, M. (2004). "El acceso a la información pública: un instrumento útil para la sociedad organizada". En *El derecho de acceso a la información en México: un diagnóstico de la sociedad*, pp. 5-8. México: IFAI.

Colección Diversidad sin Violencia

