

TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS EN EL ÁMBITO MUNICIPAL.

Mtro. Juan Schuster Fonseca
sufju@hotmail.com

Mtro. Ángel Ignacio Martínez Armengol
angelmartinezarmengol@gmail.com

Fecha de Recepción: 17.01.2014

Fecha de Aceptación: 15.03.2014

Resumen.

Las obligaciones de transparencia representan la primera fuente de información acerca de la gestión pública que las organizaciones gubernamentales deben poner a disposición de cualquier persona, sin que medie solicitud expresa. Estas son una condición necesaria para realizar una evaluación social del desempeño de las administraciones públicas sobre su quehacer y responsabilidad.

El presente trabajo realiza una evaluación sobre la publicación de las obligaciones de transparencia en los municipios con portales web, específicamente en la denominada “transparencia financiera”, que comprende información sobre presupuesto público, estados financieros, cuenta pública, entre otros, para conocer cómo están cumpliendo con dicha obligación los ayuntamientos.

Palabras clave: Transparencia financiera, rendición de cuentas, municipios.

Abstract

The legal duties of transparency are the first source of information about public administration that government bodies must offer to every citizen without official request. These duties are a necessary condition in order to make a social evaluation of the public administrations performance.

In this paper the authors carry out an evaluation of the legal duties of transparency in local governments of Veracruz State, and specifically, in those that have a Web portal with financial information, in order to know the way these local governments are shouldering their duties.

Keys words: Financial transparency, accountability, municipalities.

Introducción.

La transparencia en la función pública y su papel en el fortalecimiento de los valores de la democracia y el incremento de la eficacia en el quehacer gubernamental alcanza ya un amplio consenso académico, así como en el discurso político en torno a los beneficios y características positivas que entraña para fortalecer y democratizar al poder público.

Es común encontrar consideraciones favorables en torno a las prácticas de la transparencia en la gestión pública, como un valor consustancial a conceptos o elementos integrales de un régimen democrático. Ya que un Estado de Derecho, que además es transparente, permite construir mejores formas de convivencia social y fomenta la construcción de una ciudadanía fuerte, informada, participativa, demandante y cogestora de las políticas públicas.

Sin embargo, pese a que en nuestro país se ha avanzado en la construcción de las normas e instituciones que permitan hacer accesible la información pública a los ciudadanos, existen todavía dificultades para lograr que los sujetos obligados por la ley cumplan con las obligaciones de transparencia.

Tal es el caso de los ayuntamientos que por ley deben hacer transparente su gestión mediante la difusión de la información pública que conserven, resguarden o generen, así como facilitar el acceso a la información contenida en la rendición de cuentas, a través un portal web, solo de manera parcial e incompleta cumplen, cuando no simulan.

El propósito de esta ponencia es proponer un estudio de la *transparencia financiera* en los municipios del Estado. Para ello, se utilizará una parte de la metodología que es de consulta pública, desarrollada por el IVAI, pero delimitada a la revisión del cumplimiento de las obligaciones que llamamos aquí de *transparencia financiera*.

Se plantea la necesidad de construir un modelo también cualitativo, y no únicamente cuantitativo, para estudiar el grado de apertura de la información relacionada con el uso de los recursos que provienen del presupuesto público por parte de los ayuntamientos.

El concepto de transparencia gubernamental.

La transparencia se entiende como la acción deliberada de los gobiernos por hacer públicas sus decisiones, determinaciones, políticas y programas. Si bien es indispensable la existencia de normas que la garanticen, se requiere que haya también voluntad política y cultura organizacional para llevarla a cabo. Por tanto, la transparencia no sólo debe estar establecida en leyes o reglamentos administrativos sino ser parte de los valores institucionales de los funcionarios o empleados públicos.

Luis Carlos Ugalde define la transparencia como una característica que abre la información de las organizaciones políticas y burocráticas al escrutinio público, mediante sistemas de clasificación y difusión que reducen costos de acceso a la información del gobierno. Se trata de la práctica de colocar la información en la “vitrina pública” para que los interesados en ella puedan revisarla, analizarla y, en su caso, usarla como mecanismo para sancionar en caso de anomalías. (Ugalde, 2002).

En la misma línea, Rodrigo Santisteban asegura que la transparencia es la acción del gobierno tendiente a abrir la información que está en posesión de las entidades públicas para que pueda ser vista, es decir, “poner la cosa pública en una especie de vitrina para su constante escrutinio” (Santisteban, 2009).

Por su parte, Vergara asegura que la transparencia es el compromiso de las organizaciones gubernamentales por dar a conocer al público que lo solicite la información existente sobre un asunto:

“Esta información puede tomar muy diversas formas y referirse a distintos aspectos de cómo la organización está tratando los asuntos públicos, por ejemplo: remuneraciones de los servidores públicos, monto y distribución del presupuesto, costos administrativos de los programas, criterios de decisión, etc. Transparencia significa que la información que existe y fluye en el gobierno está también a disposición del público, con excepción de aquella clasificada como confidencial”. (Vergara, 2005)

En el mismo sentido, Canales y Loiseau establecen que el principio de la transparencia es la vertiente objetiva del derecho de acceso a la documentación administrativa, como principio objetivo del funcionamiento de la administración pública. Para ellas, son tres los principios de la actividad de la administración pública: el principio de la legalidad derivado de la idea de Estado de derecho; el principio de la eficacia de la de Estado social, y el principio de transparencia de la de Estado democrático (Canales & Loiseau, 2004).

El concepto de transparencia se refiere, entonces, a la apertura y flujo de información de las organizaciones políticas y burocráticas al dominio público. Esto la vuelve accesible a todos los posibles actores interesados, permitiendo su revisión y análisis, y la detección de posibles anomalías. Incluye cuestiones como la publicación de cuentas y presupuestos gubernamentales auditados, estadísticas financieras, comerciales y monetarias, compensaciones de funcionarios públicos y privados, y datos sobre financiamiento de campañas políticas (Valverde, 2005).

¿Cuál es la información que poseen los gobiernos? Fundamentalmente la que se refiere al uso de los presupuestos o recursos públicos, la que permite tomar ciertas decisiones públicas, los estudios para definir políticas, acciones y programas, entre muchas otras cuestiones.

Lo anterior implica que los ciudadanos sepan qué se hace con los recursos públicos, cómo se ejercen, cómo se deciden y definen las políticas y programas gubernamentales, quiénes son los beneficiarios de dichos programas, quiénes reciben y a cuánto ascienden los recursos entregados a particulares, cómo están estructuradas y normadas las funciones de las oficinas, entre otras.

Observar o constatar lo que pasa en el gobierno implica conocer la información que éste maneja. Al respecto, Valverde sostiene que al volver accesible la información a todos los actores interesados se permite su revisión y análisis así como la detección de posibles anomalías. Por lo tanto, “incluye cuestiones como la publicación de cuentas y presupuestos gubernamentales auditados, estadísticas financieras, comerciales y monetarias, compensaciones de funcionarios públicos y privados y datos sobre financiamiento de campañas políticas” (Valverde, 2004).

Miguel Carbonell argumenta que en un sistema democrático de gobierno, el poder debe ejercerse mediante actos que son públicos, sujetos a escrutinio social y con la capacidad de los gobernados de acceder a la información gubernamental mediante garantías legales. E identifica al menos cinco elementos componentes de la transparencia de los actos gubernamentales:

- El derecho de acceso a los documentos administrativos;
- La motivación de los actos administrativos;
- La identificación del responsable de cada procedimiento del Estado;
- La claridad en la distribución de competencias, y
- La participación de los particulares –individual o colectivamente—en los procedimientos administrativos (Carbonell, 2009).

En síntesis, la transparencia en la gestión pública es un atributo y una garantía propia de los sistemas democráticos de gobierno. Su particularidad estriba en que pone al alcance de los ciudadanos la posibilidad de “ver” lo que ocurre al interior de las oficinas gubernamentales y de darle seguimiento puntual a las acciones de políticas y programas públicos, así como al ejercicio de los recursos que se ejercen en los presupuestos públicos.

Esta condición de poder “ver” lo que ocurre en el gobierno se asocia a la idea del “deber de publicidad del Estado” que es un principio del Estado democrático de derecho, en el que los servidores públicos responde por sus actos y en el que están sujetos a un amplio escrutinio social. Para ello, se exige poner en “vitrina pública” toda o la mayor cantidad de información disponible, que les permita a los ciudadanos estar informados del quehacer gubernamental.

Sin embargo, poner información no es suficiente. Jonathan Fox advierte que es necesario reconocer que la transparencia debe incluir la capacidad potencial para impulsar la rendición, por lo que se debe tener cuidado en distinguir entre lo que él denomina las dos caras de la transparencia: *la opaca* y *la clara*.

Por *transparencia opaca* (o difusa) este autor entiende a las formas de difusión de información oficial *que no revelan cómo se desempeñan las instituciones en la práctica*, es decir, se trata de información que se divulga de manera *nominal* pero que no resulta confiable o que no sirve para que los ciudadanos puedan evaluar efectivamente a los gobiernos, ni tampoco para tomar decisiones o participar en la actividad pública.

Por el contrario, la *transparencia clara* hace alusión a programas que dan a conocer información *confiable y accesible sobre el desempeño institucional*, precisando las responsabilidades de los funcionarios y el destino real de los recursos públicos, echando luz sobre el comportamiento institucional y permitiendo que los actores interesados puedan tomar estrategias de cambio constructivo para la institución (Fox, 2008).

Abundaremos en este punto más adelante.

Obligaciones de transparencia ¿De qué informan los gobiernos?

Se le denomina obligaciones de transparencia a un conjunto de información mínima que las administraciones públicas están obligadas a mostrar, entregar o colocar en la “vitrina pública”, sin que medie necesariamente una solicitud de acceso a la misma por parte de los ciudadanos.

Se trata de información que por sus características, debe ser difundida y conocida por todos los integrantes de la sociedad y que permite “ver” o, mejor dicho, conocer el funcionamiento de las organizaciones públicas, evaluar el desempeño de los funcionarios y, eventualmente, participar en el diseño, implementación y seguimiento de las políticas y programas públicos.

También conocida como “información de oficio”, por la literatura jurídica del derecho de acceso a la información, este grupo de informaciones se encuentra a disposición de cualquier persona sin necesidad de que se tenga que solicitar a las dependencias, pues tanto su acceso como consulta debe ser completamente libre y también accesible.

Gómez Gallardo y Villanueva sostienen que dicha información de oficio determina, como efecto secundario, la transparencia de la función pública; “esto es, a mayor información disponible de manera oficiosa, se tendrá un gobierno con mayor apertura informativa, de la misma manera a mayor información de oficio menos solicitudes de información se presentarán”.

Para ambos autores el catálogo de información de oficio (o de obligaciones transparencia) debe ser lo más extenso posible y comprender o abarcar la mayor cantidad de temas que permitan conocer la actividad de las organizaciones gubernamentales. (Gómez Gallardo & Villanueva, 2009)

En materia de obligaciones de transparencia existe un común denominador en las legislaciones estatales y federal en la materia, que se pueden resumir en el siguiente grupo de informaciones:

- Estructura orgánica de las organizaciones públicas
- Marco normativo, facultades y atribuciones.
- Directorio de servidores públicos.
- Sueldos y salarios por puesto.
- Domicilio de la dependencia así como la dirección electrónica.
- Metas, objetivos y planes y programas públicos.
- Servicios, trámites, requisitos y formatos.
- Información del presupuesto asignado y de su ejecución.
- Resultado de auditorías practicadas.
- Diseño, ejecución, montos y criterios de acceso a programas de subsidio.
- Concesiones, permisos o autorizaciones otorgadas a particulares.
- Contrataciones y licitaciones de todo tipo de obra, adquisición o arrendamiento de muebles o inmuebles o de servicios contratados.
- Informes que deban generar.

Tal conjunto de informaciones debe presentarse de manera accesible, actualizada y permanente al público, preferentemente utilizando mecanismos electrónicos como los portales web en Internet, aunque también a través de mesas o tableros de información pública.

Para efectos de esta ponencia definimos como *transparencia financiera*, al conjunto de información pública de oficio que de manera permanente y sin que medie solicitud deben publicar las dependencias gubernamentales relacionadas específicamente con la ejecución de los recursos presupuestarios.

Es decir, la *transparencia financiera* hace alusión específica a la información que, por lo menos, debe publicarse respecto a:

- Presupuestos asignados y su ejecución.
- Resultados de auditorías.
- Contrataciones y licitaciones públicas.
- Bienes inmuebles en posesión de las dependencias.
- Informes de estados financieros.
- Informes de las cuentas públicas.

Metodología para la evaluación de la transparencia en Veracruz.

La Ley 848 de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Veracruz¹ enlista un conjunto de 44 obligaciones de transparencia² para los sujetos obligados³, de las cuales al menos 32 les son aplicables y por lo tanto les corresponde cumplir a los 212 ayuntamientos.

El artículo 6 de esta legislación ordena que los sujetos obligados deben hacer transparente su gestión mediante la difusión de la información pública que conserven, resguarden o generen; facilitar el acceso a la información contenida en la rendición de cuentas; integrar, organizar, clasificar y manejar con eficiencia sus registros y archivos, y documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones, incluyendo los procesos deliberativos.

Asimismo prevé la existencia del Instituto Veracruzano de Acceso a la Información (IVAI), como organismo constitucional autónomo, encargado de garantizar y tutelar el ejercicio del derecho de acceso a la información y proteger los datos estrictamente personales, conforme lo dispuesto en el artículo 67 fracción IV de la Constitución Política del Estado.

El IVAI tiene la facultad de vigilar el cumplimiento de la publicación de la información contenida en las “obligaciones de transparencia”, previstas en el artículo 8 de dicha ley, así como de emitir los lineamientos generales que deberán observar los sujetos obligados para la divulgación de la misma.

Para acatar dichas disposiciones legales, el órgano garante de Veracruz elaboró una metodología de evaluación⁴, que agrupa la publicación de las obligaciones de transparencia en 6 indicadores que aquí denominamos “dimensiones de la transparencia”:

- De acceso.
- Normativa.
- Organizacional.
- Financiera.
- De Resultados.
- De Función Específica.

Cada dimensión se desagrega en indicadores específicos que atienden al cumplimiento de cada una de las fracciones del artículo 8 de la ley así como de los lineamientos emitidos por el IVAI a este respecto⁵.

De este modo, a los indicadores se les asigna una clave alfanumérica y le otorga una calificación específica. Así, por ejemplo, a la dimensión financiera se le asigna la clave F y se desagrega de la siguiente manera:

¹ Publicada en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz Núm. Ext. 61. Puede consultarse una versión en línea en la URL: http://www.ivai.org.mx/I/LEY_DE_TRANSPARENCIA.pdf

² Artículo 8 de dicha norma.

³ El catálogo de sujetos obligados incluye a los tres poderes públicos, los órganos autónomos del Estado, los ayuntamientos, las entidades paramunicipales, los partidos políticos, las organizaciones sociales que reciban recursos públicos, entre otros.

⁴ Para consulta en: http://www.ivai.org.mx/XXXIII/metodologia_evaluacion.pdf

⁵ Lineamientos Generales que deberán observar los sujetos obligados para publicar y mantener actualizada la información pública: http://www.ivai.org.mx/I/lineamientos_mantener_actualizada.pdf

- F1. Sueldos, salarios y remuneraciones de los servidores públicos.
- F2. Gastos de representación, viáticos y erogaciones de los servidores.
- F3. Presupuestos asignados, su ejercicio y aplicación.
- F4. Resultados de las auditorías al ejercicio presupuestal.
- F5. Enajenaciones y otros actos jurídicos relacionados con bienes públicos.
- F6. Reglas de operación, el padrón de beneficiarios, y sumas asignadas para programas que impliquen el traspaso u otorgamiento de recursos públicos a particulares.
- F7. Convocatorias a los procedimientos de licitación pública, licitación restringida o simplificada, los contratos o pedidos resultantes, y listado de las ofertas económicas consideradas.
- F8. Inventario de bienes inmuebles en propiedad o posesión.
- F9. Cuentas públicas estatales y municipales, documentos relativos, e informe de resultados de su revisión y su dictamen.
- F10. Origen y aplicación de fondos auxiliares especiales.
- F11. Contratos, convenios y condiciones generales de trabajo.
- F12. Estados financieros.
- F13. Montos y nombre de las personas a quienes por cualquier motivo se entregue recursos públicos.

Como se puede observar, la dimensión financiera de las obligaciones de transparencia para los sujetos obligados en Veracruz comprende al menos 13 rubros que se corresponden con lo dispuesto en el artículo 8 de la ley.

Esta metodología se aplica fundamental, aunque no exclusivamente, a la información que se publica en los portales web de los sujetos obligados. En el caso de los ayuntamientos, la ley 848 determina que aquellos municipios con más de 70 mil habitantes deben contar con página de Internet para difundir esta información⁶. Los municipios con población menor a ese número, pueden optar por tener página web o bien tablero o mesa de información municipal⁷.

El IVAI realiza cada seis meses una evaluación de los portales web de todos los sujetos obligados. Al revisar el contenido de la información publicada en cada una de las fracciones, se califican con seis valores en una escala de 5 a 1 para indicar que: **5**, la información está completa; **4**, la información se publica pero sin observancia puntual; **3**, la información es insuficiente; **2**, la información publicada no corresponde a lo ordenado en la norma; **1**, la información no está disponible; y **NA**, información que no aplica.

La transparencia financiera municipal.

Como ya se señaló, esta ponencia propone un estudio de la *transparencia financiera* en los municipios del Estado, utilizando una parte de la metodología, que es de consulta pública desarrollada por el IVAI pero acotada a revisar *el cumplimiento de la dimensión financiera* de las obligaciones de transparencia.

⁶ Artículo 9.3 de la ley 848.

⁷ De acuerdo con información del propio IVAI, al menos 59 municipios del Estado disponen de página electrónica para publicar la información de las obligaciones de transparencia.

Asimismo, se plantea la necesidad de construir un modelo también cualitativo, y no únicamente cuantitativo, para estudiar el grado de apertura y calidad de la información relacionada con el uso de los recursos del presupuesto público por parte de los ayuntamientos, conforme a la definición de *transparencia clara* acuñado por Fox (2009).

Es decir, no basta que los sujetos obligados pongan a través de medios electrónicos remotos, como su portal web, la información que la ley les ordena publicar sino que esta información *debe ser visible, de fácil comprensión* y, en cierto modo, susceptible de ser copiada y utilizada para contrastar y comparar procesos y periodos del gasto público.

Para ello, a continuación se analizan los seis indicadores de la *dimensión financiera* de las obligaciones de transparencia de la Ley 848, de acuerdo con la metodología del IVAI al supervisar los portales web de los ayuntamientos.

Estos indicadores se refieren a los presupuestos asignados y su aplicación (clave **F3**), resultados de auditorías (**F4**), procesos de licitaciones públicas (**F7**), inventario de bienes inmuebles (**F8**), informe de la cuenta pública (**F9**) y estados financieros (**F12**).

Para realizar la presente ponencia, de los 59 municipios que han informado al IVAI que cuentan con página web, se escogió a 15, que de acuerdo con el Censo de Población 2010 del INEGI cuentan con más de 100,000 habitantes

Estos 15 municipios (**Tabla 1**), además de ser los principales centros urbanos y suburbanos, son las cabeceras de los principales distritos electorales, y los que reciben el mayor volumen de recursos públicos tanto federales como estatales.

Primero se analizan los resultados de la evaluación hecha por el IVAI en el segundo semestre de 2013, seleccionando exclusivamente los seis indicadores que hemos denominado de *transparencia financiera*. Después se hace lo mismo con los resultados de la evaluación que hicieron los autores, a los mismos portales el 31 de mayo de 2014.

Este corte temporal en el estudio obedece a un momento administrativo y político muy específico. En enero de 2014 entraron en funciones nuevas autoridades municipales en los 212 ayuntamientos de Veracruz. La revisión del segundo trimestre de 2013, realizada por el IVAI, correspondió, por tanto, a las administraciones municipales que concluyeron sus encargos el 31 de diciembre de ese año. La revisión que se hizo por parte de los autores al 31 de mayo de 2014 correspondió ya a las nuevas autoridades municipales.

Los resultados aquí mostrados permiten hacer un comparativo de la disponibilidad de información entre una administración local saliente y otra entrante.

Evaluaciones y hallazgos.

En la **Tabla 2** se muestra la verificación hecha por el IVAI en el segundo semestre de 2013 a los 15 ayuntamientos seleccionados en este estudio. Se presentan los resultados exclusivamente de los seis indicadores de *transparencia financiera*. Evidentemente, el IVAI revisa y evalúa las 6 dimensiones y el total de indicadores que señala en su metodología.

Como se puede observar, los ayuntamientos de Xalapa (4.7), Veracruz (4.3), Boca del Río (4.2) y Tuxpan (4.0) son los que obtienen mejores puntajes en los seis

rubros a la hora de revisar la presentación de la información financiera, a excepción de Boca del Río, que en el rubro F12 (estados financieros) no presenta información alguna.

Es notorio en estos resultados, que los ayuntamientos de Coatzacoalcos, San Andrés Tuxtla, Poza Rica y Tantoyuca obtienen un promedio de 1 de calificación, lo que significa que la información no está disponible en ninguno de los rubros, es decir, que no publican nada de las obligaciones de transparencia.

Esto es relevante porque se trata de cuatro municipios de características disímiles. Coatzacoalcos y Poza Rica son “ciudades petroleras”, núcleos urbanos con más de 300 mil y casi 200 mil habitantes, respectivamente, por lo que cuentan con acceso a servicios públicos y privados (telefonía e internet, por ejemplo) en mayor cuantía que las localidades rurales, así como una vida política, social y económica más activa y relevante.

Por el contrario, San Andrés Tuxtla y Tantoyuca son municipios semiurbanos, con vocación hacia el ámbito rural y sector primario de la economía, y con acceso a servicios informáticos y de telecomunicaciones mucho más restringidos.

Lo anterior significa, que en realidad el tamaño de los municipios, el nivel de urbanización o la cuantía de sus presupuestos, no es relevante a la hora de ser transparentes en la gestión pública. Como se demuestra aquí, tanto los municipios que se consideran “grandes” como aquellos que se pueden considerar de ámbito “medio”, incumplen las disposiciones legales en materia de transparencia.

La revisión que se hizo por parte del IVAI es ilustrativa, de alguna manera, de la forma en que concluyeron sus gestiones las autoridades municipales electas para el periodo 2010-2013, al menos en lo que aquí denominamos el cumplimiento de sus obligaciones de *transparencia financiera*.

En contraparte, en la **Tabla 3** se presentan los resultados de la evaluación propia que se hizo a cada uno de los portales web de los municipios seleccionados para este estudio. Estos fueron los hallazgos:

Los municipios con el promedio más alto, por contar con toda o la mayor parte de la información financiera publicada y actualizada, fueron: Xalapa, con un promedio de 5; Tuxpan, 4.7, y San Andrés Tuxtla, 4.7. Cabe resaltar que este último pasó de no tener ninguna información disponible, a presentar prácticamente toda la información financiera en su portal web. Los portales de transparencia de esos tres ayuntamientos presentan su información financiera con documentos oficiales y elaborados para cumplir con lo que dispone la Ley 848.

No obstante, los otros 12 ayuntamientos verificados presentan información insuficiente o inexistente, por lo que obtienen bajos promedios de calificación siendo resaltables los siguientes casos:

El portal de transparencia del ayuntamiento de Veracruz mostró, en todos los links de los 6 indicadores calificados con 1, la leyenda “En proceso de actualización”, sin desplegar ningún tipo de documento o reporte adicional.

El portal de transparencia del ayuntamiento de Coatzacoalcos carecía de información en cada vínculo de las fracciones del artículo 8 de la Ley 848.

La página web www.pozaricaveracruz.gob.mx se encuentra inhabilitada, no ingresa ni es posible encontrarla. De acuerdo con los datos de la empresa NIC.mx, que registra la información de las direcciones web en el país, dicho dominio está registrado desde el 28 de enero de 2011, fue refrendado en la misma fecha de

2014 con una vigencia hasta 2015, a nombre del Ayuntamiento Constitucional de Poza Rica, cuyo responsable o contacto técnico y administrativo es Bernabé Burgos Azuara. Sin embargo, cada vez que se intentó acceder a ella, el navegador devolvía un mensaje de error, común en páginas web ‘caídas’.

El portal de transparencia del ayuntamiento de Papantla no presenta ningún tipo de información de las contenidas en las obligaciones de transparencia previstas por el artículo 8 de la Ley.

La página de transparencia del ayuntamiento de Minatitlán presenta información del rubro de presupuesto correspondiente al año 2011; el resto de los rubros presenta vínculos inhabilitados o sin información.

La página web del ayuntamiento de Cosoleacaque muestra una leyenda que indica que está “En Construcción” y no permite visualizar ningún contenido.

La página web del ayuntamiento de Álamo-Temapache no contiene ningún vínculo a su portal de Transparencia y no fue posible localizar la publicación de las obligaciones en ninguna parte del sitio.

En el portal de transparencia de la página web del ayuntamiento de Tantoyuca los vínculos que referencian a las fracciones del artículo 8 se encuentran deshabilitados y no remiten a ningún tipo de información o contenido.

La página web del ayuntamiento de Martínez de la Torre se encuentra deshabilitada y no enlaza a ningún contenido.

Que sólo 3, de los 15 municipios que ejercen el mayor volumen de presupuesto presenten información completa de sus obligaciones de transparencia en materia financiera, refleja –de alguna manera— el grado de opacidad y discrecionalidad con el que se manejan las administraciones públicas municipales de Veracruz.

En concordancia con lo aquí expuesto, podemos concluir que las administraciones públicas municipales de Veracruz carecen de la voluntad y de la cultura organizacional que mira a la transparencia como un valor institucional, inherente al ejercicio de un gobierno democrático y abierto a la participación ciudadana, por lo que no hacen visibles sus actos, ni tampoco permiten evaluar el desempeño de las autoridades.

Conclusión y propuesta.

Esta ponencia forma parte de una línea de investigación más amplia que quiere evidenciar la necesidad de generar también metodologías cualitativas para evaluar, no sólo mediante instrumentos numéricos o cuantitativos, el grado de *transparencia financiera* de los gobiernos municipales.

Esto es importante porque en materia de gasto público, la rendición de cuentas hacia la sociedad, por parte de los gobiernos es aún insuficiente. Es verdad que todos los ayuntamientos están obligados a presentar reportes periódicos del grado de avance del gasto público, a través de los mecanismos de la denominada “rendición de cuentas horizontal” (Schedler, 2008), es decir, aquella que ocurre entre instituciones públicas (como las contralorías internas o los órganos de fiscalización), pero esto no es suficiente.

Y no lo es, porque esa rendición de cuentas –muy importante y con fundamento legal estricto— carece de sentido si los ciudadanos que habitan en cada

municipio, ignoran cómo se gastan los presupuestos, a qué rubros del desarrollo local están destinados, cuánto se ejercen y a qué obras y acciones se dedican.

En este contexto, se propone que las evaluaciones a los portales web de las administraciones públicas municipales, en materia de *transparencia financiera*, se realicen no solo con criterios orientados a constatar el cumplimiento formal de las obligaciones de transparencia –sin considerar la calidad ni la utilidad de la información que se ofrece— sino que también incluyan elementos que permitan realizar una evaluación cualitativa respecto a la garantía de que los sujetos obligados están realmente ofreciendo a los ciudadanos información que les permita ejercer su derecho a participar en el ejercicio de una auténtica rendición de cuentas.

En ese sentido, la evaluación cualitativa debe contener criterios que tomen en cuenta la opinión de los destinatarios y eventuales usuarios de la información, acerca de la calidad y de la utilidad de ésta.

Siguiendo la definición de Jonathan Fox sobre *transparencia clara*, la evaluación cualitativa de las obligaciones de *transparencia financiera* debe observar y poner en evidencia:

- a) Que la información publicada es confiable y accesible.
- b) Que la información puede ser utilizada por los interesados para contrastar acciones en el ejercicio de los presupuestos.
- c) Que la información permite incidir en el desempeño de las instituciones mediante mecanismos que alienten la participación ciudadana organizada.
- d) Que sea posible utilizar la información para la construcción de bases de datos, que permitan realizar estudios del ejercicio del gasto público.
- e) Que la información precise el nivel de responsabilidad de los servidores públicos involucrados en el ejercicio de los presupuestos, por unidad administrativa y por programa asignado.

Con estos elementos se podrán construir indicadores de *transparencia clara* que den como resultado un ejercicio de rendición de cuentas, en el que tanto las autoridades municipales justifiquen la toma de decisiones como los ciudadanos puedan exigir y hacer efectivo el derecho a saber cómo se toman esas decisiones.

Tabla 1

Municipios de Veracruz con más de 100,000 habitantes			
Municipio⁸	Población⁹	Página web¹⁰	Presupuesto 2014¹¹
Veracruz	552,156	www.veracruzmunicipio.gob.mx	\$ 983,868,447.14
Xalapa	457,928	www.xalapa.gob.mx	\$ 741,626,798.21
Coatzacoalcos	305,260	www.coatzacoalcos.gob.mx	\$ 787,768,531.41
Córdoba	196,541	www.cordoba.gob.mx	\$ 362,948,449.96
Poza Rica de Hidalgo	193,311	www.pozaricaveracruz.gob.mx	\$ 328,231,741.72
Papantla	158,599	www.papantla.gob.mx	\$ 157,706,164.86
Minatitlán	157,840	www.minatitlan.gob.mx	\$ 216,102,331.31
San Andrés Tuxtla	157,364	www.sanandrestuxtla.gob.mx	\$ 106,316,250.88
Tuxpan	143,362	http://tuxpanveracruz.gob.mx/	\$ 348,287,394.78
Boca del Río	138,058	www.bocadelrio.gob.mx	\$ 348,387,762.60
Orizaba	120,995	www.orizaba.gob.mx	\$ 338,436,104.32
Cosoleacaque	117,725	www.cosoleacaque.gob.mx	\$ 170,678,116.66
Álamo Temapache	104,499	www.alamotemapache.gob.mx	\$ 76,189,217.07
Tantoyuca	101,743	www.tantoyucaveracruz.gob.mx	\$ 55,734,131.62
Martínez de la Torre	101,358	www.mtzdelatorre.com.mx	\$ 128,406,623.78

Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI, Google y Gaceta Legislativa del Congreso del Estado.

⁸ Ordenados por número de habitantes.

⁹ Fuente: Censo de Población y Vivienda 2010 del INEGI, datos obtenidos el 30 de mayo de 2014, en el site web: <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/TabuladosBasicos/LeerArchivo.aspx?ct=30826&c=27302&s=est&f=1>

¹⁰ Fuente: Búsquedas en el site web: www.google.com.mx

¹¹ Fuente: Gaceta Legislativa Número 9. Poder Legislativo del Estado de Veracruz. 27 de diciembre de 2013. Consultada el 31 de mayo de 2014, en el site web: <http://legisver.gob.mx/gaceta/gacetaLXIII/GACETA9.pdf>

Tabla 2
Evaluación realizada por el IVAI al segundo semestre de 2013

SUJETO OBLIGADO	INDICADOR OBLIGACIONES FINANCIERAS						CALIFICACIÓN PROMEDIO
	F3	F4	F7	F8	F9	F12	
AYUNTAMIENTO DE BOCA DEL RÍO	5	5	4	5	5	1	4.2
AYUNTAMIENTO DE COATZACOALCOS	1	1	1	1	1	1	1.0
AYUNTAMIENTO DE CÓRDOBA	3	2	3	2	5	5	3.3
AYUNTAMIENTO DE COSOLEACAQUE	1	1	1	1	1	1	1.0
AYUNTAMIENTO DE MARTÍNEZ DE LA TORRE	3	1	3	1	1	4	2.2
AYUNTAMIENTO DE MINATITLÁN	1	1	1	1	1	1	1.0
AYUNTAMIENTO DE ORIZABA	5	2	2	2	4	5	3.3
AYUNTAMIENTO DE PAPANTLA	3	3	4	5	2	4	3.5
AYUNTAMIENTO DE POZA RICA	1	1	1	1	1	1	1.0
AYUNTAMIENTO DE SAN ANDRÉS TUXTLA	1	1	1	1	1	1	1.0
AYUNTAMIENTO DE TANTOYUCA	1	1	1	1	1	1	1.0
AYUNTAMIENTO DE ÁLAMO TEMAPACHE	3	4	4	1	1	4	2.8
AYUNTAMIENTO DE TUXPAN	3	5	3	5	4	4	4.0
AYUNTAMIENTO DE VERACRUZ	5	3	4	5	4	5	4.3
AYUNTAMIENTO DE XALAPA	5	5	4	4	5	5	4.7

Fuente: Elaboración propia con datos del IVAI.

Tabla 3
Evaluación propia realizada al 31 de mayo de 2014

SUJETO OBLIGADO	INDICADOR OBLIGACIONES FINANCIERAS						PROMEDIO
	F3	F4	F7	F8	F9	F12	
AYUNTAMIENTO DE BOCA DEL RÍO	5	4	1	1	4	2	2.8
AYUNTAMIENTO DE COATZACOALCOS	1	1	1	1	1	1	1
AYUNTAMIENTO DE CÓRDOBA	5	1	2	1	1	5	2.5
AYUNTAMIENTO DE COSOLEACAQUE	1	1	1	1	1	1	1
AYUNTAMIENTO DE MARTÍNEZ DE LA TORRE	1	1	1	1	1	1	1
AYUNTAMIENTO DE MINATITLÁN	1	1	1	1	1	1	1
AYUNTAMIENTO DE ORIZABA	5	1	1	1	3	2	2.2
AYUNTAMIENTO DE PAPANTLA	1	1	1	1	1	1	1
AYUNTAMIENTO DE POZA RICA	1	1	1	1	1	1	1
AYUNTAMIENTO DE SAN ANDRÉS TUXTLA	5	5	5	5	4	4	4.7
AYUNTAMIENTO DE TANTOYUCA	1	1	1	1	1	1	1
AYUNTAMIENTO DE ÁLAMO TEMAPACHE	1	1	1	1	1	1	1
AYUNTAMIENTO DE TUXPAN	5	4	4	5	5	5	4.7
AYUNTAMIENTO DE VERACRUZ	1	3	1	1	1	1	1.3
AYUNTAMIENTO DE XALAPA	5	5	5	5	5	5	5

Fuente: Elaboración propia con datos recopilados por los autores en la revisión de portales web.

Referencias Bibliográficas.

- Canales, P., & Loiseau, V. (2004). *El derecho de acceso a la información pública gubernamental en la legislación de México, Ecuador, Suecia y Francia*. Obtenido de Biblioteca Nacional del Congreso de Chile. Serie Estudios. Año XIV. Núm. 302: http://www.bcn.cl/carpeta_temas/temas_portada.2005-10-17.8949958187/documentos_pdf.2005-10-18.5901129158/archivos_pdf.2005-10-18.7549866399/archivo1/
- Carbonell, M. (2009). Deber de publicidad del Estado. En E. Villanueva, *Diccionario de Derecho Mexicano de la Información*. México: Porrúa-Cámara de Diputados-UNAM-IIJ.
- Fox, J. (2008). Transparencia y rendición de cuentas. En J. M. Ackerman, *Más allá del acceso a la información: Transparencia, rendición de cuentas y Estado de derecho* (págs. 174-198). México: Siglo XXI.
- Gómez Gallardo, P., & Villanueva, E. (2009). Indicadores legales de transparencia. En E. Villanueva, *Diccionario de Derecho de la Información*. México: Porrúa-Cámara de Diputados-UNAM-IIJ.
- Merino, M. (2008). En vísperas de la revolución informativa. En P. Salazar Ugarte, *El derecho de acceso a la información en la Constitución mexicana: razones, significados y consecuencias*. México: UNAM-IFAI.
- Rodríguez Zepeda, J. (2008). *Estado y transparencia: un paseo por la filosofía política*. México, DF: IFAI.
- Santisteban, R. (2009). Transparencia. En E. Villanueva, *Diccionario de Derecho de la Información*. México: Porrúa-Cámara de Diputados-UNAM-IIJ.
- Schedler, A. (2008). *¿Qué es la rendición de cuentas?* México: IFAI.
- Ugalde, L. C. (2002). *Rendición de cuentas y democracia*. México: Instituto Federal Electoral.
- Valverde, M. Á. (2005). *Transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas: elementos conceptuales y el caso México*. Obtenido de JuríPolis. Revista del Departamento de Derecho, División de Humanidades y Ciencias Sociales.: <http://www.derechoasaber.org.mx/documentos/pdf0122.pdf>
- Valverde, M. Á. (2004). *Transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas: experiencias en la Unión Europea y México*. Recuperado el Diciembre de 2011, de IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España: <http://derechoasaber.org/documentos/pdf0123.pdf>
- Vergara, R. (2005). *La Transparencia como problema*. México: IFAI.

Mtro. Juan Schuster Fonseca: Universidad Veracruzana Investigador de Tiempo Completo, adscrito a la Facultad de Contaduría y Administración-Xalapa de la Universidad Veracruzana y Catedrático en la Maestría en Administración Pública y Miembro del Consejo Académico del Instituto de Administración Pública de Veracruz, A.C. Ha colaborado en diversas áreas de la Administración Pública centralizada y descentralizada del Estado, así como en organismos autónomos y Asociaciones Civiles. Recientemente se desempeñó como Jefe de la Unidad Administrativa de la Secretaría de Turismo y Titular del Órgano Interno de Control en el Instituto Veracruzano de Educación para los Adultos. Es Licenciado en Derecho, por la Universidad Veracruzana; Maestro en Sociología y Candidato a Doctor en Sociología, por la Universidad de París-Sorbona. Ha realizado investigación y publicado en revistas nacionales y es coautor de libros sobre Gestión del Capital Humano y

Transparencia y Contraloría Social. Es reconocido como Perfil PROMEP. Colabora como titular del área de Supervisión y Evaluación Administrativa Instituto Veracruzano de Educación para los Adultos.

Mtro. Ángel Ignacio Martínez Armengol: Estudiante del Doctorado en Historia y Estudios Regionales UV Originario de Minatitlán, Ver. Periodista y profesor universitario. Ha trabajado en diversos medios de comunicación del estado de Veracruz. Fue presentador del noticiario nocturno y Subdirector de Noticias en el sistema estatal Radiotelevisión de Veracruz. Es licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la Universidad CLAES y Maestro en Administración Pública, por el Instituto de Administración Pública de Veracruz. Actualmente estudia el Doctorado en Historia y Estudios Regionales de la Universidad Veracruzana, con el proyecto de investigación sobre transparencia, esfera pública y medios de comunicación. Ha sido docente en las universidades Anáhuac Xalapa, CLAES y UPV y en el Centro de Estudios de Opinión y Análisis de la Universidad Veracruzana. Es coordinador de Proyectos y Promoción Institucional en el Instituto Veracruzano de Acceso a la Información.