

La gestación del colectivo Cimtra: los primeros años, 2001-2002

JAIME VILLASANA DÁVILA

Recibido: 15 de mayo de 2024. Aceptado: 15 de mayo de 2024.

Resumen: En este artículo se describe el proceso de gestación del Colectivo Ciudadanos por Municipios Transparentes (Cimtra) en un momento de coyuntura y debate nacional en México sobre la forma de regular, medir, promover y arraigar la transparencia y rendición de cuentas de los diversos órdenes de gobierno, los poderes legislativo y judicial y demás instituciones públicas a inicios del siglo XXI. Adicionalmente, y a manera de breve homenaje, se describe la participación y rol de uno de sus fundadores, Ricardo Jiménez González, fallecido a consecuencia de la pandemia Covid-19.

Palabras clave: Transparencia, rendición de cuentas, ciudadanía, municipios, colectivos.

Abstract: This article describes the process of the creation of the Collective of Citizens for Transparent Municipalities (Cimtra) at a time of national debate in Mexico on how to regulate, measure, promote and root the transparency and accountability of the various levels of government, the legislative and judicial branches and other public institutions at the beginning of the 21st century. Additionally, and as a brief tribute, it also describes the participation and role of one of its founders, Ricardo Jiménez González, who died because of the Covid-19 pandemic.

Keywords: Transparency, accountability, citizenship, municipalities, collectives.

.....
Jaime Villasana Dávila. Investigador independiente Cimtra, México (correo electrónico: jvillasana@gmail.com | <https://orcid.org/0009-0005-8555-7960>).

En memoria de Ricardo Jiménez González (†), coordinador nacional del Colectivo Cimtra 2002-2020. A cuatro años de su partida.

Introducción

El presente artículo describe la gestación de un colectivo ciudadano que por más de veinte años se ha enfocado en la medición de la transparencia de los gobiernos municipales y congresos locales. Su nombre es Ciudadanos por Municipios Transparentes (Colectivo Cimtra).

Se detalla cómo esta gestación fue a partir de una herramienta elaborada con fines de evaluación de la transparencia municipal con la perspectiva de generar un programa que complementara los esfuerzos de los sectores público, social y académico por disminuir los altos índices de opacidad y corrupción prevalecientes en el país al inicio del milenio.

En la descripción de dicha gestación se citan las deliberaciones dadas entre los integrantes de este colectivo para definir un marco conceptual y operativo. De igual manera, se hacen referencias breves al aporte que hizo Ricardo Jiménez González, quien fue uno de sus fundadores y su coordinador nacional del año 2002 hasta el día de su lamentable fallecimiento, a consecuencia del Covid-19, el 6 de abril de 2020.

Surgimiento del enfoque de medir la transparencia en los gobiernos municipales

La década de 1990 fue el tiempo del nacimiento de numerosas organizaciones ciudadanas que luchaban, ya no sólo por mayores libertades políticas, sino también por libertades civiles y el respeto a los derechos humanos. En este contexto, fue hasta principios de 1999 cuando surgió la primera organización no gubernamental (ONG) en el país enfocada netamente en el combate a la corrupción —la contracara de la transparencia— y cuya cobertura se enfocaba especialmente en el ámbito federal: Transparencia Mexicana.

Con la llegada del primer gobierno federal de la alternancia, en el año 2000, se dio también un ajuste focal de la sociedad civil en cuanto a los temas públicos. En lo sucesivo parte de la mirada colectiva tendría como enfoque el tema de la transparencia, la rendición de cuentas y el acceso a la información pública gubernamental.

Los inicios no fueron nada sencillos, aunque el tema avanzó con suma rapidez. El primer movimiento gubernamental aconteció en un municipio, el de Monterrey, en octubre de 2000. Ahí se lanzó la 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.

Otro acontecimiento importante en aquella época sucedió en 2001, cuando Transpa-

rencia Mexicana presentó la Encuesta Nacional de Corrupción y Buen Gobierno (ICBG). Era la primera vez que se medía en México la percepción de los ciudadanos sobre la corrupción en 38 servicios públicos ofrecidos por los tres niveles de gobierno y por particulares.¹

Paralelamente otras instituciones comenzaron a trabajar en dos frentes: 1) la elaboración y aprobación de leyes sobre el derecho a la información, destacando el Grupo Oaxaca² de investigadores y académicos, cuyo papel fue fundamental para la aprobación en 2003 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LFTAIP), y 2) la medición o evaluación de la corrupción en gobiernos, principalmente federal y estatales, por entes académicos y privados. Respecto al segundo frente, varias fueron las herramientas desarrolladas e instrumentadas. Dado a conocer en 2001, el Índice de Opacidad desarrollado por PriceWaterhouseCoopers (PWC) es uno de ellos.³

Por los mismos meses el Tecnológico de Monterrey, en colaboración con el Banco Mundial, desarrolló el programa Gobierno Abierto y Participativo (GAP), cuyo propósito era identificar y diseminar experiencias de mejoras prácticas y conocimiento en el área de combate a la corrupción a nivel municipal.⁴

Siendo así, el nivel de penetración de la ola de la transparencia y rendición de cuentas en los tres órdenes de gobierno en México poseía alcances diferenciados. Para aquel momento, el gobierno municipal quedaba nuevamente relegado de la atención, enfocada mayormente en el gobierno federal y los gobiernos estatales. En el caso del municipio de Monterrey, la creación de una Comisión Ciudadana de Transparencia sentó precedente y otros gobiernos municipales iniciaron programas especiales de rendición de cuentas y de información a la ciudadanía, con lo que se generó un sano ambiente de competencia.⁵ No

.....
¹ En el periodo de gestación del Colectivo Cimtra, Transparencia Mexicana realizó dos ediciones del ICBG, en 2001 y 2003.

² Para más información, véase Escobedo (2002).

³ 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 el 9 de septiembre de 2001). <http://www.opacityindex.com>

⁴ El GAP incluía el desarrollo de un Plan Municipal Anticorrupción (PMA) (Secodam, 2001).

⁵ Secodam e ICMA (2002) recopila algunos casos de esa época. Disponibles en www.icmaml.org

obstante, ello no era suficiente; era necesario que la cuña se cerrase con la participación ciudadana organizada.

Colectivo Cimtra: los orígenes y sus razones

Atención a un nuevo nicho: etapa previa al nacimiento del Colectivo Cimtra

Era claro que seguía habiendo un vacío en cuanto a las mediciones de acceso a la información, corrupción, transparencia y opacidad al inicio del nuevo gobierno federal de la alternancia, toda vez que las miradas y los esfuerzos se dirigían a este orden de gobierno, así como al estatal, mas no al municipal.

El vacío señalado fue llenado a principios de julio de 2001 por el gobierno federal, específicamente por la Dirección General de Operación Regional y Contraloría Social,⁶ de la entonces Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (Secodam).⁷ Ésta era la responsable, por un lado, de supervisar y fiscalizar la aplicación de los recursos federales asignados a los gobiernos estatales y municipales y, por otro, de promover entre los funcionarios públicos la participación ciudadana en la vigilancia del ejercicio de los recursos, de modo que se generase la llamada contraloría social, un concepto promovido por el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), puesto en marcha en 1991. El nuevo gobierno federal de la alternancia promovió este concepto también con el proyecto Municipios Amigos de la Transparencia, el cual inició en el estado de Sonora en mayo de 2001, coordinado por la primera dirección señalada en colaboración con la Secretaría de Contraloría General del Estado de Sonora.

Descifrando el escenario general prevaleciente, servidores públicos de dicha dirección comenzaron a desarrollar internamente en julio de 2001 el denominado Sistema de Evaluación para la Transparencia Municipal (Setramun),⁸ una herramienta basada mayormente en la experiencia de los participantes en responsabilidades ejecutadas tanto en

.....

⁶ El autor de este artículo fue integrante de dicha dirección.

⁷ La Secodam cambió de nombre en abril de 2003. Ahora es la Secretaría de la Función Pública (SFP).

⁸ El autor fue uno de tales servidores públicos y coordinador del desarrollo del Setramun. A partir de mayo de 2002 se incorporó a ICMA y fue su representante ante el Colectivo Cimtra de 2002 a 2021.

gobiernos locales como en el federal. En este sentido, en un principio la herramienta carecía hasta cierto punto de rigor académico, teórico o científico, y de un enfoque social o ciudadano. De igual manera, no había un panorama claro sobre cómo y quién debía aplicar la herramienta, aunque se manejaban tres opciones; 1) una autoevaluación aplicada por los mismos municipios; 2) que la aplicara la Secodam, es decir, el gobierno federal, y 3) que fuera aplicada por cualquier ciudadano u organismo civil.

La herramienta Setramun fue desarrollada tomando en consideración los modelos elaborados por Transparencia Mexicana, PriceWaterhouseCoopers y el Tecnológico de Monterrey, en el sentido de incorporar variables a una ecuación que, procesada, iba a dar un resultado, en este caso transparencia a nivel municipal.⁹

A finales del mismo mes, el 31 de julio de 2001, en pleno arranque de los trabajos de diseño del Setramun, fue invitada la International City/County Management Association¹⁰ (ICMA), organización gremial fundada en 1914 y especializada en gobiernos locales, a incorporarse a esta iniciativa.¹¹ Su incorporación arrojó importantes aportaciones, todas observables en los documentos que van describiendo la creación de la herramienta.

En suma, la ICMA ayudó a hacer ajustes al modelo hasta entonces desarrollado, principalmente a incorporar actores académicos y sociales al proceso de creación de la herramienta, entre los cuales estaban el Centro de Servicios Municipales Heriberto Jara (Cesem) y El Colegio de la Frontera Norte (Colef). Estos actores sumaban a sus contribuciones la preocupación y profundas dudas acerca de que un ente del gobierno federal fuera el evaluador o protagonista de una herramienta dirigida a los gobiernos municipales, cuando el «evaluador» tenía muchos retos para transparentarse a sí mismo, y más cuando aún no se vislumbraban mecanismos jurídicos para cumplir con este propósito.

En diciembre de 2001, después de varias reuniones bilaterales (ICMA-Secodam), se

.....
⁹ Para más información sobre la estructura conceptual y metodológica de la herramienta Setramun véase Villasana-Dávila (2007).

¹⁰ Para más información sobre ICMA visite www.icma.org y de ICMA-ML visite www.icmaml.org

¹¹ Su director en aquel entonces era el doctor Octavio Chávez Alzaga. Sin el interés personal de éste y el institucional y el financiamiento por parte de ICMA/USAID, muy difícilmente el Setramun se hubiese mantenido con vida. Los trabajos de ICMA en este tema pueden consultarse en el reporte de USAID México (ICMA, 2001, p. 15).

concluyó que el Setramun había sido completado en su diseño conceptual y metodológico y estaba listo para ser ofertado a la sociedad, de manera que ésta poseyera «un instrumento que le permita realizar una auditoría social en forma ordenada, e impulsar la cultura general de contraloría social» (Secodam, 2002).

En este contexto, se elaboró una hoja de ruta denominado «Las Y's del Camino», sobre los actores que potencialmente podían y debían participar en la aplicación de la herramienta.

En las reuniones de enero de 2002 se optó por impulsar el camino secundario de «multi-entes operadores», el cual incluyó dos opciones: 1) herramienta abierta a toda la sociedad, incluyendo la Secodam, y 2) herramienta abierta a las ONG descartando a la Secodam. Al mes siguiente los líderes del proyecto realizaron una reunión plenaria con los entes privados y sociales mayormente involucrados en el proceso: el CESEM, el Consejo Coordinador Empresarial (CCE), el Colef y Vertebrata. Ahí se les reiteró una vez más la idea de desvincular al gobierno federal del proyecto y se les invitó a adoptarlo.

La desvinculación del gobierno federal se consumó en la reunión de abril del mismo año y las recomendaciones y los avances hasta entonces alcanzados —corte de caja—, con la instrumentación del Setramun en pruebas «beta», les fueron entregadas a los nuevos líderes y coordinadores de esta iniciativa, siendo éstos el CESEM y Vertebrata (Secodam e ICMA, 2002 abril) mientras que el Colef y el CCE ya no continuaron. Las justificaciones para deslindar el gobierno federal del Setramun también fueron registradas en un documento específico (Secodam, 2002, 21 de enero).

Nacimiento del Colectivo Cimtra: la incorporación de Ricardo Jiménez González (†) y su aportación a la causa

El inicio de «vida autónoma» del Setramun no auguraba un fácil acuerdo entre las organizaciones que decidieron seguir con el proceso, en parte debido a su perfil. Como ya se dijo, algunas de las organizaciones iniciales decidieron apartarse por cuestiones de prioridades operativas o porque carecían de recursos humanos que aportar a las tareas de deliberación y reforma de la herramienta, o bien de recursos económicos para participar en las reuniones de desarrollo y rediseño conceptual y metodológico, celebradas en el entonces Distrito Federal y hoy Ciudad de México.

Las organizaciones que finalmente expresaron su interés y voluntad de continuar con

Cuadro 1 | Organizaciones civiles involucradas en la gestación del Setramun y luego en Cimtra

| Organización | Perfil |
|---|---|
| <p>Centro de Servicios Municipales Heriberto Jara (Cesem). www.cesemheribertojara.org.mx Sede: México, Distrito Federal.</p> | <p>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.</p> |
| <p>International City/County Management Association (ICMA), oficina para México. www.icmaml.org Sede: Guadalajara, Jalisco.</p> | <p>Organización profesional y educacional para servidores públicos de ciudades, municipios y entidades regionales en el mundo entero.</p> |
| <p>Vertebra. vertebra@prodigy.net.mx Sede: Monterrey, Nuevo León.</p> | <p>Asociación de organizaciones civiles que busca perfeccionar el acceso a la información pública e incrementar la participación de organismos sociales en temas públicos para la consolidación de la democracia.</p> |
| <p>Consejo Coordinador Empresarial (CCE). www.cce.org.mx Sede: México, Distrito Federal.</p> | <p>Asociación de organismos empresariales que trabaja de manera unificada en torno a los temas económicos y sociales de mayor relevancia para las empresas.</p> |
| <p>Locallis. www.locallis.org.mx Sede: Querétaro, Querétaro.</p> | <p>Organismo de la sociedad civil que une experiencia y conocimientos profesionales para impulsar procesos que generen desarrollo local en municipios y regiones, prioritariamente con rezago social.</p> |
| <p>Consejo Nacional de ONGs de la República Mexicana. matatipa@prodigy.net.mx Sede: itinerante.</p> | <p>Organización que agrupa múltiples organizaciones de la sociedad civil de la República Mexicana.</p> |
| <p>Alianza Cívica. www.alianzacivica.org.mx Sede: México, Distrito Federal.</p> | <p>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.</p> |

Fuente: Elaboración propia con información de las páginas de internet de las organizaciones (2007).

el esfuerzo fueron Cesem, ICMA, Vertebra y Alianza Cívica, y se incorporó posteriormente Locallis por iniciativa de Cesem y aceptación del resto de los integrantes. En este sentido, el primer obstáculo había sido superado; el proyecto había sobrevivido al traspaso de manos en buena medida debido también al interés de los participantes en cambiar el estado de la transparencia en los gobiernos municipales.¹²

Algunas cuestiones operativas fueron establecidas mientras se definían las reglas del nuevo colectivo (hasta aquel 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; de igual manera, se precisó una agenda de trabajo básica.

Hasta aquel momento la representante del Cesem había sido su coordinadora, María Luisa Herrasti (†). Ella, por razones propias, decidió nombrar nuevo representante del Cesem a Ricardo Jiménez González, quien recientemente se había incorporado a dicha organización. Era el mes de abril de 2002, y desde entonces Ricardo quedaría ligado a este esfuerzo hasta su lamentable muerte.

Siendo el Cesem coordinador de los trabajos y, dado el todavía endeble estado de esta conjunción de esfuerzos de varias organizaciones civiles, el reto que tenía Ricardo enfrente era considerable. De entrada, debió ponerse rápidamente al corriente de todo lo avanzado, para luego establecer una ruta de trabajo que llevase a seguir revisando la herramienta desarrollada y definir un plan de acción, el cual debería quedar acordado en una reunión a celebrarse a finales del mes de mayo en las instalaciones del Cesem. El reto, sobre todo, era mantener unido al grupo de organizaciones participantes.

La transparencia como enfoque

Una de las primeras cuestiones replanteadas en la reunión de mayo del nuevo colectivo —aún sin nombre definido—, el cual se encontraba en una fase de transformación y en la que 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 de cambiar

.....

¹² Pedro Ibarra y Asier Blas definen seis preocupaciones originales en las que se articula la demanda de participación ciudadana: legitimación, eficacia, ciudadanía, democracia, igualdad e intereses generales. Para más información se recomienda la lectura de Blas e Ibarra (2006).

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, siempre estuvo presente porque la misma denotaba una actitud más agresiva, denunciante y llamativa/attractiva tanto para ciudadanos como para la prensa.

El asunto no era menor, y en este proceso deliberativo el papel de Ricardo fue crucial debido a su pensamiento social y experiencia de trabajo cercano a comunidades de zonas marginadas. De los representantes de las organizaciones participantes, era el único que poseía ese perfil y siempre pedía no olvidar que la herramienta fuese lo suficientemente amigable para que cualquier persona pudiera aplicarla, incluyendo habitantes de los municipios menos favorecidos del país.

Durante este procedimiento deliberativo se observó que la definición de «corrupción» era todavía motivo de amplias discusiones, como lo señaló Arturo del Castillo en su ensayo de aquellos años titulado *Fundamentos de la investigación empírica de la corrupción* (Del Castillo, 2001). De hecho hoy en día sigue a debate su definición.

Pero dada la ubicación de la herramienta en el amplio espectro de los intereses generales de la sociedad y la necesidad de ubicarle una contraesquina conceptual y comparativa a la transparencia y el involucramiento del gobierno en la misma, se optó por adherirse a la definición de Joseph Nye, la cual, como lo señala Del Castillo (2001), era la usada con mayor frecuencia en los trabajos sobre corrupción. Para Nye (1967) la 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 (p. 418).

Adoptada la definición conceptual sobre corrupción y definido que el enfoque de evaluación no sería la corrupción sino su contracara la transparencia, se hizo énfasis en atender especialmente aquellos procesos de gobierno susceptibles de actos de corrupción. Se buscaba también posicionar que 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 necesaria la participación de la ciudadanía en la promoción de la transparencia y no en el señalamiento de la corrupción.

En la adopción del enfoque de la transparencia, la sensibilidad y formación de Ricardo, más su insistencia en la necesidad de que los participantes en las reuniones nos

adentrásemos en el debate conceptual, fue clave. Ello hizo posible que no se cayera en la trampa de un excesivo pragmatismo por parte del colectivo.

Conforme avanzaba la discusión en múltiples reuniones, el colectivo reforzó su convencimiento de que el enfoque definido (transparencia) parecía el adecuado porque estimula a los municipios a continuar con las buenas prácticas de transparencia favorecedoras de la confianza ciudadana y difundirlas ampliamente para su probable adopción y dissemination. Asimismo, se buscó 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 la ciudadanía y atención a demandas ciudadanas.

El colectivo, la herramienta, su metodología y otras cuestiones: los debates internos

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, éstas se abocaron a desarrollar, en la tercera reunión, celebrada en junio de 2002 bajo la coordinación de Ricardo, 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 y 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 el de Transparencia Municipal (Transmun). Los nombres propuestos desde un principio (Setramun y SAS [Sistema de Auditoría Social¹³]) fueron desechados porque el primero se asociaba y vinculaba considerablemente con la Secodam y el segundo porque la palabra «auditoría» sonaba muy «duro» y podría inhibir a las autoridades a cooperar, además de confundir a los ciudadanos,¹⁴ quienes podrían creer que el ejercicio tendría consecuencias legales. Asimismo, que ninguno reflejaba en el nombre el involucramiento de los ciudadanos.

Otro componente original 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 se decidió agregar fra-

¹³ El nombre de Sistema de Auditoría Social fue propuesto por la ICMA.

¹⁴ Minuta de la reunión del Consorcio Transparencia Municipal (Transmun), 18 de junio de 2002.

Cuadro 2 | Estructura de la herramienta

| Campos de la transparencia | Perspectiva ciudadana | Definición |
|---|--|--|
| Información a la ciudadanía. | Qué me informas, gobierno. | Señala la información que el gobierno debe dar frecuentemente a la sociedad. Entre los rubros destacan la información de proveedores, ingresos, egresos, gastos en comunicación social, pago de viáticos, sueldos y salarios, pagos por asesorías y reglamentos municipales. |
| Espacios de comunicación gobierno-sociedad. | Cómo puedo comunicarme y participar contigo, gobierno. | Se busca desmenuzar la conformación y operación de los consejos ciudadanos que fomenta el gobierno, así como de las comisiones de hacienda y compras en el cabildo. |
| Atención ciudadana. | Cómo me atiendes, gobierno | Se enfoca en los tiempos, costos y requisitos necesarios para realizar siete trámites que ofrece el gobierno municipal y que son de alta vulnerabilidad ante la corrupción. |

Fuente: Colectivo Cimtra, antes Consorcio de Transparencia Municipal (Transmun).

ses complementarias de fácil asimilación para el ciudadano —aquí nuevamente el toque de Ricardo fue crucial—, lo que enriquecía también la definición para los campos en que se clasificaban las preguntas del cuestionario. Quedó como se observa en el cuadro 2.

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.

Finalmente, el grupo vislumbró la transparencia y el acceso a la información no como un fin sino como un componente de los requerimientos necesarios para la legitimación de los gobernantes, el fortalecimiento institucional de la estructura gubernamental y una democracia participativa. De igual manera, lo recalcó como un derecho

ciudadano que fortalece la relación entre autoridades y sociedad. Lo anterior transformado en una herramienta concreta para utilizarse en dos vías: por una parte, 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; por la otra, para las autoridades en tanto fortalezcan su actuación a favor del acceso a la información y la transparencia gubernamental.

Definición de las reglas de operación y participación

Este fue un tema de mucho debate, que Ricardo ayudó a gestionar de manera exitosa. La misma reunión de junio sirvió para definir las reglas de operación y participación; resultó esta parte del proceso de creación el segundo mayor reto, después de crearse el marco conceptual. En aquel momento se debía definir la forma de involucramiento y el perfil de organizaciones civiles que en algún momento mostraran 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 de colaboración.

Respecto al primer punto, se plantearon dos opciones para la participación de organizaciones civiles:¹⁵ 1) abierta: participa en su instrumentación cualquier institución u organismo no gubernamental interesado bajo ciertas reglas, y 2) cerrada: participan en su instrumentación sólo las ONG acreditadas.

La elección de una u otra opción conduce 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 aquel momento el colectivo tenía una herramienta terminada y probada, pero carecía de una red amplia de organizaciones para promoverla y aplicarla. Amén de que daba por hecho 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 optar por la estrategia «abierta», es decir, aquella en la que cualquier institución u organismo interesado

.....
¹⁵ Minuta de la reunión del consorcio Transparencia Municipal (Transmun), 18 de junio de 2002.

Cuadro 3 | Escenarios actitudinales de las autoridades municipales mexicanas

| Escenarios | A | B |
|-----------------------------------|--|---|
| | Comunicación directa de resultados (reunión anticipada con autoridades). | Comunicación indirecta de resultados (a través de los medios). |
| 1. Sí 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 así a minimizar malas 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. |

Fuente: Colectivo CIMTRA, antes Consorcio de Transparencia Municipal (Transmun).

en aplicar la herramienta podría hacerlo, siempre y cuando se ajustara a las reglas de operación y aplicación definidas para tal efecto. Esto con la intención de limitar o encauzar la discrecionalidad que pudiera darse al 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 implicaba decidir cómo y con cuáles métodos el o los organismos participantes actuarían para obtener o recopilar la información necesaria. Lo anterior obligó a plantearse varios escenarios actitudinales (véase el cuadro 3) para la autoridad municipal mexicana, escasamente acostumbrada a rendir cuentas pero sí a aplicar/gastar los recursos públicos de manera discrecional ante

una actitud semipasiva de la sociedad y los medios de comunicación, factor que se sumaba a la deficiente aplicación de la ley.

De las opciones en la mesa, el grupo decidió seleccionar la estrategia que buscaba enablar comunicación desde un principio del proceso evaluatorio con el gobierno, incluso indicándole la disponibilidad de la herramienta en una página de internet de la que podía ser descargada en caso de desear conocerla minuciosamente o bien prepararse para la evaluación. Se buscaba eliminar toda posibilidad de resistencia gubernamental o excusa de descalificación de la herramienta.

Finalmente, un tercer elemento crucial considerado en la definición de las reglas de participación fue lo relativo a cómo y hasta dónde interactuar con el gobierno una vez que los resultados de la evaluación hubieran sido obtenidos. En otras palabras, el grupo debía definir una propuesta de participación en relación con la autoridad municipal, debiendo seleccionar entre dos distinciones: la participación *en* la autoridad y la participación *con* la autoridad (Blas e Ibarra, 2006).

Por la novedad de la herramienta, la naturaleza del voluntarismo de los participantes (no tenían el tiempo ni 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 réplica, y posteriormente (por lo general al día siguiente) se haría del conocimiento público mediante una rueda de prensa.

En la cuarta reunión del colectivo, celebrada el 8 de julio de 2002 y a la que acudieron representantes de Cesem, Vertebra, 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 a la definición del nombre del colectivo, la elaboración de reglas operativas internas, detalles sobre la presentación a los medios de comunicación (rueda de prensa), la iniciativa y aspectos operativos como terminación de manuales y la definición de un coordinador que compilara, coordinara y sirviera de enlace principal ante otros actores, responsabilidades

asignadas al Cesem,¹⁶ y por lo tanto a Ricardo Jiménez, quien fue nombrado coordinador nacional.

Otra cuestión era definir el nombre final del colectivo. El seleccionado (Transmun, Transparencia Municipal) no ilustraba ni comunicaba perfectamente los objetivos y propósitos del grupo ni de la herramienta. Transmun era una palabra que no delimitaban una frontera operativa, una razón de ser (o causas de su participación) ni un perfil de los protagonistas. En este sentido, después de una lluvia de ideas y combinación de frases, se optó por el nombre Cimtra (Ciudadanos por Municipios Transparentes), frase que definía: 1) un perfil de los participantes presentes y futuros (Ciudadanos); 2) un objetivo (Municipios Transparentes), y 3) una acción (Ciudadanos por Municipios Transparentes).

Finalmente, antes de 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 (Cimtra, 2003).

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

Inicia su aplicación

En la presentación del Colectivo Cimtra ante los medios (México, Distrito Federal, 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 para realizarse en nueve municipios del área metropolitana de Monterrey, Nuevo León, en el norte de México; el evaluador fue Vertebra, uno de los organismos que inicialmente aportaron ideas y comentarios para el desarrollo del Setramun/Cimtra, también fundador y gran impulsor de la transparencia en dicho estado. De igual manera, y tal como estaba planteado en la estrategia de inicio, se hizo una invitación abierta a todas las organizaciones del país a formar una red civil precursora de más altos niveles de transparencia en los gobiernos municipales.

.....
¹⁶ Minuta de la cuarta reunión de seguimiento, 8 de julio de 2002. México, Distrito Federal.

Al día siguiente algunos medios dieron cuenta del nuevo Colectivo Cimtra, sobre todo 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 periódicos *Reforma* y *El Norte*, calificó al acontecimiento como «un ejercicio inédito» (González, 18 de julio de 2002) realizado por cinco organizaciones civiles. Con esta primera atracción de la atención de algunos medios, el Colectivo Cimtra logró una primera meta: colocar en el ambiente público, aunque fuera limitadamente, el nacimiento de este y el inicio de sus trabajos.

Dos días más tarde, el 19 de julio, Vertebra organizó en Monterrey un desayuno con los alcaldes cuyos gobiernos iban a ser evaluados. Acudieron cinco de nueve invitados. En el evento se les presentaron la herramienta y sus objetivos y se les informó que en los siguientes días integrantes de Vertebra acudirían a los edificios municipales a iniciar las evaluaciones. Al término de la reunión, «los Alcaldes de Guadalupe y Apodaca apoyaron la propuesta de Vertebra, la cual busca hacer más transparente la función pública, sin embargo señalaron que se deben de analizar algunos temas» (*El Norte*, 20 de julio de 2002).

Durante los meses de agosto, septiembre y parte de octubre, integrantes de Vertebra dedicaron tiempo a recopilar la información mediante visitas a las páginas de internet de los nueve gobiernos municipales, con reuniones previamente establecidas con las autoridades —a algunas acudieron los alcaldes mismos y regidores de oposición— y recorridos por los edificios municipales, donde suele colocarse información de interés común.¹⁷

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

.....

¹⁷ Quien esto escribe participó en algunas reuniones y visitas a municipios neoleoneses, específicamente al de San Pedro Garza García (agosto de 2002). A la reunión acudió el entonces alcalde Gerardo Garza Sada, del Partido Acción Nacional (PAN), y regidores de este partido y del Partido Revolucionario Institucional (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 San Pedro fue de 60.43 puntos de 100 posibles.

De manera interna, el Colectivo Cimtra lograba un nivel de autoconfianza suficiente para continuar los trabajos (y con el tiempo expandirlos), lidiar e interactuar con otros gobiernos y buscar que se sumaran nuevos participantes. La identidad de grupo se consolidaba, crecía y era un buen pretexto para conseguir apoyo moral y en recursos. El impacto interno inicial era pues benéfico y esperanzador. El Colectivo Cimtra ya no era un esfuerzo conceptual o de buenas intenciones. A partir de aquel momento, y con el transcurso de los años, se convirtió en un actor relevante en el debate público sobre la transparencia y rendición de cuentas a nivel nacional, logrando tener presencia en más de diez estados del país gracias a la participación de más de veinte organizaciones civiles y colectivos ciudadanos. De 2002 a 2020 el colectivo realizó más de mil evaluaciones de transparencia a más de 272 municipios y los 32 congresos locales. Para que todo ello se lograra, Ricardo Jiménez fue un actor central.

Conclusiones

Conformar colectivos ciudadanos con organizaciones civiles de diferentes perfiles y dispuestas a destinar de manera voluntaria sus propios recursos es una tarea muy ardua. Y lo es todavía más que se mantengan por más de veinte años; aunque, naturalmente, con altibajos.

Un primer elemento crucial para ello es identificar un tema o la atención de una problemática que sea de muy alto interés para los participantes. En el caso del Colectivo Cimtra el tema ha sido la transparencia en los gobiernos municipales, que al inicio del milenio no era formalmente atendido con un enfoque ciudadano.

Un segundo elemento es el contexto del momento. El Colectivo Cimtra —y el esfuerzo previo con el Setramun— pudo y supo aprovechar que el enfoque que se buscaba atender era virgen o poco explorado por los sectores civil, académico y privado. Es claro que en la actualidad impulsar una iniciativa así tendría unos niveles muy bajos de interés social y de las autoridades municipales. Hoy en día la transparencia es un tema demasiado maduro, aunque esto no significa que se haya logrado el objetivo. De hecho, al parecer la transparencia ha bajado y la opacidad y corrupción han disminuido por múltiples factores.

Un tercer elemento es la estabilidad en la participación de las organizaciones fundadoras. Si bien Vertebra y Alianza Cívica decidieron tomar caminos diferentes a los tres o

cuatro años del nacimiento, el resto —Cesem, ICMA y Locallis— decidieron mantenerse unidas y sumar a otras organizaciones que cubrieron los espacios disponibles.

Un cuarto y último elemento por citar —reconociendo que hay más— es la estabilidad en su coordinación nacional. Ricardo Jiménez ejerció dicho encargo de 2002 a 2020. Su incorporación durante el proceso de gestación del colectivo sucedió en un momento clave: cuando la herramienta Setramun estaba cambiando de manos de un ente gubernamental (Secodam) a un colectivo de organizaciones civiles. Su incidencia en esta etapa fue fundamental para terminar de desarrollar una herramienta que fuese amigable para cualquier tipo de municipio y entendida por personas con cualquier perfil, y además hizo enormes contribuciones al marco conceptual de la herramienta y el colectivo.

De hecho, a partir de que ocupó el cargo de coordinador nacional del Colectivo Cimtra, Ricardo dedicó buena parte de sus obras a analizar la relación entre la transparencia y la participación ciudadana, y posteriormente al tema de gobierno abierto.¹⁸

A más de veinte de años de su nacimiento, el Colectivo Cimtra sigue existiendo. Sin embargo, como cualquier otra iniciativa, enfrenta retos variados, y uno de ellos es mantener el interés de sus integrantes en seguir haciendo evaluaciones de transparencia a gobiernos municipales, principalmente. Es un desafío para su coordinación nacional, que ya no descansa en una sola persona sino en varias, lo cual en sí mismo representa otro reto.

Referencias

- Blas, A. e Ibarra, P. (2006). La participación: estado de la cuestión. *Cuadernos de Trabajo de Hegoa*, 39. <https://ojs.ehu.eus/index.php/hegoa/article/view/10754/10046>
- Castillo, A. del (2001). Fundamentos de la investigación empírica reciente sobre corrupción. *Gestión y Política Pública*, x(2), 375-402.
- Colectivo Cimtra (2002, 11 de septiembre). Memoria de la quinta reunión de seguimiento [presentación Power Point]. México, Distrito Federal.

¹⁸ Ejemplo de ello es su capítulo «Hacia una nueva agenda de transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas en el ámbito local en México», en *Transparencia, combate a la corrupción y gobierno abierto*, publicado en 2017 por la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla y otras instituciones.

- Colectivo Cimtra (2003). *Desarrollo del marco conceptual y metodología de calificación Programa Cimtra* (t. I). Cimtra.
- Consortio Transparencia Municipal (2002, 18 de junio). Minuta de la reunión del Consorcio Transparencia Municipal. México, Distrito Federal.
- Escobedo, J. F. (2002, julio). Movilización de opinión pública en México, el caso del Grupo Oaxaca [ponencia]. I Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, Salamanca, España.
- González, C. (2002, 18 de julio). Arranca en Nuevo León transparencia municipal. *Diario Reforma*. www.reforma.com
- Ibarra, P. (2005). *Manual de sociedad civil y movimientos sociales*. Editorial Síntesis.
- International City/County Management Association (ICMA) (2001). *U.S.-Mexico partnership for municipal development, extension period (phase II)*. USAID Quarterly Report XIV July 1-September 30. http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PDABU247.pdf
- Jiménez-González, R. J. (2017). Hacia una nueva agenda de transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas en el ámbito local en México. En Estrada, J. L., Meyer-Rodríguez, J. A. y Ojeda-Bustamante, J. (coords.), *Transparencia, combate a la corrupción y gobierno abierto*. Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, Universidad Autónoma del Estado de México, ORFIS, Cimtra. <https://biblioteca.clacso.edu.ar/Mexico/icgde-buap/20180312035123/Transparencia.pdf>
- Martínez, H. y Romo, C. (2002, 20 de julio). Calificarán transparencia de municipios. *Diario El Norte*. www.elnorte.com
- Nye, J. S. (1967). Corruption and political development: a cost benefit analysis. *American Political Science Review*, 61(3), 417-427.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2001). *Public sector transparency and accountability: making it happen*. CCDE. https://www.oecd-ilibrary.org/governance/public-sector-transparency-and-accountability_9789264176287-en
- Páramo, G. (2011, 8 de septiembre). Mito, lógica y matemática [ponencia en video de YouTube]. Cátedra Mito y Ciencia. Universidad Central, Bogotá, Colombia. <https://bit.ly/32aAWu5>
- Parte Hartuz (2003, junio). *Condiciones para la promoción de la democracia participativa en el País Vasco. Informe a la Viceconsejería de Asuntos Sociales del Gobierno Vasco*. México.

- PriceWaterhouseCoopers (PWC) (2001, 9 de septiembre). Opacity Index. <http://www.opacityindex.com>
- Rizvi, G. (2007). Reinventing government: putting democracy and social justice back into the discourse. En Febriansyah, M. (coord.), *Public administration and democratic governance: governments serving citizens* (pp. 78-115). United Nations-U.N. Department of Economic and Social Affairs.
- Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (Secodam) (2001). *Análisis comparativo del Sistema de Evaluación para la Transparencia Municipal* [presentación Power Point].
- Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (Secodam) (2001, septiembre). *Desarrollo del marco conceptual del Sistema de Evaluación para la Transparencia Municipal (Setramun)* [presentación Power Point]. México.
- Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (Secodam) (2001, septiembre). *Sistema de Evaluación para la Transparencia Municipal (Setramun)* [presentación Power Point]. México.
- Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (Secodam) (2002, 21 de enero). *Habilitando a la sociedad a evaluar a su gobierno, Sistema de Evaluación para la Transparencia Municipal (Setramun)* [presentación Power Point]. México.
- Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo e International City/County Management Association (Secodam-ICMA) (2002, abril). *Programa de la 2ª. Reunión de Setramun* [presentación Power Point]. México.
- Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo y Asociación Internacional de Mercados de Capitales México Latinoamérica (Secodam/ICMA-ML) (2002). *Municipios transparentes. 14 acciones básicas para la transparencia municipal*. www.icmaml.org
- Transparencia Mexicana (2001). *Encuesta Nacional de Corrupción y Buen Gobierno*. <https://www.tm.org.mx/wp-content/uploads/2013/05/Presentacion-Encuesta-Nacional-de-Corrupci%C3%B2n-y-Buen-Gobierno-2001.pdf>
- Villasana-Dávila, J. (2007). *La gestación, transformación e inicio del Colectivo Cimtra desde una perspectiva conceptual y metodológica*. Universidad del País Vasco-Euskal Herriko Unibertsitatea.