



Caja de Cristal

Publicación Cuatrimestral de Transparencia y Acceso a la Información



Contenido

Plumas invitadas

Transformación municipal: de la administración burocrática a la gerencia gubernamental 5

*Magdiel Gómez Muñiz y
Omar Esteban Macedonio Maya*

Plumas por dictaminación

El Reto de la Transparencia en los municipios de México 14

*Jesús Javier Cuevas Ocampo y
Patricia Berenice Hernández Cruz*

Transparencia Proactiva en los municipios: Los casos de Guadalajara y Zapopan 21

Ernesto Rodríguez Galindo

**Usuario Simulado:
Los Municipios en el Estudio Métrica de la Transparencia 2014** 41

Keerem Arauza Arteaga

Mecanismos previstos en la ley general de transparencia y acceso a la información para publicar la información de los municipios 56

José Vega Talamantes

CAJA DE CRISTAL, Año 1, No. 3, mayo – agosto 2015, es una publicación cuatrimestral editada por el Instituto de Transparencia e Información Pública de Jalisco. Avenida Ignacio L. Vallarta No. 1312, Col. Americana, Guadalajara, Jalisco, México, C.P. 44160, Tel. (33) 3630-5745, www.itei.org.mx, cajadecristal@itei.org.mx. Editor responsable: Rodrigo Alberto Reyes Carranza. Reserva de Derechos al Uso Exclusivo No. 04-2015-021317332800-102, ISSN: En trámite, ambos otorgados por el Instituto Nacional del Derechos de Autor. Impresa por Prometeo Editores, Libertad No. 1457, Col. Americana, C.P. 44160, Guadalajara, Jalisco, México. Este número se terminó de imprimir el XX de XXXX de 2015 con un tiraje de 500 ejemplares.

Las opiniones expresadas por los autores no necesariamente reflejan la postura del editor de la publicación.

Queda estrictamente prohibida la reproducción total o parcial de los contenidos e imágenes de la publicación sin previa autorización del Instituto de Transparencia e Información Pública de Jalisco.

La transparencia y los municipios

Es indiscutible la importancia del municipio en el sistema político mexicano. Escuchamos con frecuencia: 'el municipio es el orden de gobierno más cercano al ciudadano'. Es cierto, la autoridad municipal representa las aspiraciones de los habitantes de gobernarnos a nosotros mismos, es el espacio donde se manifiesta nuestra voluntad, aspiraciones, deseos, retos, donde el espíritu comunitario se va formando a través de prácticas e intereses que buscan promover la dignidad, la democracia, la participación social, el progreso social y económico.

Por lo anterior, la reflexión en torno a la relación que guardan transparencia y municipios resulta imprescindible. La transparencia pone al alcance del ciudadano la posibilidad de vigilar lo que sucede dentro de la estructura administrativa del gobierno, permitiéndole participar como una medida de control externo sobre las acciones de los funcionarios públicos. En la relación municipio-sociedad, la transparencia permite un diálogo entre gobierno y sociedad; esta comunicación presupone un gobierno más abierto y una sociedad más participativa.

En este contexto, el lector encontrará en este número de Caja de Cristal, artículos que versan en torno a los procesos de transformación en el ejercicio de gobierno municipal, que generen mejores prácticas en el acceso a la información y en la rendición de cuentas. Igualmente, se presentan reflexiones respecto de los retos que enfrentan los municipios para observar las nuevas disposiciones que trajo consigo la reforma en materia de acceso a la información pública.

Esta edición también incluye textos que discurren sobre la importancia de evaluar el desempeño de los municipios en materia de transparencia, para así conocer sus fortalezas y debilidades, reconociendo su buen desempeño o exigiéndoles el cumplimiento de sus obligaciones. Por último, se aborda la transparencia proactiva como una nueva forma en que los ayuntamientos hacen llegar la información al ciudadano, para que la sociedad cuente con información que le permita tomar mejores decisiones en los diferentes ámbitos de la vida.

Para quienes colaboramos en Caja de Cristal es gratificante que este nuevo número vea la luz, y que la convocatoria lanzada para integrarlo haya generado interés entre funcionarios públicos, estudiosos e interesados en el tema. Con este esfuerzo, el Itei mantiene vigentes sus compromisos por promover la cultura de la transparencia, y abonar a la discusión sobre estos importantes tópicos de forma reflexionada, con argumentos y bases metodológicas sólidas.

Rodrigo Alberto Reyes
Editor en Jefe

Instituto de Transparencia e Información Pública de Jalisco

Cynthia Patricia Cantero Pacheco
Presidenta del Consejo

Francisco Javier González Vallejo
Consejero Ciudadano

Olga Navarro Benavides
Consejera Ciudadana

Miguel Ángel Hernández Velázquez
Secretario Ejecutivo

Andrea Zarzosa Codocedo
Coordinadora General de Planeación y Proyectos Estratégicos

Ricardo Alfonso de Alba Moreno
Coordinador General de Control de Archivos y Sustanciación de Procesos

Rocío Hernández Guerrero
Directora Jurídica

Tanya Damara Ascencio Díaz
Directora de Vinculación y Difusión

Ernesto Gaspar Cabrera
Director de Administración

Juan Carlos Campos Herrera
Director del Centro Educativo y de Capacitación

Alfonso Hernández Godínez
Director de Investigación y Evaluación

Miguel Ángel Vázquez Placencia
Director de Protección de Datos Personales

Revista Caja de Cristal

Olga Navarro Benavides
Directora

Rodrigo Alberto Reyes
Editor en Jefe

Arturo Pérez Díaz
Secretaría Técnica

Francisco García Gallegos
Blanca Navarro Velázquez
Susana Gutiérrez de Velasco
Coordinación de Imagen y Diseño

Ernesto Rodríguez Galindo
Fotografía de portada

Consejo Editorial

Augusto Chacón Benavides
Jesús Gómez Fregoso
Gabriel Torres Espinoza
Luis Miguel González
Ricardo Duarte Méndez

#HagamosTransparencia

itei

INSTITUTO DE TRANSPARENCIA E
INFORMACIÓN PÚBLICA DE JALISCO

www.itei.org.mx



Transformación municipal: de la administración burocrática a la gerencia gubernamental

Magdiel Gómez Muñiz

Maestro en Filosofía Política

Omar Esteban Macedonio Maya

Licenciado en Estudios Políticos y Gobierno

Para que una ciudad se mueva requiere de información oportuna, adecuada y confiable.

Resumen

El municipio en México ha demostrado ser un espacio políticamente estructurado y delimitado, con recursos y atribuciones que le permiten impulsar el desarrollo y la democratización de los espacios locales. A pesar de que este es el ámbito más cercano a los ciudadanos y por ende el nivel administrativo con el que más contacto tienen, lo cierto es que en el nivel de las reformas, de las transformaciones y de las adaptaciones del sistema y del régimen político ha sido el eslabón olvidado.

En este sentido, el presente documento tiene como intención describir y contextualizar algunas de las áreas de oportunidad que tienen los municipios de Jalisco en la difícil tarea de generar cambios que permitan transitar de las formas tradicionales de administrar un gobierno hacia la gerencia gubernamental a través de la elaboración de agendas públicas que contenga cuatro aspectos fundamentales: 1) transparencia, 2) acceso a la información, 3) rendición de cuentas, y; 4) participación ciudadana en la toma de decisiones.

PALABRAS CLAVE:

Democracia, Transparencia,
Municipalidad, Gerencias,
Participación Ciudadana



Introducción

Hablar de transformación siempre se relaciona de forma mental con una idea de cambio y mejora, es decir, casi por analogía la transformación deviene en optimización, en bienestar y sobre todo en evolución positiva.

Mejorar y optimizar son siempre los imperativos de los gobiernos –sea cual sea su ámbito de influencia – dado que precisamente esta es la demanda social más clara: los ciudadanos desean respuestas y acciones contundentes que sean producto de procesos eficaces y sobre todo eficientes.

En Jalisco, se celebraron elecciones el pasado 7 de junio en las cuales se eligieron en el ámbito local a los 39 diputados integrantes del Congreso del Estado y a los 125 presidentes municipales que presidirán las administraciones durante el trienio 2015-2018, mismas que hoy presentan una nueva singularidad: serán los primeros gobiernos municipales en aspirar a reelegirse de forma continua.

El mandato de los ciudadanos tanto en la Área Metropolitana de Guadalajara (AMG) como en algunos municipios del interior del estado y en la integración del Congreso del Estado fue claro: los jaliscienses eligieron un cambio de partido político (donde el Partido Revolucionario Institucional perdió la mayoría de las presidencias municipales del Área Metropolitana en favor del Partido Movimiento Ciudadano).

Esta situación obliga a que las próximas administraciones municipales del AMG inicien un proceso de análisis y de replanteo de algunas prácticas, con la intención de comenzar un proceso de transformación gubernamental, para contribuir con la parte que les corresponde en el reto de corresponder a las expectativas de los ciudadanos.

En esta óptica, transformar las dinámicas gubernamentales en varios sentidos pasa por impulsar políticas y proyectos que fomenten la transparencia, el acceso a la información, la rendición de cuentas, pero con el eje central de que para estos tres elementos se requiere fomentar la participación ciudadana en la toma de decisiones.

Esta participación tiene tres propósitos fundamentales: 1) incidir en las estructuras gubernamentales; 2) transformar el orden social y político, y, 3) exigir la garantía irrestricta de los derechos humanos.

I. Transformar la ciudad con una herramienta clave: la participación ciudadana

Precisamente, dado que el eje articulador y generador de la transformación municipal es la participación ciudadana, ésta debe trascender la óptica del simple llamado a expresar la opinión (más allá de la participación en los procesos electorales) hacia un proceso de dos vías donde el ciudadano participe, el gobierno responda y a su vez, las tareas o actividades gubernamentales se generen a partir de una política de acompañamiento.

En voz de Canto Chac (2007) la participación ciudadana se da en diversos niveles y en diversas fases de las políticas públicas. A razón, los niveles pueden ser:

- 1. Información:** el primer nivel de participación ciudadana tiene que ver con el conocimiento de presupuestos, normatividad, programas, planes y proyectos del sector gubernamental, condición básica para hacer posible cualquier tipo de involucramiento.
- 2. Consulta:** el segundo nivel se da cuando, además de proporcionar información, el gobierno consulta a los ciudadanos, sea a través de reuniones, visitas, o entrevistas en el terreno, a través de las que se entera de las propuestas y de la opinión de la ciudadanía sobre aspectos de la acción pública.
- 3. Participación en decisiones:** se participa en la decisión cuando las consultas no se quedan sólo en emitir una opinión, sino cuando ésta es obligatoria para quien realiza la consulta. El plebiscito y el referéndum son las formas más conocidas, aunque existen otras más novedosas, como el presupuesto participativo.

4. Delegación de funciones: la delegación se establece cuando un gobierno otorga (delega) a algunas organizaciones ciudadanas, la puesta en práctica de proyectos o programas relacionados con la atención a problemas públicos.

5. El asociacionismo: la asociación es un nivel superior que implica que la iniciativa también puede estar en las organizaciones de la ciudadanía que acuerdan o contratan con el gobierno la realización de políticas o programas en común, cada cual en el ámbito de sus responsabilidades, participando en consecuencia en las diversas etapas de la política.

6. Las estrategias de control ciudadano: el control de las acciones de gobierno por parte de las diversas formas de organización de la ciudadanía, lo que por un lado se relaciona con la evaluación y por otro, con diversas formas de escrutinio sobre la acción del sector público.

Aunado a estas fases de participación ciudadana, la nueva gestión de las ciudades debe incorporar herramientas que por un lado construyan compromisos con la sociedad, y por otro que sancionen a todos aquellos funcionarios públicos que se manejen bajo las premisas de opacidad, la no rendición de cuentas o en la omisión de funciones, así como en sus excesos.

Es vital que las nuevas administraciones municipales entiendan que los datos que de manera cotidiana arrojan las administraciones públicas (debidamente abordados), como la información relevante, deberán estar al alcance de los ciudadanos para monitorear, evaluar y controlar las acciones del gobierno.

En este ámbito es importante destacar la iniciativa del Gobierno Federal por medio de la plataforma datos.gob.mx, que es el sitio oficial de Datos Abiertos del Gobierno de la República, y donde se enlista por medio de catálogos, los datos abiertos que existen. Asimismo, es digna de mención en el ámbito municipal, la participación del Gobierno Municipal de Zapopan en la iniciativa del Datatón para el Desarrollo (<http://dataton.datos.gob.mx/>), que como el mismo sitio detalla “es el primer espacio en el cual la ciudadanía utilizará datos abiertos del sector público y privado para ayudar al gobierno a tomar decisiones que mejoren la calidad de vida de los ciudadanos” (Datatón para el Desarrollo, 2015).

Este esquema de participación debe ser motivado, y a su vez, tener la capacidad de retroalimentarse para atender dos principios:

1. Eficacia en los servicios.- Que se traduce en el hecho de que los gobiernos respondan de forma rápida a las demandas de los ciudadanos, o en su caso establezcan líneas de comunicación precisas para generar alianzas.

2. Transparencia en las administraciones.- Partiendo del principio de la máxima publicidad de los procesos gubernamentales, por medio de estrategias innovadoras como las antes descritas con el portal de datos abiertos y el Datatón.

Cuando uno de los principios se descuida en el espacio de lo público, la posibilidad de convergencia para temas comunes se vuelve, paradójicamente, un entuerto institucional y en consecuencia se generan elementos que posibilitan el deterioro del tejido social. Los desfases entre ambas esferas producen los primeros brotes de ingobernabilidad y/o crisis de representación social.

La siguiente tabla comprende un análisis FODA (Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas) de la participación de la ciudadanía en los gobiernos municipales.

Tabla 1. La participación ciudadana en los gobiernos municipales.

<p>Fortalezas</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Vigilar e incidir en la aplicación de los planes, programas y proyectos que en materia de gobierno digital, acceso a la información, rendición de cuentas, y transparencia, hayan suscrito los gobiernos municipales del Área Metropolitana de Guadalajara. • Vinculación transversal con las comisiones edilicias y mesas de trabajo de cada uno de los ayuntamientos para constituir grupos desarrolladores de ciudad (City Changers-ONU) y constructores de la habitabilidad sostenible (ONU-Hábitat) en el estado de Jalisco y de la región occidente de México. • Gestión de recursos económicos para los municipios en materia de planeación y desarrollo sustentable en aras de una zona de armonización democrática.
<p>Oportunidades</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Instaurar trabajos articulados con las contralorías sociales y los comités de defensa del espacio público, seleccionados a partir de los liderazgos naturales de cada municipio, a partir de carpetas de especiales en temas de ciudad. • Impulsar la figura de un zar anticorrupción en el manejo de los ejercicios gubernamentales (uno por cada gobierno municipal). • Generar un plan que incluya el crecimiento de la ciudad a partir del modelo de sustentabilidad urbana (el AMG como ciudad integradora).
<p>Debilidades</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Se heredan administraciones públicas endeudadas y con pocas posibilidades de iniciar obras de gran calado. • Existen múltiples planes y programas, pero ninguno tiene fecha de inicio. • La proyección de políticas públicas, por lo general, empieza de cero y en algunas ocasiones, hay continuidad (limitada) a ciertos programas sociales de apoyo comunitario, tales como el de recuperación de espacios públicos y el día de contacto ciudadano (que en muchos casos deriva en el día del Presidente Municipal). • La integración de comités ciudadanos metropolitanos para tener acceso a la información gubernamental puede tornarse lenta y politizarse, así como ser espacio para actos de corrupción y golpeteo político, lo que puede derivar en un desgaste administrativo innecesario.
<p>Amenazas</p>	<ul style="list-style-type: none"> • La curva de aprendizaje sobre temas de lo que se conoce como “urban management” y el posicionamiento del Gobierno Abierto no son los más adecuados debido a que los periodos municipales son muy cortos y totalmente insuficientes para proyectos de gran calado. • Se tiende a tomar la responsabilidad de programas que nunca se llevaron a la práctica (un ejemplo ilustrativo, la opacidad y temas de corrupción en los que viven un gran porcentaje de los municipios del Estado de Jalisco). • Funcionarios públicos municipales con nula experiencia en asuntos locales que llegan al frente de responsabilidades implementando corazonadas, experimentaciones e improvisaciones. • La ordenación territorial de los distritos en los que se divide el AMG ha dejado de ser representativa y se ha transformado en un botín electorero para los partidos políticos, así como un brote de inconformidad ciudadana debido a la mala prestación de los servicios públicos municipales.

Fuente: Elaboración Propia

II. Transparencia y Acceso a la Información: otra herramienta ciudadana

Afirma Jaime Cárdenas (2007) en su libro “las correcciones a la democracia representativa. Democracia y Gobernabilidad” que un sistema democrático representativo que tenga inclusión, puede llegar a fracasar por múltiples razones, entre las que se pueden destacar, cuando menos cuatro:

1. Cuando no representa a muchos sectores relevantes de la sociedad;
2. Cuando los gobernantes y gobernados se encuentran cada vez más alejados entre sí;
3. Cuando no sirve para moderar el poder –el sistema de pesos y contrapesos- sino para que otros poderes al margen del Estado colonicen y privaticen las instituciones;
4. Cuando conduce a la parálisis y al vaciamiento de la democracia.

Si se analizan detenidamente, las cuatro razones de fracaso tienen como eje central la falta de transparencia y el escaso acceso a información pública; así, la falta de representatividad deriva precisamente de una asimetría entre la información que tienen los tomadores de decisiones y la colectividad.

En este sentido, es necesario que los nuevos gobiernos se planteen dentro de sus planes de desarrollo municipal, los siguientes objetivos centrales:

- Proveer lo necesario para que toda persona pueda tener acceso a la información mediante procedimientos sencillos y expeditos;
- Transparentar la gestión pública mediante la difusión de la información que generan los sujetos obligados;
- Favorecer la rendición de cuentas a los ciudadanos, de manera que puedan valorar el desempeño de los sujetos obligados;

- Mejorar la organización, clasificación y manejo de los documentos, y
- Contribuir a la democratización de la sociedad mexicana y la plena vigencia del Estado de Derecho.

Esto no sólo responde a los requerimientos de gobiernos abiertos, sino que reviste el mandato constitucional del artículo 6º constitucional por medio del cual todos los municipios tienen la obligación de garantizar el derecho de acceso a la información.

Tabla 2. Los cinco municipios de Jalisco más opacos y transparentes en 2014

Municipios Transparentes	Municipios Opacos
1. Zapopan	1. El Salto
2. Tlajomulco de Zúñiga	2. Tonalá
3. Guadalajara	3. Zapotlanejo
4. Tlaquepaque	4. Zapotitlán
5. Tamazula	5. Gómez Farías

Fuente: Ciudadanos por Municipios Transparentes. 2014.

Como se puede apreciar, por un lado los municipios más transparentes son aquellos que cuentan con mayores recursos económicos y todos forman parte del AMG, lo que nos habla de que en algunos casos la transparencia está vinculada con la capacidad operativa de los municipios; sin embargo, más allá de ello estos ayuntamientos tienen una asignatura pendiente: la reducción del gasto en materia de salarios (disminución del número de empleados supernumerarios y con ello el profesionalizar los perfiles que permanecen en la función pública como contacto de primer nivel).

Es necesario puntualizar que esta acción no es un tema sólo de recursos económicos, sino que tiene su origen en un debate académico que se dio a finales del siglo XX, representado por el sociólogo francés Michel Crozier, quien acuñó la famosa premisa: “estado modesto, estado moderno”, mediante la cual hacía un llamado a la austeridad y al servicio a la sociedad desde un gobierno reducido pero eficiente.

Es decir, esta reflexión trasciende el mito de que la transparencia está asociada con una gran capacidad administrativa, para hacer que la transparencia y la gerencia gubernamental sean una filosofía institucional.

III. El Municipio Eficiente y Transparente (MUNET): estrategia de e-gobierno que fortalece la democracia participativa.

Los gobiernos son esencialmente gestores de un mandato que los ciudadanos les han entregado y sobre el que se deben rendir cuentas. Los teóricos de los gobiernos municipales, recientemente, han puesto énfasis en una herramienta que se ha implementado con éxito en diversas municipalidades de América Latina: el llamado MUNET (Municipio Eficiente y Transparente) impulsado por la Organización de Estados Americanos (OEA).

Tabla 3. Herramientas del MUNET

Programa e-Muni: Gestoría de contenidos de la información fundamental	MuniPortal: organiza y publica toda la información relacionada del municipio.
	MuniServi: administra los trámites y servicios que presta el municipio.
	MuniCompra: las licitaciones, catálogo de proveedores, así como el seguimiento de pagos están al alcance del ciudadano y del proveedor a través del portal.

Fuente: Elaboración propia con base en la información del Departamento de Servicios de Información y Tecnología de la OEA. Programa MuNet.

El municipio bajo esta premisa, asume el rol de “vaso comunicador” con el ciudadano y con otros municipios de Jalisco, que de manera conjunta interactúan para posicionar el trabajo democratizador de la información.

Este ejercicio de e-gobierno, cabe hacer la aclaración, no sustituye bajo ninguna circunstancia el trabajo de las unidades de información y transparencia de cada municipio. La especialista en transparencia, Keerem Arauza, en entrevista sobre temas de gobierno abierto y electrónico afirma que:

“los gobiernos electrónicos son herramientas que fortalecen en gran medida el acceso a la información pública a los ciudadanos, y para ello existen múltiples experiencias que arrojan saldos positivos para señalar que el camino de toda administración es transparentar y estar en comunicación más directa y fluida a través de los portales digitales, que facilitan la comunicación vertical y transversal en la estructura del Estado” (2015).

Así, el e-gobierno podría etiquetarse como una herramienta auxiliar en los procesos de transparentar la información básica del trabajo gubernamental.

Tabla 4. Procesos del MUNET

El municipio es el espacio público de primer contacto con el ciudadano.	Las acciones orientadas para satisfacer demandas sociales surgen del municipio y trascienden en los distintos órdenes gubernamentales, no siempre con resultados satisfactorios para el ciudadano.
Las TICs deben ser herramientas que vayan fortaleciendo el trabajo gerencial del municipio de cara a la demanda de eficiencia y transparencia.	

Fuente: Elaboración propia basado en el MuNet de la OEA.

En este sentido la herramienta MUNET puede representar el primer ejercicio en el intento de unificar las herramientas de acceso a la información a nivel municipal en Jalisco, articulándose a un esfuerzo internacional.

La idea central podría ser que a partir de esta herramienta se unifiquen los esfuerzos y se puedan incluso aterrizar fondos internacionales para los municipios en pleno desarrollo de nuestro estado.

IV. La misión de los nuevos gobiernos municipales: una conclusión general para pasar de la burocratización a la gerencia.

Aunque los problemas de una metrópoli tan compleja como lo es Guadalajara son muchos, cierto es que existen temas cruciales que se deben plantear para pasar de la burocratización a la gerencia de la ciudad; en este sentido, consideramos que son tres los aspectos relevantes:

1. Reestructuración de la deuda municipal.- para nadie resulta novedoso que el paradigma de financiamiento de los municipios obliga, en la mayoría de las ocasiones, a la contratación de empréstitos para proyectos productivos de infraestructura, no obstante, si bien esta es una realidad, resulta importante que las condiciones de la deuda den margen de operatividad a la administración.

Bajo esta premisa los nuevos gobiernos deberán renegociar las condiciones de la deuda municipal: a partir de estos acuerdos se otorgaría un plazo adicional de 8 años, sin que ello represente un incremento sustancial del monto global de pago. Con ello se puede lograr una priorización de inversiones productivas en otras áreas.

2. Servicios públicos de calidad y con eficiencia.- en cuanto a la dotación de servicios públicos y realización de obra, se puede asegurar que la mayoría de los ciudadanos está

inconforme con los avances tangibles de ciudad del siglo XXI, además de que existen zonas cuyo vocacionamiento busca esencialmente la recuperación del entorno urbano y la promoción del transporte no motorizado y aún no se logra concretar eficazmente una política pública de movilidad urbana estatal.

3. Movilidad alternativa.- Los proyectos “Zona 30” que transformarán los Centros Históricos del AMG por medio del mejoramiento de su imagen urbana, la recuperación de áreas peatonales y la disminución del tráfico vehicular en la zona, no han impactado en la comunidad a la que va dirigida. La idea es hacer del centro histórico de cada uno de los municipios un polo de atracción turística para visitantes nacionales y extranjeros.

Es importante reconocer que independientemente del papel del gobierno municipal, lo cierto es que la transformación de las ciudades radica en el esfuerzo de todos y cada uno de sus habitantes. Si no se cuenta con la certeza de que los ciudadanos apoyen a su gobierno y viceversa, la representación y la labor de la política no tendría sentido.

Bajo esta tesitura, la idea de transformar las municipalidades no es sólo un esfuerzo institucional sino que implica la más alta participación de todos los ciudadanos, ya sea a través de su denuncia, su actividad o simplemente su recomendación de mejora.

El ciclo político tiene una gran tarea y que es muy compleja; por ello todos aquellos que aspiren a formar parte de las administraciones municipales, deberán tener como premisa lograr mejoras sustanciales para “combatir la opacidad”, que significa a la vez, inculcar una cultura de la transparencia y la rendición pública de cuentas en todos los sectores de la vida social, política y económica del espacio público, con un sentido de responsabilidad compartida, de parte de todos quienes integran el servicio público (Bailleres 2010).

Magdiel

Gómez Muñiz

Maestro en Filosofía Política por la Universidad de Guadalajara. Profesor Investigador de la Universidad de Guadalajara. Perfil PROMEP.

magdiel.gomez@redudg.udg.mx

Omar Esteban

Macedonio Maya

Licenciado en Estudios Políticos y Gobierno por la Universidad de Guadalajara. Coordinador de proyectos y programas de prevención del delito del Programa Nacional de Prevención del Delito (PRONAPRED) en el Ayuntamiento de Zapopan, Jalisco.

Bibliografía

- Arauz Araujo, K. (2015). Entrevista otorgada a los autores Gómez Muñiz y Macedonio Maya. (versión estenográfica).
- Bailleres Helguera, J. (2012). *Hacia una auténtica transparencia y rendición pública de cuentas en el proceso democratizador de México*. México: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).
- Canto Chac, M. (2007). *Participación ciudadana: la gobernanza de las sociedades complejas*. Democracia y Gobernabilidad. México: Ed. Miguel Ángel Porrúa.
- Cárdenas, J. (2007). *Las correcciones a la democracia representativa. Democracia y Gobernabilidad*. México: Ed. Miguel Ángel Porrúa.
- Ciudadanos por Municipios Transparentes. (2015) CIMTRA. Estudio sobre la transparencia municipal. Recuperado de: <http://www.cimtra.org.mx/>
- Datatón para el Desarrollo. (2015). Recuperado de: <http://dataton.datos.gob.mx/>
- Gobierno de la República. *Datos Abiertos*. (2015). Recuperado de: www.datos.gob.mx
- MUNET. (2011). *Municipios Eficientes y Transparentes*. Departamento para la Gestión Pública Efectiva. Secretaría de Asuntos Políticos. Organización de los Estados Americanos. Canadá. Recuperado de: <https://www.oas.org/es/sap/dgpe/pub/MUNET1.pdf>
- Olivos Fuentes, M. (2012). *El Derecho a la Información Pública Municipal*. México: Ed. Novum.
- Puig, T. (2003). *La comunicación municipal cómplice con los ciudadanos*. México: Paidós.



C7 TRANSPARENCIA

Martes a las 10:00 hrs.



INSTITUTO DE TRANSPARENCIA
E INFORMACIÓN PÚBLICA DE JALISCO

MULTIPLATAFORMA
DIGITAL



JALISCO

El Reto de la Transparencia en los municipios de México

Jesús Javier Cuevas Ocampo

Licenciado en Derecho y Ciencias Sociales

Patricia Berenice Hernández Cruz

Maestra en Derecho Procesal Constitucional

Resumen

La democracia, genera el fortalecimiento de la confianza y la credibilidad en las instituciones públicas. La transparencia y rendición de cuentas forman un vínculo indisoluble en el desarrollo del estado moderno.

En la actualidad, la transparencia en los municipios es deficiente, nula en algunos casos; el control externo a los municipios se concentra en la vigilancia del uso de recursos públicos que poco incide en los aspectos sustantivos del ejercicio gubernamental.

Las prácticas administrativas municipales burocráticas, complejas y poco transparentes, generan menos ingresos, lo que a su vez da lugar a menos gastos en programas sociales para beneficiar a la población más vulnerable.

Actualmente la idea de democracia, transparencia y rendición de cuentas forman un vínculo indisoluble en el desarrollo del estado moderno, sin embargo, estos dos últimos pilares siguen siendo un tema novedoso que no se ha terminado por investigar con la seriedad debida.

El modelo de sociedad al que aspiramos -que no termina de gestarse y consolidarse- es aquel que exija el respeto irrestricto a sus derechos fundamentales y que tenga como consecuencia un orden que se muestre frente a la sociedad, que no oculte su actuar, sino que por el contrario, además de abrirse a la publicidad también justifique sus actos y se responsabilice de los mismos, so pena de sanciones, ya sea por parte del propio órgano de poder, o bien, de la sociedad misma.

La democracia, genera el fortalecimiento de la confianza y la credibilidad en las instituciones públicas. Para lo anterior, es necesario que la sociedad conozca las estructuras más recónditas del quehacer gubernamental, el

PALABRAS CLAVE:

Transparencia, Rendición de cuentas, Democracia, Sociedad, Municipio

uso de los recursos públicos y las razones de implementación de las políticas públicas. Luego, podemos decir que en México la democracia es un proyecto inacabado que ha requerido de numerosas reformas; de las más recientes, destaca la político-electoral promulgada el 10 de febrero de 2014, y que respondió, entre otras cosas, a las complicaciones derivadas de la heterogeneidad en el ejercicio del derecho humano de acceso a la información y la aplicación de políticas públicas en materia de transparencia, sobre todo en el nivel local.

La aludida reforma busca consolidar un verdadero sistema de rendición de cuentas en México, fortaleciendo a las instituciones del país encargadas de velar por el derecho de acceso a la información, dotándolas de plena autonomía constitucional, presupuestaria y de gestión, así como de personalidad jurídica y patrimonio propios, elementos indispensables para poder lograr sus objetivos. Esto último resulta importante partiendo de lo dicho por Miguel Carbonell respecto de que “la existencia de dichos órganos supone un enriquecimiento de las teorías clásicas de la división de poderes que postulaban que dentro de un Estado solamente había tres funciones: la legislativa, la ejecutiva y la judicial” (2009. p. 378).

En ese sentido, la reforma es un paso atinado por parte del Estado Mexicano para contribuir a la formación de un sistema jurídico y político moderno, pues el simple hecho de dotar de autonomía a todos los órganos garantes de transparencia del país –sin subordinación a alguno de los tres poderes-, contribuye a la consolidación de nuestro actual sistema federado y democrático; como ya lo apuntaba el doctor Jorge Carpizo: “el principio operativo de la división de poderes no es dogmático ni estático, sino que presenta una evolución conforme a tiempo y lugar” (Carpizo. 2009, citado en Ackerman, John y Astudillo, n.d.).

En este contexto, reflexionemos sobre los problemas actuales que enfrenta el derecho de acceso a la información y el impacto que tendrá la reforma en materia de transparencia desde un punto de vista local. La Ley General establece un sistema nacional de transparencia que fija los criterios y la concurrencia entre la Federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios, creando además un sistema de rendición de cuentas.

Desde la década de los ochentas, México vivió un intenso proceso de descentralización –opacado ahora por el nuevo sistema centralista dirigido por el Presidente de la República¹-. A los gobiernos locales, y por ende a los municipales, se les otorgaron nuevas facultades, sobre todo en educación y salud, bajo la premisa de que el municipio es la base del gobierno al ser la estructura gubernamental más cercana al pueblo.

Actualmente, el municipio tiene un lugar peculiar en el régimen de rendición de cuentas del Estado mexicano –que se limita a la materia fiscal y de aplicación de recursos-. Además de la diversidad municipal, resalta el contraste entre dos circunstancias: por una parte, la visión romántica del municipio como el gobierno más cercano a la gente, donde la rendición de cuentas es informal pero efectiva, pues los gobernantes son vigilados día a día por ciudadanos, que además son vecinos de aquellos que conforman el ayuntamiento municipal y, por la otra: la realidad de un gobierno en donde predominan la falta o vaguedad de normas y procedimientos, así como la insuficiencia de recursos que aseguren que los gobiernos y sus funcionarios informen, justifiquen y expliquen su conducta a los ciudadanos.

También debe considerarse que los gobiernos municipales interactúan en relaciones de transparencia y rendición de cuentas en tres esferas distintas: una interna, en donde el Ayuntamiento –actor principal como órgano colegiado de gobierno- debe exigir cuentas a los miembros de la administración pública municipal; otra externa, donde los gobiernos municipales, rinden cuentas a la ciudadanía; y, finalmente una tercera, también externa, que responde a la relación que guardan los gobiernos municipales con el estatal y el federal.

En consecuencia, la transparencia en los municipios es deficiente, nula en algunos casos; el control externo a los municipios se concentra en la vigilancia del uso de recursos públicos que poco incide en los aspectos sustantivos del ejercicio gubernamental. Así, el vínculo del municipio con la ciudadanía no se consolida, por la

¹ La reforma del 7 de febrero de 2014, reformó 31 artículos constitucionales, creó al Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) y al Instituto Nacional Electoral (INE), organismos antes federales, ahora nacionales con nuevas atribuciones, dirigidos a centralizar la política electoral y de transparencia en el país.

carencia de instrumentos concretos que obliguen al municipio a seguir las mínimas directrices en materia de transparencia, aunado a la poca participación de la sociedad, que contribuye al círculo vicioso en el que el gobierno no rinde cuentas, porque los ciudadanos no las exigen, o bien, porque no existen los mecanismos efectivos para tal fin.

El resultado, como ya mencionamos, es una rendición de cuentas frágil que no tiene al ciudadano como destino final y que se concentra en la justificación del ejercicio del gasto ante el propio gobierno en distinto ámbito, sin relación con el desempeño ni los resultados y con pocas posibilidades de incidir con éxito en las decisiones cotidianas.

Por ejemplo, en México las prácticas administrativas municipales burocráticas, complejas y poco transparentes, generan menos ingresos, lo que a su vez da lugar a menos gastos en programas sociales para beneficiar a la población más vulnerable. Una asignación de recursos que no obedece a las necesidades expresadas puede generar un gasto desproporcionado en las prioridades de los más acomodados en lugar de atender las necesidades de los grupos prioritarios. En particular, citemos las poco transparentes e incluso ilegales asignaciones de tierras -en las que participan autoridades locales y municipales-, que empujan a los grupos vulnerables hacia la periferia urbana y a zonas peligrosas propensas a terremotos, deslizamientos e inundaciones, privándolos de un acceso seguro a un importante activo productivo, en perjuicio del bienestar social y de la economía nacional. ¿Quién responde por este tipo de problemas? ¿Quién y cómo rinde cuentas?

Por otra parte, en las últimas décadas, el foco donde se ha concentrado la transparencia, tanto como un aspecto de la promoción de la gobernanza (como del combate a la corrupción), ha sido a nivel federal, y esto ha estado principalmente asociado con la tendencia mundial hacia la democratización, el pluralismo y una mejor gobernanza corporativa. En cierto sentido esto es entendible, porque la corrupción -consecuencia más conspicua de la falta de transparencia- es muchas veces más visible en el plano na-

cional y, las instituciones que conforman los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial Federales, han sido el punto de partida tradicional (y el orden de gobierno prioritario) para atacarla; esto a pesar de que el ciudadano también percibe altos niveles de corrupción en el orden municipal, misma que percibe y juzga en el día a día, en las calles por las que transita, en el suministro de agua potable, en las condiciones de los sistemas de drenaje y alcantarillado, en la calidad de los servicios de alumbrado y recolección de residuos, en la cantidad y calidad de los parques y jardines para recreación de la familia, entre otros.

No todos los mexicanos saben cómo funciona el federalismo, no todos conocen el sistema jurídico-político que nos rige, ni cuáles son las atribuciones o competencias federales, locales o municipales; por lo tanto, la mayoría de los mexicanos percibirán y calificarán al Estado -como ente- con los resultados que obtenga de la labor gubernamental, con independencia de que se trate de un asunto federal, local o municipal.

En el tema municipal, como ya se estableció, el "Ayuntamiento" como órgano encargado de administrar y gobernar un municipio, proporciona información y rinde cuentas a los ciudadanos por mecanismos como el acceso a la información, los cabildos abiertos, o las contralorías ciudadanas, en el mejor de los casos. Pues hasta antes de la reforma, las legislaturas de cada Estado emitieron las leyes que consideraron convenientes a nivel local y en algunos casos también municipal, para garantizar el derecho de acceso a la información y en ocasiones, constituyendo incipientes mecanismos de rendición de cuentas, derivando con ello, en una variedad de normas en estas materias, en proporción directa al número de entidades federativas, a los criterios de quienes las emitieron, y considerando también que los órganos de transparencia locales son quienes interpretan y aplican las normas.

Aunado a lo anterior, debe destacarse la enorme transformación que han tenido los gobiernos municipales debido a los cambios en la legislación estatal y a los reglamentos que muchos municipios han promo-

vido. Entonces, tenemos que en algunos estados (en la letra), hay más y mejores mecanismos para que los ciudadanos accedan a la información gubernamental, pero no de una forma homogénea en el país.

Por ejemplo, en el municipio “x” de un Estado determinado, la declaración patrimonial de sus funcionarios podrá ser considerada información pública, y en el municipio colindante “y” perteneciente a otro Estado, podrá ser que los municipios no se consideren como sujetos obligados.

En efecto, la gran heterogeneidad municipal provoca que el estudio de los temas relativos al derecho de acceso a la información, transparencia y rendición de cuentas sea altamente complejo. Puede decirse que, por lo menos, existe un régimen de rendición de cuentas municipal por cada estado de la federación, pues los mecanismos básicos están definidos en la constitución estatal, las leyes orgánicas municipales (o bases municipales) y las normas de transparencia, coordinación fiscal, responsabilidades de funcionarios públicos y fiscalización vigentes en cada entidad. Además, las normas, reglamentos y bandos, emitidos por cada ayuntamiento y las prácticas diversas que ellas generan en los gobiernos locales, en términos de estructura orgánica, obligaciones y responsabilidades de rendición de cuentas y flujos de información hacia ciudadanos; lo que hace altamente complicado y confuso su conocimiento, aplicación y resultados.

Otro problema que presentan los municipios en estas áreas, es que los funcionarios que los conforman desconocen la normatividad, lo que inevitablemente se traduce en el incumplimiento de la ley; además de ello la ignorancia sobre las leyes y responsabilidades en la materia, existe una percepción de resistencia por parte de los gobiernos municipales a la apertura. Así lo indican los órganos garantes que identifican a los municipios como los sujetos obligados que mayor resistencia presentan a proporcionar información.

Como se adelantó, contamos ya con una Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública que establece los principios y bases para ga-

rantizar el derecho humano de acceso a la información y la formulación de políticas públicas en materia de transparencia en los tres órdenes de gobierno. En ese sentido, el 23 de junio de 2015 en un acto protocolario sin precedentes, quedó instalado el Consejo Nacional del Sistema Nacional de Transparencia², instancia de coordinación institucional que impulsará la transparencia y el fortalecimiento de la rendición de cuentas del Estado mexicano.

Sin duda es un acierto contar ya con una Ley General en materia de transparencia y un Consejo Nacional que será el espacio institucional en el que, a partir del Programa Nacional de Transparencia y Acceso a la Información, se coordinarán esfuerzos para desarrollar políticas públicas a nivel nacional, que garanticen el efectivo ejercicio y respeto del derecho de acceso a la información y promuevan la cultura de la transparencia en todo el país, elementos sustanciales para la democracia y decisivos para el fortalecimiento de la confianza social y la credibilidad en las instituciones del país, ahora sí, con la inclusión de todos los entes gubernamentales, con independencia de su nivel u orden de gobierno y el poder al que pertenezcan.

En efecto, se está dando un cambio para promover mayor transparencia en el ámbito local, que si bien ya existe en las normas jurídicas estatales, su implementación ha resultado deficiente o nula.

Una vez expuestas las circunstancias actuales en la materia a nivel local y municipal, visualicemos cómo repercutirá la reforma constitucional en materia de transparencia y rendición de cuentas a nivel municipal, en la cotidianidad de los mexicanos y en el futuro de nuestro País.

La promoción de la transparencia y la implementación eficaz y eficiente del texto constitucional, contribuirá a superar los desafíos más grandes que

² El Consejo Nacional que integra el Sistema Nacional de Transparencia está conformado por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), los Organismos garantes de las Entidades Federativas, la Auditoría Superior de la Federación (ASF), el Archivo General de la Nación (AGN) y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

tiene el desarrollo sostenible a nivel municipal, pues con la implementación de esta reforma, la Federación y cada entidad federativa contarán con un organismo autónomo –independiente de cualquier poder público- quienes garantizarán las prerrogativas en materia de transparencia y acceso a la información.

Con la Ley General se crea un sistema de rendición de cuentas como mecanismo de combate a la corrupción en todos los niveles de gobierno; en el ámbito municipal, se garantizará una mayor transparencia, que ayudará a combatir la pobreza urbana y aumentará el compromiso cívico; la promoción de la transparencia por medio de la aplicación de una gama de instrumentos de educación, participación, gobernanza, ética y reforma institucional, puede reducir la apatía ciudadana –el municipio provee los servicios indispensables para la subsistencia y orden de las localidades, tales como agua potable, alumbrado público, recolección de residuos, etcétera, que competen a todos los mexicanos-, mediante el desarrollo de la confianza entre los gobiernos locales y otros actores, reduciendo las oportunidades de corrupción en el ámbito local, y comprometiendo a todos los actores en la identificación de las necesidades de desarrollo y la fijación de prioridades.

Lograr que la prestación de servicios contribuya a reducir la pobreza, pasa no solamente por la mejora en la efectividad general de los servicios, sino también por hacer que estos sean accesibles a más ciudadanos sobre una base de equidad. Lo anterior aumenta los ingresos del municipio, e incrementa la confianza de los ciudadanos mediante la comprobación de que los impuestos recaudados se utilicen para mejorar cada municipio con sus poblaciones, y demostrando que se vive en un estado de Derecho, en lo relacionado con las atribuciones y facultades del Ayuntamiento. De igual forma, elevar los estándares éticos, se logra mejorando la calidad del liderazgo político y profesional e incorporando un sentido de servicio público entre los funcionarios elegidos, los de libre remoción y aquellos potenciales.

Sin embargo, podemos inferir que el reto de las entidades federativas de ajustar sus leyes de transparencia a la Ley General, se torna una tarea titánica, pues no es lo mismo hablar del Estado de Morelos con 33 Ayuntamientos –que actualmente son sujetos obligados a la ley de transparencia y acceso a la información pública-, que de Oaxaca o Hidalgo que inclusive cuentan con poblaciones étnicas diversas entre sus municipios. Precisamente, –como se ejemplificó en párrafos precedentes- es en los municipios en donde existe la mayor disparidad en materia de transparencia, algunos de ellos cuentan con reglamentos en la materia y prácticas avanzadas, mientras que en algunas municipalidades rurales encontramos total opacidad y mínimos contrapesos.

Sin duda, implementar esta reforma no será una empresa fácil, pues se busca que a través del sistema que se crea, el órgano autónomo federal (INAI) vigile el respeto a estas prerrogativas, por parte de los estados y de los municipios, a través de los mecanismos legales correspondientes; lo que supone un gran cambio en la estructura política, pues los actuales métodos de control dentro del propio gobierno no bastan; garantizar el acceso a la información y la transparencia de la misma forma en cualquier lugar del País, dará como resultado un efectivo sistema para la rendición de cuentas, empoderando a los ciudadanos para contribuir a la formación de un mejor municipio, un mejor estado, y finalmente, una mejor nación.

Se insiste, esta reforma constituye un verdadero avance para el estado democrático, no es suficiente acceder a la información pública, esto fue sólo el primer paso, una de las bondades de esta reforma es que los órganos del Estado, de los tres Poderes y en los tres órdenes de gobierno, rendirán cuentas bajo los mismos estándares en cualquier lugar del país –real y permanente interés de la sociedad-, con la responsabilidad y consecuencias inherentes a las decisiones que se toman, de ahí que consideramos esta reforma de la mayor relevancia.

Así, México ha comenzado a avanzar en estos temas hace más de una década, el camino es largo sin duda, pero como se ha reflexionado en este artículo, el avance ha sido constante, aunque presente grandes e importantes retos.

Bibliografía

- Aguilera Rivera, J. (2006). *Transparencia y democracia: claves para un concierto*. Cuadernos de transparencia Num.10. México: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, México.
- Bobbio, N. (2008). *El futuro de la democracia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Cabrera Dircio, J. (2009). *Teoría del Derecho Municipal*. México.
- Carbonell, M. (2009). *Transparencia ética pública y combate a la corrupción una mirada constitucional*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Carpizo, J. (2007). *Concepto de democracia y sistema de gobierno en América Latina*. México: UNAM.
- Cejudo, G. López-Ayllón, S. y Merino, M. (coords.) (2010). *La Estructura de la Rendición de Cuentas en México*. México: Universidad Nacional Autónoma de México-Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Escobedo, J. (2010). *La invención de la transparencia*. México: Porrúa.
- Guerrero, E. (2008). *Para entender la transparencia*. México: Nostra ediciones.
- Merino, M. (2007). *El régimen municipal en los Estados Unidos Mexicanos*. México: Nostra Ediciones.
- Merino, M. (2005). *El desafío de la transparencia*. Una revisión de las normas de acceso a la información pública de las entidades federativas de México. División de Administración Pública. Centro de Investigación y Docencia Económicas. Documento de Trabajo No. 169. México.
- Rabasa Gamboa, E. (2012). *Las reformas constitucionales en materia política-electoral*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, México
- Ugalde, L. (2002). *Rendición de cuentas y democracia. El caso de México, cuadernos de divulgación de cultura democrática. Instituto Federal Electoral*. México.
- Villanueva, E. (2009). *Diccionario de Derecho de la Información*. UNAM-IIJ, México.
- Villanueva, E. (2006). *Derecho de la Información*. México: Porrúa.

Jesús Javier

Cuevas Ocampo

Licenciado en Derecho y Ciencias Sociales por la Universidad Autónoma del Estado de Morelos. Cuenta con estudios de Maestría por la misma universidad, obteniendo el grado con la tesis: "Transparencia y Rendición de Cuentas, en el Estado Democrático Mexicano". Actualmente es Coordinador de Normatividad y Archivística del Instituto Morelense de Información Pública y Estadística.

javiercuevas.censia@hotmail.com

Patricia Berenice

Hernández Cruz

Licenciada en Derecho por la Universidad La Salle de Cuernavaca. Maestra en Derecho Procesal Constitucional por la Universidad Panamericana. Actualmente es Secretaria Particular del Magistrado Guillermo del Castillo, en el Tercer Tribunal Colegiado del Décimo Octavo Circuito, con sede en Cuernavaca, Morelos.

ezinereb@gmail.com

LA NOTICIA ES UNA,
SUS VOCES MUCHAS



Belén Zapata

Josefina Real

Sonia Serrano

Carlos Martínez

Édgar Olivares



TODAS LAS VOCES

Lunes a viernes

7:00

13:00

20:00 hrs.



udgtv.com · radio.udg.mx

Canal 44 en: **AxtelTV** y **Totalplay** (canal 144), **Megacable** (canal 224),
Telecable paquete básico (canal 11) y digital (canal 144).



Transparencia Proactiva en los municipios: Los casos de Guadalajara y Zapopan

Ernesto Rodríguez Galindo

Encargado de Investigación en el Instituto de Transparencia e Información Pública de Jalisco

Resumen

“El principio de la máxima publicidad en los asuntos públicos es uno de los pilares de la transparencia y la lucha contra la corrupción” (Restrepo Hung, 2012, p. 150). Así, la transparencia proactiva busca hacer llegar la información al ciudadano de una manera pronta y expedita. Este artículo tiene como propósito abordar dicho tema desde la perspectiva de dos ayuntamientos (Guadalajara y Zapopan), realizando una exploración a su publicación de información de forma proactiva.

Introducción

Con la promulgación de la primera ley de transparencia y acceso a la información pública en México en 2002, se presentó formalmente la primera generación de transparencia gubernamental en México ¹. Las primeras leyes en publicarse fueron las de Jalisco y Sinaloa, meses después se promulgó la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (IFAI, 2012). No es exagerado decir que con dichas leyes se dio un paso importante hacia la rendición de cuentas de quienes ejercen el poder público.

Sin embargo, después de doce años de dicha promulgación, algunos gobernantes continúan resistiéndose a ser parte del cambio generacional y aplicar los términos de máxima publicidad, en donde la información generada esté a la vista de todos los ciudadanos.

PALABRAS CLAVE:

Transparencia focalizada,
Proactividad, Acceso,
Políticas públicas,
Ayuntamiento

¹ Si bien es cierto que en 1977 se agregó a la Constitución el tema del derecho a la información, no fue hasta 2002 que se puso en práctica el tema de la transparencia (IFAI, 2007).

La transparencia es un tema frecuentemente abordado y estudiado, y con el paso de los años nos hemos dado cuenta que la práctica y experiencia se ha transformado, de tal manera que surgen nuevas formas de hacer llegar la información pública a los ciudadanos de una manera eficaz y eficiente, para que estos puedan conocer la información que genera o resguarda su gobierno.

El propósito de este artículo es abordar el tema de la transparencia focalizada, también llamada proactiva, y que corresponde a la transparencia de segunda generación².

Para abordar este tema se eligieron dos casos en el ámbito local: particularmente los gobiernos municipales de Guadalajara y Zapopan, con el objetivo de describir (en un primer momento) el estado de la publicación en materia de transparencia focalizada, además de reflexionar (en un segundo momento) algunas características de la misma. Se trata de los dos municipios con mayor población³ y con mayor presupuesto⁴ en el estado de Jalisco, y la elección también responde a que la figura del ayuntamiento es a la que el ciudadano recurre con mayor frecuencia para realizar algún trámite o servicio.

El propósito es presentar algunas reflexiones generales acerca del tema de transparencia focalizada y, una vez hecho esto, esbozar un enfoque que permita describir los dos casos antes mencionados. Dicho de otra manera, no se pretende en este artículo aventurar relaciones causales, sino más bien, presentar una aproximación a través de dos casos.

Transparencia focalizada: un repaso elemental

El ejercicio del derecho de acceso a la información ha ido cambiando a tal punto que la información que exigen los ciudadanos, no solamente se limita a la que marcan las leyes de transparencia y de acceso a la información pública⁵, sino también a cierta información específica, útil tanto en la vida cotidiana, como en la toma de decisiones, y que atraviesa prácticamente todos los temas: educación, salud, finanzas, seguridad, actividades económicas y políticas, entre otras (Freyre & Nam, 2013). Es precisamente esa exigencia la que genera circunstancias favorables para que en México se transite a una segunda generación de la transparencia: la transparencia focalizada.

Debemos recordar que la primera generación de la transparencia, con toda su importancia, tiene un “propósito [que] tiende a ser bastante amplio y abstracto, puesto que el enfoque se dirige hacia la promoción del derecho a saber del público en general, la mejora de las instituciones públicas, la prevención y control de la corrupción a través de la disposición de archivos oficiales y la garantía de acceder a ellos” (Freyre & Nam, 2013, pp. 17–18). En otros términos, aunque exista, por un lado, una oferta de información, por el otro, debe existir una demanda de información (Silva, Rigoberto; González, 2014).

Ahora bien, si la primera generación presenta los límites mencionados, una segunda generación de la transparencia debería, al menos, extender esos límites, siempre y cuando respete la protección de datos personales. En este sentido, la transparencia focalizada surge como una “respuesta a las necesidades de obtener beneficios específicos de la transparencia, así como a la demanda de un mayor orden en la información que ofrece el gobierno” (Benjamin Hill, 2002, p. 2).

² La primera generación se refiere a la apertura y divulgación de información pública; la segunda a la transparencia focalizada que es el motivo de estudio del presente trabajo. Y también se tiene considerada una tercera generación que aún está por nacer, denominada transparencia cooperativa o de colaboración consistente en compartir información entre usuarios o hasta entre países (Levy Mustri, 2011).

³ Guadalajara la Capital del Estado cuenta con 1,495,189 habitantes, mientras que Zapopan 1,243,756 habitantes. Fecha de consulta 2 de octubre de 2014 en (INEGI, 2010).

⁴ El presupuesto de Guadalajara para 2014 es de \$4,922,060,117 (Guadalajara, 2014) y el de Zapopan es de \$4,874,990,860 (Zapopan, 2014).

⁵ Según la normatividad que aplique, se conoce como información obligatoria, de oficio o fundamental.

Hasta aquí podemos apreciar que en la segunda generación de la transparencia se puede establecer una relación causal, que podría presentarse a través de la siguiente idea: la correcta política pública en materia de transparencia, es causa del nivel de utilidad/impacto en la vida de los ciudadanos.

Si aceptamos en principio tal idea como cierta, entonces tenemos que pensar que la transparencia focalizada requiere que el gobierno estandarice y publique información específica, que busque (o sea útil para) resolver un problema social y, estimule los mecanismos del mercado para lograr un beneficio social específico (Benjamin Hill, 2002). En buena medida, pretende adelantarse a la demanda de la ciudadanía por información, haciendo públicos de forma proactiva, aquellos datos que puedan ser de gran utilidad para el público en general (ibidem).

Dicho de otro modo, la segunda generación de la transparencia demanda que los gobiernos identifiquen, sistematicen y difundan información relevante para la ciudadanía; busca ser un espacio de consulta útil para la toma de decisiones de los ciudadanos respecto a bienes y servicios públicos (Levy Mustri, 2011). En este contexto, los gobernantes tienen que poner en práctica el diseño e implementación de políticas públicas de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales.

Hasta aquí podríamos identificar algunas características importantes en esta segunda generación de la transparencia, en dos dimensiones: los objetivos que persigue y la forma en la que se opera. En cuanto a la segunda, nos referimos específicamente a la información que publican los gobiernos (Freyre & Nam, 2013) y que puede ser utilizada por cualquier persona interesada para investigaciones académicas, la promoción de políticas y actividades comerciales, entre muchas otras.

En cuanto a los objetivos que persigue la información que se oferta, desde una perspectiva de segunda generación, es información que debe tener un propósito y una población objetivo que razonablemente sea beneficiada (por ejemplo, para mejorar

servicios en materia de educación, salud, seguridad pública, medio ambiente, entre otros).

En conclusión, con la transparencia focalizada los ciudadanos pueden conocer asuntos y temas particulares de cada institución, acordes a sus intereses y preocupaciones; podríamos en este momento definir que su objetivo es atender con interés las necesidades de información de los ciudadanos.

En síntesis, se está de acuerdo aquí con la idea de Olabe y Vieyra que señalan que la transparencia focalizada no sólo incrementa el flujo o la capacidad de información, sino fundamentalmente el conocimiento de los usuarios para la toma de decisiones (2011).

A continuación se abordará la vinculación que tiene la transparencia de segunda generación y una política pública.

Políticas públicas focalizadas en la transparencia

Se había dicho ya que durante los últimos años, la transparencia y el acceso a la información se han vuelto elementos indispensables de cualquier discusión sobre el buen gobierno, sobre estrategias anti-corrupción y sobre buenas prácticas (Benjamín Hill, Hernández, & I. Dussauge, 2008). Si hasta hace algún tiempo se argumentaba que los gobiernos debían ser eficientes, flexibles y responsables, actualmente se piensa que los gobiernos además deben ser transparentes, abiertos al escrutinio público y garantes del derecho que cualquier ciudadano tiene de acceder a la información en posesión de las instituciones (Benjamín Hill et al., 2008). Asimismo, hoy en día se considera que el diseño de políticas públicas que promuevan el uso de la transparencia focalizada, constituye un cambio generacional que cualquier país debe dar en el proceso de construcción de su propia democracia.

En el caso mexicano las políticas públicas de transparencia focalizada están presentes. Por ejemplo, en el ámbito del gobierno federal es posible observar que sus sitios web cuentan con un apartado dedicado al tema.⁶ Podemos presumir que han realizado el ejercicio de determinar cuál es la información más útil para los ciudadanos, haciéndola más accesible a través de lo que hemos descrito como transparencia focalizada.

Sin embargo la pregunta obligada, en tanto la transparencia como política pública es la siguiente: ¿cómo saber y decidir qué información es más útil para los ciudadanos? Cualquiera que sea la respuesta, podríamos asumir razonablemente que la implementación que anime, correría dos riesgos en su operación.

El primero consiste en la opacidad seleccionada. Lo que es considerado más útil para el ciudadano podría resultar ser la opacidad seleccionada o como lo ejemplifica Gallardo: “metafóricamente es como acudir a un restaurante en donde el menú es elegido por el mesero pensando en lo que le gusta al comensal, pero sin permitir ver toda la carta pues es probable que el usuario cambie de gustos o preferencias” (Gómez Gallardo, 2010). En este sentido, el riesgo es que la información circule focalizada bajo el lente empañado de la mirada gubernamental, en lugar de la circulación libre, sistemática y clara del interés público (Ibidem).

El segundo riesgo es la obstaculización de la búsqueda. Para Gómez Gallardo (2010) la buena disposición para transparentar se ve bien; lo que no se advierte en primera instancia, es que a través de la tecnología y los sistemas de cómputo se puede discriminar la información por interés de la dependencia y se ponen una serie de trabas en la búsqueda. Es decir, hay que tener mucha paciencia y persistencia para lograr los datos requeridos, pues se requiere hacer clic página por página en un sinnúmero de opciones. Y para obtener resultados es necesario no sólo manejar bien el equipo de cómputo, sino conocer (aunque sea parcialmente) la legislación de la entidad.

A pesar de los riesgos endémicos que puede correr la política pública en el fortalecimiento de las cinco dimensiones de la ciudadanía (civil, político, económico, social y cultural) (Alonso & Lomelí, 2008), es cierto lo que señala Gómez Gallardo: con la implementación de la transparencia focalizada como política pública, no se deja de publicar la información fundamental que marca la ley y por tal motivo es llamada transparencia proactiva. Así, mientras que las “obligaciones de transparencia” permiten contar hoy en día con una base común, estandarizada, de información en todas las instituciones, la “transparencia focalizada” nos permitirá abundar en los asuntos y temas particulares de cada institución, alineados con las preocupaciones e intereses de los ciudadanos (Benjamín Hill et al., 2008).

Transparencia focalizada: estudios de caso

Como ya se mencionó anteriormente, la transparencia focalizada consiste en que las instituciones publiquen información de forma proactiva, sencilla, clara y periódica. Es unilateral en el sentido de que quien decide los mecanismos y los criterios para publicar dicha información son las instituciones públicas.

En ese sentido, el punto de arranque de una política pública de transparencia focalizada, es la comprensión de las necesidades, prioridades y capacidades de los usuarios de la información.

En tanto política pública, estaría determinada por los temas elegidos y por los criterios de discriminación. Ciertamente, en un extremo, alguien podría estar tentado a pedir que las instituciones públicas publiquen todo, lo cual es razonablemente imposible. Pero podemos pensar que la política pública (por supuesto en términos generales), pasa por dos puntos: primero, por la selección del tema, y segundo, por los criterios de discriminación.

Respecto a los temas que se tendrían que tomar en cuenta al momento de diseñar políticas públicas son los que señala Benjamín Hill (2008) y que tendrían que estar relacionados, en principio, con los siguientes puntos:

⁶ Algunas de las instituciones del gobierno federal que cuentan con un apartado de transparencia focalizada son: Secretaría de la Función Pública, Secretaría de Comunicaciones y Transporte, Secretaría de hacienda y Crédito Público, entre otras.

- a) Los trámites, procesos, servicios, productos, licencias, permisos y decisiones que tienen mayor impacto en la vida económica y social de los ciudadanos;
- b) Los temas que, según la experiencia de los últimos años, han sido solicitados con mayor frecuencia por los ciudadanos a cada institución; y
- c) Los asuntos que tengan impacto en la opinión pública y que al hacerse transparentes, contribuyen a enriquecer el debate y la reflexión sociales.

En cuanto a los criterios de discriminación, se debería considerar en el diseño de la política pública los siguientes aspectos, mismos que en este documento se consideraron como variables de estudio y que describimos y explicamos a continuación:

- a) Que el tema sea esencial y sustantivo de la institución.

Para esta característica se toma como base la Constitución, debido a que en su artículo 115 establece el municipio como base de la división territorial y de organización política y administrativa al interior de los estados, y por tanto también sienta las bases para su funcionamiento general, así como sus facultades.

- b) Que involucre trámites y servicios con mayor impacto al ciudadano.

Es cierto que los trámites y servicios que tiene un ayuntamiento son múltiples; para este estudio, tomaremos como tales los que no involucren otro procedimiento, es decir, para el caso de los trámites en que el ciudadano logre lo que busca, además de que se publiquen los requisitos, el costo, dirección y horario de atención para realizarlos; además de publicar los servicios que presta el ayuntamiento, se buscará la opción para denunciar la falla de algún servicio y si puede hacerse vía internet.

- c) Aquella información que se solicita con mayor frecuencia.

Para este apartado se tomará en cuenta la información que considera el ayuntamiento es la más solicitada por la ciudadanía, si bien es cierto que no podemos saber con exactitud si en realidad es esa la información más solicitada, y que tampoco conocemos los mecanismos utilizados para determinar que esa es la información más solicitada, el hecho de encontrar dicho apartado en la página web, será suficiente.

- d) Temas que sean altamente cuestionados, por falta de transparencia, en medios de comunicación y por la ciudadanía en general.

Se tomarán como referencia las publicaciones al respecto del periódico El Informador, por ser de los diarios de mayor circulación en el estado. La información recabada corresponde al mes inmediato anterior al de la revisión de los sitios web, buscando los temas más sobresalientes y si éstos se tomaron en cuenta para ser publicados en las páginas de internet.

- e) Información sobre cuestiones presupuestales de la institución que al transparentarla, genere una mejor y más eficaz rendición de cuentas del gobierno ante el ciudadano.

Se tomará en cuenta toda aquella información financiera que publique el ayuntamiento en su página principal como por ejemplo: nómina, presupuesto, gastos de obras, etc. Tomando en cuenta esta revisión se hará una comparación con los datos publicados en información fundamental, suponiendo que la información publicada en su página principal debería de ser más amigable.

f) Datos precisos de la institución que se consideren relevantes, entre otros, los siguientes:

1. Información o datos que, estando a disposición de todo aquel que lo requiera, podría impactar en la mejora de su calidad de vida.

Si bien es cierto que para mejorar la calidad de vida de la ciudadanía podrían influir muchos factores, para el caso del presente modelo, se toman en cuenta servicios de salud como: campañas de vacunación y de salud, directorio de hospitales y servicios médicos, entre otras.

2. Información que podría ayudar al ciudadano a tomar mejores decisiones en su vida cotidiana.

Se consideraron para la elaboración del presente modelo: servicios jurídicos, bolsa de trabajo, asesorías, directorio de servicios, directorio de escuelas, etc.

3. Información que podría incentivar una competencia más sana y más equitativa en los diferentes ámbitos de la vida nacional: económico, financiero, empresarial, social, laboral, académico, deportivo, entre otros

Para este apartado se consideró buscar criterios similares a los que propone el autor como son: estado actual de la bolsa de valores, el precio del dólar, concursos, licitaciones, ofertas de trabajo, becas y/o convocatorias para estudiar así como, estímulos deportivos, etc.

4. Datos que sirvan, entre otras cosas, para tomar decisiones de inversión, preparación de mercados futuros, elaboración de planes de emergencia y hasta para salvar vidas

En este apartado se consideraron servicios respecto a inversiones como son: programas de inversión, noticias sobre la Bolsa de Va-

lores, cursos de inversión o manejo de las finanzas entre otros, así como, cursos o talleres de primeros auxilios o consejos para la prevención accidentes entre otros.

5. Información relativa al quehacer de la institución, generada por otras instancias públicas o privadas y, que al cumplir con alguno de los criterios anteriores, el recabarla complementa el ejercicio de transparencia focalizada de la institución.

La información considerada en este apartado corresponde a obras o acciones que realiza el ayuntamiento con otras instituciones y que son publicadas como noticias. Por ejemplo, los resultados de evaluaciones de transparencia que realiza otra institución o asociación al sujeto obligado (ITEI, Fundar, CIMTRA, etc.) y la calificación de las instituciones crediticias respecto del sujeto obligado.

Para los casos que nos hemos propuesto analizar, la ley que regula la materia es la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios (LTAIPEJM), que en su artículo 8 fracción VIII, de información fundamental ⁷: "...XIII. La información pública ordinaria que considere el sujeto obligado, por sí o a propuesta del Instituto" (LTAIPEJM, 2013), donde podrán hacer pública la información que consideren de mayor relevancia o a propuesta del Instituto ⁸.

⁷ Información pública de libre acceso que debe publicarse y difundirse de manera universal, permanente, actualizada, y, en el caso de la información electrónica, a través de formatos amigables para el ciudadano, por ministerio de la ley, sin que se requiera solicitud de parte interesada (Art. 3. Fracción I. Inciso a) de la LTAIPEJM).

⁸ La transparencia focalizada se sustenta en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG) la cual menciona en su artículo 7 fracción XVII que una de las obligaciones de transparencia es publicar: "...XVII Cualquier otra información que sea de utilidad o se considere relevante, además de la que con base a la información estadística, responda a las preguntas hechas con más frecuencia por el público" (DOF, 2002).

Así, la ruta metodológica que se siguió para revisar los dos casos, los ayuntamientos de Guadalajara y Zapopan, se diseñó de la siguiente forma:

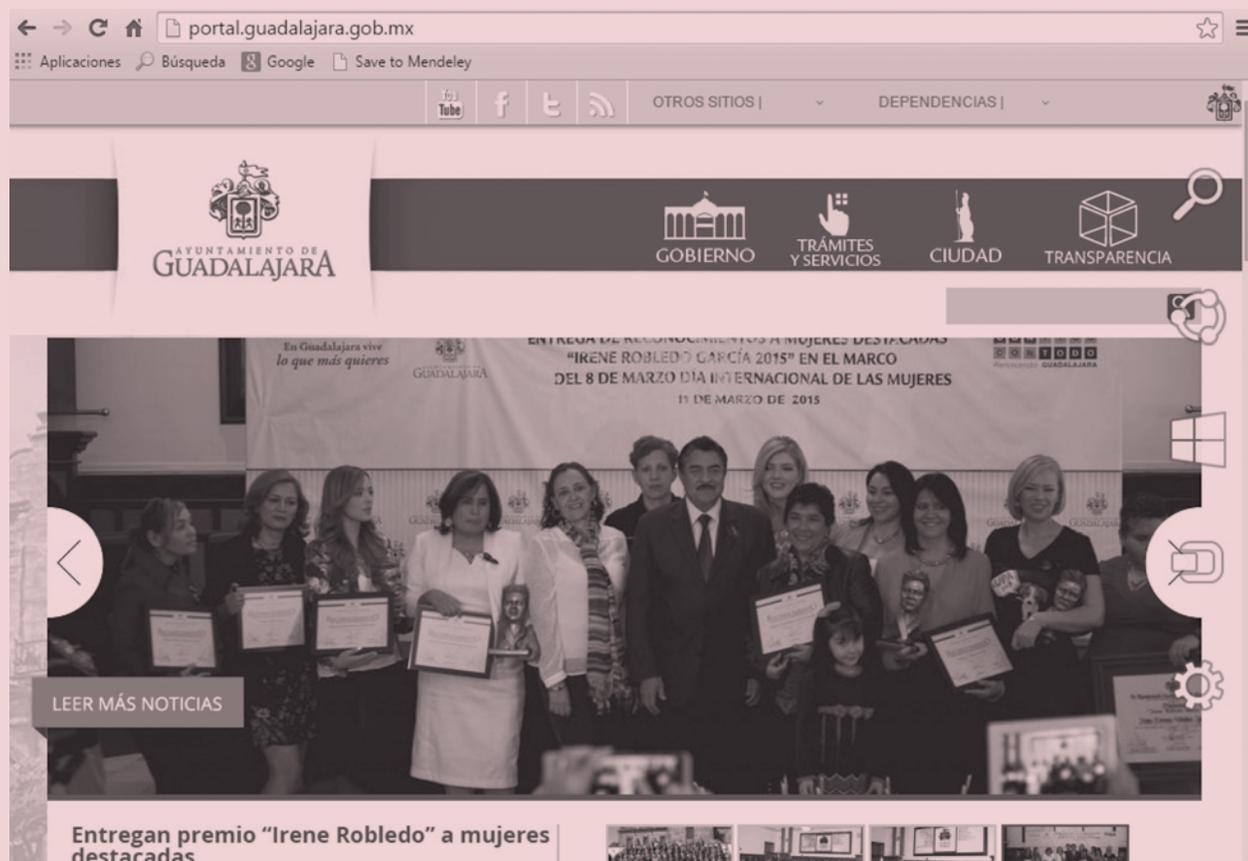
- Primero, el lugar base donde se busca la información es en el sitio web de cada ayuntamiento (<http://portal.guadalajara.gob.mx/> y <http://www.zapopan.gob.mx/>). Internet es la plataforma que ofrece una base donde puede ofertarse una gran cantidad de información, por decir lo menos, y para no abordar aquí el gran tema del gobierno electrónico.
- Segundo, se construyó un modelo que brinda una visión panóptica de lo que se discutió en torno a la transparencia de segunda generación. La valoración de cómo decidir qué es lo que se priorizará en términos de transparencia focalizada tendrá una mejor perspectiva si consideramos las características generales que propone Hill.
- Tercero, que al hacer la exploración total, se valoró si cumplía o no con la condición en el instrumento construido en el punto anterior. Recordemos que por el propósito de este artículo, solamente había dos posibles respuestas: sí cumple con la característica; y no cumple con la característica.

La palestra de la transparencia focalizada

El ejercicio de la transparencia focalizada para los sujetos obligados en el caso de Jalisco es meramente proactiva. Sin embargo con el ejercicio teórico expuesto en páginas anteriores, podemos definir que dicha transparencia funciona como una política pública en donde las instituciones deciden qué publicar de una manera accesible y útil para la ciudadanía. Las instituciones públicas deben ofrecer a los ciudadanos información útil sobre temas de particular interés social (Benjamín Hill et al., 2008).

A continuación se presenta una breve descripción de las páginas web principales de los ayuntamientos de Guadalajara y Zapopan para conocer cuál es la información que publican. Si entendemos por transparencia focalizada, el esfuerzo institucional por facilitar el acceso a la información por parte de la ciudadanía, es correcto pensar que la página principal de los portales web institucionales, son el medio donde se llevan a cabo las prácticas de transparencia focalizada, puesto que se trata de un medio de fácil acceso y, ya en dicha página, se requiere la menor cantidad de clics de los usuarios para acceder a la información.

CASO 1. Descripción de Transparencia Focalizada del portal web del Ayuntamiento de Guadalajara



Fuente: <http://portal.guadalajara.gob.mx/>. Fecha de captura 13 de marzo de 2015.

En el caso del ayuntamiento de Guadalajara (www.guadalajara.gob.mx) encontramos lo siguiente en su página web:

- En la parte superior de la pantalla encontramos los logos para contactar al ayuntamiento por redes sociales (YouTube, Facebook y Twitter). Después se encuentra un menú desplegable con otros sitios y otro con las dependencias del ayuntamiento.
- En la siguiente fila encontramos los menús de opciones de Gobierno, Trámites y Servicios, Ciudad y Transparencia. Así como una opción de búsqueda.
- A continuación se presenta un banner dinámico con noticias relevantes que realiza el ayuntamiento.



Fuente: <http://portal.guadalajara.gob.mx/>. Fecha de captura 13 de marzo de 2015.

En el siguiente apartado se en cuenta un banner con información de Ciudadano, Emprendedor y Visitante.

El apartado de Ciudadano cuenta con:

- | | |
|---------------------------|---------------------------|
| a) Estacionamientos | e) Lunes contigo |
| b) Pago de predial | f) Teléfono de Emergencia |
| c) Kioscos multitrámite | g) Reglamentos |
| d) Brigada móvil de salud | h) Transmisiones en vivo |



Fuente: <http://portal.guadalajara.gob.mx/>. Fecha de captura 13 de marzo de 2015.

El apartado de Emprendedor cuenta con:

- | | |
|-----------------------------|--------------------------|
| a) Bolsa de trabajo | e) Refrendo de licencias |
| b) Unidades administrativas | f) Planes parciales |
| c) Concurso y licitaciones | g) Desarrollo urbano |
| d) Webcompras | |



Fuente: <http://portal.guadalajara.gob.mx/>. Fecha de captura 13 de marzo de 2015.

El apartado de Visitante cuenta con:

- a) Consulados
- b) GDL libre
- c) Hospedaje
- d) Museos y galerías
- e) Módulos de información turística
- f) Presidencia municipal
- g) Vive Guadalajara

AGENDA MUNICIPAL

MARZO 2015

D	L	M	M	J	V	S
1	2	3	4	5	6	7
8	9	10	11	12	13	14
15	16	17	18	19	20	21
22	23	24	25	26	27	28
29	30	31				

BECAS:
Se entregan 2 bases de acuerdo con la evaluación de portafolios de los interesados por parte de Humberto Maliz.

INICIA: Sábado 7 de marzo 10:00 horas
Sábados de marzo, abril y mayo, de 10:00 a 12:00 horas en el Museo de la Ciudad Excepto el sábado 4 de abril (Semana Santa)

ACTIVIDADES PARALELAS: CHARLAS
Sobre fotoperiodismo abiertas al público, sin costo. Ponentes confirmados: José Hernández Claie, Pedro Valero y Jorge Alberto Méndez.

Maestros del Arte Moderno en Guadalajara
La Revolución Abstracta

Y SUS OFICIOS
EXPOSICIÓN FOTOGRAFICA
INAUGURACIÓN PARA EL SÁBADO 21 DE FEBRERO A LAS 18:00 HRS.
Camellón Chapultepec entre las calles Montenegro y Mexicaltzingo.

FOTÓGRAFOS PARTICIPANTES

Fabrizio Atlano	Edgar Flores	Ángel Ullman
Elizabeth Barrera	Michelle Freyria	Adrián Méndez
Alonso Camacho	Alfredo García	Jorge Alberto Méndez
Arturo Campos	Adriana González	Cecilia Moreno
Fernando Camariza	Héctor Hernández	Saúl Núñez

MEX
LETRAS Y COLORES
SIMONETTA SCALA

la Secretaría de Cultura y la Secretaría de Medio Ambiente y Ecología del Ayuntamiento de Guadalajara invitan a la inauguración de la exposición temporal:

Identitaria

Fuente: <http://portal.guadalajara.gob.mx/>. Fecha de captura 13 de marzo de 2015.

Continuando con la exploración de la página, encontramos el apartado de agenda municipal; en la primera sección encontramos un calendario con las actividades de la agenda cultural del ayuntamiento y varios recuadros con las actividades más destacadas.



Fuente: <http://portal.guadalajara.gob.mx/>. Fecha de captura 13 de marzo de 2015.

En el siguiente apartado se encuentra el área de reproductor multimedia y del lado derecho se muestran los videos que pueden ser reproducidos. A continuación se muestra un recuadro con los últimos twitts que ha publicado el ayuntamiento. El siguiente apartado es el de Atención Ciudadana, con posibilidad de tener atención en línea, atención telefónica, atención presencial.



Fuente: <http://portal.guadalajara.gob.mx/>. Fecha de captura 13 de marzo de 2015.

Finalmente se encuentra un banner dinámico con los programas sociales que implementa el ayuntamiento y al final tres apartados: Noticias, Sitios de interés y Correo institucional.

CASO 2. Descripción de Transparencia Focalizada del portal web del Ayuntamiento de Zapopan

Se realizará "Feria de la Salud para la Mujer Zapopana"

- Se realizará "Feria de la Salud para la Mujer Zapopana"
- [Zapopan tiene nuevo cuartel de policía en Valle de los Molinos](#)
- Piden licencia dos regidores de Zapopan
- Entrega Robles Peiro nuevas ambulancias a los servicios

Zapopan tiene nuevo cuartel de policía en Valle de los Molinos

PAGO DE PREDIAL 2015 DESCUENTO 16% VALIDO AL 28 FEBRERO

SE PARTE DE NUESTROS PROVEEDORES PADRÓN 2015 INSCRIBETE O ACTUALIZATE

LíneaZapopan

Trámites Reportes

Busca tu trámite:

sacar mi licencia de manejo, pasaporte...

Buscar

¿En qué te podemos ayudar?

Fuente: <http://www.zapopan.gob.mx/>. Fecha de captura 13 de marzo de 2015.

En el caso del ayuntamiento de Zapopan (www.zapopan.gob.mx) lo que presenta en su página web principal es lo siguiente:

En la parte superior se encuentra el menú principal con las opciones de

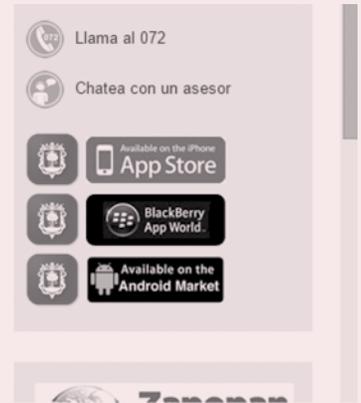
- a) Trámites y reportes
- b) Gobierno
- c) Dependencias
- d) Leyes y reglamentos
- e) Transparencia
- f) Cultura, deporte y turismo
- g) Prensa y Difusión

En la parte derecha aparece un botón de búsqueda

- A continuación se encuentra un banner con noticias más destacadas del ayuntamiento y en la parte derecha se encuentra el listado de dichas noticias.
- En la parte derecha se encuentra el apartado de Línea Zapopan para consultar trámites y reportes.

Trámites y servicios más solicitados

- | | | |
|---|---|---|
| • Pago de predial... | • Cartilla del Servicio Militar Nacional... | • Alta de licencia de giro comercial tipo A... |
| • Acta de nacimiento... | • Licencia o permiso de construcción mayor a 50 mts2... | • Zapopan TBK... |
| • Dictamen de Trazo, Usos y Destinos Específicos... | • Matrimonio Civil ... | • Licencia o permiso de construcción menor a 50 mts2... |
| • Certificado de Alineamiento y Número Oficial... | • Alta de licencia de giro comercial tipo B ... | • Certificado o Constancia de Habitabilidad... |
| • Transmisión patrimonial, y transmisión patrimo... | • Alta de licencia de giro comercial tipo C ... | • Asignación de Número Oficial... |



Fuente: <http://www.zapopan.gob.mx/>. Fecha de captura 13 de marzo de 2015.

El siguiente apartado es el de trámites y servicios más solicitados. Del lado derecho continua la parte de línea Zapopan con opciones para descargar la aplicación del ayuntamiento.

Los trámites más solicitados que el ayuntamiento reporta, son:

- | | |
|---|---|
| a) Pago de predial | i) Alta de licencia de giro comercial tipo B |
| b) Acta de nacimiento | j) Alta de licencia de giro comercial tipo C |
| c) Dictamen de trazo, usos y destinos específicos | k) Alta de licencia de giro comercial tipo A |
| d) Certificado de alimento y número oficial | l) Zapopan TBK |
| e) Transmisión patrimonial | m) Licencia o permiso de construcción mayor a 50 mts2 |
| f) Cartilla del servicio militar nacional | n) Certificado o constancia de habitabilidad |
| g) Licencia o permiso de construcción mayor a 50 mts2 | o) Asignación de número oficial |
| h) Matrimonio civil | |

Información y oportunidades para Ciudadanos

- Bolsa de trabajo
- Deporte
- Programas de apoyo
- Formación ciudadana
- Servicios de la ciudad



Información y oportunidades para Empresarios

- Directorio de empresas
- Portal de proveedores
- Programas de apoyo CEPROE
- Incentivos Fiscales CEPROE
- Indicadores económicos CEPROE



Fuente: <http://www.zapopan.gob.mx/>. Fecha de captura 13 de marzo de 2015.

Continuando con la página, se encuentra el apartado de Información y oportunidades para ciudadanos e Información y oportunidades para empresas. Aquí se encuentra la bolsa de trabajo, programas de apoyo a la ciudadanía, así como el directorio de empresas e información del portal de proveedores, entre otros.

Gobierno Acciones en 100 días de Gobierno Presidente Municipal Organigrama Estructura de gobierno Pleno del Ayuntamiento Gabinete Educación Seguridad Ecología Salud Directorio Sedes de Gobierno Manuales de Organización Registro Civil Quioscos Zapopan es Google Contacto Gobierno Premios logros y reconocimientos	Dependencias Dirección General de Innovación Gubernamental y Tecnología de la Información Dirección General de Obras Públicas Instituto de Cultura Dirección General de Inspección de Reglamentos Dirección General de Desarrollo Social y Humano Dir. Gral. de Seg. Pública, Protección Civil y Bomberos Oficialía Mayor Administrativa Sindicatura Tesorería Contraloría Municipal Secretaría del Ayuntamiento Coordinación de Gabinete Dirección General de Comunicación Social Dirección General de Ecología Oficialía Mayor de Padrón y Licencias Dirección General de Servicios Públicos Centro de Promoción Económica y Turismo Instituto de Capacitación y Oferta Educativa	Cultura, deporte y Turismo Galería Consulados MAZ COMUDE Historia y Geografía Fiestas y Tradiciones Relaciones Internacionales Lugares Turísticos	Av. Hidalgo #151 Cabecera Municipal. Tel. (0133) 38182200 Siguenos en: @ZapopanGobierno Gobierno Municipal de Zapopan
--	--	--	--

¿En qué te podemos ayudar? ^

Fuente: <http://www.zapopan.gob.mx/>. Fecha de captura 13 de marzo de 2015.

Finalmente, en el último apartado de la página se encuentran los apartados de Gobierno, Dependencias, Cultura, deporte y turismo, así como las redes sociales del ayuntamiento. Importante mencionar que en la parte inferior derecha de la página, se encuentra una ventana de chat para consultar cualquier duda por esta vía.

Modelo para medir la transparencia focalizada

En el siguiente modelo para medir la transparencia focalizada se cruza la información metodológica y la información de la página web de cada ayuntamiento, esto es, con las características mencionadas en el apartado teórico-metodológico se construyó la siguiente tabla para medir la transparencia focalizada y el llenado corresponde a la información obtenida de los ayuntamientos seleccionados.

CASOS	SI/NO	OBSERVACIONES
a) Que el tema sea esencial y sustantivo de la institución.		
CASO 1. AYUNTAMIENTO DE GUADALAJARA	SI	Publica los servicios que ofrece y además cuenta con atención en línea. Establece y posibilita varios tipos de comunicación con los ciudadanos.
CASO 2. AYUNTAMIENTO DE ZAPOPAN	SI	Publican los trámites y servicios que ofrecen. Así como atención en línea. Establece y posibilita varios tipos de comunicación con los ciudadanos.
b) Que involucre trámites y servicios con mayor impacto al ciudadano.		
CASO 1. AYUNTAMIENTO DE GUADALAJARA	SI	Pública 22 trámites y servicios en el apartado de Ciudadano, Emprendedor y Visitante.
CASO 2. AYUNTAMIENTO DE ZAPOPAN	SI	Cuenta con un apartado donde publica los 15 trámites más solicitados y otro apartado de información y oportunidades para ciudadanos y empresas, ambos con 5 servicios cada uno.
c) Aquella información que se solicita con mayor frecuencia.		
CASO 1. AYUNTAMIENTO DE GUADALAJARA	NO	No hacen referencia a publicar la información que es más solicitada para el ayuntamiento.
CASO 2. AYUNTAMIENTO DE ZAPOPAN	SI	Cuenta con un apartado específico llamado "Trámites y servicios más solicitados".
d) Temas que sean altamente cuestionados, por falta de transparencia, en medios de comunicación y por la ciudadanía en general.		
CASO 1. AYUNTAMIENTO DE GUADALAJARA	NO	Publican información relacionada con actividades u obras que realiza el propio ayuntamiento, sin embargo, no publican temas que son altamente cuestionados por medios de comunicación.
CASO 2. AYUNTAMIENTO DE ZAPOPAN		
e) Información sobre cuestiones presupuestales de la institución que al transparentarla, genere una mejor y más eficaz rendición de cuentas del gobierno ante el ciudadano.		
CASO 1. AYUNTAMIENTO DE GUADALAJARA	NO	No publican información relacionada con cuestiones presupuestales.
CASO 2. AYUNTAMIENTO DE ZAPOPAN		

f) Datos precisos de la institución que se consideren relevantes, entre otros, los siguientes:

Elemento: Información o datos. Características: Están disponibles y pueden impactar en la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos.		
CASO 1. AYUNTAMIENTO DE GUADALAJARA	SI	Publica el programa brigadas móviles de salud.
CASO 2. AYUNTAMIENTO DE ZAPOPAN	SI	Publican el apartado Servicios de la ciudad

Elemento: Información y datos.

Característica: Puede ayudar al ciudadano a tomar mejores decisiones en su vida cotidiana.

CASO 1. AYUNTAMIENTO DE GUADALAJARA	SI	Publican apartados de Trámites y servicios, bolsa de trabajo, concursos y licitaciones, Planes parciales y Desarrollo urbano.
CASO 2. AYUNTAMIENTO DE ZAPOPAN	SI	Publican apartados de Trámites y reportes, licencia o permiso de construcción mayor a 50 mts ² , dictamen de trazo, uso y destino específicos, licencia o permiso de construcción mayor a 50 mts ² , entre otros.

Elemento: Información.

Característica: Incentiva la competencia sana y equitativa en diferentes ámbitos de la vida nacional: económico, financiero, empresarial, social, laboral, académico, deportivo, entre otros.

CASO 1. AYUNTAMIENTO DE GUADALAJARA	SI	Publican los apartados de bolsa de trabajo, concursos y licitaciones.
CASO 2. AYUNTAMIENTO DE ZAPOPAN	SI	Publican los apartados de Deporte, Programas de apoyo, Portal de proveedores, Programas de apoyo CEPROE (Centro de Promoción Económica y Turismo), Inventivos fiscales e Indicadores económicos.

Elemento: Datos.

Característica: Que sirvan, entre otras cosas, para tomar decisiones de inversión, preparación de mercados futuros, elaboración de planes de emergencia y hasta para salvar vidas.

CASO 1. AYUNTAMIENTO DE GUADALAJARA	SI	Publican los apartados: Teléfono de emergencia y Bolsa de trabajo.
CASO 2. AYUNTAMIENTO DE ZAPOPAN	SI	Publican el apartado de servicio a la ciudadanía. Información y oportunidades para ciudadanos y empresas.

Elemento: Información.

Característica: Relativa al quehacer de la institución generada por otras instancias públicas o privadas y que, al cumplir con alguno de los criterios anteriores, el recabarla complementa el ejercicio de transparencia focalizada de la institución.

CASO 1. AYUNTAMIENTO DE GUADALAJARA	SI	Cuentan con un apartado sobre noticias del ayuntamiento, así como una agenda municipal y una sección de videos multimedia.
CASO 2. AYUNTAMIENTO DE ZAPOPAN	SI	Cuentan con un apartado de noticias más destacadas del ayuntamiento.

Sin el interés de clasificar o calificar a los ayuntamientos es necesaria una reflexión sobre los hallazgos. Encontramos que existen similitudes y diferencia entre ambos ayuntamientos en la forma de publicar información en su página principal, algunos hallazgos son:

Ambos publican a su criterio lo que consideran son los trámites y servicios con mayor impacto al ciudadano. ¿Por qué a su criterio? Los ayuntamientos no publica o al menos no hacen mención de cómo es que conocen cuáles son los trámites y servicios con mayor impacto.

El ayuntamiento de Zapopan cuenta con un apartado específico llamado “Trámites y servicios más solicitados”.

Ninguno de los dos ayuntamientos publican información relacionada con temas que sean altamente cuestionados, por falta de transparencia, en su apartado de noticias del ayuntamiento.

Ninguno de los ayuntamiento publican información sobre cuestiones presupuestales en su página principal.

Con respecto a los datos precisos de la institución que se consideren relevantes, ambos ayuntamientos publican información relacionada.

Si bien es cierto que para el caso práctico del presente trabajo se describieron los ayuntamientos de Guadalajara y Zapopan, en el transcurso de esta investigación se encontró que existen casos en Jalisco que ya cuentan con un apartado específico respecto a la transparencia focalizada como son: La Universidad de Guadalajara, así como el Instituto de Electoral y de Participación Ciudadana.

Conclusiones

El ejercicio de la transparencia focalizada es una política completamente proactiva, sin embargo, el esfuerzo que realizan las instituciones para que la ciudadanía tenga acceso a la información de una manera fácil y clara se convierte en capital simbólico. Cuyos datos pudieran facilitar la toma de decisiones en un grupo social, político o económico en particular (Olabe & Vieyra, 2011).

La segunda generación de transparencia trae consigo nuevas oportunidades a las instituciones para mejorar su desempeño en temas de transparencia y acceso a la información.

En ese sentido, para el diseño de la política pública de transparencia focalizada se tienen que tomar en cuenta algunos puntos que menciona Benjamín Hill, como son: que se publique información respecto de trámites y servicios con mayor impacto a la ciudadanía, así como la información más solicitada, además de la publicación de cuestiones presupuestales que al transparentarlas, generen una mejor y más eficaz rendición de cuentas del gobierno.

Es importante que las instituciones no dejen de cumplir las normas mínimas que regulan el derecho de acceso a la información pública; el reto del gobierno es transitar a una segunda generación de la transparencia publicando de manera proactiva información útil para la ciudadanía, que sirva para reducir y evitar riesgos a la salud y seguridad de la población, reducir la corrupción, proteger los derechos civiles o mejorar los servicios públicos.

Como hemos dicho, la revisión realizada a los portales web de los ayuntamientos de Guadalajara y Zapopan debe comprenderse como un ejercicio exploratorio, y no como una evaluación, y como tal han sido expresados los hallazgos.

Referencias

- Alonso, J., & Lomelí, E. V. (2008). Ciudadanía municipal en el marco de la ciudadanía precaria . Una ciudadanía integral anticipada, XIV, 223–239.
- Ayuntamiento de Guadalajara. (2014). Retrieved October 20, 2014, from <http://portal.guadalajara.gob.mx/>
- Ayuntamiento de Zapopan. (2014). Retrieved October 20, 2014, from <http://www.zapopan.gob.mx/>
- CPEUM, D. (2014). Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Freyre, M., & Nam, R. J. (2013). El Acceso a la Información Pública , un Derecho para ejercer otros Derechos, 1–41.
- Gómez Gallardo, P. (2010). Transparencia Focalizada. *Revista Mexicana de Comunicación*, 14 – 15.
- Guadalajara, A. de. (2014). Ley de Transparencia - Presupuesto de Egresos 2014 | Ayuntamiento de Guadalajara | Guadalajara - Gobierno Municipal. Retrieved October 02, 2014, from <http://enlinea.guadalajara.gob.mx:8800/egresos/presupuesto.php?year=2014&lyt=>
- Hill, B. (2002). Transparencia Focalizada.
- Hill, B., Hernández, A., & I. Dussauge, M. (2008). Transparencia y Acceso a la Información Pública: ideas, casos internacionales y experiencias mexicanas. INFONAVIT, 1–22.
- IFAI. (2007). Reforma al Artículo 6° constitucional que establece el acceso a la información pública como un derecho fundamental de los mexicanos.
- IFAI. (2012). Estudio Comparativo de Leyes de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
- INEGI. (2010). División municipal. Jalisco. Retrieved October 02, 2014, from http://www.cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/jal/territorio/div_municipal.aspx?tema=me&e=14
- Levy Mustri, I. (2011). Transparencia focalizada en el sector de las telecomunicaciones: política pública para su desarrollo. In *Transparencia Focalizada* (Primera ed, pp. 117 –155). Mexico D.F.
- LTAIPEJM. (2013). Ley Transparencia Acceso Información Publica del Estado Jalisco y sus Municipios. JALISCO. Retrieved from http://www.itei.org.mx/v3/documentos/art8-2c/estatal/Ley_Transparencia_Acceso_Informacion_Publica_Estado_Jalisco_Municipios.pdf
- Olabe, P. B., & Vieyra, J. C. (2011). Acceso a la información y políticas de transparencia focalizada. *Banco Interamericano de Desarrollo*.
- Restrepo Hung, M. (2012). Promoción de la transparencia focalizada en la gestión del acceso a la vivienda en Colombia: el caso del Programa TACS. *Gobierno Abierto Y Transparencia Focalizada. Tendencias Y Desafíos Para América Latina Y El Caribe*, 147 – 164.

- RLTAIPEJM. (2014). Reglamento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información pública del Estado de Jalisco y sus Municipios.
- Silva, Rigoberto; González, F. (2014). Datos Abiertos, bisagra dialógica entre instituciones públicas y sociedad civil. *Instituto de Transparencia e Información Pública de Jalisco*.
- Vega Casillas, S. (2008). El combate a la corrupción en la Administración Pública Federal: instrumentos, mecanismos y mejores prácticas. *Revista de Administración Pública*, XLIII(0482-5209), 15 – 38.
- Zapopan, A. de. (2014). Presupuesto para el Ejercicio 2014. Retrieved October 02, 2014, from <http://zapopan.s3.amazonaws.com/wp-content/uploads/2011/07/Pesupuesto-de-Egresos-2014.pdf>

Ernesto

Rodríguez Galindo

Licenciado en Administración Gubernamental y Políticas Públicas Locales por la Universidad de Guadalajara.

Sus intereses académicos se centran en los nuevos desarrollos de la transparencia: datos abiertos, transparencia focalizada, derecho al olvido, entre otros. Ha sido colaborador en CIMTRA, y es Encargado de Investigación en el Instituto de Transparencia e Información Pública de Jalisco.

ernesto.rodriguezgalindo@gmail.com

3er Concurso Nacional de Cinecortos

CON...SECUENCIA

Transparencia en movimiento

¿Te apasiona el cine y eres mayor de 18 años?

Tienes hasta el
13 de septiembre de 2015
para registrar tu video

Consulta las bases en
www.itei.org.mx/cinecortos



@iteijalisco



Itei jalisco



iteijalisco

¡Habrá grandes premios!

Consulta las bases
desde tu celular



\$60,000 pesos para los primeros lugares de las categorías de Acción en vivo y Animación, Computadoras, Cámaras de video profesionales, Diplomados, Talleres y muchos premios más...

El día de la premiación, los ganadores participarán por una beca, en la Escuela Internacional de Cine y TV (EICTV) San Antonio de los Baños - Cuba.



Usuario Simulado: Los Municipios en el Estudio Métrica de la Transparencia 2014

Keerem Arauza Arteaga

*Coordinadora de Evaluación en el Instituto
de Transparencia e Información Pública de
Jalisco.*

PALABRAS CLAVE:

Métrica, Evaluación, Acceso
a la información, Usuario
simulado, Municipios

Resumen

En el año 2014, el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), por convocatoria de la Conferencia Mexicana para el Acceso a la Información Pública (COMAIP), llevó a cabo la tercera edición del Estudio Métrica de la Transparencia, con el objetivo de identificar las áreas de oportunidad en el ejercicio del derecho de acceso a la información y la transparencia, de cara la construcción de un nuevo sistema de transparencia en el país. Métrica de la Transparencia evaluó el proceso que un ciudadano debe enfrentar para solicitar información a las entidades públicas, y las características de la respuesta que recibe. A continuación se presentan los resultados del análisis de la dimensión usuario simulado, aplicado a los municipios.

Introducción

El pasado 4 de diciembre de 2014, en el marco de la Feria Internacional del Libro de Guadalajara, (FIL), la COMAIP y el CIDE, presentaron los resultados de la tercera edición del estudio nacional Métrica de la Transparencia 2014.

Este estudio se llevó a cabo por primera vez en el año 2007, con el propósito de “conocer el grado de desarrollo de la transparencia y de la calidad del ejercicio del derecho de acceso a la información pública en los diferentes órdenes de gobierno del país aplicando un marco metodológico común” (INAI. 2013). Cabe recordar que ese mismo año 2007, se llevó a cabo la reforma al artículo 6° constitucional, que estableció los principios y bases del derecho de acceso a la información pública, por lo que la evaluación del sistema de transparencia en aquel momento, permitió conocer el panorama nacional de la transparencia y del ejercicio del derecho de acceso a la información en las entidades públicas de los distintos órdenes de gobierno.

Así, una vez establecidas las bases de la transparencia y el derecho de acceso a la información pública, en el año 2010, se llevó a cabo la segunda edición de Métrica de la Transparencia, con la finalidad de medir los avances en la materia, a dos años de la reforma constitucional.

I. Métrica de la Transparencia 2014.

La transparencia y el derecho de acceso a la información pública no son temas que hayan permanecido estáticos en la legislación federal y en el ámbito estatal. A pesar del piso mínimo establecido en el texto constitucional en el año 2007 para el ejercicio de estos derechos, según los resultados de la edición 2010 de Métrica de la Transparencia: en las entidades federativas prevalecía una disparidad desde la conceptualización derecho de acceso a la información, las capacidades técnicas y de operación de los órganos garantes, y alcances de las normas en materia de transparencia, archivos y datos personales (CIDE. 2010).

Las ediciones 2007 y 2010 permitieron identificar las áreas de oportunidad para avanzar en el ejercicio del derecho de acceso a la información y la construcción de un sistema de transparencia. En razón de anterior, la COMAIP, estimó pertinente llevar a cabo, previo a la implementación de un nuevo Sistema Nacional de Transparencia, una evaluación que fuera consistente con los resultados obtenidos de las evaluaciones anteriores, ello

permitiría documentar las condiciones en las cuales fue ejercido el derecho de acceso a la información pública previo a la reforma constitucional así como las condiciones del ejercicio del derecho posterior a la reforma. Es decir, conocer el impacto de la reforma constitucional en la materia.

En este sentido, el estudio Métrica de la Transparencia, evaluó 5 dimensiones del derecho de acceso a la información y la transparencia:

1. Normatividad;
2. Portales;
3. Usuario simulado;
4. Órganos garantes;
5. Sujeto obligado.

La dimensión normatividad se avocó al análisis de la calidad de la normatividad en materia de transparencia, datos personales y archivos de cada estado del país; la dimensión portales, evaluó la publicación de información de oficio en los portales web; la dimensión usuario simulado, evaluó la calidad de las respuestas de los sujetos obligados a 5 solicitudes de información; la dimensión órganos garantes, evaluó las capacidades organizacionales de los órganos garantes de cada entidad y de la federación; y, por último, la dimensión sujetos obligados, valoró las capacidad organizaciones de las unidades de transparencia.

Para las dimensiones de evaluación de la publicación de información de oficio en los portales web y la dimensión de usuario simulado, fueron incluidos 18 sujetos obligados pertenecientes a los 3 poderes, organismos autónomos, organismos públicos descentralizados y municipios, en términos genéricos:

- I. Secretarías del Ejecutivo: 1. Oficina del Titular del Ejecutivo, 2. Secretaría de Gobierno, 3. Secretaría de Finanzas, 4. Secretaría de Desarrollo Social, 5. Secretaría de Seguridad Pública, 6. Secretaría de Salud y, 7. Secretaría

de Educación Pública.

- II. Poder Judicial: 8. Tribunal de Justicia.
- III. Poder Legislativo: 9. Congreso. 10. Contaduría/Auditoría Mayor.
- IV. Órganos Autónomos: 11. Instituto/Comisión de Transparencia, 12. Instituto Electoral, 13. Comisión de Derechos Humanos. V. Organismos Desconcentrados: 14. Comisión del Agua o equivalente, 15. DIF.
- V. Municipios: 16. Municipio A, 17. Municipio B y, 18. Municipio C (los 3 municipios de mayor población en cada Estado; para el Distrito Federal, las 3 Delegaciones de mayor población).

Como es evidente, los resultados del Estudio Métrica de la Transparencia en su edición 2014, aportan vastos elementos para el estudio del sistema de transparencia desde distintas perspectivas, ya sea la calidad de las normas, los órganos garantes, o la publicación de información de oficio. En lo sucesivo, analizaremos los resultados obtenidos de la dimensión usuario simulado, para los 96 municipios del país que fueron incluidos en el estudio.

II. Métrica de la Transparencia, Usuario Simulado: Municipios

La dimensión usuario simulado de Métrica de la Transparencia, valoró el proceso que un ciudadano debe enfrentar para solicitar información a las entidades públicas y las características de la respuesta que recibe. El ejercicio tiene dos grandes componentes: un análisis del proceso (los mecanismos para solicitar, la gestión de la solicitud y el tiempo de respuesta) y una valoración de la complejidad y ciertos aspectos de la calidad de la respuesta (la correspondencia entre la información recibida y lo solicitado y la idoneidad de la forma en que se elabora la respuesta) (CIDE. 2014).

Fueron presentadas 5 distintos tipos de solicitudes de información a cada uno de los 3 municipios o delegaciones de mayor población ¹ en las 31 entidades y el Distrito Federal ² (en total 96 solicitudes de información de cada tipo), lo que representa en conjunto un total de 480 solicitudes de información a los municipios o delegaciones.

Las solicitudes de información fueron presentadas en los términos siguientes ³:

1. Pregunta general sencilla: solicitó el cuadro general de clasificación archivística, la guía simple de archivos, así como el catálogo de disposición documental vigentes de la dependencia para 2012 y/o 2013.
2. Pregunta general compleja: se dividió en dos apartados y se solicitó información y/o documentos que presentaran el tipo de plataforma que utiliza la dependencia para su página web, especificando programa, versión vigente y lenguaje principal en el caso de que sea un desarrollo interno, y se solicitó información sobre el área responsable de la publicación de contenidos en el portal, así como copia del protocolo, manual, oficio o cualquier documento de regulación interna en donde se establezcan los criterios para definir el contenido del portal, así como los procesos de actualización de información.
3. Solicitud que aludía a datos personales: se solicitó información sobre si el titular de la dependencia contaba con título profesional (licenciatura, ingeniería, maestría y/o doctorado) y de ser el caso, se requirió copia del título y cédula profesional.

¹ La información sobre población y municipios de cada entidad, puede ser consultada en el portal web "Cuéntame", del Instituto Nacional de Estadística y Geografía <http://cuentame.inegi.org.mx/monografias/default.aspx?tema=me> consultado el 08 de julio de 2015.

² La base de datos de los resultados de la dimensión usuario simulado del CIDE (<http://biiaacs-dspace.cide.edu/handle/10089/17268>) presenta para los Estados de México, Tamaulipas y Guanajuato, resultados de la evaluación de 4 municipios; para efectos del presente análisis sólo fueron considerados los 3 municipios de mayor población en cada uno de esos estados, quedando fuera de este análisis los municipios de Toluca, Victoria y Guanajuato, respectivamente.

³ Las solicitudes de información 1 a 4, fueron presentadas de forma común a todos los sujetos obligados incluidos en el estudio Métrica de la Transparencia 2014 (CIDE. 2014).

4. Información de posible reserva: se solicitó el número total de personas a cargo de la vigilancia del inmueble, en el que se ubicaba el titular de la dependencia, así como los turnos y la descripción del armamento a disposición de este personal.

5. Pregunta específica para municipios y delegaciones:

1. El nombre de la dependencia, área u oficina encargada de decidir y aprobar la ubicación de topes, cierres permanentes de calle y semáforos.
2. El documento donde se establezcan los lineamientos o criterios o procesos para la toma de estas decisiones.
3. El mapa o inventario o el documento en el que se indique el número y ubicación de topes y calles permanentemente cerradas en esta demarcación.
4. El listado de solicitudes de topes de los últimos cuatro años.

III. Resultados

Respuesta a las solicitudes de información

De las 480 solicitudes de información presentadas, fueron respondidas 402 (84%):

Tipo de Solicitud	Respondidas	No respondidas
1. Pregunta general sencilla	81	15
2. Pregunta general compleja	83	13
3. Solicitud que aludía a datos personales	79	17
4. Información de posible reserva:	79	17
5. Pregunta específica para municipios y delegaciones	80	16
Total (480)	402	78

Fuente: Elaboración propia con datos de Métrica 2014.

Los municipios de Tijuana, Baja California; Carmen, Campeche; Lerdo, Durango; Uruapan, Michoacán; Bahía de Banderas, Nayarit; Heroica Ciudad de Juchitán de Zaragoza, Oaxaca; Tehuacán, Puebla y Coatzacoalcos, Veracruz no dieron respuesta a ninguna de las solicitudes de información presentadas. Las solicitudes de información fueron presentadas en su mayoría por medio del Sistema Infomex (61 municipios); 22 municipios cuentan un sistema propio para la tramitación de solicitudes de información, en 7 municipios las solicitudes de información fueron presentadas por correo electrónico, y en 6 casos más, una combinación de las anteriores.

Medio de presentación

Sistema Infomex	61
Sistema propio	22
Correo electrónico	7
Combinación de las anteriores	6
Total	96

Fuente: Elaboración propia con datos de Métrica 2014.

El plazo para dar respuesta a las solicitudes de información, se encuentra establecido en las leyes de transparencia estatales, y va de los 5 a los 20 días hábiles, sólo en dos de los casos (en los estados -y en consecuencia en los propios municipios- de Baja California Sur y Guerrero), se computa el plazo en días naturales:

Plazo de respuesta

Plazo	Estados
5 días hábiles	Jalisco
	Guanajuato
8 días hábiles	Colima
10 días hábiles	Aguascalientes
	Baja California
	Chihuahua
	Distrito Federal
	Michoacán de Ocampo
	Morelos
	Nuevo León
	Puebla
	Quintana Roo
	San Luis Potosí
	Sinaloa
	Veracruz de Ignacio de la Llave
	Yucatán

15 días hábiles	Durango	
	Estado de México	
	Hidalgo	
	Nayarit	
	Oaxaca	
	Querétaro	
	Sonora	
	Tlaxcala	
	15 días naturales	Baja California Su
	Guerrero	
20 días hábiles	Campeche	
	Chiapas	
	Coahuila de Zaragoza	
	Tabasco	
	Tamaulipas	

Fuente: Elaboración propia con datos de Métrica 2014.

De igual forma, en 29 Estados y el Distrito Federal, la legislación prevé una prórroga del plazo de respuesta a las solicitudes de información. Sólo los estados de Jalisco y Sonora no la establecen. En este sentido, el caso de Jalisco resulta paradigmático, pues es el único estado que establece un plazo máximo de respuesta de 5 días hábiles.

Plazo prórroga

Plazo	Estados
5 días hábiles	Chihuahua
	Guanajuato
	Sinaloa
7 días hábiles	Estado de México
	Colima
8 días hábiles	Aguascalientes
	Baja California
10 días hábiles	Campeche
	Coahuila de Zaragoza
15 días hábiles	Distrito Federal
	Durango
20 días hábiles	Hidalgo
	Michoacán de Ocampo
Sin Prórroga	Morelos
	Nayarit
	Nuevo León

	Puebla
	Quintana Roo
	San Luis Potosí
	Tabasco
	Tamaulipas
	Tlaxcala
	Veracruz de Ignacio de la Llave
	Zacatecas
15 días hábiles	Baja California Sur
	Guerrero
	Oaxaca
	Querétaro
	Yucatán
20 días hábiles	Chiapas
Sin Prórroga	Jalisco
	Sonora

Fuente: Elaboración propia con datos de Métrica 2014.

Plazo

El 75% de las solicitudes de información presentadas fueron respondidas dentro del plazo legal (independientemente de si se prorrogó la respuesta). Sólo 46 de los municipios respondieron las 5 solicitudes de información que les fueron presentadas en el dentro del plazo legal. Los municipios: Aguascalientes, Aguascalientes; Iguala de la Independencia, Guerrero; y Ocosingo, Chiapas respondieron las 5 solicitudes de información fuera del plazo legal.

La pregunta específica para municipios y delegaciones, fue la solicitud de información en la que mayor número de veces se solicitó prórroga:

Tipo de Solicitud	Plazo normal	Prórroga
1. Pregunta general sencilla	89	7
2. Pregunta general compleja	88	8
3. Solicitud que aludía a datos personales	84	12
4. Información de posible reserva:	87	9
5. Pregunta específica para municipios y delegaciones	79	17
Total (480)	427	53

Fuente: Elaboración propia con datos de Métrica 2014.

Fuente: Elaboración propia con datos de Métrica 2014.

Celeridad

Uno de los criterios valorados en la calidad de las respuestas otorgadas por los sujetos obligados fue el de “celeridad”, es decir, la rapidez con la cual fue entregada la respuesta al ciudadano, independientemente de la información recibida (automáticamente quedan fuera de esta consideración aquellas solicitudes de información en las que se solicitó prórroga).

De los 96 municipios evaluados, sólo 15 tienen un promedio de celeridad arriba del 0.50; es decir, entre más se acerca el resultado a 1, el tiempo de respuesta fue menor en relación al propio plazo de respuesta establecido en la normatividad estatal y viceversa.

Celeridad	
Municipio	Celeridad
Nogales	0.77
Chamotón	0.76
Ensenada	0.70
Monclova	0.68
Gómez Palacio	0.63
Comalcalco	0.58
Ciudad Valles	0.58
Cajeme	0.56
Hermosillo	0.53
Centro	0.53
Ecatepec de Morelos	0.52
Tuxtla Gutiérrez	0.52
Pachuca de Soto	0.51
Tapachula	0.50

Sin duda es deseable que los sujetos obligados no demoren la respuesta a una solicitud de información de forma innecesaria.

Líneas arriba se señaló que la legislación en Jalisco establece el menor plazo de respuesta, 5 días hábiles sin opción de prórroga, en este sentido, no es lo mismo, que uno de los municipios jaliscienses responda en el día número 5 a las solicitud de información, que responder en el último día en aquellos municipios donde la ley en la materia establece un plazo de hasta 40 días hábiles.

**Celeridad con plazo
máximo de 5 días hábiles**

Guadalajara	0.28
Tuxtla Gutiérrez	0.52
Zapopan	0.16

Fuente: Elaboración propia con datos de Métrica 2014.

**Celeridad con plazo
máximo de 40 días hábiles**

Tapachula	0.50
Tlaquepaque	0.32
Ocosingo	0.00

Fuente: Elaboración propia con datos de Métrica 2014.

Lenguaje Ciudadano

Si las solicitudes de información representan un canal de comunicación entre gobierno y sociedad, éstas deberían responderse de una forma comprensible, simple, clara y directa para el ciudadano. El estudio Métrica de la Transparencia, incluyó la evaluación del indicador lenguaje ciudadano, mismo que evalúa el cumplimiento de los principios mínimos de lenguaje ciudadano por parte del sujeto obligado. Este indicador evaluó cuatro aspectos: la no duplicación de la pregunta, el uso moderado de jerga legal, el empleo de oraciones sencillas y la ubicación de la respuesta.

El municipio que obtuvo mejor resultado en cuanto a este criterio, fue el municipio de Gómez Palacio, Durango:

Municipio	Lenguaje Ciudadano
Gómez Palacio	0.91
Acapulco de Juárez	0.89
Ahome	0.89
Mazatlán	0.89
Cajeme	0.89
Fresnillo	0.88
Ciudad Valles	0.85
Durango	0.84
Soledad de Graciano Sánchez	0.83
Cuernavaca	0.83
Guadalupe (Nuevo León)	0.83
Guadalupe (Zacatecas)	0.83
Huamantla	0.83
Municipios de Jalisco	
Tlaquepaque	0.50
Guadalajara	0.38
Zapopan	0.37

Fuente: Elaboración propia con datos de Métrica 2014.

Medio de entrega de la respuesta

En conjunto, el 73% de las respuestas a las solicitudes de información, fueron proporcionadas por medios electrónicos; en su mayoría, el 55%, por medio del Sistema Infomex, y el 18% restante por correo electrónico.

Medio de Respuesta	%
Infomex	55%
Correo electrónico (texto o documento adjunto)	18%
No hubo respuesta	12%
Sistema propio	10%
Recolección en ventanilla (cualquier persona)	2%
Recolección en ventanilla sólo por el solicitante	1%
No Aplica	1%

Fuente: Elaboración propia con datos de Métrica 2014.

Formato de respuesta

En el 71% de las respuestas a las solicitudes de información se entregó la información en un archivo electrónico, en el 12% de los casos, no hubo respuestas a la solicitud.

Formato de respuesta	%
Se proporciona un archivo electrónico	71%
No hubo respuesta	12%
En sistema o pantalla	7%

No Aplica	3%
Correo electrónico	3%
Se proporciona un vínculo (link)	3%
Físico (papel)	1%

Fuente: Elaboración propia con datos de Métrica 2014.

Tipo de Respuesta

En el 56% de los casos se entregó la información solicitada, en 13% se declaró la información como reservada y en un 8% más se declaró la inexistencia de la información:

Tipo de Respuesta	%
Entrega de información	56%
No Aplica	13%
Negativa por ser reservada	13%
Inexistencia de la información solicitada	8%
No se da trámite a la solicitud sin explicación (distinto a no respuesta)	3%
Negativa por ser confidencial	2%
No se da trámite a la solicitud por no corresponder al marco de la ley	2%
Información parcialmente confidencial	1%
Información parcialmente reservada	1%

Fuente: Elaboración propia con datos de Métrica 2014.

Índice información de obvia publicidad

Para la elaboración de este índice fueron consideradas las respuestas de las solicitudes de información consideradas como de “obvia publicidad”, es decir, las solicitudes de información 1, 2, y 5, que consideran información pública ordinaria (solicitudes 1 y 2), e información de acuerdo a las funciones de los municipios (solicitud 5). Los municipios que presentaron el mejor cumplimiento en este índice son:

Municipio	Índice
Gómez Palacio	0.89
Ciudad Valles	0.85
Durango	0.84
Nogales	0.84
Huamantla	0.82
Ensenada	0.81
Villa Álvarez	0.81
Iztapalapa	0.81
Xalapa	0.81
Colima	0.78
Municipios de Jalisco	
Zapopan	0.57
Tlaquepaque	0.56
Guadalajara	0.54

Fuente: Elaboración propia con datos de Métrica 2014.

Índice datos personales

Respecto de la solicitud de información presentada para evaluar el componente que aludía a datos personales (si el titular de la dependencia contaba con título profesional y, se requirió copia del título y cédula profesional), los sujetos obligados debieron dar un correcto trámite a la solicitud y tratamiento de los datos personales considerando: a) negar la información por tratarse de datos personales, b) solicitar el consentimiento del titular de la información para su entrega; c) en su caso, entregar versión pública de los documentos solicitados; y d) calidad de la versión pública otorgada. En este componente, el municipio que mejor evaluado fue Morelia, Michoacán.

Municipio	Índice
Morelia	0.89
Tapachula	0.85
Soledad de Graciano Sánchez	0.85
Reynosa	0.81
Calvillo	0.81
Ciudad Valles	0.8
Nuevo Laredo	0.78
Ensenada	0.77
Colima	0.77
Culiacán	0.77
Municipios de Jalisco	
Tlaquepaque	0.73
Zapopan	0.71
Guadalajara	0.51

Fuente: Elaboración propia con datos de Métrica 2014.

Índice información reservada

La solicitud de información presentada para la evaluación de la reserva de información, fue relativa a datos de seguridad (número total de personas a cargo de la vigilancia del inmueble en el que se ubicaba el titular de la dependencia, los turnos y la descripción del armamento a disposición de este personal). El índice valoró la fundamentación y motivación de la reserva de la información.

Municipio	Índice
Oaxaca de Juárez	0.93
Ecatepec de Morelos	0.92
Centro	0.92
Tuxtla	0.88
Acapulco de Juárez	0.87
Corregidora	0.86
Champotón	0.85
Cárdenas	0.85
Zamora	0.84
Gómez Palacio	0.83
Municipios de Jalisco	
Guadalajara	0.54
Tlaquepaque	0.53
Zapopan	0.53

Fuente: Elaboración propia con datos de Métrica 2014.

Índice Usuario Simulado.

El resultado de la evaluación de la dimensión usuario simulado a los municipios incluidos en el estudio muestra que Gómez Palacio, Durango fue el que atendió de mejor manera las solicitudes de información que le fueron presentadas.

El resultado final del índice de usuario simulado fue el siguiente:

Municipio	Índice
Gómez Palacio	0.82
Oaxaca de Juárez	0.82
Ciudad Valles	0.80
Ensenada	0.79
Durango	0.78
Cuatla	0.77
Nogales	0.77
Nuevo Laredo	0.76
Colima	0.76
Tapachula	0.76
Municipios de Jalisco	
Tlaquepaque	0.61
Zapopan	0.60
Guadalajara	0.53

Fuente: Elaboración propia con datos de Métrica 2014.

Por el contrario, el municipio de Iguala de Independencia, Guerrero obtuvo apenas una calificación de 0.10 en la atención de solicitudes de información. A continuación se presentan los resultados de los municipios que obtuvieron la menor calificación en el índice de usuario simulado, ello significa una baja calidad en la forma como se atienden y resuelven las solicitudes de información.

Municipio	Índice
Gustavo A. Madero	0.43
Tepic	0.42
Los Cabos	0.38
Chilpancingo de los Bravo	0.37
Matamoros	0.37
Tlaxcala	0.34
Querétaro	0.30
Santiago Ixcuintla	0.26
Zamora	0.17
Iguala de la Independencia	0.10

Fuente: Elaboración propia con datos de Métrica 2014.

IV. Conclusión

Partiendo del principio que el municipio es la base del Estado Mexicano, la heterogeneidad de los mismos representa un reto para la implementación del nuevo Sistema Nacional de Transparencia. Los 96 municipios incluidos en el Estudio Métrica de la Transparencia 2014 comparten, al menos, la característica de ser los de mayor población en cada entidad, ello supone municipios de mayor desarrollo en los que deberían prevalecer las mejores condiciones para la implementación de la política de transparencia; sin embargo, los resultados del estudio presentan una realidad muy distinta.

El 25% de las solicitudes de información fueron respondidas fuera del plazo legal, 12% de las mismas no fueron respondidas; resulta remarcable que además de este 12%, 8 municipios no respondieron ninguna de las 5 solicitudes de información que le fueron presentadas. Por otra parte, el estudio evidencia la falta de celeridad al otorgar la respuesta a las solicitudes de información y en términos generales prevalece un bajo nivel en el uso de lenguaje ciudadano en las respuestas otorgadas.

Ante la entrada en vigor de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información, las leyes estatales deberán armonizar las leyes en la materia, bajo los principios de sencillez y celeridad en beneficio de las personas. Es de esperar que con estas modificaciones a la norma, el ejercicio del derecho de acceso a la información, la transparencia en las entidades públicas y, en general, el sistema de transparencia, permita la evolución positiva del ejercicio del derecho humano de acceso a la información pública y la apertura gubernamental.

Keerem

Araza Arteaga

Politóloga por la Universidad de Guadalajara.

Actualmente es Coordinadora de Evaluación en el Instituto de Transparencia e Información Pública de Jalisco.

keerem.arauza@gmail.com

Referencias

Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C. (2014). Dimensión Usuario Simulado. Obtenido de <http://www.metricadetransparencia.cide.edu/?section=DimensionesUsuario>

Instituto Nacional de Acceso a la Información, INAI (2014). Estudios. Obtenido de <http://inicio.ifai.org.mx/Estudios/01%20Terminos%20de%20Referencia%20Metrica.pdf>

Base de Datos de la Dimensión Usuario Simulado de Métrica de la Transparencia - 2014

Ríos Cázares, Alejandra y González Aguilar, Ricardo. (2014). Base de Datos de la Dimensión Usuario Simulado de Métrica de la Transparencia - 2014 [en línea]. Distribuido por: México, D.F.: Banco de Información para la Investigación Aplicada en Ciencias Sociales: Centro de Investigación y Docencia Económicas. [07 de julio 2015], <http://hdl.handle.net/10089/17268>

CANAL

La señal de todos



udgtv.com



CANAL 44TV



@CANAL44TV



CANAL44TV

Canal 44 en: **Megacable** (canal 224),
Telecable paquete básico (canal 11) y digital (canal 144),
AxtelTV y **Totalplay** (canal 144).



Mecanismos previstos en la ley general de transparencia y acceso a la información para publicitar la información de los municipios

José Vega Talamantes

*Proyectista en el Instituto de Transparencia,
Acceso a la Información Pública y
Protección de Datos Personales del Estado
de México y sus Municipios (Infoem)*

Resumen

Este artículo aborda de forma crítica los mecanismos que la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública dispone para que los sujetos obligados, particularmente los municipios, publiquen la información a la que están obligados. De igual forma se analizan las implicaciones de la creación de la Plataforma Nacional de Transparencia, en relación con las obligaciones en materia de transparencia para los municipios.

I. Introducción

Para quienes hemos tenido el privilegio de estar involucrados en el quehacer de la transparencia y acceso a la información, no sólo opinando desde la comodidad de un despacho basados en la introspección, sino enfrentándonos a la problemática que implica la operatividad de la temática en cuestión,

PALABRAS CLAVE:

Municipio, Transparencia,
Información pública,
Normatividad, Legalidad

puede llegar a ser frustrante constatar cómo en algunos contextos, ciertos municipios aparecen con una buena nota en el tema, sin una base real.

Es durante el día a día de la labor cuando realmente podemos comprobar que la actitud de muchos de ellos es contraria a la imagen que proyectan, y que esa aparente buena fama se encuentra respaldada en el examen que se hace de su función pública, en no pocos casos, con exceso de parcialidad y/o con falta de objetividad, más que en situaciones concretas que permitan verificar apropiadamente su nivel de involucramiento y compromiso en la materia.

Esto no lo comento con la intención de auto etiquetarme como “humanista”, “activista”; por lo contrario: estoy realmente convencido de que la verdadera “víctima” de la opacidad –si se me permite ese vocablo propio de la materia penal-, es el ciudadano que más que el derecho, tiene la necesidad de estar avisado de la gestión de sus autoridades para determinar su proceder frente a ellas y en la planeación de los asuntos que conciernen a su vida privada. En ese tenor, mi objetivo es únicamente plasmar la variedad de percepciones que se pueden tener de este tema, dependiendo la óptica con que se miren y el campo desde el que se enfrenta la batalla.

Por ello, al imponerme del contenido de la convocatoria para escribir en la Revista “Caja de Cristal”, que con periodicidad cuatrimestral publica el Instituto de Transparencia e Información Pública de Jalisco (ITEI), vinieron a mi mente distintas ideas relacionadas con la temática de transparencia municipal en que se basaba dicho llamamiento.

Decidí, entonces, escribir este artículo con un contenido de reflexión respecto a una porción de la normatividad en materia de transparencia municipal, y por la fecha de emisión de la convocatoria pensé que sería óptimo realizar un estudio, aunque sea somero, de los mecanismos que la recientemente aprobada, promulgada y publicada Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (en lo sucesivo Ley General) dispone para que los sujetos obligados, y en particular los municipios, publiquen la información de su parte conforme a dicho ordenamiento.

Espero se cumpla ese objetivo con el material que a continuación se propone y se abone de forma positiva al contenido de la bien lograda y ejemplar revista convocante.

II. Antecedentes

Para los municipios cuyo desempeño en la función pública se ha marcado por la opacidad, podrían resultarles atentatorias a la autarquía constitucional de su representado las nuevas disposiciones derivadas de la Ley General, que entraron en vigor desde el 5 de mayo de 2015. Ello, incluso, tomando en consideración que la concepción del municipio como sujeto obligado en materia de transparencia y acceso a la información se dio simultáneamente al surgimiento del tema en nuestro orden jurídico nacional y quizás, solamente con mayor énfasis, desde la adición de un párrafo segundo con siete fracciones al artículo 6° constitucional¹, a través del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de julio de 2007.

Probablemente, muy a su pesar, así sentirán también la llegada de las disposiciones legales que emitan en su tiempo las legislaturas de cada una de las entidades federativas, en concordancia al nuevo régimen legal antes referido, toda vez que en cumplimiento al artículo Transitorio Primero del decreto de expedición, aquellas cuentan con un plazo de hasta un año para armonizar las leyes relativas con dicho dispositivo.

Así pues, independientemente del razonamiento de los funcionarios municipales al respecto, en muchos casos motivado por una total falta de intelección de lo que implica el alcance del concepto “municipio libre”, casi comparándolo con una especie de rebeldía hacia la Federación y la entidad federativa a la que pertenecen, más que en la verdadera razón de ser de dicha autonomía (la adopción de su régimen interior), la única realidad inminente es que con la expedición de la Ley General se prevén una serie de obligaciones compartidas por el universo de sujetos obligados, y otras específicas para el poder ejecutivo de los

¹ “1. Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, es pública...”.

municipios 2, quienes de acuerdo a los mecanismos que la propia Ley General establece no tendrán pretexto para eximirse de su cumplimiento, como enseguida se verá.

III. Contexto normativo

De previo, cabe mencionar que en un principio, en la iniciativa de Ley General se comprendía como uno de sus objetivos: "... I. Distribuir competencias entre la Federación, las Entidades Federativas y los municipios, en materia de transparencia y acceso a la información..." (Artículo 2. LGTAIP, 2015).

Posteriormente, en el dictamen de las Comisiones Unidas de Anticorrupción y Participación Ciudadana, de Gobernación, y de Estudios Legislativos Segunda, del Senado de la República, aprobado por el Pleno de esa Cámara de origen el 18 de marzo de 2015 ³, se estimó necesario modificar el contenido de la transcrita fracción I del artículo 2, para lo cual se consideró lo siguiente:

Estas Comisiones Dictaminadoras estiman imprescindible especificar que esta Ley General distribuirá las competencias entre los organismos garantes del derecho de acceso a la información, ya que podría confundirse que la Ley lleva a cabo la distribución de competencias de las administraciones de los órganos de gobierno. Asimismo, se propone eliminar a los municipios, dentro de la distribución de competencias citada, toda vez que éstos no cuentan con órganos garantes.

Con motivo de lo anterior es que el texto comentado ahora vigente dispone como el primer objetivo de la ley: "I. Distribuir competencias entre los organismos garantes de la Federación y de las Entidades Federativas, en materia de transparencia y acceso a la información", de tal manera que la distribución de competencias aprobada se refie-

re a la de los organismos garantes en la materia. Por lo mismo, quedó excluido el entorno municipal al no contar con esa clase de organismos en su estructura orgánica.

Lo hasta aquí narrado, de ninguna manera quiere decir que antes de la entrada en vigor de la Ley General el municipio había escapado a la obligatoriedad que le han venido imponiendo las legislaciones estatales en materia de transparencia y acceso a la información. Tampoco implica que debamos esperar la continuación de la opacidad en su desempeño, al no haber sido incluidos en esa distribución de competencias. Hay casos ejemplares de evaluación y vigilancia de parte de los organismos garantes ⁴.

Lo que sí persigue la reseña anterior es poner en evidencia que desde el 5 de mayo citado, aunque en la distribución de competencias aludida no se encuentren incluidos los municipios, sus obligaciones en la materia y los mecanismos para lograr su cumplimiento derivan ahora, inmediatamente después de lo dispuesto en la Carta Magna, de una norma expedida por el Congreso de la Unión la cual, al ser de carácter general, confiere la pauta para que las legislaturas estatales realicen las adecuaciones atinentes a las disposiciones legales de las entidades federativas.

De tal forma, nos encontramos en aptitud de abordar el fondo del punto a tratar que, como se adelantó, consiste en examinar en términos generales los mecanismos que la Ley General ha previsto para que los municipios cumplan con las obligaciones que dicho ordenamiento le confieren, a saber:

- a) La Plataforma Nacional de Transparencia.
- b) El sitio de internet del propio municipio obligado.
- c) El sitio de internet del organismo garante de manera subsidiaria con relación a los municipios obligados con población menor a 70,000 habitantes.

² Esa expresión es usada en el artículo 71 al referirse de manera conjunta a la federación, las entidades federativas y los municipios. Suponemos que fue utilizada para fines prácticos en el entendido de que es de explorado derecho que los municipios no gozan de una división tripartita de poderes en su régimen interior.

³ Consultable en <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=53553>

⁴ Un buen ejemplo de ello es el Padrón de Sanciones y Medidas de Apremio que elabora el ITEI. Es posible consultarlo siempre actualizado en <http://www.itei.org.mx/v3/index.php?seccion=transparencia&subsecc=art12-13>

Haciendo la aclaración de que, a fin de no extender innecesariamente este trabajo, invocamos de antemano como hecho notorio el contenido de la Ley General ⁵, por ser la base toral para el análisis que se hará a continuación, y únicamente se reproducirán textualmente las disposiciones en lo que se considere estrictamente necesario.

IV. Mecanismos previstos en la Ley General

Es preciso mencionar, de antemano, que los dos primeros mecanismos a analizar son aplicables a la totalidad de sujetos obligados. Pero por tratarse este artículo de los municipios, el enfoque será respecto a ellos en todos los casos.

a) La Plataforma Nacional de Transparencia

La Plataforma Nacional de Transparencia a que se refiere el Capítulo Único del Título Tercero de la Ley General será el espacio electrónico por excelencia para que los sujetos obligados, incluidos obviamente los municipios, cumplan con sus obligaciones en materia de transparencia y acceso a la información.

Si bien es cierto que los responsables de desarrollarla, administrarla, implementarla y ponerla en funcionamiento serán la totalidad de los organismos garantes, en ello no estarán solos ni actuarán por cuerda separada de lo que al respecto realicen sus homólogos, sino que todas esas tareas deberán hacerse de conformidad con la normatividad que todos ellos instauren en el marco del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (Sistema Nacio-

nal) del que, además de formar parte dichos organismos, también son integrantes la Auditoría Superior de la Federación, el Archivo General de la Nación y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

Pensamos que una gran parte del éxito en el cumplimiento de las obligaciones de transparencia (es difícil hablar con seriedad de porcentajes en estos casos) dependerá del correcto diseño y funcionamiento de la Plataforma Nacional de Transparencia, pues se encontrará compuesta de 4 sistemas:

- 1) De solicitudes de acceso a la información;
- 2) De gestión de medios de impugnación;
- 3) De portales de obligaciones de transparencia, y
- 4) De comunicación entre organismos garantes y sujetos obligados.

Como se ve, al menos dos de los sistemas mencionados estarán al servicio para el cumplimiento directo de las obligaciones en la materia; por una parte, el sistema de solicitudes de acceso a la información dará desahogo a todos aquellos casos en que, independientemente de si la información debe encontrarse publicada de manera proactiva o no, sea el particular quien accione a través de una solicitud, el andamiaje del derecho de acceso a la información, mientras que, por otra parte, el sistema de portales de obligaciones de transparencia tendrá por objeto que toda aquella información que deba encontrarse publicada de oficio se divulgue de manera oportuna, verificable, comprensible, actualizada y completa, precisamente sin necesidad de mediar solicitud de un particular.

Sin embargo, aun cuando será la Plataforma Nacional de Transparencia en donde descansa el mayor peso de cumplimiento de las obligaciones relativas, encontramos dos mecanismos más de respaldo a dicha plataforma.

⁵ Hecho notorio que radica en que la legislación se encuentra publicada desde el 04 de mayo de 2015 en la Edición Vespertina del Diario Oficial de la Federación.

b) El sitio de internet del propio municipio obligado

No debe confundirse la creación de la plataforma a la que nos hemos referido, con el sitio de internet del propio municipio obligado. Tampoco es correcto pensar que por cumplir con sus obligaciones en el marco de dicha plataforma, el municipio queda exento de cumplir por separado de sus obligaciones en materia de transparencia. Mientras que la primera operará como producto de la confluencia de la totalidad de los organismos garantes y demás integrantes en el marco del Sistema Nacional, el segundo mecanismo es responsabilidad directa del municipio obligado.

A fin de ilustrar lo anterior, conviene transcribir textualmente el contenido del artículo 60 de la Ley General que dispone: “Las leyes en materia de transparencia y acceso a la información, en el orden federal y en las Entidades Federativas, establecerán la obligación de los sujetos obligados de poner a disposición de los particulares la información a que se refiere este Título en los sitios de Internet correspondientes de los sujetos obligados y a través de la Plataforma Nacional” (énfasis del autor).

De lo acabado de copiar se desprende que al utilizar la conjunción “y”, la obligación de los municipios de poner a disposición la información se satisface cabalmente sólo si se publica a través de su sitio de internet y de la Plataforma Nacional de Transparencia; no nada más en uno de esos medios. Lo anterior queda corroborado con el hecho de que el artículo 64 de la Ley General dispone que la página de inicio de los portales de internet de los sujetos obligados deberá contar con un vínculo de acceso directo al sitio donde se encuentra la información pública relativa, el cual deberá contar con un buscador.

Como corolario de lo anterior, destaca que conforme a los artículos transitorios octavo y duodécimo del decreto de expedición de la Ley General, el Sistema Nacional cuenta con un año para expedir los lineamientos para la implementación de la Plataforma Nacional de Transparencia, y que una vez expedidos dichos lineamientos, los sujetos obligados cuentan con otro año para incorporarse a ella, lo que refuerza aún más que las obligaciones de publicar la información en dicha plataforma y en el sitio de

internet son independientes en su génesis y cumplimiento, y no se excluyen mutuamente.

De ahí que sea dable concluir que independientemente del funcionamiento de la Plataforma Nacional de Transparencia, en el ámbito municipal cada sujeto obligado deberá tener el cuidado de operar adecuadamente su propio sitio de internet para que la información se encuentre en él de manera oportuna, verificable, comprensible, actualizada y completa, sin tomar como pretexto si la mencionada plataforma se encuentra operando o no de forma óptima.

c) El sitio de internet del organismo garante de manera subsidiaria en relación a los municipios obligados con población menor a 70,000 habitantes

Esta es una excepción al punto anterior con una característica fundamental: es posible de acuerdo a una cualidad concreta del municipio de que se trate. Para corroborar el anterior aserto, conviene transcribir de forma textual el contenido de los párrafos primero y tercero del artículo Transitorio Décimo que establece:

Décimo. Sin perjuicio de que la información que generen y posean es considerada pública, de conformidad con lo señalado en la presente Ley General y que le son aplicables los procedimientos, principios y bases de la misma; en tanto el Sistema Nacional emite los lineamientos, mecanismos y criterios correspondientes para determinar las acciones a tomar, los municipios con población menor a 70,000 habitantes cumplirán con las obligaciones de transparencia de conformidad con sus posibilidades presupuestarias.

...

Dichos municipios podrán solicitar al Organismo garante de la Entidad Federativa correspondiente, que, de manera subsidiaria, divulgue vía Internet las obligaciones de transparencia correspondientes.

De la lectura del primer párrafo del numeral en comento pareciera que mientras el Sistema Nacional emite los lineamientos aplicables, los municipios con una población menor a 70,000 habitantes encontrarían la justificación perfecta para incumplir con sus obligaciones de transparencia, apoyándose en cuestiones meramente presupuestales. Dicho de otro modo: si se lee de forma aislada ese párrafo se podría concluir que la “insuficiencia” de su presupuesto sería “suficiente” para evadir las obligaciones que les impone la Ley General.

Es en el tercer párrafo en que el legislador, de algún manera, acotó el alcance de lo anterior, previendo la posibilidad de que los municipios que se encuentren en esa hipótesis, soliciten el auxilio del organismo garante, que a través de su propio portal de internet divulgue la información de los municipios.

Aunque la redacción del precepto permite concluir que la solicitud al organismo garante es potestativa, pues textualmente dice que los municipios “podrán” solicitar a aquel la divulgación vía internet las obligaciones de transparencia correspondientes, tampoco representa una vía de escape para los municipios obligados por lo que, insistimos, se trata de una opción más con que cuentan algunos municipios para cumplir con las disposiciones de la Ley

General. Dicho numeral pudiera tener lo anterior como crítica, pero no por esa razón desaparece la posibilidad de apelar a la buena voluntad de los municipios que se encuentren en ese caso para atender sus compromisos en la materia.

V. Conclusión

El diseño normativo en vigor desde el 5 de mayo de 2015 (aun cuando pudiera ser perfectible como cualquier norma de reciente creación), y las indispensables adecuaciones que conforme a él deban hacer las legislaturas estatales, en el ámbito de atribuciones, no deja espacios para la opacidad en general, menos aún a los municipios.

Es cierto que otras disposiciones transitorias diferentes a las que se abordaron en este artículo marcan diversos tiempos y modalidades para hacer exigibles paulatinamente las obligaciones de transparencia a los municipios; sin embargo, tarde o temprano los entes municipales deberán asumir que la opacidad en el desempeño de sus funciones únicamente podrá ser invocada como cosa del pasado y que la normalidad será el acatamiento del principio de máxima publicidad.

Que así sea para la posteridad.



José

Vega Talamantes

Lic. en Derecho. Proyectista en el Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de México y sus Municipios (Infoem). Estudiante del derecho de transparencia y acceso a la información pública.

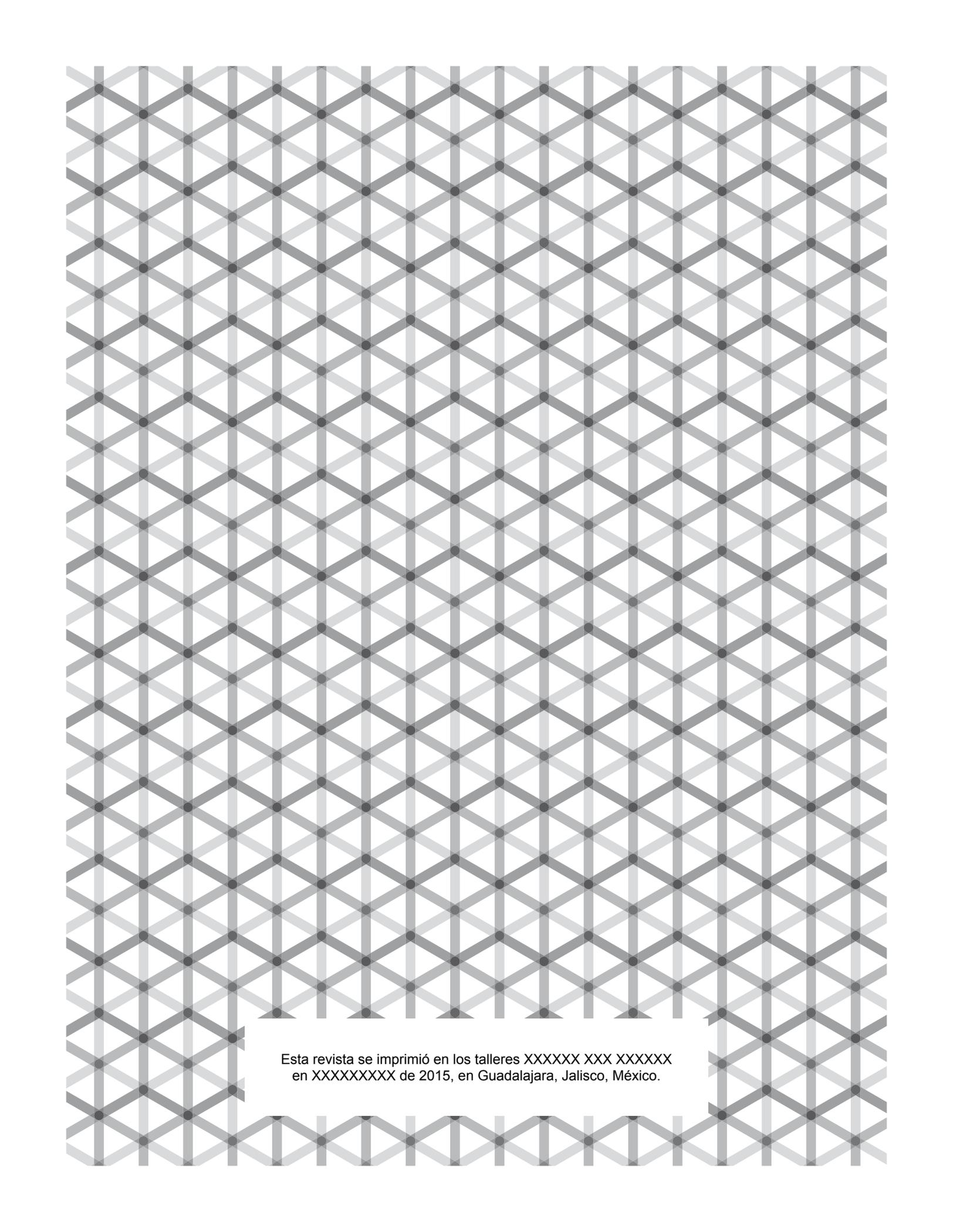
vegalic@hotmail.com

Referencias

Decreto por el que se adiciona un segundo párrafo con siete fracciones al Artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2007). México: Diario Oficial de la Federación. Disponible en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4994148&fecha=20/07/2007 (2015, 28 de mayo).

Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (2015). México: Diario Oficial de la Federación, Edición Vespertina. Disponible en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5391143&fecha=04/05/2015 (2015, 29 de mayo).

Senado de la República. (2015). Dictamen de las Comisiones Unidas de Anticorrupción y Participación Ciudadana, de Gobernación y de Estudios Legislativos, Segunda, con proyecto de decreto por el que se expide la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Disponible en <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=53553> (2015, 29 de mayo).



Esta revista se imprimió en los talleres XXXXXX XXX XXXXXX
en XXXXXXXXXX de 2015, en Guadalajara, Jalisco, México.

Estación Central

El programa más plural,
incluyente y transparente
de la televisión

Conduce Begoña Lomelí

@c7_EstCentral

LUNES A VIERNES
17:00 HRS.



APP C7JALISCO

MULTIPLATAFORMA DIGITAL **C7 JALISCO**     

TDT **25.1** // 96.3 FM // PUERTO VALLARTA **CANAL 13** // CIUDAD GUZMÁN **CANAL 12**

Búscalo en:    

www.c7jalisco.com     

MULTIPLATAFORMA
DIGITAL
C7 JALISCO