

## **Aproximaciones a la transparencia en los municipios de Jalisco: una mirada desde CIMTRA**

Por José Bautista Farías

En el presente artículo se ofrecen los resultados de la última evaluación de transparencia realizada a diez municipios del estado de Jalisco, por el colectivo Ciudadanos por Municipios Transparentes – Jalisco (CIMTRA); se define el término transparencia desde diferentes visiones y se expone la metodología que utiliza para “medir” la transparencia en el ámbito municipal.

A diferencia de otras metodologías de evaluación de transparencia a gobiernos locales, la implementada por CIMTRA no se limita a los aspectos normativos (contemplados en la ley de transparencia) sino que incluye también indicadores relacionados con la participación ciudadana en los espacios y programas gubernamentales, así como la atención que se otorga a los ciudadanos, entre otros aspectos. Asimismo, en cada una de las preguntas se buscan evidencias objetivas que respalden las respuestas de cada indicador, es decir, no se parte de la “percepción” que tienen los ciudadanos o las autoridades sobre los diferentes aspectos a evaluar, sino de los datos o información que las autoridades ponen a la vista de los ciudadanos.

### **¿Qué se entiende por transparencia?**

La transparencia es un término con varias acepciones dependiendo de los contextos, ubicaciones y visiones de los diferentes actores involucrados. Para algunos sectores gubernamentales la transparencia es una especie de “vitrina” donde se expone información generada y/o resguardada por las diversas áreas de la administración pública, el recurso utilizado por este sector es Internet y,

más concretamente, las páginas web. Para los organismos civiles, la transparencia es un derecho ciudadano y, una obligación del Estado proporcionar información de sus actos y decisiones. De acuerdo con la Ley de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco (LTIPEJ), por transparencia se entiende un “conjunto de disposiciones y actos mediante los cuales los sujetos obligados tienen el deber de poner a disposición de las personas solicitantes la información pública que poseen y dan a conocer, en su caso, el proceso y la toma de decisiones de acuerdo a su competencia, así como las acciones en el ejercicio de sus funciones” (Artículo 7, fracción VII).

De acuerdo con la citada ley, la transparencia no se limita a la información contenida en documentos (expedientes, reportes, estudios, actas, resoluciones, oficios, correspondencia, acuerdos, circulares, directrices, contratos, convenios), sino también al proceso y la toma de decisiones en donde debiera exponerse los motivos y argumentos que la sustentan. Esto es importante porque permitiría acceder no sólo a datos, sino también (en teoría) a los razonamientos que soportan las decisiones públicas.

De acuerdo con la normatividad en Jalisco, la información pública se clasifica en: a) información fundamental o de libre acceso, esto es, aquella que por ley debe ponerse a la vista del ciudadano sin necesidad de ser requerida; b) información reservada, se refiere a la información que al darse a conocer puede poner en riesgo la seguridad del Estado o de personas que trabajan en áreas estratégicas (seguridad pública, administración de justicia, relaciones internacionales), por ello se establece un plazo para difundirse (máximo diez años en el caso de Jalisco), y c) información confidencial, alude a datos personales que se encuentran las dependencias gubernamentales y que requieren de la autorización de los titulares para su difusión o distribución.

Dentro de los sujetos obligados por la LTIPEJ destacan, entre otros, los ayuntamientos; en el artículo 13 se es-

tablece una relación de la información fundamental o de libre acceso que deben de publicar las instituciones y organismos que reciben y/o administran recursos públicos; así como en el artículo 17 se amplía y especifica un conjunto de documentos e información que los gobiernos municipales deben difundir, sin necesidad de ser requerida, entre éstos se encuentran: los planes municipales de desarrollo, los programas operativos anuales, las actas de las sesiones del cabildo, los ingresos municipales por concepto de participaciones estatales y federales, etc.

Como es sabido, el municipio es el órgano de gobierno más cercano a los ciudadanos y de él depende un conjunto de disposiciones administrativas para operar negocios, recibir servicios, obtener licencias de construcción, negocios, servicios, etcétera, que son fundamentales para el desarrollo de la vida económica y social de las personas y los centros de población. Por ello, el conocer qué informan las autoridades municipales a los ciudadanos, cómo se comunican con la sociedad, cómo la involucran en el funcionamiento de sus programas y cómo atienden a los ciudadanos, resulta de vital importancia.

### **La metodología CIMTRA**

En julio de 2002, se conformó el programa “Ciudadanos por Municipios Transparentes”,<sup>1</sup> conocido como CIMTRA, el cual elaboró una herramienta (conocido como CIMTRA-básico) para “medir” la transparencia de los gobiernos locales. En abril de 2004, se constituyó en Jalisco el capítulo de este organismo en la entidad –denominado CIMTRA-Jalisco– y desde esta fecha se ha evaluado a los municipios de la Zona Metropolitana de Guadalajara (ZMG) así como del interior del Estado.<sup>2</sup>

---

1. CIMTRA Nacional se conformó por: el Centro de Estudios Municipales Heriberto Jara, AC (CESEM); Alianza Cívica, AC; Locallis, SC; Vertebra y la Asociación Internacional de Administración de Ciudades y Condados (ICMA).

2. Los organismos que conforman CIMTRA-Jalisco son: ACCEDDE, Desarrollo Local, AC; COPARMEX-Jalisco; Nuestra Tierra, AC; Tu y Yo en Sinergia, AC y el ITESO.

El objetivo de CIMTRA es evaluar y fomentar la transparencia en los gobiernos locales para mejorar el marco normativo en la materia, así como propiciar la rendición de cuentas y mejores prácticas en la administración y gestión municipal. A partir de 2008, la herramienta CIMTRA-básico incorporó nuevos aspectos a evaluar y eliminó otros, dando lugar a un nuevo cuestionario (más exigente) denominado CIMTRA-Municipal. La evaluación se realiza a través de la aplicación de un cuestionario que contiene 37 indicadores en tres campos: i) información ciudadana, ii) comunicación gobierno –sociedad y iii) atención ciudadana. Los aspectos (agrupados en nueve bloques) que se consideran son los siguientes:

Información Ciudadana	Comunicación Gobierno- Sociedad	Atención Ciudadana
1. Bloque de Gastos 2. Bloque de Obras 3. Bloque de Bienes y Usos 4. Bloque Administración 5. Bloque Urbanismo	6. Bloque Consejos Ciudadanos 7. Bloque Participación Ciudadana 8. Bloque de Cabildo	9. Bloque Atención Ciudadana

En términos generales, la evaluación de los municipios se realiza de la siguiente manera: contacto y capacitación de grupos locales; aplicación del cuestionario: a) inventario de documentos que están a la vista del ciudadano en las páginas web y b) revisión y registro de información impresa accesible al ciudadano (periódico mural, gaceta municipal, prensa local, reglamentos, etc.); presentación de resultados a las autoridades; y difusión de resultados.

La calificación se otorga a través de puntuaciones que oscilan de cero a cien, donde cero es opacidad total y cien máxima transparencia. A continuación se presentan los resultados que arrojó la evaluación que se realizó a diez municipios de Jalisco: cinco de la ZMG y cinco del interior del estado.

### **Resultados de la evaluación de transparencia en los gobiernos municipales de Jalisco**

La evaluación se llevó a cabo durante los meses de septiembre y octubre de 2009. En la *tabla 1*, se presentan a los municipios incluidos, así como los presidentes municipales y la población de cada uno.

Tabla 1. Municipios evaluados en transparencia.

Municipio	Presidente Municipal	Población (INEGI 2005)
1. Guadalajara	Juan Pablo de la Torre Salcedo	1'600,940
2. Zapopan	Juan Sánchez Aldana	1'155,790
3. Tlaquepaque	Ma. Del Rosario Velázquez Hernández	563,006
4. Tonalá	Jorge Luis Vizcarra Mayorga	408,729
5. Tlajomulco	J. Antonio Tatengo Ureña	220,630
6. Puerto Vallarta	Francisco Javier Bravo Carbajal	220,368
7. El Salto	José Alberto Contreras Díaz	111,436
8. Zapotlán el Grande	Dagoberto Moreno Leal	96,050
9. Zapotlanejo	J. Julián de la Torre Álvarez	55,827
10. Tamazula de Gordiano	Julio César Ruíz González	35,987
	<b>Total</b>	<b>4'468,763</b>

(Los resultados de la evaluación en transparencia se presentan en la tabla 2, desagregada por bloques con la finalidad de facilitar el análisis y la comparación entre los municipios)

Bloque	Tamazula	Zapopan	Zapotlanejo	Tlaquepaque	Guadalajara
<b>Gastos</b>	57%	67%	43%	52%	76%
<b>Obras</b>	61%	78%	83%	78%	61%
<b>BienesUsos</b>	41%	59%	35%	94%	59%
<b>Administración</b>	81%	84%	87%	55%	45%
<b>Urbanidad</b>	80%	60%	60%	60%	40%
<b>Consejos</b>	76%	10%	81%	14%	48%
<b>Participación Ciudadana</b>	90%	80%	40%	100%	40%
<b>Cabildo</b>	63%	100%	88%	63%	50%
<b>Atención Ciudadana</b>	92%	100%	100%	100%	100%
<b>Calificación</b>	71.2%	71.1%	68.6%	68.4%	57.7%

Tabla 2.1. Resultados de transparencia en municipios de Jalisco.

Desde una mirada general, los municipios tienen más fortalezas –y, por consiguiente, obtienen una mayor puntuación– en el bloque de atención ciudadana (oficinas de atención, información sobre servicios, etc.) donde encontramos el promedio de calificación más alto, (79.9%); seguido por el bloque de cabildo (sesiones públicas y abiertas, difusión de las actas, etc.), con promedio de 72.7% y en tercer lugar –aunque con un claro descenso– se ubica el bloque de participación ciudadana (reglamento de participación, integración y funcionamiento de comités vecinales, etc.) con promedio de 52% de calificación.

En contraste, las áreas más opacas corresponden a los bloques de: consejos ciudadanos municipales, con promedio de 26.3%, lo que significa que en la mayoría de los casos la integración de estos consejos se hace de manera

Bloque	Tlajomulco	Tonalá	Puerto Vallarta	Zapotlán el Grande	El Salto
Gastos	10%	5%	24%	0%	0%
Obras	0%	0%	0%	0%	0%
BienesUsos	29%	35%	29%	0%	0%
Administración	13%	19%	13%	16%	0%
Urbanidad	40%	0%	0%	0%	0%
Consejos	24%	0%	10%	0%	0%
Participación Ciudadana	50%	60%	40%	20%	0%
Cabildo	50%	75%	75%	100%	63%
Atención Ciudadana	92%	69%	31%	69%	46%
Calificación	34.2%	29.3%	24.6%	22.8%	12.1%

*Tabla 2.2 Resultado de transparencia en municipios de Jalisco.*

discrecional (sin convocatoria pública) y sin la debida reglamentación de su conformación, funcionamiento y renovación; le siguen el bloque de urbanismo con promedio de 34%, que se refiere a la información sobre la autorización de nuevos fraccionamientos y datos de las constructoras, así como los cambios de uso del suelo (sólo Tamazula de Gordiano y Zapopan informan sobre estos tópicos); en tercer lugar (en opacidad) se ubica el bloque de gastos, con promedio de 33.4%, el rubro que destaca es la ausencia de información sobre el gasto del cuerpo edilicio y el monto de las ventas de los proveedores (sobre este último aspecto, sólo Guadalajara y Tamazula de Gordiano informan a este respecto).

### **A manera de conclusión**

De los diez municipios evaluados en transparencia, con la herramienta CIMTRA-Municipal, sólo cuatro aprobaron: Tamazula, con la calificación más alta de 71.2 (de cien posibles), seguido de Zapopan con 71.1, Zapotlanejo con 68.6 y Tlaquepaque con 68.4. De los municipios reprobados, El Salto obtuvo la calificación más baja con 12 puntos, seguido de Zapotlán el Grande (Ciudad

Guzmán) con 22.8 y Puerto Vallarta con 24.6. Guadalajara obtuvo una calificación reprobatoria con 57.7 puntos.

Las nuevas administraciones municipales –a partir de enero de 2010- enfrentarán el reto de elevar los niveles de transparencia y eficiencia en sus respectivos gobiernos; si se logra esto, en teoría, se incrementaría la confianza y participación de los ciudadanos en los asuntos públicos y con ello la posibilidad de exigir cuentas a las autoridades y mejorar nuestra incipiente democracia. Estamos aún lejos de que esto sea una práctica recurrente por parte de las autoridades municipales, de la sociedad civil –y no sólo del gobierno- depende que avancemos en éste y otros temas.