



Las Unidades de Transparencia en la Zona Metropolitana de Guadalajara

Vania Estelí Tirado Morales *
(México)

Abstract

La autora presenta un estudio sobre el grado de institucionalización de la política de transparencia en el Estado de Jalisco, particularmente la Zona Metropolitana de Guadalajara. En su estudio, utiliza indicadores como el presupuesto asignado, el número de solicitudes de información y el tamaño de la estructura organizacional que da cumplimiento a la política, por lo que su estudio se centra en las Unidades de Transparencia de los seis municipios analizados.

Palabras clave

Transparencia, Zona Metropolitana de Guadalajara, acceso a la información, ciudadanía, municipios.

1. Introducción

El presente artículo tiene como objetivo ofrecer un panorama general de cómo funcionan las Unidades de Transparencia (UT) en el ámbito municipal. Concretamente se estudió a las UT de la Zona Metropolitana de Guadalajara (ZMG) que comprende los municipios de Guadalajara, Zapopan, Tlaquepaque, Tonalá, Tlajomulco de Zúñiga y El Salto.

El periodo que se analizó abarcó del 1 de enero al 31 de diciembre de 2009. El análisis se efectuó a partir de diversas variables, como su naturaleza jurídica, su funcionamiento y atribuciones. Otra variable analizada versó sobre recursos financieros, para de ahí

* Académica de El Colegio de Jalisco. Coautora del Índice de Evaluación de las Leyes de Fiscalización Superior (Estatual y Municipal) del año 2007 y 2008, así como del comparativo internacional de las Entidades Fiscalizadoras, caso México.

analizar diversos elementos como el presupuesto asignado al área de transparencia y gasto en nómina. Por último se revisó la cobertura de solicitudes de información.

Los datos elaborados se obtuvieron a través de solicitudes realizadas mediante el Sistema Infomex¹ durante el mes de mayo de 2010 y de visitas realizadas a los portales de *internet* de los Ayuntamientos.

Uno de los principales hallazgos del trabajo radicó en que existe una relación entre el tamaño del gobierno municipal y la importancia de la transparencia que se da en los Ayuntamientos, tanto en el presupuesto destinado a las UT como la cantidad de solicitudes de información que recibe cada sujeto obligado.

Los trabajos realizados sobre transparencia se han enfocado en calificar o evaluar a las dependencias de los diferentes niveles y ámbitos de la administración pública, los cuales nos ofrecen una idea de qué tan avanzadas se encuentran unas en relación a otras durante el ejercicio del otorgamiento de información. Sin embargo, son pocos los estudios en los que se hace una descripción sobre el funcionamiento al interior de las dependencias con relación al tema de la transparencia, y que es precisamente el propósito de este texto.

2. Las UT en la ZMG

De acuerdo con el artículo 82 de la Ley de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco (LTIPEJ), todos los municipios cuentan con una UT que sirve de enlace entre el ciudadano y la dependencia de gobierno de la cual se quiera conocer información, por lo tanto, es aquí donde llegan las solicitudes de los ciudadanos y donde se encargarán de recabar la información requerida.

¹ www.infomex.org.mx En esta página se puede conocer el procedimiento de solicitudes de información a través de internet.

2.1 Naturaleza jurídica y estructura

En Jalisco el derecho a la información se encuentra garantizado en su Constitución Política en los artículos 4 y 9. En el artículo 7 fracción VIII de la LTIPEJ, se señala que las UT son la instancia creada al interior de cada una de las entidades que, de acuerdo a la normatividad aplicable, conforman la estructura orgánica de los sujetos obligados y con atribuciones conferidas por la misma Ley. En el artículo 59 se menciona que serán un vínculo entre el solicitante y los sujetos obligados en todo lo que se refiera al derecho a la información.

La LTIPEJ en el artículo 83 indica que las atribuciones y funciones de las UT son recabar y difundir la información pública de carácter fundamental; remitir las solicitudes que contengan información que no haya sido clasificada previamente; recibir y dar trámite a las solicitudes de acceso a la información; auxiliar a los particulares en la elaboración de solicitudes; realizar los trámites internos necesarios para entregar la información solicitada; establecer los procedimientos internos que aseguren la mayor eficiencia en la gestión de las solicitudes de información; capacitar al personal necesario de los sujetos obligados para recibir y dar trámite a las solicitudes; informar al Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública sobre la negativa de entrega de información por parte de algún servidor público; y llevar un registro de las solicitudes de información.

El artículo 9 de la LTIPEJ señala que el titular de los sujetos obligados deberá emitir un reglamento en materia de transparencia e información pública para cada una de las entidades, aquí encontramos que solamente Tlajomulco y El Salto no cumplieron la disposición.

De los municipios que cuentan con reglamento sobre transparencia solo en el caso de Tlaquepaque existe una definición sobre transparencia y UT.

En cuanto al fundamento de las UT al interior de los Ayuntamientos encontramos que en algunos casos son reconocidas en los reglamentos orgánicos respectivos, como en Guadalajara, Tlaquepaque y Tonalá. Mientras que en Zapopan, Tlajomulco y El Salto no se encontró el fundamento en sus reglamentos.

Las atribuciones y facultades de las UT aparecen estipuladas solo en los casos de Guadalajara a través del Reglamento Orgánico Municipal y en el Reglamento de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Municipio de Guadalajara; y en Tlaquepaque en su Reglamento de Transparencia e Información Pública.

Las UT son una oficina que depende de la Secretaría General (SG) del Ayuntamiento, en algunos casos se estipula en sus Reglamentos Orgánicos como en Guadalajara, Tlaquepaque y Tonalá.

2.1.1 Consejos Ciudadanos de Transparencia

Información relevante respecto a la transparencia en los municipios se refiere a la integración de Consejos Ciudadanos de Transparencia (CCT), los cuales representan un vínculo entre la ciudadanía y el gobierno. Estos consejos los encontramos únicamente en Guadalajara y Zapopan. En cada caso contaron con un reglamento en donde se acordó su forma de operar. En Guadalajara y Zapopan se estableció que gozarían de autonomía técnica, de gestión y plena independencia para ejercer sus atribuciones, por lo tanto, no formarían parte del Ayuntamiento ni de las dependencias y entidades de la administración pública municipal. Los consejeros son representantes de la sociedad civil y para elegirlos se extiende una convocatoria pública abierta a la sociedad en general, una vez que se tienen los candidatos estos son electos por el pleno del Ayuntamiento a través de votación. En Guadalajara se eligen dieciséis consejeros y en Zapopan nueve. En Guadalajara el periodo de los consejeros es de cuatro años, mientras que en Zapopan es de tres años iniciando su gestión a mitad del periodo del gobierno municipal.

2.2 Recursos financieros

Para describir el funcionamiento de la transparencia a partir de los recursos financieros, tomamos en cuenta información relacionada con el presupuesto de egresos, esto porque “en el presupuesto se expresan de manera tangible los objetivos, los compromisos y las prioridades que tienen los gobernantes (Hofbauer y Crespo 2005:38)”, encontrando así

qué áreas son las de mayor importancia para las autoridades de la ZMG, y observamos en qué lugar se sitúa la transparencia dentro de las prioridades del sujeto obligado.

Todos los Ayuntamientos estudiados contaron con sus respectivas UT. Sin embargo, al solicitarles información sobre el presupuesto destinado a la misma, sólo Guadalajara respondió. El resto de los municipios indicaron que dicho presupuesto dependía de la SG y no tenían información sobre la cantidad destinada para esta dependencia.

Por lo que se refiere a la estructura organizativa, en promedio tres a cuatro personas trabajan en esta área, con excepción de Guadalajara con ocho personas, de ahí que esta última sea la que destinó mayor gasto en pago de nómina. En El Salto, el porcentaje que se presupuestó a la nómina es mayor debido a que las labores de la UT las realizó personal de la SG y no hubo personal destinado para las tareas del área mencionada. Ver tabla número 1.

Tabla 1.
Relación presupuesto y gasto destinado a nómina

Ayuntamiento	Presupuesto total del municipio para el año 2009	Gasto en nómina para la UT durante el año 2009	% del presupuesto destinado a nómina de la UT
Guadalajara	\$4,526,555,208.00	\$1,816,062.65	0.04
Zapopan	\$3,883,915,940.00	\$913,296.24	0.02
Tlaquepaque	\$1,206,331,405.00	\$539,386.88	0.04
Tonalá	\$639,793,371.00	\$474,296.53	0.07
Tlajomulco de Zúñiga	\$1,153,947,135.62	\$386,017.44	0.03
El Salto	\$264,614,376.00	\$2,125,453.00	0.80

Fuente: elaboración propia con base en solicitudes de información.

3. El trabajo en las UT

3.1 Solicitudes de información

Durante el año 2009 se atendieron un total de 6,275 solicitudes de información en los municipios que integran la ZMG². Zapopan fue el Ayuntamiento que presentó el mayor

² No se incluyó Tlajomulco de Zúñiga debido que al solicitarle la información mencionó que no contaba con ella.

porcentaje de solicitudes recibidas y El Salto el de menor cantidad. En la tabla número 2 observamos que en Guadalajara y Zapopan se concentró el mayor número de solicitudes que se realizaron a los Ayuntamientos de la ZMG.

Al comparar la cantidad de solicitudes de información que se recibieron por cada UT y el gasto en nómina, encontramos que en El Salto la relación solicitud de información y nómina fue mayor, seguido de Tlaquepaque, Tonalá y Guadalajara. Mientras que en Zapopan esta relación fue menor, porque fue el municipio que mayores solicitudes de información registró, lo anterior puede observarse en la tabla siguiente.

Tabla 2
Solicitudes de información y su costo

Ayuntamiento	Número de solicitudes de información tramitadas	Gasto en nómina	Costo de solicitud de información
Guadalajara	2456	\$1,816,062.65	\$739.44
Zapopan	2657	\$913,296.24	\$343.73
Tlaquepaque	501	\$539,386.88	\$1,076.62
Tonalá	522	\$474,296.53	\$908.61
Tlajomulco de Zúñiga	N/D	\$386,017.44	N/D
El Salto	139	\$2,125,453.00	\$15,291.03

Fuente: elaboración propia con base en solicitudes de información. Los datos para Tlajomulco no se incluyen debido que al solicitarle la información mencionó que no contaba con ella.

Durante el año 2009 los temas más solicitados en los Ayuntamientos de la ZMG fueron los relacionados con padrón y licencias y obras públicas, áreas en las que los actos de corrupción son mayores.

3.2 Usuarios – Perfil

Por género, los actores que realizaron mayores solicitudes de información a las UT fueron hombres, al registrar un 60% de solicitudes a los Ayuntamientos analizados y cerca del 40% la realizaron mujeres, como queda señalado en la Tabla número 3.

Los Ayuntamientos de Guadalajara, Zapopan, Tlaquepaque, Tonalá y Tlajomulco, recibieron un mayor número de solicitudes de hombres, mientras que en El Salto fueron mujeres las que en mayor medida hicieron uso de este derecho.

Tabla 3
Solicitudes de información por género

Ayuntamiento	Población total de hombres	Población total de mujeres	Solicitudes formuladas por hombres	Solicitudes formuladas por mujeres
Guadalajara	765,701	835,239	3104	1801
Zapopan	563,020	592,770	1046	597
Tlaquepaque	276,892	286,114	290	183
Tonalá	207,070	201,659	257	197
Tlajomulco de Zúñiga	109,677	110,953	410	199
El Salto	55,621	55,815	32	47

Fuente: elaboración propia con base en solicitudes de información.

La diferencia entre las solicitudes de información tramitadas entre hombres y mujeres es mayor en Guadalajara, Zapopan, Tlaquepaque y Tlajomulco, en las cuales más de la mitad del total fueron formuladas por hombres. El caso de Tonalá reflejó un comportamiento relativamente homogéneo, al no ser tan marcada la diferencia como en los casos anteriores. Es importante subrayar que en Guadalajara, Zapopan, Tlaquepaque, Tlajomulco y El Salto la población de mujeres fue mayor que la de hombres, sin embargo las solicitudes emitidas por hombres fue superior.

En la tabla número 4 se muestra la relación de solicitudes de información por ocupación, en donde observamos que profesionistas y estudiantes realizaron mayor número de peticiones de información; dentro del grupo de estudiantes, el mayor número de solicitudes se concentró en los municipios de Guadalajara y Zapopan. Lo mismo sucedió con los profesionistas, ya que los mismos Ayuntamientos registraron el mayor número de solicitudes de información.

Por otro lado, profesores y periodistas son los que menores solicitudes efectuaron. En los casos de Tlaquepaque, Tonalá y Tlajomulco de Zúñiga mostraron un comportamiento similar en el número de solicitudes de información formuladas.

Es importante resaltar que los servidores públicos no figuraron entre el grupo que realizó mayores solicitudes de información. Los servidores públicos de Tlaquepaque y Tonalá realizaron la menor cantidad. Guadalajara fue el municipio que encabezó las solicitudes de información formuladas por servidores públicos.

Tabla 4
Solicitudes de información por ocupación

	Estudiante	Periodista	Profesionista	Profesor	Servidor público	Otros
Guadalajara	716	184	868	114	303	227
Zapopan	438	199	579	75	150	95
Tlaquepaque	160	35	159	15	28	41
Tonalá	134	31	153	10	38	44
Tlajomulco de Zúñiga	89	30	164	12	71	64
El Salto	19	1	36	2	4	14
Total	1556	480	1959	228	594	485

Fuente: elaboración propia con base en solicitudes de información.

Por nivel de estudios en la tabla número 5 se muestra que, más del 60% de personas que solicitaron información tuvieron niveles de estudios de educación superior, poco más del 25% presentaron nivel de preparatoria, y por debajo del 6% se encontraron personas con nivel de primaria, secundaria y otros estudios. Lo que significó que en la medida en que el nivel de estudios es mayor, las personas tienen mayor conocimiento de que la información gubernamental es pública y por lo tanto ejercieron el derecho de solicitarla.

Tabla 5
Solicitudes de información por nivel de estudios

	Primaria	Secundaria	Preparatoria	Ninguno	Educación superior	Otro
Guadalajara	32	23	99	5	275	6
Zapopan	6	12	98	4	174	7
Tlaquepaque		6	17		47	
Tonalá	2	8	16	2	58	1
Tlajomulco de Zúñiga	1	2	10	1	38	
El Salto						
Total	41	51	240	12	592	14

Fuente: elaboración propia con base en solicitudes de información. El Salto respondió que no contaba con la información.

3.3 Otros datos sobre el ejercicio de la transparencia en los municipios

Al realizar una revisión por los portales de *internet* de los municipios, encontramos que la página de El Salto presenta escasa información, datos que deberían ser publicados en su portal como aspectos normativos, leyes, reglamentos o información financiera no se encontró.

Los Ayuntamientos de Guadalajara, Tonalá y El Salto no contaron con un registro de personas que visitaron el portal durante el periodo para el cual se recolectó la presente información, solamente la página *web* del Ayuntamiento de Zapopan presentó un portal para la UT con un contador de visitantes.

Ninguno de los municipios analizados presentó fecha de última actualización en su portal, ya que como menciona Kaufman en los atributos de la transparencia, la información deberá ser oportuna y confiable, lo que significa ser actualizada constantemente, sin embargo, al analizar los portales observamos que en ninguno se indicó la fecha de última actualización, por lo que la información ahí publicada no sabemos si es reciente y los datos que ahí presentaron podrían no ser actuales.

4. Conclusiones

No se puede negar que se han logrado avances importantes en materia de transparencia en el ámbito municipal. En términos básicos de publicación de la información, los gobiernos municipales cumplen con lo que establece la LTIPEJ, sin embargo, se encuentran fallas en cuanto a la delimitación de funciones y atribuciones de las UT de los ayuntamientos.

Hay rezagos importantes en los municipios analizados, los sujetos obligados de las UT no cuentan con estadísticas respecto a la transparencia, como solicitudes de información recibidas durante un periodo, número de recursos interpuestos, recursos sobreseídos, información entregada por medio electrónico, información solicitada que fue pública, solicitudes con respuesta negativa debido a que fue considerada reservada o confidencial. Son datos que deberán generar y guardar las UT, y no desaparecer con los cambios de administración. El presente trabajo fue elaborado con base en datos del año 2009 pero con solicitudes realizadas en el presente año, en el cual cambiaron las autoridades municipales, y es aquí en dónde surgió la pregunta ¿qué pasó con los actos entrega – recepción que se realizan al terminar un periodo de gobierno? ¿Por qué dicha información que las UT debieron entregar y recibir simplemente al parecer no fue contemplada?

En la investigación observamos que existe una relación entre el tamaño del municipio en términos de presupuesto y población y los procesos de transparencia. Municipios con alto presupuesto y población mostraron avances no solo en términos de cumplimiento de la LTIPEJ, sino también en términos organizativos y en elaboración de una reglamentación en esta materia. Mientras que los municipios con menor presupuesto para el gasto en la gestión municipal y con menor población registraron menores avances en procesos y tareas organizativas de transparencia.

De esta manera encontramos que los municipios de Guadalajara y Zapopan son los que mostraron mayores logros en relación al trabajo de la transparencia al interior de sus administraciones, tanto en la organización de sus UT, reglamentación, naturaleza jurídica, estadística de información y cantidad de solicitudes de información recibidas. Por el

contrario, los municipios de Tlaquepaque, Tonalá, Tlajomulco de Zúñiga y El Salto -a pesar que forman parte de la ZMG- aún presentan diferencias y rezagos muy grandes.

La clave de la transparencia radica en el interés que muestren todos los actores en demandar y ofrecer contenidos relativos con la transparencia gubernamental. Es importante difundir una cultura de la transparencia no sólo entre los servidores públicos, sino también entre los ciudadanos. Demandar un gobierno transparente y mostrar mayor interés sobre el trabajo que se realiza, forzará a los gobernantes a ofrecer un trabajo en el que impere la transparencia y, por lo tanto, el buen gobierno.

5. Fuentes de información

DEN BOER, M. (1998) "Steamy Windows: transparency and openness in Justice and Home Affairs", in V. Deckmyn and I. Thompson (eds) *Openness and Transparency in the European Union*. Maastricht: European Institute of Public Administration.

GUERRERO, Eduardo, (2005), "Libros, autores e ideas para abrir una discusión", en MERINO, Mauricio, (coord.), (2005), *Transparencia: libros, autores e ideas*, México, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública IFAI.

HERNANDEZ, Alfonso, (2005), "Prólogo", en MERINO, Mauricio, (coord.), *Transparencia: libros, autores e ideas*, México, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública IFAI.

HILL, Benjamín, (s/a), "Leyes de Transparencia, ¿Para qué sirven?", en: http://www.funcionpublica.gob.mx/publicaciones/articulos/leyes_transparencia.doc

HOFBAUER, Helena y CEPEDA, Juan Antonio, (2005), "Transparencia y rendición de cuentas", en MERINO, Mauricio, (coord.), *Transparencia: libros, autores e ideas*, México, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública IFAI.

MERINO, Mauricio, (coord.), (2005), *Transparencia: libros, autores e ideas*, México, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública IFAI.

MOSER, Cornelio (2001) "How Open is 'Open as Possible'? Three different approaches to transparency and openness in regulating access to EU Documents" HIS Political Science Series 80 Vienna: Institute for Advanced Studies.

SCHEDLER, Andreas, (2004), *¿Qué es la rendición de cuentas?*, en *Cuadernos de Transparencia*, IFAI, No. 03, enero de 2005, Ed. México. p.66.

VISHWANATH, Tara y KAUFMANN Daniel, (2001), "*Towards Transparency: New Approaches and Their application to Financial Markets*", en *The World Bank Research Observer*, 16, 1; Academic Research Library, 2001.

Normatividad

Constitución Política del Estado de Jalisco.

Ley de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco.

Reglamento de Gobierno y Administración Pública Municipal de Tlajomulco de Zúñiga, Jalisco.

Reglamento de Transparencia e Información Pública del Municipio de Tlaquepaque Jalisco.

Reglamento de Transparencia e Información Pública para el Municipio de Zapopan.

Reglamento de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Municipio de Guadalajara.

Reglamento de Transparencia y Acceso a la Información Pública en el municipio de Tonalá, Jalisco.

Reglamento del Gobierno y la Administración Pública del Ayuntamiento Constitucional de Tonalá, Jalisco.

Reglamento Interior del Ayuntamiento de Tlaquepaque.

Reglamento Orgánico Municipal de Guadalajara.

Sitios de internet

Ayuntamiento de El Salto www.elsalto.gob.mx

Ayuntamiento de Guadalajara www.guadalajara.gob.mx

Ayuntamiento de Tlajomulco de Zúñiga www.tlajomulco.gob.mx

Ayuntamiento de Tlaquepaque www.tlaquepaque.gob.mx

Ayuntamiento de Tonalá www.tonala.gob.mx

Ayuntamiento de Zapopan www.zapopan.gob.mx

Consejo Nacional de Población CONAPO www.conapo.gob.mx

<http://www.geocities.com/CollegePark/Square/6226/index51.htm>

INEGI Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática en www.inegi.org.mx

INFOMEX Gobierno Federal www.infomex.gob.mx

INFOMEX Jalisco www.infomexjalisco.org.mx/

Instituto de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco ITEI
www.itei.gob.mx

Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos IFAI
www.ifai.gob.mx

ITEI Instituto de Transparencia e Información Pública de Jalisco www.itei.org.mx/v3/



ENCrucijada
REVISTA ELECTRÓNICA DEL
CENTRO DE ESTUDIOS EN
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

SEXTO NÚMERO
SEPTIEMBRE - DICIEMBRE 2010

Revista Electrónica del
Centro de Estudios en Administración Pública de la
Facultad de Ciencias Políticas y Sociales,
Universidad Nacional Autónoma de México



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Rector: *Dr. José Narro Robles*

Secretario General: *Dr. Sergio Alcocer Martínez de Castro*

Secretario Administrativo: *Mtro. Juan José Pérez Castañeda*

Abogado General: *Lic. Luis Raúl González Pérez*

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

Director: *Dr. Fernando Castañeda Sabido*

Secretario General: *Mtro. Roberto Peña Guerrero*

Secretario Administrativo: *Aureliano Morales Vargas*

Jefa de la División de Estudios de Posgrado: *Judit Bokser Misses*

Jefa de la División de Educación Continua y Vinculación:
Alma Iglesias González

Jefa de la División del Sistema Universidad Abierta y Educación a
Distancia: *María de Lourdes Durán Hernández*

Jefe de la División de Estudios Profesionales:
Claudia Bodek Stavenhagen

Coordinador del Centro de Estudios en Administración Pública:
Ricardo Uvalle Berrones

Coordinadora de Informática: *Arq. Guadalupe Gómez Goujón*
(Responsable de la Publicación Electrónica)

LA REVISTA

Director de la Revista:
Ricardo Uvalle Berrones

Secretario Técnico de la Revista:
Maximiliano García Guzmán

Consejo Editorial:
Erika Döring González Hermosillo
Eduardo Guerrero del Castillo
Omar Guerrero Orozco
Elena Jeannetti Dávila
Roberto Moreno Espinosa
Raúl Olmedo Carranza
Nicolás Rodríguez Perego
Gerardo Torres Salcido

Contacto: maximiliano_unam@yahoo.com.mx

**Diseño, integración y publicación
electrónica:**
Coordinación de Informática
Centro de Investigación e Información Digital

URL: <http://ciid.politicas.unam.mx/encrucijadaCEAP>



Facultad de Ciencias Políticas y Sociales,
Circuito Mario de la Cueva s/n, frente a TV-UNAM,
Ciudad Universitaria, Deleg. Coyoacán, México D.F.
CP. 04510.