

Diagnóstico de la transparencia municipal en Guanajuato

Josué Flores Rodríguez¹, Omar Andres Rivera Hernández², Emilio Fernando Álvarez Morales³, Jesús Alberto Rangel Velazquez⁴, Monserrat Olivos Fuentes⁵

¹ División de Ciencias Sociales y Humanidades, Campus León, Universidad de Guanajuato

^{2,3,4,5} División de Derecho, Política y Gobierno, Campus Guanajuato, Universidad de Guanajuato

j.floresrodriguez@ugto.mx¹

oa.riverahernandez@ugto.mx²

ef.alvarezmorales@ugto.mx³

jesusrangelv34@gmail.com⁴

m.olivos@ugto.mx⁴

Resumen

El presente trabajo aborda a la transparencia municipal como factor fundamental para configurar al municipio como informador de contenidos enfocados no solo para conocer información, mejoras normativas o administrativas, sino para el uso y aprovechamiento de la información pública con el fin de que se tenga una repercusión en la vida de las personas por tratarse del primer contacto entre ciudadanía y gobierno. Si bien, las últimas dos décadas se ha construido y reconstruido el marco normativo en la materia, en la práctica aún no se asegura de forma efectiva. En este sentido, el diagnóstico de los municipios en Guanajuato estudia una muestra de ellos (León, Guanajuato, Yuriria y Atarjea) en el que a partir de diferentes rubros establece el grado de cumplimiento para transparentar la información accesible en sus portales web, utilizando la herramienta CIMTRA municipal, que considera obligaciones de transparencia e información considerada como crucial para cualquier ciudadana en formatos abiertos.

Palabras clave: transparencia; acceso a la información pública, derecho

Alcances de la transparencia municipal en Guanajuato

En el Estado mexicano, las últimas dos décadas se han caracterizado por intensificar los esfuerzos normativos e institucionales para establecer las bases, principios y procedimientos, sin embargo, persisten pendientes para asegurar de manera efectiva el acceso a la información pública y transparentar la información y datos en posesión de los sujetos obligados de forma que sea usada y reutilizada por cualquier persona.

En el trayecto por alcanzar las mejores prácticas, jurídicamente se han transitado por tres generaciones normativas (Olivos, 2022) cuyos precedentes se trasladan al año de 1977 cuando se incorporó la frase “el derecho a la información será garantizado por el Estado” en el artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que marcó la antesala para que veinticinco años después se instrumentaran las primeras leyes de acceso a la información pública en el ámbito federal y local, mismas que fueron perfeccionadas con el paso de los años al clarificar, entre otros aspectos, los sujetos obligados a transparentar y brindar información pública, entre los que se encuentran los municipios que en palabras de Rendón (2019) no se trata de organismos descentralizados por región, ni un órgano que ejerza poderes concesionados, sino que de facto es un ente autárquico territorial, que de *iure* es y debe ser autónomo, constitucionalmente libre y un nivel de gobierno de la organización estatal mexicana.

De esta forma, se coloca como un sujeto obligado fundamental para transparentar la información pública con base a lo sustentado en el artículo 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de mayo de 2015, leyes locales y reglamentos municipales en la materia.

No obstante, el contexto de los 2457 municipios mexicanos para generar una serie de acciones para transparentar aunado a las obligaciones establecidas por disposiciones constitucionales y legales, como lo son el agua potable, alumbrado público, recolección de residuos, mercados, panteones, rastro, calles, parques y jardines, policía preventiva municipal, entre otras, son diversas, dispares y asimétricas.

Las condiciones sociales, políticas, económicas y culturales de su población en un espacio territorial que puede oscilar entre menos de mil habitantes a millones de ellos, generan escenarios que facilitan o complican el combate al rezago social y la inequidad de “pueblos y localidades valiosas y sin valor” (Castells, 2009: 195).

Sirve de ejemplo, lo dispuesto en las obligaciones de transparencia comunes y específicas para los municipios que con fundamento en los artículos 70 al 79 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública cuya última reforma fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de mayo de 2021 y los artículos 26 y 28 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Guanajuato publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato, el 13 de mayo 2016, cuya última reforma se publicó el 3 de noviembre de 2020, dispone los mínimos que deben ser considerados en sus portales web para una rápida consulta tales como marco normativo, estructura orgánica, facultades, metas, objetivos, remuneración neta y bruta de servidores públicos, padrón de proveedores, entre otros.

Es decir, se trata de información que no solo se realiza vía ejercicio del derecho de acceso a la información pública respecto de información generada, administrada o posesión de cualquier persona física o moral que ejerza recursos públicos, también conocidos como sujetos obligados, en otras palabras, cuando una persona decide realizar una solicitud de acceso a la información, los sujetos obligados tienen la obligación (valga la redundancia) de responder a dicha petición de información pública. Sino de aquella información que se publica de manera trimestral, bimestral o semestral, de acuerdo a la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, a esto se le conoce como obligaciones de transparencia, las cuales deben de publicarse (según corresponda el periodo de su publicación) en los portales o sitios web de los sujetos obligados, así como en la Plataforma Nacional de Transparencia (PNT) en aras de contribuir y cumplir con la transparencia activa.

En este sentido, al subir la información en la plataforma o sus sitios web de los sujetos obligados, se cumple con su obligación, sin embargo, consideramos que esta no se agota ni limita a estos supuestos sino que va más allá de solo cumplir con lo que establece la ley, por lo tanto el acceso a la información pública debe además tener acceso a esa información, esto es que cualquier persona no importa su condición, capacidad, edad, conocimiento, origen, entre otros, pueda acceder y visualizar sin mayor dificultad.

Información que de acuerdo a las verificaciones de cumplimiento¹ de dichas obligaciones realizadas por el Instituto de Acceso a la Información Pública para el Estado de Guanajuato (IACIP), en el primer trimestre de 2022 el promedio de verificación de los Ayuntamientos asciende al 87.06%.

Aspectos que nos parecen importantes pero que debe servir de aliciente para que los municipios trabajen con sus distintas dependencias para incluir información de interés para ciertos sectores de la población, más aún con las atribuciones y la estrecha relación con los ciudadanos.

Más allá de las obligaciones de transparencia en los municipios de Guanajuato

La transparencia proactiva consiste en la serie de actividades que permiten identificar la información de utilidad para ciertos sectores de la población, adicional a la establecida en las obligaciones comunes y específicas, en este sentido, hablar de transparentar más allá de lo establecido en la norma, es fundamental para los municipios de Guanajuato.

En este sentido a partir del trabajo generado por el Colectivo Ciudadanos por Municipios Transparentes (CIMTRA) que es un grupo de organizaciones civiles en alianza voluntaria desde 2002 cuyo objetivo es evaluar y fomentar la transparencia en los gobiernos y congresos locales para mejorar rendición de cuentas y el marco normativo en la materia, mediante la aplicación y procesamiento de herramientas de medición, evaluación y seguimiento, se aplicó la herramienta CIMTRA municipal para contar una fotografía sobre la situación que prevalece en materia de transparencia proactiva, rendición de cuentas y prevención de la corrupción en algunos municipios del Estado de Guanajuato, a fin de ubicar áreas de oportunidad que

¹Mecanismo a través del cual el IACIP constata que la información corresponda tanto a las obligaciones comunes como específicas de cada sujeto obligado; esté completa, publicada y actualizada de acuerdo con la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Guanajuato, así como a los Lineamientos Técnicos Generales y Lineamientos Técnicos Complementarios.

permitan pensar en esquemas de mayor alcance integral a favor de la rendición de cuentas y la participación ciudadana, ya sea gobierno abierto, o bien, sistemas municipales anticorrupción.

Para la selección de la población de los 46 municipios de acuerdo con el Censo de Población y Vivienda (INEGI, 2020) y las cuatro regiones del Plan Estatal de Desarrollo de Guanajuato 2040, considerando un municipio de cada región en virtud de que cada una de ellas posee características específicas —fisiográficas, económicas, demográficas, etcétera— que las diferencian del resto y que resaltan sus atributos inherentes. En cuanto a la dimensión del territorio, la Región II Norte cuenta con el mayor porcentaje, con 30% del total del territorio de la entidad, mientras que la Región I Noreste es la de menor extensión, teniendo sólo 19% de la superficie. Por su parte, la Región III Centro es la que concentra la mayor cantidad de la población estatal, con 67% del total, siendo de igual manera la Región I Noreste la que posee una menor cantidad, con 4.9% de la población del estado.

Bajo estas consideraciones, se seleccionaron y analizaron los municipios de:

- 1) Atarjea: municipio con menor población del Estado de Guanajuato con 5,296 personas e integrante de la Región I Noreste.
- 2) Yuriria: municipio que se encuentra en la media de población de la entidad federativa con 68,741 personas y ubicado en la Región IV Sur.
- 3) Guanajuato: la capital del Estado, con una población que asciende a 194,500 habitantes y se ubica en la Región II Norte.
- 4) León: municipio con mayor población al ascender a 1,721,215 personas y ubicado en la Región III Centro.

De acuerdo a la herramienta CIMTRA municipal, se analizaron 3 campos:

- 1) Información a la Ciudadanía, que estudia los gastos; obras; bienes y sus usos; administración y urbanismo.
- 2) Espacios de Comunicación Gobierno-Sociedad, en donde se analizan los bloques de consejos; participación ciudadana y cabildo.
- 3) Atención Ciudadana que cuenta únicamente con el bloque de atención ciudadana.

En cada bloque hay aspectos a evaluar, 29 en el primero, 12 en el segundo y 4 en el último, es decir, se trata en total de 9 bloques de información y 45 aspectos a evaluar con 168 variables.

Para la aplicación de la herramienta se utilizó la siguiente metodología:

- a) Recolección de Información en portales web de las capitales
- b) Verificación de la actualización y accesibilidad de la información
- c) Análisis de la información

En la recolección de la información y verificación se analizaron los campos y bloques en cada uno de sus aspectos y variables del segundo trimestre del 2022 del periodo 1 al 15 de julio de 2022 de los sujetos obligados referidos, en el que se consideró que dicha información sea accesible sin necesidad de escritos y en formatos abiertos

Bajo estas consideraciones los resultados por municipio fueron los siguientes:

Tabla 1. Ranking de transparencia municipal en Guanajuato

Bloques	Atarjea	Yuriria	Guanajuato	León
Gastos	0.0%	20.0%	20.0%	48.0%
Obras	82.4%	35.3%	35.3%	29.4%
Bienes y sus usos	64.7%	47.1%	47.1%	17.6%
Administración	53.8%	28.2%	28.2%	61.5%
Urbanidad	60.0%	0.0%	0.0%	20.0%
Consejos	0.0%	21.4%	21.4%	85.7%
Participación ciudadana	33.3%	50.0%	50.0%	33.3%
Cabildo	43.8%	43.8%	43.8%	18.8%
Atención Ciudadana	37.5%	37.55%	37.5%	68.8%
Calificación final	43.8%	31.5%	26.4%	42.6%

Fuente: Elaboración propia aplicando la herramienta CIMTRA en portales oficiales y en la plataforma nacional de transparencia.

La evaluación de la herramienta CIMTRA municipal en todos los casos estudiados en el Estado de Guanajuato arroja calificaciones reprobatorias respecto de la información que difunde a la ciudadanía, que permite advertir el inacabado cumplimiento del derecho a saber como herramienta fundamental que permita la generación de sinergias entre población y gobierno.

Destacan los hallazgos obtenidos al aplicar la herramienta CIMTRA en el municipio de León bajo las siguientes consideraciones de cada bloque:

- **Bloque de Gastos:** se obtuvo una calificación del 48.0%, esto debido a que en gastos de gestión del cabildo no se encuentra la información desglosada por individuo y por fracción partidista, o bien, en gasto realizado por concepto de pago de asesoría al gobierno municipal, se encuentra el nombre de la empresa pero no se incluye en el RFC por lo tanto la ponderación es que no se encuentra completa la información y el resultado es una información a medias.
- **Bloque de Obras:** se obtuvo una calificación del 29.4%, respecto a que el listado de los contratos de obras y servicios otorgados por invitación restringida y/o cerrada a un grupo de proveedores, así como el listado de las obras realizadas en los últimos tres años, no se encuentra con la información.
- **Bloque sobre Bienes y sus Usos:** se obtuvo una calificación del 17.6%, respecto a que la información de los bienes inmuebles arrendados por el municipio, los bienes inmuebles patrimoniales y los bienes muebles patrimoniales propiedad, correspondiente al periodo del segundo trimestre del presente año no se encuentra registrada, debido a que no se realizaron actos que generen la misma.
- **Bloque de Administración:** se obtuvo una calificación del 61.5%, debido a que en la mayoría de los puntos correspondiente a esta obligación se cuenta con la información, sin embargo, la información correspondiente a los donativos (en especie o económicos) o comodatos otorgados a la Presidenta Municipal, a funcionario alguno, regidores y síndico o al Ayuntamiento, es información de obligación que se publica de manera semestral.
- **Bloque sobre Urbanidad:** se obtuvo una calificación del 20.0% los cambios de uso de suelo que se han autorizado en la presente administración, no se encuentra con la información pública a la vista en el portal web del municipio, así como en la PNT.
- **Bloque sobre Consejos:** se obtuvo una calificación del 85.7%, es el bloque que mayor calificación obtuvo de acuerdo a los puntos de la herramienta CIMTRA.
- **Bloque sobre Participación Ciudadana:** se obtuvo una calificación del 33.3%, debido a que no se cuenta con un reglamento aún sobre la participación ciudadana/participación vecinal, no obstante, es importante señalar que el 09 de mayo del presente año, en el municipio de León se presentó una iniciativa del Reglamento de Participación Ciudadana y Vecinal del Municipio de León.
- **Bloque de Cabildo:** se obtuvo una calificación del 18.8%, debido a que no hay una publicación ordenada y clara del listado de Comisiones de Ayuntamiento, programa, de trabajo, informe anual de resultados y actas de reunión de cada Comisión del Ayuntamiento.

- **Bloque sobre Atención Ciudadana:** se obtuvo una calificación del 68.8%, respecto a que solamente cuatro puntos no se cuenta con la información generada, como lo es el registro de bienes inmuebles en el Registro Catastral Municipal, la no existencia del procedimiento para recursos de revisión, la no transmisión en vivo y publicadas en video en medios oficiales de las sesiones de cabildo.

Las particularidades de cada municipio, dan cuenta del cumplimiento de las obligaciones de transparencia, y permite analizar, evaluar y dar seguimiento a la información publicada de dichas obligaciones, pues el derecho de acceso a la información es un derecho que debe de ser de fácil acceso y ello implica obtener la información de manera sencilla, a pocos clicks o búsquedas generadas, pues incluso la información masiva puede considerarse como obstrucción a la propia información.

Es importante reconocer que el municipio de León cuenta con un sitio web y su portal de transparencia, claro y fácil de acceder, sin embargo, hubo bloques de la propia herramienta en donde la información no se encontraba en el portal web general del municipio, sino en otras páginas web de las propias dependencias municipales, en donde desde un análisis meramente ciudadano es difícil adivinar en cuál dependencia y en qué apartado buscar dicha información para corroborar que se cuente con la información y que a su vez esa información sea la correcta.

Las herramientas tecnológicas han facilitado y ampliado el acceso a la información pública, pero la no coordinación, homologación y unión de la información puede ser un obstáculo para acceder a la información.

En suma los avances normativos e institucionales que pugnan por una mejora administrativa y de gobierno, requieren añadir el valor social a la información que pugne en capacidades y habilidades de información de las personas. (Thompson, 2007) Con tal fin se debe satisfacer el acceso intelectual y social (Luna, 2012), es decir, que se conozcan los mecanismos para el acceso e interpretación de la información, y se encuentre disponible en el sector de la población o de la comunidad a partir de herramientas que permitan su comprensión y empleo.

Bibliografía

- Castells, Manuel (2009), La era de la Información. Economía, sociedad y cultura. Fin de Milenio, tomo III, segunda edición, México, Siglo XXI
- CIMTRA (2019), Evaluación de capitales, [En línea], México, documento disponible en: <<http://www.cimtra.org.mx/portal/wp-content/uploads/2019/06/CIMTRA-resultados.pdf>>
- Luna Pla, Issa (2012), "Pobreza informacional y el derecho de acceso a la información pública. Un problema de capacidades", Transparencia y Privacidad. Revista Mexicana de Acceso a la Información y Protección de Datos, número 2, Primer semestre, pp. 42-63.
- Olivos Fuentes, Monserrat (2020), Estado garante informador, México, Tirant LoBlanch-UG.
- Rendón Huerta Barrera, Teresita de Jesús. (2019) Derecho Municipal, México, Porúa.
- Thompson, Kim M. (2007), "Furthering understanding of information literacy through the social study of information poverty", The Canadian Journal of Information and Library Science, 31, no. 1.

Legislación

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF), el 5 de febrero de 1917, última reforma de 28 de mayo de 2021.
- Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF), de 4 de mayo de 2015, última reforma de 20 de mayo de 2021.
- Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Guanajuato publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato, el 13 de mayo 2016, cuya última reforma se publicó el 3 de noviembre de 2011.