

COMISIÓN EDILICIA DE TRANSPARENCIA, RENDICIÓN DE CUENTAS Y COMBATE A LA CORRUPCIÓN 2012-2015

Plan de Trabajo

Miembros de la Comisión

Regidora María Candelaria Ochoa Ávalos

Regidor Carlos Alberto Briseño Becerra

Regidor César Guillermo Ruvalcaba Gómez

Regidor Mario Alberto Salazar Madera

Planteamiento General

México ha mostrado avances en materia de transparencia y acceso a la información pública. El surgimiento del Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI) en 2003¹ y del Instituto de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco (ITEI) en 2005,² son una muestra de que la sociedad mexicana ha creado instituciones garantes en salvaguardar esos derechos. Posteriormente las dependencias gubernamentales, en sus tres niveles fueron creando sus unidades de transparencia para recibir y procesar solicitudes de información de los ciudadanos. Al mismo tiempo, los gobiernos han creado portales de transparencia con el fin de dar a conocer a la ciudadanía la información fundamental sobre la gestión pública.

La transparencia consiste en mostrar la información de las organizaciones públicas al escrutinio público; toda sociedad que aspire a consolidar su democracia debe garantizar el derecho que tienen los ciudadanos de conocer las entrañas de la administración que los gobierna. La rendición de cuentas, por su parte, significa que el ciudadano tiene derecho a preguntarle al gobierno la forma en que usa el dinero público, y a su vez, el

¹ El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) surge como garante de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en vigor a partir del 12 de julio de 2003 y considerada una de las más importantes conquistas de la sociedad y la política mexicanas en los últimos años.

² En Jalisco se aprueba la primera ley de transparencia del país en 2002 y en 2005 se crea el ITEI con la finalidad de garantizar el cumplimiento de dicha ley, garantizar el acceso a la información, proteger datos personales que se encuentran en manos de sujetos obligados y promover y difundir la cultura de la transparencia.

gobierno tiene la obligación de proporcionarle la información. Para Schedler, la noción de rendición de cuentas tiene dos dimensiones básicas: La obligación de políticos y funcionarios de informar sobre sus decisiones y de justificarlas en público; y la capacidad de sancionar a políticos y funcionarios en caso de que hayan violado sus deberes públicos.

De esta forma la rendición de cuentas deja de ser una técnica de domesticación del poder para convertirse en tres maneras diferentes de prevenir y corregir abusos de poder: 1) información que obliga al poder a abrirse a la inspección pública; 2) justificación que lo fuerza a explicar y justificar sus actos; y 3) castigo que lo supedita a la amenaza de sanciones.³

La corrupción por su parte es un acto ilegal que ocurre cuando una persona abusa de su posición en el gobierno para obtener algún beneficio para sí mismo, para sus familiares o para sus amigos. La corrupción ocurre donde se cruzan la riqueza privada y el interés público. Ella representa el uso ilícito de la voluntad de pagar actos de corrupción traducida en la toma de decisiones, lo que afecta el interés público.

Existen distintos niveles de corrupción: la corrupción de bajo nivel y la sistémica. La primera ocurre dentro de un marco regido por leyes y reglamentos básicos y en donde los funcionarios lucran para obtener un beneficio personal; la corrupción sistémica involucra a la jerarquía burocrática en su conjunto, a la estructura gubernamental.

En este sentido, el mejor antídoto contra la corrupción es la transparencia. Ciudadanos exigentes que hacen escrutinio del desempeño de los gobiernos y organismos autónomos encargados de velar porque el derecho a la información se respete; sin embargo, avanzar en materia de transparencia no lleva de forma automática a disminuir la corrupción. Pueden existir un conjunto de barreras institucionales que conduzcan a la paradoja en la que los ciudadanos detectan desvíos de recursos, identifican a funcionarios públicos corruptos y no hay sanción alguna para ellos.

La impunidad en funcionarios públicos corruptos es el signo del México actual; no obstante, gracias a la existencia de una prensa crítica, los

³ Schedler, Andreas, (2004) *¿Qué es la rendición de cuentas?*, México, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.

ciudadanos son informados de un cúmulo de anomalías en el desempeño de servidores públicos en todos los niveles, pero de forma lamentable también se dan cuenta de que casi todos se han quedado sin sanción alguna. México no puede avanzar en la consolidación de su democracia mientras no sancione el desvío de recursos que hacen funcionarios públicos corruptos.

En la Zona Metropolitana de Guadalajara (ZMG) la cultura de la transparencia y la rendición de cuentas también ha germinado. Existen diversas asociaciones civiles, organismos ciudadanos y profesionales expertos que se ocupan continuamente de revisar y evaluar a los gobiernos metropolitanos, además de que cada ayuntamiento cuenta con distintas dependencias gubernamentales que tienen como facultad y obligación la validación del principio de la transparencia, la rendición de cuentas y el combate a la corrupción. Particularmente el Ayuntamiento de Guadalajara tiene cinco dependencias ocupadas en la temática: 1) la Comisión Edilicia de Transparencia, Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción, 2) la Unidad de Transparencia, 3) la Secretaría de la Contraloría, 4) la Oficina de Combate a la Corrupción y 5) el Consejo de Transparencia y Ética Pública.

El Ayuntamiento de Guadalajara debe continuar trabajando para mejorar los mecanismos de transparencia y la efectividad en el combate a la corrupción. Ello, dado su disminución en las mediciones en la materia. Un ejemplo es el último informe dado a conocer en octubre pasado por el Colectivo Ciudadanos por Municipios Transparentes (CIMTRA), que mide el acceso a la información mediante los portales electrónicos de los gobiernos, muestra que Guadalajara ocupó el quinto lugar nacional y el cuarto estatal en la evaluación, por detrás de los municipios de Tlajomulco de Zúñiga y Zapopan, cuando hace apenas un par de años se había posicionado en el primer lugar. De acuerdo con este informe, los focos “opacos” o poco transparentes en la Administración de Guadalajara fueron el Cabildo (particularmente a la gestión de los regidores), los Consejos y los procesos de bienes y obra pública.

Por otra parte, las agrupaciones Profesionales por la Ética y Academia Jalisciense para la Transparencia y Acceso a la Información publicaron en septiembre de 2011 su último informe del Índice Metropolitano de Corrupción

donde muestran que el gobierno municipal ha empeorado en la percepción de corrupción entre la población.⁴

La disminución que ha presentado el Ayuntamiento de Guadalajara en sus distintas evaluaciones sólo puede explicarse por una razón: el principio de la transparencia no ha permeado profundamente en la gestión gubernamental; el funcionario municipal percibe la transparencia como un mero requisito administrativo que puede, o no, ser cumplimentado dado que el sistema de sanciones no se implementa efectivamente.

Si bien resulta importante que las autoridades y los servidores públicos se constituyan como sujetos obligados a informar y rendir cuentas a la ciudadanía, la cultura de la transparencia debe de trascender esta obligatoriedad. Los servidores públicos deben internalizar en su accionar institucional el principio de la transparencia para que se guíen a través de él, es decir, el gestor público *per se* al asumir y tomar la responsabilidad de un puesto político, tiene que saber de antemano que éste implica además de la toma de decisiones, la rendición de cuentas puntual de estas decisiones y de su incidencia en la sociedad, y más aún, necesita entender el sentido ético y político del principio de transparencia y la rendición de cuentas.

Es por lo anterior que esta Comisión Edilicia en su Plan de Trabajo 2012-2015, tiene como objetivo primario coadyuvar para que la transparencia y la rendición de cuentas sean pilares centrales de la ética pública y el quehacer cotidiano de los servidores públicos municipales, así como reforzar la construcción de la cultura de la transparencia y la rendición de cuentas y constituirse en una instancia mediadora entre la sociedad civil y el gobierno.

Para lo anterior es necesario conocer las atribuciones jurídicas que son conferidas a la Comisión Edilicia, lo que se desarrolla en el siguiente apartado.

⁴ El 51% de los encuestados señalan que en la ciudad desde hace tres años los actos relacionados a la corrupción han ido a la alza y 80% de éstos siente que el nivel de la corrupción está igual o peor que antes.

Facultades de la Comisión de Transparencia, Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción

De acuerdo con el Artículo 67 del Reglamento del Ayuntamiento de Guadalajara, a la Comisión le corresponden las siguientes atribuciones:

- I. Proponer, analizar, y estudiar las políticas y acciones concernientes a la transparencia, acceso a la información, rendición de cuentas y combate a la corrupción en las dependencias y entidades de la administración pública municipal; así como dar seguimiento a los programas y acciones que éstas deban llevar a cabo anualmente en las materias antes señaladas;
- II. Establecer lineamientos y acciones concretas en la Administración Pública Municipal para prevenir la corrupción;
- III. Establecer las políticas, lineamientos y criterios para que las dependencias municipales fomenten la participación ciudadana en el combate a la corrupción, la transparencia, y el derecho al acceso a la información;
- IV. Promover las reformas necesarias para armonizar los instrumentos que en materia reglamentaria puedan aplicar sanciones efectivas y oportunas con el fin de combatir la corrupción en el municipio.
- V. Establecer de manera coordinada con las Comisiones de Cultura y Educación, Innovación, Ciencia y Tecnología, la difusión de la cultura de la transparencia basada en valores y principios éticos que se reflejen en el quehacer cotidiano de las instituciones y los servidores públicos municipales, así como el respeto a los derechos de los ciudadanos que en el ámbito de su competencia se requieran;
- VI. Proponer las políticas , criterios y lineamientos que regulen la clasificación de la información que debe hacerse pública con estricto apego a la legislación aplicable en la materia;
- VII. Procurar que la Administración Pública Municipal cuente con los mecanismos de información y rendición de cuentas necesarios para que la ciudadanía pueda acceder a la información pública del municipio;
- VIII. Dar seguimiento y evaluación periódica de los avances y resultados de las medidas acordadas en la comisión ; así como su impacto en la

- opinión pública para que a su vez se tomen las medidas necesarias para el cabal cumplimiento de sus atribuciones;
- IX. Promover políticas, criterios o disposiciones reglamentarias que estimulen la debida coordinación entre el Comisionado para el Combate a la Corrupción, el Auditor del Municipio de Guadalajara y la Sindicatura con el objeto de que a las denuncias sobre presuntas irregularidades cometidas por servidores públicos se les dé trámite expedito y apegado a la ley; y
- X. Para el cumplimiento de sus atribuciones , la Comisión podrá reunirse con el titular de la Dirección de Transparencia y Archivo de Trámite previa autorización del Presidente Municipal , para dar seguimiento a las políticas que para estos fines se establezcan.

Las atribuciones que tiene la Comisión Edilicia permiten planear acciones que abonen aún más a la transparencia y al mejoramiento de las evaluaciones que han realizado organismos ciudadanos independientes y sobre todo, potencian la efectividad para investigar y sancionar actos de corrupción de sus funcionarios. Para ello es pertinente primero, ser explícito en los principales problemas que esta Comisión identifica en el ciclo de la transparencia, rendición de cuentas y sanción de actos de corrupción de funcionarios públicos en el gobierno municipal de Guadalajara. A continuación se enumeran:

- 1) Las evaluaciones recientes indican al menos cuatro áreas para mejorar: Cabildo, participación ciudadana, información sobre los consejos y bienes y sus usos. En los cuatro casos los problemas detectados son la falta de información a los ciudadanos en términos de convocatorias, minutas de reuniones, publicación de licitaciones, contratos, entre otros; en todos los casos es factible superar esos rezagos.
- 2) Se identifica como un problema aún más delicado a la falta de eficacia en la investigación y sanción de presuntos actos de corrupción de funcionarios públicos municipales. Muchos de ellos han sido hechos públicos por la prensa local y varios quedaron como asuntos pendientes en la Comisión Edilicia de Transparencia, Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción del trienio pasado.

- 3) Avanzar en la transparencia y combate a la corrupción implica dotar de mayores atribuciones a la Unidad de Transparencia para que sea esta instancia la que decida la información que “sube” al portal del Ayuntamiento. Actualmente es la Coordinación de Tecnologías de la Información la que decide qué se publica y qué no; es importante concentrar esta actividad en una instancia que tenga conocimiento sobre el tema y que pueda hacer más eficiente la tarea.
- 4) Por último, un problema que esta comisión considera fundamental es la dependencia de la Secretaría de la Contraloría respecto del ejecutivo del Ayuntamiento. Al contralor del Ayuntamiento lo nombra el presidente municipal, por tanto se presenta una contradicción fundamental consistente en que el funcionario que se encarga de auditar las cuentas públicas, investigar y en su caso castigar actos de corrupción está subordinado en el organigrama al presidente municipal. Para que el trabajo del contralor sea eficaz se requiere que haya independencia entre quién investiga y sanciona. Por ello se trabajará en un nuevo diseño de fiscalización para dotar de autonomía al contralor municipal de tal manera que el ejecutivo no sea juez y parte en la delicada tarea de cuidar el correcto uso de dinero público.

Objetivo General, metas y acciones vinculantes

Como se mencionó en el planteamiento general, la Comisión de Transparencia, Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción tiene como objetivo central constituirse en una instancia mediadora entre la sociedad civil, los organismos ciudadanos y el Ayuntamiento de Guadalajara a través de la implementación eficaz, eficiente y oportuna de los mecanismos de transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción. Esto, por medio de tres ejes centrales: 1) el fácil acceso a la información, 2) la justificación y evaluación veraz y objetiva de los procesos de toma de decisiones y 3) el seguimiento y control periódico y oportuno de las acciones u omisiones de servidores públicos que limiten u obstruyan el ejercicio transparente del Ayuntamiento y que sean susceptibles de ser sancionadas.

Por ello, la Comisión Edilicia se propone alcanzar las siguientes metas:

1. Fortalecer y mejorar las vías de acceso a la información mediante la utilización de las nuevas tecnologías, disminuyendo con ello los costos de los procesos tanto del ciudadano como de las dependencias municipales;
2. Vincular a las distintas dependencias municipales en el ejercicio de la transparencia, la rendición de cuentas y el combate a la corrupción. También mejorar la vinculación con organismos ciudadanos que evalúan, critican y sugieren cambios para mejorar en estos rubros.
3. Impulsar, jurídica e institucionalmente, la publicación por parte de los servidores públicos de la información sobre los procesos de la toma de decisiones;
4. Generar los mecanismos institucionales y jurídicos necesarios para que además de hacer públicos los resultados y justificación del proceso de toma de decisiones, se evalúen las implicaciones que estos procesos tienen en el municipio;
5. Vigilar y darle seguimiento a la implementación de sanciones a aquellos servidores públicos que limiten u obstruyan el ejercicio de la transparencia, la rendición de cuentas y el combate a la corrupción.

Es preciso que, partiendo del objetivo general y las metas, se establezcan las acciones vinculantes que busca impulsar la Comisión Edilicia con sus pares dentro del Ayuntamiento:

1. Desahogar los temas pendientes de las comisiones edilicias pasadas.
2. Impulsar las modificaciones legales y administrativas necesarias para dotar de autonomía a la Secretaría de la Contraloría del Ayuntamiento.
3. Analizar y de ser necesario modificar las atribuciones de cada dependencia municipal competente en el ejercicio de la transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción, de modo que sus facultades no se contrapongan y más aún, se concatenen en razón de la eficacia y eficiencia de la gestión pública.
4. Revisar el marco legal e institucional de las instancias del gobierno municipal encargadas de vigilar, investigar y sancionar posibles actos de

corrupción, para que dentro de sus funciones se evite que sean juez y parte de los procesos de investigación y sanción.

5. Analizar los reglamentos municipales en materia de transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción en el sentido de su homologación con las disposiciones legales a nivel estatal, nacional e internacional.
6. Revisar la eficacia del portal de transparencia del Ayuntamiento de Guadalajara con base en la evaluación de organismos ciudadanos y expertos en el tema.
7. Mejorar el portal de transparencia del Ayuntamiento buscando que la Unidad de Transparencia tenga el control de la información que se publica.
8. Examinar las encuestas, informes y estudios sobre transparencia y percepción de la corrupción en la Administración Municipal y detectar las dependencias o rubros de la misma donde se presenten problemáticas al respecto y darles un seguimiento específico.
9. Planear acciones para hacer efectivas las sanciones de los funcionarios públicos que obstruyan el ejercicio de la transparencia y la rendición de cuentas y de aquellos que incurran en prácticas de corrupción.
10. Impulsar aquellas propuestas que abonen al establecimiento de una nueva gestión pública enmarcada en el concepto "Gobierno Abierto" buscando que sean afines a los lineamientos señalados por la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE).
11. Mejorar la vinculación con las diversas instancias gubernamentales dedicadas al cumplimiento de la transparencia, la rendición de cuentas y el combate a la corrupción (la Secretaría de la Contraloría, la Unidad de Transparencia, la Oficina de Combate a la Corrupción, el Consejo para la Transparencia y la Ética Pública).
12. Promover y coordinar con otras comisiones edilicias y dependencias gubernamentales y no gubernamentales, la realización de talleres, foros, conferencias, exposiciones y demás actividades que fomenten la cultura de la transparencia y la rendición de cuentas.

Guadalajara, Jalisco. 28 de noviembre de 2012