

Acceso a la información:

Un derecho de avanzada en Jalisco



INSTITUTO DE TRANSPARENCIA
E INFORMACIÓN PÚBLICA DE JALISCO

Acceso a la información:

Un derecho de avanzada en Jalisco



INSTITUTO DE TRANSPARENCIA
E INFORMACIÓN PÚBLICA DE JALISCO

**Instituto de Transparencia
e Información Pública del Estado de Jalisco**

Miguel de Cervantes Saavedra No. 19

Col. Ladrón de Guevara, C.P. 44600

Guadalajara, Jalisco, México

Tel. (33) 36 30 57 45

www.itei.org.mx

Directorio

Augusto Valencia López

Presidente

Héctor Moreno Valencia

Consejero Titular

Guillermo Muñoz Franco

Consejero Titular

Agustín de Jesús Rentería Godínez

Secretario Ejecutivo

Comité Editorial

Paula Ramírez Höhne

Directora de Difusión y Vinculación

José Muñiz Moreno

Coordinador de Imagen y Diseño

Ilustración portada: Ana Luisa López Real

Índice

Del conocimiento indispensable para el futuro del acceso a la información en Jalisco Prólogo por Eduardo Bohórquez	5
Definiciones básicas sobre la transparencia y el acceso a la información pública Por Alicia Gómez López	9
Ciudadanos por la transparencia: surgimiento de un nuevo derecho en Jalisco Por José Bautista Farías	15
La ruta de la ley de transparencia en Jalisco Por José Rubén Alonso González	21
Jalisco y su contribución al desarrollo de la transparencia y el acceso a la información Por Verónica Gutiérrez Hernández	29
De tragedias y soluciones; la transparencia como sustento de la ética pública Por Luis Ernesto Hernández	35
Tan opacos y tan campantes. El rol de los medios en el desarrollo de la transparencia: casos paradigmáticos Por José David Estrada Ruiz Velasco	41
Los instrumentos de la transparencia Por Alfonso Hernández Valdez	47
A dos años de la existencia del ITEI Por Augusto Valencia López	57
Avance ciudadano Por Héctor Moreno Valencia	59
Transparencia: el momento del ciudadano Por Clemente Castañeda Hoeflich	63
Autores	69
Ilustradores	71
Bibliografía	72



Ilustración por Ana Luisa López Real

Del conocimiento indispensable para el futuro del acceso a la información en Jalisco

Prólogo por Eduardo Bohórquez

Hubo un tiempo en que hablar de acceso a la información era el último grito de la moda. Un tiempo en el que todos éramos aprendices de brujo, iniciándonos en la dura tarea de construir una agenda pública sobre este tema, y procurando que nuestro conocimiento y experiencia previos pudieran paliar la inexperiencia nacional en estos asuntos. Fueron los tiempos del conocimiento nuevo, de la innovación sin antecedentes ni experiencia previa, del ensayo y error. Ese tiempo, para fortuna de todos, ha terminado. Y esta publicación es prueba de ello.

Los diferentes autores de los ensayos aquí reunidos forman una red tan compleja como la sociedad que los unifica. Algunos han decidido lanzarse a la historia de la transparencia en Jalisco, otros repasan con rigor los conceptos y categorías indispensables para entender qué es, pero también cómo funciona. En conjunto, todos plantean una primera evaluación de la experiencia vivida, de los retos y obstáculos futuros, de los límites de la ley y de los actores y sus roles identificados. Ya no son innovadores en el tema. Son la generación de estudiosos que toda materia requiere para corregir

errores y plantear alternativas de futuro. Son los expertos con los que todos, hace más de una década, habíamos soñado.

Construir una disciplina en Ciencias Sociales o en investigación aplicada en política pública es tan complejo como romper un paradigma en ciencias exactas. Hace falta analizar en detalle, profundizar en los temas, construirlos y reconstruirlos, hasta que, gradualmente, los paradigmas se rompen y otros van tomando su lugar. Los textos de este volumen reflejan la construcción vital de un paradigma nuevo. Cada vez más, los autores abandonan las citas trilladas de los clásicos que han dejado de serlo. Sus referencias son la vida cotidiana de sus ciudades, los arreglos institucionales propios, las deficiencias legislativas. Han dejado de citar a los clásicos y han empezado a formar conocimiento nuevo. Ya no se trata de repetir, sino de empezar a crear.

Los retos para Jalisco, aunque comparables con los de los otros estados de nuestra federación, son analizados con voluntad de transformación. No se trata de un ejercicio académico, que lista insaciable eventos y descripciones, sino de un conjunto de

análisis que siempre tiende a la propuesta de reforma. De los conceptos básicos que recuerdan Alicia Gómez y Alfonso Hernández, la historia de los ciudadanos pioneros de José Bautista o el recuento histórico de Rubén Alonso, poco a poco vamos avanzando hasta el análisis presente y futuro de Clemente Castañeda, Héctor Moreno y Luis Ernesto Hernández, quienes apuntan hacia la evaluación de la ley, el papel de la ciudadanía en su promoción y futuro y su impacto en la ética pública. Como complemento, David Estrada y Verónica Gutiérrez se concentran en el estudio de caso, revisando la relación con los medios de comunicación, en el caso de Estrada, y el impacto de la ley en el resto del país, para Gutiérrez.

Sociedad vibrante tanto por su activismo social y político, como por su rica vida académica y cultural, este documento confirma que la comunidad intelectual del Estado de Jalisco es una comunidad ávida de entender qué ha pasado en los últimos años en materia de transparencia y acceso a la información pública, deseosa de identificar quiénes son los aliados de la transformación social y quiénes oponen resistencia al cambio. Es una sociedad que hace sus primeros balances y que encuentra ya con claridad las distintas responsabilidades.

Este volumen da cuenta de ello, pero también retrata un faltante que por no ser menor, debemos descartar. A lo largo de los distintos materiales, la sociedad jalisciense se describe de forma analíticamente tan pura, que no se perciben espacios de colaboración y coordinación entre actores. Como muchos de los textos subrayan,

los distintos actores sociales asumen su responsabilidad parcial en esta larga trama de relaciones y parecen no estar dispuestos a la colaboración social. En pocos casos se percibe un ánimo de diseñar mecanismos sociales que faciliten la colaboración entre sector privado y sociedad civil, o entre gobierno, medios y organizaciones sociales, por tan sólo referirse a ejemplos genéricos. Incluso aparece un par de veces la sugerencia de que cierto actor social debe “ceder la estafeta” a otro.

No estoy afirmando que los pesos y contrapesos no son necesarios en toda sociedad. Al contrario, las leyes de acceso a la información permiten construir mejores contrapesos. Pero después de revisar un par de veces los textos, no se percibe un esfuerzo de coordinación entre actores, sino una aparente “suma cero”. Lo que unos actores ganan, otros lo pierden. Con la distancia del observador externo se tiene la impresión de que la lucha a favor de la transparencia y el acceso a la información es una por limitar el poder del Gobierno, lo cual, aunque cierto, es impreciso en una dimensión más amplia del Estado.

Como instrumento de gobernabilidad o gobernanza, el acceso a la información pública es también una herramienta que debe reforzar mejores relaciones entre ciudadanía y gobierno y facilitar la gestión pública. En los textos, hay poco sobre ello. Y aunque la ausencia no es grave, porque los textos cubren bien la historia y el presente de la transparencia y el acceso a la información en Jalisco, plantean la necesidad de

seguir enriqueciendo la agenda de investigación en el estado y de renovar la mirada hacia el futuro. En ello, el ITEI seguirá cumpliendo cabalmente el papel que la sociedad le ha conferido. Aunque tal vez también otros, animados por la lectura de este volumen, decidan asumir ese reto analítico como algo propio.



Definiciones básicas sobre la transparencia y el acceso a la información pública

1

Por Alicia Gómez López

En este capítulo se presentan algunas nociones básicas alrededor de los conceptos de transparencia y acceso a la información pública. La exposición está organizada a partir de algunas de las preguntas obligadas que se puede hacer un lector que por primera vez se acerca a estos temas, tales como: ¿qué son?, ¿por qué son importantes?, ¿para qué son necesarios?, ¿quiénes están involucrados?, y, finalmente, ¿cómo funcionan? Si bien todas las respuestas a estas preguntas tienen que ver con consideraciones normativas, es decir, que establecen cómo debe ser una democracia con calidad y un estado de derecho, el texto intenta ofrecer un tratamiento sencillo y breve sin descuidar el contenido esencial de los asuntos. Asimismo, en la medida en que fue posible, se buscó también aportar definiciones con un contenido más o menos práctico, de tal modo que el lector tenga una idea de lo que pueden significar la transparencia y el acceso a la información pública en términos de la realidad política de su país y de su entidad. Al final se ofrece una muy breve bibliografía, casi toda de fácil acceso, para el interesado en ampliar su conocimiento sobre los temas tratados.

¿Qué son? La transparencia es la obligación que tienen toda dependencia y servidores públicos de divulgar lo que se conoce como la información básica relacionada con el desempeño de sus funciones. Por otro lado, el acceso a la información pública es el derecho de toda persona para solicitar información que no ha sido divulgada, o que sencillamente el solicitante no ha sido capaz de encontrar por sí mismo. De tal forma, transparencia y acceso a la información son dos caras de una misma moneda: una obligación y un derecho que se complementan con la finalidad única de permitir que a los ciudadanos les sea restituido algo que de origen les pertenece, y que es toda la información que se produce en el diario desempeño de sus gobernantes, de sus representantes políticos, y de cualquier otro agente que tenga a su cargo el manejo de recursos públicos.

¿Por qué son importantes la transparencia y el acceso a la información pública? Si bien estos derechos son de aparición relativamente reciente, no sólo en nuestro país sino en la mayor parte del mundo, no por ello debemos ignorar que se trata de derechos fundamentales en un régimen democrático y un Estado de derecho, como lo

es, por ejemplo, el derecho al voto libre y secreto para elegir a gobernantes y representantes. Si partimos de que, en una democracia, el gobierno se debe a los ciudadanos, y de que, en última instancia, éstos son, o deben ser, los verdaderos protagonistas de los asuntos públicos; es forzoso que un recurso valiosísimo y fundamental, como lo es la información pública, esté sin restricciones a su alcance. Si las instituciones que la hacen posible son relativamente nuevas, no sucede lo mismo con la idea de la transparencia dentro del pensamiento político. De una o de otra forma, inicialmente como derecho de petición, bajo la idea de las asambleas públicas o de la importancia de la opinión pública, en la teoría del Estado de derecho, del liberalismo y de la democracia, han existido nociones que fundamentan los conceptos actuales de transparencia y de derecho a la información pública.

¿Para qué? La transparencia y el acceso a la información pública son indispensables para el buen funcionamiento de una democracia y un Estado de derecho. Entre los innumerables beneficios que de ellos se pueden derivar, vale la pena destacar los siguientes. En primer lugar, son un excelente instrumento de control sobre las instancias que manejan recursos públicos, lo cual contribuye, entre otras cosas, a desalentar la corrupción. Más aún, en muchos países, y México no es la excepción, la corrupción ha sido el gran problema a partir del cual se ha visto la necesidad de transparentar las funciones gubernamentales. Sin embargo, debe quedar claro que la transparencia y el acceso a la información distan

mucho de ser meras herramientas anticorrupción, y su pertinencia no debe determinarse a partir de la utilidad que muestren para combatir aquel o cualquier otro problema.

En segundo lugar, permiten aumentar la eficacia en el funcionamiento de dichas instancias, pues ayudan a que los ciudadanos, pero incluso también otros servidores públicos, den cuenta de posibles fallas en la toma de decisiones y su ejecución.

En tercer lugar, contribuyen a elevar la legitimidad de los servidores públicos, pues es de suponer que, si su desempeño puede ser observado con detalle, sobre todo en lo que se refiere al uso de dinero y recursos públicos, entonces cumple con niveles mínimos de apego a la ley y a la ética.

En cuarto lugar, son absolutamente necesarios para que una adecuada rendición de cuentas pueda tener lugar. En la actualidad, existe una gran desigualdad entre los agentes gubernamentales y el resto de la sociedad, en cuanto al manejo de información acerca del desempeño de los primeros, sobre todo cuando se trata de temas que requieren cierto grado de especialidad técnica. Por ello, la transparencia y el acceso a la información pública son no sólo útiles, sino indispensables, para que quienes están encargados de exigir cuentas y evaluar a las instancias gubernamentales, es decir, el poder legislativo principalmente, cumplan cabalmente con su responsabilidad. Más aún, con estos instrumentos legales se puede dar una rendición de cuentas continua, que no requiere esperar a plazos legalmente establecidos, además

de que hace posible lo que se conoce como la rendición de cuentas vertical, es decir, no entre distintos poderes públicos, sino de ciudadano a servidor público. De esta forma, la rendición de cuentas se amplía y se fortalece, pues a ella se incorpora directamente el ciudadano común, con lo cual se beneficia tanto la calidad del desempeño gubernamental como la calidad de la participación ciudadana.

En quinto lugar, permiten un mejor ejercicio de otros derechos por parte de los ciudadanos. El más evidente, y quizá uno de los más importantes, es el derecho al voto, pues en la medida en que el elector está correctamente informado sobre el desempeño de sus gobernantes y representantes, puede tomar una decisión más adecuada acerca de la permanencia, o no, en dichos cargos, de los partidos en cuestión. Pero también otro tipo de derechos, como los derechos sociales, se ven beneficiados y fortalecidos con la transparencia y el acceso a la información pública. Por ejemplo, derechos como el de la salud, pueden ver elevada su calidad en la medida en que el usuario tiene acceso a su expediente médico y puede constatar si ha sido víctima de negligencia, de ser el caso.

En sexto y último lugar, pero no de menor importancia, el simple ejercicio y disfrute de estos derechos nos hace mejores ciudadanos. Independientemente de la utilidad inmediata o mediata que puede tener el acceso a cierta información pública, relacionada con cualquiera de los casos anteriormente señalados, los ciudadanos podemos ejercer este derecho también

por la mera satisfacción de ser partícipes de los asuntos públicos, es decir de los asuntos que nos conciernen a todos como colectividad. Hoy en día, es claro que mantener niveles adecuados de lealtad y respaldo hacia la democracia requiere de formas de participación que vayan más allá del ejercicio del voto, y la transparencia y el acceso a la información pública son derechos y obligaciones que, justamente, cumplen ese papel. Con ellos, se eleva nuestra calidad como ciudadanos, y se eleva, por supuesto, la calidad de nuestra democracia.

¿Quiénes deben ser transparentes? Para que la transparencia sea eficaz, su obligación debe recaer en todos aquellos agentes públicos que, en el cumplimiento de sus funciones, manejan recursos públicos. En otras palabras, es importante que las leyes que regulan este tema eviten lo que se puede llamar “islas de opacidad” en un Estado de derecho y un régimen democrático. Lo más deseable, pues, es que la transparencia obligue, como en el caso de Jalisco, a todos los poderes públicos: ejecutivo, legislativo y judicial, de todos los niveles, y a todas las entidades autónomas y descentralizadas que manejen presupuesto público, tales como universidades públicas, órganos electorales, órganos de derechos humanos, etc. Asimismo, dentro de cada poder, deben estar obligados, en términos de individuos, todos aquellos quienes tienen a su cargo la decisión sobre la distribución de los recursos y/o el ejercicio de los mismos. No debe importar el nivel jerárquico que tengan. En el caso de un poder ejecutivo estatal, hablaríamos tanto del gobernador como de, por ejemplo, un empleado que ejerce una pequeña cantidad de

dinero, destinado a sus viáticos, para ir a una población remota como parte de sus labores en una campaña de vacunación.

¿Cómo se ejerce el derecho de acceso a la información pública y se cumple la obligación de la transparencia? A los agentes que, dentro del Estado, manejan recursos públicos, les corresponde cumplir con las obligaciones de transparencia. Éstas suponen generar, proteger, ordenar y mantener, en condiciones que permitan su consulta fácil, toda la información relacionada con el cumplimiento adecuado de sus funciones y el gasto de los recursos. La transparencia supone, pues, un papel activo por parte de dichos agentes para hacer pública la información, buena parte de la cual se debe publicitar aprovechando los avances tecnológicos de la información, como el Internet, para que cualquiera pueda conocerla, sin necesidad de hacer una solicitud y esperar una respuesta. Más aún, en algunos países, las leyes de transparencia obligan a todos los funcionarios públicos a tomar cursos de capacitación sobre la legislación en la materia y cómo aplicarla: la ignorancia no debe ser un pretexto para el no cumplimiento. Los ciudadanos, por su parte, son quienes deben ejercer el derecho a conocer esa información. El derecho de acceso supone que existe una gran cantidad de información que no se publica a través de las obligaciones de transparencia, pero que el ciudadano tiene derecho a conocer a través de una solicitud. Más aún, es a través de la presión ciudadana, ejerciendo hasta sus límites el derecho, como se ha ido ampliando el espectro de información pública y reduciendo

el de información *reservada*. Si los ciudadanos, los usuarios, no toman el papel activo que les corresponde, revisando y solicitando información, observando y valorando el desempeño de los servidores públicos, entonces los beneficios que se pueden obtener de la transparencia se pierden; se pierde una herramienta valiosísima para desarrollar y fortalecer la vida democrática y para enriquecer el papel del ciudadano.

¿La transparencia y el derecho de acceso a la información pública tienen límites? Sí. Si bien esta obligación y este derecho aparecen como la negación de la vieja idea del “secreto de Estado”, existen todavía algunas áreas del funcionamiento del Estado que deben, razonablemente, mantener el secreto sobre, al menos, parte de la información que producen, por el riesgo que su publicación puede significar, por ejemplo, para la seguridad nacional. Ese tipo de información no se cataloga como información pública, sino reservada o restringida. Pero existe otro tipo de información que el desarrollo del concepto y de las instituciones de la transparencia han permitido proteger; se trata de la información personal o confidencial. En este caso, se trata de defender el derecho de los individuos a mantener en la privacidad los datos que sobre su persona poseen las dependencias del Estado, pero también su derecho a conocer, él mismo, el contenido de esa información e, incluso, corregirla si es errónea. Este derecho, el de la protección de datos personales, se ha desarrollado sobre todo en países con un pasado de regímenes políticos dictatoriales, donde el Estado se atribuía el derecho de conocer, en abundancia, la vida

privada y la intimidad de los ciudadanos, con el fin, a menudo, de utilizar esa información en contra de los mismos; es el caso de Argentina, único país latinoamericano con legislación para la protección de datos personales.

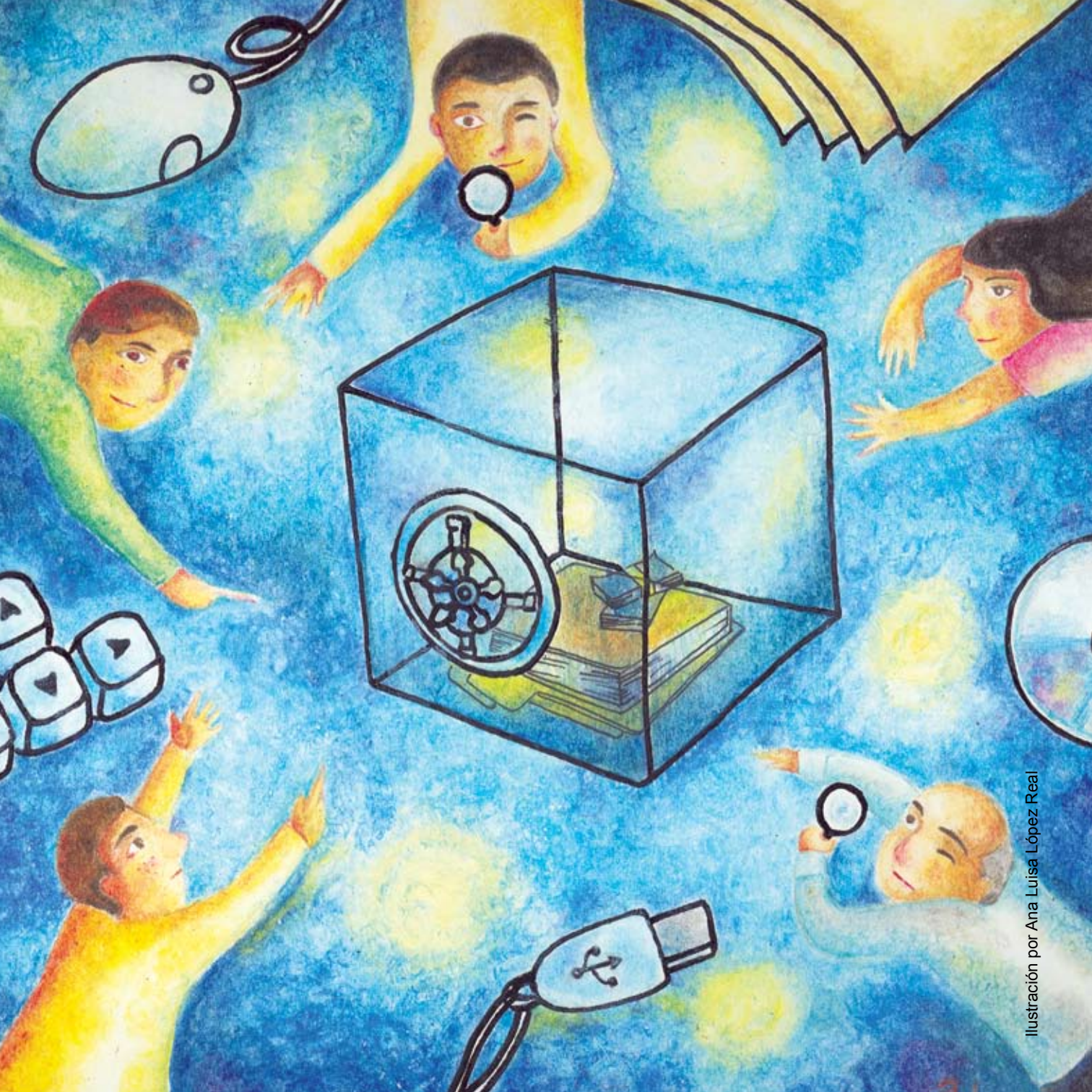


Ilustración por Ana Luisa López Real

Ciudadanos por la transparencia: surgimiento de un nuevo derecho en Jalisco

2

Por José Bautista Farías

Introducción

El presente ensayo da cuenta de una primera aproximación de los organismos ciudadanos pioneros en el tema de la transparencia en Jalisco¹. El trabajo se basa en fuentes bibliográficas y documentos elaborados -en algunos casos- por los propios actores. Sólo se incluye a las organizaciones que contenían dentro de su agenda y/o sus líneas de acción los temas que aluden al derecho a la información (DI), la transparencia (T) y/o rendición de cuentas (RC).

Cuando se habla de derecho a la información (DI) se alude a un derecho humano referido a la obtención de información (noticias, datos, hechos, opiniones), que está en poder de las dependencias públicas. Este derecho se inscribe dentro de las libertades individuales y sociales reconocidas en la Constitución Política Mexicana (Art. 6º) y está reglamentado en la Leyes, tanto Federal como Estatales, de acceso a la información. Por transparencia se entiende todo ejercicio de

gobierno -y de la clase política- de cara a los ciudadanos, lo que implica que las acciones, decisiones y recursos que se utilizan por parte de los gobernantes se encuentran documentados y accesibles o disponibles para cualquier persona de manera permanente, sencilla y expedita, sin necesidad de ser requerida. La T por lo tanto remite a tres aspectos fundamentales: i) el acceso a la información de las instancias públicas, de manera permanente, expedita y gratuita; ii) la apertura, a los ciudadanos, de los espacios donde se toman decisiones de carácter público y iii) la participación de los ciudadanos en los órganos y programas del gobierno. El término “rendición de cuentas” (derivado del latín) significa la acción de computar, es decir, de evaluar, juzgar o verificar colectivamente algo (Isunza, 2006). Desde el ámbito político este concepto denota la obligación de los políticos y funcionarios públicos de informar y justificar sus actos y, por el otro, la capacidad para imponer sanciones negativas a los funcionarios y representantes que violen ciertas normas de conducta (Schedler, 2005).

¹ Este trabajo es una versión ampliada por el autor de la ponencia “Acciones ciudadanas por la transparencia en gobiernos municipales de Jalisco” presentada en el II Foro Nacional de CIMTRA, 21 de mayo de 2004 (mimeo).

Contexto del derecho a la información en Jalisco

Las primeras acciones a favor del DI y T en Jalisco se enmarcan dentro de la lucha por la limpieza y equidad de los procesos electorales, así como en un incremento notable de la participación ciudadana que se registra a principios de la década de los noventa, donde confluyen, además, tres acontecimientos que cimbraron la estructura política del estado: i) las explosiones del 22 de abril de 1992; ii) el asesinato del Cardenal Juan Jesús Posadas Ocampo, en mayo de 1993 y iii) la crisis económica de finales de 1994. Estos sucesos tuvieron en común los siguientes aspectos: la pérdida de credibilidad en la versión oficial de los hechos ocurridos, la demanda de información veraz y el reclamo de justicia. Varios analistas coinciden en relacionar estos hechos con la alternancia política que se logró por primera vez en Jalisco en 1995.

Las organizaciones ciudadanas que empezaron a reclamar y ejercer su derecho a la información podríamos ubicarlas en dos grandes periodos: i) previo a la alternancia política en Jalisco (1995) hasta el año dos mil, en donde se abordaron tangencialmente estos temas, enfatizando la participación ciudadana en acciones de vigilancia y ii) del 2000 a la fecha, en que se habla más directamente de la T y RC. En ambos casos los procesos electorales y la participación de organizaciones ciudadanas han jugado un papel importante.

Primer periodo: participación ciudadana en acciones de vigilancia

Dentro de los organismos pioneros en los temas de participación ciudadana, observación electoral y derechos humanos destaca la asociación Desarrollo Humano Integral y Acción Ciudadana (DIAC)². Constituidos en Jalisco en 1983, por sectores de clase media y alta, promovieron la creación del Comité Pro-Defensa del Voto (1985), a través del cual impulsaron acciones de observación y vigilancia de los procesos electorales en la entidad. Sus integrantes fueron los primeros en proponer la utilización de urnas transparentes que mucho tiempo después se implementarían en todo el país. Durante el proceso electoral federal de 1988, se unieron a una campaña de boicot en contra del programa 24 horas de Televisa en protesta por negar espacio a su candidato a la presidencia Manuel J. Cloutier; años más tarde (1990-91) impulsaron el programa “Pulso Ciudadano”, con el fin de monitorear sondeos de opinión populares y de líderes sociales en torno a temas de interés público (Guzmán, 2001).

En mayo de 1988 -previo a las elecciones federal y estatal de ese año- se creó en Jalisco el capítulo estatal de la Asamblea Democrática por el Sufragio Efectivo (ADESE)³ por diversas personalidades del mundo político, empresarial académico, intelectual

² El DIAC se constituyó como Asociación Política Nacional en 1976 y en Jalisco se fundó en 1983.

³ Impulsado a nivel nacional por la Corriente Democrática del PRI, que posteriormente conformarían el Frente Democrático Nacional junto con otros partidos (PARM, PPS, PST y PMS) y organismos, el PAN también se sumaría a la ADESE.

y social. La acción central de la ADESE consistió en tener un cómputo independiente en el mayor número de casillas durante la jornada electoral de ese año e implementar un sistema de monitoreo de irregularidades, captando denuncias a través de la radio (en ese entonces la televisión y prensa escrita estaban controlados por el gobierno). Gracias a este trabajo se pudo documentar y reconocer el triunfo del PAN en siete -de ocho- distritos metropolitanos.

Otro organismo que promovió acciones de crítica, vigilancia y de reclamo a la información pública gubernamental fue el Movimiento Ciudadano Jalisciense (MCJ), conformado en febrero de 1993 por diversas personalidades del ámbito político, académico y social. Se plantearon como objetivos: i) rescatar y hacer valer la dignidad ciudadana como origen y fundamento del poder público; ii) constituirse en instancia interlocutora y vigilante de las acciones del gobierno para garantizar la soberanía popular y el logro del bien común y iii) reivindicar el derecho a la información veraz y oportuna de los asuntos de interés público, entre otros (Narro, 2001). El MCJ llevó a cabo: foros de discusión con la finalidad de formar opinión de contrapeso al oficialismo; acciones de educación ciudadana y conciencia cívica, así como de solidaridad con los damnificados del 22 de abril y se unieron al reclamo de varios organismos –en “Una Sola Voz”- por conocer la verdad y exigir justicia en el asesinato del Cardenal Juan Jesús Posadas Ocampo.

El Foro de Organizaciones Civiles (FOCIV), se formó en junio de 1994 por diversos organismos civiles (OC) y redes con el propósito de crear mecanismos de interlocución entre gobierno y sociedad civil, para que ésta lograra participar en la formulación del Plan Estatal de Desarrollo e impulsar una ley de fomento a las actividades de las OC. En enero de 1995 firmó compromisos con los candidatos al gobierno del Estado (del PAN y del PRD) en torno a una Agenda Social para el Desarrollo de Jalisco, que entre otras cosas proponía la creación de un Consejo Civil de Política Social para ejercer acciones de contraloría social en los programas sociales del Estado (Periódico Siglo XXI, 17/agt/1995).

El Círculo de Mujeres por México y para México y el Grupo Cívico de Apoyo al Cambio; el primero conformado en 1994 y el segundo en 1995, ambos tienen en común los siguientes aspectos: i) son conformados por mujeres de clase media y alta, identificadas, en términos generales con la ideología del PAN (sobre todo el segundo grupo) y ii) reivindicar el acceso a la información, así como el derecho a la formulación de propuestas y de contraloría ciudadana para vigilar al gobierno. Durante la administración de Alberto Cárdenas (1995-2001) sostuvieron reuniones con el gobernador y diversos funcionarios para verificar el cumplimiento de compromisos de campaña y solicitar información sobre presupuestos y programas realizados (Ramírez, 2001).

La asociación Alianza Cívica Jalisco, conformada en 1994 por más de 30 organizaciones civiles y sociales, además de estudiantes, campesinos, ciudadanos y Comunidades Eclesiales de Base, tuvo como eje central la observación integral del proceso electoral a nivel del estado referido al seguimiento y evaluación de las campañas en medios de comunicación, capacitación, encuestas de opinión, sondeos rápidos de salida sobre resultados y difusión pública del balance de la jornada, entre otros. Su propósito: exigir y vigilar la limpieza y transparencia en los procesos electorales. Llegaron a registrar ante el IFE a más de mil observadores electorales en todo el estado y su trabajo contribuyó a inhibir la acostumbrada práctica del fraude electoral.

Segundo periodo, acciones ciudadanas por la transparencia

En este periodo se habla más directamente de la T y RC, como es el caso del colectivo de OC y sociales Poder Ciudadano Jalisco⁴, que surge en el contexto de la coyuntura electoral federal y estatal de 2000; incluyen dentro de su agenda ciudadana una carta-compromiso que firman la mayoría de los candidatos al gobierno del Estado⁵, en torno a: transparentar el manejo de la asignación de recursos municipales; generar nuevos mecanismos de comunicación de las acciones de gobierno

incorporando la rendición de cuentas; garantizar la información clara, oportuna y accesible a la población sobre programas y obras de gobierno; generalizar la práctica del Cabildo abierto en todos los Ayuntamientos y crear la figura de la contraloría social municipal a cargo de la primera minoría en el Cabildo⁶.

El Pacto Ético Político, se conforma a iniciativa de un grupo plural de académicos, periodistas, empresarios y representantes de OC en el marco de la coyuntura electoral local de 2000, con la finalidad de contribuir a la consolidación de la democracia en la entidad. Durante el proceso electoral de ese año convocó a partidos políticos, gobernantes, funcionarios electorales, medios de comunicación, magisterio y organismos de la sociedad civil a suscribir un Pacto Ético Político con compromisos en torno a: transparentar la discusión y manejo del presupuesto público; propiciar la participación de los ciudadanos en las decisiones públicas; rendir cuentas claras y hacer accesible la información pública, entre otros⁷.

El Consejo Técnico de ONG Jalisco, AC integrado desde 1992 por 43 asociaciones civiles, plantearon a los candidatos a diputados locales y municipales del AMG -en las elecciones de 2003-, una agenda para consolidar la democracia en Jalisco, con la intención de comprometer tanto a

⁴ Integrado por organismos civiles y sociales de la ZMG y de las Regiones Sur, Sureste y Sierra de Amula del Estado de Jalisco.

⁵ Los candidatos que firmaron fueron de los partidos: PARM, PSD, PCD, PT, PVEM, PRD y PAN. No firmaron: PRI, PAS, PSN y Convergencia. Bautista, José, et. al. "Una agenda ciudadana en construcción. La experiencia de Poder Ciudadano Jalisco, ITESO, ACCEDDE, IMDEC, Droits et Démocratie Rights & Democracy, 2001.

⁶ Ver, documento sobre Compromisos y Responsabilidades de los Candidatos a la Gubertura del Estado de Jalisco, Poder Ciudadano Jalisco, Guadalajara, Jal. 27 de octubre del 2000. (mimeo).

⁷ Ver documento: Pacto Ético Político, por la dignificación de la política y del gobierno de Jalisco, Guadalajara, Jal. 12 septiembre del 2000. (mimeo).

los candidatos como a las propias organizaciones promotoras de la agenda en torno a la creación de un marco normativo para el fortalecimiento de las OC y la ampliación de derechos para favorecer su presencia pública; dar seguimiento y monitoreo a los compromisos adquiridos entre las ONG del municipio y el gobierno local, a través del Programa Ciudadanos por Municipios Transparentes (CIMTRA) y poner a disposición recursos humanos y materiales de las propias ONG para implementar programas y proyectos de beneficio social y a transparentar el uso de los recursos recibidos en donación⁸.

En abril de 2004, se creó el colectivo: CIMTRA-Jalisco⁹ (Ciudadanos por Municipios Transparentes), a través del cual se realizaron las primeras evaluaciones de transparencia a los gobiernos locales del Estado. CIMTRA se autoconcibe como una herramienta para que los ciudadanos evalúen a los municipios en tres áreas: i) información ciudadana; ii) comunicación gobierno-sociedad y iii) atención ciudadana. En 2006 evaluó a 30 municipios, de los cuales sólo cinco aprobaron: Guadalajara (96.98/100), Zapopan (88.98), Tlaquepaque (66.73), Tonalá (61.82) y Tamazula (61.23); el resto reprobó. Los municipios con calificación más baja fueron: Zapotitlán de Vadillo (5.5), Cañadas de Obregón (3.5), Valle de Juárez y Atemajac de Brizuela (0)¹⁰.

La COPARMEX-Jalisco, creada en abril de 1930 como sindicato de patronal, cuenta con una importante presencia en medios de comunicación¹¹ y concentra a varias empresas del Estado. Con el fin de conocer y evaluar el desempeño de los diputados, realizó en dos ocasiones (feb. y nov./ 2006) un estudio a los Diputados de la LVII Legislatura, centrado en: número de iniciativas presentadas –de ley, derecho y acuerdos legislativos-; asistencia a las sesiones del pleno y duración de intervenciones en tribuna. En sus conclusiones destaca, a nivel general, la escasa productividad y los desequilibrios de trabajo entre los legisladores, entre otros aspectos¹².

Además de estas acciones ciudadanas a favor de la T y RC hay que destacar el papel que han jugado últimamente los medios de comunicación en la denuncia y difusión de los actos de corrupción de los funcionarios públicos, así como también el seguimiento que han dado al cumplimiento de la ley de transparencia y a las resoluciones del ITEI por parte de los organismos públicos. No obstante lo aquí expuesto y los avances registrados, aún falta mucho para hacer efectivo el derecho de acceso a la información pública, con transparencia y rendición de cuentas, desde la sociedad civil y el gobierno.

⁸ Ver "Agendas de Compromisos para Consolidar la Democracia en Jalisco", Guadalajara, Jal. 18 de junio del 2003, (mimeo).

⁹ CIMTRA-Jalisco está integrado por: Poder Ciudadano Jalisco, el Consejo Técnico de OGN de Jalisco, AC, Pastoral Social, COPAMEX-Jalisco e ITESO.

¹⁰ La ponderación de la calificación es de cien (transparencia total) a cero (opacidad total).

¹¹ La revista Entorno Empresarial (antes llamada "Liderazgo Empresarial") tiene un tiraje de seis mil ejemplares, cuenta además con dos programas de radio: "Emprender con Coparmex", en radio Capital y "La Empresa del Hoy", en radio metrópoli y por un año mantuvo al aire un programa de televisión en canal 8 de Megacable, además de conferencias de prensa una vez al mes, en donde fija su posición en torno a temas coyunturales.

¹² Entrevista a Guadalupe Medrano Oficina de Cabildeo de Coparmex-Jalisco, (13/sep/07)



La ruta de la ley de transparencia en Jalisco¹

3

Por José Rubén Alonso González

En tres años la comprensión del derecho a la información cambió sustancialmente en Jalisco. Iniciativas en materia de derecho a la información pública gubernamental presentadas en la LVI y LVII Legislatura del Estado, sentaron las bases jurídicas para una nueva relación entre gobierno y sociedad. En diciembre de 2001, Jalisco se convirtió en la primera entidad del país, inclusive frente a la federación, en contar con una ley de transparencia; tres años después, en diciembre de 2004, Jalisco se ponía una vez más a la vanguardia a escala nacional, con la confección de una ley de transparencia de segunda generación.

La confección de la primera ley de transparencia tuvo su origen con la iniciativa que presentó la bancada del PAN en el Congreso local el 16 de julio de 2001, a través de su entonces coordinador parlamentario Fernando Guzmán Pérez Peláez. La propuesta en sí no era nueva a escala nacional. En Nuevo León, la bancada panista ya había presentado ante el Congreso local de esa entidad

una iniciativa similar en su estructura, contenido y propuesta específica; en Guanajuato, en marzo de ese año la bancada panista también hizo lo propio, pero con una propuesta de “acceso a la información”. Mientras esto sucedía en congresos locales, a escala federal el tema se posicionaba en la Cámara de Diputados con diversas iniciativas que se secundaron en los meses posteriores, incluyendo una del Presidente de la República, Vicente Fox Quesada.

Guzmán Pérez Peláez ante el Congreso de Jalisco indicó en la exposición de motivos de la iniciativa que presentó: “Es grave el retraso de la legislación en nuestro país en materia de libertades informativas, lo que constituye una barrera para avanzar por la ruta de la democracia informativa, y por tanto, se vuelve una asignatura pendiente”. Asimismo, puntualizó que se asumía como un “deber” el “realizar cambios de fondo en el sistema normativo de nuestro estado, dejando atrás esquemas cerrados y de nula participación ciudadana, generándose así, un auténtico cambio cultural en cuanto a la forma de trabajar en las instituciones y los poderes públicos de Jalisco”. Además, consideraron que “la transparencia en

¹ Para mayor abundancia sobre la transparencia en Jalisco, ver “Leyes de transparencia y acceso a la información pública gubernamental locales: la emergencia del derecho a la información” del mismo autor, en Cuadernos para la Democratización, No. 9, editado por CIESAS-México y la Universidad Veracruzana. México, DF. 2007.

la administración pública, la publicidad de los actos de gobierno y el derecho de libre acceso a la información gubernamental son la base desde donde se pueden desarrollar mecanismos tendientes a la prevención de actos de corrupción, pero al mismo tiempo, son los principios básicos e ineludibles de todo sistema republicano, complemento obligado de todo Estado de derecho, en donde las personas requieren información para llevar a cabo un control social de los órganos del Estado, en el ejercicio de su ciudadanía de pleno derecho”².

La iniciativa “semilla” en materia de transparencia en Jalisco estaba integrada por 30 artículos, distribuidos en cinco capítulos: “Disposiciones generales”, “De la información pública reservada”, “Del procedimiento para el acceso a la información pública”, “Del recurso de inconformidad” y “De las responsabilidades”.

Como ocurre en los Congresos, para no quedarse al margen o rezagados en temas el resto de las fracciones o diputados, en Jalisco el entonces coordinador de la bancada del PRI, Enrique Ibarra Pedroza, presentó una semana después, el 26 de julio de 2001, una iniciativa para crear la Ley de Fiscalización Social, cuyo objeto era “garantizar el derecho de los ciudadanos a una información integral, oportuna, clara, precisa y periódica sobre el origen y destino de los recursos públicos y establecer los mecanismos de denuncia

ciudadana”³. No obstante la iniciativa priista de una Ley de Fiscalización Social, a pesar de tener como objeto el derecho a la información, éste sólo se ejercía como acceso a la misma a través de algún diputado que “hiciera suya” la solicitud de información.

Mientras el tema de acceso a la información se planteaba en el Congreso local, el Ejecutivo estatal, Francisco Ramírez Acuña, guardaba “silencio público” sobre la materia, aunque entre los legisladores panistas era sabido su rechazo. Sin embargo, el tema se mantuvo por insistencia del diputado Guzmán Pérez Peláez, y el presidente de la entonces Comisión de Estudios Legislativos y Puntos Constitucionales, Tarcisio Rodríguez Martínez, quien sería el responsable de dictaminar las iniciativas presentadas⁴.

En noviembre de 2001 la Comisión de Estudios Legislativos del Congreso local comenzó con el análisis de las iniciativas presentadas por el PAN y el PRI. A comienzos de diciembre, el proyecto de dictamen, impulsado por asesores del PRI, apuntaba a fusionar las iniciativas junto con dos leyes vigentes: la Ley que Regula la Administración de Documentos Públicos e Históricos, vigente desde el 8 de febrero de 1998; y la Ley para la Divulgación de la Legislación del Estado, vigente desde el 21 de marzo de 2001. Sin embargo, el

² Expediente número 19446, que contiene la iniciativa, dictamen y Ley de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco. Archivo del Congreso del Estado de Jalisco.

³ Diario de Debates de la LVI Legislatura. Sesión del 26 de julio de 2001, anexo con el número 46. Disponible en URL: www.congreso.jalisco.gob.mx/Servicios/diariodedebates/lvi/01.zip

⁴ Fernando Guzmán Pérez Peláez y Tarcisio Rodríguez Martínez, aún siendo panistas como Francisco Ramírez Acuña, mantenían diferencias políticas al pertenecer a grupos políticos distintos.

13 de diciembre hubo un giro en el PAN. Guzmán Pérez Peláez instruyó a su compañero de bancada Rodríguez Martínez sólo dictaminar la iniciativa que presentó la fracción blanquiazul sin fusionar las leyes vigentes y la iniciativa de Fiscalización Social que presentó Ibarra Pedroza.

Aunado a lo anterior, la ley de transparencia no era el centro de atención de la LVI Legislatura Jalisciense en el momento de su dictaminación. Primero, por ser fin de año, los diputados estaban concentrados en el Presupuesto de Egresos 2002, el primero que aprobarían como diputados de esa Legislatura, y el primer presupuesto propio de Ramírez Acuña como gobernador.

Por otra parte, vinculado indirectamente al tema de transparencia aunque independiente, los diputados hacían frente a escándalos públicos en torno a sobresueldos de funcionarios y bonos de fin de administración, en particular en Ayuntamientos que se hicieron públicos al comienzo de las administraciones⁵.

El 20 de diciembre de 2001 los diputados de la LVI Legislatura centraron su trabajo, negociación y discusión en el Presupuesto de Egresos 2002. En la sesión de ese día, se estrecharon términos y dispensaron trámites para aprobar el presupuesto junto con otros dictámenes, como la nueva Ley de

Transparencia e Información Pública. La fracción del PRI, puso su atención en el presupuesto y no se percató del trámite legislativo con el que se creó la Ley de Transparencia y, “sin darse cuenta”, la aprobaron.

La publicación de la nueva ley la hizo el gobernador del Estado Ramírez Acuña hasta el jueves 24 de enero, con un retraso de 19 días, según lo que marca la Constitución del Estado cuando un dictamen no es observado (vetado) por el Ejecutivo, y entró en vigor en mayo siguiente.

En el proceso de creación de la primera Ley de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco se pueden destacar algunos aspectos: Jalisco se sustrajo del debate nacional en materia de derecho a la información; en Jalisco el gobernador Francisco Ramírez Acuña se sustrajo del tema, guardó silencio público e incluso dilató la publicación de la ley, retrasando con ello su entrada en vigor; la primera “ley de transparencia”, luego del avance que se dio en otros estados y a escala nacional, fue calificada como “minimalista” en materia de derecho a la información⁶ y resultó rebasada por los avances que presentó la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y las que sucesivamente aprobaron las legislaturas estatales.

⁵ Las Administraciones municipales habían concluido sus funciones el 31 de diciembre de 2000, y los Ayuntamientos elegidos el 12 de noviembre de 2000 asumieron funciones el 1 de enero de 2000. Para enfrentar el escándalo de bonos y sueldos altos de funcionarios públicos, simultáneamente se creó en el Congreso el Comité Técnico de Valoración Salarial (CTVS), que integrado por representantes de universidades y de los tres poderes públicos, fijaría topes a los sueldos.

⁶ Villanueva, Ernesto. *Participación social y acceso a la información pública en América Latina en Derecho Comparado de la Información*. No. 2 Julio-Diciembre de 2003, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, pág. 153.

En dos años de aplicación de la ley, y con el desarrollo que suscitó a escala nacional en la materia, tanto teórico como jurídico y en la opinión pública, la norma no sólo resultó agotada, sino rebasada; incluso inoperante por las prácticas y resistencia a la apertura sobre todo en la administración estatal sujeta al escrutinio público de manera permanente, en particular por los medios de comunicación.

Al concluir la LVI Legislatura el 31 de enero de 2004 ya se habían presentado dos nuevas iniciativas sobre transparencia. Una, con propuestas de ajustes del priista David Mendoza Pérez, y otra de reforma integral, que presentó Enrique Ibarra Pedroza, con la que proponía la creación de una Comisión Estatal de Acceso a la Información; una reforma constitucional. Estas iniciativas las heredó la LVII Legislatura el 1 de febrero de ese año, que a su vez puso en su Agenda Legislativa Común la reforma a la ley como una de sus prioridades. Los diputados de la LVII Legislatura se apresuraron a presentar iniciativas: los panistas Ricardo Ríos Bojórquez y Rodolfo Ocampo Velázquez; así como los priistas Francisco Javier Hidalgo y Costilla Hernández y Rocío Corona Nakamura.

Por su parte, la nueva Comisión de Participación Ciudadana y Acceso a la Información Pública centró su trabajo en la nueva ley: convocó y realizó foros de consulta en seis sedes y los resultados de sus trabajos legislativos (proyectos de dictamen) fueron sometidos a estudios comparativos a

escala nacional y bajo principios internacionales de derecho a la información. Como en la primera ley, el Ejecutivo estatal guardó silencio .

En noviembre de 2004, la Comisión de Participación Ciudadana y Acceso a la Información Pública de la LVII Legislatura incrementó su trabajo para dictaminar la nueva ley. Esta instancia legislativa, en manos de diputados de Acción Nacional, estaba presidida por el panista Antonio Muñoz Serrano, sus compañeros de bancada María Jaoann Novoa Mossberger y Mario Reyna Bustos; y los priistas Francisco Javier Hidalgo y Costilla y Jorge Aristóteles Sandoval Díaz. En los trabajos, de manera permanente durante la discusión y dictaminación, estuvieron los priistas María del Rocío Corona Nakamura y Artistóteles Sandoval Díaz, el panista Rodolfo Ocampo Velázquez, y la perredista Celia Fausto Lizaola.

Aprobado el dictamen por la Comisión de Participación Ciudadana el 1 de diciembre de 2004, se turnó a la de Puntos Constitucionales, Estudios Legislativos y Reglamentos, donde el PAN era mayoría; pero ahí se atoró al discutir sobre la calidad de los consejeros que integrarían el Instituto de Transparencia e Información Pública (ITEI): ciudadanos honoríficos o funcionarios de tiempo completo con sueldo. Era el 8 de diciembre, y tras un intento fallido de sesión de la Comisión de Puntos Constitucionales, al día siguiente se reunieron para dictaminar. Con reservas iniciales al dictamen estuvieron Salvador Cosío Gaona, entonces del PRI, y José María Martínez Martínez, del PAN. Este último argumentaba que

darle autonomía y facultades vinculatorias al ITEI implicaría crear un órgano con más poder que la Comisión Estatal de Derechos Humanos, e incluso por encima del Poder Judicial. Para destrabar el asunto, al interior de la bancada del PAN intervino su coordinador, Alonso Ulloa Vélez, luego de deliberar y someter a votación interna si se apoyaba o no lo dictaminado en comisiones.

El 15 de diciembre la Junta de Coordinación Política acordó aprobar la nueva ley con la respectiva reforma constitucional en una sesión al día siguiente, el 16 de diciembre de 2004, en la que la nueva norma enfrentó otra batalla: José María Martínez intentó tronar la nueva ley y la creación del ITEI con una iniciativa de última hora. Su propuesta la presentó a sus compañeros de bancada, y la hizo circular en los medios de comunicación.

La intervención de Ulloa Vélez y el presidente de la Comisión de Participación Ciudadana, José Antonio Muñoz Serrano, con el apoyo del líder estatal del partido, Antonio Gloria Morales, favoreció a impedir el bloqueo de la nueva ley. Ulloa Vélez primero consiguió que Martínez Martínez no presentara esa iniciativa ante el pleno del Congreso y lo dejó en libertad de votar como quisiera en la sesión⁷. Martínez Martínez se abstuvo de votar en la sesión junto con Ana Elia Paredes Arciga. Por su parte, el priista Julián

Orozco no estuvo en ese momento, y la nueva ley con la reforma constitucional se aprobó con 37 votos a favor.

Tras la batalla en el Congreso sólo faltaba el trámite del Ejecutivo, quien debía publicar la nueva norma en el periódico oficial El Estado de Jalisco⁸, para que así entrara en vigor. El Ejecutivo podría haber hecho uso de sus facultades de observar (vetar) la nueva ley. Sin embargo, los diputados vincularon la nueva norma a una reforma constitucional complicando con ello al Ejecutivo el ejercer su facultad de veto.

Aún así, el 6 de enero se publicó la nueva Ley de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco, la cual entró en vigor “a los 180 días siguientes, en que entre en vigor el Decreto de adición al artículo 4 y de reforma de diversos artículos de la Constitución Política del Estado de Jalisco, relativas al derecho a la información pública, previa publicación en el periódico oficial El Estado de Jalisco”. Dos meses después, al concluir el proceso de reforma constitucional con la participación de Ayuntamientos, el Ejecutivo publicó el decreto 20,862, el 26 de marzo de 2005, con el que corrieron los plazos para que entrara en vigor la nueva ley el 23 de septiembre siguiente.

⁷ De acuerdo a la normatividad interna del PAN, si los integrantes de la fracción determinan votar en un sentido, así deberán hacerlo en el pleno; incluso se tiene la modalidad de “voto indicativo”, cuando la dirigencia estatal o nacional del partido determina el sentido de la votación de sus militantes.

⁸ Artículo “Primero” transitorio del Decreto 20,867, publicado en el periódico oficial El Estado de Jalisco. 6 de enero de 2005. Número 43, Sección III, Tomo CCCXLIX.

Diferencias entre la primera y segunda ley de transparencia de Jalisco

Primera ley	Segunda ley (vigente)
Obliga a las autoridades a “permitir el acceso a la información pública a su cargo”	Constitucionaliza el derecho a la información en Jalisco.
Las autoridades obligadas a cumplir con la ley eran el Poder Ejecutivo, el Legislativo, el Judicial; organismos autónomos como el entonces Consejo Electoral y la Comisión Estatal de Derechos Humanos; y los Ayuntamientos.	Es reglamentaria del artículo 4 de la Constitución Política del Estado, sobre derecho a la información y transparencia.
Determina que “la información de carácter personalísimo es irrenunciable, intransferible e indelegable, ya que es la potestad individual inherente a la persona humana con motivo de sus relaciones sociales, por lo que no puede ser proporcionada aún y cuando se encuentre en poder de alguna autoridad”.	Incorpora a más autoridades como <i>sujetos obligados</i> a la ley. Entre estos, los partidos políticos, la Universidad de Guadalajara, y todo aquel particular que reciba recursos públicos.
Establece que “la consulta” de la información será gratuita; sólo se cobrará la reproducción de documentos “sin que lo anterior implique lucro por parte de la autoridad generadora”.	Crea un organismo constitucional autónomo, ciudadano, para promover la cultura de la transparencia y como instancia para resolver negativas de información: Instituto de Transparencia e Información Pública de Jalisco.
Establece qué información “podrá hacerse del conocimiento público”; entre las que se encuentran: leyes, presupuestos, cuentas públicas, balances, nóminas, convocatorias sobre licitaciones para obra pública y licitaciones, entre otras; y los datos de la organización.	Le otorga al Instituto de Transparencia e Información Pública de Jalisco la facultad de emitir resoluciones vinculatorias, definitivas e inatacables en materia de derecho a la información.
La autoridad pública es la que determina qué información será reservada, con base en la ley.	Obliga a la autoridad pública (<i>sujetos obligados</i>) a publicar información fundamental. De preferencia que se difunda por la Internet. En caso de que algún municipio no cuente con portal de Internet, deberá enviar la “información fundamental” al Instituto de Transparencia para que la ponga en su portal Web.
Información pública podrá ser reservada hasta por 20 años.	Amplía la información que las autoridades deberán difundir “sin solicitud de por medio”.
Para obtener información pública, la persona tenía que solicitarlo por escrito.	Precisa que toda reunión, junta, comisiones, cualesquiera que sea su denominación, donde se tomen decisiones, será “abierta” para que las personas puedan presenciar lo que ahí se resuelve.

<p>El plazo para que la autoridad resuelva sobre una solicitud de información es de 15 días, y una prórroga de otros 10. La ley no precisaba si eran días "hábiles" o "naturales".</p>	<p>Establece como principio la "máxima revelación" de la información, y que la excepción sólo será sujeta a límites que la ley marca.</p>
<p>En caso de que la autoridad negara información, y el solicitante se inconformara, podría recurrir ante la autoridad superior para que revisaran su caso; y si persistía la negativa, podría recurrir ante el Tribunal de lo Administrativo. En los dos casos, el recurso de revisión se convertía en un trámite inhibitorio para el solicitante, y si acudía al Tribunal requería de un abogado.</p>	<p>Establece sanciones a los <i>sujetos obligados</i> (autoridades) que no entreguen información, la oculten, la destruyan, la den parcialmente y que no acaten las resoluciones del Instituto de Transparencia e Información Pública de Jalisco. Las sanciones van de la amonestación, multa, y hasta la denuncia penal por el delito de abuso de autoridad. Esta última cuando la autoridad no acate una resolución del Instituto.</p>
	<p>Reduce el plazo de resolución sobre solicitud de información a 5 días hábiles, con posibilidad de una prórroga de otros 5 días hábiles. En la práctica, los 5 días hábiles se convierten en 7 naturales.</p>
	<p>Reduce el plazo de reserva de información a diez años.</p>
	<p>Excluye al Tribunal de lo Administrativo como instancia para conocer sobre resoluciones de derecho a la información que emita el Instituto de Transparencia e Información Pública de Jalisco.</p>
	<p>Establece criterios de interpretación de la ley.</p>
	<p>Obliga a los <i>sujetos obligados</i> a dar atención especial y brindarle medios apropiados a personas con discapacidad que requieran información.</p>



peralta

Jalisco y su contribución al desarrollo de la transparencia y el acceso a la información

4

Por Verónica Gutiérrez Hernández

Afirmar que Jalisco es “paradigmático” en materia de transparencia y acceso a la información resulta un enunciado hueco si no se revisa críticamente el origen y desarrollo del derecho de acceso a la información en México y los elementos más sobresalientes de las leyes estatales de transparencia. Lo paradigmático del caso Jalisciense, hay que subrayarlo, no se limita al acierto de haber promulgado la primer ley de transparencia en el país, sino a que con el paso del tiempo Jalisco ha logrado configurar un entramado legal de avanzada que se ha afianzado en el ánimo ciudadano y que ha resistido tentaciones de retroceso. Para situar el caso jalisciense en su justa dimensión, considérense los siguientes tres aspectos:

1. Revisando el pasado: la Ley y sus antecedentes

Jalisco fue el primer estado de la República en legislar en materia de transparencia y acceso a la información pública. La ley aprobada en 2001 fue incluso precursora de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información, publicada en junio de 2002. Sin dejar de reconocer

las deficiencias de la primer ley jalisciense (por ejemplo, su limitada cobertura de obligaciones, el reducido número de *sujetos obligados*, y la ausencia de un órgano garante de la ley), debe señalarse que fue el primer intento en el país en generar mecanismos legales para hacer efectivo el derecho de acceso a la información consagrado en la Constitución desde 1977. La aprobación de la ley Jalisciense de 2001, abrió así un amplio debate nacional sobre el contenido normativo del derecho de acceso a la información y se convirtió, para bien y para mal, en un referente obligado para el resto de las legislaciones estatales posteriores, muchas de las cuales afinaron y superaron los alcances de esta legislación pionera.

Jalisco fue además el primer estado de la República en hacer modificaciones a su legislación original¹, mejorando sustancialmente su marco normativo. La Ley de Transparencia de 2001 sufrió una profunda reforma en 2004, con la que se ampliaron las obligaciones en materia de transparencia, se incrementó el número de *sujetos*

¹ “Estudio Comparativo de Leyes de Acceso a la Información Pública”, IFAI, Febrero de 2007 (pg. 4-6). Disponible en: www.ifai.org.mx/test/eym/Estudio_Comparativo.pdf

obligados, se creó un órgano autónomo garante de la ley, y se perfeccionaron los capítulos de información reservada, información confidencial y el de sanciones, garantizando una mayor eficiencia en el ejercicio del derecho de acceso a la información. Lo anterior ha hecho que Jalisco se posiciona en el contexto nacional como un estado líder en la materia, según consta en un estudio comparativo de leyes de transparencia realizado por IFAI y la UNAM en 2006².

2. Entendiendo el presente: el contenido normativo y el diseño institucional

Entre los aspectos innovadores de la Ley de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco vigente desde septiembre de 2005, destacan los mecanismos de observancia de la Ley: 1) el diseño institucional del órgano garante del derecho a la información; 2) la existencia de un medio de impugnación contra las respuestas negativas del sujeto obligado; y 3) un enérgico capítulo de sanciones.

En resumen, el engranaje funciona de la siguiente manera: el Instituto de Transparencia e Información Pública de Jalisco (ITEI) es la instancia ante la cual cualquier solicitante puede inconformarse por la negativa, la respuesta, o ausencia de respuesta, a una solicitud de información. Entre las características del ITEI, en tanto órgano garante, está su especialización

en materia de transparencia y derecho a la información, así como su autonomía financiera y administrativa que le permite ejercer sus facultades con independencia e imparcialidad: entre otras, resolver las inconformidades de los solicitantes como última instancia en el estado, ordenar a los *sujetos obligados* a que entreguen información, clasificar y desclasificar información, tener acceso permanente a información *reservada* y *confidencial* y, acaso la más importante, proponer sanciones a los *sujetos obligados* con penas que van desde la amonestación y multa (de 50 hasta 200 días de salario mínimo), la suspensión temporal, hasta la destitución del servidor público; todo ello, sin dejar de lado que el incumplimiento de las resoluciones del ITEI se equiparan al delito de abuso de autoridad.

El número de *sujetos obligados* a cumplir la Ley es otro de los aspectos relevantes a destacar. A diferencia de lo que sucede con otras legislaciones estatales, la de Jalisco alcanza y obliga a todas aquellas entidades públicas y privadas que manejan dinero público. Por lo tanto, en Jalisco existen alrededor de 700 *sujetos obligados*, entre los que explícitamente incluye a los tres Poderes Públicos, los 125 Ayuntamientos, los órganos autónomos, los organismos públicos descentralizados, los partidos políticos, los fideicomisos públicos y todas las organizaciones privadas que reciban, apliquen o administren dinero público. Debido a sus alcances, la ley jalisciense es un bien público con todo el potencial para traducirse en un beneficio directo para la sociedad: ya sea como instrumento para

² Eduardo Guerrero; Ramírez Leticia de Alba Real. "La transparencia en México en el ámbito subnacional: una evaluación comparada de leyes estatales" En: López Ayllón, Sergio. *Democracia, Transparencia y Constitución*. Ed. IFAI/UNAM (2006).

acceder a información pública, o bien como una herramienta de empoderamiento frente al poder público.

El alcance del marco normativo jalisciense se complementa con los diversos mecanismos ofrecidos por la propia Ley de Transparencia para facilitar el acceso a la información pública. Entre otros, vale la pena destacar: 1) la obligación de mantener publicado, actualizado y al alcance de los ciudadanos, un amplio catálogo de información fundamental, ya sea en medios electrónicos o en cualquier otro medio; 2) el establecimiento de requisitos mínimos para presentar y tramitar solicitudes de información, además de permitir el anonimato del solicitante; 3) la posibilidad de presentar solicitudes de información vía electrónica; y 4) la obligación de responder a las solicitudes de información en el corto plazo de cinco o hasta diez días hábiles.

3. Enfrentando el futuro: los efectos de su aplicación

Puede afirmarse que los efectos de la instauración de un entramado legal como el de Jalisco son, en su mayoría, positivos. Aunque hay todavía quien piensa que, en materia de transparencia y acceso a la información, una ley que acentúa su carácter coercitivo pudiera tener efectos contradictorios, el caso de Jalisco nos muestra – sin ánimo de idealizar – que muchos *sujetos obligados*, en conjunto con los ciudadanos, hemos aprendido a convivir con una legislación que resulta exigente en la cobertura de obligaciones

en materia de transparencia y enérgica en cuanto a las sanciones. Sirvan los siguientes datos para ilustrar este argumento:

En el ámbito municipal, por ejemplo, Jalisco es también un referente nacional. Los municipios de Guadalajara y Zapopan han sido ubicados entre los cinco primeros lugares del país de acuerdo a la evaluación realizada por CIMTRA³. La manera de cumplir con la obligación de publicar y actualizar la información *fundamental* en el portal de Internet, ha servido como ejemplo para muchos municipios del país sobre la manera de presentar y actualizar información de naturaleza pública.

Algo similar podemos decir del espacio ciudadano. Los indicadores de participación ciudadana en la materia nos hablan de un copioso ejercicio del derecho a la información por parte de los jaliscienses. Como dato estadístico, de las 172,169 solicitudes de información tramitadas a nivel federal a través del SISI⁴ durante los años 2003 al 2006⁵, 6,364 fueron presentadas por jaliscienses. Es decir, Jalisco es el tercer estado del país que más solicitudes de información ha tramitado a través del SISI. Por su parte, en el plano estatal, el ejercicio del derecho de acceso a la información pública ha sido sobresaliente en relación a otras entidades federativas. Tan

³ Evaluación al 13 de Agosto de 2007 realizada por CIMTRA (Ciudadanos por Municipios Transparentes). Disponible en: <http://cimtramx.tripod.com/transparencia/>

⁴ SISI, Sistema de Solicitudes de Información del IFAI. Disponible en: www.sisi.org.mx.

⁵ Según datos del 4º Informe de Labores al H. Congreso de la Unión, presentado por el IFAI en 2006, los jaliscienses presentaron 804 solicitudes en 2003, 1,081 en 2004, 1,956 en 2005 y 2,523 en 2006.

sólo durante el primer año de vigencia de la Ley de Transparencia (2005-2006)⁶, en Jalisco se tramitaron 3,482 solicitudes de información, contra 687 que se tramitaron en el Estado de México durante 2006⁷, y 983 que se tramitaron en el estado de Puebla del 17 de febrero al 31 de diciembre de 2006⁸.

Además de la participación ciudadana, Jalisco ha sobresalido en el plano nacional por las sanciones propuestas por el ITEI en contra de diversos *sujetos obligados*. Las sanciones no sólo han confirmado la relevancia del tema y la seriedad con la que los jaliscienses lo han asumido, sino que han impactado la vida pública de Jalisco y modificado la percepción de la vigencia de este derecho de utilidad social. Las denuncias penales presentadas en contra del Ex Gobernador del Jalisco, contra el Congreso del Estado y contra algunos municipios han sido casos controvertidos y han ocupado las primeras planas de los medios locales, e incluso nacionales. Más allá de los inevitables litigios judiciales, e incluso mediáticos, que todos estos casos han generado, lo que resulta relevante es que no existe ningún otro referente nacional de la ejecución de sanciones tan enérgicas por el incumplimiento a la normatividad de la materia. Dicho de otro modo, el precedente que ha sentado Jalisco en este rubro es inculcable.

A manera de conclusión

La contribución de Jalisco trasciende los contenidos de la Ley, toda vez que su creación sienta precedentes que no se deben soslayar y que seguramente tendrán efectos directos en el futuro de la transparencia y el acceso a la información en México. En otras palabras: a diferencia de lo que sucedía históricamente en la política legal-constitucional, algunos de los marcos normativos estatales de transparencia y acceso a la información han superado los estándares de la legislación federal, dando pie a innovaciones institucionales que tutelan el derecho a la información y transparentan a las entidades públicas. Sin duda, Jalisco se inscribe y contribuye a desarrollar esta tendencia. Así lo corrobora la reciente reforma constitucional al artículo sexto, que establece las obligaciones “mínimas” que toda entidad federativa debe cumplir en el terreno de la transparencia y el acceso a la información pública: del total de obligaciones mínimas establecidas en el renovado texto constitucional, la ley Jalisciense cumple satisfactoriamente con la mayoría de ellas.

En resumen, puede decirse que Jalisco ha tenido una importante contribución a la gestación y desarrollo de la transparencia como práctica de gobierno y del derecho de acceso a la información pública. Aunque todavía falta mucho camino por recorrer en la materia, el pasado, el presente y el futuro del marco normativo jalisciense y de su aplicación seguirán siendo referentes obligados en el México de nuestros días.

⁶ Primer Informe Anual de Actividades 2005- 2006, ITEI.

⁷ Concentrado de Solicitudes de Información 2006, ITAIPEM. Disponible en: http://www.itaipem.org.mx/wb2/itaipem/itai_Reporte_estadistico_del_primero_de_enero_al_3

⁸ Informe de Actividades y Resultados 2006, CAIP. Disponible en: <http://www.caip.org.mx/2informe/Informe2006.pdf>



Ilustración por Ana Luisa López Real

De tragedias y soluciones; la transparencia como sustento de la ética pública

5

Por Luis Ernesto Hernández

El estado de Jalisco, uno de los más importantes del país ha transitado por diversas circunstancias sociales y políticas que lo ubican como punta de lanza en el desarrollo de México. Como ya es sabido, fue Jalisco la primera entidad en aprobar una Ley de Transparencia, sin que por ello hablemos de circunstancias ideales para el desempeño de la función pública.

La actividad social en nuestro estado ha sido siempre de una alta participación y conciencia que ha generado cambios en todos los órdenes, sin embargo, a pesar de esta realidad y a pesar de los avances o logros que pudiéramos recapitular en cualquier sentido, a pesar de la cantidad de experiencias acumuladas en decenas de hombres y en decenas de años, aun sentimos ese sabor de insatisfacción con los niveles de desarrollo de muchos segmentos de población, a pesar de haber transitado por diversos gobiernos, nuestras poblaciones siguen sin alcanzar la calidad de vida física y moral de sus individuos; siguen sin alcanzar la “Vida Lograda” de la que hablaba Sócrates.

Y en el devenir de todos los días en el ámbito social ha sido difícil entender que a pesar de las luchas que por el poder se realizan, y aún más allá de las ideologías, principios y plataformas políticas que las distintas partes por el poder tienen, hay un elemento de fundamental importancia que cuando está presente se convierte en el amalgamador de los esfuerzos y en el integrador de los resultados; pero cuando está ausente simplemente se convierte todo en una gran tragedia.

Este elemento integrador que más allá de derechas o izquierdas puede fundamentar un ejercicio efectivo de gobierno se llama *ética*, y aunque pareciera que durante muchos años hablar de un gobierno ético o funcionarios éticos era un contrasentido, una ironía o algo que no podía combinarse bajo ninguna circunstancia; hoy estamos convencidos que más que ser un agregado se convierte en un fundamento irremplazable para el desempeño político y para el desarrollo de una comunidad.

Definiendo la ética

Para entender el término *ética*, es necesario comprender el término *moral*, que indica la conformidad de una acción con un principio ideal o con una ley obligatoria. En este caso, una acción moral sería considerada como una acción buena.

Cicerón fue quién para traducir el adjetivo griego *ethicós* (referente a la costumbre), acuñó el adjetivo latino *moralis*, de dónde viene el término *moral*; algunos prefieren usar el término latino *moral*, y otros el término griego *ética*; al final, bien podemos resumirla como aquello que guía nuestros actos a una determinada norma de obrar.

Lo anteriormente expuesto encierra la idea de que la ética es un sistema de reglas de conducta. Su fin es dirigir el proceder del hombre en vista de un resultado. La *ética* aplicada a la política, implica ceñir la actuación del político a una determinada forma de obrar, tanto en lo privado como en lo público, que garantice el bien común y busque eliminar cualquier mal social.

La vida en sociedad impone al hombre límites, es decir, reglas del juego que establecen de manera clara cómo debe funcionar una sociedad y cómo debe actuar el ser humano. Estos límites garantizan que el actuar individual no afecte los fundamentos de la sociedad; a ello le llamamos leyes; la ética es el sustento de estas leyes y de estos comportamientos.

La gran tragedia de la falta de ética

La falta o ausencia de ética en el ámbito político bien la podemos llamar *corrupción*, y se convierte definitivamente en un drama nacional, en una gran tragedia pública, ya que las consecuencias nefastas que tiene sobre las sociedades conllevan la miseria y el subdesarrollo en todos los ámbitos: económico, social, cultural, educativo, salubre, etc. Para entender claramente esta gran tragedia de la relación **ausencia de ética > corrupción > miseria**, hay que tomar en cuenta un panorama de esta problemática; la OCDE¹ sostiene las siguientes consecuencias de la corrupción:

- Distorsiona los precios, aumentándolos y dificultando el acceso de las personas a dichos satisfactores.
- Distorsiona las condiciones del mercado, dificultando el justo y libre desarrollo de las empresas y con ello de los empleos.
- Afecta el desarrollo económico sustentable de los países y de las empresas.
- Desincentiva la inversión y con ello también la generación de empleos.
- Aumenta la incertidumbre para realizar transacciones comerciales.

¹ OCDE, "Reglas Claras, Negocios Transparentes: Lineamientos de la Convención Anticorrupción de la OCDE".

- Incrementa los costos de operación de las empresas.

Todas estas consecuencias inciden directamente en las economías familiares, provocando estructuras de corrupción permanentes. A nivel nacional en 2004, 52 mil millones de pesos fueron necesarios para que las empresas influyeran en la definición de nuevas leyes que favorecieran sus intereses; 210 mil millones de pesos al año es el costo de la corrupción en México². Otros análisis arrojan que 4.5 por ciento del Producto Interno Bruto de México se va a pagos relacionados con la corrupción³.

En un país de pobres, se gastan miles de millones de pesos en sobornos; en un país con deficiencias de salud y de educación, se dejan de construir, equipar y actualizar cientos de hospitales y escuelas; en un país con alto desempleo, se erosionan las empresas con los pagos de la corrupción; en un país con fuertes necesidades de infraestructura, no se realizan los esfuerzos necesarios por falta de recursos.

Jalisco es el fiel reflejo de esta realidad nacional. Según el Índice de Corrupción y Buen Gobierno de Transparencia Mexicana, al evaluar 38 servicios públicos en toda la República Mexicana durante 2001, Jalisco se encontraba entre los peores evaluados en el lugar 28, sólo por encima de Puebla, Guerrero, Estado de México y el Distrito

Federal. Sin embargo, hay que mencionar que se ha tenido un avance significativo al disminuir los índices de 11.6 en 2001 a 7.2 en 2005, avanzando a la posición 16 de 32 estados de la República⁴, lo cual ocurrió en el periodo del desarrollo de leyes en materia de transparencia en México.

La corrupción es un cáncer que hace imposible la salvaguarda y satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a la dignidad del hombre para el libre desarrollo de su personalidad. Si la corrupción es un grave daño desde el punto de vista material y un enorme costo para el crecimiento económico, sus efectos son todavía más negativos sobre los bienes inmateriales, vinculados más estrechamente con la dimensión cualitativa y humana de la vida social. La corrupción política, “compromete el correcto funcionamiento del Estado, influyendo negativamente en la relación entre gobernantes y gobernados; introduce una creciente desconfianza respecto a las instituciones públicas, causando un progresivo menosprecio de los ciudadanos por la política y sus representantes, con el consiguiente debilitamiento de las instituciones”⁵.

La falta de ética que se traduce en corrupción demuestra una relación muy clara entre corrupción y carencia de cultura, entre corrupción y límites de funcionalidad del sistema institucional, entre corrupción e índice de desarrollo humano, entre corrupción e injusticias sociales. No se trata

² Encuesta de Gobernabilidad y Desarrollo Empresarial (EGDE) realizada por el Centro de Estudios Económicos del Sector Privado, 2005.

³ Diagnóstico del Consejo de la Comunicación, 2005.

⁴ Transparencia Mexicana, Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno, 2001, 2003, 2005.

⁵ Compendio de la Doctrina Social de la Iglesia, Número 411, 2005.

solamente de consecuencias económicas, la corrupción impide de manera determinante la promoción de la persona, la “vida lograda”, limita el respeto a los derechos humanos, dificulta el desarrollo democrático ya que hace que las sociedades sean menos justas y menos abiertas.

La corrupción no es algo natural al sistema político, es por el contrario una deformación de dicho sistema. “La corrupción distorsiona de raíz el papel de las instituciones representativas, porque las usa como terreno de intercambio político entre peticiones clientelistas y prestaciones de los gobernantes. De este modo, las opciones políticas favorecen los objetivos limitados de quienes poseen los medios para influenciarlas e impiden la realización del bien común de todos los ciudadanos”⁶.

La corrupción priva a las sociedades de un bien común fundamental, el de la legalidad: respeto de las reglas, funcionamiento correcto de las instituciones económicas y políticas, transparencia. La legalidad es un verdadero bien común con destino universal. En efecto, la legalidad es una de las claves para el desarrollo, en cuanto que permite establecer relaciones correctas entre sociedad, economía y política, y predispone el marco de confianza en el que se inscribe la actividad económica.

Transparencia: parte de la solución

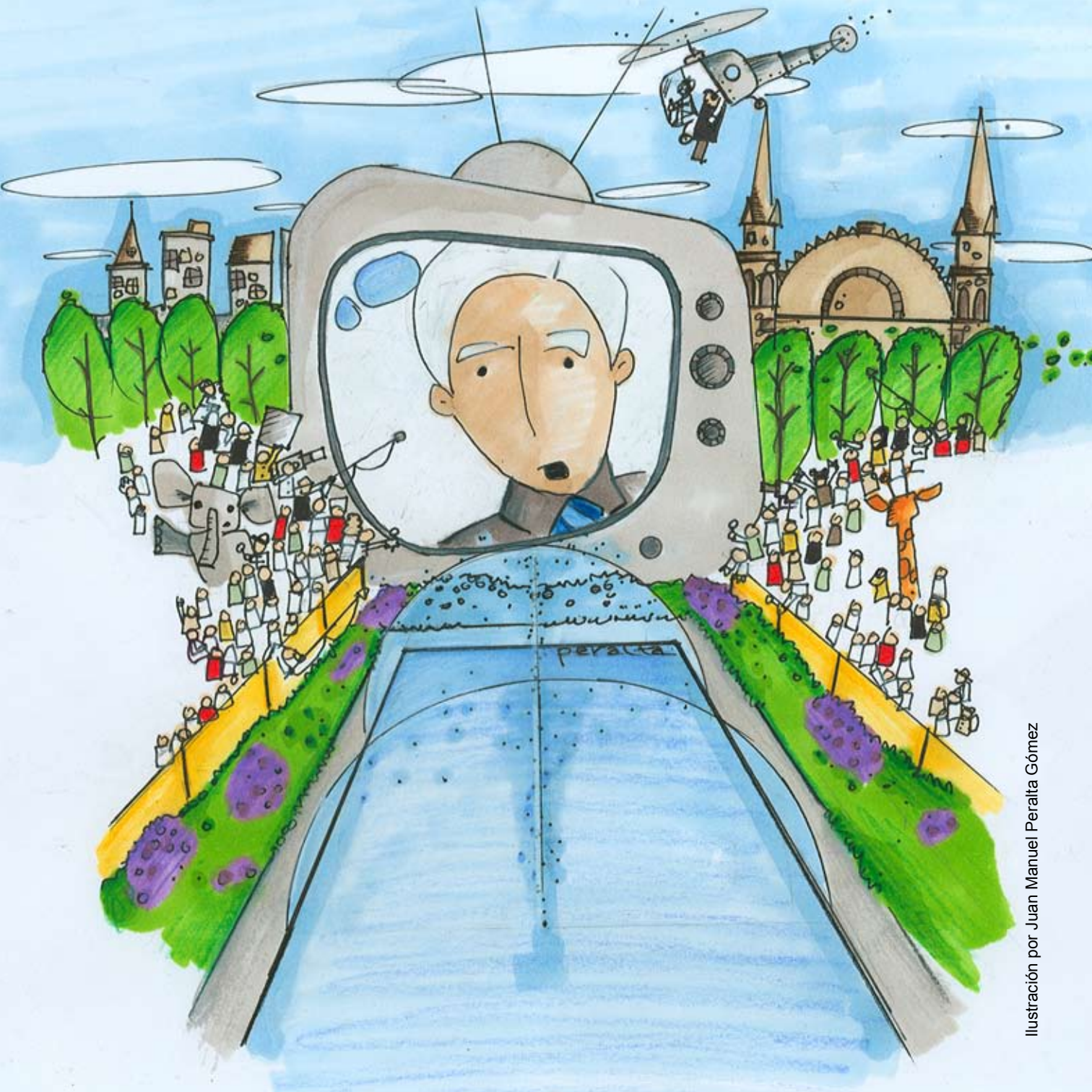
La transparencia debe ser un principio inspirador, no solamente una ley, un ordenamiento o una regla, sino que se tiene que convertir en una forma de vivir por parte del gobierno y por parte del ciudadano, tiene que ser el ingrediente básico de una relación respetuosa y constructiva entre Estado y sociedad.

La transparencia debe ser el elemento común que debe estar presente en el modelo de combate a la corrupción que ha generado Profesionales por la Ética y que incluye 14 puntos neurálgicos⁷.

La transparencia es un elemento de carácter ético, un signo ineludible que manifiesta el carácter de una sociedad. En este sentido, la transparencia incluye una vivencia mucho más de tipo personal y organizacional que de tipo legal; debe convertirse en una cultura que esté presente en el actuar cotidiano de gobierno, en sus estructuras y en sus personas.

⁶ Compendio de la Doctrina Social de la Iglesia, Número 411, 2005.

⁷ Profesionales por la Ética AC, Modelo de Combate a la Corrupción, 2005.



Tan opacos y tan campantes. El rol de los medios en el desarrollo de la transparencia: casos paradigmáticos

6

Por José David Estrada Ruiz Velasco

Dos casos han definido el rumbo de la transparencia en Jalisco. El primero de ellos mira hacia el pasado y el segundo abre una puerta, una oportunidad y un reto hacia el futuro.

El primero involucra al Poder Ejecutivo del sexenio anterior, que gobernó Francisco Ramírez Acuña, quien promulgó las dos Leyes de Transparencia que ha tenido el estado, pero quien también decidió desafiar a la propia Ley para “probar que estaba mal hecha”.

El segundo caso involucra al Poder Legislativo, que ha rechazado las resoluciones vinculantes del Instituto de Transparencia e Información Pública de Jalisco (ITEI), que le exigen dar cuentas sobre la forma en que tomaron sus decisiones al final de la 57 Legislatura y explicar el uso que hacen los diputados de 58 millones de pesos que reciben y administran de forma discrecional.

Ambas historias han derivado en denuncias penales por abuso de autoridad, con desalentadores resultados hasta el momento.

El interés de los periodistas en estos asuntos y en los temas de transparencia en general, se explica en que además del derecho de acceso a la información, están defendiendo una herramienta que se aprecia fundamental para el ejercicio periodístico.

Al menos en teoría, la sociedad -medios incluidos- cuenta con un instrumento legal para obligar a quienes ejercen recursos públicos a rendir cuentas sobre el uso que hacen de ellos, algo que apenas hace siete años era impensable.

Paco el Opaco

A Francisco Ramírez Acuña, ex Gobernador de Jalisco y actual Secretario de Gobernación, el apodo le definió de forma precisa por negarse a entregar información y a cumplir con el mandato del Instituto de Transparencia.

En el discurso, Ramírez Acuña siempre fue un defensor de la transparencia.

Estableció como uno de los cinco ejes de acción de su sexenio el formar un “Gobierno Cercano y Transparente” y el 1 de marzo de 2001, fecha de su toma de protesta, afirmó: “Hemos conformado un equipo de trabajo que entregará cuentas claras; todos están advertidos de que la corrupción no tiene cabida, no permitiremos desviaciones de ninguna índole, empezando con el Gobernador de Jalisco”.

Cinco meses después de haber asumido la Gubernatura, Ramírez Acuña se negó a transparentar los recursos usados para restaurar y redecorar las áreas privadas de Casa Jalisco, a un costo de más de 5.5 millones de pesos.

El mandatario estatal sólo aportó datos del gasto total, pero nunca mostró las facturas de la remodelación.

En ese tiempo no había forma de exigir documentos y todo quedaba en la voluntad de los funcionarios de informar o no.

El 21 de mayo de 2002 Jalisco publicó su primera Ley de Transparencia, que consideraba pública toda la información que se encontrara bajo control de la autoridad, sin embargo, facultaba a las mismas autoridades para determinar a su capricho, qué datos serían reservados hasta por 20 años, sin que existiera algún organismo técnico para revisar esas decisiones.

En julio de 2003 reporteros de Mural le solicitaron al Gobernador información sobre sus gastos en brindis, viajes y actos ceremoniales. El Poder Ejecutivo respondió que se habían gastado 3.9 millones de pesos, pero se negó a desglosar los gastos: “Ya se les dijo por qué no se les puede informar, y evidentemente que eso generaría otro tipo de cosas de los banqueteros, ¿cuál situación estaría promoviendo, provocando, etcétera?, entonces les estamos dando la información correspondiente”, dijo Ramírez Acuña el 21 de octubre de 2003.

El 3 de diciembre del mismo año, Ramírez Acuña volvió a justificar una negativa de información sobre los gastos de Casa Jalisco: “Cuando ya ustedes quisieron sacar copias de facturas fue cuando se les dijo que no estaba permitido por la Ley, es diferente, es lo que no comentan en su artículo del día de hoy (ayer), que querían sacar copias de facturas”, afirmó el mandatario.

El 23 de septiembre de 2005 entró en vigor la nueva Ley de Transparencia que como principal novedad incorporaba la figura del Instituto de Transparencia e Información Pública de Jalisco (ITEI) para vigilar y garantizar el derecho de acceso a la información pública en el estado.

Ese mismo día, una persona solicitó copias de los recibos de nómina de los alcaldes de la zona metropolitana de Guadalajara y de los titulares de los poderes Legislativo y Judicial, y al Gobernador. Fiel a su estilo, Ramírez Acuña se negó a entregar la copia solicitada.

El asunto derivó en una denuncia penal por abuso de autoridad presentada por el ITEI el 7 de diciembre de 2005.

Dos días después, en una entrevista radiofónica, el entonces Gobernador reconoció que se había negado a entregar la copia de su cheque de nómina para evidenciar las fallas en la ley.

El Tribunal de lo Administrativo le dio entrada a una queja del Gobernador en contra de la resolución del ITEI y resolvió a su favor casi un año después, anulando la orden del organismo autónomo.

A finales de 2006, Ramírez Acuña era uno de los políticos mejor posicionados a nivel nacional, tras haber sido uno de los artífices de la candidatura presidencial de Felipe Calderón.

Para limpiar el camino de su jefe hacia el Gabinete federal, el 15 de noviembre de 2006, sólo seis días antes de solicitar licencia a su cargo, la Procuraduría de Justicia archivó definitivamente la denuncia penal contra el Gobernador Ramírez Acuña, por considerar que éste no actuó con dolo cuando no quiso entregar una copia de su cheque. La Procuraduría no agotó las evidencias presentadas, ni llamó a declarar a los periodistas que habían documentado declaraciones del mandatario en donde manifestaba su voluntad (obviamente intencionada) de incumplir con la Ley de Transparencia.

El Instituto de Transparencia intentó recurrir al amparo, pero le fue negada esta posibilidad porque el solicitante, un ciudadano que trabaja para Gobiernos del PAN, no quiso continuar la batalla legal.

Millones a discreción

El Poder Legislativo emitió las dos leyes de transparencia que ha tenido Jalisco; la última versión es considerada como una de las más aventajadas del país ya que se rige bajo el principio de máxima publicidad, establece sanciones para aquellos funcionarios que se nieguen a informar, su cobertura es la máxima posible y contempla procesos expeditos de acceso a la información pública. Sin embargo, la ley vigente parece haber sido demasiado clara para los mismos legisladores.

El proceso electoral de 2006 trastocó los equilibrios de poder dentro de la 57 Legislatura y un nuevo grupo de coordinadores parlamentarios tomó las riendas del Congreso.

José María Martínez, del PAN; Enrique García, del PRI; Salvador Cosío, del PRD; y Luis Alejandro Rodríguez, del Partido Verde -todos coordinadores de sus respectivas fracciones parlamentarias-, cobijaron a finales del año pasado una reforma a la Ley de Transparencia que beneficiaba al Gobernador Francisco Ramírez Acuña al eliminar el artículo que equipara el incumplimiento de las resoluciones con el abuso de autoridad, base de la denuncia penal contra el ex mandatario.

La bautizada “contrarreforma” finalmente no prosperó, gracias a la presión de diversos grupos sociales y la casi inquisitiva vigilancia de los medios de comunicación.

El manejo económico del Congreso en los últimos meses por parte de estos líderes parlamentarios causó malestar entre sus compañeros diputados.

Una afirmación rondaba los pasillos del Palacio Legislativo: cada legislador se iba a llevar un bono de 500 mil pesos y había que encontrar de dónde los iban a sacar, cómo los iban a justificar.

En teoría, cualquier autoridad debe dejar constancia escrita de sus actos, por eso se pensó que un punto de partida para encontrar esos bonos sería presentar una solicitud de información.

Las actas de la Comisión de Administración debían dejar por escrito las autorizaciones del gasto; los acuerdos de la Junta de Coordinación Política, también. Aunque la Junta no tiene competencia, durante el último periodo bajo el mando de Salvador Cosío, esta instancia aparentemente daba algunas órdenes de gasto directamente al director de Control Presupuestal, sin pasar por la Comisión de Administración.

Las respuestas del Congreso fueron sorprendentes: afirmó que en noviembre de 2006 se celebró la última sesión de la Comisión de Administración y que la Junta de Coordinación Política determinó desde octubre del mismo año no llevar constancia escrita de sus acuerdos.

¿Cómo se autorizaron entonces los gastos de fin de Legislatura? No se sabe.

Se requirió la respuesta ante el Instituto de Transparencia, que ordenó la entrega de la información solicitada; el Congreso no hizo caso. El 11 de julio el ITEI denunció penalmente al Poder Legislativo por incumplir su resolución y violar el derecho de acceso a la información; el 23 de agosto el organismo de transparencia volvió a denunciar al Congreso.

La nueva denuncia se presentó por la renuencia de los nuevos diputados para explicar y documentar en qué se estaban gastando los 58 millones asignados a la partida de Erogaciones Parlamentarias Extraordinarias.

Esta solicitud, hecha a los seis coordinadores parlamentarios, motivó declaraciones contradictorias incluso antes de ser respondida. En concreto, Jorge Salinas Osornio, líder de la bancada del PAN, aseguraba que entregarían la información, sin embargo, cuando llegó el momento respondió en los mismos términos que los demás coordinadores. Un aparente acuerdo político alineó a todos los partidos para no revelar sus gastos y escudarse en un viejo pretexto, inaugurado por Salvador Cosío: “no somos *sujetos obligados*”.

El Instituto de Transparencia volvió a ordenar al Congreso entregar la información, el Congreso se negó de nuevo y el Instituto denunció una vez más.

Era agosto de 2007, muy poco tiempo les duró a los nuevos diputados la bandera de la transparencia.

Las denuncias penales contra el Congreso se encuentran desde entonces en investigación. La primera ha tenido avances mínimos, como el llamar a declarar a algunos funcionarios del Legislativo; la segunda, permanece quieta, empolvada seguramente, en algún escritorio de la Procuraduría de Justicia.

Nada garantiza que estas querellas por violar el derecho de acceso a la información no terminen archivadas definitivamente, como la que se interpuso contra el ex Gobernador, Francisco Ramírez Acuña.

Romper la inercia

Los periodistas, como cualquier ciudadano, se hacen de forma recurrente algunas preguntas.

¿De qué sirve la transparencia si de todas formas los funcionarios ejercen el poder sin tomar en cuenta a la ciudadanía?

¿De qué sirve quemarse las pestañas buscando información o hacer preguntas cada vez más precisas si la autoridad zanjará el tema con un “Sí, y qué”, si la Justicia investigará por encimita, sin fincar responsabilidades, la violación del derecho de saber?

Estas dos experiencias, la del ex Gobernador y los diputados, muestran cómo con facilidad la Ley de Transparencia se hace a un lado y queda como letra muerta.

Mientras un funcionario no pague las consecuencias de su opacidad, la transparencia quedará supeditada a la voluntad del Gobernante y, hasta ahora, el supuesto empuje del Gobernador Emilio González Márquez en el tema no ha alcanzado para abrir, a través de la Procuraduría de Justicia, a los Poderes que se niegan a hacerlo.

Y el acceso a la información no puede supeditarse a una cotidiana elección -sí o no transparentar-, porque es un derecho fundamental, y del periodista como beneficiario de este derecho.



Los instrumentos de la transparencia

7

Por Alfonso Hernández Valdez

Un instrumento puede entenderse como un conjunto de piezas cuya disposición particular sirve para lograr un fin determinado. Hoy en Jalisco y México contamos con instrumentos de distintos tipos, normas, formatos, plataformas tecnológicas, entre otros cuyo fin último es permitir que los ciudadanos conozcan la información que posee el gobierno. El propósito de este artículo es describir algunos de estos instrumentos con la intención de que se conozca la forma en que pueden ser utilizados para acceder a la información gubernamental. Asimismo, también se dará cuenta de otros instrumentos que si bien no existen todavía en nuestro país, pueden ser adoptados y exigidos por la sociedad con el objeto de que la gestión del gobierno sea más transparente.

Transparencia y acceso a la información pública

La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (Ley Federal) y las distintas leyes estatales en la materia tales como la Ley de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco son los medios

principales con que cuenta la ciudadanía para: a) pedir información a los gobiernos federal, estatales y municipales; y b) exigirles que transparenten es decir, divulguen cierta información, conocida como *de oficio* o *fundamental*, sin necesidad de pedirla¹. En el primer caso la ley se convierte en una garantía para ejercer el derecho de acceso a la información pública, mientras que en el segundo caso la ley establece una política pública de transparencia al obligar a los gobiernos a que coloquen determinada información en alguna fuente de acceso público, generalmente una página de Internet.

En este punto conviene destacar que el derecho de acceso a la información pública y la transparencia son conceptos relacionados, pero no iguales. Para distinguirlos, López-Ayllón (2006, 241) recomienda imaginarlos como círculos concéntricos:

¹ Existen varios municipios que tienen Reglamentos de transparencia y acceso a la información pública, los cuales han suscitado distintas controversias entre algunos gobiernos municipales y su respectivo gobierno estatal con relación a qué ordenamiento es el que debe prevalecer para normar el acceso a la información pública en el municipio. Sin embargo, la práctica más común que se observa a nivel nacional es que son las leyes estatales las que regulan el acceso a la información pública tanto en los estados como en los municipios.

El primero de ellos corresponde al derecho de acceso a la información, construido como un derecho fundamental que otorga la facultad a las personas de tener acceso directo a la información gubernamental normalmente contenida en documentos y la obligación correlativa de los órganos del Estado de entregarla. El segundo círculo, más amplio, corresponde a la transparencia. Ella comprende, pero no se agota, en el derecho de acceso a la información.

En efecto, la transparencia puede entenderse como la divulgación de información relevante por parte de las instituciones del gobierno para que la ciudadanía pueda evaluarlas (Florini 1999, 5). Por su parte, el derecho de acceso a la información pública, como derecho fundamental que permite a los ciudadanos pedir y obtener información, vuelve transparentes algunas “parcelas” de la información del gobierno que antes eran conocidas y controladas solamente por los servidores públicos, y por ello puede decirse que el acceso a la información pública es, en cierta medida, una forma de lograr una mayor transparencia gubernamental.

Los instrumentos de la ley

Tanto la Ley Federal como las leyes estatales ponen a disposición de los ciudadanos distintos instrumentos para conocer la información gubernamental. En primer lugar están las obligaciones de transparencia, que suponen la obligación de los órganos del Estado o *sujetos obligados* tales como las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo, los Poderes Legislativo

y Judicial, los organismos constitucionales autónomos y los ayuntamientos, entre otros de publicar información a través de medios electrónicos “de manera permanente, completa, actualizada, oportuna y pertinente sobre sus actividades, funciones, ejercicio del gasto público y resultados” (IFAI 2007a, 29). Este instrumento es quizá el más consolidado en las distintas leyes de transparencia y acceso a la información pública que existen en nuestro país, y representa una de las fuentes de información más accesibles para los ciudadanos, ya que sólo se necesita una computadora conectada a Internet para poder conocer una variedad amplia de información pública relativa a diversos temas (véase el Cuadro 1). En el caso del Poder Ejecutivo Federal se puede acceder a las páginas de Internet de las dependencias y entidades a través de un portal único de obligaciones de transparencia².

Conviene destacar que, si bien las obligaciones de transparencia son contempladas por todas las leyes en la materia, existe una gran variación en cuanto a qué obligaciones son incluidas en cada ley (véase IFAI 2007b). Por ejemplo, la Ley Federal no contempla a los partidos políticos como *sujetos obligados*, y por tanto no incluye la colocación de los informes partidistas como obligación de transparencia. Por su parte, la Ley de Jalisco destaca por incluir algunas obligaciones que muy pocas leyes estatales toman en cuenta, tales como el informe anual de actividades de los *sujetos obligados*; los viajes oficiales, su costo, itinerario, agenda y resultados; la lista de asistencia a las

² <http://portaltransparencia.gob.mx>.

Cuadro 1. Temas y obligaciones de transparencia incluidos en la mayoría de las legislaciones de transparencia y acceso a la información pública del país.

Tema	Obligaciones de transparencia principales
Administrativo / informativo	<ul style="list-style-type: none"> • Estructura orgánica • Facultades de las unidades administrativas • Directorio de servidores públicos • Remuneración mensual por puesto • Domicilio de la unidad de enlace • Informes de los partidos políticos • Indicadores de gestión*
Programático y de servicios	<ul style="list-style-type: none"> • Metas y objetivos de las unidades administrativas • Servicios que ofrecen las unidades administrativas • Trámites, requisitos y formatos • Programas de subsidio
Presupuestal y financiero	<ul style="list-style-type: none"> • Información sobre presupuesto asignado y su ejecución • Resultados de auditorías • Estados financieros y balances generales • Cuenta pública • Entrega de recursos públicos, destinatarios (personas físicas y morales) y uso
Legal / contractual	<ul style="list-style-type: none"> • Concesiones, permisos o autorizaciones otorgados • Contratos celebrados • Marco normativo • Informes que, por disposición legal, generen los <i>sujetos obligados</i> • Sentencias y resoluciones que hayan causado estado • Convocatoria a concursos o licitaciones y su resultado
Institucional	<ul style="list-style-type: none"> • Controversias entre los poderes públicos • Iniciativas presentadas al congreso (estatal) y sus dictámenes • Mecanismos de participación ciudadana

Fuente: Clasificación propia con base en datos del IFAI (2007b, 11-13).

* El tema de indicadores de gestión es cubierto por algunas legislaciones del país, y fue introducido recientemente en la reforma al artículo 6° constitucional.

sesiones del pleno del Poder Legislativo; el sentido de votación de los diputados sobre las iniciativas de ley, decreto o acuerdo legislativo; la jurisprudencia que se produzca en los términos de la Ley Orgánica del Poder Judicial; los Planes Municipales de Desarrollo; y los gastos de las campañas de los partidos políticos, entre muchas otras (véanse los artículos 13 al 18 de la Ley de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco).

En segundo lugar se encuentran las solicitudes de información, que son el instrumento más importante para acceder a la información del gobierno. Las modalidades para presentar solicitudes varían, pero generalmente se pueden realizar en las unidades de transparencia (UTI) o las oficinas de los *sujetos obligados* mediante escrito libre o a través de un formato establecido para tal efecto por parte de los órganos especializados de acceso a la información pública, tales como el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) a nivel federal o el Instituto de Transparencia e Información Pública de Jalisco (ITEI) a nivel estatal. En muchas leyes estatales también se contemplan las solicitudes verbales. Sin embargo, la modalidad más conveniente para solicitar información es utilizando las tecnologías de información, pero salvo el caso de la federación, en los estados no se cuenta todavía con sistemas electrónicos que permitan realizar solicitudes al gobierno de forma efectiva.

En el orden federal, el IFAI implantó desde el inicio de sus operaciones el Sistema de Solicitudes de Información (SISI), un sistema electrónico

disponible en Internet que permite a cualquier persona realizar solicitudes de información a las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo Federal con sólo registrarse como usuario³. El SISI es considerado como una mejor práctica a nivel internacional en materia de acceso a la información pública, ya que permite, entre otras cuestiones, dar seguimiento a la solicitud realizada así como recibir la información solicitada dentro del Sistema. En la actualidad se busca replicar esta experiencia en las entidades del país a través del proyecto Infomex, promovido por el IFAI, el cual ha suscitado la firma de convenios entre este Instituto y diversos estados para que en el futuro próximo se establezcan sistemas integrales que permitan realizar solicitudes de información vía electrónica. En particular, Jalisco se encuentra en el proceso de implantación de Infomex, con el cual se podrá ofrecer un instrumento eficaz de solicitudes de información a través de Internet.

En tercer lugar está el recurso de revisión, que es un instrumento a disposición del solicitante de información para interponer una queja ante el órgano especializado de acceso a la información pública cuando se le niegue el acceso a la información por parte del sujeto obligado; cuando el interesado considere que la información entregada no satisface sus requerimientos; o cuando no reciba respuesta a su solicitud. Al interponer un recurso, el órgano especializado está obligado a revisarlo y emitir una resolución en un plazo determinado, ya sea para confirmar la negativa

³ El SISI también permite realizar solicitudes de acceso y de corrección de datos personales.

de acceso del sujeto obligado, o bien, para que éste entregue total o parcialmente la información solicitada. En muchas leyes estatales existe un recurso previo al de revisión, denominado recurso de inconformidad o de reconsideración, con el cual el solicitante primero emite su queja ante el sujeto obligado que le negó la información y, si éste confirma nuevamente la negativa de acceso, acude en un segundo momento a interponer su recurso de revisión ante el órgano especializado⁴. Por otro lado, tal y como sucede con las solicitudes de información, en el caso federal cualquier persona puede interponer un recurso de revisión ante el IFAI utilizando el SISI, siempre y cuando la queja sea contra una dependencia o entidad del Poder Ejecutivo Federal. Es previsible que esta modalidad esté también disponible para los estados a través del proyecto Infomex.

Como puede observarse, los instrumentos legales con que cuenta la sociedad para conocer la información gubernamental son variados, y en todos los casos han dado pie al establecimiento de otros instrumentos de tecnologías de información que facilitan el proceso de acceso a la información del gobierno. En el Cuadro 2 se resumen los principales instrumentos legales en materia de transparencia y acceso a la información pública con sus respectivas tecnologías de información disponibles.

⁴ Esta situación varía de manera considerable entre estados. En muchos de ellos el recurso de inconformidad también se presenta ante el órgano especializado. Por su parte, la Ley Federal y la Ley de Jalisco en la materia sólo contemplan al recurso de revisión como instrumento de queja.

Cuadro 2. Instrumentos legales y de tecnologías de información relativos a la transparencia y el acceso a la información pública en el país.

Instrumento legal	Instrumentos de tecnologías de información	
Obligaciones de transparencia	Federal	<ul style="list-style-type: none"> • Portal de obligaciones de transparencia (POT): http://portaltransparencia.gob.mx (portal único desde el cual se puede acceder a la información <i>de oficio</i> de todas las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo Federal) • Páginas de Internet de los <i>sujetos obligados</i> (también se pueden consultar individualmente las páginas de cada dependencia o entidad del Poder Ejecutivo Federal)
	Estatad	<ul style="list-style-type: none"> • Páginas de Internet de los <i>sujetos obligados</i> (en el caso del Poder Ejecutivo Estatal generalmente debe accederse a la página de cada dependencia o entidad)
Solicitudes de información	Federal	<ul style="list-style-type: none"> • SISI: http://www.sisi.org.mx
	Estatad	<ul style="list-style-type: none"> • Plataforma Infomex (en proceso de implantarse en varias entidades del país) • Correo electrónico (disponible sólo en ciertos estados. En Jalisco se puede utilizar esta vía para realizar solicitudes a algunas dependencias y entidades que han dispuesto sistemas para ello)
Recursos de revisión	Federal	<ul style="list-style-type: none"> • SISI: http://www.sisi.org.mx
	Estatad	<ul style="list-style-type: none"> • Plataforma Infomex (en proceso de implantarse en varias entidades del país) • Correo electrónico (disponible sólo en ciertos estados. En Jalisco se puede utilizar la dirección: recursos@itei.org.mx)

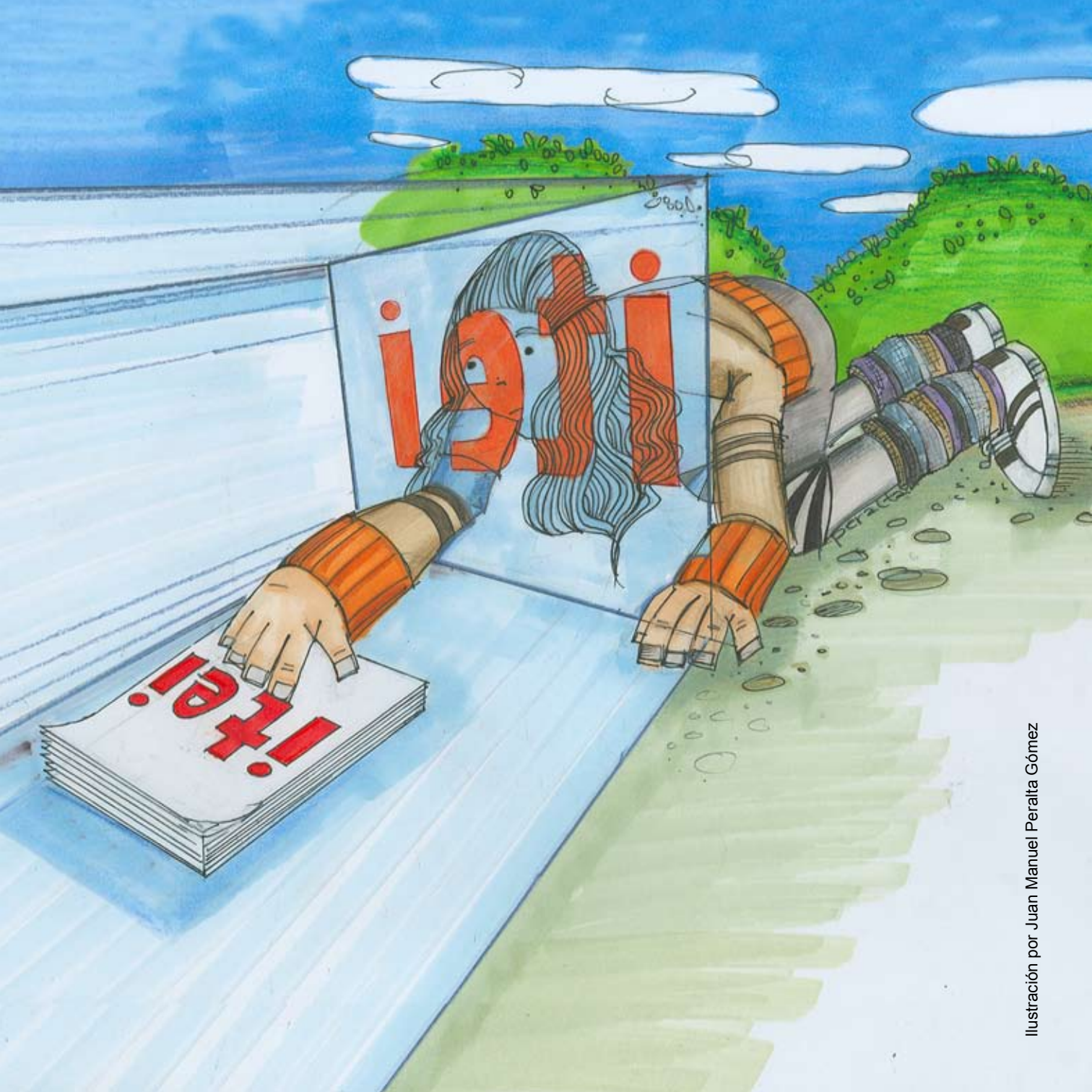
Otros instrumentos

En varios países existe otro tipo de leyes que contribuyen a institucionalizar la transparencia gubernamental, tales como las leyes de procedimiento administrativo. En particular, resulta interesante tomar en cuenta algunas disposiciones de la ley en la materia de los Estados Unidos (Administrative Procedure Act, o APA). De acuerdo con la APA, el proceso de elaboración de leyes y reglamentos administrativos queda bajo el control del Poder Ejecutivo pero debe estar abierto a influencias y consideraciones externas. Ello se garantiza a través de requerimientos específicos a las agencias gubernamentales para que provean información pública, así como por medio del mantenimiento de procedimientos abiertos al público, establecidos dentro de la misma APA y susceptibles de ser revisados por el Poder Judicial (Rose-Ackerman 2004, 23). Si bien las disposiciones de esta Ley no están exentas de problemas, con ella se trata de promover la transparencia en la elaboración de reglamentos gubernamentales y la posibilidad de realizar comentarios a los mismos por parte de la ciudadanía, tanto en el proceso de consulta como en sus contenidos.

Otro ordenamiento importante en los Estados Unidos es la Ley de la Luz del Sol en el Gobierno (Sunshine in Government Act), que regula las reuniones abiertas del gobierno federal norteamericano, y que requiere que “las reuniones de cuerpos colegiados como las comisiones y juntas, que contengan dos o más miembros, se celebren en público” (Vaughn 2000, 18). Este

tipo de leyes vuelve transparentes los procesos deliberativos de los órganos colegiados, y con ello resulta más fácil entender las razones que llevan a las agencias gubernamentales a tomar las decisiones que toman. En México no existe una regulación similar que aplique al gobierno federal o a los gobiernos estatales. Sin embargo, algunos órganos colegiados como los plenos del IFAI y del ITEI sesionan de manera abierta al público, lo cual permite hacer un seguimiento de las discusiones y decisiones que ahí se llevan a cabo.

Este tipo de disposiciones y leyes son todavía una materia pendiente en México, y su inclusión como parte de nuestro cuerpo normativo pondría al alcance de la sociedad una nueva gama de instrumentos para lograr una mayor transparencia en el gobierno.



A dos años de la existencia del ITEI

8

Por Augusto Valencia López

Aún cuando desde hace 30 años el artículo sexto de la Constitución mexicana garantiza el derecho de acceso a la información pública, hasta hace muy poco no existía la obligación permanente de los gobernantes de informar sobre sus acciones, ni tampoco la normatividad reglamentaria que hiciera efectiva esta prerrogativa social.

Una sociedad sin información es una sociedad que se puede manipular. Donde la corrupción, el desvío de los recursos públicos y el abuso de autoridad se hacen presentes; donde el camino hacia la consolidación de un régimen democrático moderno se hace lento y accidentado; donde se hace imposible el desarrollo económico y político de una sociedad.

El derecho de acceso a la información pública se hace efectivo en México a partir de la aprobación de las leyes, federal y estatales en la materia, ya que es entonces cuando se establecen los mecanismos que permiten operar y garantizar este derecho humano.

Hoy en día, la federación y la totalidad de las entidades de la República cuentan con leyes de transparencia y acceso a la información pública, que no sólo garantizan este derecho constitucional, sino que establecen procedimientos y términos de entrega, abren la posibilidad de interponer un recurso ante una negativa y permiten la incorporación de tecnologías que faciliten su acceso, entre otros.

En 2002 Jalisco aprobó la primera Ley de Transparencia en México y en 2004 se reformó la Ley para convertirse en una de las más avanzadas del país, lo que aunado a la creación del Instituto de Transparencia e Información Pública de Jalisco (ITEI) en 2005, ha permitido mejorar el acceso a la información pública en el estado.

Desde entonces las oficinas del gobierno han realizado ajustes en su operación y en la generación, manejo y resguardo de la información pública y se ha trabajado coordinadamente para lograr hacer del derecho de acceso a la información pública, una realidad tangible y cotidiana en nuestro Estado.

Los sectores académico, empresarial, periodístico y la sociedad jalisciense en su totalidad, están acercándose a su gobierno, están pidiendo información y buscan participar de las decisiones públicas.

Actualmente se ha registrado la existencia de 713 *sujetos obligados* por la Ley de Transparencia estatal, los cuales han tramitado cerca de 6,000 solicitudes de información en los últimos dos años, de acuerdo a la información con que cuenta el ITEI. De estas solicitudes, más de 90% fueron respondidas afirmativamente, lo que refleja tanto el interés de la sociedad por obtener información pública como la obligación del gobierno por hacer de este derecho un ejercicio efectivo y cotidiano.

Adicionalmente, se ha puesto a disposición de cualquier persona y de forma permanente a través de las páginas de Internet, la información fundamental o de oficio que se genera, administra o resguarda por las entidades públicas estatales, así como la información económica y financiera, los servicios públicos y los requisitos para acceder a ellos.

Por otro lado, el ITEI ha dado trámite a alrededor de 800 recursos de revisión, de los cuales más de 60% han sido resueltos a favor de los solicitantes, lo que nos permite conocer el desarrollo del derecho de acceso a la información pública en el Estado.

Hoy las entidades que operan con recursos públicos están abiertas al escrutinio público y ahora es responsabilidad de la sociedad hacer uso de las herramientas con las que cuenta, para que a través de su participación activa se vaya construyendo una verdadera democracia en donde los gobiernos respondan a las necesidades reales de sus gobernados, de una manera efectiva, eficiente, responsable y transparente.

Debemos reconocer que hemos avanzado en materia de transparencia y acceso a la información pública en Jalisco, pero ahora debemos transitar hacia una cultura de rendición de cuentas. Debemos trabajar por lograr el encuentro entre las necesidades sociales y las acciones públicas, la corresponsabilidad entre sociedad y gobierno. Será fundamental que podamos trabajar todos juntos, sociedad y gobierno, para lograr la consolidación de la transparencia como una práctica habitual y duradera, en donde el gobierno rinda cuentas claras y alcancemos el desarrollo que exige nuestra sociedad.

De no figurar como tema crucial para la credibilidad en las instituciones y en los políticos, la transparencia ha pasado a ocupar un lugar preponderante en la agenda ciudadana de Jalisco en los últimos cinco años.

En el proceso de transición del país, Jalisco ha registrado claroscuros políticos, pero una materia en la cual difícilmente alguna otra entidad puede disputarle es precisamente en estar generando condiciones para la rendición de cuentas de los funcionarios y para volver realidad el derecho de los ciudadanos a escudriñar a sus gobiernos.

Impulsar esta nueva cultura de participación ciudadana ha tenido momentos clave, como el hecho de haber tenido la primera ley de transparencia en la materia en el 2002 y la actitud y empuje del actual mandatario estatal.

Ha habido instituciones tan cuestionadas en el uso de los recursos públicos, como la Universidad de Guadalajara, que desde la llegada de su nuevo rector ha emprendido una serie de acciones encaminadas a abrir prácticamente toda la información de carácter financiero de la institución. Hasta ahora va bien.

Se han encontrado las resistencias políticas, que amparadas en resquicios legales sólo buscan proteger trayectorias o intereses económicos de grupos.

Pero también nos hemos encontrado con actos de cinismo, es decir, sin importar la ética de determinadas acciones los datos han sido publicitados por *sujetos obligados* por ley.

Por eso, las personas han comenzado a exigir información más allá de la estrictamente administrativa, la de la nómina, de los gastos. Ahora la gente quiere conocer las razones de quienes toman decisiones para haber realizado determinadas acciones y ése es un salto cualitativo fundamental, pues la sociedad quiere ir más al fondo de las cosas.

Este es el hecho más relevante, pues es una muestra clara de un avance en la generación de una nueva cultura de participación y en el fondo redistribuye la relación de poder entre los políticos y los ciudadanos. A mayor información mayor poder ciudadano.

Legalmente la ley de transparencia en Jalisco, en su primera modificación en 2005 amplió de tal forma los márgenes del derecho que hasta la fecha es considerada la de mayor avance en el país, quizá la de Veracruz, una vez que comience a ser aplicada le dispute ese lugar.

Por eso la reforma pendiente en el Congreso local se vuelve tan relevante, pues se trata, en el fondo, de mejorar los procedimientos para seguir impulsando la participación ciudadana y legitimar las acciones de todos aquellos quienes están obligados a responder por el uso de recursos públicos.

Cuantitativamente se tienen registradas cerca de seis mil peticiones de información en los dos años que lleva en vigor la Ley.

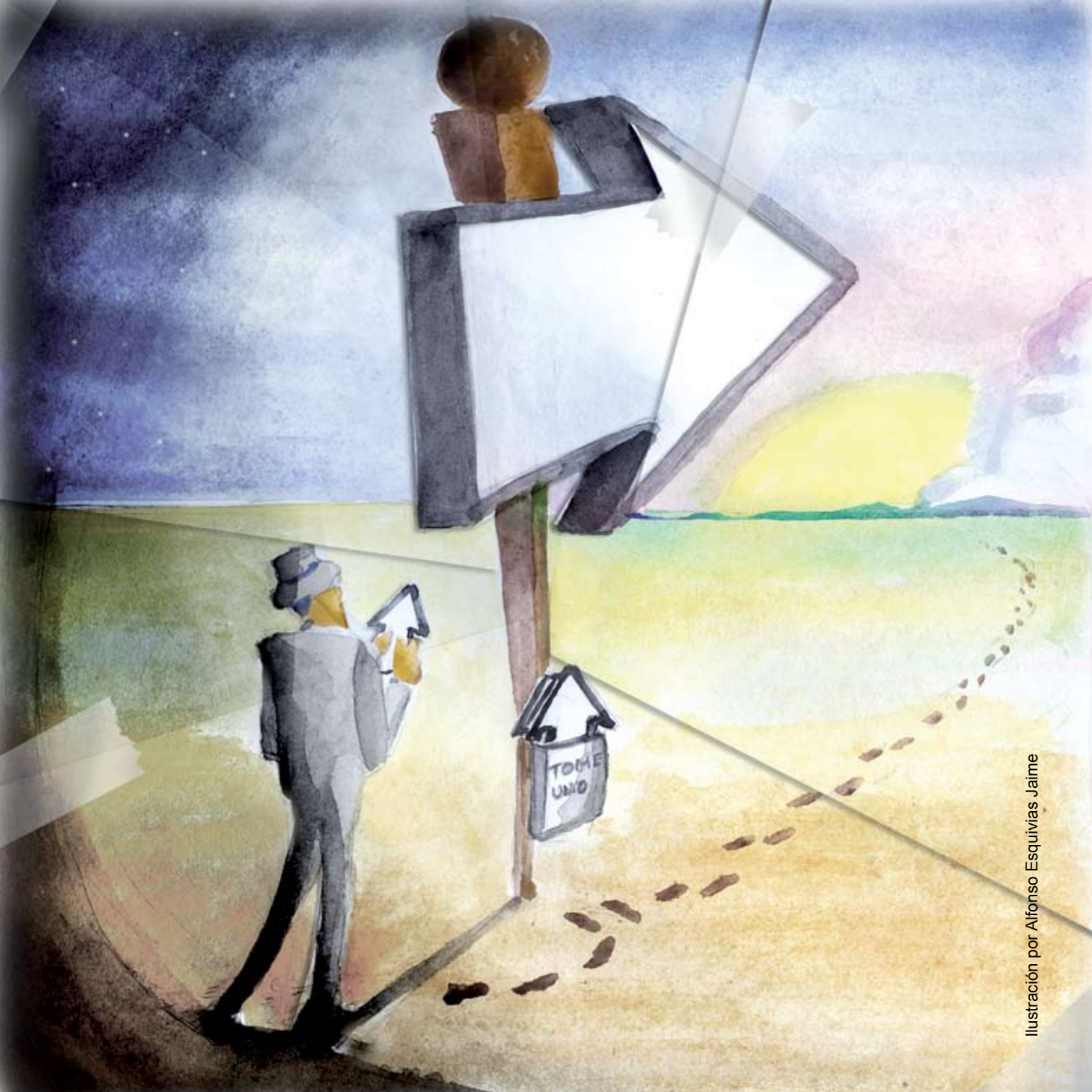
Una herramienta indispensable para seguir impulsando a la gente es la tecnología y uno de los actores centrales que mejor ha entendido este asunto ha sido el Gobierno del Estado, quien ha apoyado a municipios a tener información digitalizada.

Y es que a partir de este noviembre está programada la entrada en funcionamiento del sistema de solicitudes de información vía electrónica, llamado Infomex; la nueva legislación constitucional en materia de acceso a la información pública así lo prevé.

El jueves 21 de junio pasado, los Ayuntamientos de Tlaquepaque, Tlajomulco y Tonalá se unieron a la firma del convenio para la implementación del Infomex, con Guadalajara, Zapopan, el Gobierno del Estado y el ITEI, que concentran a cerca de 60 por ciento de la población jalisciense.

En los dos años de vida del ITEI se han otorgado decenas de cursos a funcionarios, organizaciones ciudadanas, charlas con estudiantes, cursos a niños y el mejor aliado de la transparencia han sido, sin lugar a dudas, los medios de comunicación.

Habrà que reforzar la capacitación y la presencia ante las organizaciones ciudadanas, acelerar e incrementar la nueva cultura de participación y bajo esa premisa debe seguir trabajando el Instituto de Transparencia e Información Pública de Jalisco.



Transparencia: el momento del ciudadano

10

Por Clemente Castañeda Hoeflich

¿Dónde estamos?

A pesar de que desde 1977 la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce el derecho de acceso a la información como un derecho fundamental que debe ser garantizado por el Estado, fue hasta finales de 2001 – con la Ley de Transparencia e Información Pública de Jalisco – que tuvo lugar el primer intento legislativo en el país para hacer efectiva su protección. A partir de ese año, se desencadenó un intenso proceso legislativo y de cambio institucional para normar los alcances de la transparencia y los procesos de acceso a la información en los tres órdenes de gobierno. Hoy, a cinco años de distancia, existen leyes de transparencia y acceso a la información en las 32 entidades federativas del país y una ley que regula el ámbito Federal.

Desde una perspectiva de cobertura legislativa, el balance en materia de transparencia y acceso a la información en México es positivo: en apenas un lustro se configuraron entramados legales federales y estatales en una materia que presentaba un rezago de más de 20 años. Sin embargo, desde

una perspectiva cualitativa, puede afirmarse que la heterogeneidad de las 32 leyes estatales y de la ley federal ha dado como resultado la creación de un derecho “desigual”, toda vez que los requisitos de acceso, los procedimientos de tutela y los criterios de clasificación de la información pública varían dramáticamente de un orden de gobierno a otro, y más acentuadamente, de una entidad federativa a otra.

En respuesta a esta disparidad legislativa, la idea de homogeneizar los principios que fundamentan la normatividad sobre la materia adquirió una notable fuerza en los últimos años. Dicho planteamiento se materializó en la reforma Constitucional publicada el 20 de julio de 2007, con la que se establecieron los parámetros (o “mínimos”) que debe incluir toda ley de transparencia y acceso a la información en México. De acuerdo con esta reforma, las legislaturas estatales y el Congreso de la Unión cuentan con un año para ajustar su legislación a los nuevos criterios constitucionales, que pueden resumirse en los siguientes tres puntos:

1. *La información pública sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y la confidencial deberá ser protegida en los términos que fijen las leyes. Para el ejercicio del derecho a la información no se requerirá acreditar interés jurídico y en la interpretación del derecho a la información prevalecerá el principio de máxima publicidad.*

2. *Los procesos de acceso a la información y de revisión deben ser expeditos, estos últimos serán resueltos por instancias especializadas, imparciales, con autonomía operativa, de gestión y de decisión. Las leyes establecerán los procedimientos para hacer pública la información sobre los recursos públicos entregados a personas físicas o morales, así como las sanciones por el incumplimiento a sus disposiciones*

3. *Se establece la obligación de preservar los archivos de gobierno, de publicar y actualizar por medios electrónicos la información relativa a los indicadores de gestión y el ejercicio de recursos públicos, y a contar con sistemas electrónicos para el trámite y respuesta de solicitudes de información.*

Este segundo proceso legislativo, que apenas se avecina, sentará las bases para que el derecho a la información se ejerza en condiciones de igualdad en todo el país. El alcance legal de la reforma constitucional no es menor, toda vez que culmina un primer momento de ajustes legales e institucionales que además de homogenizar criterios, establecer

lineamientos y principios jurídicos, y proporcionar nuevas herramientas para facilitar el acceso a la información pública, hace imperativo el establecimiento de instituciones especializadas para tutelar de manera efectiva este derecho fundamental.

¿A dónde vamos?

La existencia de leyes de transparencia y acceso a la información pública a lo largo del país no significa que los gobiernos opacos se transformen automáticamente en gobiernos transparentes y con vocación de informar a sus ciudadanos. La experiencia internacional nos muestra que un marco regulador y un órgano especializado para resolver controversias en materia de acceso a la información son una condición necesaria pero no suficiente para que los ciudadanos disfruten de las bondades de la transparencia y el derecho a la información, a saber: inhibir los abusos y la discrecionalidad del poder público, disminuir y erradicar prácticas de corrupción gubernamental y, en consecuencia, contar con gobiernos más eficientes que rindan cuentas permanentes a sus ciudadanos.

Como todo proceso de transformación legal e institucional, en este segundo momento del desarrollo de la transparencia, las nuevas reglas del juego deben pasar por un período de prueba que requiere de un proceso de habituación de los gobiernos e, indirectamente, de las actitudes de los ciudadanos. Gobiernos y sociedad, sin embargo, no caminan, por lo general, ni al mismo

ritmo ni en la misma dirección. Mientras que los individuos legítimamente exigen transparencia y ejercen su derecho a la información apoyados en las nuevas disposiciones legales en un proceso de ensayo y error, los gobiernos están obligados a emprender un acelerado proceso de adaptación que los obliga a modificar sustancialmente su organización interna, a adoptar nuevas prácticas de gobierno y, sobre todo, a vencer las resistencias culturales de su burocracia. Para decirlo de otro modo, mientras que para la sociedad el período de prueba es al mismo tiempo un período de aprendizaje, los gobiernos están obligados a reducir de inmediato sus márgenes de error so pena de ser sancionados.

El reto para los gobiernos no es menor: revertir tantos años de opacidad implica rediseñar el aparato público; los beneficios potenciales para los ciudadanos son, por lo mismo, invaluable. Por ello, no sorprende que el principal destinatario de esta segunda generación de ajuste legal-institucional sea precisamente el aparato gubernamental. Sin dejar de reconocer que las nuevas reglas en la materia activarán los mecanismos de control y fiscalización ciudadana, debemos advertir que la mayoría de estas modificaciones están mucho más orientadas a erradicar la visión patrimonialista y de opacidad que han caracterizado a una buena parte de los gobiernos mexicanos, que a la creación de mecanismos de rendición de cuentas y a fomentar una cultura de la transparencia que construya una mejor ciudadanía.

De ahí que las mayores virtudes de la nueva legislación sea la reducción de los márgenes de la discrecionalidad gubernamental. La creación de órganos garantes especializados que sancionan el incumplimiento de la ley, las limitantes para reservar y negar información, así como la obligación de generar procesos expeditos de respuesta y revisión de las solicitudes de información, entre otros, son componentes alentadores de las nuevas reglas porque constituyen diques de contención a los excesos gubernamentales; aunque todavía se antojan insuficientes para transformar patrones de discrecionalidad tan arraigados en el aparato público.

Para desterrar por completo la opacidad, por un lado, se requiere avanzar en los procesos de auditoria y escrutinio público que incentiven la deliberación sobre las acciones de gobierno: si bien es cierto que el entramado legal obliga a publicar sendos rubros de la actividad gubernamental, no existen todavía mecanismos efectivos para pasar de la dimensión estrictamente informativa a la efectiva rendición de cuentas. Por otro lado, sin dejar de reconocer que el carácter coercitivo de las leyes de transparencia facilitan su cumplimiento, estamos todavía muy lejos de incentivar y promover la cultura de la transparencia, así como de la transmisión de una ética pública que acompañe las buenas prácticas de transparencia y acceso a la información.

¿A dónde queremos ir?

Una tercera generación de ajustes en la materia requiere poner a la sociedad en el centro de la discusión. Así como en el segundo momento el destinatario principal es el aparato público y la reducción de sus márgenes de discrecionalidad, este tercer momento debe traducirse en beneficios directos a la sociedad. Dicho de otro modo, la transparencia y el derecho a la información son herramientas para inhibir los abusos de poder, combatir la corrupción, y obligar a los gobiernos a ser más eficientes; no obstante, para que la transparencia y el derecho a la información beneficien directamente a la sociedad, es indispensable que los gobiernos abandonen su pasividad y asuman una política proactiva en la materia. Considérense los siguientes lineamientos:

En términos de transparencia lo ideal es que los gobiernos, además de cumplir con sus obligaciones de transparentar información fundamental, amplíen y mejoren sus políticas de difusión de información pública. Concretamente, se trata de que el gobierno no sólo incremente la cantidad y la calidad de la información, sino que implemente políticas públicas más enérgicas orientadas a la difusión de información que tiene implicaciones públicas. Por ejemplo, obligar a que la iniciativa privada difunda información veraz y oportuna sobre la calidad, contenido y nivel de satisfacción de los productos o servicios que ofrecen, con la finalidad de que los individuos tengan a su alcance mejores elementos para la toma de sus decisiones

de consumo. La propuesta es transitar de una política de apertura gubernamental a una política de apertura total que beneficie directamente a la sociedad, quien presuntamente tomará decisiones más informadas en beneficio de su calidad de vida.

En materia de derecho de acceso a la información, la obligación del gobierno no debe limitarse a responder las preguntas formuladas por los solicitantes. Un gobierno proactivo es aquel que conoce y es sensible a las necesidades informativas de sus ciudadanos. Más aún, una política proactiva tendería a interpretar las necesidades del solicitante, a suplir las deficiencias de las solicitudes de información, y a entregar la información que realmente se pretende. Es decir, en lugar de responder con evasivas que aparenten un cumplimiento puntual de la ley, el buen gobierno, como conocedor y experto de la información que genera, debe responder no sólo lo que los ciudadanos solicitan, sino lo que creen solicitar. De manera complementaria, los gobiernos proactivos deben mejorar la calidad y claridad de sus respuestas con la finalidad de satisfacer las necesidades del solicitante.

A manera de conclusión, podemos decir que el buen rumbo de la transparencia y el acceso a la información no sólo dependen de un entramado legal ambicioso o de órganos garantes efectivos, sino que al período de habituación a las nuevas disposiciones legales e institucionales le sigan rigurosos esfuerzos que mejoren la rendición de cuentas en todos los niveles y ámbitos de

gobierno. Es decir, no basta con que los gobiernos “pretendan” ser transparentes, sino que permitan que la transparencia y el derecho de acceso a la información los transforme en gobiernos más eficientes, responsables y sensibles, cuyas políticas en la materia transformen positivamente la calidad de vida de sus ciudadanos.

Autores

José Rubén Alonso González. Licenciado en Filosofía por la Universidad del Valle de Atemajac (UNIVA). Director General de Proyectos de la Coordinación General de Políticas Públicas del Gobierno del Estado de Jalisco. Profesor investigador de la UNIVA. Fue periodista por más de 15 años, y como tal, principal impulsor del tema de la transparencia en Jalisco.

José Bautista Farías. Maestro en Política y Gestión Pública por el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Occidente (ITESO). Miembro fundador del Colectivo Ciudadanos por Municipios Transparentes (CIMTRA) en Jalisco, y Académico del ITESO.

Eduardo Bohórquez. Maestro en Estudios del Desarrollo, Universidad de Cambridge en el Reino Unido. Director de Transparencia Mexicana, Capítulo Nacional de Transparencia Internacional

Clemente Castañeda Hoeflich. Licenciado en Estudios Políticos y Gobierno por la Universidad de Guadalajara. Maestro y candidato a Doctor en Ciencia Política por la New School University for Social Research. Profesor investigador de la Universidad de Guadalajara.

José David Estrada Ruiz Velasco. Licenciado en Comunicación por el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Occidente (ITESO). Maestro en Periodismo por la Universidad Autónoma de Madrid / Periódico El País. Reportero y periodista del Periódico Mural; uno de los principales usuarios de la Ley de Transparencia estatal.

Alicia Gómez López. Doctora en Ciencias Sociales con especialidad en Ciencia Política por la FLACSO. Profesora investigadora de la Universidad de Guadalajara y miembro del Sistema Nacional de Investigadores.

Verónica Gutiérrez Hernández. Licenciada en Derecho por la Universidad de Guadalajara. Maestra en Derecho por la Benjamin N. Cardozo School of Law de Nueva York, EUA. Titular de la Unidad de Transparencia del H. Ayuntamiento de Guadalajara.

Alfonso Hernández Valdez. Doctor en Ciencia Política por la Universidad de Chicago. Profesor investigador del Departamento de Estudios Sociopolíticos y Jurídicos del Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Occidente (ITESO). Ex Director General de Estudios e Investigación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI).

Luis Ernesto Hernández. Licenciado en Administración Área Mercadotecnia por el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Occidente (ITESO). Maestro en Desarrollo Organizacional y Humano por la Universidad del Valle de Atemajac (UNIVA). Presidente del Capítulo México de Profesionales por la Ética A.C. y Consejero Titular del Consejo para la Transparencia y la Ética Pública de Guadalajara.

Héctor Moreno Valencia. Licenciado en Periodismo en la Escuela de Periodismo Carlos Septién García de México, D. F. Editorialista del periódico Mural. Consejero Titular del Instituto de Transparencia e Información Pública de Jalisco (ITEI).

Augusto Valencia López. Licenciado en Derecho por el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Occidente (ITESO). Magister en Políticas Públicas por la Universidad Torcuato Di Tella UTDT de Buenos Aires, Argentina. Presidente del Instituto de Transparencia e Información Pública de Jalisco (ITEI).

Ilustradores

Ana Luisa López Real. Licenciada en Diseño para la Comunicación Gráfica por la Universidad de Guadalajara. Se ha desempeñado como ilustradora independiente en diversos proyectos y exposiciones en galerías.

Juan Manuel Peralta Gómez. Licenciado en Diseño Industrial por la Universidad Autónoma de Guadalajara (UAG). Actualmente desarrolla diseño e ilustración editorial de forma independiente en Canadá y México.

Alfonso Esquivias Jaime. Licenciado en Diseño Gráfico por la Universidad Autónoma de Guadalajara (UAG). Ha participado en varios proyectos de animación para comerciales y videos musicales.

Bibliografías

Alicia Gómez López

- * Aguilar Rivera, José Antonio. *Transparencia y democracia. Claves para un concierto*. México: IFAI, "Cuadernos de Transparencia" No. 10, 2006.
- * Cossío D, José Ramón. *¿Es la transparencia una condición del Estado de derecho?*. Este País. México: No. 175, octubre de 2005, p. 40.
- * Dahl, Robert. *La poliarquía: participación y oposición*. Madrid, Tecnos, 1997, 2ª. Ed.
- * Diamond, Larry y Leonardo Morlino (eds.). *The quality of democracy. Improvement or subversion*. Baltimore, John Hopkins University Press, 2004.
- * Gómez, Alicia. *Transparencia, democracia y cambio institucional en Jalisco*. Estudios Jaliscienses. No. 70. México: noviembre del 2007 (en prensa).
- * Linz, Juan. *La quiebra de las democracias*. México: CONACULTA, Alianza Editorial Mexicana, 1990.
- * López-Ayllón, Sergio (coord.). *Democracia, transparencia y Constitución. Propuestas para un debate necesario*. México: IFAI y UNAM, 2006
- * Merino, Mauricio (coord.). *Transparencia. Libros, autores e ideas*. México: IFAI-CIDE, 2005.
- * Prezeworski, Adam, Stockes, Susan C. y Manin, Bernard. *Democracy, accountability, and representation*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.
- * Oliver, Richard W. *What is transparency?* New York: McGraw Hill, 2004.
- * Rodríguez Zepeda, Jesús. *Estado y transparencia: un paseo por la filosofía política*. México: IFAI, 2006.
- * Schedler, Andreas. *¿Qué es la rendición de cuentas?* México: IFAI, 2006.

José Bautista Farías

- * Narro, Jorge, “La obsesión por la dignidad: el Movimiento Ciudadano Jalisciense”, en *Ciudadanización de la política en Jalisco*, Coords.: De la Torre, Reneé y Ramírez, Juan Manuel, ITESO, 2001.
- * Petersen, Diego, “La Asamblea Democrática por el Sufragio Efectivo sección Jalisco, sus motivaciones y consecuencias”, en *Ciudadanización de la política en Jalisco*. op. cit.
- * Guzmán, Fernando, “Desarrollo Humano Integral y Acción Ciudadana: el DIAC”, en *Ciudadanización de la política en Jalisco*. op. cit.
- * Isunza, Ernesto, “Rendición de cuentas, sociedad civil y derechos humanos”, mimeo, s/f.
- * Ramírez Sáiz, Juan Manuel y De la Torre, Reneé, “Conservadurismo, Sociedad Civil y Gobernabilidad. Nuevas Grupalidades en Guadalajara”, Cuadernos de la Sociedad Civil, U. Veracruzana y Sociedad Civil y Gobernabilidad en México, 2001.
- * Schedler, Andreas, *¿Qué es la rendición de cuentas?*, Cuadernos de transparencia, IFAI, 2005.

José Rubén Alonso González

- * Fuente: Elaboración propia con base en la primera y segunda Ley de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco

Verónica Gutiérrez Hernández

- * “Estudio Comparativo de Leyes de Acceso a la Información Pública”, IFAI, Febrero de 2007 (pg. 4-6). Disponible en: www.ifai.org.mx/test/eym/Estudio_Comparativo.pdf
- * Guerrero, Eduardo; Ramírez Leticia de Alba Real. “La transparencia en México en el ámbito subnacional: una evaluación comparada de leyes estatales” En: López Ayllón, Sergio. *Democracia, Transparencia y Constitución*. Ed. IFAI/UNAM (2006).
- * Evaluación al 13 de Agosto de 2007 realizada por CIMTRA (Ciudadanos por Municipios Transparentes). Disponible en <http://cimtramx.tripod.com/transparencia/>

* SISI, Sistema de Solicitudes de Información del IFAI. Disponible en: www.sisi.org.mx

* H. Congreso de la Unión. “4° Informe de Labores 2006”

* Instituto de Transparencia e Información Pública de Jalisco. “Primer Informe Anual de Actividades 2005- 2006”, ITEI. Disponible en: www.itei.org.mx

* Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México. “Solicitudes de Información 2006, ITAIPEM”. Disponible en: http://www.itaipem.org.mx/wb2/itaipem/itai_Reporte_estadistico_del_primero_de_enero_al_3

* Comisión de Acceso a la Información Pública de Puebla. “Informe de Actividades y Resultados 2006, CAIP”. Disponible en: <http://www.caip.org.mx/2informe/Informe2006.pdf>

Alfonso Hernández Valdez

* Florini, Ann (1999). “Does the invisible hand need a transparent glove? The politics of transparency”, manuscrito presentado para la Annual World Bank Conference on Development Economics, Washington: Banco Mundial (28-30 de abril).

* IFAI (2007a). Reforma al 6° constitucional que establece el derecho de acceso a la información pública como un derecho fundamental de los mexicanos, México: IFAI (junio).

* IFAI (2007b). Estudio comparativo de leyes de acceso a la información pública. México: IFAI (febrero).

* López-Ayllón, Sergio (2006). “La constitucionalización del derecho de acceso a la información: una propuesta para el debate”, en Sergio López-Ayllón (coord.). *Democracia, transparencia y constitución. Propuestas para un debate necesario*. México: IJ-UNAM e IFAI.

* Rose-Ackerman, Susan (2004). “Government accountability and the rule of law in consolidating democracies”, manuscrito presentado para el seminario de inauguración de la Red interinstitucional de estudios sobre la legalidad, el Estado de Derecho y la rendición de cuentas, México: FLACSO (25 de noviembre).

* Vaughn, Robert G (2000). “Transparencia—Los mecanismos: gobierno abierto y rendición de cuentas”, en *Temas de la democracia, revista electrónica del Departamento de Estado de Estados Unidos*, Vol. 5, Núm. 2 (agosto).

Documento elaborado por
el Instituto de Transparencia
e Información Pública de Jalisco

1era Edición, Noviembre 2007
Impreso en México

Tiraje: 10,000 ejemplares

Acceso a la información: un derecho de avanzada en Jalisco es una publicación que concentra ensayos de especialista en el tema a nivel local que, desde sus diferentes trincheras reflexionan, analizan y dan pautas sobre el desarrollo de la transparencia y el derecho de acceso a la información pública en Jalisco. Se trata de un compendio de textos que ofrecen un panorama claro, y a la vez crítico y propositivo sobre los antecedentes, la legislación, el rol de los medios de comunicación, los movimientos ciudadanos, los instrumentos de acceso, la corrupción y la ética de la transparencia en el ámbito local.

Jalisco es un referente en materia de transparencia y acceso a la información pública a nivel nacional; los logros obtenidos a lo largo de los últimos años en la materia se deben a una serie de coyunturas políticas, de esfuerzos ciudadanos, de intereses que han coincidido en el fortalecimiento de este derecho fundamental para la vida moderna del estado y que se desentrañan, se develan, en cada una de las páginas de esta publicación.



ITESO
Universidad Jesuita
de Guadalajara