



ITEI: Quince años promoviendo la transparencia y el acceso a la información pública de la mano de la ciudadanía

Dr. Alberto Bayardo Pérez Arce

*Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de
Occidente (ITESO)*

Resumen

Las élites de gobierno prefieren realizar su labor maximizando la opacidad de sus propias acciones, por eso la ciudadanía ha tenido necesidad de crear instancias especializadas y autónomas que se encarguen de fiscalizar e interrogar a las entidades gubernamentales, como ocurrió en el caso del Estado de Jalisco, en el que bajo el impulso de la sociedad civil, la academia y la iniciativa privada se creó una institución dedicada a garantizar el derecho ciudadano de acceso a la información.

PALABRAS CLAVES:

Sociedad Civil,
Transparencia,
Instituciones Públicas,
Participación Ciudadana,
Desempeño

En el presente texto quiero hacer un recuento de lo que ha logrado el Instituto de Transparencia, Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Jalisco (ITEI) a lo largo de sus quince años de existencia, algo que me resulta particularmente significativo debido a que he sido testigo de su desarrollo.

Por principio de cuentas conviene preguntarse por qué existe el ITEI. ¿Realmente hacía falta tener otra organización pública, que requiere de recursos públicos, y cuya misión está relacionada con algo que por ley deberían cumplir todas las autoridades?

Esa sería una de muchas preguntas que podrían integrar una larga serie. Preguntas como esa se formulan cada vez que alguien propone crear una nueva organización. Sin embargo, dichas preguntas suelen formularse desde la abstracción y el deber ser, no desde lo que ocurre en la realidad. En ese sentido, considero muy pertinente la llamada de atención que hace un experimentado investigador como lo es Stephen Holmes (2007). Él nos hace notar que las élites de gobierno prefieren realizar su labor tras una ventana polarizada que minimice la privacidad de los ciudadanos y maximice la opacidad de sus acciones, de ahí que la existencia de una democracia formal no sea suficiente para que exista una real rendición de cuentas, y que haya habido necesidad de crear instancias especializadas y autónomas que se encarguen de fiscalizar e interrogar a las entidades gubernamentales.

La tesis de Holmes describe muy bien la historia del ITEI. Para empezar, es importante recordar que el ITEI no nació junto con las leyes federal y estatal que reglamentaron el derecho de acceso a la información pública en México y Jalisco. La primera ley de transparencia e información pública de Jalisco, pionera en su tipo, entró en vigor en el año 2002 (Congreso del Estado de Jalisco, 2001), no contemplaba la existencia del Instituto sino que establecía que era responsabilidad de las autoridades proporcionar la información solicitada, pero también les reconocía la facultad de determinar por sí mismas y sin supervisión qué información podía ser accesible o no para el público.

Esa ley resultaba poco efectiva si alguien consideraba que se le había negado el acceso a la información que requería, ya que para que se revisaran los criterios de clasificación de la información, y se cambiaran en caso de ser pertinente, era necesario presentar un recurso de revisión ante la misma autoridad que había negado parcial o totalmente el acceso a la información, y en caso de que la respuesta siguiera siendo considerada inadecuada por parte del solicitante, entonces había que llevar a cabo un juicio ante el Tribunal de lo Administrativo del Estado de Jalisco, de acuerdo con el artículo 24 de la citada ley.

Así, en los hechos no se podía tener acceso a la información, debido a que la persona solicitante no solo tenía que financiar el juicio, sino esperar dos o tres años, por lo menos, para que el juicio se resolviera, a riesgo de que la información dejara de ser pertinente o relevante para el momento en el que fuera entregada.

Fue debido a esas y otras limitaciones de la ley, de las que Masini Aguilera (2016) da cuenta, y gracias a la presión de organizaciones de la sociedad civil, como Ciudadanos por Municipios Transparentes (CIMTRA), que en el año 2004 en el Congreso de Jalisco se propusieron varias reformas, mismas que se discutieron en un formato muy parecido al que ahora conocemos como de Parlamento Abierto, en varios foros repartidos a lo largo del territorio del Estado, además de uno metropolitano, una jornada con medios de comunicación y tres eventos académicos (Alonso González, 2007; Comisión de Participación Ciudadana y Acceso a la Información Pública, 2004).

La discusión fue intensa, pero las reformas aprobadas que mejoraron sustancialmente la primera ley, que debido a su brevedad y carencia parecía más bien “un reglamento de acceso a los archivos de las instancias públicas” (Masini Aguilera, 2016, p. 62), como lo planteó Cristina Romo, académica del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO).

Como consecuencia de la creación de la segunda ley de transparencia, y atendiendo la propuesta de la sociedad civil y la academia, tras un complicado proceso de designación de quienes serían sus primeros Consejeros (Alonso González, 2007, pp. 104–112), el 8 de julio de

2005 nació el Instituto de Transparencia e Información de Pública de Jalisco, como se le denominó en aquel entonces al ITEI, que desde entonces es el órgano garante de los derechos relacionados con el acceso a la información pública de Jalisco.

Teniendo como antecedente el impulso ciudadano que logró la creación del ITEI, me atrevo a afirmar que la interrelación entre la sociedad civil y el Instituto es mucho mayor que la que existir con los otros dos organismos constitucionales autónomos de Jalisco: la Comisión Estatal de Derechos Humanos (CEDHJ) y el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana (IEPCJ), lo cual no deja de llamar la atención, dado que las tres organizaciones son garantes de derechos fundamentales para la ciudadanía.

Aventurando una hipótesis, puede ser que esa diferencia en la relación se deba a que tanto la CEDHJ como el IEPCJ no nacieron directamente como respuesta a una demanda ciudadana, sino que fueron creados por los poderes públicos en un intento de recobrar algo de la legitimidad que nuestro sistema político había estado perdiendo, especialmente desde mediados de la década de 1980.

Por el contrario, como ya lo expuse más arriba, el ITEI nació como una demanda de los sectores especializados en el acceso a la información de la sociedad civil y de la academia, quienes incluso propusieron una estructura y procedimientos para que su trabajo fuera efectivo.

En este punto es importante hacer notar que desde su nacimiento, el ITEI fue visto con desconfianza entre la clase política. Alonso González (2007) da cuenta de cómo el entonces diputado local, José María Martínez intentó evitar que el Instituto tuviera autonomía, y que sus resoluciones fueran definitivas. Él argumentaba que eso rompía con la doctrina de la separación de poderes, pero tal vez intuía que un organismo autónomo resultaría incómodo para la propia clase política que le dio la vida, como ocurrió, cuando a unos meses de su nacimiento, conforme a lo que estipulaba la ley vigente en ese momento, el ITEI impuso una multa al entonces Gobernador de Jalisco, Francisco Ramírez, por negarse a proporcionar una copia simple de su cheque de nómina (Alonso González, 2007, p. 114; ITEI, 2005; Masini Aguilera, 2016, p. 64).

De hecho, a lo largo de su breve historia, el ITEI ha mostrado más capacidad para hacer valer el derecho de acceso a la información, así como las otras tareas que se le han ido encomendando a lo largo de estos tres lustros, cuando su relación con la sociedad civil ha sido cercana, mientras que en los periodos en los que la relación fue más distante, y por lo tanto la legitimidad de su actuación disminuyó, también se redujo su efectividad como órgano garante. En ese sentido, la designación de quienes integran el colegiado que lo encabeza ha sido un punto crítico para la relación de la sociedad civil con el ITEI, como lo reconocen varios académicos (Aguirre, 2019; Alonso González, 2007; Bautista Farías, 2017; Masini Aguilera, 2016).

Sin embargo, para el ITEI no ha sido fácil en ningún momento cumplir con su encomienda, pues, confirmando la tesis de Holmes, tanto el Poder Ejecutivo como el Legislativo de Jalisco se han negado a dotar al ITEI de un presupuesto suficiente para su operación desde que lo crearon, pese a que la garantía de varios derechos humanos está en juego. De hecho, en términos reales, el presupuesto per cápita asignado al ITEI ha ido disminuyendo cada año (Sánchez Martínez, 2020, p. 101), pese a que en los últimos años se le han asignado más responsabilidades: proteger los datos personales, impulsar la apertura gubernamental, combatir la corrupción y supervisar la aplicación de la ley de archivos.

Esta situación fue reconocida por el propio Consejo Ciudadano del ITEI, que después de revisar el proyecto de presupuesto de egresos de Jalisco para el ejercicio 2020, exhortó al Gobernador a dotar al ITEI de un presupuesto suficiente (Consejo Consultivo del ITEI, 2019), solicitud que no fue atendida, pese a lo cual, resulta sumamente significativo que el conjunto de organizaciones sociales, cúpulas empresariales y universidades que conforman el Consejo Consultivo del ITEI se hayan unido para presentar unánimemente esa solicitud de ampliación presupuestal.

Por cierto, dicho Consejo Consultivo, que existe como resultado de la última reforma que se le hizo a la ley de transparencia de Jalisco en el año 2013, ha articulado de una manera más orgánica su relación con el Instituto. Y justo es decirlo, ese Consejo tiene atribuciones únicas

en el país, siendo la principal la de proponer al Congreso del Estado de Jalisco las personas entre las que deberán elegir a los comisionados presidente y ciudadanos del Instituto.

Es preciso señalar, por otra parte, que la insuficiencia presupuestal no ha sido obstáculo para que el ITEI lleve a cabo su encomienda. Desde el principio ha recurrido a alianzas estratégicas que le han permitido hacer lo más posible, y poco a poco ha ido ampliando el catálogo de los eventos que lleva a cabo a lo largo del año para darse a conocer, al tiempo que ofrece información y educación a la población respecto a los derechos que le corresponde promover.

Basta revisar el portal electrónico del ITEI para constatar que desde el año 2013 realizan no menos de seis eventos al año, dirigidos a diversos sectores de la población, desde los niños hasta los adultos, y sobre diversos temas (ITEI, s/f), eso sin contar la instalación del Pabellón de la Transparencia en las instalaciones de la Feria Internacional del Libro (FIL) de Guadalajara (ITEI, 2018a), en el que junto con otras organizaciones homólogas realizan actividades de difusión su labor. A esto hay que añadir el Festival de las Burbujas, que organizaron para difundir la cultura de la transparencia entre las personas usuarias de la Vía RecreActiva en Guadalajara (ITEI, 2016), cuya ruta pasa los domingos frente a sede del Instituto.

Dado lo hasta aquí expuesto, no resulta raro que sus actuales comisionados hayan ocupado distintos cargos dentro del Sistema Nacional de Transparencia (SNT): Cynthia Cantero como Coordinadora de Organismos Garantes de las Entidades Federativas, Pedro Rosas como coordinador de la Comisión de Asuntos de Entidades Federativas y Municipios, y Salvador Romero como coordinador de la Comisión Jurídica, de Criterios y Resoluciones (ITEI, 2018b, 2019; SNT, s/f).

Estoy consciente de que dar cuenta de lo que ha hecho el ITEI a lo largo de sus quince años de existencia requeriría que me explayara sobre varios temas que no he tocado en el presente trabajo, pero espero que lo expresado alcance a dar una idea de la relevancia de que Jalisco cuente con una organización pública con sus características, y que sea una invitación a seguir apoyando su desarrollo.

Para terminar quiero reiterar la importancia de que la sociedad civil, la iniciativa privada y la academia sigan siendo aliadas del ITEI, para que pueda llevar a cabo su encomienda, y la ciudadanía pueda minimizar la opacidad en la que opera su élite política, de manera que pueda comenzar a pedirle cuentas sobre los criterios con los que toma sus decisiones, así como por los resultados obtenidos, para que tenga elementos para evaluar su desempeño, y con ello se vaya consolidando la democracia en nuestro Estado.



Referencias

- Aguirre, C. (2019). El nombramiento de la comisionada presidenta del ITEI: un nuevo camino en las designaciones públicas. En G. Bernal Loaiza (Ed.), *Medios de comunicación y derecho a la información en Jalisco, 2017* (1a ed., pp. 283–308). Guadalajara: ITESO.
- Alonso González, J. R. (2007). *Leyes de transparencia y acceso a la información pública gubernamental locales: La emergencia del derecho a la información*. México, D.F./Xalapa: CIESAS/Universidad Veracruzana.
- Bautista Farías, J. (2017). La elección de comisionados del ITEI: balance y propuestas. Claroscuro de la elección de comisionados del ITEI 2016. En G. Bernal Loaiza (Ed.), *Medios de comunicación y derecho a la información en Jalisco, 2016* (1a ed., pp. 153–184). Guadalajara: ITESO. <https://doi.org/10.2307/j.ctvjk2xbz.11>
- Comisión de Participación Ciudadana y Acceso a la Información Pública. Proyecto de dictamen de ley que crea la Ley de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco, reforma diversos artículos de la Ley que Regula la Administración de Documentos Públicos e Históricos del Estado de Jalisco, reforma los artículos 11 (2004). México: Congreso del Estado de Jalisco.
- Congreso del Estado de Jalisco. *Ley de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco*, Pub. L. No. 19446, 1 (2001). México: Congreso del Estado de Jalisco.
- Consejo Consultivo del ITEI. (2019, septiembre 20). Oficio al Gobernador de Jalisco. Guadalajara.
- Holmes, S. (2007). Presentación. En *Organismos autónomos y rendición de cuentas: el caso de México* (1a ed., pp. 13–15). México: Siglo XXI Editores / IIJ-UNAM.
- ITEI. (s/f). Eventos y actividades. Recuperado de <https://www.itei.org.mx/v4/index.php/prensa/eventos>
- ITEI. (2005, noviembre 30). Amonestación Pública, Sanción y Denuncia Penal para el Gobernador del Estado de Jalisco.
- ITEI. (2016). ITEI promueve Transparencia entre usuarios de la Vía RecreActiva. Recuperado el 6 de abril de 2020, de <https://www.itei.org.mx/v4/index.php/prensa/noticias/1159>
- ITEI. (2018a). Inauguran Pabellón, once años de colocar colaborativamente la transparencia entre asistentes a la FIL de Guadalajara. Recuperado el 6 de abril de 2020, de <https://www.itei.org.mx/v4/index.php/prensa/noticias/1336>
- ITEI. (2018b, noviembre 16). Jalisco, líder a nivel nacional en carga de información de Plataforma Nacional de Transparencia. Recuperado el 6 de abril de 2020, de <https://www.itei.org.mx/v4/index.php/prensa/noticias/1334>
- ITEI. (2019). Eligen a Cynthia Cantero Pacheco como Coordinadora de Organismos Garantes de las Entidades Federativas del Sistema Nacional de Transparencia. Recuperado el 6 de abril de 2020, de <https://www.itei.org.mx/v4/prensa/noticias/1426>
- Masini Aguilera, B. (2016). Disposiciones pendulares: el pan y la transparencia en Jalisco. En J. S. Larrosa-Fuentes & J. E. Rocha Quintero (Eds.), *18 años de gobiernos panistas en Jalisco. Siete ensayos académicos* (1a ed., pp. 59–70). Guadalajara: ITESO.
- Sánchez Martínez, J. S. (2020). El presupuesto de los órganos garantes estatales del derecho de acceso a la información en México, 2011-2017. *Estudios en Derecho a la Información*, 1(9), 85. <https://doi.org/10.22201/ij.25940082e.2020.9.14279>
- SNT. (s/f). Instancias del SNT. Recuperado el 5 de abril de 2020, de <http://www.snt.org.mx/index.php/instancias-del-snt>



Dr. Alberto Bayardo Pérez Arce

Maestro en Política y Gestión Públicas por el ITESO y Doctor en Ciencias Económico Administrativas con especialidad en Políticas Públicas por la Universidad de Guadalajara. En el ITESO ha sido profesor desde el año 1998, y desde 2007 coordina su Observatorio Legislativo. Actualmente es miembro del Consejo Consultivo del Instituto de Transparencia, Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Jalisco, del que fue su Presidente en el periodo 2015-2016.