



Presupuesto para garantizar el acceso a la información, una Agenda Nacional al 2030

Jorge Gutiérrez Reynaga

Consejero Presidente del ITEI

durante el periodo 2009-2013

Inicio de una etapa. (2009-2013)

Después de una turbulenta designación de mi presidencia por parte del legislativo que fue cubierta por los medios de comunicación estatal, con un fuerte reclamo mediático y social por la manera de definir al representante del Instituto de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco fue algo que no se olvida, pero reconozco que la libertad de expresión es un derecho fundamental de las personas. De entrada conocí a una fuerte y combativa sociedad civil que insistían y hacían presión mediática para que renunciará y esperaban mis detractores que un Juicio de Garantías se resolviera en contra de la decisión legislativa a favor del promovente, con un caso muy diferente a mi elección, porque trataba sobre la ratificación del puesto.

La historia fue otra, concluí mi periodo de 4 años como presidente del máximo Órgano Constitucionalmente Autónomo en Jalisco en materia de Transparencia, el ITEI.

PALABRAS CLAVES:

Instituto de Transparencia,
Escuela de la Transparencia,
Pabellón de la Transparencia,
Agenda Nacional al 2030

La Tesis de Jurisprudencial 71/2010, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, interpretó y resolvió que era improcedente el juicio de garantías, conforme a la fracción VIII del artículo 73 de la Ley de Amparo, respecto de los actos soberanos emitidos por el Congreso Local en el procedimiento para el nombramiento o ratificación del presidente de aquel organismo, el Instituto.

Fue una muy interesante esa etapa de mi vida, porque existía simultáneamente un proceso en el cual me inscribí, para elegir al Auditor Superior del Estado de Jalisco pero que estaba en receso con los “tiempos legislativos” y la Comisión de Inspección de la Legislatura, prolongó 18 meses para que el entonces titular si cumpliera con los requisitos de antigüedad en materia de fiscalización pero, este es otro tema a discutir en otro paper académico.

En ese “cuasi estatús” salió la Convocatoria emitida por la Comisión Legislativa de Participación Ciudadana y Acceso a la Información Pública para elegir al segundo presidente del Instituto, me inscribí, califiqué y salí ganador por medio de la insaculación establecida en la fracción VII del numeral 43 de la entonces Ley de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco.

VII. Si alguno de los candidatos no reúna los votos requeridos en la tercera ronda de votación, se realizará una insaculación entre todos los candidatos que hubieren participado en las tres rondas anteriores, resultando electo aquel que resulte insaculado.

Entendí que los acuerdos políticos cupulares no son la mejor vía para alcanzar objetivos, y más de un académico y tecnócrata como yo, que sólo aspiraba a la Auditoría Superior del Estado de Jalisco como candidato ciudadano.

Camino para alcanzar maximizar los recursos.

Definir objetivos es la base primordial para evaluar los resultados y sobre todo que estén accesibles al escrutinio público.

A mi llegada al Instituto existía un apatia y conformismo muy conservador sobre su presupuesto asignado por los Poderes Ejecutivo y Legislativo. Como organismo constitucional autónomo no se tenía el nivel económico adecuado para competir a nivel nacional, es decir compararse con el entonces Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) y los órganos garantes estatales como el Estado de México, Nuevo León y el Distrito Federal por citar algunos.

En 2010 en Jalisco la población era de 7'266,952 habitantes (INEGI, 2010 CENSO Población y Vivienda, 2023) y el presupuesto por habitante era de 2.69 pesos para promover y defender el derecho de acceso a la información. Al concluir mi periodo el primero de julio de 2013 el presupuesto por habitante era de 5.83 pesos es decir un incremento de 116.7% a grosso modo.

Presupuesto 2013 (pesos)	Presupuesto 2010 (pesos)	Población en Jalisco 2010 (habitantes)
42 millones 351 mil	19 millones 532 mil	7 millones 267 mil

Había que ser audaz y darle una vuelta a la página, arriesgando y rompiendo con esquemas establecidos por los altos políticos y poderes fácticos en el estado.

Nadie apostaba al crecimiento presupuestal para obtener un nivel nacional e internacional, sólo alcanzado por el Instituto Federal de Acceso a la Información por sus siglas IFAI. La fortaleza y ventaja competitiva del Instituto esa su autonomía constitucional plasmada en su Constitución estatal, cosa que el IFAI no contaba con dicha distinción.

Mi formación como académico universitario y consultor financiero me permitió utilizar una de las ventajas competitivas descritas por Michel Porter: el poder de la negociación, en favor del Instituto y lo primero era identificar si la falta de recursos económicos era un problema o no. El resultado fue que el Instituto solicitaba al Ejecutivo un presupuesto y no se otorgaba el monto aprobado por el Pleno del Instituto y por lo tanto el alcance planeado no se cubría. Se definió a donde debía llegar el Instituto y el resultado fue: formar ciudadanos capacitados para atender el derecho de acceso a la información y crecer en el interior del estado con la promoción cara a cara, creando oficinas delegacionales de atención. Antes no existía plataformas digitales como las que se utilizaron en tiempo de la pandemia en 2020 como el Zoom, Teams, Jitzi, es decir el conocido streaming que hubiera simplificado el trabajo con herramientas virtuales, sin tener que trasladarse kilómetros al interior del estado.

Existían debilidades y amenazas reales: un presupuesto muy bajo para sólo alcanzar la cobertura en la zona metropolitana. La relación per-capita por habitante era insuficiente para difundir y promover el derecho de acceso a la información como una amenaza.

Como barreras de entrada para el crecimiento del Instituto se encontró: 1) no existía una oferta educativa en la materia de transparencia y 2) en materia de difusión no había recursos suficientes para su promoción en el interior del estado.

Para alcanzar el primer objetivo sobre la oferta educativa, se creó con la aprobación del primer pleno que me acompañó en la etapa de mi presidencia los dos primeros años, de una unidad administrativa que realizara las actividades de capacitación estatal denominada Centro de Capacitación (CECA).

Después de mucho esfuerzo se logró el primer curso a nivel especialidad con reconocimiento en la Secretaría de Educación Estatal y quien su primer padrino de esa generación fue Miguel Carbonel, un excelente constitucionalista y aliado del Instituto.

Antes de la creación del CECA, se iniciaron en el Club de Industriales de la Ciudad de Guadalajara, los primeros cursos de capacitación abiertos denominados diplomados, sin costo para los participantes los viernes y sábados. El éxito fue muy interesante y contundente.

Fue el inicio de la Escuela de la Transparencia en el Estado de Jalisco y fue gracias al pleno del Consejo del Instituto en su primer etapa, acompañado de Guillermo Muñoz Franco y Guillermo García Murillo.

Es importante hacer un reconocimiento nuevamente al capital humano que son las y los trabajadores que laboraron y actualmente laboran en el Instituto, sin ellos no fuera posible lo que ayer fue la Escuela de la Transparencia y ahora es con el apoyo de la Universidad de Guadalajara e Instituciones privadas una maestría y un doctorado.

El segundo objetivo de la promoción del derecho humano de acceso a la información y protección de datos personales nos dimos a la tarea de evaluar nuestra participación en el estado y proyectar al Instituto a nivel internacional.

Con el apoyo de la Feria Internacional del Libro de la Universidad de Guadalajara y del entonces presidente de la misma, licenciado Raúl Padilla López, el Instituto logró obtener una representación muy importante con un stand de casi 100 metros cuadrados, donde se invitó a todos los órganos garantes en México a unir esfuerzos y poseer al Instituto en la segunda Feria Mundial del Libro de habla hispana.

Todos ellos contribuyeron y participaron en lo que se denominó el primer Pabellón de la Transparencia, un área diseñada para promocionar la cultura de la transparencia, informar a la sociedad el cómo, el cuándo y el qué, del derecho a la información pública. (ITEI, Noticias Noviembre, 2012) De manera paralela se organizó el primer Congreso Internacional de Transparencia en el Hotel Hilton de Guadalajara.

Inclusive existieron donativos de diferentes entes gubernamentales y privados nacionales e internacionales como la Universidad CEU San Pablo de Madrid

que nos proporcione el apoyo por medio de José Luis Piñar Mañas, reconocido defensor de la Protección de Datos Personales en el Reino de España.

La invitación y participación de ponentes internacionales fue elocuente y marcó una diferencia de orgullo por haber sido el Instituto de Jalisco el promotor de tal evento internacional en la FIL-Guadalajara. La participación de los representantes de las unidades de transparencia de los sujetos obligados municipales quienes fueron invitadas al evento y como contraprestación el hospedaje fue cubierto por el Instituto.

Nueve representaciones de diversos países y la representación de México conforman la lista de invitados en esta primera edición que se realizará durante la FIL; a la par el ITEI dio a conocer las actividades del Pabellón de la Transparencia 2012 (ITEI, Noticias noviembre, 2012)

Hasta aquí, dos innovadores resultados: la Escuela de la Transparencia y el Pabellón de la Transparencia con su extensión del Congreso Internacional de Transparencia en el marco de la Feria Internacional del Libro en Guadalajara.

Existió un tercer objetivo no alcanzado y fue la creación de delegaciones en interior del estado de Jalisco y que fue aprobado el proyecto de presupuesto por el segundo Pleno (los 2 años restantes) conformado por Pedro Vicente Viveros Reyes y Francisco González Vallejo, mismo que se envió al Poder Ejecutivo y no procedió por diversas circunstancias. Primero porque el Ejecutivo no contempló la solicitud como viable y segundo porque no alcance la reelección para un segundo periodo como presidente.

El cómo

En la actualidad el derecho humano a alcanzado un mayor nivel de aceptación y reconocimiento inclusive por la Organización de las Naciones Unidas. En el año 2015 se creó la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de la cual México forma parte en conjunto con 193 países, que es una ruta que pone un horizonte en común con el fin de orientar acciones multisectoriales a favor de las personas, la preservación del planeta, la prosperidad económica en disminución de desigualdades, así como fomentar la paz y las alianzas. La Agenda se compone de 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), 169 metas y 230 indicadores globales. (México, 2023)

El objetivo número 16: Promover sociedades justas, pacíficas e inclusivas en su meta número 16.10 contempla garantizar el acceso público a la información y proteger libertades fundamentales, de conformidad con las leyes nacionales y los acuerdos internacionales. (México, 2023)

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) definen el mundo al que aspiramos. Se aplican a todas las naciones e implican, simplemente, la garantía de que no se deje a nadie atrás. Hubo un tiempo en el que alcanzar estos sueños casi siempre dependía de los Gobiernos nacionales. (UN, 2023)

En retrospectiva es de vital importancia avocarnos al gobierno sub-nacional en la época de mi gestión como integrante del Consejo del Instituto (2009-2013) y el gobierno sub-nacional (estado de Jalisco) no existía la voluntad política de fortalecer financieramente al Instituto por parte del Poder Ejecutivo. Entonces la estrategia era afocarnos al Poder Legislativo.

El Pleno del Instituto ha aprobado presupuestos en base a planes anuales para atender lo establecido por la Constitución Nacional y Local y el Ejecutivo del gobierno sub-nacional históricamente ha cortado los montos y asigna presupuestos muy por debajo de la media nacional.

En julio de 2009 recibí un presupuesto de 15.282 mdp y al término de mi gestión se entregó un presupuesto de 42.351 mdp es decir con un incremento del 177% y eso se logró derivado de las gestiones con el Poder Legislativo en la Comisión de Hacienda y Presupuesto que era presidida por la entonces diputada Patricia Retamoza Vega, y como Secretario Técnico Iván Antonio Peña Rocha.

Sobre el incremento presupuestal al Instituto, los medios de comunicación se pronunciaron en contra, argumentando que la nueva Ley de Información Pública aprobada en fast track por el Legislativo el 8 de diciembre de 2011 en una sesión rápida, sin que los legisladores conocieran el contenido, según declaraciones de algunos de ellos en la prensa de esos días, fue aprobada la nueva ley. Mucho se mencionó que había sido una moneda de cambio para que el Ejecutivo liberara presupuesto al Congreso y así pudiera pagar sueldos y aguinaldos a sus trabajadores. (AmediJalisco, 2012)

Y si bien es cierto que el Legislativo no hizo parte del Instituto de lo que se estaba aprobando tampoco hizo caso de los pronunciamientos del organismo ni de los integrantes de la sociedad civil lo que fue una posición incómoda para la presidencia a mi cargo. Inclusive el doctor Francisco González Vallejo participó activamente antes de ser integrante del pleno del Instituto en esa defensa.

Denuncias Penales, tema mediático

Al mes de septiembre de 2012, el Instituto presentó 57 denuncias penales por incumplimiento a las resoluciones del pleno del Consejo con fundamento en lo dispuesto por el numeral 108 de la Ley de Transparencia e Información Pública de Jalisco, vigente en la época de substanciación del medio de defensa, se instruye al Presidente de este Instituto en su calidad de representante del mismo, para la elaboración de la denuncia respectiva y su posterior interposición ante las instancias correspondientes, toda vez que las conductas señaladas y de los funcionarios públicos que resulten responsables, encuadran en la hipóte-

sis legal antes aludida al incumplir con la resolución dictada por este Consejo y por tanto, se equipara al delito de abuso de autoridad, previsto por el artículo 146 del Código Penal del Estado, de aplicación para el caso que se ocupa conforme lo dispone el artículo Segundo Transitorio de la Ley de Información Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios. (ITEI, Noticias noviembre, 2012)

Del 100% de las denuncias sólo una aplicó en un pequeño municipio del estado de Jalisco derivadas del incumplimiento de atender la resolución del Consejo del Instituto. Era una herramienta que daba la Ley los “dientes” suficientes pero no funcionó porque no había voluntad política, sólo fue un desgaste innecesario, era un tema mediático.

Actualmente las amonestaciones y arrestos administrativos estos son las herramientas más usuales.

Un sueño no hecho realidad

Adquirir un bien patrimonial, el inmueble de la Casa de la Transparencia.

El presidente del organismo, propuso al Consejo, que debido al ahorro que se obtenga del ejercicio presupuestal se invierta en la adquisición de un bien inmueble para las instalaciones del Instituto de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco, dando suficiencia presupuestal a la partida 5831 para los “edificios no residenciales” casi 5 millones de pesos etiquetados para tal fin.

- Explicó que desde la creación del ITEI y hasta la fecha, el Instituto no cuenta ni ha contado con un bien inmueble propio, ya que desde su creación ha rentado dos inmuebles para sus oficinas. “El primero de ellos fue una casa que se rentó en agosto de 2005, ubicada en la calle Lope de Vega en esta ciudad. Se ocupó hasta abril de 2006, inclusive se pagó una renta mensual de \$13, 700.00 (trece mil setecientos pesos 00/100 m.n.) más IVA, menos retenciones; para hacer un total de \$ 123, 300.00 (ciento veintitrés mil trescientos pesos 00/100 m.n.) más IVA, menos retenciones” Puntualizó.

- Dijo que posteriormente y con motivo del crecimiento que se presentó en el Instituto en cuanto al personal fue necesario cambiar sus instalaciones al inmueble donde se encuentra actualmente. Desde entonces se han pagado aproximadamente \$ 59, 795.00 (cincuenta y nueve mil setecientos noventa y cinco pesos 00/100 m.n.) mensuales. “En total, por la renta de ambas fincas se ha erogado un monto aproximado de \$ 4, 906, 773.70 (cuatro millones novecientos seis mil setecientos setenta y tres 70/100 M. N.); lo cual, sin lugar a dudas, es una cifra significativa, que no se habría erogado, de contar con un inmueble propio”. Aseguró. (ITEI, Noticias Diciembre, 2012)

Hacia el futuro 2030

Siempre se ha manejado en un escenario ideal, un presupuesto constitucional para que los órganos garantes hagan su labor en favor de garantizar el derecho de acceso a la información, protección de datos personales y los archivos, que son instrumentos fundamentales para alcanzar la transparencia de la gestión pública.

El Pleno del Instituto solicitó al Ejecutivo estatal un monto presupuestal de 71 millones 486 mil pesos para el año 2023 y sólo autorizó un total de 61 millones 674 mil pesos para atender a más de 8 millones 348 mil habitantes en Jalisco. (INEGI, 2020 CENSO Población y Vivienda, 2020)

Presupuesto Aprobado por el ITEI en 2023 (pesos)	Presupuesto autorizado por el Ejecutivo en 2023 (pesos)	Población en Jalisco 2020 (habitantes)
71 millones 486 mil	61 millones 674 mil	8 millones 348 mil

En Jalisco el crecimiento poblacional en una década (2020-2010) fue el 14.9% y el presupuesto para el Instituto por habitante se incremento en un 26.8 % pero, la población creció en un 14.9% entonces en matemática pura, sólo creció realmente en un 11.9% en 13 años, es decir un 0.91% anual, crecimiento insuficiente para defender los derechos humanos establecidos en el artículo 6 Constitucional y en la Agenda 2030 de la Organización de las Naciones Unidas.

Es necesario que el Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, proponga y presente una Agenda Nacional al 2023 a efecto de fortalecer a los Órganos Garantes Nacional y Estatales.



Jorge Gutiérrez Reynaga

Es Licenciado en Administración Pública y Maestro en Finanzas por la Universidad de Guadalajara. De 2009 a 2013 fue Presidente del Consejo de ITEI Jalisco. En la pandemia provocada por el virus SARS-COV-2 (COVID-19) fue copartícipe en las acciones para importar las vacunas a México, coordinando las reuniones intersecretariales desde la Secretaría de Relaciones Exteriores. Para garantizar el derecho humano, diseñó y coordinó la publicación del website sobre la gestión diplomática de vacunas y que se encuentra en internet: <https://portales.sre.gob.mx/transparencia/gestion-diplomatica-vacunas-covid>