



Reforma de transparencia: riesgos y desafíos para Jalisco

Fabiola Garibaldi Cortez

Consejera Ciudadana en el Consejo

Consultivo del ITEI

Resumen

La eliminación de organismos autónomos como el INAI y el ITEI pone en riesgo la transparencia, el acceso a la información y la participación ciudadana. La reforma no ha sido discutida adecuadamente, y el cambio de modelo representa diversos riesgos. Además, se elimina el Consejo Consultivo del ITEI, retrocediendo en participación ciudadana. Ante ello, Jalisco debe atender dichos riesgos y basarse en el diálogo y suma de experiencias para reposicionar el valor de esta agenda para lo público.

Desaparecer los institutos de transparencia nos deja vulnerables en reconocimiento de derechos, en transparencia gubernamental y, en participación ciudadana.

La decisión del Congreso de la Unión, a propuesta del Poder Ejecutivo, de eliminar siete organismos constitucionales autónomos, entre ellos, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) y los organismos locales garantes del derecho de acceso a la información y el derecho a la protección de datos personales,

PALABRAS CLAVES:

Transparencia, Riesgos,
Capacidades, Derechos,
Participación

para el caso de Jalisco se eliminaría al Instituto de Transparencia, Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Jalisco (ITEI), después de múltiples señales de la incomodidad que le representaban al anterior Presidente de la República, y de una continuación por parte de la Presidenta actual, aludiendo que estos organismos eran onerosos e innecesarios, representa una innegable fragilidad para el reconocimiento efectivo de derechos en el país, para el sistema democrático y, por supuesto, para la agenda de transparencia y el movimiento social que la ha impulsado durante décadas.

Ante esta inminente decisión, ahora se plantea una transformación del modelo para la garantía de estos derechos y el cumplimiento de obligaciones de transparencia, a partir de una nueva Ley General de Transparencia y su legislación secundaria, lo cual representa diversos riesgos:

En primer lugar, en política y en la sociedad, las formas importan, y el eliminar de tajo toda una estructura institucional a nivel nacional y local, difícilmente puede asumirse como algo positivo, pues no surge de un diagnóstico basado en evidencia que documente e identifique las áreas de oportunidad, que incluya los aspectos positivos o rescatables de las instituciones vigentes y sus procedimientos, además de diferenciar los contextos entre los diversos estados de México. Aunado a eso, la decisión tampoco provino de una discusión amplia, de diálogo e integración de propuestas entre las distintas fuerzas políticas representadas en el Congreso de la Unión, y mucho menos consideró el mecanismo de Parlamento Abierto para convocar a organizaciones de sociedad civil, academia, los propios institutos de transparencia y diversos grupos de la sociedad para discutir sobre un tema que surgió de agendas ciudadanas, y sin duda, nos impacta a todas y todos. Fue una decisión desde el poder, sin matices ni contrapesos. Por lo tanto, el comienzo de todo este cambio representa un primer riesgo para el resto de las etapas, y la forma en que se tomen las decisiones.

En segundo lugar, otro riesgo tiene que ver con la vulneración de la autonomía entre órdenes de gobierno de acuerdo con lo contemplado en la Refor-

ma Federal donde se plantea que el Órgano Interno de Control (OIC) estatal sea la autoridad vigilante de que los municipios cumplan con solicitudes de información o alguna de sus responsabilidades en la materia, lo cual impactaría directamente lo establecido en la Constitución Mexicana respecto al “municipio libre”¹. Si bien, el modelo casi extinto es perfectible, sí, cuidaba la autonomía de cada orden de gobierno y contaba con mecanismos para garantizar el reconocimiento de derechos sin vulnerar la autonomía de los Poderes ni órdenes de gobierno, dándole la autoridad a un organismo constitucional autónomo con libertad de observar, evaluar y sancionar en caso de incumplimiento.

En tercer lugar, se identifica el riesgo relacionado a la atribución que la reforma deposita en los OIC, sin una revisión de su estructura y capacidades institucionales, su proceso de designación, de toma de decisiones y atribuciones. Al no contemplar este elemento, se compromete el cumplimiento de la responsabilidad de transparencia gubernamental y de garantía del derecho de acceso a la información. Para muestra, en Jalisco, la Métrica de los Órganos Internos de Control Municipales 2023 realizada por la Contraloría del Estado de Jalisco en torno a la implementación del Sistema Nacional Anticorrupción, arrojó que de los 114 municipios encuestados (del total de 125 municipios que tiene la entidad), 42.1% solo tiene una persona en el área, es decir que casi la mitad de los OIC no cumplen con la estructura mínima para realizar las funciones de investigación, substanciación y resolución de procedimientos, ya que de acuerdo con la Ley General de Responsabilidades Administrativas y con la Ley de Responsabilidades Políticas y Administrativas del Estado de Jalisco, la función de autoridad substanciadora y de autoridad investigadora siempre deben ejercerse de forma independiente.

Y otro riesgo tiene que ver con la participación ciudadana, partiendo de que en el contexto actual de la democracia mexicana existen pocas condiciones sustantivas para el involucramiento ciudadano en los asuntos públicos, teniendo evidencia tanto en fuentes

¹ Art. 115. De la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

nacionales como el Índice de Desarrollo Democrático 2024 de la Konrad Adenauer y Polilat, además de la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2023 (ENCIG) del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, así como fuentes locales como el Estudio de opinión sobre participación ciudadana electoral en el Estado de Jalisco 2023 realizado por el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco, y las Encuestas de Percepción Ciudadana sobre Calidad de Vida aplicadas por Jalisco Cómo Vamos en el Área Metropolitana de Guadalajara (AMG), donde se documenta que en Jalisco y en el país prevalece la poca confianza en las instituciones, desinterés en la política, disminución en el clima para la participación ciudadana y la poca cultura política, si a dicho panorama le añadimos la eliminación de uno de los pocos mecanismos de participación ciudadana con incidencia y que han permanecido en el tiempo, dejamos a la ciudadanía con menos herramientas para participar en la toma de decisiones. El mecanismo en cuestión es el Consejo Consultivo del ITEI, el cual fue resultado de un proceso de involucramiento ciudadano en el diseño de la reforma en materia de transparencia en Jalisco aprobada en el año 2013, concretando la inclusión de un órgano colegiado integrado por la representación de universidades, organismos empresariales y de sociedad civil, así como de espacios para ciudadanos sin representación institucional. A dicho Consejo, no solo se le atribuyeron facultades de consulta y/o seguimiento al desempeño del Instituto de Transparencia como lo contempla el modelo más común para ese tipo de mecanismos, sino que se le asignó un papel relevante en la designación de Comisionados del Pleno del ITEI, al ser el responsable de integrar la lista que se enviaría al Congreso con los aspirantes que hubieran obtenido más de 80 de calificación en un examen (que el Consejo coordinaría), y cumplieran con los requisitos plasmados en la ley, siendo así un filtro clave para el nombramiento. Esta atribución (la cual podría ser aún más sólida) ha permitido tener participación ciudadana en las designaciones del Pleno del ITEI desde el año 2016, con procesos abiertos basados en la búsqueda de los mejores perfiles para el Instituto. Mas allá de que esta etapa requiere de un análisis puntual, al eliminar el ITEI, se elimina su Consejo Consultivo y con él, un

mecanismo de participación ciudadana institucionalizada como pocos se tienen en Jalisco y en el país².

En este sentido, y considerando que es indispensable que en Jalisco se atiendan los riesgos previamente mencionados, se vislumbran algunos desafíos de corto y mediano plazo para el diseño e implementación de la reforma en la entidad, y del cambio de modelo para la transparencia, el derecho de acceso a la información y la protección de datos personales:

Un desafío muy relevante es lograr que el diseño de la Reforma en Jalisco surja de un sólido proceso de diálogo y colaboración entre sociedad civil, academia, periodistas, ciudadanos en general y por supuesto, de servidores públicos, para que además de integrar una propuesta que articule todas estas voces, se contemple el camino recorrido por la transparencia en la entidad, donde, por ejemplo: se tiene a los municipios con mejor calificación en el ranking de Cimtra³, se han logrado los tiempos más cortos a nivel nacional para responder solicitudes de información, ha sido la entidad con mayor carga de información en la Plataforma Nacional de Transparencia (por varios años), y se ha tenido participación ciudadana en la mayoría de los procesos de reforma en materia de transparencia, tal como lo refiere José Bautista (2019): “Salvo en la primera ley (aprobada el 20/12/2001), la participación ciudadana ha sido significativa tanto en la presentación de nuevas iniciativas como en la defensa del derecho a la información”⁴. Consolidar un mecanismo de gobernanza para esta reforma, diferenciará a Jalisco del escenario nacional que, hasta ahora, no ha sido abierto ni ha aceptado otras voces que no sean las de la fuerza política mayoritaria.

Otro reto está relacionado con la importancia de considerar la evidencia para fortalecer la estructura y capacidades institucionales de los Órganos Internos de Control y las Unidades de Transparencia de todas

² Consejo Consultivo del ITEI: <https://www.itei.org.mx/v4/nosotros/consultivo>

³ Ciudadanos por Municipios Transparentes: <https://cimtra.org.mx/ranking-municipal/>

⁴ Bautista, J. (2019). La lucha por el derecho a la información en Jalisco. El papel de los organismos civiles. Diez años de lucha por el derecho a la información en Jalisco: 2008-2018. México: ITESO/AMEDI.

las instancias, pero sobre todo de los municipios, y documentar lo que esté pendiente para poder incluir los recursos y esfuerzos necesarios en la preparación de estas áreas tan necesarias para el nuevo modelo de transparencia. En este sentido, también es necesario retomar las herramientas, capacidades y lineamientos establecidos por el ITEI que son indispensables para encaminar este proceso; la experiencia acumulada en dicho instituto durante 20 años se debe de valorar y aprovechar.

Y otro desafío, que además nos impulsa a la autocrítica, es poner al centro la discusión sobre el valor de la transparencia y el derecho de acceso a la información para la vida de las personas, para la construcción de confianza y para mejorar los resultados de los gobiernos, y buscar reposicionar el tema de esta agenda inacabada en lo público, ante diversos sectores y con las nuevas generaciones de ciudadanos, para que en Jalisco se evite que, los riesgos y la vulnerabilidad que genera este cambio se conviertan en retrocesos para el acceso a derechos, para la frágil democracia mexicana y, para la necesaria participación ciudadana y rendición de cuentas en el México de hoy y, del futuro.



Referencias:

- Bautista, J. (2019). La lucha por el derecho a la información en Jalisco. El papel de los organismos civiles. Diez años de lucha por el derecho a la información en Jalisco: 2008-2018. México: ITE-SO/AMEDI.
- Contraloría del Estado de Jalisco (2023) Métrica de los Órganos Internos de Control. Recuperado de <https://contravirtual.jalisco.gob.mx/ccme/externos/archivos/metrica/metrica-2023-nv2.pdf>
- Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco (2023). Estudio de opinión sobre participación ciudadana electoral en el Estado de Jalisco. Recuperado de <https://www.iepcjalisco.org.mx/transparencia2/articulo-8.php#XI>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2023). Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental. Recuperado de <https://www.inegi.org.mx/programas/encig/2023/>
- Jalisco Cómo Vamos (25 de febrero de 2024). Encuestas de Percepción Ciudadana sobre Calidad de Vida aplicadas por Jalisco Cómo Vamos en el Área Metropolitana de Guadalajara. Recuperado de <https://jaliscocomovamos.org/datos-abiertos/>
- Konrad Adenauer y Polilat (20 de febrero de 2024) Índice de Desarrollo Democrático 2024. Recuperado de <https://idd-mex.org/>
- Ley General de Responsabilidades Administrativas (2025). Recuperado de <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGRA.pdf>
- Ley de Responsabilidades Políticas y Administrativas del estado de Jalisco (2021). Recuperado de <https://info.jalisco.gob.mx/gobierno/documentos/21095>



**Fabiola
Garibaldi Cortez**

Consejera ciudadana en el Consejo Consultivo del ITEI.

Licenciada en Estudios Políticos y Gobierno por la Universidad de Guadalajara. Maestra en Gobierno y Políticas Públicas por la Universidad Panamericana.

Colabora en el área de proyectos en el Observatorio Ciudadano Jalisco Cómo Vamos desde 2017. Es Profesora de cátedra del Tec de Monterrey Campus Guadalajara desde 2020. Participa en el Colectivo Ciudadanos por Municipios Transparentes (CIMTRA) desde 2013 como evaluadora, capacitadora, secretaria técnica y actualmente como Coordinadora estatal en Jalisco.