

AGENDAS NACIONALES,  
IMPLICACIONES LOCALES

*Ensayos sobre transparencia,  
democracia y rendición de cuentas*

ALICIA GÓMEZ  
DAVID GÓMEZ ÁLVAREZ  
(coordinadores)



323

AGE

Agendas nacionales, implicaciones locales: ensayos sobre transparencia, democracia y rendición de cuentas / coordinadora Alicia Gómez, coordinador David Gómez Álvarez.

1ª ed.

Guadalajara, Jal.: Universidad de Guadalajara, Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades, Coordinación Editorial, 2012.

ISBN: 978-607-450-601-3

- 1.- Derechos civiles – México – Ensayos, conferencias, etc.
- 2.- Democracia – Ensayos, conferencias, etc.
- 3.- Participación social – México – Ensayos, conferencias, etc.
- 4- Derechos civiles – Jalisco – Ensayos, conferencias, etc.

I. Gómez, Alicia, coordinadora.

II. Gómez Álvarez, David, coordinador.

III. Universidad de Guadalajara, Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades.



La publicación de este libro fue posible gracias a fondos de CONACYT correspondientes al Proyecto 119325

Primera edición 2012

D.R. © 2012, Universidad de Guadalajara

Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades

Coordinación Editorial

Juan Manuel # 130, Zona Centro

44100 Guadalajara, Jalisco, México

Visite nuestro catálogo en <http://www.publicaciones.cucsh.udg.mx/>

ISBN: 978-607-450-601-3

Impreso y hecho en México

Printed and made in Mexico

## Contenido

Introducción .....	7
<i>Alicia Gómez y David Gómez Álvarez</i>	

### TRANSPARENCIA, DEMOCRACIA Y ELECCIONES

1. Transparencia electoral y las boletas de 2006.....	17
<i>John M. Ackerman</i>	
2. ¿Evitar la tiranía de la transparencia? Comprendiendo los elementos y supuestos organizacionales del discurso sobre la transparencia .....	29
<i>David Arellano Gault</i>	
3. Transparencia en y para la democracia.....	57
<i>Lorenzo Córdova Vianello</i>	
4. La reforma electoral de 2007 y la transparencia de los partidos políticos .....	69
<i>Luis Emilio Giménez Cacho</i>	
5. Federalismo, democracia y la política de transparencia en México .....	85
<i>Alfonso Hernández Valdez</i>	

### LA TRANSPARENCIA EN EL PLANO LOCAL: GOBIERNOS Y CULTURA CIUDADANA

6. La transparencia en gobiernos locales de Jalisco: un balance desde Cimtra-Jalisco, periodo 2004-2006.....	107
<i>José Bautista Farías</i>	
7. La cultura de la transparencia en la zona metropolitana de Guadalajara .....	135
<i>Alicia Gómez</i>	

# 8 El impacto de la transparencia en Jalisco. Cuantificar la transparencia para evaluar resultados

*David López García*

## Introducción

El presente trabajo tiene por objeto medir el impacto de la transparencia en el estado de Jalisco a partir de 2004, año en el que se aprobó la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco y tuvo nacimiento el Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado. Si se parte de la base de que no se puede mejorar lo que no se puede medir, ya que se carece de una referencia para comparar la evolución de un proceso, resulta importante calcular el nivel de cumplimiento de los organismos gubernamentales del estado a las nuevas obligaciones a las que están sujetos por la Ley de Transparencia. De esta manera, en este trabajo se lleva a cabo un estudio de 10 organismos gubernamentales para ver en qué medida están cumpliendo con su obligación de publicar información de carácter fundamental a través de sus páginas de Internet. Para elaborar esta evaluación se desarrolla un índice que muestra el nivel de cumplimiento con la Ley de Transparencia del Estado de los sujetos estudiados.



En el primer apartado de este trabajo se revisan algunos antecedentes históricos en cuanto a leyes de transparencia. En la segunda parte se discute por qué es importante tener una ley de transparencia para que las administraciones públicas se apeguen a una cultura de acceso a la información. Posteriormente se establecen las bases sobre las cuales se elabora el índice de publicación por Internet (IPI) para la medición y la metodología a desarrollar. En la cuarta parte se analizan los resultados obtenidos después de elaborar el índice. Finalmente, se establecen algunas conclusiones al analizar los datos obtenidos del presente trabajo. Antes de entrar en materia, un agradecimiento especial al doctor David Arellano Gault, del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), sin cuya ayuda no hubiera sido posible orientar los objetivos del presente trabajo.

### Antecedentes históricos

Es evidente que el derecho de acceso a la información es una tendencia que no se puede frenar. Para el año 2001 este derecho había sido adicionado en el ámbito constitucional en 82 países, es decir, en 43% del total (Villanueva, 2001). Fue en el año 1766 cuando tuvo lugar la promulgación de la primera ley de acceso a la información, en Suecia. Se trata de la Ley de Libertad de Prensa, que garantizaba, entre otras cosas, la obligación del gobierno de responder a las solicitudes de información de la población sin costo alguno (Luna Pla, 2001). A partir de entonces la discusión sobre el derecho de acceso a la información se ha venido modificando de acuerdo con las exigencias históricas, pero poco a poco se ha consolidado como un derecho constitucional. México no es la excepción. La primera vez que apareció en una ley mexicana el derecho a la información fue en 1977. De ahí en adelante se fueron discutiendo hasta dónde llegaban las implicaciones de estas palabras, hasta que, en medio de un cambio democrático importante en el país, el 11 de junio de 2002 se publicó la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Como consecuencia, en cada estado de la República comienza la discusión para elaborar sus propias leyes que garanticen el acceso a la información pública. El 16 de diciembre de 2004 el Congreso del Estado de Jalisco aprobó la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco.

### ¿Por qué es importante tener una ley de transparencia?

Según los especialistas, cuando se habla del tema de transparencia gubernamental se trata de un tema en el que aquellos que luchan por la transparencia están del lado "correcto" de la historia, y buscan llevar a los "opacos" la "luz" (Arellano y López). Sin embargo, hay una corriente empírica que busca tratar el tema de la transparencia como herramienta de política pública.

Hay quienes opinan que el acceso a la información y la transparencia se han convertido en mecanismos sustantivos para construir las condiciones de una adecuada rendición de cuentas propia de las sociedades democráticas (Schedler, 2004). El acceso a la información pública es, sin duda, uno de los aspectos críticos del desarrollo democrático. Las sociedades requieren saber ¿qué se hace en sus gobiernos?, ¿cómo se toman decisiones?, ¿con qué criterios legales, administrativos y formales se llevan a cabo las políticas públicas? (Arellano y López) Otros especialistas opinan que introducir de manera adecuada el derecho de acceso a la información proporciona diversas herramientas al ciudadano y permite una mayor calidad de vida democrática (Villanueva, 2001). Se ha mostrado con claridad cómo la transparencia se vincula necesariamente con el ideal de una sociedad cuyos ciudadanos pueden participar informadamente y donde su participación es significativa en las decisiones y resultados de la política (Stiglitz, 1999).

Los conceptos del nuevo institucionalismo económico (NIE) pueden ayudarnos a explicar la necesidad de una ley que obligue a la administración pública a ser transparente. En primer lugar, el NIE estipula que la acción gubernamental está regida bajo la lógica de la jerarquía y no la del mercado (Williamson, 1991). Un proveedor de bienes públicos tiene escaso interés en responder ante la sociedad, ya que su proveedor de recursos para sobrevivir es principalmente el Poder Legislativo y no la venta de sus servicios o productos en condiciones de competencia (Arellano y López). Bajo este esquema, los controladores políticos, e incluso la propia sociedad, no tienen un panorama real de la productividad de su administración pública al no existir condiciones de mercado en las que se puedan medir la eficiencia de los resultados de la acción burocrática. Por lo tanto, está en el interés de los burócratas el actuar estratégicamente para controlar la información y su acceso, e incluso el crear y defender las propias asimetrías de información que convengan a tales intereses (Arellano y López). Para los burócratas y políticos, la falta de transparencia es una ocasión para evitar ser evaluados o perseguidos (Stiglitz, 1999). Olson (1992) asegura que si no existen los



incentivos específicos para la acción transparente, los actores burocráticos no tendrán interés racional en actuar de otro modo. Hasta aquí, el incentivo para la transparencia no puede venir desde dentro de la administración pública, debido a que el que la misma burocracia la buscara, está fuera de toda lógica. Esto nos lleva a la conclusión de que es necesaria la presencia de un agente exógeno que venga a influir en el comportamiento de la administración pública hacia una cultura de acceso a la información y la transparencia. Este agente exógeno es la ley. Según los argumentos del NIE, las burocracias harán un cambio en su comportamiento organizacional hacia el acceso a la información cuando los costos de ser "opacos" sean más altos que los costos de la transparencia. De aquí la necesidad de una ley que obligue a la burocracia a ser transparente y proporcionar información pública, so pena de ser sancionada; por lo tanto, las organizaciones burocráticas elegirán la opción menos costosa, elegirán ser transparentes.

### La medición del impacto de la transparencia en Jalisco

Para poder llevar a cabo una medición se utilizará un modelo que los doctores David Arellano Gault y Sergio López Ayllón, del Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE) desarrollaron para el Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI). Para los fines de este trabajo, cuyo objetivo fundamental es poner a discusión el impacto que ha tenido la implementación de la Ley de Transparencia en el estado de Jalisco, se tomará una parte del modelo desarrollado por los doctores Arellano y López y se adaptará al contexto estatal. En este estudio se desarrollará solamente el indicador de páginas de Internet.

Son varias las razones por las que el enfoque principal de este trabajo es medir el grado de implementación de la Ley de Transparencia a través del desarrollo en este sentido en las páginas de Internet de los sujetos obligados por la ley. En primer lugar, uno de los principales temas que está a discusión sobre el tema del derecho de acceso a la información, es ¿de qué manera se va a socializar o democratizar este derecho?, ¿cómo se puede hacer para que los beneficios de la transparencia estén al alcance de todos los ciudadanos de una manera accesible? Otra preocupación es cómo implementar, dentro de las estructuras organizacionales de las burocracias, el ejercicio de la cultura de transparencia, sin que esto suponga afectar su eficacia o fuertes cargas presupuestales (Villanueva, 2001). Los expertos coinciden en que debido al avance tecnológico de las comunicaciones, el medio más eficaz para hacer llegar a todos los ciudadanos

los beneficios del acceso a la información es la Internet, específicamente en los portales de los organismos gubernamentales. El caso de Estados Unidos puede ilustrar cómo la tendencia va hacia el acceso a la información a través de la red, ya que en 1996 se promulgó la Ley Electrónica de Libertad de Información, que obliga a las entidades federales a realizar el mayor esfuerzo para poner en línea y mantener la información que atañe a sus funciones (Luna Pla, 2001). Hasta aquí se puede ver el rol tan importante que tiene Internet en el ejercicio del derecho de acceso a la información. Pero, ¿cuál es la información que se debe publicar por este medio?

En el caso del estado de Jalisco, la legislación establece que la transparencia y el derecho a la información tendrán algunos principios rectores, entre los que se encuentran la publicación y divulgación oportuna y veraz de la información pública de carácter fundamental, la sencillez, formalidades mínimas y facilidad para el acceso a la información, y la gratitud de ésta. También se establece en la ley que los sujetos obligados deberán preferentemente establecer los mecanismos que les permitan digitalizar la información pública.

La Ley de Transparencia del Estado estipula en su artículo 13 la información que es de carácter fundamental<sup>1</sup> y los sujetos obligados deben publicarla y actualizarla periódicamente sin que se los solicite persona alguna. Estos puntos tienen una razón para ser considerados como información fundamental. Están basados en las mejores prácticas internacionales y buscan que los organismos gubernamentales publiquen de manera constante esta información, con el propósito de minimizar los costos de la transparencia, ya que se presume que ésta será la información solicitada más comúnmente por la ciudadanía y por agentes interesados en la transparencia gubernamental.

Por otro lado, la Ley de Transparencia del Estado de Jalisco, en su artículo tercero establece quiénes son los sujetos obligados por esta ley.<sup>2</sup> Para objetos de este estudio se tomará sólo una muestra del universo de sujetos obligados por la Ley de Transparencia del Estado de Jalisco, que comprende las siguientes dependencias:

1. La Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco se puede consultar en la página de Internet del Congreso del Estado: [www.congreso.jalisco.gob.mx](http://www.congreso.jalisco.gob.mx)
2. Para ver la lista completa de los sujetos obligados, consúltese el artículo 3 de la Ley de Transparencia del Estado.



1. El Congreso del Estado.
2. La Procuraduría General de Justicia.
3. La Universidad de Guadalajara.
4. El Tribunal Electoral.
5. La Comisión Estatal de los Derechos Humanos.
6. El Partido Acción Nacional Jalisco.
7. El Consejo Electoral del Estado.
8. La Secretaría de Finanzas.
9. El Ayuntamiento de Zapopan.
10. El Ejecutivo Estatal.

Las dependencias a estudiar se han elegido discrecionalmente, tratando de abarcar los diferentes ámbitos de acción de la administración pública del estado. La muestra no pretende ser representativa estadísticamente, sólo busca un análisis cualitativo y poner sobre la mesa de discusión en qué medida algunos de los sujetos obligados por la ley están cumpliendo con la obligación de publicar la información fundamental a través de sus portales de Internet.

Para elaborar el estudio se desarrollará un índice: el índice de publicación por Internet (IPI). El IPI tiene un valor entre 1 y 0. De modo que aquellos organismos que obtengan un índice más cercano al 1 serán los que más cumplan con la obligación de publicar la información fundamental a través de su página de Internet, mientras que los que obtengan un índice más cercano al 0 serán los que menos se apegan a la obligación. Para obtener el índice se utiliza la siguiente metodología: a) se analizan los 27 puntos del artículo 13 de la Ley de Transparencia del Estado para cada una de las 10 dependencias elegidas para el estudio; si cumplen con la obligación de publicar la información en su portal de Internet se les asigna un 1; si no publican la información se les califica con un 0; b) se suma el total de puntuación de cada una de los organismos y se divide entre 27, que son el total de variables a estudiar; esto nos da un índice de cumplimiento con la obligación; y c) por último, se calcula un promedio del índice obtenido por cada organismo para tener un panorama del apego a la publicación de la información fundamental por Internet de los 10 organismos estudiados.

## El índice de publicación por Internet (IPI): análisis de los resultados

Después de calificar a los sujetos obligados, obtenemos un cuadro con los siguientes resultados:<sup>3</sup>

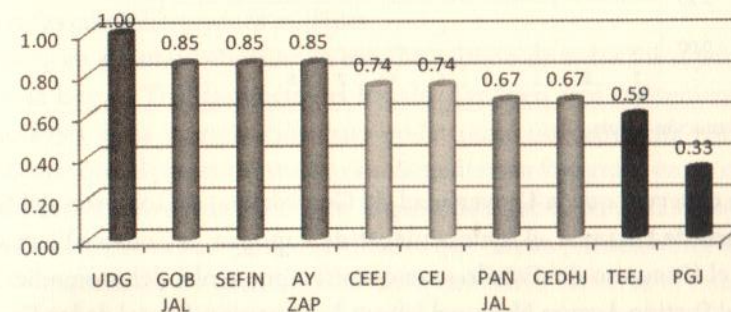
CUADRO 1. Índice de publicación por Internet (IPI)

Sujeto obligado	IPI
Universidad de Guadalajara (UdeG)	1.00
Gobierno del Estado (Gob Jal)	0.85
Secretaría de Finanzas (Sefin)	0.85
Ayuntamiento de Zapopan (Ay Zap)	0.85
Consejo Electoral del Estado de Jalisco (CEEJ)	0.74
Congreso del Estado de Jalisco (CEJ)	0.74
Partido Acción Nacional Jalisco (PAN Jal)	0.67
Comisión Estatal de los Derechos Humanos Jalisco (CEDHJ)	0.67
Tribunal Electoral del Estado de Jalisco (TEEJ)	0.59
Procuraduría General de Justicia del Estado (PGJ)	0.33
Promedio	0.73

Fuente: elaboración propia.

Ahora se ven los resultados obtenidos en una gráfica:

GRÁFICA 1. Índice de publicación en Internet



Fuente: elaboración propia.

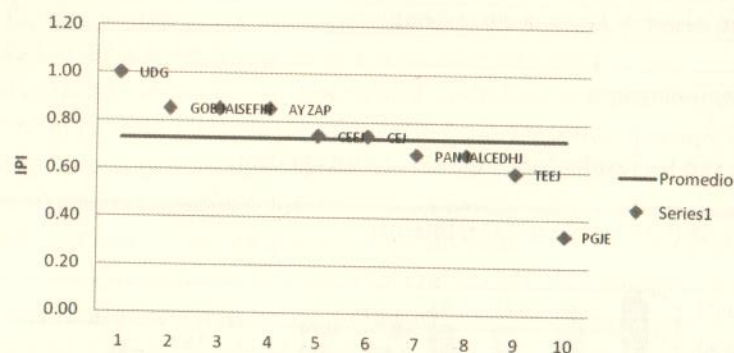
3. El cuadro con la evaluación de cada uno de los 27 factores por organismo estudiado no se publica en el presente trabajo debido a problemas de espacio.



Al observar los resultados, el único organismo gubernamental que cubre al 100% con la publicación de la información fundamental a través de Internet es la Universidad de Guadalajara; le siguen el Gobierno del Estado, la Secretaría de Finanzas y el Ayuntamiento de Zapopan, que cumplen con 85%; el Consejo Electoral del Estado de Jalisco y el Congreso de Jalisco cumplen con 74%; el Partido Acción Nacional Jalisco y la Comisión Estatal de Derechos Humanos Jalisco cumplen con 67%; finalmente, el Tribunal Electoral del Estado de Jalisco cumple con 59% y la Procuraduría de Justicia del Estado con 33%. Cabe señalar que la media de estos 10 organismos gubernamentales es 73% de cumplimiento.

La media resultante del análisis de los 10 sujetos obligados para el presente estudio es un cumplimiento de 73%. En la siguiente gráfica se muestra cuáles organismos están por encima de la media y cuáles por debajo.

GRÁFICA 2. Medida del IPI



Fuente: elaboración propia.

Se puede observar que la Universidad de Guadalajara, el Gobierno del Estado, la Secretaría de Finanzas, el Ayuntamiento de Zapopan, el Consejo Electoral del Estado y el Congreso del Estado se encuentran por arriba del promedio. Mientras que el Partido Acción Nacional Jalisco, la Comisión Estatal de los Derechos Humanos, el Tribunal Electoral del Estado y la Procuraduría General de Justicia del Estado se encuentran por debajo de la media.

## Conclusiones

La legislación estatal obliga a los organismos gubernamentales de la administración pública estatal a publicar información fundamental sin que sea solicitada por persona alguna. Los expertos coinciden en que el mejor medio de sistematizar la información, sociabilizarla y reducir los costos de la transparencia es mediante el uso de la tecnología y la Internet. Al realizar una revisión de cómo 10 organismos públicos del estado de Jalisco difunden esta información fundamental a través de sus portales de Internet, se obtiene un promedio de 73% de cumplimiento.

Este resultado es a casi tres años de la aprobación de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco, y del nacimiento del Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Se puede decir que el impacto que han tenido la Ley de Transparencia y el Instituto en el estado es aceptable, pero sin duda queda mucho por hacer. Se debe trabajar para elevar el promedio de cumplimiento con la publicación de la información fundamental a través de medios electrónicos. Las mejores prácticas en este sentido, hasta este momento, son las de la Universidad de Guadalajara, que tiene una sección en su portal dedicada a cada uno de los puntos que la Ley obliga a publicar. El resto de los organismos de la administración pública estatal deben tomar el caso de la Universidad y tratar de replicarlo. De esta manera contribuirán a una mayor cultura de transparencia y a romper con la secrecía que ha permeado, a través de los años, las administraciones públicas.

Queda en el tintero efectuar un estudio a fondo de todos los sujetos obligados por la Ley de Transparencia del Estado. También será conveniente incluir más variables en la investigación para poder tener un panorama más amplio. Cabe señalar que el presente estudio es solamente una fotografía en un momento determinado y las realidades de los organismos gubernamentales estudiados son cambiantes, de modo que los resultados que hoy se pueden observar, quizás el día de mañana ya no sean válidos. Sería necesario elaborar el mismo estudio varias veces, con una periodicidad, para tener un panorama real del cambio en la cultura de la transparencia. Queda también pendiente un estudio sobre la calidad de la información proporcionada en los portales de Internet, porque se podrán publicar muchos datos, pero es también necesario verificar la veracidad de la misma.



## Referencias bibliográficas

- Arellano Gault, David & López Ayllón, Sergio. (s/f). *Estudio en materia de transparencia de otros sujetos obligados por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). Recuperado de ifai.org.mx
- Luna Pla, Issa. (2001). La importancia de la tecnología en el proceso democrático. Internet y accesos a la información pública. En Villanueva, Ernesto & Luna Pla, Issa. (Comps.), *El derecho de acceso a la información. Visiones desde México y la experiencia comparada*. México: Universidad Iberoamericana.
- Olson, M. (1992). *La lógica de la acción colectiva*. México: Limusa.
- Schedler, Andreas. (2004). *¿Qué es la rendición de cuentas?* México: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.
- Stiglitz, J. (1999). *On liberty, the right to know, and public discourse: The role of transparency in public life*. Oxford: Oxford Amnesty Lecture.
- Villanueva, Ernesto. (2001). El derecho de acceso a la información. Reflexiones sobre el caso de México. En Villanueva, Ernesto & Luna Pla, Issa. (Comps.), *El derecho de acceso a la información. Visiones desde México y la experiencia comparada*. México: Universidad Iberoamericana.
- Williamson, O. (1991). *Mercados y jerarquías*. México: FCE.

# 9 Una visión sobre el impacto de la transparencia en Jalisco

Carlos María Enrique Lancaster Jones

## Introducción

Es un hecho que la función de los legisladores es tratar de resolver, mediante normas, los problemas que padecen los ciudadanos. Tampoco nos quedan dudas de que las prioridades suelen ser establecidas de acuerdo con los "fantasmas" que persiguen a determinadas sociedades.

Pues bien, uno de dichos fantasmas ya ha sido encarado en el estado de Jalisco: el del derecho de acceso a la información pública gubernamental. Como todo acto humano, obviamente es perfectible, pero no por ello se debe demeritar el importante avance que resultó la entrada en vigencia de la Ley que nos ocupa.

El propósito de este trabajo no es hacer una crítica, y mucho menos una loa de la legislación relativa al derecho de acceso a la información pública gubernamental en Jalisco, sino más bien tratar de calibrar, de acuerdo con nuestro humilde entendimiento, el impacto real que ésta ha tenido en nuestra sociedad.

Las leyes ante todo son medios; los órganos que crean dichas leyes son igualmente medios, pero cuando hablamos de medios es forzoso establecer cuáles son los fines. Es a esto a lo que pretendemos dar relevancia, puesto que a nuestro parecer comúnmente perdemos el bosque al ver individualmente los árboles.

Por circunstancias propias de la convocatoria hemos acatado el título "El impacto de la transparencia en Jalisco", pero a fuerza de ser honestos preferiría-