
Transparencia, democracia y cambio institucional en Jalisco

Alicia Gómez

Universidad de Guadalajara

Este artículo se propone brindar algunos elementos que podrían formar parte de una suerte de “corte de caja” de la transparencia en Jalisco. Establecido en una ley federal,¹ y luego llevado al nivel local,² el derecho de acceso a la información pública es un asunto que rápidamente ha sido adoptado por una amplia gama de actores, que van desde académicos hasta empresarios, pasando por periodistas, organizaciones no gubernamentales y partidos políticos, para mencionar a los más significativos.

Breve referencia al debate conceptual

La novedad del tema de la transparencia está relacionada con el hecho de que en estos momentos no exista claridad ni consenso acerca de la naturaleza del derecho a la información pública ni de su justo lugar dentro del entramado institucional de nuestro país, entre otras cuestiones.³ En medio de este debate, hay al menos dos puntos relevantes sobre los que vale la pena poner atención. El primero se refiere a la naturaleza de este derecho, desde un punto de vista normativo, y el otro alude a una posible forma en que este tema puede ser visto desde la ciencia política. Aunque resultará obvio, se debe aclarar que no es posible, en este momento, desarrollar en abundancia las cuestiones

1. La “Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental”, fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de junio de 2002 y tuvo su primera reforma el 11 de mayo de 2004.
2. Con excepción de Jalisco, donde surgió la primera ley sobre el tema en el país (el 22 de enero de 2002), los demás estados establecieron sus leyes después de la federal. En este momento, todas las entidades y el Distrito Federal cuentan con una ley en la materia. Las más recientes son las de Oaxaca (16 de septiembre de 2006), Tabasco (28 de diciembre de 2006) e Hidalgo (29 de diciembre de 2006).
3. Algo del debate alrededor de estas preguntas se encuentra en: Mauricio Merino (coord.). *Transparencia*. Libros, autores e ideas. México: IFAI-CIDE, 2005; José Antonio Aguilar Rivera. “Transparencia y democracia. Claves para un concierto”. *Cuadernos de Transparencia*. México: IFAI, núm. 10, 2006 y López Ayllón (coord.). *Democracia, transparencia y Constitución*. Propuestas para un debate necesario. México: IFAI, IIS-UNAM, 2006.

señaladas, de modo que nos limitaremos a apuntarlas, en espera del espacio idóneo para una discusión un poco más profunda.

Una de las preguntas que los especialistas se hacen acerca de la transparencia, es la de cómo debe ser considerada en tanto derecho. ¿Debemos considerar este derecho como un derecho humano, fundamental, o como un derecho meramente administrativo?⁴ La pregunta no es ociosa, se deriva, entre otras cosas, de que existe una gran distancia cronológica entre la aparición del concepto de Estado de derecho, por un lado, y de la transparencia, por otro.⁵ Si bien la reforma y adiciones al artículo 6 de la Constitución, recientemente aprobadas, representan cierto avance para el consenso acerca de la relevancia de este tema en el contexto mexicano, se requiere una discusión a fondo que consolide la idea de que la transparencia y el acceso a la información deben ser pilares de la democracia y el estado de derecho, así como lo es el sufragio libre y universal, por ejemplo. Algunos elementos presentes en tal discusión son los siguientes.

En primer lugar, si bien en la filosofía política fundadora de las democracias contemporáneas sí está presente, al menos en algunos casos, el tema de la transparencia,⁶ es claro que la antigüedad de su relevancia práctica no rebasa algunas décadas, con la sola excepción del caso de Suecia. Esto se debe, probablemente, a que el asunto alude a un problema propio de las sociedades contemporáneas, cuya complejidad da lugar a que exista una cada vez mayor desigualdad, en términos de información, entre quienes ocupan los cargos de autoridad pública, por un lado, y los ciudadanos, por otro. La creciente cantidad de tareas que el Estado cumple hoy en día, la compleja separación funcional entre sus organismos y la especialidad técnica, cada vez más sofisticada, que muchas de esas funciones requieren, han dado lugar a (y también han sido la excusa para) que exista una gran ignorancia en buena parte de la sociedad acerca de qué se hace y cómo se hace al interior de las oficinas

4. En términos de Ernesto Villanueva. Véase Merino, (coord.). *op. cit.*

5. José Ramón Cossío D. "¿Es la transparencia una condición del Estado de derecho?" *Este País*. México, núm. 175, octubre de 2005, p. 40.

6. Véase Aguilar, *op. cit.*

7. Helena Hofbauer y Juan Antonio Cepeda. “Transparencia y Rendición de Cuentas”. Merino, *op. cit.*, plantean que no puede haber rendición de cuentas sin transparencia, es decir sin reducir la asimetría de información entre servidor público y agente externo.
8. Juan Pablo Guerrero propone que se vea como una de las herramientas fundamentales de dicho proceso de “empoderamiento”. “Transparencia. De la abstracción a la operación de un concepto”. Merino, *op. cit.*
9. Es notable el dato según el cual, hasta la fecha, la dependencia gubernamental, en el nivel federal, que mayores solicitudes de acceso a información ha recibido, es el Instituto Mexicano del Seguro Social, según cifras del Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI). Esto muestra que el ciudadano está acercándose a ejercer ese derecho en la medida en que ciertos problemas específicos, en el ejercicio de otros derechos, se lo han demandado.

públicas. Es a partir de esto que surge, como un problema nuevo, el de la opacidad del Estado, y la necesidad, como contraparte, de hablar del derecho a la transparencia.

En esta línea, la transparencia en la actualidad se entiende, por ejemplo, como estrechamente relacionada con el amplio tema de la rendición de cuentas,⁷ por un lado, y también como una de las formas de lo que se denomina el *empoderamiento* de la sociedad.⁸ Indudablemente, la transparencia adquiere mayor relevancia si logramos vincularla necesariamente con procesos como los señalados, que constituyen dimensiones medulares de un régimen democrático.

Sin embargo, y este sería el segundo argumento en este sentido, probablemente deberíamos tener cuidado de conformarnos con una visión meramente instrumental de la transparencia; es decir, donde la transparencia forzosamente debe demostrar que “sirve para algo”. El riesgo que se corre con este punto de vista, al menos en el contexto mexicano, puede ser que, si luego de unos años no vemos resultados claros, por ejemplo, en relación con una baja en la corrupción pública o un alza en la eficacia de las políticas públicas, tendríamos que concluir que es porque en realidad la transparencia no sirve para nada y da lo mismo que exista o no ese derecho.

Para alejarnos de ese camino, debemos asumir con claridad que el derecho a la información pública debe ser considerado un derecho fundamental, de manera similar a como se entienden las garantías individuales y los derechos políticos básicos. Indudablemente, la transparencia hoy en día resulta de una incomparable utilidad para el ejercicio con calidad de *otros* derechos. Por ejemplo, el sufragio, el referéndum, el plebiscito, e incluso derechos sociales como el de la salud,⁹ son derechos cuyo cumplimiento adquiere otra dimensión, si el ciudadano está debidamente informado acerca del desempeño de los servidores públicos o de los problemas públicos sobre los que hay que decidir.

Pero la transparencia no sólo es importante y necesaria por eso. Por el contrario, se justifica a sí misma en la medida en que entendemos que la información pública es un bien, un recurso, que pertenece al ciudadano; por ello, acceder a esa información, y más aún, cuestionar y deliberar alrededor de ella, es un ejercicio de participación en el espacio público que vale por sí mismo, es decir, es una nueva forma de participación en lo público. De hecho, es posible considerar que este nuevo derecho no sólo fortalece sino que le da otra dimensión al espacio público de las democracias de hoy en día. Es esta convicción la que puede generar un cambio duradero en la cultura política, tanto del lado de los ciudadanos como de los servidores públicos, el cambio que se requiere para que este nuevo derecho se ejerza con plenitud. De consolidarse una cultura de la transparencia como una nueva forma de participación en el espacio público y una ampliación del mismo, en nuestro país, los efectos secundarios en la disminución de la corrupción y en la eficacia de las decisiones públicas probablemente podrían darse por sentados.

Remitámonos ahora a los posibles puntos de contacto entre la transparencia y la calidad de la democracia. Este último es un tema que en los años recientes ha tomado cierta relevancia para los estudiosos de América Latina y otras sociedades con regímenes democráticos nuevos. El de la calidad de la democracia es un enfoque eminentemente normativo, que busca establecer parámetros generales para evaluar a las nuevas democracias partiendo de que la etapa de la transición ya ha quedado atrás. Una de las preocupaciones aquí es encontrar cuáles son las variables más importantes que permiten contar con una mínima garantía de que un régimen democrático será relativamente duradero, o lo que es lo mismo, descubrir dónde están los puntos más sensibles sin los cuales es difícil que se sostenga una democracia. Existen, por supuesto, diversas lecturas sobre el asunto, las cuales probablemente se puedan dividir en dos grandes

10. Como el modelo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

11. Tal distinción es sugerida por, Frances Hagopian. "Derechos, representación y la creciente calidad de la democracia en Brasil y Chile". *Política y Gobierno*. México: CIDE, vol. XII, núm. 1, primer semestre, 2005. Ver: Kaufmann, Kraay y Mastruzzi. *Governance matters III. Governance indicators for 1996-2002*. World Bank Policy Research Working Paper 3106, 2003. También: Larry Diamond y Leonardo Morlino (eds.). *The quality of democracy*. Improvement or subversion. Baltimore: John Hopkins University Press, 2004.

12. Juan Linz. *La quiebra de las democracias*. México: CONACULTA-Alianza Editorial Mexicana, 1990.

13. Hagopian, *op. cit.*, p. 45.

corrientes: las que colocan el énfasis en la importancia de la igualdad social como variable clave para la calidad de una democracia,¹⁰ y las que incorporan más bien variables de tipo político, institucionales o no, como estado de derecho, control de la corrupción, rendición de cuentas, efectividad del gobierno, competencia efectiva, participación, estabilidad política, etc., donde estarían, por ejemplo, Kaufmann, Kraay y Mastruzzi, por un lado, y Diamond y Morlino, por otro.¹¹

En medio de esta variedad de conceptos, parece pertinente, para el tema que nos ocupa, tomar en cuenta la propuesta de Hagopian acerca de la agrupación de las diversas variables de la calidad de la democracia en dos grandes dimensiones: derechos y representación. En los derechos se consideran la protección de derechos, el estado de derecho, el control de la corrupción y la igualdad; y en la representación están englobados la rendición de cuentas, la responsividad y la participación. No se trata, en esta propuesta, de ignorar la importancia de que los gobiernos sean capaces de resolver problemas tales como la pobreza y la desigualdad, pero sí de señalar que estas condiciones por sí solas difícilmente pueden sostener a largo plazo una democracia, sin la presencia de otras variables. La hipótesis apunta a un factor clave señalado hace ya decenios por Juan Linz: una democracia tiene mayores probabilidades de sostenerse si cuenta con una clara lealtad hacia sus procedimientos y principios por parte de los actores políticos y sociales.¹² En esta línea, la sugerencia de Hagopian es que si queremos generar, a largo plazo, mayor participación y lealtad a nuestras democracias, ingredientes clave para su sostenimiento, debemos poner atención mayor a lo que sucede en el plano de la rendición de cuentas, la competencia, la responsividad y la participación misma, y no únicamente en los buenos resultados de los gobiernos.¹³

Es en esta problemática donde puede vislumbrarse la relevancia del acceso a la información pública como una nueva dimensión de la participación política. Sobre todo, para aquellos grupos sociales y políticos

insatisfechos con los claros límites que impone la participación electoral. Para ser claros, el vínculo entre transparencia y calidad de la democracia está lejos, desde nuestro punto de vista, de limitarse a la idea, por ejemplo, de que aquella sea un mero instrumento de lucha contra la corrupción. Por el contrario, si vemos a la transparencia como un nuevo espacio, para el ciudadano, de intervención directa en la cosa pública, que además puede tener efectos claros sobre la rendición de cuentas y la competencia, podremos valorar con justicia su importancia para la evaluación de la calidad de la democracia. A partir de estas premisas, en las páginas siguientes se abordarán algunos de los elementos más relevantes para un diagnóstico de la transparencia en Jalisco.

El diseño y el cambio institucional

Entre muchas otras, una pregunta obligada acerca de la ley de transparencia de nuestra entidad, y de los organismos públicos involucrados en su cumplimiento, tiene que ver con su maduración institucional. En este punto, es posible señalar al menos dos factores importantes que han jugado en contra de que tales procedimientos tengan una cierta solidez. El primero se relaciona con la naturaleza conflictiva del tema de la transparencia, y el segundo con la juventud de la ley y las entidades que se derivan de ella.

Algunos estudiosos del cambio institucional, como Jack Knigth,¹⁴ señalan que, casi siempre, estos procesos están atravesados por el conflicto. En toda sociedad existen asimetrías de poder, disputas entre diversos actores, por la distribución de ciertos recursos y bienes sociales; tales disputas se encuentran en la base de la forma en que las instituciones nacen, se desarrollan y mueren. Esto no supone, necesariamente, que las instituciones estén en constante inestabilidad debido a la conflictividad que les subyace, pues pueden alcanzar ciertos arreglos de equilibrio que perduren al menos por determinados periodos en los que ningún

14. Jack Knigth. *Institutions and social conflict*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992. Un acercamiento a la literatura contemporánea sobre diseño y cambio institucional se puede tener también en: B. Guy Peters. *El nuevo institucionalismo*. Teoría institucional en ciencia política. Barcelona: Gedisa, 2003 y Robert Goodin (comp.). *Teoría del diseño institucional*. Barcelona: Gedisa, 2003. Es también de utilidad el resumen que presenta Adrián Acosta en el capítulo de su autoría en: Adrián Acosta Silva (coord.). *Ensayos sobre cambio institucional*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara, CUCEA, 2002.

15. La “Ley de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco” fue publicada el 22 de enero del 2002 y entró en vigor el 21 de mayo del mismo año. Fue derogada por la nueva ley, publicada el 6 de enero del 2005.

16. Por ejemplo: Ernesto Villanueva. “La reforma a la ley de transparencia de Jalisco en el marco internacional”. Ponencia presentada en el Foro de Consulta sobre la Iniciativa de Reformas a la Ley de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco. Guadalajara, 8 de septiembre de 2006. Eduardo Guerrero y Leticia Ramírez de Alba. “La transparencia en México en el ámbito subnacional: una evaluación comparada de las leyes estatales”. Sergio López-Ayllón (coord.). *Democracia, transparencia y Constitución...* y, finalmente: IFAI, Dirección General de Estudios e Investigación. “Notas sobre la iniciativa de reformas a la Ley de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco”. México: septiembre de 2006 (fotocopia).

17. Los diputados son: Enrique García Hernández, del PRI, José María Martínez, del PAN, Salvador Cosío Gaona, del PRD, y Luis Alejandro Rodríguez, del PVEM.

actor relevante ponga en cuestión sus normas fundamentales. Es presumible que, en el caso que nos ocupa, nos encontremos todavía en un periodo inicial de alta conflictividad, donde aún no se ha logrado un arreglo que satisfaga, al menos temporalmente, la perspectiva de actores clave acerca de las normas que deben prevalecer en el ámbito de la transparencia. Por lo menos, esta es una lectura posible de los intentos de reforma legal y constitucional en la materia que, recientemente, tuvieron lugar por parte de un sector de la anterior legislatura del estado.

A reserva de realizar, en mejor momento, un análisis más cuidadoso de todo el proceso de diseño y cambio institucional que considere la gestación de la primera y la segunda –y vigente–¹⁵ leyes de transparencia, aquí nos limitaremos a sugerir algunos puntos problemáticos de la situación actual en esta materia. Nos referiremos, sobre todo, al, tan debatido intento de reforma a la ley de transparencia vigente.

No es difícil citar a más de un experto en el tema de la transparencia que haya dicho que la actual ley estatal en la materia resulta ser una de las mejores del país.¹⁶ Sin embargo, este hecho no impidió que el 13 de julio de 2006 se presentara, ante el pleno de la Cámara de Diputados, una iniciativa de reformas a dicha ley, firmada por los coordinadores de todas las fracciones parlamentarias.¹⁷ La propuesta contenía modificaciones a la Constitución local, al Código Penal, a la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y a 46 artículos de la propia ley de transparencia. No se trataba, pues, de una propuesta para modificar algunos detalles que permitieran perfeccionar las actuales normas en esa materia, sino de una reforma exhaustiva, por la cantidad de aspectos a modificar, y profunda, por los cambios considerados en algunos de éstos. Tanto por el contenido como por la forma en que se presentó, esta iniciativa dio lugar a un interesante e intenso debate. Dos son los temas más importantes y que generaron una oposición contundente: la cancelación del carácter inatacable de

las decisiones del Instituto de Transparencia e Información Pública (ITEI) al ser, de aprobarse la reforma, recurribles ante el Tribunal de lo Administrativo (TAE), y la despenalización de las sanciones al no cumplimiento de las resoluciones del mismo órgano por parte de los servidores públicos.¹⁸ Al menos en lo que se refiere al primer punto señalado, es difícil no coincidir en que se trata de una propuesta regresiva desde el punto de vista de la garantía del derecho a la información pública. Con esa modificación, se viene abajo uno de los pilares de la garantía del derecho a la información, principal razón por la cual el modelo jalisciense era visto como ejemplo a seguir. Colocar al ciudadano y al funcionario público, frente a frente, en un litigio judicial, es, en la práctica, restringir el acceso a la información, por el consumo de tiempo y recursos que significaría para el solicitante.

La forma en que fue presentada la propuesta también despertó sospechas, pues si bien no violó ninguna normatividad legislativa, sí contravino de dos maneras las reglas no escritas de dicha práctica: en primer lugar, la propuesta no fue discutida antes al interior de la Comisión de Participación Ciudadana y Acceso a la Información Pública, algunos de cuyos miembros se enteraron por la prensa de la existencia de la iniciativa; y en segundo lugar, al someterse al pleno directamente, se hizo por escrito únicamente, sin una presentación discursiva.¹⁹

Independientemente de las verdaderas intenciones de los autores de la propuesta, el resultado de la mera presentación de la iniciativa fue un intenso conflicto mediático y político, donde los opositores a la reforma resumieron la situación en el argumento de que, sencillamente, se quería dar marcha atrás para proteger a funcionarios que se sentían incómodos con la obligación de transparentar su ejercicio, empezando por el gobernador. Esta lectura se fundamenta, en gran medida, en el dato de que, un día antes de la presentación de la propuesta de reforma, se había interpuesto una denuncia penal en contra del

18. Véase la Iniciativa de Decreto de reformas a la Ley de Transparencia y otros ordenamientos, fechada el 13 de julio del 2006, y firmada por los diputados anteriormente citados.

19. La diputada Joann Novoa, miembro de la mencionada comisión, señala que, desde su punto de vista, era claro que los diputados sabían que la propuesta que presentaban no era algo “para presumir”, por eso la presentaron casi a escondidas, de forma totalmente contraria a la usual. (Entrevista con Joann Novoa Mossberger, 13 de septiembre del 2006). Desde el punto de vista de Francisco González Vallejo, asesor del Diputado José María Martínez Martínez, presidente de la Comisión citada, sólo con dolo se puede hablar de una intención de “madrugete” en la presentación de la reforma, pero reconoce que el proceso de elaboración de la misma es “oscuro” incluso para él. (Entrevista con el citado asesor, 29 de septiembre del 2006).

20. Véanse *Público y Mural* de los meses de julio, agosto y septiembre del 2006.

21. Desde el punto de vista del director jurídico del ITEI, Claudio Lemus Fortoul, dicha resolución debería dar lugar, “bajo una sana lógica jurídica” a que el TAE emitiera un juicio en términos de sobreseimiento de las solicitudes de nulidad interpuestas (*Público*. Guadalajara 24 de mayo de 2006); contrariamente, el 4 de octubre el TAE dio un fallo, en el caso del juicio de nulidad interpuesto por el gobernador, a favor de éste y en contra del ITEI.

gobernador, Francisco Ramírez Acuña, por parte del presidente del ITEI, por abuso de autoridad, al no haber dado cumplimiento a una resolución de ese organismo. Al mismo tiempo, el gobernador había interpuesto un juicio ante el TAE para anular la mencionada resolución. El hecho, pues, es que la propuesta se presentó en medio de un escenario de claro conflicto entre sujetos obligados del más alto nivel y el organismo encargado de hacer efectivo el derecho de acceso a la información pública.²⁰

En términos legales, la disputa llegó a su más alto nivel cuando el Ayuntamiento de Guadalajara interpuso una controversia ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre la constitucionalidad del ITEI. Hubo intercambio de acusaciones fuertes, mientras los defensores de la reforma, particularmente Eduardo Rosales Castellanos, dirigente estatal del PAN, y el presidente del Tribunal Administrativo del Estado, Carlos Sepúlveda Valle, acusaron a Augusto Valencia, presidente del ITEI, de protagonismo, mala fe y de pretender interferir en los otros poderes, Valencia aseguraba que la reforma sólo pretendía salvar el futuro político del gobernador, verdadero autor de la misma, al liberarlo del litigio penal en que se encontraba. Y si bien el fallo, emitido el 23 de mayo, fue a favor del órgano encargado de la transparencia, confirmando su carácter autónomo y lo inatacable de sus decisiones, esto no fue un obstáculo para que el TAE prosiguiera con las 10 demandas de nulidad en contra de resoluciones del ITEI interpuestas por diversas dependencias públicas.²¹

La oposición a esta reforma legal provino de todos los sectores. En primer lugar, las bancadas legislativas no estuvieron unidas a favor de la iniciativa, pese a que sus coordinadores parlamentarios la apoyaron. En el Partido Acción Nacional (PAN), la oposición más fuerte provino de la diputada Joann Novoa y de los diputados Alonso Ulloa, Antonio Muñoz Serrano, entonces titular de la Comisión de Participación y Acceso a la Información Pública, y de Rodolfo

Ocampo, uno de los principales creadores de la ley de transparencia actual. Pero, además, pronto intervinieron las instancias nacionales de ese partido, a través del coordinador de diputados locales, Fernando Palma Gómez, quien visitó la entidad con la encomienda de detener la reforma. En el Partido Revolucionario Institucional (PRI), destacó el rechazo del diputado Aristóteles Sandoval, sin embargo, muy pronto la fracción priista completa se deslindó de la propuesta, mientras en la fracción parlamentaria del PRD, su presidente, Salvador Cosío Gaona, nunca pudo obtener el apoyo de sus correligionarios.

No es asunto menor señalar que el cardenal de la iglesia católica, Juan Sandoval Iñiguez, decidió también intervenir en el debate, señalando que, de aprobarse la reforma, habría un retroceso a las épocas en que no se rendían cuentas, por lo que exhortó a los diputados a “no legislar bajo presión”.²² Es probable que estas palabras hayan pesado en más de algún miembro de la clase política jalisciense para reconsiderar la pertinencia de la reforma.

El contenido de la iniciativa de reforma y sus consecuencias, que agravaron el conflicto ya existente por el incumplimiento por parte de algunos sujetos obligados, muestran que, en ciertos aspectos, el diseño actual en materia de transparencia puede no ser el óptimo. A reserva de realizar un estudio cuidadoso acerca de las causas de no cumplimiento, es probable que estemos ante un desfase entre una clase política que no ha asimilado claramente el concepto del derecho del acceso a la información pública, y una ley altamente exigente y sancionadora. La solución no tendría que ser, por supuesto, disminuir la calidad de la ley en aquellos elementos clave de lo que ya se denomina “el modelo mexicano”²³ en la materia, por ejemplo, el carácter autónomo e inatacable en sus decisiones del órgano garante, pero sí revisar algunos elementos que tal vez dan lugar a una conflictividad inútil. Tal es el caso del asunto de las sanciones, las cuales podrían estar más orientadas, en un espíritu más positivo, a

22. *Mural*. Guadalajara, 11 de septiembre de 2006.

23. Véase IFAI, Dirección General de Estudios e Investigación, *op. cit.*

24. Alicia Gómez. “Sanciones y calidad institucional en las leyes de transparencia en México”. Ponencia presentada en el 7º Congreso Nacional de Derecho de la Información. UNAM, Fundación Konrad Adenauer, udg. Guadalajara, noviembre de 2006. También en el sentido de señalar la inconveniencia de la penalización del no cumplimiento en materia de transparencia, véanse las declaraciones de Alonso Lujambio, presidente del IFAI (*Mural*, 17 de septiembre de 2006) y Sergio López-Ayllón. “La constitución del acceso a la información”. Conferencia magistral, 7º Congreso Nacional de Derecho de la Información, *cit. supra*.

25. Ver *Público y Mural*, Guadalajara, 6 de septiembre de 2006.

26. José Bautista Farías. “Razones para no modificar la ley de transparencia e información pública gubernamental del estado de Jalisco”. Foro de Consulta, *cit. supra*.

27. A su posición, manifestada a través de la prensa local el 6 de septiembre, se suman más de 40 organizaciones.

generar el comportamiento buscado por parte del servidor público, y menos a castigar el no cumplimiento. Una medida de esta naturaleza sería, por ejemplo, un filtro institucional como la obligación de todo servidor público de tomar un entrenamiento mínimo sobre el concepto de transparencia y sus herramientas legales.²⁴

El entorno social de la transparencia

Si hablamos de los elementos a favor de la consolidación del derecho a la información pública, debemos considerar uno claramente primordial: el papel de las organizaciones sociales. En la entidad existen organismos dedicados a la materia que han mostrado la madurez necesaria para fungir como una suerte de contrapeso social de la autoridad. El reconocimiento que en la opinión pública han logrado, permitió que su participación en el debate alrededor del intento de reforma de la ley tuviera un peso no desdeñable, pero su activismo no se reduce a esta coyuntura.

Organizaciones como Ciudadanos por Municipios Transparentes (CIMTRA-Jalisco) y el Colectivo por la Transparencia, contribuyeron a llamar la atención de la opinión pública sobre los puntos de alarma que contenía la iniciativa de reformas.²⁵ Además, su participación en el foro de consulta sobre la reforma, convocado por el Congreso del estado, rechazando de manera contundente la iniciativa,²⁶ y la realización del IV Foro Nacional “En defensa de la Transparencia”, por parte de CIMTRA, mantuvieron al día la discusión y aumentaron la presión sobre los defensores de la reforma. Es notable, también, la capacidad que han tenido para reunir a otras organizaciones alrededor del tema, tanto empresariales como académicas y profesionales.²⁷

En esta línea, también ha sido importante la voz de organizaciones empresariales como la Confede-

ración Patronal en la República Mexicana (COPARMEX), que han mostrado un firme interés en no dejar que se dé ni un paso atrás en el tema de la transparencia.²⁸ Este organismo presentó a los diputados panistas, el 25 de septiembre, su propia propuesta de reforma a la ley de transparencia, la cual, después de cierta corrección, mantenía el carácter definitivo de las decisiones del órgano garante. Esta no ha sido la única propuesta integral de reforma que los legisladores han recibido por parte de la sociedad, la más reciente ha sido la del Colectivo por la Transparencia, CIMTRA y el ITESO, entre otros grupos, en la cual se propone mantener los elementos positivos que desde su punto de vista contiene la ley actual, como la no revisión de las decisiones del ITEI por parte del Tribunal Administrativo –ni de ningún otro– y la penalización del no cumplimiento de los sujetos obligados, a la vez que se introducen cambios, como la posibilidad de diálogo y audiencia entre servidores y órgano garante cuando exista desacuerdo en la clasificación de información, entre otros puntos.²⁹

Como era previsible, la reforma originalmente pensada por los coordinadores de las fracciones parlamentarias no progresó.³⁰ El debate sigue abierto y todo parece indicar que será retomado por la LVIII Legislatura y por el ejecutivo estatal, si bien, al parecer, no en los términos de la diputación anterior. Sea como fuere, cualquier propuesta de rediseño institucional deberá ajustarse a las restricciones que le impondrá una sociedad organizada y activa que ha entendido rápidamente la importancia del tema de la transparencia para la calidad de la democracia.

28. La COPARMEX y otras 30 organizaciones empresariales, calificaron de “vergonzosa” e “insólita” la prisa de los diputados por sacar la reforma *Mural*. Guadalajara, 30 de agosto de 2006).

29. La propuesta contiene 109 artículos y 13 capítulos, y no considera formas a la Constitución ni a otras leyes. “Ley de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco”, copia electrónica.

30. El dictamen de la Comisión de Participación Ciudadana y Acceso a la Información Pública sobre la iniciativa de ley del 13 de julio, que correspondió elaborar a la diputada Joann Novoa, fue concluido con fecha del 27 de noviembre, pero, hasta donde la autora tiene información, nunca fue discutido al interior de la Comisión, y mucho menos regresado al pleno de la Cámara. Probablemente se deba a que su contenido rechaza el espíritu de la reforma buscada y retoma el punto de vista de especialistas y actores sociales en pro de la garantía del derecho de la información pública.