

El ITEI en su quinto aniversario: apuntes para un balance ciudadano¹.

José Bautista Farías²

Introducción.

En el presente trabajo se hace un balance preliminar del Instituto de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco (ITEI) con base en estudio de la AMEDI-Jalisco³ y de la Métrica de la Transparencia 2010 del CIDE y la COMAIP. Se parte por describir la forma en que intervienen los intereses político-partidistas en la elección de los titulares de este organismo; las facultades que le asigna la ley al ITEI y se analizan algunos puntos críticos del desempeño del ITEI que generalmente no se incluyen en los informes.

1. La elección de los titulares del ITEI, un punto crítico.

El 2 de julio de 2010, el ITEI cumplió cinco años, con este motivo conviene hacer un breve balance de su desempeño a través de indicadores de interés para los ciudadanos. Este organismo se creó a partir de la segunda Ley de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco (LTIPEJ) publicada el 6 de enero de 2005, Decreto número 20867 (en vigor el 23/sep/2005). En mayo de ese año se lanzó la convocatoria pública para la inscripción de candidatos en la conformación de éste organismo. Al llamado se apuntaron 59 aspirantes (sólo ocho mujeres), de éstos el 25.4% lo hicieron en calidad de “ciudadanos”; 44.1% reportaron estudios de licenciatura y 8.5% grado de doctor, un ingeniero, un abogado y un profesor. De los 39 finalistas entrevistados por la Comisión Legislativa de Participación Ciudadana, 25 señalaron que buscaban la presidencia del nuevo organismo y 14 ser consejeros honoríficos⁴. “Para los integrantes de la LVII Legislatura, la “primera mano” en la elección estaba en el PAN, pues en mayo anterior habían elegido a los integrantes del Instituto Electoral del Estado de Jalisco (IEEJ), pero en éste resultó que la “mano” la tuvo el PRI”⁵.

El sistema de “cuotas” de partido ha estado presente en la elección de los organismos autónomos de Jalisco (ITEI, IEPC y CEDHEJ) de ello dan cuenta diversos analistas⁶. Rubén Alonso (2007) describe a detalle las negociaciones y los “vetos” que se dieron a algunos candidatos entre los partidos políticos

¹ Publicado en *Medios de Comunicación y Derecho a la Información en Jalisco 2010*, QUID Análisis Crítico de Medios, ITESO, México, 2011.

² Académico del ITESO.

³ Asociación Mexicana de Derecho a la Información.

⁴ Ver: Alonso, Rubén (2007), *Leyes de transparencia y acceso a la información pública gubernamental locales: la emergencia del derecho a la información*, CIESAS, Universidad Veracruzana, p. 104.

⁵ Alonso, op. cit. p. 105.

⁶ Ver revista *Proceso* núm. 1752, 30/may/2010, p. III y IV, sección Jalisco.

representados en el Congreso. "...el sábado 2 de julio (2005), los coordinadores del PRI, Ramiro Hernández García, y del PAN, Antonio Muñoz Serrano, negociaron la presidencia...Valencia López, propuesto por el PAN, había mencionado tener "cercanías" con el PRI después de haber colaborado en la campaña de Francisco Labastida Ochoa por la Presidencia de la República en el año 2000⁷." Al final el primer Consejo del ITEI se conformó por: Augusto Valencia López, Héctor Moreno Valencia, Héctor Ontiveros Delgadillo, (respaldados por el PAN), Remberto Hernández Padilla y Guillermo Muñoz Franco (respaldados por el PRI), para un periodo de cuatro años para el caso del presidente y de tres años para el caso de los consejeros.

El 17 de julio de 2007 (Decreto número 21862/LVIII/07) se reformaron los artículos 38 y 45 de la LTIPEJ, reduciendo el número de integrantes del Consejo del ITEI de cinco a tres miembros. Derivado de esto, el 25 de junio de 2008, los diputados de la LVIII Legislatura eligieron como consejeros a Guillermo Muñoz Franco (reelecto con apoyo del PRI) y José Guillermo García Murillo, respaldado por el PAN, quedando fuera por término de su periodo: Héctor Moreno y Héctor Ontiveros. Cabe subrayar que el consejero García Murillo se inscribió como candidato a presidir el ITEI desde su conformación, empero en aquella ocasión fue descartado debido a señalamientos de plagio de su tesis doctoral (Público 3/jul/2005). No obstante estas acusaciones los diputados argumentaron que hasta la fecha no se habían presentado pruebas de tan grave acusación. En respuesta a esto, integrantes de CIMTRA-Jalisco entregaron (el 25/jun/2008, previo a la elección de los consejeros) a los coordinadores de las fracciones parlamentarias representadas en el Congreso un documento con las pruebas documentales del plagio de un texto de Miguel Carbonell titulado: "Notas sobre la regulación constitucional de los medios electrónicos de comunicación", editado por la UNAM. Los diputados no respondieron e hicieron caso omiso de los señalamientos⁸. Miembros de CIMTRA hicieron público las inconsistencias legales en la elección de los consejeros y el procedimiento opaco (Mural 30/jun/2009), lo que motivó a que el exconsejero Héctor Moreno Valencia interpusiera un amparo.

El 12 de junio de 2008, (Decreto Número 22225/LVIII/08) se modificaron los artículos 40 y 42 de dicha ley, se cambió la personalidad de los consejeros, dejando de ser honoríficos.

El 1 de julio de 2009 el Congreso nombró como Consejero Presidente a Jorge Gutiérrez Reynaga (respaldado por el PRI-UdeG), mediante el método de insaculación, violentando el procedimiento legal establecido en el Artículo 43 de la

⁷ Alonso, op. cit. pp. 107-108.

⁸ Ver Boletín de prensa de Ciudadanos por Municipios Transparentes, 27/jun/2008.

LTIPEJ. Dicho artículo (fracción V) establece que “En caso de que alguno de los candidatos no reúna los votos requeridos (como fue el caso), la Comisión Legislativa de Participación Ciudadana y Acceso a la Información Pública, propondrá, en la siguiente sesión ordinaria que celebre el Congreso, una nueva lista...”⁹. Las irregularidades registradas motivó que 27 representantes de organismos civiles (a las que se sumarían tres decenas) y 40 ciudadanos (empresarios, académicos, periodistas, etc.) demandaran a los diputados reponer el procedimiento, desconocieron la designación del Congreso y solicitaron a Jorge Gutiérrez renunciar al cargo¹⁰.

2. *Facultades del ITEI.*

El ITEI es un organismo público autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propia, según el Artículo 9 de la Constitución Política del Estado de Jalisco y 36 de la LTAIPEJ, tiene por objeto garantizar el derecho de toda persona a conocer el proceso y la toma de decisiones públicas, así como solicitar, acceder, recibir y difundir información pública (Art. 2, LTIPEJ), dentro de sus facultades destacan el promover la cultura de la transparencia, garantizar el derecho a la información y resolver controversias (Art. 9, fr. VI de la CPEJ), entre otras.

Las atribuciones que le proporciona la LTAIPEJ al ITEI son muy amplias: elaborar estudios sobre el tema, interpretar y vigilar las disposiciones de la ley de transparencia, evaluar el desempeño de los sujetos obligados (SO) en la materia, emitir comunicados sobre incumplimiento de sus resoluciones o por infracciones reiteradas, capacitar a los SO, establecer lineamientos para la clasificación, desclasificación y custodia de la información reservada y confidencial, así como revisar la correcta clasificación de la misma, establecer lineamientos para el manejo, mantenimiento, seguridad y protección de la información confidencial, promover la digitalización de la información, celebrar convenios y gestionar fondos, entre otros. ¿Qué tanto cumple el ITEI con estas atribuciones?, ¿Cuál es su desempeño institucional como garante del derecho a la información en Jalisco? A continuación se presenta un análisis de algunos asuntos que pudieran incluirse en un balance de este organismo.

3. *Puntos para un balance.*

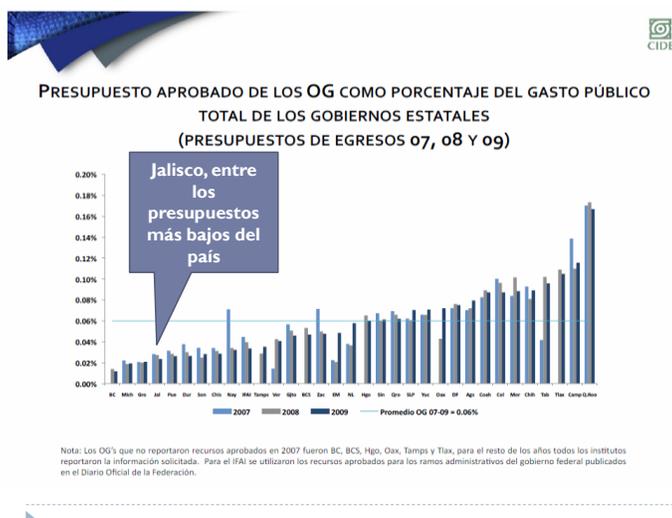
- *Presupuesto y gestión de recursos.*

⁹ Subrayado nuestro.

¹⁰ Pronunciamento de organismos civiles y ciudadanos dirigido a los Diputados de la LVIII Legislatura, al Consejo del ITEI y a la Sociedad Civil, 7/jul/2009.

De acuerdo con estudios de la Métrica de la Transparencia 2010 del CIDE¹¹ y COMAIP¹² el ITEI es uno de los organismos con menos presupuesto de los órganos garantes del país (ver gráfica 1). Lo anterior puede tener diferentes interpretaciones (a nivel de hipótesis) que pueden atribuirse a factores tanto internos como externos. A nivel interno la responsabilidad recae en el titular del ITEI, debido a su escasa habilidad y/o capacidad para negociar y gestionar recursos públicos y privados (nacionales e internacionales); a nivel externo habría que señalar al Ejecutivo y al Congreso del Estado como responsables de “castigar” presupuestariamente a este organismo en virtud de la afectación a sus intereses políticos¹³. Es probable que la causa del presupuesto raquítrico asignado al ITEI obedezca a una combinación de ambos factores.

Gráfica 1. Presupuesto de los órganos garantes de los Estados.



Fuente: Métrica de la transparencia 2010, CIDE-COMAIP.

No obstante lo anterior, cada año el ITEI registra subejercicios de su presupuesto desde el 2006 al 2010 y se sostiene sólo con financiamiento público, lo que evidencia una nula capacidad de gestión de recursos por otras vías.

El ITEI inició operaciones, en 2005, con un presupuesto de apenas tres millones de pesos; para el 2006 se incrementó a \$ 13'798,170.06 pesos. Para el 2010 el Congreso aprobó un presupuesto de \$ 20'072,988.62 pesos, prácticamente el mismo registrado de los años 2007 al 2009 (ver gráfica 2). Lo que sí muestra una

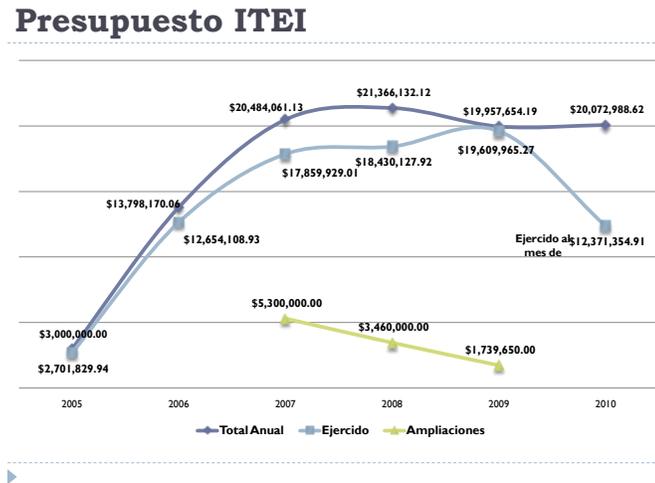
¹¹ Centro de Investigación y Docencia Económicas.

¹² Conferencia Mexicana de Acceso a la Información Pública, integrada por los órganos garantes del derecho a la información de cada una de las entidades federativas.

¹³ Recordemos que el exgobernador, Francisco Ramírez Acuña, fue demandado penalmente por el ITEI, así como los diputados de la Legislatura LVIII por incumplimiento a sus resoluciones.

mayor variación es el subejercicio del presupuesto sobre todo en los años 2007 y 2008, como se aprecia en la siguiente gráfica 2.

Gráfica 2. Presupuesto anual del ITEI: 2005-2010.



Fuente: Elaboración de AMEDI-Jalisco, con base en información proporcionada por el ITEI.

- Estabilidad laboral.

De agosto de 2005 a julio de 2010 han laborado en el ITEI 97 personas, de las cuales, 51 han egresado de esa institución (52.6%) y 46 se mantienen (47.4%). Actualmente laboran en este organismo 43 personas.

Durante los años 2005 y 2006 (periodo de Valencia) se registró el mayor porcentaje de cambios en el personal del ITEI (del 72.7% en el 2005 y 80% en 2006 respectivamente). No obstante, en el periodo de Gutiérrez han emigrado un número considerable de personas. Durante el periodo de Augusto Valencia, se presentaron 73 movimientos de personas empleadas en el ITEI, de los cuales: 60.3% dejaron la institución y 39.7% permanecieron en ella. En la gestión de Jorge Gutiérrez se han presentado 18 movimientos del personal: 16.7% dejó la institución y permanece el 83.3%.

Las Direcciones de Vinculación-Estudios y Jurídico-Capacitación, las áreas más importantes de la institución, es donde se ha registrado el mayor número de movimientos del personal. Esto sin duda ha impactado en el trabajo de éstas áreas, en los últimos dos años el ITEI ha dejado de evaluar el desempeño de los sujetos obligados en materia de transparencia y las actividades de capacitación, tanto sujetos obligados como en sociedad civil, han disminuido drásticamente de julio de 2007 a julio de 2009, según un estudio de AMEDI-Jalisco, 2010.

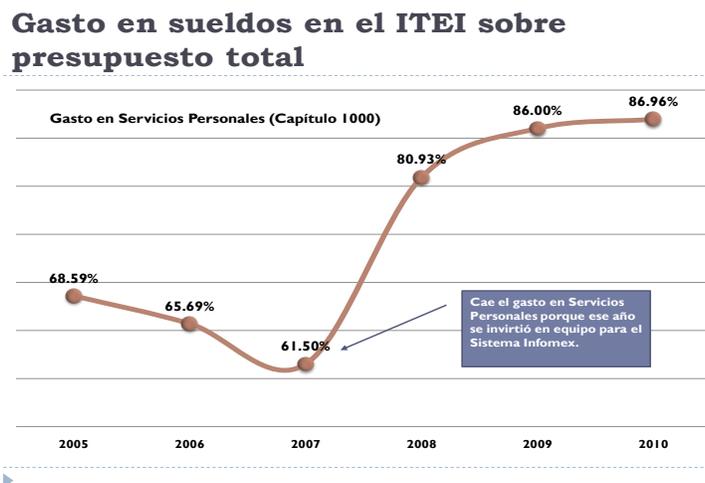
Del tiempo de vida del ITEI, cerca de un tercio de su personal tiene menos de un año laborando en él y el 46.7% (casi la mitad) tiene menos de dos años. Esto representa un alto costo para la institución en términos de aprendizaje, dado que han emigrado las personas que han adquirido experiencia y conocimientos sobre esta materia, lo que puede afectar el desempeño y resultados institucionales.

Otro dato que vale destacar del ITEI son los antecedentes laborales: el 39% de los trabajadores proviene del sector público; el 48.8% del sector privado y el 12.2% de una combinación de ambos: público-privado¹⁴.

- Sueldos.

Un dato preocupante es la tendencia de incremento del gasto en sueldos, con relación al presupuesto anual del ITEI, en los últimos tres años (2008, 2009 y 2010). Como se aprecia en la gráfica 3, este organismos destina actualmente el 86.96% del presupuesto en sueldos, lo que representa un monto muy alto que repercute sin duda en los proyectos y programas operativos.

Gráfica 3. Gasto en sueldos en el ITEI sobre presupuesto total.



Fuente: Elaboración de AMEDI-Jalisco, con base en información proporcionada por el ITEI.

El total de percepciones mensual del presidente del ITEI es de \$ 98,528.80 pesos (similar al de Marcelo Ebrad, titular del Gobierno del DF) y el de los consejeros de \$ 70,170.06 pesos¹⁵. De acuerdo con el estudio de Métrica de la Transparencia de

¹⁴ Lo que muy probablemente significa antecedentes de poca o nula experiencia y/o conocimientos sobre su materia, lo que podría ser importante indagar.

¹⁵ Fuente: ITEI, primera quincena de octubre, ver:

http://www.itei.org.mx/v3/documentos/fraccion9/nomina_1ra_qna_de_octubre_del_20100001.pdf fecha: 18/nov/2010.

2010 del CIDE y COMAIP, Jalisco ocupa el cuarto lugar con sueldos de titulares de órganos garantes más altos del país (sin considerar al IFAI), superado sólo por Quintana Roo, DF y Campeche¹⁶.

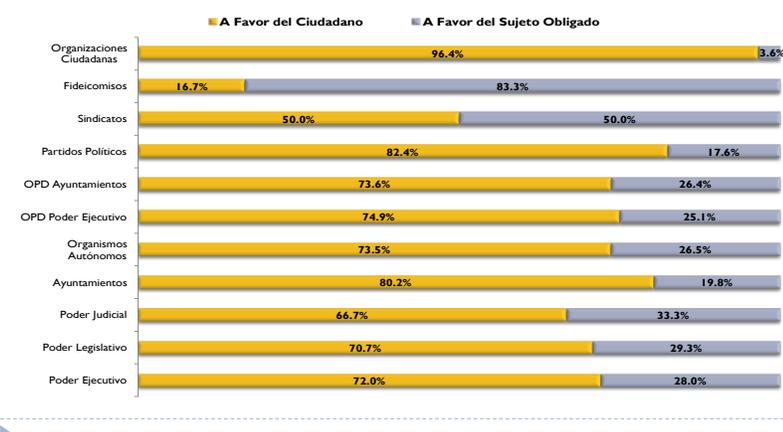
- *Recursos de revisión.*

Con excepción del primer año del funcionamiento del ITEI (2005) y el 2007, el número de resoluciones que atiende el Consejo se ha incrementado año con año. De enero a julio de 2010 el promedio mensual es de 89.9 resoluciones, contra 57.8 atendidas en el 2009.

Hay que destacar que la mayoría de las resoluciones emitidas por el Consejo del ITEI en el caso de peticiones de organizaciones civiles son a favor del ciudadano, en un 96.4% contra un 3.6% que favorece a los sujetos obligados. Como se muestra en la gráfica 4, en la mayoría de los casos (con excepción de los fideicomisos y los sindicatos) las resoluciones son a favor del ciudadano.

Gráfica 4. Sentido de las resoluciones por grupos de sujetos obligados.

Sentido de las Resoluciones por Grupos de Sujetos Obligados



Fuente: AMEDI-Jalisco con base en datos proporcionados por el ITEI.

Otro dato relevante es que el 73.63% de las resoluciones emitidas son fundados (esto es, cumplen con los requisitos y procedimientos normativos), el 22.03% son infundados, el 3.37% son sobreseídos (lo que significa que se desiste y/o queda

¹⁶ Si se incluye a los sueldos de los consejeros y secretario ejecutivo Jalisco pasa al tercer lugar de remuneración mensual más altas del país según el estudio citado.

sin efecto el acto impugnado) y muy pocos se desechan o resultan ser improcedentes (0.07% y 0.04%, respectivamente).

A manera de conclusión.

Sin duda se requieren de más datos para hacer un balance más completo del desempeño institucional del ITEI que el que aquí se aporta. Sin embargo, los puntos que se anotan son preocupantes en dos sentidos: a) por un lado destaca la intervención de los partidos en la elección de los titulares y consejeros del ITEI, a través del reparto de cuotas (además de la presión que ejercen para incluir a sus allegados en la planta laboral de ese organismo) con el fin de proteger sus intereses político-partidistas; b) por otra parte, la tendencia de incremento en los salarios del personal que dejan prácticamente sin recursos para operar los proyectos sustantivos del ITEI. Aunado a lo anterior, lo realmente preocupante es la apropiación de la clase política de este tipo de organismos que minan su autonomía y su carácter ciudadano.

Bibliografía:

- Alonso, Rubén (2007), *Leyes de transparencia y acceso a la información pública gubernamental locales: la emergencia del derecho a la información*, CIESAS, Universidad Veracruzana, México.
- AMEDI-Jalisco (2010), *El ITEI a 5 años de su creación*, mimeo.
- *Métrica de la Transparencia 2010*, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y Conferencia Mexicana de Acceso a la Información Pública (COMAIP).
- Información publicada por el ITEI en su portal: www.itei.org.mx