

Inseguridad,

secuestros y narcotráfico

INSTITUTO DE TRANSPARENCIA E INFORMACIÓN PÚBLICA DE JALISCO, AUTONOMÍA EN RIESGO

▪ José Bautista Farías* ▪

1. Introducción

El presente artículo alude a los organismos autónomos (OA) en México y sus características. Con base en un esquema analítico desarrollado por Ackerman (2007) se hace una aproximación al Instituto de Transparencia e Información Pública de Jalisco (ITEI) desde tres ejes: su diseño institucional; su desempeño institucional, y las influencias extrainstitucionales.

Si bien el diseño institucional del ITEI tiende a fortalecer su autonomía frente a los tres poderes constitucionales (Ejecutivo, Legislativo y

* Licenciado en Trabajo Social por la UNAM; maestro en Política y Gestión Pública por el ITESO. Es coordinador de proyectos en temas de transparencia y contraloría social en el Centro de Investigación y Formación Social del ITESO, en el programa de "Construcción de Ciudadanía" (correo electrónico: jbautista@iteso.mx).

Judicial), y su desempeño, en el caso de las resoluciones, ha estado por encima de otros organismos similares del país, el punto débil se ubica en las influencias extrainstitucionales. Tres son los aspectos que amenazan la autonomía y viabilidad del ITEI: la intervención de intereses político-partidistas en la elección y remoción de sus titulares; un esquema de sanciones inoperante e ineficiente en lo que respecta a la rendición de cuentas, y un presupuesto 2009 que condena al Instituto a la inanición institucional.

El panorama de la transparencia en el estado de Jalisco es sombrío, no sólo por los intereses políticos que se empeñan en obstruir el buen funcionamiento de un organismo que ha dado muestras de autonomía en sus decisiones, sino también por las dificultades que representa transparentar el ejercicio del gobierno y de la administración pública desde una perspectiva democrática en pro de la rendición de cuentas. La simple alternancia en el gobierno no garantiza mejores gobiernos, ni mejores ciudadanos. Los OA pueden ser una opción de una nueva institucionalidad democrática, pero ello exige una actitud y una mentalidad distinta de la mostrada hasta este momento por la clase política y los ciudadanos.

2. Qué son los órganos autónomos

Recientemente ha cobrado notoriedad en el ámbito académico, gubernamental y social el uso del término organismos autónomos, también llamados organismos prorrendición de cuentas (Ackerman, 2007). De acuerdo con el Diccionario de Academia Española, autonomía tiene su origen en la terminología griega $\alpha \tau \omicron \nu \omicron \mu \alpha$ que representa la potestad que tienen, dentro de un Estado, los municipios, las provincias y las regiones para regirse bajo normas y órganos de autogobierno. Autonomía es un término polisémico que suele concebirse como una forma de división del poder, descentralización, contrapeso, autogobierno, con

competencias específicas en determinadas materias. Es, en resumen, “la potestad de darse leyes a sí mismos o dictarse las propias normas” (Pedroza, 2004: 175).

La autonomía puede ser de diferente grado e índole, dependiendo del tipo de organismo y del contexto político en que surgen. Para algunos autores, los entes autónomos son órganos descentralizados del Estado a los que se les otorga capacidades y facultades especiales de tipo administrativo y regulatorios; en este sentido, no son ajenos a la organización del Estado, sino una parte importante del complejo administrativo de éste (Matheos, 1995).

Ackerman define a los OA como “instituciones públicas en las cuales se delega la operación de elementos medulares del orden democrático liberal” (2007: 17–18). En opinión de diversos autores, este tipo de organismos ha contribuido a la distribución del poder para favorecer un sistema de pesos y contrapesos que limitan el uso del poder discrecional; desde esta perspectiva coadyuvan a la rendición de cuentas. En México contamos con varios organismos de este tipo, entre los que destacan el Banco de México, el Instituto Federal Electoral (IFE), la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), entre otros.

Según Pedroza (2004), las características de los OA más relevantes son las siguientes:

- Autonomía político-jurídica; es la capacidad para tomar decisiones sin interferencias externas y de proveerse normas propias reconocidas por el Estado.
- Autonomía administrativa y financiera; se refiere a la libertad para autoorganizarse en términos administrativos y gestionar y manejar sus propios recursos, incluyendo la capacidad para formular su presupuesto anual con base en sus necesidades.

- Trabajo técnico sin influencias externas; dado que el tipo de trabajo que realizan es muy específico y especializado, teóricamente deben estar libres de interferencias externas que impidan la afectación en el proceso de toma de decisiones.
- Elección de los titulares apegados al estatuto jurídico establecido y asegurar, en cierto sentido, protección de la presión de otros órganos con poder de influencia.
- El nombramiento de los titulares deberá ser de mayor duración que las autoridades políticas y garantizar la renovación escalonada.
- Derecho a iniciativa política; es la capacidad para elaborar propuestas de reforma de leyes relativas a su campo de acción y ser tomados en cuenta en la deliberación por parte del Poder Legislativo.
- La toma de decisiones se hace de manera colegiada.
- No debe estar sujeto a las decisiones de los poderes establecidos: el Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

Estas características ofrecen un buen marco normativo para la creación, el funcionamiento y la consideración de este tipo de organismos. Sin embargo, parecen ser sólo principios que establecen una aspiración de buenos deseos difíciles de llevar a la práctica en el contexto actual del país, en el nivel federal y estatal (de Jalisco), como veremos más adelante.

Ackerman propone un esquema de análisis del desempeño de los OA aludidos que podría ser de utilidad para el estudio de organismos similares. Con esta idea, aquí se retoman los elementos centrales de este esquema para hacer una aproximación al ITEI de Jalisco.

3. Esquema de análisis de los organismos autónomos de Ackerman

En síntesis, son tres los ejes centrales del análisis de los OA que propone Ackerman:

- El diseño institucional, referido fundamentalmente a los siguientes aspectos: el estatus legal de la autonomía otorgada en las decisiones de tipo político, administrativo y financiero, así como al alcance de las facultades otorgadas en la ley, esto es, capacidad de investigación, de imponer sanciones, de revisar y clasificar la información reservada y confidencial, etcétera.
- El desempeño institucional alude a la actitud preactiva y al manejo del conflicto interno, a los productos en general y al impacto que tiene la sociedad, el trabajo y el desempeño de estos organismos.
- Influencias societales extrainstitucionales: ¿la elección de los titulares se lleva a cabo con base en criterios transparentes que garantizan el mejor perfil? ¿se cuenta con un esquema de sanciones efectivo? ¿la elaboración, la asignación y el manejo del presupuesto es suficiente para cumplir con las facultades asignadas por ley?

3.1 Diseño institucional del ITEI

a) *Estatus legal*

La creación del ITEI es producto de la segunda Ley de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco (LTIPEJ), aprobada en diciembre de 2004 (publicada en el *Diario Oficial* el 6 de enero de 2005, y entrada en vigor el 23 de septiembre de 2005). Dicha ley es reglamentaria del

artículo 9o. de la Constitución Política del Estado de Jalisco en lo relativo a la transparencia y el derecho a la información, en el cual se establece el estatus legal del ITEI: “El Instituto es un órgano público autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio”. Asimismo, en la fracción VI del citado artículo se establece: “La promoción de la cultura de transparencia, la garantía del derecho a la información y la resolución de las controversias que se susciten por el ejercicio de este derecho a través del Instituto de Transparencia e Información Pública de Jalisco”. También, que “sus resoluciones serán definitivas e inatacables, vinculantes y deberán ser cumplidas por los Poderes, entidades y dependencias públicas del Estado, Ayuntamientos y por todo organismo, público o privado, que reciba, administre o aplique recursos públicos estatales o municipales”.

En el artículo 36 de la LTIPEJ se define el grado de autonomía y la relación del ITEI con los otros poderes al precisarse que: “No se encontrará subordinado a ninguna autoridad para los efectos de sus resoluciones y éstas serán de naturaleza vinculante y definitiva para los sujetos obligados”. De lo anterior se desprende que el estatus legal otorga al ITEI autonomía política fuerte en la toma de decisiones, administrativa y patrimonial.

b) Facultades otorgadas

De poco serviría la creación de un órgano autónomo fuerte —en los términos anteriores— con facultades limitadas para intervenir en los temas y asuntos de su incumbencia. Por ello es relevante conocer las atribuciones que por ley establecen, en este caso, al ITEI.

En el artículo 46 de la LTIPEJ se disponen las atribuciones del ITEI (en total se hace referencia a 27 aspectos), entre las que destaco algunas que considero más importantes, además de las ya señaladas:

- Elaborar y publicar estudios e investigaciones sobre el tema.
- Interpretar en el orden administrativo las disposiciones de la ley.
- Realizar, a petición de parte, investigaciones con relación al incumplimiento de las disposiciones de la ley.
- Evaluar y difundir el desempeño de los sujetos obligados (SO) en la materia.
- Capacitar al personal de los SO.
- Establecer lineamientos generales para la clasificación, desclasificación y custodia de la información reservada y confidencial, así como revisar la correcta clasificación de la misma por parte de los SO.
- Proponer los formatos de solicitudes de acceso a la información.
- Promover entre los SO la digitalización de la información, así como la elaboración de sistemas electrónicos para la atención de solicitudes de información.
- Celebrar convenios con los SO y otros organismos, así como gestionar y recibir fondos de organismos nacionales e internacionales, entre otros.

En resumen, por lo que corresponde al estatus legal y a las facultades del ITEI podría concluirse que jurídicamente está bien armado para actuar en favor del derecho a la información de los ciudadanos. Pero esto no es todo, falta ver si su desempeño corresponde a las atribuciones otorgadas y las expectativas sociales; si dispone de los recursos suficientes para operar y si en la elección de los titulares está libre de interferencias extrainstitucionales.

3.2 Desempeño Institucional

Para analizar el desempeño institucional del ITEI hay que considerar sus funciones sustantivas, que dependen exclusivamente de él. En este sentido se identifican como centrales, las siguientes:

- Emitir resoluciones en los casos de controversia.
- Establecer lineamientos generales para la clasificación, el manejo y el resguardo de la información (pública, reservada y confidencial).
- Capacitar a los SO y a la ciudadanía en general en los temas de transparencia y derecho a la información.
- Realizar y difundir estudios e investigaciones.
- Garantizar el cumplimiento de la Ley de transparencia.

Por razones de espacio se hará referencia al punto de las resoluciones, con base en los informes del propio ITEI y otros estudios.

Las resoluciones que emite el ITEI se elaboran previamente al recurso de revisión que interponen las personas que se inconforman ante la respuesta imparcial o no satisfactoria de parte de los SO, o bien la negativa o nula respuesta de éstos. Para los ciudadanos es uno de los recursos legales más importantes para ejercer su derecho a la información. Según informes del ITEI, durante agosto de 2007 a julio de 2008, los SO recibieron un total de 7,734 solicitudes de información, de las cuales 458 (5.92%) utilizaron el recurso de revisión, lo que significa que el ciudadano ha presentado este recurso en casi una de cada 20 solicitudes tramitadas; de éstas, 337 (74%) se resolvieron en favor del solicitante y 121 (26 %) en favor de los SO.

En un análisis comparativo sobre los recursos de revisión efectuados durante 2007 a los órganos garantes del derecho a la información de cada entidad federativa, se concluye que el ITEI de Jalisco es el organismo que recibió y tramitó un mayor número de recursos de revisión, en total 432, por encima del Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal (INFODF), que registró 358. En el estudio se da cuenta no sólo del número de recursos de revisión recibidos sino también del número de ocasiones en que se confirma la respuesta de la autoridad (de negativa) y las veces en que se ordena la entrega de la información en favor del

solicitante, donde Jalisco ocupa el liderato con el 83.33% de los casos, le siguen Guanajuato, con 74.69% (de 75 recursos) y San Luis Potosí con 51.94% (de 97 recursos) (Díaz, 2008).

3.3 Las influencias extrainstitucionales

Son tres los aspectos centrales que se abordan en este apartado: el primero relacionado con la elección de los titulares, esto es, sus aspectos normativos y su implementación; el esquema de sanciones que opera en los casos de incumplimiento, y la asignación del presupuesto.

a) Elección de titulares

En mayo de 2005 se emitió la convocatoria pública para la conformación del primer consejo del ITEI, en la que se registró un total de 59 aspirantes; 25.4% de los candidatos lo hicieron en calidad de “ciudadanos”. De éstos, la Comisión de Participación Ciudadana (CPC) del Congreso, responsable del proceso de selección, entrevistó a 39 aspirantes finalistas.¹ La elección de consejeros se hizo con base en “cuotas” de partido: el Partido Acción Nacional (PAN) apoyó al presidente, Augusto Valencia López y a dos consejeros: Héctor Moreno Valencia y Héctor Ontiveros Delgadillo;

-
1. De acuerdo con el artículo 41 de la LTIPEJ, los criterios para ser consejero y secretario ejecutivo son: i) ser ciudadano mexicano, en pleno uso de sus derechos políticos y civiles, con residencia por lo menos de cuatro años; ii) no haber sido condenado por delito doloso; iii) no haber ejercido cargo de dirigente partidista por lo menos cuatro años; iv) no haber contenido o ejercido cargo de elección popular, en el mismo periodo que el anterior; v) no haber sido servidor público de primer nivel, estatal o municipal, ni de órganos desconcentrados o descentralizados; magistrado o integrante del consejo general del poder judicial; vi) tener título profesional expedido por la autoridad competente y registrado; vii) haberse desempeñado notablemente en tareas sociales, profesionales, académicas, empresariales o culturales.

el Partido Revolucionario Institucional (PRI), por su parte, apoyó a los consejeros Guillermo Muñoz Franco y Remberto Hernández Padilla.

La elección de los consejeros del ITEI (y del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco, IEEJ) fue monitoreada por un grupo de ciudadanos autodenominado “No Grupo”, que hizo pública su valoración del proceso de selección de los candidatos destacando que:

Fue notoria la falta de claridad en los criterios, perfiles y razones con las cuales evaluaron y seleccionaron los mejores aspirantes entre los ciudadanos que respondieron a las convocatorias. Y al mismo tiempo, a pesar de la expresión de buenas voluntades de los diputados, observamos una designación con base en intereses partidistas (citado en Alonso, 2007: 110).

Esta forma de elección se repitió una vez más, en la del proceso de renovación de consejeros del ITEI en 2008.

Si bien aparentemente el procedimiento para la elección de consejeros muestra ser imparcial (artículo 43, LTIPEJ), el problema radica en la aplicación de criterios para evaluar y seleccionar a los candidatos, así como la “evaluación” de los perfiles y exposiciones. En la elección de consejeros del 25 de junio de 2008 se presentaron también varias inconsistencias: no se cumplieron los plazos legales para la convocatoria ni se apegaron al procedimiento que marca la ley; se vetó y excluyó a aspirantes al cargo sin justificación; no se explicitaron los criterios de selección y evaluación; entre otros.²

2. Para mayor información véase Bautista (2008).

b) Esquema de sanciones

El esquema de sanciones que contempla la LTIPEJ es considerado como uno de los más avanzados del país. De acuerdo con Guerrero y Ramírez (2006), sólo tres entidades contemplan las sanciones penales en casos de incumplimientos de la ley de transparencia: Baja California Sur, Querétaro y Jalisco.

De acuerdo con el artículo 102 de la LTIPEJ, el incumplimiento de la ley de transparencia puede causar responsabilidad administrativa, civil o penal, y dentro de las causales de sanción está el incumplir con las resoluciones del ITEI relativas a los recursos de revisión y a la apertura de sesiones. Las sanciones abarcan: suspensión temporal del cargo, multas, amonestación pública, y cese del funcionario público. El incumplimiento a las resoluciones del ITEI se equipara al delito de abuso de autoridad, en los términos del Código Penal para el estado de Jalisco.

Si bien el esquema de sanciones es de avanzada, su implementación es ineficaz: de las 28 propuestas por el ITEI durante el último año de actividades, únicamente tres han sido aplicadas por parte de los SO.³ Entre los casos más sonados están las denuncias penales en contra de los diputados que integran la actual legislatura.

c) Asignación del presupuesto

El artículo 37 de la LTIPEJ señala: “El Instituto contará con los recursos humanos, económicos y materiales necesarios para el desempeño de sus funciones, de conformidad con lo asignado en el presupuesto anual”. Pero desde su creación el ITEI no ha contado con los recursos necesarios para

3. Véase el tercer informe de actividades del ITEI, periodo 2007–2008.

dar cumplimiento cabal a sus obligaciones y facultades establecidas por ley. En el año 2005 el Congreso autorizó una partida de tres millones de pesos para crear y operar una nueva institución. En 2006 el presupuesto se incrementó a 13'500,000 pesos; en 2007 a 19'340,000 y en 2008 descendió a 15'282,000 pesos. A finales de 2008 el Congreso autorizó un presupuesto para el año 2009, similar al de 2008 (15'282,000 pesos), sin considerar que actualmente los consejeros nombrados reciben sueldo, a diferencia del año pasado. Tampoco se tomó en cuenta la inflación que se registra en el estado, ni la situación económica de recesión que enfrenta el país. Para efectos prácticos, el ITEI recibirá, en términos reales, un presupuesto menor al del año pasado.

Esta decisión deliberada de los diputados afectará sin duda el derecho de los ciudadanos a la información pública en varios sentidos: el ITEI no dispondrá de recursos para realizar campañas de difusión masiva, ni foros de discusión, ni estudios y publicaciones sobre el derecho a la información; las actividades de capacitación dirigidas a los SO y a las organizaciones de la sociedad civil en el interior del estado no podrán realizarse por falta de recursos, con lo cual se ampliarán las diferencias regionales; el mantenimiento del sistema Infomex no podrá soportarse y menos ampliarse a otros SO del interior del estado.

En resumen, el diseño institucional del ITEI es fuerte en cuanto a las atribuciones y autonomía jurídica y administrativa; en la Constitución se señala que sus decisiones serán definitivas y vinculantes y la LTIPEJ precisa que no estará subordinada a ningún poder. En cuanto a su desempeño, el número y tipo de resoluciones que ha emitido el ITEI lo ponen a la vanguardia de organismos similares en el país. No obstante estos avances, el principal obstáculo y amenaza a la autonomía del ITEI se encuentra en las influencias extrainstitucionales en tres aspectos clave: la elección de los titulares, a través de la intervención de los partidos representados en el Congreso; el esquema de sanciones inoperante e

ineficaz, y la designación del presupuesto, a todas luces insuficiente para atender las atribuciones y obligaciones que la ley le exige.

4. A manera de conclusión

Los OA en Jalisco han sido afectados en su independencia por los intereses político-partidistas en el nombramiento y remoción de sus titulares. Ningún órgano de esta naturaleza, el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana (IEYPC), el ITEI y la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Jalisco (CEDHJ), escapa a la intención deliberada de los partidos (y del gobierno) de influir en este punto.

Además de esta grave intromisión de los intereses partidistas en estos órganos, en el caso del ITEI el presupuesto aprobado por el Congreso de Jalisco para 2009 condena a este organismo a la inanición institucional, lo que sin duda podría ser aprovechado por los políticos contrarios a la transparencia para justificar la inoperancia e inviabilidad técnica de este tipo de organismos y promover su desaparición. No es casual que los diputados hayan asestado este duro golpe a menos de un año del término legal del periodo de su presidente Augusto Valencia López (concluye su gestión en julio de 2009), quien ha resultado sumamente incómodo a los políticos opacos.

Los OA son importantes para la vida pública porque representan esfuerzos de innovación institucional en la defensa de intereses ciudadanos y en pro de la rendición de cuentas. Por lo mismo, sus titulares deberían ser electos —y removidos— mediante procedimientos transparentes y democráticos, abiertos a los ciudadanos y libres de interferencias de intereses partidistas y gubernamentales. Sólo así este tipo de organismos podría recuperar la confianza y cumplir a cabalidad su misión: estar al servicio incondicional de los ciudadanos, no de intereses privados.

Bibliografía

- Ackerman, John (2007). *Organismos autónomos y democracia. El caso de México*, UNAM / Siglo XXI, México.
- Ackerman, John (coord.) (2008). *Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y estado de derecho*, UNAM / Siglo XXI / Universidad de Guadalajara / CETA, México.
- 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.
- Bautista, José (2008). “Nuevos consejeros con viejas prácticas de elección”, en *Revista Entorno Empresarial*, COPARMEX–Jalisco, Guadalajara, agosto.
- Díaz, Vanessa (2008). “¿Quién es quién en recursos de revisión?”, en *Transparencia & Corrupción*, México, 29 de octubre [DE disponible en: <http://www.revistatransparencia.com>].
- Guerrero, Eduardo y Leticia Ramírez (2006). “La transparencia en México en el ámbito subnacional: una evaluación comparada de leyes estatales”, en López Ayllón, Sergio (coord.), *Democracia, transparencia y constitución. Propuestas para un debate necesario*, UNAM / IFAI, México.
- Matheos, María Milagros (1995). “Relaciones de los institutos autónomos con la administración central”, en *Cuestiones Políticas*, núm. 14, Maracaibo.
- Memorias del Primer Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos. Autonomía, Gestión y Rendición de Cuentas (2006). CDH–DF/Procuraduría de los DH de Guanajuato, México, julio.
- Pedroza, Susana (2002). “Los organismos constitucionales autónomos en México”, en José María Serna de la Garza y José Antonio Caballero Juárez (eds.), *Estado de derecho y transición jurídica*, México, UNAM.