



La brecha entre la legalidad y la realidad: evaluación de la transparencia en la Legislatura jalisciense, 2008-2009

Moisés Pérez Vega* / David Bernal Hernández**

Resumen

El objetivo del presente trabajo es evaluar el grado de cumplimiento de las obligaciones de transparencia establecidas en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco (LTAIPJ), por parte de la Legislatura jalisciense. Para ello se diseñó el Índice de Cumplimiento de Obligaciones de Transparencia por Internet (ICOTI), mismo que se aplicó en dos momentos (octubre de 2008 y julio de 2009), lo cual permite examinar en qué medida el máximo órgano de representación popular jalisciense cumple con las obligaciones legales de transparencia.

Palabras clave: Transparencia, Información, Derecho, Congreso, Jalisco.

Abstract

The objective of this study was to evaluate the degree of compliance with transparency obligations set out in the Law of Transparency and Access to Public Information of the State of Jalisco (LTAIPJ), by the Jalisco legislature. We designed the Performance Index by Transparency Obligations Internet (ICOTI), it was applied on two occasions (October 2008 and July 2009), which allows us to examine to what extent the most popular representative body meets Jalisco legal obligations of transparency.

Keywords: Transparency, Information, Law, Congress, Jalisco.

Introducción

El panorama actual de la democracia mexicana está lleno de claroscuros. Si bien es cierto que se han asegurado en nuestra joven democracia condiciones mínimas para la competencia y el acceso al poder, poder, así como libertades civiles y políticas elementales para los ciudadanos, también es cierto que enfrenta diversos desafíos respecto a los me-

* Doctor en Ciencia Política por la FLACSO-México. Profesor-investigador de la Academia de Ciencia Política y Administración Urbana de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México.

** Maestro en Ciencias Sociales por la FLACSO-México. Subdirector de Análisis en la oficina de la Comisionada María Marván Laborde en el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos.

canismos y prácticas que posibiliten una mayor y mejor rendición de cuentas de los gobernantes a los ciudadanos. En años recientes comenzó en el país un proceso de creación de instrumentos legales cuyo principal objetivo es garantizar el derecho de todo ciudadano a conocer el quehacer gubernamental a través del acceso a la información pública y la obligación de las autoridades estatales de dar respuesta a las peticiones ciudadanas y de hacer pública la información relevante que generen producto de sus respectivas funciones y atribuciones. En la actualidad todos los estados de la República cuentan con leyes de transparencia y acceso a la información. A partir del día 20 de julio de 2007, fecha en que se publicó la reforma al artículo sexto constitucional, se elevó a rango constitucional el derecho de acceso a la información pública y se sentaron las bases y principios a que deben sujetarse las legislaciones a nivel federal y estatal.¹

Si bien la creación de leyes de transparencia y acceso a la información pública es un primer paso para lograr transformaciones importantes en la materia, no es condición suficiente para producir resultados efectivos, pues regularmente se generan brechas entre lo que estipula la normatividad y lo que acontece en la realidad. Por ello resulta indispensable observar y evaluar la aplicación y cumplimiento de las leyes. Bajo esta perspectiva, el objetivo del presente estudio es evaluar el grado de cumplimiento de las obligaciones de transparencia por parte del Congreso de Jalisco establecidas en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco (LTAIPJ). Se eligió analizar el Congreso, ya que es el Poder facultado para la elaboración y aprobación de las normas jurídicas y depositario de la representación popular en dicha entidad. Es decir, se analizará el desempeño del máximo órgano de representación política en el estado respecto del cumplimiento de la LTAIPJ.

El proyecto contempló dos momentos en la evaluación: un primer corte entre los meses de octubre y noviembre de 2008 y un segundo corte entre los meses de julio y agosto de 2009. Es importante aclarar que para

¹ La reforma constitucional estableció un plazo de un año para que las legislaciones federal y estatales cumplan con las disposiciones y dos años para contar con los sistemas electrónicos que permitan el acceso a la información pública. El primer plazo se cumplió el 21 de julio de 2008. Hasta septiembre de 2009, 25 entidades federativas habían adecuado sus leyes, 16 dentro del plazo legal y 9 fuera de él; dos estados más, Aguascalientes e Hidalgo, no consideraron necesario reformar; y la Federación y los 5 Estados restantes aún no lo habían hecho. Fuente: Dirección de Vinculación y Promoción con Estados y Municipios del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI PD). Los datos fueron consultados directamente en la oficina gubernamental, puesto que no se encuentran publicados oficialmente.



la primera evaluación no se consideraron los criterios establecidos en los Lineamientos Generales para la Publicación de Información Fundamental (LGPIF) elaborados por el Instituto de Transparencia e Información Pública de Jalisco (ITEI), toda vez que aún no entraban en vigor y no eran obligatorios para el sujeto obligado (Congreso de Jalisco).² En cambio, para la segunda evaluación sí se tomaron en cuenta tales criterios, los cuales aportaron elementos más objetivos al momento de establecer los puntajes en la medición.

El documento se integra de la siguiente manera. En el siguiente apartado se describen los aspectos metodológicos que fundamentan la evaluación y medición realizadas en este estudio. Después se presentan los principales resultados de la evaluación. Y finalmente, el apartado subsecuente contiene las conclusiones.

Consideraciones Metodológicas. Fundamentación legal

Uno de los principales avances de las legislaciones en el país sobre transparencia y acceso a la información pública tiene que ver con el establecimiento de obligaciones de los entes públicos para difundir y poner a disposición de los ciudadanos información clave que generen producto de sus funciones y atribuciones. En el caso de Jalisco, la LTAIPJ precisa los organismos que deben cumplir dichos preceptos legales, entre los que se encuentra el Poder Legislativo del Estado (artículo 3). Todos estos entes públicos —llamados “sujetos obligados”— deben publicar de manera permanente y actualizar la información que se considera fundamental (artículo 13, LTAIPJ). Esta información permite conocer diversos aspectos del funcionamiento y desempeño de los sujetos obligados, tales como la asignación y ejercicio del presupuesto, su estructura orgánica y sus funciones sustantivas, entre otros. En ese sentido, estas disposiciones están orientadas a generar transparencia de las actividades de las dependencias públicas a través de la publicación y accesibilidad de la información para fomentar confianza y credibilidad ciudadanas en las autoridades gubernamentales.

²Estos Lineamientos fueron aprobados por el Pleno del ITEI, órgano garante de la transparencia y el acceso a la información pública en el estado de Jalisco, el día 24 de noviembre de 2008. El documento establece los criterios de publicación y actualización de la información fundamental que deben publicar los sujetos obligados contemplados en la LTAIPJ.

mentales, debido a que la ley estipula que distintos sujetos obligados deben publicar información adicional de acuerdo a la naturaleza de sus facultades y responsabilidades. Tal es el caso del Congreso del Estado (artículo 14, LTAIPJ).

Por otro lado, la ley refiere que la información se hará pública a través de Internet, cuando los sujetos obligados cuenten con página electrónica (artículo 21, LTAIPJ). De igual manera, es relevante mencionar que entre los principios que rigen la transparencia y el acceso a la información pública destacan el de máxima revelación y el de publicación y divulgación oportuna y veraz de la información pública de carácter fundamental (artículo 6, fracc. I y II, LTAIPJ). Finalmente, la ley especifica que la información fundamental deberá reunir los requisitos de claridad, calidad, veracidad, oportunidad y confiabilidad (artículo 19, LTAIPJ).

Los LGPIF establecen, por su parte, una serie de requisitos mínimos de publicación y actualización de la información precisada en el Capítulo II de la Ley. En lo que aquí interesa, son los Lineamientos Sexto y Séptimo los que especifican estos criterios para cada una de las fracciones de los artículos 13 y 14 de la Ley. En tales Lineamientos se detalla, a su vez, que la información fundamental debe ser de fácil acceso, reproducción y consulta, además de homogénea (Lineamiento Cuarto, fracciones I-III) y que las páginas de Internet de los sujetos obligados deben establecer un apartado especial para la publicación de la información fundamental en su página de inicio y organizar la información atendiendo al orden y título de las fracciones de la Ley (Lineamiento Cuarto, fracción VIII).

Índice de Cumplimiento de Obligaciones de Transparencia por Internet (ICOTI)

Con base en lo anterior, el objetivo del presente estudio es evaluar el grado de cumplimiento de las obligaciones de publicación de información fundamental a través de Internet por parte del Congreso del Estado de Jalisco. Para ello se construyó el Índice de Cumplimiento de Obligaciones de Transparencia por Internet (ICOTI). A continuación se describen los criterios de elaboración del ICOTI.

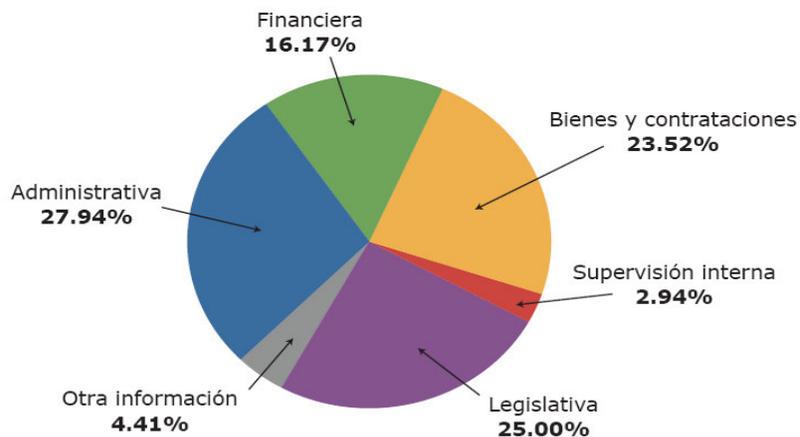
En un primer momento, se clasificó la totalidad de la información que debe publicar el Congreso de acuerdo a lo que señalan los artículos 13 y 14 de la LTAIP. La información así obtenida se clasificó en seis rubros:

1. Administrativa
2. Financiera
3. Bienes y contrataciones
4. Supervisión interna
5. Legislativa
6. Otra información

La información se desglosó en 68 variables. En el Cuadro 1 se presentan el número de variables por cada tipo de información y el porcentaje que representan del total.

CUADRO 1
Número de variables por tipo de información del Índice de Cumplimiento de Obligaciones de Transparencia por Internet (ICOTI)

<i>Tipos de Información</i>	<i>Números de variables</i>	<i>Porcentaje del total</i>
Administrativa	19	27.94%
Financiera	11	16.17%
Bienes y contrataciones	16	23.52%
Supervisión interna	2	2.94%
Legislativa	17	25%
Otra Información	3	4.41%
Total	68	100%



Para obtener el valor del índice, las variables toman el valor de 0, 0.5 y 1. El valor del índice se obtiene de la sumatoria de los puntajes de cada una de las variables, se divide entre el valor total máximo del total de variables y se multiplica por 100:

$$\text{ICOTI} = \Sigma \text{Po}j / \text{Vtm} * 100$$

Donde:

Poj = Puntaje obtenido en cada variable

Vtm = Valor máximo del total de variables

El ICOTI puede tomar valores de entre 0 y 100. El valor de 100 significa que se cumplen la totalidad de las obligaciones de transparencia; el valor de cero simboliza que no se cumple con ninguna de ellas. Ahora bien, para asignar el puntaje de cada variable se tomaron en cuenta varios criterios.

Se asignó un puntaje de 1 cuando la información se publica de forma completa de acuerdo a lo que establece estrictamente la LTAIPJ y el marco legal que regula al Poder Legislativo. Aquí vale hacer una precisión. Como se mencionó anteriormente, en los artículos 13 y 14 de la LTAIPJ se enlista la información que debe publicar el Congreso de Jalisco. Estas disposiciones deben complementarse en varios casos con el marco legal que rige al Congreso para identificar qué tipo de información específica debe ponerse a disposición del público a través de Internet y contrastar si la información está completa o no. Por ejemplo, el artículo 13, fracción XV de la LTAIPJ establece que deben publicarse “los informes que por disposición legal generen los sujetos obligados”. Los LGPIF establecen como criterio de publicación para esta información, que los sujetos obligados deben publicar —de conformidad con su normatividad aplicable— todos aquellos informes que se encuentren obligados a generar. El Congreso, de acuerdo a la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Jalisco, debe rendir diversos informes, a saber:

1. Informe de entrega-recepción del patrimonio del Congreso de la Legislatura saliente a la entrante (artículo 14, I).
2. Informe Anual de Actividades del Poder Legislativo (artículo 19). Este informe se evalúa por separado en otra variable, ya que la LTAIPJ lo menciona en otro inciso (artículo 13, III).
3. Informe anual del cumplimiento del Plan General del Poder Legislativo (artículo 19-A, I y IV).
4. Informes trimestrales sobre aplicación de recursos económicos y materiales de los grupos parlamentarios (artículo 28 *bis*).



5. Informes mensuales del Instituto de Investigación y Estudios Legislativos (artículo 62, VI).

6. Informe anual de Actividades de las Comisiones Legislativas (artículo 69, III).

Así, en este caso se asigna un valor de 1, si todos los informes mencionados —a excepción del Informe Anual de Actividades— están publicados; 0.5 si sólo algunos informes están publicados (información incompleta), y 0 si la información no se encuentra publicada. El mismo criterio se aplicó en casos similares.

Asimismo, el propio artículo 13 de la LTAIPJ establece que la información debe estar “actualizada”. Para ello, en la segunda evaluación recurrimos a los LGPIF a efecto de establecer el criterio específico de actualización para la información precisada en cada una de las fracciones de los artículos 13 y 14 de la LTAIPJ.³

Por otra parte, se asignó un puntaje de 0.5 en casos de información incompleta, desactualizada o cuando no se especificó que en un periodo determinado de tiempo no se había producido una información determinada. La información se consideró incompleta cuando no se cumplían las especificaciones mencionadas previamente y como “no actualizada” según lo señalado en el párrafo anterior. El tercer aspecto es muy importante en términos del apego a uno de los requisitos que debe reunir la información fundamental, la confiabilidad, ya que cuando se publica cierta información y se especifica que no se ha producido información adicional en determinado periodo de tiempo, se informa al ciudadano y genera la confianza de que se trata de la totalidad de la información en posesión del sujeto obligado. Cuando ello no se especifica y la información publicada no es reciente, no se sabe a ciencia cierta si hace falta información más actualizada, o bien que no está publicada en razón de que no se ha producido. En estas situaciones se asignó un puntaje de 0.5 ya que no se genera certeza y confiabilidad sobre si la información publicada es la totalidad de la información en posesión del Congreso.

³ Cabe apuntar que en la primera evaluación no se utilizaron estos criterios de actualización, puesto que, como ya se mencionó, en aquel momento aún no habían sido aprobados por el ITEI. Sin embargo, en múltiples ocasiones resultó evidente (en aquella primera evaluación), que la información publicada no se encontraba actualizada. Por ejemplo, al tratarse de información que se produce anualmente y no estaba disponible el documento correspondiente al año previo en el momento de la revisión. Estos casos evidentes se consideraron como de “información no actualizada”. De manera que se asignó un puntaje de 1 cuando la información estaba completa y en general “actualizada”.

Finalmente, se asignó una calificación de 0 cuando la información no se encontró publicada. Ello incluye situaciones en las cuales los vínculos de información de la página electrónica del Congreso estaban fuera de servicio, en proceso de construcción o pendientes. Además, incluye los casos en los que, no obstante la claridad y precisión del criterio de actualización, no se cumplió con tal requisito.

En la Tabla 2 se sintetizan los criterios para asignar los puntajes de las variables.

TABLA 2
Criterios para la asignación de puntajes de las variables del Índice de Cumplimiento de Obligaciones de Transparencia por Internet (ICOTI)

<i>Puntaje</i>	<i>Criterios de asignación</i>
1	Información completa y actualizada
0.5	Información incompleta, desactualizada o sin especificación de que en un periodo determinado de tiempo no se ha producido cierta información
0	Información no publicada

Evaluación

La primera medición se realizó entre los meses de octubre y noviembre de 2008 y la segunda medición se desarrolló entre los meses de julio y agosto de 2009. En ambas mediciones se efectuaron dos revisiones cuidadosas a la página de Internet del Congreso, con la finalidad de verificar y validar de manera exhaustiva cada uno de los puntajes asignados a las variables de análisis.

A continuación se presentan los resultados de la evaluación. En la Tabla 3 se muestran los puntajes desglosados por variable, tipo de información, puntaje total obtenido y calificación final, para cada una de las mediciones. El Congreso alcanzó en total 33.5 puntos en la primera medición y un total de 27 puntos en la segunda medición. Utilizando la fórmula del Índice de Cumplimiento de Obligaciones de Transparencia por Internet ($33.5/68 * 100$), el Congreso logró una calificación final de 49.26 en la primera evaluación y 39.70 en la segunda evaluación. De esta forma, el Poder Legislativo jalisciense obtuvo poco menos de la mitad del valor máximo de

cumplimiento de las obligaciones de transparencia que marca la ley en ambas mediciones. Ello significa que de acuerdo a la evaluación realizada obtuvo una calificación REPROBATORIA.

TABLA 3
Calificación y puntaje de las variables del Índice de Cumplimiento de Obligaciones de Transparencia por Internet, Congreso del Estado de Jalisco

<i>Apartado</i>	<i>Variable</i>	<i>Descripción</i>	<i>Puntaje segunda evaluación</i>	<i>Puntaje primera evaluación</i>
		ADMINISTRATIVA		
Marco normativo	AI	Marco normativo aplicable que regule la existencia atribuciones y funcionamiento del Congreso.	1	0.5
Estructura Orgánica	AI	Organigrama que contenga los datos principales de su organización y funcionamiento.	0.5	0.5
Atribuciones de Órganos internos	AIII	Atribuciones y obligaciones de sus órganos internos.	0.5	0
Directorio de los Servidores Públicos desde el Titular hasta el nivel de jefe de departamento o sus equivalentes	AIV1	Nombre	0.5	0.5
	AIV2	Cargo	0.5	0.5
	AIV3	Numero telefónico directo o conmutador con extensión	0.5	0.5
	AIV4	Dirección electrónica	0.5	0.5
Remuneraciones	AV1	La remuneración mensual por puesto	1	0.5
	AV2	Sistema de compensación (prestaciones, estímulos o compensaciones y cualquier otra petición que en dinero o especie reciban quienes laboran en el Congreso)	0	0

Ingreso y permanencia de los servidores públicos	AVI	Las convocatorias, criterios y demás información relativa al ingreso, promoción y permanencia de los servidores públicos, de conformidad con las disposiciones del servicio civil de carrera.	0	0
Servicios	AVII	Los servicios que ofrece el Congreso.	0.5	0
Metas y Objetivos de programas	AVIII1	Los programas operativos se llevan a cabo.	0	0
	AVIII2	Metas y objetivos de los programas operativos.	0	0
Informes	AIX1	Los informes que, por disposición legal, genere el Congreso.	0.5	0.5
	AIX2	El informe anual de actividades.	0	0
Unidad de transparencia	AX1	Nombre	1	1
	AX2	Domicilio Oficial	1	1
	AX3	Dirección Electrónica	1	1
	AX4	La información necesaria que oriente al solicitante sobre el procedimiento detallado para tener acceso a la información pública.	0.5	0.5
Subtotal			9.5	7.5

FINANCIERA

Asignación y ejecución presupuestal	AX11	La información sobre el presupuesto asignado al Congreso.	1	1
	AX12	Los informes trimestrales de origen y aplicación de los recursos políticos.	1	0
	AX13	Los balances generales y los estados financieros.	1	0
	AX14	La cuenta pública del Congreso.	0	0

Asignación y ejecución presupuestal	AX15	Los gastos en materia de comunicación social.	0.5	0
	AX16	Los viajes oficiales, su costo, itinerario, agenda y resultados.	0.5	0.5
	AX17	Los montos asignados a los grupos parlamentarios, así como los criterios de asignación, conceptos, fechas de aplicación y beneficiarios.	0	0
	AX18	Los montos asignados a las comisiones legislativas, así como los criterios de asignación, conceptos y fechas de aplicación y beneficiarios.	0.5	0.5
	AX19	Los montos asignados a los comités, así como los criterios de asignación, conceptos y fechas de aplicación y beneficiarios.	0.5	0.5
	AXI10	Las personas u organismos y los montos a quienes el Congreso entregue, por cualquier concepto, recursos públicos.	0	0
	AXI11	Los informes que las personas u organismos entreguen al Congreso sobre el uso y destino de recursos públicos.	0	0
Subtotal			5	2.5

BIENES Y CONTRATACIONES				
Bienes Inmuebles	AXII	El inventario y las modificaciones de los bienes inmuebles.	0	0
Vehículos	AXIII	El inventario y las modificaciones de los vehículos, indicando la persona quien tiene el resguardo de los mismos.	0.5	0.5
Licitaciones y/o convocatorias a concurso público	AXIV	Las convocatorias a concurso público o licitación para las obras públicas, concesiones, adquisiciones, enajenaciones, arrendamientos y presentación de servicios.	0.5	0.5

Resultados de licitaciones y/o convocatorias a concurso público	AXV1	Justificación técnica y financiera	0	0
	AXV2	Identificación precisa del contrato	0	0
	AXV3	Monto	1	1
	AXV4	Nombre o razón social de la persona física o jurídica con quien se haya celebrado el contrato	1	1
	AXV5	El plazo y demás condiciones de cumplimiento	0	0
Contrataciones	AXVI1	Descripción de las obras públicas, los estudios o investigaciones, bienes adquiridos, arrendando o los servicios contratados	1	1
	AXVI2	Monto	1	1
	AXVI3	Nombre del proveedor, contratista o de la persona física o moral con quienes se haya celebrado el contrato	1	1
	AXVI4	Los plazos de cumplimiento de los contratos	0	0
Concesiones	AXVII1	Titulares	0	0
	AXVII2	Concepto	0	0
	AXVII3	Vigencia	0	0
Proveedores	AXVII1	Padrón de proveedores	1	0.5
Subtotal			7	6.5

SUPERVISIÓN INTERNA

Resultados de auditorías	AXIX1	Los resultados de las auditorías practicadas	0	0
	AXIX2	Las aclaraciones de las auditorías	0	0
Subtotal			0	0

LEGISLATIVA

Sesiones del pleno	AXX1	El calendario de las sesiones de naturaleza no restringida	1	1
	AXX2	Agenda de las sesiones de naturaleza no restringida	1	1
Agenda legislativa	AXX3	Minutas o actas de las sesiones	1	0.5
	AXXI	Agenda legislativa institucional	1	1

Listas de asistencia	AXXII1	Lista de asistencia a las sesiones del Pleno	0	0
	AXXII2	Lista de asistencia a las sesiones de las comisiones legislativas.	0.5	0.5
	AXXII3	Lista de asistencia a las sesiones de los comités legislativos.	0.5	0.5
Órdenes del día	AXXIII1	Las órdenes del día de las sesiones del pleno.	1	0.5
	AXXIII2	Las órdenes del día de las sesiones de las comisiones.	0.5	0
	AXXIII3	Las órdenes del día de las sesiones de los comités legislativos.	0	0
Iniciativas	AXXIV1	Las iniciativas de ley, así como el estado que guardan.	1	1
	AXXIV2	Las iniciativas de decreto, así como el estado que guardan.	1	1
	AXXIV3	Las iniciativas de acuerdo legislativo, así como el estado que guardan.	1	1
Votaciones	AXXV1	El sentido de votación de los diputados sobre las iniciativas de ley	0	0
	AXXV2	El sentido de votación de los diputados sobre las iniciativas de decretos	0	0
	AXXV3	El sentido de votación de los diputados sobre las iniciativas de acuerdo legislativo	0	0
Diario de los Debates	AXXVI	Diario de los Debates	1	0.5
Subtotal			10.5	8.5

OTRA INFORMACIÓN				
Convenios	AXXVII	Los convenios celebrados con instituciones públicas o privadas	0.5	1
Mecanismos de participación ciudadana	AXXVIII	Los mecanismos de participación ciudadana de que se disponga	0	0
Resoluciones	AXXIX	Las resoluciones definitivas sobre juicios políticos, declaratorias de juicio de procedencia penal y de responsabilidad administrativa	1	1
Subtotal			1.5	2
TOTAL			33.5	27
CALIFICACIÓN			49.26	39.70

Ahora bien, resulta interesante observar el cumplimiento de las obligaciones de transparencia por tipo de información. En la tabla 4 se muestran los datos para cada una de las mediciones. En la primera de ellas, destaca que la información de la actividad legislativa es la que logra mayor grado de cumplimiento con cerca del 62%. Por el contrario, la información sobre supervisión interna que se relaciona con la publicación de auditorías practicadas y sus observaciones, no se cumple en absoluto. Esta cuestión es relevante, debido a que constituye uno de los mecanismos de supervisión y rendición de cuentas de los actos y el ejercicio del gasto por parte del Congreso hacia la sociedad jalisciense. Los cuatro rubros restantes no superan el 50% de cumplimiento de publicación de información fundamental.

Respecto a la segunda medición, resalta que la información referida al rubro "otra información" es la que logra mayor grado de cumplimiento con el 66.6%. En cuanto a la información relacionada con la actividad legislativa, el Congreso alcanza sólo un 50% de cumplimiento. Por el contrario, la información sobre supervisión interna que se relaciona con la publicación de auditorías practicadas y sus observaciones, al igual que en la primera evaluación, no se cumple en absoluto. Esta cuestión es de suma relevancia, toda vez que constituye el mecanismo más importante de supervisión del gasto público por parte del Congreso hacia la sociedad jalisciense. Los tres rubros restantes no superan, de nueva cuenta, el 50% de cumplimiento en la publicación de información fundamental.

TABLA 4
Porcentaje de cumplimiento de las obligaciones de transparencia por tipo de información. Congreso de Estado de Jalisco

PRIMERA MEDICIÓN ICOTI			
<i>octubre - noviembre de 2008</i>			
<i>Tipos de Información</i>	<i>Puntaje máximo posible</i>	<i>Porcentaje del total</i>	<i>Números de variables</i>
Administrativa	19	9.5	50%
Financiera	11	5	45.4%
Bienes y contrataciones	16	7	43.8%
Supervisión interna	2	0	0%
Legislativa	17	10.5	61.7%
Otra Información	3	1.5	50%

SEGUNDA MEDICIÓN ICOTI			
<i>julio - agosto de 2009</i>			
<i>Tipos de Información</i>	<i>Puntaje máximo posible</i>	<i>Porcentaje del total</i>	<i>Números de variables</i>
Administrativa	19	7.5	39.4%
Financiera	11	2.5	22.7%
Bienes y contrataciones	16	6.5	40.6%
Supervisión interna	2	0	0%
Legislativa	17	8.5	50%
Otra Información	3	2	66.6%

Conclusiones

La democracia en México se encuentra en proceso de construcción y fortalecimiento. La democracia es un proyecto inacabado e inacabable que genera siempre nuevos desafíos institucionales y expectativas ciudadanas. El establecimiento y perfeccionamiento del andamiaje institucional que permita a los ciudadanos exigir cuentas a sus gobernantes, forma parte de una amplia agenda de cambios necesarios en el país.

La experiencia y el buen juicio han enseñado que no bastan buenas leyes para cambiar prácticas y hábitos que han operado por largos periodos de tiempo. Los resultados de este estudio permiten corroborar esta afirmación. En efecto, Jalisco cuenta con una de las leyes de acceso a la información más completas y avanzadas en el país. Sin embargo, como se demostró aquí, hay severas deficiencias en lo que respecta al cumplimiento de las obligaciones de transparencia, en este caso, por parte del Poder Legislativo del Estado.

Los resultados muestran un cumplimiento muy desigual de las obligaciones de transparencia en función del tipo de información. La información de la actividad legislativa es la que presenta un mayor nivel de cumplimiento; no obstante, persisten vacíos informativos clave. Por ejemplo, no se hace del conocimiento público el sentido de la votación de los diputados sobre iniciativas de ley y decreto, ni las listas de asistencia a las sesiones del pleno. Esta información constituye un insumo básico para conocer y valorar la actuación de los diputados. Asimismo, se observó una notable disparidad sobre la información que publican las comisiones y comités legislativos. Si bien la medición empleada en este estudio no se enfocó a

la evaluación de cada uno de estos órganos, en términos globales, algunas comisiones publican de forma más completa la información que otras. Estos son algunos de los elementos que, sin duda, puede y debe mejorar el Congreso.

Los restantes rubros informativos exhiben mayores rezagos. Se destacan los más relevantes. En cuanto a la información administrativa, no se encontró la información completa de las atribuciones y obligaciones de sus órganos internos. Resulta por demás sorprendente que no aparezcan las atribuciones de la Mesa Directiva y de la Junta de Coordinación Política, principales órganos directivos de la legislatura. De la misma manera, no están publicados el informe anual de actividades ni los programas operativos. En lo que respecta a las remuneraciones, se observó un sensible retroceso entre la primera y segunda medición, ya que en esta última no fue posible acceder a la información relacionada con el personal administrativo del Congreso.

Respecto a la información financiera, no se publican los montos y criterios de asignación de los recursos destinados a los grupos parlamentarios; los montos y criterios de asignación a comisiones y comités legislativos no cumplen con todos los requerimientos de la ley. La cuenta pública del Congreso tampoco aparece publicada.

Con relación a la información de “Bienes y contrataciones”, no está disponible el inventario de los bienes inmuebles; la justificación técnica y financiera de los resultados de licitaciones y/o convocatorias a concurso público, así como la identificación de los contratos; ningún aspecto relativo a las concesiones.

En lo que concierne a la información sobre “Supervisión interna” ya se mencionó que no están publicadas las auditorías y, en su caso, las observaciones que correspondan.

Finalmente, en el rubro “Otra información”, no aparece la información sobre los mecanismos de participación ciudadana. Por otra parte, se encuentran publicados diversos convenios celebrados con instituciones públicas y privadas, todos realizados por la legislatura pasada. Se ignora si la actual legislatura ha celebrado convenios, puesto que no se especifica si se ha producido o no la información respectiva.

En síntesis, el cumplimiento desigual de las obligaciones de transparencia por parte del Poder Legislativo de Jalisco, refleja que no existe una política uniforme e integral de transparencia. El estudio permitió observar que hay una distancia entre lo que establece el marco legal y lo que en realidad efectúa el Congreso jalisciense en materia de transparencia informativa. La normatividad vigente no establece sanciones por el incumpli-



miento de las disposiciones en la materia. Se requieren reformas que establezcan claramente sanciones para hacer efectiva la ley. Ello constituye, sin duda, un paso fundamental para avanzar en el fortalecimiento de la cultura de la transparencia y la rendición de cuentas en Jalisco, y en general en el país.

Fuentes

Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco, 2008.

Lineamientos Generales para la Publicación de Información Fundamental, aprobados por el Instituto de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco, 24 de noviembre de 2008.