

El ejercicio de la transparencia en Guanajuato y Jalisco en los marcos de la gobernanza democrática

The Exercise of Transparency in Guanajuato and Jalisco Within the Framework of Democratic Governance

Héctor Eduardo Soto Guerrero*

Ricardo Uvalle Berrones**

Recibido: 19 de abril de 2023

Aceptado: 9 de febrero de 2024

RESUMEN

En este artículo se examina y explica la política pública de transparencia en Guanajuato y Jalisco como ejemplos de innovación en la construcción de la gobernanza en sistemas democráticos contemporáneos. El objetivo principal es analizar el cumplimiento de la política de transparencia por parte de los poderes en ambos estados y proponer mejoras en el diseño de mecanismos de monitoreo y vigilancia para alcanzar una mayor calidad y colaboración social en el ejercicio de la transparencia. Se concluye que en ambos estados existe un cumplimiento de transparencia activa por parte de los poderes. Además, el proceso de construcción de la transparencia basada en la colaboración social fomenta una relación de correspondencia entre gobiernos y ciudadanos. Las principales limitaciones al cumplimiento de la transparencia se encuentran en la manera en que los poderes asumen la responsabilidad de proporcionar información pública, ya que no alcanzan un nivel de transparencia proactiva que justifique el uso de un lenguaje tan accesible como sea posible.

ABSTRACT

This article examines and explains public transparency policies in Guanajuato and Jalisco as examples of innovation in governance construction in contemporary democratic systems. The main objective is to analyze the compliance with transparency policies by the authorities in both states and to propose improvements in the design of monitoring and surveillance mechanisms to achieve higher quality and social collaboration in the exercise of transparency. It is concluded that the authorities in both states are compliant with active transparency. Furthermore, building transparency based on social collaboration fosters a relationship of accountability between governments and citizens. The main limitations to transparency compliance are found in the way the authorities assume the responsibility of providing public information, as they do not reach a level of proactive transparency that justifies using language as accessible as possible.

* Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México. Correo electrónico: <h.sotoconsultoria@gmail.com>.

** Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México. Correo electrónico: <ricardo_uvalle@yahoo.com.mx>.

Palabras clave: transparencia; gobernanza democrática; gobiernos locales; Guanajuato; Jalisco.
Keywords: transparency; democratic governance; local governments; Guanajuato; Jalisco.

Introducción¹

Los procesos del poder, por naturaleza, son cerrados, incluso herméticos. Su base de protección son las normas y procedimientos que se diseñan, teniendo como eje la relevancia de los cuadros burocráticos. El poder del Estado democrático de derecho en el siglo xx conjuga libertades, procedimientos democráticos y la vigencia de los valores republicanos, que dan paso a la creación de condiciones en favor de publicitarlo, y en el milenio pasado se avanzó en la generación de reformas institucionales en favor de la transparencia.

Los años noventa acreditan la lucha de que el poder de las burocracias fue disminuido con valores y prácticas democráticas. La crisis de gestión en el Estado de bienestar abrió la oportunidad de transformar el desempeño de las instituciones estatales por la senda de aperturas y políticas de acceso a la información. En consecuencia, la transparencia logró ser la ruta seguida para abrir los cuerpos burocráticos con base en los valores de accesibilidad y vigilancia, a fin de que los ciudadanos conocieran la parte interior de la gestión de los gobiernos. Lo que antes era un valladar que cerró la ventaja de conocer a los Estados en sus ámbitos de gobierno y administración pública, cedió ante las demandas para que el poder público fuese “más público”, lo cual implicó que fuera conocido y valorado en su desempeño por los ciudadanos. Lo público del poder se intensificó en la medida que la transparencia logró que las estructuras de los Estados no sean inaccesibles a los individuos, que en condición de contribuyentes, electores y usuarios, tienen el derecho de conocer la condición de los asuntos administrativos y burocráticos relacionados con las políticas públicas y la dotación de los servicios públicos. De este modo, la gobernanza con orientación democrática es el epicentro para ubicar la relevancia de la transparencia en un nuevo perfil que destaca el ejercicio del gobierno que favorece la comunicación e interacción de los ciudadanos con el Estado.

México se relaciona con las prácticas de transparencia desde la década de 1990 y esto forma parte de los cambios políticos que se suceden en el país en favor de la vigencia de la democracia. La transparencia brota en el ámbito federal en 2002 con la promulgación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y desde entonces alcanza la categoría de política pública —fortalecida en 2007— cuando

¹ Este artículo es resultado de la estancia posdoctoral realizada gracias al programa de Becas Posdoctorales en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

se extiende mediante una reforma constitucional a lo largo de la República en la modalidad del principio de máxima publicidad y la adopción del derecho a la información. Hoy en día, la transparencia tiene marcos normativos que la constitucionaliza y legaliza; tiene además de la suma de organizaciones, estructuras y gestión que formalizan en favor de los ciudadanos, el derecho de acceso a la información para que el poder público sea más visible, accesible y manifiesto.

En buena medida, las transformaciones del sistema político mexicano que irrumpieron la concentración y secrecía de la información manejada en el ámbito gubernamental ocurrieron a raíz del empuje de la sociedad en busca de prácticas democráticas y competencia electoral; esto llevó a la sociedad mexicana a exigir el ejercicio de la transparencia en la administración pública, debido a que se asumió como una cualidad importante para la democracia, con la esperanza de obtener mayor control y vigilancia del actuar gubernamental y público.

Supuestos analíticos

Este artículo se sustenta en un planteamiento normativo de la transparencia en la lógica de la gobernanza, a fin de explicar la evolución de las condiciones que favorecen su advenimiento como política pública y como un sistema de arreglos institucionales que dotan a los Estados contemporáneos de elementos necesarios para asegurar su gestión institucional abierta. Se destaca la tensión entre burocracia y democracia, la cual tiene en una de sus desembocaduras la formación de la transparencia para atravesar a las burocracias con normas y procesos que abonan en favor de un poder público más visible y accesible a la sociedad civil, los mercados, las organizaciones sociales y las agrupaciones cívicas. El advenimiento de la transparencia se explica con el fortalecimiento democrático y la gobernanza modifica el patrón de gobierno centralizado para instituir un Estado más abierto, cooperativo, visible y vigilado por los ciudadanos.

En lo que respecta a la parte empírica del trabajo, se llevó a cabo la utilización del método de casos, para evaluar el desempeño de la transparencia en Guanajuato y Jalisco. Dicho método tiene la ventaja de especificar el uso de datos e indicadores como elementos base para identificar los resultados obtenidos en materia de transparencia y así conjugar el análisis y la interpretación de lo que significa la política de transparencia en la visión del desempeño democrático en lo que corresponde a los gobiernos en esas entidades federativas. La selección de las entidades federativas se basa en que fungen como modelos donde está funcionando la transparencia, ya que se considera a Jalisco como la entidad que cuenta con mayor número de solicitudes de acceso a la información en el país y Guanajuato el estado que responde más rápido (CIDE, 2022). La selección de unidades analíticas se efectuó

valorativamente bajo el criterio de abarcar las instituciones que toman decisiones en los estados, la unidad de análisis se centra en la estructura gubernamental bajo la perspectiva de modelos decisionales contruidos bajo la gobernanza orientados en producir beneficios tangibles para la sociedad vinculados con la transparencia.

Por tanto, este artículo analiza y explica los avances de la transparencia en las instituciones que adoptan decisiones políticas en Guanajuato y Jalisco mediante la revisión documental de los informes de resultados de los institutos de transparencia de ambos estados y la información de los portales de Transparencia de los poderes, examinando los indicadores de evaluación relacionados con el desempeño de sus prácticas de transparencia.

El objetivo es analizar el cumplimiento de la política de transparencia de los poderes en ambos estados para corroborar las prácticas de la democracia en favor de esa política, ya que es un punto cardinal para comprender la existencia de gobiernos abiertos, visibles e interactivos en el marco institucional que formalizan nuevas condiciones de vida que favorecen que los ciudadanos no sólo conozcan el desempeño de las autoridades, sino emitan su juicio y evaluación para evitar que la opacidad y el secreto se restablezcan como un dique que impide que la información fluya de manera bidireccional.

La pregunta guía es: ¿cuáles son los resultados de la transparencia a cargo de los poderes públicos en Guanajuato y Jalisco en los marcos de la gobernanza democrática?

La hipótesis es que las acciones de transparencia activa de ambos gobiernos locales permean en la gobernanza local para fortalecer los procesos de interacción entre los ciudadanos y los propios gobiernos, lo cual estimula una participación más dinámica de abajo hacia arriba para fortalecer el control democrático del poder.

La metodología que convalida el uso de los datos en el artículo tiene su justificación en que se aplican a indicadores de desempeño para evaluar la eficacia institucional en la lógica democrática del poder. Los datos se obtienen con la consulta de fuentes originales y confiables, dado que registran mediciones vinculadas a formas de gestión que, a su vez, indican el modo en que se comportan las autoridades y los órganos locales de transparencia en la aplicación de la política de transparencia.

Asimismo, el uso de los datos y los indicadores trabajados se justifican sobre la base de los siguientes puntos: 1) ambos combinan desde el ángulo normativo —los indicadores— y están relacionados con datos específicos; 2) permiten hacer inferencias sobre el modo en que se acredita la política de transparencia en dos entidades federativas; 3) refieren a la valoración del desempeño de los organismos de gobierno, el cual es evaluado por los órganos locales de transparencia en la lógica democrática del poder; 4) enuncian comportamientos institucionales en los marcos de la democracia y, de esa manera, es factible identificar cómo la transparencia activa en Guanajuato y Jalisco se traduce en resultados puntuales; 5) contribuyen a realizar comparaciones institucionales en un rubro sensible para los ciudadanos, como la aplicación de la política de transparencia en contextos institucionales.

les diferenciados de los gobiernos locales analizados; y 6) la fase de evaluación se relaciona tanto con los datos como con los indicadores de desempeño, lo cual permite conocer más de cerca cómo las instituciones gubernamentales son calificadas no de manera introspectiva, sino por su relación e interacción con los ciudadanos para dar paso a gobiernos más abiertos y también mejor vigilados por la sociedad.

Por su parte, la hipótesis se convalida con la utilización del método de casos y permite concluir en lo que corresponde a la acción gubernamental en Guanajuato y Jalisco que la transparencia ha madurado como política pública, lo cual significa que el interés de los ciudadanos en temas como el derecho que tienen para conocer la veracidad de los asuntos públicos, es una tendencia que se fortalece cada vez más. La veracidad sobre los asuntos públicos a cargo de los poderes gubernamentales se acredita con el rol activo de los ciudadanos, que en la medida de que conocen y evalúan el desempeño del gobierno, tienen mejores medios para vigilarlo y controlarlo de abajo hacia arriba.

El artículo analiza la política de transparencia con base en la celeridad del tiempo de respuesta a los solicitantes (CIDE, 2022), criterios del diseño institucional y normativo que abonan al entendimiento de la funcionalidad de la transparencia y las garantías sobre el derecho de acceso a la información que producen los poderes, mostrando prácticas que propician vigilancia, control ciudadano y colaboración pública-social bajo un enfoque de gobernanza democrática.

Los principales criterios de análisis empleados son: la prontitud de respuesta a los solicitantes de acceso a la información, cantidad de solicitudes presentadas por los individuos, nivel de cumplimiento de respuestas ante los sujetos obligados, mecanismos de innovación y los principios que guían las obligaciones de transparencia. Estos criterios indican el nivel de cumplimiento de las obligaciones de transparencia en los poderes y muestran una brecha con otras entidades.

Finalmente, para fines de exposición, el trabajo se integra por las secciones siguientes:

- 1) Horizonte de la gobernanza contemporánea que conjuga la relación entre transparencia y gobernanza.
- 2) Procesos de construcción de políticas de transparencia en gobiernos locales que describe los albores de la transparencia y su evolución.
- 3) Resultados comparados de transparencia: Guanajuato y Jalisco que analiza y explica desde la gobernanza los efectos de la transparencia.
- 4) Conclusiones que ofrecen un balance de la transparencia y propuestas para superar las restricciones del diseño.

Horizonte de la gobernanza contemporánea

Contexto

Los años ochenta respondieron al tiempo histórico y político en que se aceleraron los procesos de globalización con el impulso de las políticas de apertura, desregulación, privatización y liberalización. La reestructuración del Estado apuntó por disminuir el tamaño administrativo y burocrático, la incorporación de la tecnología a los procesos de gobierno. Respecto a la elaboración de las políticas públicas ceñida al costo-beneficio, se revisaron para mejorar su eficacia, los procesos de dirección y se diseñaron agendas de carácter internacional en materia de política pública (Hood, 2011).

Una consecuencia de ello fue modificar el patrón de gobierno, es decir, adoptar los esquemas de la nueva gobernanza, vigilar la conducta de las burocracias relacionadas por su incursión en el mundo activo de la política (Cejudo, 2011) para evitar la maximización política en el uso del presupuesto que daba lugar a compromisos clientelares. Se decidió, al mismo tiempo, la adopción de nuevos diseños institucionales que dan origen a agencias de gobierno con autonomía de gestión y para que no ingresen a la esfera del juego político y a los conflictos de interés. Se crearon también organismos anticorrupción aplicando los valores administrativos (Hood, 2011) de *lambda*, *theta* y *sigma*, a fin de formar ambientes institucionales más probos, responsables y cuidadosos de los recursos públicos, lo cual significó revalorar la importancia del dinero público para que no sea objeto de malversación y despilfarro.

La estrategia que se adopta para reestructurar el tamaño administrativo y exponencial del Estado se apoya en las propuestas de la *nueva gerencia pública* (Hood, 2011), al proclamar la adopción del patrón postburocrático (Barzelay, 1999), que tienen como eje la adaptación, la agilidad, innovación, la productividad, la medición y la evaluación de los elementos que concurren en el servicio público, visualizados con la óptica de la vida democrática (Chudnovsky, 2018). Se trata en este caso, de reajustar con políticas liberales la relación de la sociedad, los ciudadanos, los mercados y las organizaciones civiles para abrir una senda que garantice que el Estado no se aleje ni sobreponga a las áreas diversas de la sociedad civil, sino que se asuma como institución confiable, cercana, efectiva y coordinada con las organizaciones de la sociedad en materia de problemas sociales y productivos, a fin de erradicarlos de manera cooperativa y regulada.

Nueva gobernanza

El auge de la nueva gobernanza es más visible en la década de 1990. Se tomó conciencia sobre la importancia de promover cambios institucionales. La nueva gobernanza significa que las libertades civiles y políticas recuperan su ejercicio sin trabas ni vigilancia burocrática

omnipresente dado que obstruyeron el funcionamiento de las actividades económicas y las prácticas políticas *de facto* (Aguilar, 2006). Esta corriente implicó que las prácticas del gobierno deben tener nuevos asideros, iniciando por el reconocimiento de que la vida privada y la vida pública no deben ser obstruidas con la implementación de políticas gubernamentales avasalladoras y vetustas (Mariñez, 2017).

En cambio, se postulan formas de cooperación, interacción y corresponsabilidad para enfrentar los desafíos de los problemas públicos con base en relaciones de colaboración con la sociedad civil y actores no gubernamentales que tienen presencia y capacidades para ser núcleos emprendedores y abastecedores de bienes y servicios en el espacio público para llevar a cabo la producción y distribución de los bienes y servicios públicos (Mariñez, 2017). Esto implica que el ejercicio del gobierno y la acción de gobernar tienen que desarrollarse en ambientes de interacción (Kooiman, 2005), coordinación, corresponsabilidad y colaboración. De este modo, gobernar como ejercicio del poder tiene que ser más abierto y colaborativo, lo cual supone que la sociedad y los ciudadanos no están dispuestos a enajenar ámbitos de acción (Mayntz, 2001), menos libertades y derechos en favor del leviatán estatal. La nueva gobernanza incentiva lo privado y lo público bajo la óptica de políticas públicas colaborativas y organizadas en redes (Porrás, 2016).

El paradigma del Estado “que todo lo sabe” y “que todo lo puede” es inviable en la sociedad del conocimiento (Cabrero, Carreón y Guajardo, 2020), la cual se caracteriza por la existencia de la inteligencia colectiva que tiene capacidades, iniciativas y propuestas múltiples para elaborar planteamientos de política pública que contribuyan a mejorar los procesos de gobernar. En este caso, el abordaje de los problemas complejos (*wicked*) puede hacerse con mejores elementos de respuesta, mejor calidad de la información sobre los mismos y con la utilización de tecnologías sociales que tienen su anclaje en la existencia de las redes y grupos sociales. Desde el momento que el conocimiento sobre los asuntos, los problemas y las soluciones de carácter público es amplio y diversificado, es factible que las decisiones y acciones públicas tengan mejor elaboración, sustento y ejecución, dado que se nutren no sólo del conocimiento, sino del intercambio de opiniones, a efecto de estimular los procesos de aprendizaje social que son fundamentales para formar el valor público. Esto es factible en la medida que el intercambio de información y el conocimiento entre el Estado y los actores de la sociedad civil es fruto de interacciones, bases de datos compartidas, estudios conjuntos, soluciones dialogadas y el aprovechamiento de los recursos escasos valorados mejor de este modo, la importancia de la relación costo-beneficio en materia de política pública para no incurrir ni reproducir errores que combinaban amplias expectativas sociales y compromisos clientelares que refuerzan las relaciones de tutela y control vertical del poder. Se transita en este caso de las “soluciones correctas” que responden a la visión del pensamiento lineal-desarrollo de capacidades algorítmicas —a la soluciones dialogadas, deliberativas y discernidas-capacidades argumentativas— a fin de trascender la lógica de lo apropiado (March y Olsen, 1997) e

incursionar por la exploración de opciones, alternativas y rutas de acción que sean fruto de procesos dialógicos y de la cabal distinción entre datos, información y conocimiento para mejorar significativamente la toma de las decisiones relacionadas con las políticas públicas y la administración de los servicios universales a cargo del Estado.

Gobernanza y cambios institucionales

Un saldo favorable de la nueva gobernanza consiste en que el poder del Estado ingresa a formas de control democrático más efectivas, dado que se alimentan de la savia ciudadana, ingrediente fundamental para robustecer la vida de las democracias. Esto significa que el poder de Estado no debe concebirse más en la idea de aparato de poder —oficinas, procedimientos, prácticas de sistemas de vigilancia sobre los ciudadanos, información reservada, secretos de Estado y personal que se encarga de vigilar e incluso espiar a los ciudadanos—, ya que origina distancias injustificadas respecto de la sociedad y los ciudadanos, sino que debe ser regulado con prácticas vinculadas a la responsabilidad y la eficacia de modo progresivo. La nueva gobernanza, al proteger a los ciudadanos ante el Estado y propiciar un ambiente de colaboración entre él y la sociedad, abre la posibilidad de que el ejercicio del gobierno tenga más contrapesos y formas de vigilancia que redunden en una racionalidad más creíble y eficaz.

La erradicación de prácticas fundadas en el secreto, la opacidad, el hermetismo y lo inaccesible evitan que el Estado sea un centro amurallado, protegido por caparazones administrativos y burocráticos. Con la nueva gobernanza el Estado tiene que ser valorado en la lógica del Estado de derecho (Hayek, 1993), dado que es la institución más desarrollada para que la sociedad civil, entendida e integrada por ciudadanos, tengan confianza en el desempeño de las autoridades electas y designadas. De ahí que el Estado, desde la nueva gobernanza, incorpora valores democráticos —control y vigilancia— y los convierte en normas, políticas, procedimientos, tiempos y prácticas con sentido de funcionalidad para evitar su alejamiento de las normas institucionales y da paso a cambios de envergadura para abrirlo y vigilarlo mediante controles más efectivos. Un Estado integrado por controles frágiles desgasta su poder al considerar que no hay nada que explicar en relación a lo que hace o deja de hacer, cuando en las democracias no explicar lo que realiza la autoridad, abre la puerta a la tentativa de instaurar un gobierno quebrantado en su carácter representativo, con lo cual se acerca a la práctica de valores autoritarios, que son inaceptables para la vida republicana. Un Estado que opta por la vigilancia sobre lo que lleva a cabo, no cierra la puerta a los ciudadanos para que lo conozcan y puedan evaluar su desempeño. Un Estado que toma decisiones y aplica recursos públicos sin enfatizar la valoración y justificación de lo que hace, queda girando en su propio eje, sin opción de corregir y mejorar lo que lleva a cabo en cuanto compromisos vinculados a los objetivos y metas de política pública que debe cumplir.

La nueva gobernanza implica en consecuencia, nuevas condiciones de vida para identificar cómo gobierna el Estado y cómo el ejercicio de gobernar se lleva a cabo considerando que hay otros poderes en la sociedad que interactúan con el propio Estado (Zaremborg y Martínez, 2021), vía la regulación y las tareas relacionadas con la coordinación y cooperación de actividades encaminadas al cumplimiento de las metas que sustentan los objetivos del desarrollo económico, sobre la base del proceso de gobernar (Aguilar, 2013).

En este sentido, existen tres instrumentos para situar las nuevas condiciones de vida del Estado contemporáneo que concretan el cambio institucional (North, 1993): transparencia, rendición de cuentas y evaluación pública. Estos instrumentos responden a su desarrollo institucional, el cual procura potenciar la calidad de la vida democrática y lograr que el poder estatal no sea adverso a la sociedad, sino que genere confianza con su desempeño para lograr que la economía de mercado, la eficacia de las políticas públicas y la administración de los servicios públicos tengan su mejor rendimiento y dar paso de esa manera, a la prosperidad pública mediante la vigencia de controles democráticos.

- *Transparencia*: es factible que el Estado no sólo sea conocido como derecho irrefutable que tienen los individuos, sino que no sea la entidad que tiene a su cargo el monopolio de la información pública para favorecer ambientes de hermetismo. Que la información se conozca, analice, explique y evalúe propiciando condiciones de mayor aceptación en favor de las instituciones gubernamentales. En la medida que el Estado se ubica en la óptica de la transparencia, significa que hay menor riesgo de que abuse del poder y que se niegue información a los ciudadanos sobre el modo en que actúa. La transparencia es una política pública que tiene dos postulados claves: derecho de acceso a la información y el principio de máxima publicidad. Este binomio es la base para que la transparencia como política pública garantice que tienen los ciudadanos el derecho de conocer y que sean informados por parte de la autoridad de lo que lleva a cabo. Como política pública, la transparencia constituye la defensa de los ciudadanos ante el Estado en un punto: que no sea una entidad cerrada a los ojos de los ciudadanos y menos al escrutinio que le corresponde como derecho político. Es condición fundamental para que las democracias se desarrollen con calidad institucional ya que el Estado, en concreto —con los servidores públicos, las agencias, las políticas públicas, los servicios públicos, los planes, los programas y los procesos de implementación, tiene incidencia cotidiana y continúa en la vida privada y pública— motivo por el cual la transparencia es la vía para que sus tareas sean conocidas y valoradas por todos en términos de costos y beneficios. La transparencia en ese sentido posibilita que el Estado sea más abierto y manifiesto a los ciudadanos, los mercados y las organizaciones sociales.
- *Rendición de cuentas*: El control del poder, por su parte, vértice medular en la vida democrática, tiene en la rendición de cuentas la ventaja de concretarse para evitar

abusos, irresponsabilidad, omisión o la utilización deficiente o dañina de los recursos públicos que, llegan a estancar a los países cuando no se actúa con base en las normas y procedimientos que lo definen como un sistema de alertas para evitar que el poder estatal genere costos negativos en la vida de la sociedad civil. La rendición de cuentas es senda para evitar que los dirigentes y administradores de lo público decidan y actúen con autonomías indebidamente concebidas en los cenáculos del poder, tiene como ámbito el control (Schelder, 2005) de las agencias del estado. El control democrático, exige a los responsables de la conducción del Estado cuentas claras sobre cómo gobiernan y administran la vida en común, donde interactúan personas, grupos, organizaciones, autoridades y el ciudadano de manera regular y de ese modo es ángulo determinante para que la sociedad y el Estado tengan fórmulas de acercamiento, comunicación, diálogo y corresponsabilidad que permitan que el gobierno en la democracia no sea de camarillas, sino de autoridades responsables y abiertas a los procesos de deliberación. Gobernar en el Estado de derecho implica que el control del poder no es un enunciado, sino todo un sistema de control y vigilancia en favor de los ciudadanos. Las democracias se desarrollan mejor cuando el ejercicio del poder tiene como garantía republicana que las autoridades estatales son responsables ante los ciudadanos y de ese modo la interdependencia entre la sociedad, los propios ciudadanos y el Estado favorece que la vida institucional es el medio para que las esferas privadas y públicas tengan un desempeño efectivo y progresivo en favor del hogar común de los ciudadanos: la vida democrática.

- *Evaluación*; es un ejercicio indispensable para conocer con objetividad e imparcialidad el desempeño de la autoridad pública (Weiss, 2015). Es una práctica que en la democracia es infranqueable y permite que la comunidad civil y política ingrese a procesos de aprendizajes útiles para mejorar al Estado y así dar cauce a etapas de desarrollo más efectivo y justo. La evaluación es un ejercicio dialógico, deliberativo y argumentado que tiene como finalidad examinar lo realizado, valorarlo para mejorarlo, aprender de los errores y lograr acopio de experiencias acumuladas para que germine la memoria institucional luego de conocer a fondo tanto el desempeño de los resultados y la capacidad efectiva para gobernar y administrar la vida en común.

Procesos de construcción de políticas de transparencia en gobiernos locales

Los casos de estudio —Jalisco y Guanajuato— analizados desde el ángulo de la transparencia focalizada en el sentido y alcance de la gobernanza refieren a condiciones políticas que acreditan un nuevo patrón de gobernar, distante de las prácticas de la centralización, verticalidad y burocratización que caracterizaron estilos de gobierno en los cuales los gobiernos

locales se valoraban como niveles. La política de transparencia se ejerce en ámbitos institucionales que acreditan la recuperación de lo local como expresión organizada de cómo el ejercicio del poder reúne condiciones más idóneas para llevar a cabo la gestión institucional de la misma. Lo anterior es el puente que conecta el final del fundamento teórico con el inicio del tema específico.

Guanajuato

Contexto

Guanajuato tiene una historia política en la cual la oposición generó una transformación social con espíritu combativo por la defensa soberana del federalismo contra el centralismo político que se desarrolló en los años noventa con el afán de dirigir proyectos estatales propios y dar rumbo a las necesidades locales. Su historia cargada de irrupciones políticas llevó a la sociedad guanajuatense a construir un entramado social democrático crítico y exigente basado en la participación (Rionda, 1996) conducida por liderazgos empresariales, como fue la candidatura de Vicente Fox a la gubernatura del estado en 1991, que fue respaldada por Manuel Clouthier quien seguía en lucha política por la defensa de la democracia, luego del fraude electoral de 1989.

El proceso de construcción de la transparencia en Guanajuato tuvo reticencias políticas, la iniciativa de Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública que se discutió en el Congreso se presentó en 2002 y un año después se publicó (Gobierno del Estado de Guanajuato, 2003) la Ley de Acceso a la Información Pública para el Estado y los Municipios de Guanajuato que dio a luz al Instituto de Acceso a la Información Pública para el Estado de Guanajuato (IACIP) comenzando labores en 2004. Ese año inició el funcionamiento del Sistema Estatal de Solicitudes de Información (SESI), que fue el primer sistema electrónico en la República que puso en práctica el uso de la innovación tecnológica para presentar solicitudes de acceso a la información e impugnaciones vía electrónica. La implementación de prácticas de vanguardia en comunicación sobre acciones de transparencia mereció el reconocimiento de los sectores social y privado hacia el Poder Ejecutivo del estado (IACIP, 2007). Los resultados de la operación del SESI tuvieron la aprobación de la sociedad al presentar un mayor número de solicitudes vía electrónica en el primer año, 380 en comparación con las 64 solicitudes presenciales recibidas (IACIP, 2010). Otro de los avances de la política de transparencia local deviene del trabajo legislativo en materia de archivos, que es complemento del derecho a la información (Merino, 2014) pues se requiere una adecuada organización de la información para ponerla a disposición de la ciudadanía y asegurar que se conozca la verdad de lo que le importa saber a la gente.

También evolucionó el desarrollo de la transparencia en los poderes con la firma de la declaratoria de implementación de Gobierno Abierto de 2017, con esta medida se formó un entramado institucional de diálogo entre la ciudadanía y el gobierno que tiene sustento en un modelo de gobernar diáfano, a través de la intervención social en los quehaceres públicos. Es decir, en términos de participación ciudadana y gobierno abierto hay un avance derivado de las prácticas de transparencia que se refleja una deliberación entre representantes de los poderes, municipio de León, organismos de la sociedad civil representados por la Asociación Mexicana de Mujeres Empresarias, Urban Garden, Universidad de Guanajuato y el IACIP con el fin de crear un Plan de Acción Local (IACIP, 2018).

Como resultado de los mencionados esfuerzos de colaboración público-social se generan formas de gobernar dinámicas (Kooiman, 2003) que definen las interacciones al involucrar la participación social como elemento indispensable de una buena gobernación a fin de establecer gobiernos cercanos a la sociedad.

Guanajuato ha logrado avances en materia de transparencia y colaboración pública-social, pues a inicios de 2022 se alcanzaron dos objetivos sociales de gobernanza: 1) se desarrollaron mesas de trabajo gubernamentales con sociedad civil basadas en transparencia, rendición de cuentas, participación ciudadana e innovación y 2) la adopción de una declaratoria basada en un modelo de gobernanza municipal que apunta a la integración de la participación ciudadana a las decisiones públicas sobre transparencia en 41 de los 46 municipios del estado.

Jalisco

Antecedentes de la transparencia

En la década de 1990, Jalisco experimentó cambios en los procesos políticos que exigían vivir una democracia real y mecanismos para vigilar al gobierno local. El hartazgo social por el autoritarismo de gobernadores priístas entre 1989 y 1995 (Gallardo, 2007) generó movilizaciones de empresarios y clase media que estaban insatisfechos por el fraude de las elecciones federales de 1988 lo que derivó en trazar los primeros esfuerzos por llamar al gobierno estatal y a los municipios a la rendición de cuentas, así como a transparentar sus acciones.

Ejemplo del ahínco ciudadano por la defensa de la democracia la encabezó el Círculo de Mujeres por México y para México al generar interacciones con funcionarios de alto nivel. También el Grupo Cívico de Apoyo al Cambio, Alianza Fuerza de Opinión Pública y Una Sola Voz, reclamaron garantías al derecho de participación social y de contraloría ciudadana, solicitando información sobre presupuestos y programas realizados por las autoridades (Gallardo, 2007). Los orígenes de la transparencia en Jalisco dibujaron una gobernanza incipiente con la participación de grupos sociales y empresariales deseosos de gozar de prácticas

democráticas en el ámbito estatal y nacional que abonaron a la transformación de la relación entre gobierno y ciudadanos.

La construcción de la transparencia

La Ley de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco estableció los primeros reglamentos y alcances sobre el derecho de acceso a la información gubernamental; aunque, la existencia de la ley no fue suficiente para tutelar el derecho a recibir información pública, mucho menos a cargo de un órgano independiente. La relevancia de la ley consistió en dar un paso definitorio en la política de transparencia al modificar los procesos de gobernar y el rol de la autoridad frente a la sociedad que demandaba información con relación al manejo que se tiene de la información en manos de autoridades, contribuyendo a fortalecer la gestión social en democracia mediante controles democráticos que funcionan de abajo hacia arriba.

Otro esfuerzo normativo deriva de la creación del Sistema Estatal de Documentación de Archivos Públicos (SEDAP) en 2003, encargado de coordinar, agilizar y regular la información de archivos históricos y generales de los poderes estatales y municipales. Los obstáculos administrativos limitaron el acceso y la organización de la información pública (Fernández, 2008), pero sirvió para poner en marcha mecanismos de transparencia que se robustecieron con la creación del Instituto de Transparencia, Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Jalisco (ITEI) en el 2005 (Gobierno de Jalisco, 2003).

Al cabo del primer año de trabajo del ITEI recibieron 3 482 solicitudes y 343 recursos de revisión (ITEI Jal, 2006). Además, se crearon reglas que contribuyeron a la institucionalización de procesos sobre el acceso a la información y mecanismos de inconformidad ante el incumplimiento de las autoridades. También se establecieron lineamientos de aplicación de sanciones y lo más importante es que se dio autonomía a un órgano dirigido por ciudadanos que es responsable de llamar a cuentas a las autoridades para garantizar el derecho de los individuos a estar informados sobre las acciones de su gobierno.

El proceso de construcción de la transparencia ha sorteado obstáculos jurídicos y políticos e intentos de regresiones que han sido frenadas por organizaciones locales y cámaras de comercio (Gómez, 2007). La transparencia en Jalisco fue ganando espacio político y social hasta lograr la ampliación de sujetos obligados como el Colegio de Notarios. Otra ventaja es que la selección de consejeros de transparencia la hace un Consejo consultivo que reúne a representantes de organismos privados, universidades y sociedad civil.

Desde 2013 se fortaleció el andamiaje jurídico con la reforma a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios que marcó una transición hacia una etapa política de mayor transparencia, caracterizada por el uso de la tecnología y plataformas de divulgación de datos que han mejorado las formas de comunicación

con la ciudadanía impulsando convenios entre autoridades y el ITEI. Esta vía contempla comunicación directa entre autoridades y sociedad mediante vías digitales como Whatsapp y promoción de la cultura de la transparencia a través de un podcast del ITEI en la plataforma Spotify, llamado Transparencia a Voces.

Resultados de transparencia: Guanajuato y Jalisco

Guanajuato presenta resultados eficaces en sus prácticas de transparencia (CIDE, 2022) que arrojan información sobre el cumplimiento de los 72 sujetos obligados que recibieron un total de 34,096 solicitudes de información y protección de datos personales (IACIP, 2022). La comunicación entre los poderes del estado y la sociedad se da por plataformas digitales como Twitter, Facebook, Instagram y Whatsapp, aspecto que favorece la interacción social con los ciudadanos.

Jalisco es la entidad con el mayor número de sujetos obligados, con un total de 605; en 2022 recibió 186 317 solicitudes de información, más solicitudes que las recibidas por la Federación, (ITEI Jal, 2022) tiene un acumulado de 1 048 512 solicitudes y cuenta con el mayor número de registros de información pública cargados a la Plataforma Nacional de Transparencia con un total de 3 053 971 814.

En ambos estados la transparencia de los poderes se hace mediante plataformas digitales y las solicitudes de información presentadas vía electrónica supera 90 %. Aunque las solicitudes de acceso a la información están sectorizadas, principalmente en grupos académicos y empresariales (IACIP, 2022; ITEI, 2022).

Cuadro 1
Legislaciones locales sobre transparencia

Estado	Leyes
Guanajuato	Ley de Acceso a la Información Pública para el Estado de Guanajuato
	Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados para el Estado de Guanajuato
	Ley de Archivos del Estado de Guanajuato
Jalisco	Ley de Acceso a la Información Pública para el Estado y los Municipios de Jalisco
	Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados para el Estado de Jalisco y sus Municipios
	Ley de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios

Fuente: elaboración propia.

La construcción de los marcos normativos narra un largo proceso de evolución y mejora de la transparencia que impulsa cambios institucionales y nuevas dinámicas de colaboración social. Estas legislaciones refuerzan los mecanismos de transparencia que atraviesan las burocracias para transformarlas en espacios abiertos a la ciudadanía.

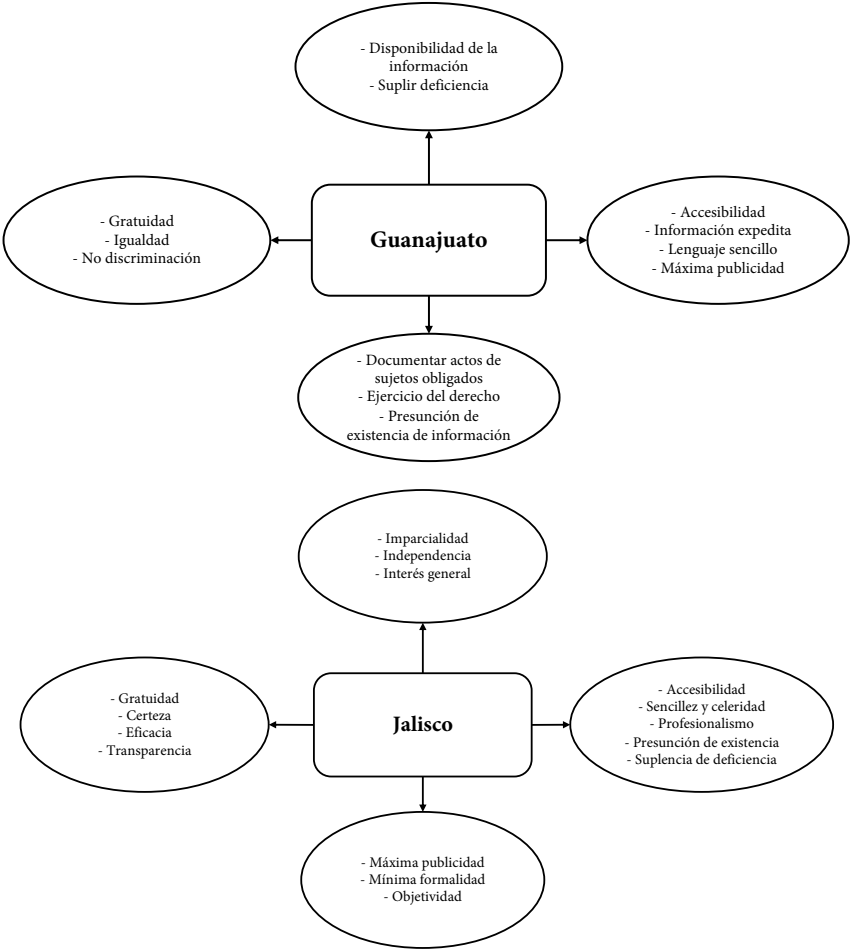
Cuadro 2
Aspectos relevantes del diseño de transparencia en leyes locales

Estado	Plazo previsto para dar respuesta al solicitante	Prórroga	Plazo para notificar al solicitante en caso de faltantes	Periodo de reserva de la información	Tiempo promedio de respuesta*	Sanciones administrativas contempladas en la ley	Sanciones impuestas en 2022
Guanajuato	5 días hábiles	3 días hábiles	5 días hábiles	5 años Ampliación 5 años adicionales	6.3 días	Amonestación pública y multa equivalente al monto de ciento cincuenta hasta mil quinientas veces la UMA.	14 amonestaciones públicas. 3 multas.
Jalisco	8 días hábiles	0	2 días hábiles	5 años	8.3 días	Multa de cien a mil quinientas veces el valor diario de la UMA.	253 amonestaciones públicas. 47 multas. 4 arrestos administrativos.

* El tiempo estimado de respuesta es el valorado por la Métrica de Gobierno Abierto 2021.
Fuente: elaboración propia.

Guanajuato y Jalisco son las entidades con mayor eficiencia (CIDE, 2022) y capacidad técnica en los tiempos establecidos de respuesta a las solicitudes incluso frente a la legislación federal que contempla 20 días para que el sujeto obligado responda y una prórroga de 10 días (Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, 2021). Las reglas y procedimientos de coerción administrativa se han fortalecido con la implementación de sanciones. En Jalisco destaca normativamente: 1) que no se contempla la prórroga y 2) las respuestas referentes a la salud del solicitante y expedientes médicos solicitados por los pacientes se deben otorgar en un plazo menor de tiempo que el resto de solicitudes (Art. 84-2, LTAIPEJM).

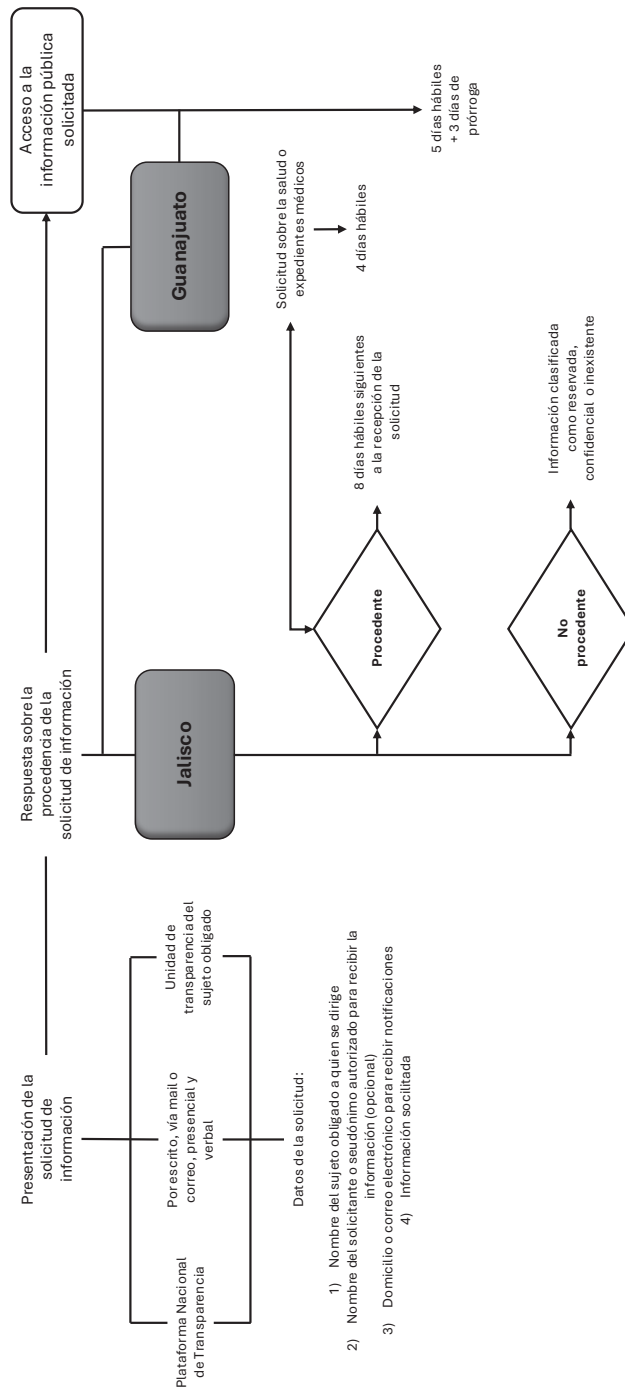
Diagrama 1
Principios rectores sobre transparencia y acceso a la información pública



Fuente: elaboración propia con base en leyes locales de acceso a la información pública.

Los principios de transparencia establecidos en Guanajuato (Arts. 9-22 Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Guanajuato) y Jalisco (Art. 5, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios) dan valor al principio de accesibilidad a la información con lenguaje sencillo, esto favorece el alcance de resultados sociales.

Diagrama 2
 Procedimiento simplificado de acceso a la información



Fuente: elaboración propia.

El procedimiento de acceso a la información contempla el registro de solicitudes electrónicas o presenciales, está orientado a que la información fluya de arriba abajo y a establecer interacciones con múltiples y dispersos centros de poder. En términos de la gobernanza alude al quién y cómo se accede a la información, garantizando la universalidad, accesibilidad, igualdad y no discriminación.

Cuadro 3
Órganos locales garantes de la transparencia

Estado	Órgano local de transparencia	Año de fundación	Comisionados
Guanajuato	IACIP	2004	3
Jalisco	ITEI	2005	3

Fuente: elaboración propia.

El IACIP e ITEI fueron pioneros en vigilar las garantías del derecho ciudadano a la información pública en México. Son actores clave de un modelo bidireccional (Kooiman, 2003) que reemplaza las decisiones centralizadas por colaboraciones que enriquecen el andamiaje institucional de la transparencia. Sus funciones son evaluar el cumplimiento de transparencia de los sujetos obligados a través de sus portales de internet, promover la cultura de la transparencia y garantizar la protección de datos personales. Su rol de vigilar, ejercer mecanismos de control y sanción para combatir las resistencias políticas y burocráticas por mantener la secrecía de la información es elemental en la marcha de la transparencia.

Indicadores de desempeño y evaluación

Los resultados de transparencia en Guanajuato y Jalisco presentan asimetrías cuantitativas, aun cuando cualitativamente comparten valores, principios y una construcción alineada de temporalidad en la creación de sus leyes y órganos de transparencia. El periodo de evaluación reportado por el IACIP comprende del 1 de noviembre de 2021 al 31 de octubre de 2022, mientras que el Informe del ITEI abarca del 1 de enero al 31 de diciembre de 2022.

La asimetría en el universo de sujetos obligados afecta el número de solicitudes recibidas en cada entidad.² Los ciudadanos usan el recurso de revisión y acuden ante los órganos garantes a fin de hacer valer su derecho cuando les niegan la información. Desde la gobernanza implica un

² Los datos sobre el número de solicitudes encontradas en los informes del IACIP e ITEI no coinciden con los datos de la Métrica 2021 del CIDE.

valor del conocimiento y la participación social que surge del interés de tomar parte de la vida pública de una manera informada, propiciando gobernar con transparencia (Aguilar, 2006).

Cuadro 4
Indicadores de transparencia en gobiernos locales 2022

Estado	Solicitudes de transparencia y derechos arco	Número de sujetos obligados	Medios de impugnación interpuestos ante órgano local	Recursos de inconformidad ante el INAI
Guanajuato	34 096	72	2 538	6
Jalisco	186 317	605	8 648	32

Fuente: elaboración propia con base en los resultados de los órganos locales de transparencia.

Cuadro 5
Resultados de verificaciones de transparencia

Estado	Verificaciones	Verificación inicial	Resultados finales
Guanajuato	288 de oficio, 96 por denuncia	86.76 %	92.38 %
Jalisco	59 aleatorias	6 = 100 %, 53 = incumple	67.36 % ³

Fuente: e laboración propia a partir de informes de resultados de IACIP e ITEI.

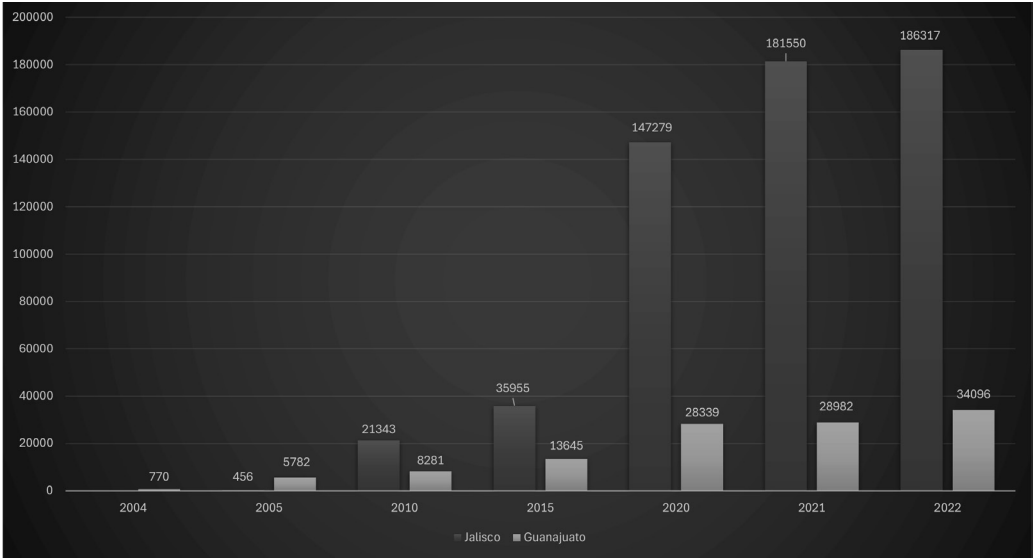
Es importante el rol de vigilancia de los órganos garantes, ya que l a cultura organizacional sobre transparencia en Jalisco no esta consolidada, únicamente 6 sujetos cumplieron en su totalidad con sus obligaciones de transparencia (ITEI, 2022) y el cumplimiento aumenta con la intervención del ITEI. Se sugiere trazar una ruta de acción de mayor colaboración con las autoridades y reforzar las capacitaciones para asegurar más transparencia.

Los resultados de la cultura de transparencia se obtienen de dividir el número de solicitudes de información anuales entre el número de habitantes (INEGI, 2020). En Guanajuato, para el año 2020, de cada 100 mil habitantes se presentaron 450 solicitudes de información y en Jalisco, de cada 100 mil habitantes, hubo 1760 solicitudes de información.

Hay una apropiación ciudadana del derecho a saber lo que hacen los poderes. De acuerdo con el IACIP, en 2007 los poderes en Guanajuato recibieron 35 % del total de solicitudes (IACIP, 2007) y en 2010 33 % (IACIP, 2010). En Jalisco, en 2020, el total de solicitudes a los poderes representó 34 % del total de ese año (IACIP, 2021).

³ Los resultados de vigilancia de la verificación de 2022 a sujetos obligados que incumplieron no están disponibles. Con acceso marzo de 2023.

Gráfica 1
Comparativo histórico de solicitudes de transparencia en gobiernos locales



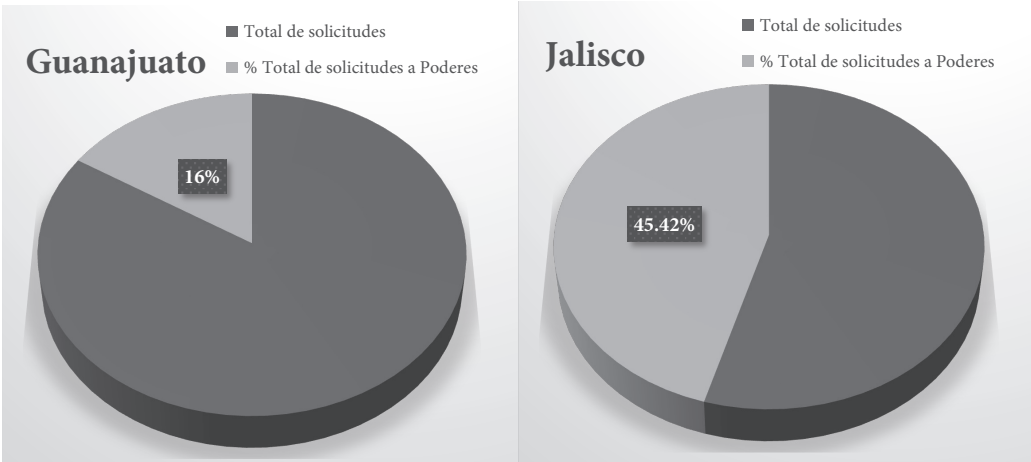
Fuente: elaboración propia con base en informes del ITEI e IACIP.

Cuadro 6
Desglose de solicitudes de acceso a la información recibidas por rama de gobierno en 2022

Estado	Ejecutivo	Legislativo	Judicial	Total
Guanajuato	3 625	711	1 032	5 368
Jalisco	81 266	1 077	2 277	84 620

Fuente: elaboración propia con base en los informes de resultados de los órganos locales de transparencia.

Gráfica 2
Proporción de solicitudes recibidas por los poderes



Fuente: elaboración propia.

Cuadro 7
Cumplimiento de transparencia en poderes

Estado	Ejecutivo	Legislativo	Judicial
Guanajuato			
01/07/2021 - 30/09/2021	100 %	100 %	100 %
01/10/2021 - 31/12/2021	99.8 %	100 %	100 %
01/01/2022 - 31/03/2022	94.64 %	91.7 %	100 %
01/04/2022 - 30/06/2022	0 %	95.42 %	0 %
Jalisco	ND	ND	Verificación 86.09 Vigilancia 100

Fuente: elaboración propia con base en Informe ITEI y Sistema de Verificación de Obligaciones de Transparencia y Comunicación con los Sujetos Obligados.

Se confirma que los poderes cumplen sus obligaciones de transparencia luego del seguimiento de las verificaciones de los órganos locales garantes. El mayor cumplimiento asimilado es del Poder Judicial. Los órganos de transparencia ejercen control democrático que garantiza el derecho de acceso a la información.

Cuadro 8

Recursos de revisión en materia de acceso a la información recibidos por cada poder

Estado	Ejecutivo	Legislativo	Judicial
Guanajuato	165	62	27
Jalisco	741	93	137

Fuente: elaboración propia con base en datos de IACIP e ITEI.

Guanajuato registró 2 224 solicitudes de recursos de revisión ante el IACIP en 2022, de ellas 254 corresponden a los poderes, siendo el Poder Ejecutivo el segundo sujeto obligado que más impugnaciones recibió. En Jalisco, el pleno del ITEI aceptó 6 238 solicitudes de los cuales 971 corresponden a los poderes.

Conclusiones

La transparencia, se caracteriza por ser pieza clave en la generación de reformas institucionales que dan como resultado nuevas interacciones entre la sociedad y el Estado. Su objetivo es luchar contra todo tipo de *arcanas*, es decir, contra toda concepción y ejercicio del poder contrario a la legitimidad y validez de las normas democráticas que se apoyan en la cultura del secreto.

En México, la transparencia ha vencido de manera incremental al secreto de Estado. Ha logrado remover las prácticas borbónicas del poder que tienden hacia la no publicidad ni divulgación de lo que llevan a cabo el gobierno y la administración pública. Ha logrado que los asuntos del Estado, que corresponde al gobierno y la administración pública concretar, sean objeto de conocimiento desde la visión de las políticas públicas y regulados por una diversidad de reglas que tienen como objetivo que lo público del Estado no sea una quimera, sino la suma de materializaciones que dan sentido a las decisiones y acciones del poder público.

Conviene destacar que los gobiernos locales han reivindicado la transparencia en condiciones en las cuales prevalecen poderes fácticos que se oponen a que los asuntos de gobierno no tengan como referente las luces del control, la vigilancia y la transparencia.

El análisis de la transparencia en Guanajuato y Jalisco muestra que, en ambos estados, el proceso es el resultado de un esfuerzo conjunto de actores sociales y privados que han trabajado con autoridades para cocrear la política de transparencia, que es un antídoto efectivo para transitar de la opacidad a la luz de lo que realizan las autoridades. Tienen en común que las reglas imponen sanciones con alcances de hasta 1 500 UMAs diarias, lo que da capacidad a los órganos locales garantes de ejercer coacción administrativa frente a los sujetos obligados que incumplen con sus deberes de transparencia. En Guanajuato, los resultados

de la transparencia destacan por la eficacia de acceso a la información en relación con el resto de la Federación. Además, la plenitud de acceso a la información esta basada tanto en el control y vigilancia hacia los poderes a cargo del IACIP como en el incremento anual en las solicitudes de información que ascendió 17 % en 2022 respecto al 2021. La plenitud del derecho a conocer la verdad se mide mediante el número de impugnaciones presentadas (2 482) ante el IACIP, de las cuales 1 664 otorgaron la salvaguarda del derecho de acceso a la información al solicitante. El cumplimiento de la transparencia activa de los poderes en Guanajuato es de 81.79 %. En Guanajuato y Jalisco los poderes cumplen con sus obligaciones de transparencia, sin embargo, esto ocurre hasta que son vigilados por el órgano garante local y obligados a publicar la información que especifica la ley como transparencia activa.

La hipótesis se comprueba porque el nivel de transparencia activa en ambos estados produce cambios sociales y políticos en la manera en que se relaciona la autoridad con los ciudadanos, esto propicia el desarrollo de mecanismos de colaboración social que genera transformaciones democráticas para avanzar a estados más abiertos, innovadores y vigilados bajo el control democrático que la transparencia ofrece a la sociedad, generando una mayor calidad de la democracia en la medida en que se abren canales de participación social y se rompe con los secretos del Estado.

Las primeras innovaciones sobre impugnaciones de solicitudes de acceso a la información se deben al impulso de Guanajuato que fue la primera entidad en aceptar el proceso vía electrónica. Esto provocó una transformación para el resto del país que influyó en la forma de solicitar información y en institucionalizar la comunicación horizontal entre autoridades y la sociedad por medios digitales. Otros esfuerzos de innovación se observan con la apertura de los gobiernos locales para fomentar el diálogo con actores sociales, en Guanajuato mediante el acuerdo de Gobierno abierto y en Jalisco como resultado de una práctica consuetudinaria que involucra a empresarios y sociedad civil en colaboración con las autoridades para validar el derecho a saber, así como los esfuerzos para divulgar la importancia de la transparencia por medios masivos; por ejemplo, en Spotify y plataformas digitales.

Las limitantes de la transparencia en Guanajuato y Jalisco es que no existe un anclaje organizacional para la implementación de la cultura de la transparencia proactiva para combatir prácticas de secrecía. Las principales limitantes son: 1) la transparencia y el derecho de acceso a la información son detonadores del cambio político en los marcos de la democracia, falta incentivar el diseño de conversatorios para acercar a los ciudadanos con las autoridades; 2) la comunicación entre los ciudadanos y las autoridades debe contribuir a la existencia de gobiernos más abiertos, con una gestión pública más democrática; 3) una vez que se avanza por la senda de la transparencia y el derecho de acceso a la información, hay que evitar que el lenguaje burocrático inhiba los logros del lenguaje ciudadano con medidas administrativas; 4) la transparencia no alcanza a señalar las fallas sobre el proceso de

toma de decisiones de los órganos de gobierno, y 5) la contribución del debate público sobre el desempeño del gobierno es parcial.

Otra limitante se focaliza en que las estrategias de divulgación que emplean los poderes en redes sociales pierde trascendencia para gran parte de la población porque no llegan a difundir proactivamente información de interés público, limitandose a emitir transmisiones de trabajos legislativos o judiciales en vivo, que por su naturaleza se alejan de un lenguaje sencillo. Asimismo, la actualización de la información en redes sociales es espaciada, lo que causa desinterés social. En Jalisco, la ventaja más evidente se encuentra en el alcance de 186 317 solicitudes en 2022, de las cuales 45.42 % se dirigieron a los poderes del estado. Otra ventaja que muestra la plenitud del acceso a la información es la eficacia en la respuesta a los solicitantes, en un máximo de 8 días.

Algunas limitaciones de la transparencia en Jalisco ocurren por fallas de los sujetos obligados, por ejemplo, cuando la información no se entrega, no es la solicitada o la calidad de la información que se entrega a los solicitantes es ineficiente. De ahí que los recursos de revisión, en 2022 ascendieron a 8 648 solicitudes interpuestas ante el ITEI. El problema es normativo y deriva del diseño legal que justifica la inexistencia de la información, principal razón por la que se niega información y que alcanza 20 039 respuestas en dicha categoría (ITEI, 2022). La inexistencia de información es una falla grave que contrapone el deber de los sujetos obligados a generar información derivada de sus competencias y funciones sobre las acciones que realizan y deben ser documentadas.

El balance de la transparencia en Guanajuato y Jalisco infiere que el poder público está vigilado y controlado, esto significa que la oportunidad para actuar distante de la publicidad y escrutinio de los ciudadanos se reduce en la medida que la vida cívica es participativa y exigente de lo que hace la autoridad.

Propuestas

Para finalizar este apartado de conclusiones, exponemos las propuestas para superar las restricciones del diseño:

- 1) Mejorar la relación funcional entre el diseño y la implementación de las políticas de transparencia a fin de potenciar la calidad institucional con las respuestas del gobierno y garantizar el derecho a saber de manera universal.
- 2) Diseñar un sistema de monitoreo en tiempo real que permita la captura de datos e información que abone en que el derecho a la información tenga elementos fehacientes en favor de los ciudadanos.

- 3) Que la vigilancia y el control del poder se acompañe mediante instancias de la sociedad civil en la modalidad de observatorios ciudadanos que asuman el compromiso de dar seguimiento metódico al desempeño de las autoridades gubernamentales.
- 4) Efectuar la transparencia bajo el principio de calidad de la información para que los individuos tengan explicaciones amplias sobre el ejercicio público.
- 5) Publicar información de los poderes de manera interoperable a fin de transmitir datos abiertos para dar a conocer las iniciativas de ley, su ejecución y las sanciones o resoluciones judiciales de manera sencilla, amplia y digerible separando contenidos por categorías temáticas.
- 6) Avanzar hacia la democratización de la información mediante infografías y videos cortos documentando en plataformas digitales el trabajo de los poderes locales.
- 7) Fortalecer los mecanismos de participación y colaboración a nivel municipal a través de consejos de transparencia municipales.

Semblanza de autores

HÉCTOR EDUARDO SOTO GUERRERO es doctor en Estudios Sociales con especialidad en Procesos Políticos; sus líneas de investigación son gobernanza, transparencia, calidad de la democracia, políticas públicas y organizaciones sociales. Sus últimas publicaciones son: “Transparencia y gobernanza. Indicadores de la calidad de la democracia en la colaboración de Fundar en la política de transparencia” (2023) *Revista en Estudios En Derecho a La Información*, 1(17); (con Ricardo Uvalle) “Distorsión del derecho de acceso a la información pública” (2024) *Revista en Estudios en Derecho a la Información*, 9(18).

RICARDO UVALLE BERRONES es doctor en Administración Pública por la Universidad Nacional Autónoma de México; sus líneas de investigación son la administración pública, las políticas públicas, las instituciones, la gobernanza, la transparencia y la rendición de cuentas; entre sus publicaciones más recientes se encuentran: “El control del poder en el Estado de derecho: Importancia de los datos en el combate a la corrupción” (2024) *Revista de Rendición de Cuentas* (3); *El desempeño de los Secretariados Técnicos Locales en el marco del Gobierno Abierto: el caso de Jalisco y Zacatecas* (2023) Editorial Gedisa; “Gobierno y Administración Pública” (2023) en José Reynoso Núñez y Diego Valadés, *¿Qué podemos hacer por la democracia?* Ediciones Urano.

Referencias bibliográficas

- Aguilar Villanueva, Luis (2006) *Gobernanza y gestión pública*. Fondo de Cultura Económica.
- Aguilar Villanueva, Luis (2013) *Gobierno y administración pública*. Fondo de Cultura Económica.
- Barzelay, Michael (1999) *Atravesando la burocracia*. Fondo de Cultura Económica.
- Cabrero Mendoza, Enrique; Carreón, Víctor y Miguel Guajardo (2020) *México frente a la sociedad del conocimiento, La difícil transición*. Centro de Investigación y Docencia Económicas/Siglo XXI.
- Cejudo, Guillermo (2011) “La nueva gestión pública. Una introducción al concepto gestión y a la práctica” en Cejudo, Guillermo (coord.) *Nueva gestión pública*. Siglo XXI.
- Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) (2022) *Métrica de Gobierno Abierto 2021*. Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.
- Chudnovsky, Mariana (2018) “De las grandes reformas administrativas a los instrumentos en América Latina” en Dussauge, Mauricio y María del Carmen Pardo (eds.) *De los*

- modelos a los instrumentos de reforma administrativa*. Instituto Nacional de Administración Pública y Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Fernández, María (2008) “Los retos de la organización y transparencia en el Archivo Histórico de Jalisco” *Desacatos* (26): 43-58.
- Gallardo, Luis (2007) *Acción colectiva y construcción de ciudadanía en Jalisco. Los casos del Círculo de Mujeres por México y para México y del Colectivo Voces Unidas*. Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente, tesis de doctorado.
- Gobierno de Guanajuato (2003) *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato* (120).
- Gobierno de Jalisco (2003) *Acuerdo s/n*. Periódico oficial Jalisco, 7 de enero.
- Gómez, Alicia (2007) “Transparencia, democracia y cambio institucional en Jalisco” *Estudios Jaliscienses* (70): 44-55.
- Hayek, Friedrich (1993) *Camino de servidumbre*. Alianza Editorial.
- Hood, Christopher (2011) “¿Una gestión pública para cada momento?” en Cejudo, Guillermo M. (coord.) *Nueva gestión pública*. Siglo XXI.
- IACIP (2007) *Informe Anual de actividades 2007*. Guanajuato: Instituto de Acceso a la Información Pública para el Estado de Guanajuato.
- IACIP (2010) *Informe de Actividades 2009-2010*. Guanajuato: Instituto de Acceso a la Información Pública para el Estado de Guanajuato.
- IACIP (2018) *Décimo quinto informe de actividades*. Guanajuato: Instituto de Acceso a la Información Pública para el Estado de Guanajuato.
- IACIP (2021) *Informe anual de actividades del ejercicio 2020*. Guanajuato: Instituto de Acceso a la Información Pública para el Estado de Guanajuato.
- IACIP (2022) *IACIP transparencia proactiva* [en línea]. Disponible en: <<https://iacip-gto.org.mx/wn/transparencia-proactiva/>>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2020) *Encuesta Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales* [pdf]. Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/enaid/2019/doc/enaid_2019_principales_resultados.pdf>
- ITEI Jal (2006) *El Despertar de un derecho ciudadano*. Instituto de Transparencia, Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Jalisco.
- ITEI Jal (2022) *xvii Informe Anual de Actividades y de Evaluación General en Materia de Acceso a la Información Pública en el Estado de Jalisco 2022. La Transparencia y la Rendición de Cuentas como Herramientas para la Evolución de la Sociedad*. Instituto de Transparencia, Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Jalisco.
- Kooiman, Jan (2003) *Governing as governance*. Londres: SAGE.
- Kooiman, Jan (2005) “Gobernar en gobernanza” en Cerrillo, Agustín (coord.) *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Instituto Nacional de Administración Pública.

- Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Guanajuato* [en línea] (2023) 20 de noviembre. LXV Congreso Guanajuato. Disponible en: <<https://www.congresogto.gob.mx/leyes/ley-de-transparencia-y-acceso-a-la-informacion-publica-para-el-estado-de-guanajuato>>
- Ley de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco* [pdf] (2002) <[https://transparencia.info.jalisco.gob.mx/sites/default/files/LEY DE TRANSPARENCIA E INFORMACION PUBLICA DEL ESTADO DE JALISCO.pdf](https://transparencia.info.jalisco.gob.mx/sites/default/files/LEY%20DE%20TRANSPARENCIA%20E%20INFORMACION%20PUBLICA%20DEL%20ESTADO%20DE%20JALISCO.pdf)>
- Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública* (2021) 20 de mayo. LXV Cámara de Diputados. México.
- March, James y Johan Olsen (1997) *El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política*. Fondo de Cultura Económica.
- Mariñez Navarro, Freddy (2017) “La innovación pública como base de la gobernanza colaborativa en las políticas públicas” en Mariñez Navarro, Freddy (coord.) *Políticas públicas y participación colaborativa*. El Colegio de Jalisco.
- Mayntz, Renate (2001) “El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna” *Reforma y democracia* (21).
- Merino, Mauricio (2014) *Libro Blanco. Mecanismos de transparencia, acceso a la información pública y rendición de cuentas del Gobierno del Estado de Guanajuato*. Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- North, Douglass (1993) *Instituciones, cambio y desempeño institucional*. Fondo de Cultura Económica.
- Rionda, Luis (1996) “Guanajuato: el aprendizaje de la democracia y la difícil vivencia de un gobierno dividido” *Frontera Norte*, 8(16).
- Schelder, Andreas (2005) “¿Qué es rendición de cuentas?” *Cuadernos de Transparencia* (3).
- Weiss, Carol (2015) “La interfaz entre la evaluación y las políticas públicas” en Maldonado Trujillo, Claudia y Gabriela Pérez Yarahuan (comps.) *Antología sobre evaluación*. Centro de Investigación y Docencia Económicas.