

Diagnóstico de las obligaciones en transparencia: una mirada desde lo local

CÉSAR OMAR MORA PÉREZ

EL DERECHO A LA INFORMACIÓN Y LA TRANSPARENCIA

Es importante reconocer la relación de la transparencia con el derecho a la información y el derecho a la libertad de expresión. En principio abordaremos la libertad de expresión. De acuerdo con lo señalado por Climent (2016), el estudio de los orígenes de la libertad de expresión tiene como antecedente a tres países: Inglaterra, Estados Unidos y Francia. El autor manifiesta que fue precisamente Inglaterra el primer país en el que hubo manifestaciones más claras a favor de la libertad de expresión a través de tres textos fundamentales: la Carta Magna de 1215, la Petición de Derechos de 1628 y la Declaración de Derechos de 1689. Climent (2016) establece que, de estos tres textos, solo en la tercera se hace alguna manifestación al respecto de la libertad de expresión, siendo que la recoge exclusivamente referida a los debates habidos en el parlamento, ya que en su artículo noveno se afirma “que la libertad de palabra y los debates y procedimientos en el Parlamento no deben impedirse o indagarse en ningún tribunal o lugar fuera del Parlamento” (p. 241). Esta frase no es una cuestión menor, toda vez que, de acuerdo con Climent (2016), es el origen de la posterior inviolabilidad parlamentaria, esto es, que los miembros del parlamento estaban exentos de total res-

ponsabilidad por las opiniones vertidas en su calidad de representantes, no siendo procesados por ello.

En Estados Unidos solo algunos textos jurídicos de la época hacen referencia a la libertad de expresión. Por ser el primero y, por ende, por su trascendencia mundial, el más importante es la Declaración de Derechos del Buen Pueblo de Virginia, del 12 de junio de 1776. En este documento se establecía en su artículo XII, que “la libertad de prensa es uno de los grandes baluartes de la libertad y no puede ser restringida jamás a no ser por gobiernos despóticos” (Climent, 2016, p. 248).

Como lo señala el propio autor, ni en el contenido de la Declaración de Independencia, fechada en 4 de julio de 1776, ni en el de la constitución posterior, aprobada en 1787, se observa una declaración de derechos en la que se incluyese la libertad de expresión. Esto dio lugar a que en 1791 se aprobara la Declaración de Derechos (*Bill of Rights*), que consistió de 10 enmiendas en las que se recogía un listado de derechos, incluido el de la libertad de expresión (Climent, 2016).

En la época reciente encontramos el antecedente más importante de la libertad de expresión en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) de 1948 que manifiesta lo siguiente:

Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión (Art. 19).

De este párrafo se desprenden tres elementos, que han sido abordados en diferentes estudios y que integran el acceso a la información (Mora-Pérez, 2020):

- El derecho a atraerse información: incluye el acceso a la información contenida en archivos, registros y documentos públicos, así como el medio mediante el que se ejercerá este derecho.
- El derecho a informar: incluye las libertades de expresión y de imprenta, así como la agrupación en sociedades de medios o informativas.
- El derecho a ser informado: permite obtener información veraz, objetiva y oportuna, que permitan conocer la información emitida en medios públicos y privados con la mayor cobertura social, sin distinción.

Richardson (1973) establece que la libertad de información es un componente básico del proceso democrático, toda vez que el “derecho de saber” (*right to know*), se convierte en lo opuesto al secreto gubernamental. Es por lo que la información pública es una herramienta que facilita la toma de decisiones (Sandoval-Almazán, 2015), ya que sin información disponible para los ciudadanos no es posible la deliberación ni la participación sólida (Christmas, 2011; Lindstedt & Naurin, 2010). De acuerdo con Stiglitz, Orszag y Orszag (2000), la importancia de la información radica en que proporciona conocimientos que permiten ampliar o precisar los que inicialmente se tienen sobre un tema determinado, por ello la necesidad de que los gobiernos abran a la ciudadanía la información que poseen.

En segundo término, abordaremos el derecho a la información. Como se mencionó, el derecho a la información

(o la libertad de expresión o la libertad de información) comprende tres facultades interrelacionadas: las de buscar, recibir o difundir informaciones, opiniones o ideas (López-Ayllón, 2000). De acuerdo con López-Ayllón (2000), tal derecho incluye las libertades tradicionales de expresión e imprenta, pero es más amplio debido a que extiende la protección no solo a la “búsqueda” y “difusión” sino también a la “recepción” de informaciones, opiniones o ideas por cualquier medio.

El derecho a la información consiste en que cualquier individuo puede, en relación con el estado, buscar, recibir o difundir informaciones, opiniones e ideas por cualquier medio, y que tal individuo tiene frente al estado el derecho a que este no le impida buscar, recibir o difundir informaciones, opiniones e ideas por cualquier medio (López-Ayllón, 2000).

En esta línea encontramos a Dávalos (2014), quien establece que el acceso a la información y a la libertad de expresión se encuentran ligados como parte del derecho a la información, por lo que existe un vínculo estrecho entre las primeras leyes de acceso a la información con las leyes que aseguraban la libertad de prensa. Por su parte, Villanueva (2005) manifiesta que el derecho a la información consiste en un conjunto de normas jurídicas que permiten analizar los registros y datos públicos en posesión de los órganos del estado.

El derecho a la información es, entonces, el derecho de toda persona a solicitar información generada, administrada o en posesión de las autoridades, quienes tienen la obligación de proporcionarla. El acceso a la información debe estar garantizado por el estado, a través de normas

que puedan establecer los principios y procedimientos, así como su cumplimiento hacia la sociedad.

En tercer término, tenemos a la transparencia. El acceso a la información ha evolucionado a nivel internacional, fortaleciendo los principios de democracia, transparencia y rendición de cuentas. Los niveles de acceso a la información se han fortalecido de manera progresiva, los gobiernos han desarrollado diversos mecanismos enfocados a mejorar sus prácticas de acceso a la información. El uso de mecanismos que faciliten el acceso a la información permite migrar hacia sociedades mejor informadas que puedan ser partícipes en la toma de decisiones públicas. Es decir, si un gobierno es transparente y facilita el acceso a la información, genera impactos positivos en la sociedad, ya que esta puede vigilar las acciones del gobierno; inhibiendo la corrupción, se crea un canal de participación entre sociedad-gobierno y se fortalece la confiabilidad de las autoridades.

La transparencia es, entonces, una herramienta de las prácticas que en materia de acceso a la información realizan las entidades públicas, partiendo de la obligación de difundir información y mejorar sus canales de acceso a la misma. En sentido estricto, un gobierno puede considerarse transparente si pone a disposición de la sociedad la mayor cantidad de información pública con la mayor calidad posible.

Sosa (2011) conceptualiza a la transparencia como una característica de la actuación de las organizaciones públicas y de quienes las conforman y las hacen funcionar. En sentido estricto, la transparencia es un atributo como resultado de las políticas de acceso a la información que implementen las agencias públicas. Por su parte, Vergara (2008) señala que la transparencia es uno de los elemen-

tos de una nueva relación entre estado y sociedad, que se ha forjado desde las últimas tres décadas; sin embargo, es preciso clarificar que la transparencia y el acceso a la información no son lo mismo.

La transparencia es una práctica o un instrumento que utilizan las organizaciones para publicar o volver público cierto tipo de información, o bien para abrir al público algunos procesos de toma de decisiones (Hernández-Valdez, 2005). Tiene funciones estrictamente democráticas, es decir, que contribuye a que el pueblo mande (Aguilar-Rivera, 2006). En esta misma línea, Merino (2005) señala que la transparencia es un derecho ciudadano que sirve para impedir la apropiación privada de los espacios públicos; el autor habla en este sentido de un instrumento cuyo propósito explícito es vigilar que las cosas ocurran conforme lo establecen las reglas del juego.

Para garantizar el acceso a la información se han estructurado algunas vertientes¹ de la transparencia, las cuales generan impactos positivos en la sociedad y fortalecen el derecho de acceso a la información y la rendición de cuentas (Mora-Pérez, 2020):

- La transparencia activa: se refiere a la publicación de información de oficio, es decir, la información fundamental a la que están obligados los entes públicos de acuerdo con disposiciones normativas.

1. Estas vertientes son las consideradas por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) con base en las disposiciones normativas aplicables a los sujetos obligados, a excepción de la transparencia digital que deberá ser considerada en lo subsecuente. Consultar: www.inai.org.mx

- La transparencia reactiva: se refiere al procedimiento de acceso a la información que propicia la entrega de información pública de libre acceso a los ciudadanos solicitantes, misma que no es información fundamental.
- La transparencia proactiva: se refiere a la publicación de información adicional a la que se establece como mínimo en los ordenamientos, y que es relativa a casos de especial interés público. En sentido estricto, este mecanismo permite incrementar la oferta de información pública de acuerdo con la demanda de los usuarios.
- La transparencia focalizada: es información específica y útil para facilitar la toma de decisiones en distintas temáticas que tienen incidencia en la vida cotidiana de un grupo amplio pero definido de la sociedad. Las políticas de transparencia focalizada se estructuran para generar información estandarizada, comparable y desagregada con un propósito público específico como la evaluación de las políticas públicas.
- La transparencia digital:² es información fundamental, proactiva o focalizada que se desarrolla para un segmento general o particular de la población a partir del uso de tecnologías emergentes que faciliten de manera innovadora su acceso, respuesta y que fomenten la cultura de la transparencia para el fortalecimiento del derecho de acceso a la información.

En este documento no se abordará cada una de las vertientes, solo la relacionada con la transparencia activa, la que será motivo de análisis por ser la que obliga a

2. Este concepto surge como una respuesta innovadora a las políticas de acceso a la información a través de las tecnologías emergentes.

las autoridades a publicar bajo el principio de máxima publicidad y presunción de existencia.

LA EVOLUCIÓN DE LA TRANSPARENCIA A NIVEL NACIONAL

Jalisco se ha consolidado como un referente en materia de transparencia en nuestro país. El acceso a la información fue consagrado en la Carta Magna desde 1977 con la reforma al artículo 6º constitucional que incorporó este derecho como prerrogativa de los partidos políticos, con la finalidad de que pudieran difundir sus propuestas en los medios de comunicación y que la sociedad las conociera. Posterior a ello, en el año 2000, la Suprema Corte de Justicia de la Nación reconoció el derecho a la información como una garantía individual, por lo que pasó ser una garantía exigible al estado con la finalidad de que este proporcione a la sociedad información veraz, completa y objetiva (SCJN, 2022). Así, se da paso a la publicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en 2002.

Con la organización en 2005 del Primer Foro Nacional de Transparencia Local en la ciudad de Guadalajara, se realizó la firma de la *Declaración de Guadalajara*, que fue la base para realizar posteriormente un diagnóstico completo sobre las leyes locales y las reglamentaciones municipales en la materia, lo que dio lugar a la propuesta de reforma constitucional para incorporar al texto fundamental el derecho de acceso a la información pública y los requisitos mínimos a cumplir por las entidades.

Posterior a ello, se realizaron una serie de sucesos para consolidar este primer acuerdo. En 2006, en la XXVII re-

TABLA 10.1 EVOLUCIÓN DE LAS REFORMAS EN MATERIA DE TRANSPARENCIA

Año	Modificación
1977	Se incorpora en el artículo 6 de la Constitución el derecho a la información como parte de una reforma político-electoral.
1988	El concepto de transparencia se impuso como exigencia para garantizar confianza en los procesos electorales.
1995	Derivado de la crisis económica, se introdujeron los conceptos de transparencia y acceso a la información ante el posible ocultamiento de información de deuda.
1996	Se introdujo el capítulo de "Derecho a la Información Ambiental" en la Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Medio Ambiente.
2001	Se dio a conocer Transparencia Mexicana a través de la Encuesta Nacional de Corrupción y Buen Gobierno.
2002	Se publicó la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.
2007	Se aprobó la reforma constitucional en materia de transparencia, que establece principios y bases de aplicabilidad en todas las entidades.
2008	Se publica la Ley General de Contabilidad Gubernamental, que incluye el capítulo "De la Transparencia y Difusión de la Información Financiera".
2014	Se reforman diversos artículos constitucionales que, en materia de transparencia, pretende fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas en nuestro país a través de la transparencia y el acceso a la información pública.
2015	Se publica la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, que crea un marco general aplicable a las entidades federativas y se crea el Sistema Nacional de Transparencia.
2015	Se publican diversas reformas constitucionales, en el marco del Programa Nacional Anticorrupción, se crea el Sistema Nacional Anticorrupción.

unión ordinaria de la Conferencia Nacional de Gobernadores Conago, la reforma constitucional de 2007, año en donde se creó el "Código de Buenas Prácticas y Alternativas para el diseño de Leyes de Transparencia y Acceso a la

Información Pública de México”.³ Entre las modificaciones que de manera cronológica se pueden destacar se encuentran las siguientes (Mora-Pérez, 2020):

La implementación de las leyes de acceso a la información en las entidades se realizó de 2002 a 2007, iniciando con Jalisco y concluyendo con Tabasco, lo que se consideraría una primera generación de leyes en la materia. Este antecedente es importante porque marca el inicio de la consolidación de la transparencia y la rendición de cuentas como mecanismos institucionales que deben adoptar los gobiernos a partir de una serie de disposiciones normativas a cumplir y de la divulgación de información a la sociedad.

LA TRANSPARENCIA EN JALISCO

A partir de la primera Ley Local, Jalisco se ha distinguido por mantener y ampliar el catálogo de obligaciones comunes y específicas de los sujetos obligados. En la tabla 10.2 se muestra la evolución de la transparencia activa (obligaciones de transparencia) en Jalisco, que incluyó en su primera ley ocho obligaciones en materia de transparencia. A través de las diversas reformas realizadas se han ampliado las obligaciones hasta llegar a 85 obligaciones comunes y específicas.

Este crecimiento ha ocasionado que los propios sujetos obligados realicen prácticas de transparencia proactiva, esto es, publicar más información que la considerada fun-

3. Documento publicado por la Universidad Nacional Autónoma de México y el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) a solicitud del extinto Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. Puede consultarse en: https://www.cotai.org.mx/descargas/Codigo_BuenasPracticas.pdf

TABLA 10.2 EVOLUCIÓN DE LAS OBLIGACIONES EN MATERIA DE TRANSPARENCIA EN JALISCO

Obligaciones comunes y específicas					
Sujetos Obligados	Decreto 19446*	Decreto 20867**	Decreto 23936/LIX/11***	Decreto 24450/LX/13****	Decreto 25653/LX/15*****
Poder Ejecutivo estatal y Organismos Públicos Descentralizados (OPD)	8	34	77	86	99
Ayuntamientos y OPD	8	36	86	99	112
Poder Legislativo	8	36	83	93	104
Poder Judicial	8	34	87	96	105
Órganos autónomos y con autonomía					
Organismos públicos locales electorales	-	27	113	131	134
Organismos de protección de los derechos humanos	-	27	75	83	105
Organismos garantes del derecho de acceso a la información	-	27	83	91	106
Instituciones de educación superior públicas con autonomía	-	-	66	66	95
Partidos políticos (y candidatos independientes)	-	37	74	83	118
Fideicomisos	-	-	-	-	93
Sindicatos	-	-	-	-	89
Colegio de Notarios	-	-	-	-	5

TABLA 10.2 CONTINUACIÓN

Autoridades laborales	-	-	-	-	93
-----------------------	---	---	---	---	----

* Consultado en: <https://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfArticuladoFast.aspx?q=El+gQjK83C7L/d/8KCB3tZeN70PlqASorgpissd4RHa373kb6Fci9YlAlpq++NpQzC8iVHp7RuBxm5FMaG6Y6Q==>

** Consultado en: <https://periodicooficial.jalisco.gob.mx/sites/periodicooficial.jalisco.gob.mx/files/01-06-05-iii.pdf>

*** Consultado en: <https://periodicooficial.jalisco.gob.mx/sites/periodicooficial.jalisco.gob.mx/files/12-22-11-xxxiv.pdf>

**** Consultado en: <https://periodicooficial.jalisco.gob.mx/sites/periodicooficial.jalisco.gob.mx/files/08-08-13-ii.pdf>

***** Consultado en: <https://periodicooficial.jalisco.gob.mx/sites/periodicooficial.jalisco.gob.mx/files/11-10-15-iii.pdf>

damental y obligatoria. Tal es el caso del Poder Ejecutivo que en 2012 obtuvo el primer lugar en materia de transparencia fiscal, lugar que refrendó en 2017 de acuerdo con la consultora ARegional.⁴ De igual manera se ha destacado al Poder Legislativo por obtener puntuaciones más altas (aunque no máximas) en evaluaciones por parte del Colectivo Ciudadanos por Municipios Transparentes, y en las evaluaciones de capitales de este colectivo. En estas últimas Guadalajara obtuvo el primer lugar, y los municipios de Tlajomulco, Guadalajara, Jilotlán de los Dolores, Tonalá, Zapopan y Zapotlán el Grande obtuvieron calificaciones máximas (CIMTRA, 2022). Por ello la importancia del análisis de esta entidad.

Derivado de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública de 2015, el Congreso de la Unión, las legislaturas de los estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, tuvieron un plazo de hasta un año para

4. Consultado en: <http://www.aregional.com/> a partir de notas de prensa.

armonizar las leyes relativas, de acuerdo con el transitorio quinto⁵ establecido en el citado ordenamiento. Jalisco homologó su ley en 2015 y amplió el catálogo de información fundamental, así como los sujetos obligados.

ANÁLISIS DE LA TRANSPARENCIA EN JALISCO

Con base en la armonización realizada a la Ley Local y dos de los principios rectores en materia de transparencia, que son máxima publicidad y presunción de existencia, establecidos en la Ley General y la Ley Local del Estado de Jalisco, se presenta un primer análisis de tipo descriptivo, documental y transversal a las 32 entidades, con la finalidad de conocer la estructura de sus obligaciones comunes y específicas en materia de transparencia. Se parte del supuesto de que la armonización de las leyes locales supuso la ampliación del catálogo de obligaciones, lo que hizo valer el principio de máxima publicidad.

En un segundo análisis se toma a Jalisco por ser una de las entidades que tiene una mayor cantidad de obligaciones en materia de transparencia, y en la que se verifica su cumplimiento a través de las evaluaciones a los portales que realiza el órgano garante de la entidad, partiendo del supuesto de que la información existe. Este segundo análisis, además del cumplimiento en las obligaciones de transparencia, nos permite conocer si el órgano garante realiza estas evaluaciones, si son públicas y cuál es el resultado que obtienen los sujetos obligados en el cumplimiento de la ley. Ambos

5. Consultado en: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGTAIP_200521.pdf

análisis se realizan con la concentración de obligaciones y sujetos obligados por grupos de interés y categorías.

Resultado de la cantidad de obligaciones de transparencia

Para realizar el primer análisis se toma como base el principio de máxima publicidad establecido en la Ley General, la cual señala que “toda la información en posesión de los sujetos obligados será pública, completa, oportuna y accesible” (artículo 8, fracción VI). La revisión documental toma como referencia los ordenamientos de las entidades en materia de transparencia, publicados en los portales de los órganos garantes de las entidades (anexo 1).

En este primer análisis a las obligaciones establecidas en las leyes de transparencia y acceso a la información de las entidades, encontramos la siguiente información: la Ley General contempla 48 obligaciones comunes y 121 obligaciones específicas para los diferentes sujetos obligados, adicionales a las comunes.

En cuanto a las obligaciones comunes, destacan seis entidades con menos de las 48 obligaciones que son base en la Ley General; sobresale negativamente Sonora con solo 27 obligaciones comunes. Nueve entidades tienen la cantidad de obligaciones de la Ley General, es decir 48, y 17 cuentan con más obligaciones comunes que las establecidas en la Ley General; sobresale Jalisco con 85 obligaciones comunes.

En este análisis es importante mencionar que cuatro entidades tienen, además de las obligaciones comunes, obligaciones adicionales para todos los sujetos obligados: Baja California, Coahuila, Guanajuato y la Ciudad de

México, que se sumaron a las obligaciones comunes para efectos de este análisis.

Respecto a las obligaciones específicas, en la Ley General se han establecido 121 obligaciones para los diferentes sujetos obligados, solamente Oaxaca contempla menos obligaciones específicas en su legislación, con 105 obligaciones. Las demás entidades contemplan obligaciones por encima de esta cantidad, destaca la Ciudad de México con 277 y Jalisco con 265 obligaciones específicas para los diversos sujetos obligados.

En suma, la Ley General contempla 169 distintas obligaciones, solo dos entidades tienen menos obligaciones, las 30 restantes tienen más obligaciones que la Ley General. Jalisco es la entidad que tiene más obligaciones comunes y comparte con la Ciudad de México más obligaciones específicas que las establecidas en la Ley General.

Entre los hallazgos encontrados se menciona que Colima, Coahuila y Jalisco contemplan obligaciones específicas para el Colegio de Notarios como personas físicas o morales que realizan actos de autoridad. Seis entidades: Baja California Sur, Jalisco, Ciudad de México, Nuevo León, Quintana Roo y Veracruz desagregan información específica para el órgano de fiscalización superior de la entidad.

Algunas entidades desagregan las obligaciones específicas de algunas dependencias u órganos jurisdiccionales, tales como la Fiscalía General, el Consejo de la Judicatura, los tribunales Superior, Electoral y Administrativo, entre otros. Los estados de Oaxaca y Yucatán remiten las obligaciones comunes de transparencia a la Ley General. Coahuila y Oaxaca incluyen en el catálogo a organizaciones de la sociedad civil y empresas constructoras ganadoras de

licitaciones. Coahuila además incluye a los organismos operadores de agua y oficiales del registro civil. Veracruz incluye a la Comisión Estatal para la Atención y Protección de los Periodistas.

En este primer análisis se puede observar que el principio de máxima publicidad en materia de acceso a la información pública se cumple de manera general, la mayoría de las entidades toman la base de las obligaciones comunes e inclusive incrementan las obligaciones específicas de los sujetos obligados. Esto es relevante porque fortalece el acceso a la información en su vertiente de transparencia activa, al poner a disposición de la sociedad más información sin necesidad de recurrir a una solicitud.

Resultado del cumplimiento en las obligaciones de transparencia

Después del primer análisis surge la interrogante de si más obligaciones de transparencia garantizan el acceso a la información y, sobre todo, la calidad de esta. La respuesta a esta interrogante da lugar a un segundo análisis a la información pública, para el cual se toma como caso a Jalisco, por ser la entidad que tiene más obligaciones de transparencia. Para este segundo análisis se toman como base las evaluaciones realizadas por el Instituto de Transparencia, Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Jalisco (ITEI), toda vez que es atribución de este organismo “evaluar la transparencia de los sujetos obligados, según el cumplimiento de la publicación de la información fundamental correspondiente”, como se señala en el artículo 35, numeral 1, fracción XVI de la Ley de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco y sus

Municipios. Por tal motivo, se buscan las últimas evaluaciones aplicadas a cada grupo de sujetos obligados, y con ello se valora de manera general la calidad de la información. De acuerdo con lo establecido en Ley Estatal, el ITEI realiza estas evaluaciones verificando “virtualmente, de manera aleatoria y periódica, las obligaciones de transparencia que publiquen los sujetos obligados y cumplan con lo dispuesto en la Ley de Transparencia de Jalisco y demás disposiciones aplicables” (artículo 35, numeral 2). Esto se analizará bajo el principio de presunción de existencia.

La metodología establecida en el Plan Anual de Verificación y Vigilancia 2021 (ITEI a, s.f.) establece un procedimiento de verificación aleatoria y muestral que contempla lo siguiente:

- Verificación de manera aleatoria y muestral de las obligaciones de transparencia publicadas en el portal de Internet oficial del sujeto obligado.
- Verificación de manera aleatoria y muestral las obligaciones de transparencia publicadas en el Sistema de Portales de Obligaciones de Transparencia (SIPOT) de la Plataforma Nacional de Transparencia (PNT).

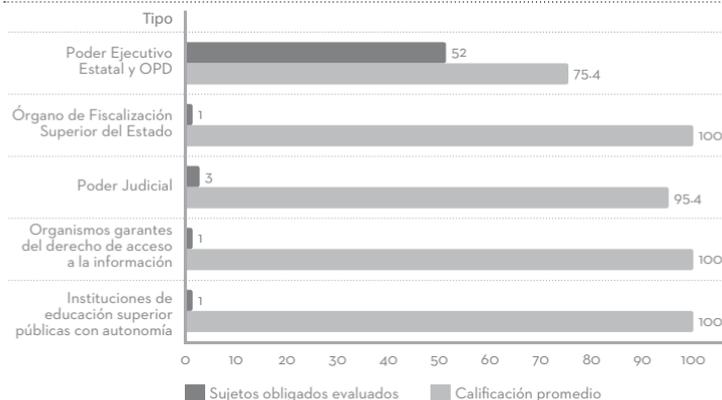
Como se establece en el citado documento, la verificación se refiere a la información fundamental general y específica contemplada en los artículos del 8 al 16-Quáter de la Ley de Transparencia, publicadas en los portales de Internet oficiales de los sujetos obligados de conformidad con la Ley de Transparencia, su Reglamento, los lineamientos estatales de publicación y actualización, y demás normatividad aplicable.

Como primer resultado de este segundo análisis, se obtuvo que, de los 62 sujetos obligados evaluados por el ITEI durante el 2021 (ITEI b, s.f.) a través de la Coordinación de Evaluación y Gestión Documental, la información se obtuvo de la página del propio Instituto en la que se pone a disposición de la sociedad los resultados de las evaluaciones a través de un motor de búsqueda. De las 62 evaluaciones realizadas solo se pudieron obtener 58 resultados, toda vez que cuatro resultados no derivaban a los documentos finales. El promedio de cumplimiento es de 77.6 puntos sobre 100. Doce sujetos evaluados presentan calificaciones máximas, lo que significa que cumplen con la totalidad de información requerida; destacan el propio Instituto de Transparencia, la Auditoría Superior del Estado, la Contraloría del Estado, la Fiscalía Especializada de Combate a la Corrupción y la Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción, quienes integran el Sistema Estatal Anticorrupción del Estado. Adicionalmente se menciona que la Universidad de Guadalajara obtuvo la calificación máxima.

De manera complementaria a los resultados del grupo de sujetos obligados denominado Poder Ejecutivo Estatal y OPD que no tuvieron calificación máxima, se muestra que 41 sujetos obligados obtuvieron calificaciones en el rango de los 60 a los 94 puntos, siendo casi la mayoría organismos públicos descentralizados. Por su parte, cinco sujetos obligados obtuvieron calificaciones por debajo de 60 puntos, aunque no un parámetro de aprobación, toda vez que el mínimo a obtener debe ser 100.

Como un segundo resultado se observa en la tabla anterior que, al incrementar la cantidad de sujetos obligados por grupo de interés, la calificación promedio del grupo

FIGURA 10.1 RESULTADO DE LAS EVALUACIONES REALIZADAS POR EL ITEI 2021



Fuente: Sistema de Búsqueda de Evaluaciones (ITEI b, s.f.)

de interés disminuye respecto a los grupos de interés con menores sujetos obligados, para comprobar este dicho se realiza un análisis estadístico que da como resultado una correlación negativa de -0.98 , entre la cantidad de sujetos obligados evaluados por grupo de análisis y la calificación promedio, por lo que podríamos inferir que un incremento en la cantidad de sujetos obligados por grupo de interés supone la disminución de la calificación promedio.

CONCLUSIONES

En principio queda de manifiesto que la libertad de expresión y el derecho a la información son condiciones básicas y necesarias para la democracia. En una sociedad democrática, sus ciudadanos aspiran a construir una convivencia colectiva cada vez más incluyente, más abierta y

que brinde las garantías propias de una vida en libertad y con justicia; es por ello que garantizar el acceso a la información es una condición obligada para el estado. Diversos mecanismos se han instrumentado para el acceso a la información como lo es la transparencia activa. Este tipo de transparencia permite la disponibilidad de información a través de medios electrónicos y garantiza que la información sea pública, accesible y gratuita para cualquier persona.

En segundo término, es importante reconocer que en nuestro país, y particularmente en Jalisco, se han realizado avances significativos en materia de transparencia, sobre todo en lo que se refiere a la ampliación del catálogo de obligaciones y de los propios sujetos obligados, lo que permite, de primera mano, acceder a más información pública, fortaleciendo el principio de máxima publicidad.

Ahora bien, también es importante reconocer que aún queda mucho por hacer en cuanto a la calidad de la información publicada, pues ampliar el catálogo de obligaciones no garantiza, *per se*, que la información esté disponible con la actualización y formato necesarios.

Es importante fortalecer el principio de presunción de existencia, es decir, que la información exista para su consulta y que pueda ser accesible y en datos abiertos. No obstante, es de reconocer que el órgano garante de la entidad cumple con su función de revisión y verificación de la información publicada a través de los portales, de manera muestral en los sujetos obligados. En este sentido, será importante fortalecer esta actividad a partir de colaboraciones con otros organismos que realicen este tipo de actividades, con la finalidad de ampliar el catálogo de sujetos obligados evaluados en el plan anual.

Otro elemento para considerar es el fortalecimiento y profesionalización de las Unidades de Transparencia (UT) . A decir de Ríos (2022), 56% de los municipios tienen solamente un empleado en las UT, y 81.6% tiene menos de tres trabajadores, esto supone una carga excesiva de trabajo que no permite mejorar la calidad en la atención a las solicitudes de información y el cumplimiento con las obligaciones de transparencia. Además, se debe poner atención a los perfiles y la formación profesional y académica que se requiere para la atención de esta función sustantiva del gobierno.

Un último elemento que puede apoyar lo anterior es la sistematización de la información. Trabajar en el fortalecimiento de los sistemas de información y aplicaciones a partir del uso de tecnologías emergentes, puede disminuir la carga en las UT y agilizar la actualización y consulta de la información. Como parte de su transformación digital, los gobiernos buscan mejorar la eficiencia y la transparencia a través de la expansión de los servicios digitales y de las plataformas en línea (CAF, 2019). De acuerdo con el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF, 2019), la ambición del gobierno digital es transformar los sistemas analógicos basados en papel que tradicionalmente se utilizan para interactuar con los ciudadanos, y con ello lograr que los servicios públicos funcionen mejor, más rápido, de manera más inteligente y enfocados a necesidades de los ciudadanos. Aplicar estos modelos al acceso a la información puede favorecer la cultura de la transparencia.

Aunque los resultados muestran que el principio de máxima publicidad se cumple, también es cierto que el principio de presunción de existencia se cumple parcialmente; además, los resultados estadísticos e inferenciales

solo suponen de manera inicial una relación que debe atenderse en materia de cumplimiento a las obligaciones en materia de transparencia. Será importante profundizar sobre la calidad de las propias normas en cada entidad, el análisis de las diferencias y buenas prácticas que se tienen en cuanto al catálogo de obligaciones y de sujetos obligados, así como de mecanismos para garantizar el acceso a la información. En Jalisco se cuenta con el recurso de transparencia y mecanismos con los que cualquier ciudadano puede denunciar la falta de transparencia de un sujeto obligado, cuando este no publique la información fundamental a la que está obligado. Queda pendiente para futuros análisis las demás vertientes de la transparencia: reactiva, proactiva, focalizada y digital.

REFERENCIAS

- Aguilar-Rivera, J. A. (2006). *Transparencia y democracia: claves para un concierto. Cuadernos de transparencia*. IFAI.
- CAF (2019, febrero 20). *Visiones*. Banco de Desarrollo de América Latina (CAF). <https://www.caf.com/es/conocimiento/visiones/2019/02/3-formas-de-usar-la-tecnologia-para-evitar-la-corrupcion/>
- Christmas, L. (2011). A new age of transparency and let the public know. *British Journalism Review*, 22(4), 20-22.
- CIMTRA. (2022, febrero 21). *Resultados de evaluación al Legislativo*. <http://www.cimtra.org.mx/portal/ranking-cimtra-legislativo/>
- Climont, G. J. (2016). Análisis de los orígenes de la libertad de expresión como explicación de su actual configura-

- ción como garantía constitucional. *Revista bolivariana de derecho*, No. 22, 236-253.
- Dávalos, F. E. (2014). *La transparencia en México, noción, evolución y debate. De la abstracción a la operación del concepto en organizaciones de la sociedad civil y organismos gubernamentales*. El Colegio de San Luis.
- Declaración Universal de los Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas. (1948). http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/acceso_informacion_doc_declaracion_universal_DH.pdf
- Hernández-Valdez, A. (2005). ¿Qué es y para qué sirve la transparencia? *Recta Ratio*, año 1, núm. 2, México, enero-junio.
- ITEI a (s.f.). *Metodología de Verificación 2021*. Recuperado el 21 de febrero de 2022 de: <https://www.itei.org.mx/v4/evaluaciones/busqueda>
- ITEI b (s.f.). *Sistema de búsqueda de evaluaciones a sujetos obligados*. Recuperado el 21 de febrero de 2022 de: <https://www.itei.org.mx/v4/evaluaciones/busqueda>
- Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/lftaipg/LFTAIPG_orig_11jun02.pdf
- Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. (2015, mayo 4). https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGTAIP_200521.pdf
- Lindstedt, C., & Naurin, D. (2010). Transparency is not enough: making transparency effecting in reducing corruption. *International Politician Science Review*, 31(3), 301-322.
- López-Ayllón, S. (2000). El derecho a la información como derecho. En M. Carbonell Sánchez, & J. Carpizo (Eds.),

- Derecho a la información y derechos humanos* (pp. 157-181). UNAM.
- Merino, M. (2005). Introducción. En M. Merino, *Transparencia: libros, autores e ideas* (pp. 11-20). IFAI/CIDE.
- Mora-Pérez, C. (2020). *Determinantes de la Transparencia Fiscal en las Entidades Federativas de México*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara.
- Richardson, E. L. (1973). Freedom of Information. Survey on Government and the Freedom of Information. *Loyola Law Review*, Vol. 20, Issue 1 (1974), 45-64.
- Ríos, J. (2022, febrero 21). *Julio Ríos*. <https://juliorios.com.mx/articulos/nutriologos-psicologos-perfiles-sin-licenciatura-se-encargan-transparencia-municipios/>
- Sandoval-Almazán, R. (2015). Gobierno abierto y transparencia: construyendo un marco conceptual. *Convergencia*, 22(68), 203-227.
- SCJN. (21 de febrero de 2022). *Semanario Judicial de la Federación*. Obtenido de Suprema Corte de Justicia de la Nación: <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/191981>
- Sosa, J. (2011). *Transparencia y rendición de cuentas: un ensayo introductorio*. México. Biblioteca básica de Administración Pública.
- Stiglitz, J., Orszag, P., & Orszag, J. (2000). The role of government in a digital age. *Computer and Communications Industry Association*.
- Vergara, R. (2008). *La transparencia como problema. Cuadernos de Transparencia*. IFAI.
- Villanueva, E. (2005). Aproximaciones conceptuales a la idea de transparencia. En M. Merino (Ed.), *Transparencia: libros, autores e ideas*, (pp. 57-64). IFAI/CIDE.

ANEXO 10.1 LEYES DE TRANSPARENCIA E INFORMACIÓN PÚBLICA CONSULTADAS

Estado	Enlace
Aguascalientes	https://eservicios2.aguascalientes.gob.mx/NormatecaAdministrador/archivos/EDO-18-59.pdf
Baja California Norte	http://www.itaipbc.org.mx/files/MarcoNormativo/Leyes/Ley-de-transparencia-baja-california-Reformada.pdf
Baja California Sur	https://itaibcs.org.mx/iframe/leyes/2021/LTransparenciaAccesoBCS%2014%20dic%202021.pdf
Campeche	https://legislacion.congresocam.gob.mx/index.php/leyes-focalizadas/anticorrupcion/321-ley-de-transparencia-y-acceso-a-la-informacion-publica-del-estado-de-campeche-1
Chiapas	https://www.congresochiapas.gob.mx/new/Info-Parlamentaria/LEY_0084.pdf?v=Ng==
Chihuahua	http://transparenciachihuahua.org.mx/otm/so/oa/ich_juro1/hpv/LTAIPCH_2020.pdf
Ciudad de México	http://www.infodf.org.mx/LTAIPRC-2016-OT/Art121/Fr01/2019/A121Fr01A_2019_To3_LTAIPRC_DAJ.pdf
Coahuila	http://cicloramagroup.com/ICAI/Ley%20de%20Acceso.doc
Colima	http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Estatal/Colima/wo116099.pdf.doc
Durango	http://idaip.org.mx/archivos/publicaciones/LTAIPED.pdf
Estado de México	https://www.infoem.org.mx/doc/normatividad/L_Ley_de_Transparencia_Acceso_a_la_Informacion_Publica_del_Estado_de_Mexico_y_Municipios.pdf
Guanajuato	https://www.iacip-gto.org.mx/ws/files/articles/187/ltaipg.pdf
Guerrero	http://www.iepcgro.mx/PDFs/MarcoLegal/Leyes%20Locales/Ley%20N%C3%BAmero%20207%20de%20Transparencia%20y%20Acceso%20a%20la%20Informaci%C3%B3n%20P%C3%BAblica%20del%20Estado%20de%20Guerrero.pdf
Hidalgo	https://tinyurl.com/y9eqqmw1
Jalisco	https://www.itei.org.mx/v3/documentos/art8-2c/estatal/ley_de_proteccion_de_datos.doc
Michoacán	http://congresomich.gob.mx/file/LEY-DE-TRANSPARENCIA-ACCESO-INOFORMACION_15-06-16.pdf

ANEXO 10.1 CONTINUACIÓN

Morelos	https://www.imipe.org.mx/leyes/transparencia
Nayarit	https://www.itainayarit.org/pdfs/ley2015.pdf
Nuevo León	http://www.hcnl.gob.mx/trabajo_legislativo/leyes/leyes/ley_de_transparencia_y_acceso_a_la_informacion_publica_del_estado_de_nuevo_leon/
Oaxaca	http://iaipoaxaca.org.mx/transparencia/descargas/art70/i/LTAIPO_27-08-2019.pdf
Puebla	https://itaipue.org.mx/documentos/20201030-LTAIPEP.pdf
Querétaro	https://www.infoqro.mx/marcojuridico/ltaipeq.pdf
Quintana Roo	http://www.idaipqroo.org.mx/archivos/institucion/marco_juridico/leyes_locales/ley_de_transparencia_y_acceso_a_la_informacion_publica_para_el_estado_de_quintana_roo_2018.pdf
San Luis Potosí	https://slp.gob.mx/cepc/pdf/Marco%20Juridico/Ley_de_Transparencia_y_Acceso_a_la_Informacion_Publica_15_Dic_2020_compressed.pdf
Sinaloa	https://ceaipsinaloa.org.mx/documentos/normatividad/legislacionlocal/leytransparencia.doc
Sonora	http://www.transparenciasonora.org/pdf/LEYDETRANSPARENCIAYACCESOALAINFORMACION PUBLICA.pdf
Tabasco	http://www.itaip.org.mx/images/ley_transparencia_2015.pdf
Tamaulipas	http://www.itait.org.mx/marco_juridico/cxli-50-270416F-ANEXO.pdf
Tlaxcala	http://www.infocdmx.org.mx/documentospdf/Ley%20de%20Transparencia%20de%20Tlaxcala.pdf
Veracruz	https://ivai.org.mx/l/LEY_DE_TRANSPARENCIA.pdf
Yucatán	https://www.inaipyucatan.org.mx/Transparencia/portals/O/pdf/reglamentoleyes/O6.pdf
Zacatecas	http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Estatal/Zacatecas/wo85095.pdf