

Implicaciones del derecho a la transparencia y el acceso a la información gubernamental en el ciclo de las políticas públicas: rasgos institucionales en el Estado de Jalisco

Gilberto Tinajero Díaz*

Jaime Gaona Rocha**

Ten valor de emplear tu propio entendimiento.

Kant, 1784.

Resumen

El propósito del presente ensayo es demostrar la estrecha vinculación que existe entre el derecho a la información, específicamente la transparencia y el acceso a la información gubernamental y cada una de las etapas del proceso de las políticas públicas y su materialización mediante la interconexión de diversos instrumentos y dispositivos institucionales en el Estado de Jalisco. Se sigue un método descriptivo y de correlación entre dos variables: el derecho a la información y las etapas de las políticas públicas. Se demuestra que el marco jurídico existente en Jalisco, sí le otorga al ciudadano las condiciones mínimas para ejercer su derecho a conocer la verdad del quehacer de la gestión pública y las políticas públicas.

* Profesor de Asignatura en el Departamento de Estudios Socio Jurídicos y Políticos del ITESO (DESO).

** Estudiante de la Licenciatura en Relaciones Internacionales, Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades (CUCSH), UdeG.

I. El estudio de las Políticas Públicas y su relación con el derecho a conocer la verdad

En el contexto de un régimen democrático, una de las premisas fundamentales del comportamiento ciudadano es la capacidad de participar en el debate público con relación a los temas de trascendencia en la dirección y conducción del gobierno. Para lograrlo, la sociedad civil debe contar con un conjunto de garantías que le permitan *solicitar, acceder, recibir, investigar y difundir información* de aquello que hace el poder público. La accesibilidad y la transparencia de la información pública se convierten en una condición *sine qua non* para la vigencia de la libertades que la democracia consagra a sus ciudadanos, de no contarse con estas garantías, el gobierno del pueblo sólo sería una falacia institucionalizada. En la medida en que una sociedad cuente con las condiciones jurídicas e institucionales reales para acceder a la información pública, tendrá a su vez la posibilidad de evaluar la calidad de su gobierno y actuar en correspondencia mediante los recursos que el estado de derecho le otorga.

Es así que establecemos el argumento central del presente estudio: el ejercicio del poder público en Jalisco, expresado en las acciones denominadas Políticas Públicas (PP), se encuentra sujeto a condiciones jurídicas que garantizan la transparencia y el acceso a la información pública; las características del andamiaje institucional en el poder ejecutivo estatal, otorgan al ciudadano los recursos legales necesarios para dar vigencia al “derecho a conocer la verdad”, en este caso, saber de qué manera se colocan las demandas sociales en la agenda pública, cuál es la forma en que se diseñan las acciones de intervención del gobierno, cómo se ejecuta la gestión gubernamental y finalmente de qué manera las tareas de monitoreo y la evaluación de las PP contribuyen a la rendición de cuentas.

En palabras de Pallares, F. (1988), las políticas públicas se definen como “El conjunto de actividades de las instituciones de gobierno, actuando directamente a través de agentes, que van dirigidas a tener una influencia determinada sobre la vida de los ciudadanos”. Las políticas públicas (en lo sucesivo PP) se deben considerar como un conjunto de decisiones que siguen un proceso temporal y racional, aunque también se incluye en esta definición como PP aquello que no se está haciendo.¹

Para considerar a las actividades con influencia en la vida de los ciudadanos como PP, éstas deben de ser generadas en las instituciones y organizaciones gubernamentales bajos los procedimientos que la ley indique, ello de acuerdo con Jones, C. (1984), de modo tal que el marco jurídico sustente el actuar de los tomadores de decisiones, incluyendo a individuos, órganos de gobierno y a todo aquel agente que decide e influye en las directrices y acciones de gobierno. Con el fin de no confundir las políticas públicas con las leyes, metas y prácticas ministeriales, Lahera, E. (2002) las define como “los cursos de acción y flujo de información relacionados con un objetivo público definido en forma democrática”.

Para Meny y Thoenig, el proceso de una PP se compone de cinco fases:²

- a) La identificación de un problema: el sistema político advierte que un problema exige un tratamiento y lo incluye en la agenda de una autoridad pública.
- b) La formulación de soluciones: se estudian las respuestas, se

1. Se pueden considerar las alternativas uno, dos, etc., y existe la alternativa de no hacer nada, siempre y cuando esta alternativa se encuentre en coherencia con los propósitos que las políticas que la autoridad de gobierno persigan.

2. Ives Meny y Jean-Claude Thoenig. (1992). *Las políticas públicas*. Barcelona: Ed. Ariel, Colección Ariel Ciencia Política, citado por Zaldívar Trinidad, Ángel. *Ibidem*, p.37

elaboran y se negocian para establecer un proceso de acción por la autoridad pública.

- c) La toma de decisión: el decisor público oficialmente habilitado elige una solución particular que convierte en política legítima.
- d) La ejecución del programa: una política es ejecutada sobre el terreno. Es la fase ejecutiva.
- e) La terminación de la acción: se produce una evaluación de resultados que desemboca en el final de la acción emprendida.

Harold Lasswell realizó el primer estudio de las PP en su proceso y ciclo, afirma el Doctor Luis F. Aguilar (1993) en el cual, se hacía énfasis en el momento preparatorio de la decisión; tomando en cuenta los factores económicos de los costos y beneficios; y la importancia de las ciencias políticas (Policy Sciences) para designar el contenido específico de la orientación de las PP, proponiendo que las PP deberían de estudiarse bajo un plano teórico y otro metodológico.

II. Antecedentes y consideraciones sobre el derecho a la información en México y en Jalisco

Los antecedentes en el mundo que se pueden señalar respecto al derecho a la información como una garantía fundamental, reconocidos por México, se encuentran en:³

- El artículo 17º de la Declaración Francesa del Hombre y el Ciudadano de 1789.
- El artículo 19º de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948.

3. Fuentemayor, A. (2004). *El Derecho de Acceso de los Ciudadanos a la Información Pública*. Ssn José Costa Rica. Unesco. Recuperado de http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/acceso_informacion_desarrollos_otros_UNESCO_propuesta_ley_modelo.pdf.

- El artículo 18 ° del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966.
- El artículo 13° de la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969 de la Organización de Estados Americanos (OEA).
- El artículo 4° de la Carta Democrática Interamericana de la Asamblea General de la OEA.
- De acuerdo con Jorge Carpizo y Ernesto Villanueva,⁴ es menester señalar los aspectos más relevantes del derecho fundamental estipulado en el art. 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos.
 1. El derecho de atraerse información incluye: a) el acceso a los archivos, registros y documentos públicos, y b) la decisión de qué medio se lee, se escucha o se contempla.
 2. El derecho a informar implica: a) las libertades de expresión y de imprenta y, b) el de constitución de sociedad y empresas informativas.
 3. El derecho a ser informado exige: a) recibir información objetiva, oportuna y completa.

La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) en la declaración conocida como la Carta de Santo Domingo por el Libre Acceso a la Información Pública, planteó las siguientes consideraciones:⁵

1. El libre acceso de las personas a las fuentes de información pública es un derecho humano universal y un principio de-

4. Villanueva, Ernesto. (coord.). (2006). *Diccionario de Derecho a la Información*. México. Porrúa, p. 7.

5. *La Carta de Santo Domingo*, del 31 de julio del 2002. Recuperado de http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/acceso_informacion_desarrollos_otros_UNESCO_propuesta_ley_modelo.pdf.

mocrático inherente al derecho a la información, a la libertad de expresión y de prensa.

2. El libre acceso a la información pública contribuye a la transparencia de la gestión pública, combate la corrupción y la cultura del secreto como práctica y asegura un mayor grado de eficiencia en el manejo de la cosa pública.
3. El libre acceso a la información pública garantiza la participación ciudadana en la toma de decisiones de interés público, factor indispensable para la construcción de una cultura democrática.

En México, fue en la década de los setenta en que se reconfiguró el incipiente diseño institucional del acceso a la información pública y la transparencia gubernamental. Con la reforma al artículo 6º constitucional aprobado en 1977,⁶ se establecía que el “Derecho a la Información será garantizado por el Estado”, vinculándose esta garantía con el derecho a conocer la verdad (expresión de la cual provienen los términos como el derecho a saber y el respeto a la verdad), en esencia nos referimos al hecho de que el ciudadano tenga a su favor un repertorio de recursos legales necesarios para la obtención de la información que le permita conocer los motivos y fines de la actuación del gobierno que elige con su voto y que ejecuta acciones de autoridad pública con los recursos financieros de los cuales el mismo ciudadano es contribuyente.

No obstante que en la Carta Magna se incluyó esta disposición, no existía regulación secundaria. Para 1985 la Suprema Corte de Justicia de la Nación en tesis jurisprudencial resolvió que:⁷

- a) el derecho a la información es una garantía social que se instituyó con motivo de la reforma política, c) que no se pretendió

6. Consultar decreto en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/museo/s_nues11.htm

7. Recuperado de https://www.scjn.gob.mx/transparencia/Documents/PublicacionesTransparencia/Tesis_aisladas_y_jurisprudenciales_2014.pdf, citado por Trinidad Zaldivar, Ángel, p. 32

establecer una garantía individual consistente en que cualquier gobernado en el momento en que lo estime oportuno solicite y obtenga de órganos del Estado determinada información.

En 1996 el presidente Ernesto Zedillo solicitó a la Suprema Corte de Justicia de la Nación la revisión de la tesis emitida 11 años atrás, ante lo cual el máximo órgano resolvió que:⁸

...Tal derecho [el de la información] es por tanto básico para el mejoramiento de una conciencia ciudadana que contribuirá a que esta sea más enterada, lo cual es necesario para el progreso de nuestra sociedad. Si las autoridades públicas elegidas, o designadas para servir y defender a la sociedad, asumen ante ésta actitudes que permitan atribuirles conductas faltas de ética, al entregar a la comunidad una información manipulada, incompleta, condicionada a intereses de grupo o personas, que le vede la posibilidad de conocer la verdad para poder participar libremente en la formación de la voluntad general, incurren en violación grave a las garantías individuales...

Con la alternancia política en el poder ejecutivo federal del año 2000 y la reconfiguración del poder legislativo desde el año de 1997, surgió en México una nueva etapa en el rediseño institucional relativo a la transparencia y la rendición de cuentas, al menos desde la aprobación de leyes, el establecimiento de planes gubernamentales y la creación de instituciones en la materia. Es así que en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 presentado por el presidente Vicente Fox en enero del 2001, se integraron estrategias y metas relacionadas con la transparencia y el combate a la corrupción, formulándose el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006.⁹

8. *Ibidem*.

9. Recuperado de <http://www.dof.gob.mx/index.php?year=2000&month=12&day=04>.

Al respecto comenta el Dr. Juan Francisco Escobedo que la primera iniciativa de ley presentada a congresistas en octubre del 2011, recibió el apoyo de miembros del PAN, PRI y del PRD, para que luego la Cámara de Diputados aprobara la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental el 30 de abril de 2002.¹⁰

La ley de 2002 determinó la creación de un organismo autónomo, el Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI) de acuerdo con el artículo 33, se le definió como un organismo con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, encargado de promover y difundir el ejercicio del derecho a la información; resolver sobre la negativa a las solicitudes de acceso a la información y proteger los datos personales en poder de las dependencias y entidades.

No obstante, la gran limitante institucional del naciente órgano garante consistía en que sólo contaba con atribuciones sobre las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal; es decir, en el Poder Ejecutivo, mientras que los Poderes Judicial y Legislativo, así como los demás órganos constitucionales autónomos quedaban sujetos a la Ley, pero el ciudadano no contaba con un instancia que resolviera de manera imparcial recursos en contra de esos sujetos obligados.

Con la reforma a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública de 2014, se dotó de autonomía plena al IFAI, personalidad jurídica y patrimonio propio, también se le confió la facultad para promover acciones de inconstitucionalidad, en contra de acuerdos, tratados de orden local, federal e internacional; así mismo se le otorgó la capacidad para llevar a cabo resoluciones definitivas, vinculatorias e inatacables para los poderes, autoridades, organismos y los sujetos obligados por la ley, con la excepción de la

10. Dicha Ley fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de Junio del 2002.

Consejería Jurídica del gobierno y de los asuntos jurisdiccionales que correspondan a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.¹¹

El cambio político en nuestro país no es producto de la alternancia política, ésta es su expresión, no su génesis. Desde finales de la década de los años 60, la población mexicana inició la llamada ruta de la transición política en México, la insatisfacción de los servicios públicos brindados por el gobierno, la deuda e inflación económica de los años 80 puso de relieve el colapso del sistema político mexicano basado en el régimen de partido hegemónico. La sociedad había cambiado, y al hacerlo exigió nuevas reglas del juego en diferentes dimensiones de la vida política, el derecho a la transparencia y el acceso a la información, son su expresión, no su causa, mucho menos su puerto de llegada.

En lo que respecta al Estado de Jalisco, la historia legislativa en la materia arroja diversas reformas constitucionales y cuatro producciones legislativas en 11 años, entre ellas, la Ley de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco del 22 de enero 2002; la Ley de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco, publicada el 6 de enero 2005; la Ley de Información Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios, del 22 de diciembre 2011 y la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco y su Municipios, publicada el 8 agosto 2013.

La Constitución Política de Jalisco,¹² reconoce en el art. 9 fracción VI al Instituto de Transparencia e Información Pública de Jalisco (ITEI) como un fundamento del derecho a la información pública y establece que:

11. *Diario Oficial de la federación*, 7 de febrero de 2014, art. 6, fracción VIII del decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de transparencia.

12. En el Decreto No. 20862 del 26 de marzo de 2005, se reforma el artículo 9 de la Constitución Política del Estado de Jalisco.

El Instituto es un órgano público autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio... tendrá las atribuciones específicas que la ley le otorgue; sus resoluciones serán definitivas e inatacables, vinculantes y deberán ser cumplidas por los poderes, entidades y dependencias públicas del Estado, Ayuntamientos y por todo organismo, público o privado, que reciba, administre o aplique recursos públicos estatales o municipales.

Es decir en el caso de Jalisco, la autonomía en el alcance de las atribuciones del órgano garante local, se muestra desde un principio con mayor margen de competencias que el órgano garante federal.

Con el propósito de ampliar el concepto *derecho a la información*, se cita la siguiente declaración de Blanca Ibarra Cárdenas,¹³ quien al respecto manifiesta:

...es un derecho fundamental y es un mecanismo de control ciudadano... se constituye como un bien social y un catalizador necesario para fortalecer el estado de derecho, los valores de la democracia e incentivar el diálogo democrático, crítico y abierto en la vitrina pública en donde cualquier ciudadano puede vigilar el manejo de los recursos y cuestionar a la autoridad por las razones y alcances de sus decisiones, conduciendo a la construcción de instituciones honestas, eficaces y eficientes (Ibarra, B.2013: 177).

Si el derecho a saber y el acceso a la información fortalecen el estado de derecho, como dice Ibarra Cárdenas, y permite al ciudadano vigilar el manejo de los recursos públicos para cuestionar las razones y alcances de las decisiones de gobierno así como la creación, conducción y desempeño de las políticas públicas, resulta entonces imperativo un análisis guiado por el derecho a saber.

13. Tomado de la ponencia "La participación ciudadana en el derecho a saber" en la mesa de reflexión: Ciudadanía y el Derecho a Saber, del 8vo. Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos de México, Pachuca, Hidalgo, 2013.

III. El ciclo de las Políticas Públicas desde la perspectiva del Derecho a la Información

Analizar las PP desde la perspectiva de la transparencia y el derecho a saber en México y en Jalisco, exige establecer una correlación entre la definición y características centrales de cada una de las etapas del ciclo de PP y el examen al marco jurídico del derecho a la información. Para llevar a cabo este análisis, se enuncian las diferentes etapas que siguen las acciones de gobierno tendientes a la resolución de problemas públicos.

En el denominado ciclo de las PP se encuentran las fases conocidas como la definición de agenda política, la formulación de PP (confección, hechura o diseño), la implementación y ejecución, así como el monitoreo y evaluación. En cada una de ellas se pueden identificar aspectos relevantes que posibilitan las prácticas del derecho a la información pública, a la transparencia y al acceso a la información pública, así mismo se revisan y enuncian las principales condiciones empírico-institucionales de su materialización en el Estado de Jalisco.

III.1 Primera etapa: El Establecimiento de la Agenda Política

En la teoría de la Agenda-Setting, se entiende por agenda política o agenda pública a la instrumentación en la dinámica de fuerzas sociales y políticas, donde se destacan las cuestiones o asuntos a las que los agentes públicos están prestando una mayor atención en un momento determinado (Díaz, R., 2004) aún y cuando cada actor presente su propia agenda, lo que conlleva a la negociación entre ellos.

Para el caso del presente estudio, la agenda pública en Jalisco se encuentra inscrita en los diversos instrumentos de planeación del desarrollo que establece el marco jurídico estatal. Consideremos

como marco institucional para la definición de agenda de gobierno en Jalisco, básicamente dos ordenamientos normativos: a) El Plan Estatal de Desarrollo del Poder Ejecutivo (PED) y, b) El Presupuesto de Egresos del Ejecutivo (PEE).

En el primero, se establecen los grandes compromisos del ejecutivo estatal, dichos compromisos incluso se configuran más allá de los límites temporales del periodo del gobierno en turno. El PED sirve de marco para la elaboración de programas sectoriales, institucionales y regionales, mientras que en el PEE, se expresan de manera financiera los compromisos políticos que han de convertirse en acciones de gobierno. Es decir, una PP solo puede concretizarse si está debidamente respaldada en la plataforma de planeación del gobierno (PED) y cuenta con los recursos económicos para llevarse a cabo (PEE).

Desde la óptica del análisis de la transparencia de la información gubernamental surgen los cuestionamientos relativos a verificar si se cumplieron las etapas normativas establecidas en el proceso de elaboración y aprobación del PED, conocer los documentos públicos que den cuenta de la ruta de elaboración del mismo, desde la definición de la metodología para su integración y los resultados de los ejercicios por los cuales los diferentes actores consultados emitieron sus opiniones y propuestas. En esta parte el aspecto medular del derecho a saber se centra en tener la certeza del proceso de conversión coherente y fidedigna de las demandas y propuestas ciudadanas en compromisos de gobierno.

La agencia de gobierno que asume la rectoría de este proceso ante el resto del gabinete estatal es la Subsecretaría de Planeación y Evaluación de la Secretaría de Planeación Administración y Finanzas del gobierno del Estado.¹⁴

14. En el Reglamento de la Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas se establece en su artículo 14 que la Subsecretaría de Planeación y Evaluación será la unidad administrativa encargada de dirigir y coordinar el sistema estatal de planeación para el desarrollo del Estado.

En esta etapa del ciclo de las PP la *definición de problemas* se convierte en punto neurálgico para la formulación de políticas sociales, económicas, educativas, etcétera; aquí el ciudadano tiene ante sí, la posibilidad y garantía de *saber* el origen de los insumos de información que determinaron que un problema identificado por la autoridad pública sea elegido y procesado, hasta finalmente convertirse en un conjunto factible de acciones de gobierno financiadas con recursos públicos, y desarrolladas de manera concurrente con diversos actores. En temas de gestión y administración pública, quién define un problema decide tanto su inclusión como la prioridad de su atención en la agenda pública.

III.2 Segunda etapa: El Diseño de las Políticas Públicas

En la obra *El Ciclo de Las Políticas Públicas* (Gómez, J., 2010) se establece que en la etapa de la formulación (conocida también como *confección, diseño o hechura*) se debe identificar el problema, definir las metas y los objetivos buscados, comparar alternativas viables de intervención, identificar la alternativa que maximice los mayores beneficios con iguales o menores costos, aprobar o rechazar opciones, decidir sobre la aprobación o rechazo de alguna posible solución al problema definido y llevar a cabo la asignación de recursos. De tal suerte que Majchrzak comenta lo siguiente:

...la formulación de las políticas, resulta de la investigación realizada por los científicos y políticos interesados en el proceso por el cual se adopten políticas y los efectos de las políticas una vez adoptadas... definiendo a la formulación de PP como; "la investigación sobre políticas... que se define como el proceso de reali-

Recuperado de [http://app.jalisco.gob.mx/PeriodicoOficial.nsf/BusquedaAvanzada/9A8988471C-86926786257CED0075BB92/\\$FILE/06-05-14-IV.pdf](http://app.jalisco.gob.mx/PeriodicoOficial.nsf/BusquedaAvanzada/9A8988471C-86926786257CED0075BB92/$FILE/06-05-14-IV.pdf).

zación de la investigación o análisis de un problema social fundamental con el fin de proporcionar a los responsables políticos de las recomendaciones pragmáticas y orientadas a la acción para aliviar el problema” (Majchrzak, 1984: 102-112).

La teoría nos dice que el diseño de las PP consiste en que una vez identificado el problema y valorar si es público, se procede a identificar sus principales características, raíces y génesis, se realiza el mapeo de actores involucrados directos e indirectos, se formulan alternativas de atención con el fin de ponderar sus efectos esperados –e incluso los indeseados pero posibles– y se seleccionan los criterios de valoración para entonces “decidir” cuál será la mejor ruta de acción gubernamental.

Si en la etapa de establecimiento de agenda se detectan los problemas públicos y se visualizan las directrices de los caminos a seguir para su resolución, en la fase del diseño se edifica la proposición conceptual-empírica que ha de regir la actuación de gobierno y se configuran los procesos de planeación, programación y asignación de presupuesto, en los cuales se integra la orientación y por consecuencia el funcionamiento de las acciones de gobierno en la atención del problema público.

Los anteriores elementos constituyen las reglas formales del juego que los agentes considerarán en su interacción e intervención en la vida pública, si bien predomina la visión desde el “buró”, la vida práctica de las PP se desarrolla en concurrencia con organizaciones civiles, organismos empresariales, sindicatos, grupos de interés y actores que confluyen en los problemas públicos y las soluciones.

En esta etapa los sujetos obligados de transparencia y rendición de cuentas poseen la responsabilidad de mantener un registro detallado de cómo llegaron a construirse las decisiones de políticas, cómo es que se definió la población objetivo, bajo qué criterios se calcularon las unidades de medida de la acción a realizar, metas, indicadores, y su distribución de cumplimiento en el tiempo (entiéndase el calendario

de la intervención) y finalmente de qué manera se definen los planes de trabajo, programas operativos anuales y reglas de operación de los programas y las PP.

¿Cuál es el interés ciudadano que motiva a indagar sobre la actuación o razones de decisión de la autoridad pública en la confección de las PP? Poner bajo la lupa ciudadana la formulación de las directrices y alternativas de acción, permite que los observadores, beneficiarios y afectados conozcan el origen del problema, las alternativas formuladas para su intervención y su pretendida solución, así como las unidades de medida utilizada en la integración de los planes de trabajo. Es pertinente señalar que la metodología que la Secretaría de Planeación Administración y Finanzas del gobierno del Estado de Jalisco (SEPAF) sigue para la elaboración del anteproyecto de egresos, tiene como pilares metodológicos: a) El presupuesto basado en resultados y, b) La matriz de indicadores, construida a partir de la matriz de marco lógico.

III.3 Tercera etapa: La Implementación y la Ejecución de las Políticas Públicas

Nos referimos al proceso de aplicación práctica de las PP, la implementación es un proceso continuo, que no cesa, dentro de un conjunto de elaboración y acción en el cual tiene lugar un proceso negociador entre aquellos que quieren llevar la política a la práctica y aquellos de los que depende la acción, dicen Barret y Fudge, (citados por Fernando Berreiro, F. 2013).

Por su parte Ham y Hill (1984) indican que la implementación es “la continuación del complejo proceso de negociación y compromiso que caracteriza el proceso de elaboración” (citados por Lahera, E. 2002: 157-158), este último señala que se debe considerar la dificultad de poder llegar a la obtención de los fines u objetivos señalados en la

etapa anterior debido a que el implementador posee un margen de discrecionalidad para efectuar las PP en la situación idónea desde los niveles altos y hasta el punto más bajo de la aplicación.

En el ejercicio práctico de la acción de gobierno se entiende por implementación y ejecución de las PP el proceso por el cual transitan las intenciones de acción de gobierno que fueron proyectadas en planes y programas, a la acción ordinaria y concreta de la operación. Para ello, es necesario reconocer la concurrencia de diferentes órdenes de gobierno y el involucramiento de los grupos de interés relacionados con la PP. La implementación se aprecia como el puente que une el diseño de las políticas públicas con la instrumentación de las mismas.

Por su parte la ejecución consiste en la puesta en marcha de la política pública, es semejante a la labor del “maquinista” de un tren, toda vez que su labor reside en mover las piezas, activar los dispositivos, mover los recursos, desarrollar los procesos e involucrar a los agentes para que se cumplan los propósitos del plan de trabajo. Surge entonces la función de la denominada “operación de la política pública”.

La premisa de formulación y eficacia de las PP, es que son cursos de acción que requieren la participación ciudadana y el involucramiento de los beneficiarios para resolver un problema público, de ahí que se posibilita la legitimidad de la acción gubernamental en la medida en que los agentes civiles aceptan, consientan y acaten los mandatos y actos de la autoridad del gobierno, en el entendido que los agentes gubernamentales deben realizar previamente actos de comunicación y socialización para dar a conocer los propósitos, alcances y recursos a emplear en las PP.

En esta etapa cobra un alto grado de relevancia la publicación y actualización de la información fundamental relativa con la puesta en marcha y la ejecución de las PP. La configuración normativa de las disposiciones que los sujetos obligados deben colocar en la vitrina

pública, incluye componentes muy concretos que permite a los *visores ciudadanos* identificar elementos tales como:

Componentes en la etapa de implementación y ejecución de las PP y sus implicaciones respecto el derecho ciudadano a saber¹⁵

a) Agenda del sujeto obligado

Permite conocer cuáles son las actividades expresadas en compromisos de lugar, tiempo y acción concreta llevada a cabo por el sujeto obligado (Secretarías, Dependencias y Organismos Públicos responsables de la ejecución de las PP) para entonces determinar la congruencia de la planeación con la acción institucionalizada.

b) Contrato y gasto realizado por concepto de consultorías a los sujetos obligados

Gracias a esta disposición el ciudadano se encuentra en capacidad de conocer en qué se está ejerciendo el recurso público, con cuáles proveedores de bienes y servicios (empresas y consultores) se realizarán las actividades propias de las PP que son de interés o afectación. Recordemos que el ciudadano no sólo es elector que selecciona a sus gobernantes, también es contribuyente que otorga el financiamiento para el gasto del gobierno, por ello se le debe retribuir información de qué se ha hecho con sus aportaciones al financiamiento de la hacienda pública.

15. Los siguientes incisos corresponden a la fracción V, relativa a la información financiera, patrimonial y financiera, inciso K), así como la fracción VI) Información sobre la gestión pública”, incisos: a),b), h), i), j) y e) del artículo 8 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios (LT).

c) Convocatorias y minutas de las sesiones de trabajo Órganos Colegiados

Cobra alto sentido de relevancia la obligatoriedad de los sujetos obligados el hecho de dejar constancia escrita de las reuniones de sus órganos de trabajo colegiados en los que se delibera, discute y se toman decisiones sobre los cursos de acción de los entes públicos, para el caso que nos ocupa, allí se registra por qué y cómo es que se llega a la adopción de determinadas acciones de las PP.

d) Funciones Públicas y Servicios Públicos

En los que se precisa el fundamento legal, la descripción de la función pública; así como los recursos materiales, humanos y financieros asignados para la realización de la función pública, así como la descripción y cobertura del servicio público; los recursos materiales, humanos y financieros asignados para la prestación del servicio público, y el número y tipo de beneficiarios directos e indirectos del servicio público.

En esta etapa del ciclo de las PP el ciudadano y los grupos de interés; es decir, la sociedad en general, tienen la posibilidad real de obtener y procesar información que le permita “llamar a cuentas” e “increpar” a los responsables de la ejecución de la acción gubernamental. En términos expresados por Andreas Schelder, el ciudadano puede ejercer el “answerability”;¹⁶ es decir, el llamado a rendir –y cuentas– a los agentes políticos y funcionarios públicos de aquellas políticas, programas y proyectos que se están ejecutando. El ciudadano tiene el poder de cuestionar por qué se tomaron las decisiones A y C, y no la D ó la F.

16. Para consultar un modelo de rendición de cuentas puede revisarse la Tesis de Maestría “La Glosa del Informe de Gobierno, un instrumento para la rendición de cuentas: Diseño institucional en el Estado de Jalisco, periodo 2003-2005”, Tinajero Díaz Gilberto, Maestría en Gestión Pública, Universidad de Guadalajara. Recuperado de <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/7/3398/11.pdf>.

e) Programas sociales y políticas públicas

En este apartado de la LT se dispone que las agencias de gobierno tienen la obligación de informar cuáles son los programas sociales y PP que elaboran y aplican, debiendo publicar también los objetivos, metas, presupuesto y reglas de operación de los programas, así como el padrón de beneficiarios del programa, la medición de avances de la ejecución del gasto, y el cumplimiento de metas y objetivos del programa, incluida la metodología empleada.

No obstante, una condición básica para ejercer efectivamente esta garantía se encuentra estrechamente determinada por lo que se denomina “el espíritu de vigilancia”; es decir, la motivación que poseen determinados actores para supervisar a otros y denunciar si no están cumpliendo las reglas del juego, en este caso con las metas y objetivos planteados en las PP, incluso las promesas expuestas por los agentes políticos que arriban al gobierno.

La participación de los medios de comunicación adquiere un papel relevante en esta etapa del ciclo de las PP, toda vez que estos juegan un papel trascendente al ejercer su función de escrutinio de los temas públicos, así como de influencia en la definición y redefinición de la agenda de las PP.

III.4 Cuarta etapa: Monitoreo y Evaluación

Una de las etapas que ha cobrado mayor relevancia en la disciplina de las PP es sin duda la evaluación. Para conocer y contrastar los resultados obtenidos frente a las expectativas de metas planeadas y programadas, se utilizan diversos instrumentos y mecanismos que interrelacionados entre sí, posibilitan la medición del desempeño y más aún la evaluación de los impactos de la intervención de la autoridad de gobierno en los problemas públicos.

Esta etapa nos permite evaluar el grado que están alcanzando las finalidades deseadas, y a la vez sugerir los cambios que puedan y deban aplicarse en el diseño y ejecución de la PP.

Medir el desempeño exige un proceso previo de planearlo, presupearlo, dirigirlo, controlarlo, evaluarlo e incluso auditarlo, concepciones que han observado un limitado desarrollo en las instituciones públicas en México y en Jalisco. El monitoreo, evaluación y transparencia de los resultados de las PP, se convierten en factores decisivos de los mecanismos de rendición de cuentas. Ugalde¹⁷ cita que:

...Rendición de cuentas es un término que traduce de manera limitada el significado de la palabra anglosajona *accountability*, que en inglés significa el estado de ser sujeto a la obligación de reportar, explicar o justificar algo... ser responsable de algo (*liable*)... ser sujeto y responsable para dar cuentas y responder a preguntas (*answerable*). *Accountability* se deriva de *account*, que significa descripción de eventos o situaciones particulares... explicación de una conducta a un superior... razones, sustentos, balance de ingresos y gastos... registros financieros... (Ugalde 2002: 11).

En el escenario institucional del poder público y organizaciones civiles en Jalisco para desarrollar tareas de control y evaluación a las PP, podemos identificar las siguientes agencias y mecanismos (ver tabla 1).

Con la existencia y funcionamiento de todo este arsenal de mecanismos e instrumentos en las instituciones de control y evaluación del ejercicio de la acción gubernamental y la instrumentación de las PP, habría que preguntarse ¿si acaso no son suficientes para evaluar el diseño y alcances de la puesta en marcha las PP? Parece que nos en-

17. The Random House Dictionary of de English Language, 2ª edición completa, Random Houyse, Nueva York, 1987, cita por Ugalde, L. Carlos, Rendición de Cuentas y Democracia. El caso de México, IFE, 2002

Agencias gubernamentales y organizaciones civiles con funciones de control y evaluación a las PP.	Mecanismos de control y evaluación de las PP.
Poder Legislativo: Pleno y Comisiones Parlamentarias. Auditoría Superior de Fiscalización.	Glosa del informe de gobierno. Comparecencias parlamentarias. Juicio político. Auditorías y fiscalización a la cuenta pública.
Poder Ejecutivo: Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas. Contraloría del Estado.	Informe de gobierno. Cuenta pública. Monitoreo de Indicadores del Desarrollo de Jalisco (MIDE). Consejo Ciudadano de monitoreo de indicadores del desarrollo. Comité Técnico Independiente de evaluación de la políticas públicas. Auditorías públicas y control de declaraciones patrimoniales.
Instituto de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco.	Acceso y transparencia a la información pública: el derecho ciudadano a saber.
Comisión Estatal de Derechos Humanos.	Recomendaciones públicas, autónomas no vinculatorias, generadas a partir de la investigación.
Consejo Económico y Social del Estado de Jalisco para el Desarrollo y la Competitividad.	Estudios, recomendaciones y opiniones.

Observatorios Ciudadanos y creados por el gobierno, así como organizaciones civiles internacionales.

Observatorio Ciudadano de Movilidad y Transporte Público: Recomendaciones.

Observatorio Ciudadano del Agua:

Observatorio Ciudadano "Jalisco Cómo Vamos": Informes sobre la percepción de la calidad de vida.

Transparencia Internacional: Encuesta Nacional de Corrupción y Buen Gobierno en México y en Jalisco.

Elaboración propia a partir del marco jurídico aplicable al Estado de Jalisco y diversas organizaciones de la sociedad civil local e internacional.

frentamos a un problema de calidad de funcionamiento institucional, más que a la ausencia de dispositivos de control y rendición de cuentas.

Al respecto, la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios, establece en su fracción IV relativa a la Información sobre la planeación estratégica gubernamental... inciso a) El plan institucional del poder, organismo o municipio correspondiente, y b) los programas operativos anuales; así como la fracción VI. Estos son los principales instrumentos de la gestión pública en los que se fijan los planes y programas, mientras que en la fracción VI, relativa a la Información sobre la gestión pública, inciso i) los informes trimestrales y anuales de actividades del sujeto obligado de cuando menos los últimos tres años. Por su parte los Lineamientos Generales del ITEI de Publicación y Actualización de Información Fundamental, establece en el lineamiento séptimo, fracción VI, numeral 12 que ...deberá contener los principales resultados y acciones implementadas por el sujeto obligado en el ejercicio de sus atribuciones de manera trimestral... y/o de durante un ejercicio anual.

IV. Reflexiones finales

Al revisar el marco jurídico de la transparencia y el acceso a la información pública encontramos que las garantías constitucionales y la infraestructura institucional en México y Jalisco posibilitan el derecho a conocer la verdad. En el caso de las diferentes etapas y procesos implicados en el ciclo de las políticas públicas los ciudadanos cuentan con los recursos legales para conocer la manera en que se sitúa en la agenda de gobierno los problemas de orden público, se diseñan, implementan y evalúan las políticas públicas.

Podemos afirmar que las obligaciones de transparencia y acceso a la información y los recursos institucionales con que cuentan el sector público en Jalisco, se encuentran debidamente contemplados en es-

pectro jurídico, que brinda las condiciones necesarias para garantizar el derecho ciudadano a conocer la verdad. Para consolidar el sistema de transparencia en Jalisco, es necesario contar con la auténtica voluntad política de las autoridades de gobierno, el funcionamiento efectivo de las agencias y mecanismos de control y evaluación de las políticas públicas; sin embargo, la auténtica prueba de fuego será que el ciudadano use y active el repertorio de recursos legales e institucionales con los que cuenta, y de esta manera confrontar el discurso político, la configuración y alcances de la ley con la auténtica vocación y compromiso del gobierno democrático con su ciudadanía; es decir, la prueba de la democracia pasa por el compromiso del respeto a la verdad y la rendición de cuentas. ¿Serán nuestras autoridades capaces de pasar la prueba?, la decisión está en el ciudadano.

Bibliografía

- Aguilar, L. F. (1993, N/A). *Hacia una Disciplina de las Políticas Públicas. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. México. No 3, (7-16)*. Retrieved from Dialnet.
- Considine, M. (1994). *Public Policy*. Southh Melbourne, Australia: McMillan (pp.1-3).
- Díaz, R. R. (2004). *Teoría de la Agenda-Setting*. España: Observatorio Europeo de Tendencias Sociales (pp. 15-17).
- Escobedo, J. F. (2003, Julio.Diciembre N/A). *Mobilización de Opinión Pública en México: El caso del grupo OAXACA y de la Ley Federal del acceso a la Información Pública. Jurídicas-UNAM. No. 2, pp. 1-30*.
- Gómez, J. J. (2010). *El ciclo de las Políticas Públicas*. Antigua, Guatemala (pp. 8): CEPAL.

- Guadarrama, R. M. (2014, Junio 30). Antecedentes de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Ciudad de México, Distrito Federal, México.
- Ibarra, B. L. (2013). La participación ciudadana en el Derecho a Saber. En R. M. Lesbros, *Octavo Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos. La Participación Ciudadana en el Fortalecimiento de los OPA*. (pp. 175-177). México, Distrito Federal: Memorias.
- Jones, C. O. (1984). *An Introduction to the study of Public Policy*. Monterrey Ca: 3a Edic. Cole Publishing Company.
- Krikorian, M. (2013). *Derechos Humanos, Políticas Públicas y el rol del FMI*. Buenos Aires, Argentina: Librería Editores Platense.
- Lahera, E. P. (2002). *Introducción a las Políticas Públicas*. Chile: Fondo de Cultura Económica. (pp. 157-158).
- Madrid, M. G. (2005). *Las Políticas Públicas: Carácter y Condiciones Vinculantes*. distrito Federal, México: UNAM-Jurídicas (pp. 12-38).
- Majchrzak, A. (1984). *Policy Research Methods*. Newbury Park, CA: Sage Publications (pp. 102-112).
- Pallares, F. (1988). Las Políticas Públicas; El Sistema Político en Acción. *Revista de Estudios Políticos*, 62, 2-4.
- Tinajero Diaz, Gilberto (2005). La Glosa del Informe de Gobierno, un instrumento para la rendición de cuentas. Diseño institucional en el Estado de Jalisco periodo 2003-2005. Tesis de Maestría.
- Thoening, J. C. (1997). Política Pública y Acción Pública. *Gestión y Política Pública*, Vol. VI. No. 1. Primer Semestre.
- Vázquez, N. G. (2013). Estudio Introductorio. En N. G. Alberto Arellano Rios, *Ciencia Política y Política Pública en Jalisco. Teoría y Metodología*. (pp. 67-72). Zapopan, Jalisco: El Colegio de Jalisco .
- Villanueva, Ernesto (coord.) (2006). *Diccionario de Derecho a la Información*. México: Porrúa. p. 7.

Zaldívar Trinidad, Ángel (2006). *La Transparencia y el Acceso a la Información como Política Pública y su Impacto en la Sociedad y el Gobierno*. México: Miguel Ángel Porrúa.