

Diálogos públicos: la discusión de una nueva ley de transparencia para Jalisco*

ALEJANDRA BALLESTEROS CASTELLANOS,
EDUARDO CARRILLO ARIAS, KENJI KISHI LEOPO
Y ALMA DELIA SÁNCHEZ CARBAJAL

Gran parte de la discusión sobre los asuntos públicos, entendidos como todos aquellos asuntos que atañen a las colectividades, se lleva a cabo en los medios de comunicación. El objetivo de este trabajo fue identificar y analizar a los actores y discursos que dominaron la discusión pública en diversos periódicos de Guadalajara, en torno a la transparencia y acceso a la información, particularmente sobre el debate que se dio en 2013 en torno a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios, también conocida popularmente como “Ley Vitrina”.

La posibilidad de generar un diálogo público sobre cualquier política pública o legislación, en este caso una en materia de transparencia, es una condición necesaria para la construcción de una sociedad democrática. De tal suerte, el caso que se presenta es un acercamiento para comprender la construcción del diálogo público a través de las ágoras modernas: los medios de comunicación. La

/* Esta es una investigación que se hizo como parte de los trabajos de la materia “Demoscopia de medios”, de la Licenciatura en Comunicación Pública de la Universidad de Guadalajara. En la primera parte de la investigación también participaron Adrián Arellano Becerra, Laura Cortés y Joseph Fernández Orta.

manera de hacer un juicio crítico sobre cualquier situación político-social, es mediante el planteamiento de preguntas y su propia resolución a través de una investigación que sea capaz de dar respuesta a todos los cuestionamientos.

El estudio sobre la construcción del diálogo público lo hicimos a través de un análisis de contenido a diversos periódicos que circulan en Guadalajara, así como una serie de entrevistas a los diferentes actores públicos que participaron en el debate sobre la “Ley Vitrina”, con el fin de reconocer las estrategias para incluirse en el diálogo. Mediante ambas estrategias metodológicas fue posible encontrar algunos de los caminos a través de los cuales el poder comunicativo se movilizó a través de los medios de comunicación.

CONTEXTO: BREVE HISTORIA DE LAS LEYES DE TRANSPARENCIA EN JALISCO

Fue en el sexenio panista de Francisco Ramírez Acuña como gobernador de Jalisco, en el periodo comprendido de 2001 a 2006, cuando se vislumbró un panorama positivo para el tema de transparencia como política pública en la entidad. Fue la mano de Fernando Guzmán Pérez Peláez, quien fungiera en aquel entonces como coordinador de la bancada panista en el Congreso local, que elaboró un “borrador común” en donde se planteaba una propuesta de ley de transparencia que se hizo llegar a los legisladores panistas de los congresos locales de todo el país (Alonso González, 2007).

El resultado de estos trabajos legislativos fue la aprobación de la Ley de Transparencia e Información Pública

el 20 de diciembre de 2001, la cual entró en vigor el 21 de mayo del año siguiente, anticipándose incluso a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental de Vicente Fox (Masini Aguilera, 2012). De esta forma, Jalisco marcó la pauta a nivel nacional en el tema de transparencia y rendición de cuentas, dando en su momento una imagen positiva al Partido Acción Nacional (PAN). Sin embargo, las deficiencias de dicha ley no tardaron en salir a la luz, quedando en entredicho la manera en la que desestimaron las reformas constitucionales que permitieran el desarrollo correcto de la implementación de la Ley.

Algunas de las debilidades más importantes de la Ley de Transparencia e Información Pública, eran que no definía explícitamente qué se consideraba como información pública, o que no determinaba con claridad las sanciones que se aplicarían a quienes la desacataran (Masini Aguilera, 2012).

A raíz de las fuertes críticas y comparaciones que se hicieron de la Ley de Transparencia e Información Pública del estado con la Ley Federal, se invitó a especialistas en la materia a que colaboraran en conjunto con el gobierno estatal para realizar una eventual reforma a la deficiente ley.

Así fue como durante el otoño de 2004 comenzó el proceso de reestructuración de la Ley a través de reuniones de trabajo con diputados y organizaciones de la sociedad civil, entre las que destacó la participación de Ciudadanos por Municipios Transparentes (CIMTRA). Este proceso culminaría con la aprobación de una nueva ley el 16 de diciembre de 2004, la Ley de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco, la cual tendría un sólido res-

paldo político y la aceptación de la sociedad civil (Masini Aguilera, 2012).

La consolidación del órgano garante en la entidad, el Instituto de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco (ITEI), vino a cubrir el grave rezago en el que se encontraba Jalisco tras la promulgación de la primera ley de transparencia. Este Instituto estuvo conformado por un consejo integrado por cinco miembros, un presidente que percibió un sueldo y cuatro consejeros que laboraron de manera honoraria. El primer Consejo del ITEI estuvo integrado por Augusto Valencia López, como presidente; Héctor Moreno Valencia y Héctor Ontiveros Delgadillo, consejeros propuestos por el PAN, y Remberto Hernández Padilla y Guillermo Muñoz Franco, designados por el Partido Revolucionario Institucional (PRI) (Masini Aguilera, 2012).

A pesar de tener una buena aceptación entre la ciudadanía, la ley aprobada en 2004 fue abrogada en 2011. En su lugar quedó la llamada Ley de Información Pública del Estado de Jalisco, aprobada por unanimidad el 8 de diciembre de 2011 en el Congreso, para ser promulgada en la Constitución Política del Estado y entrara en vigor el 1 de abril de 2012, durante la administración de Emilio González Márquez como gobernador de Jalisco. Esta Ley se ha convertido en la más polémica de todas las leyes de transparencia que se han promulgado en la entidad. Lo anterior debido a la coyuntura que se vivía en el momento y al proceso mediante el cual se llevó al Congreso, para después ser aprobada en un proceso legislativo extremadamente rápido y con serios cuestionamientos por parte de

periodistas y organizaciones ciudadanas (Osorio, 2012a). Entre otras cosas, la ley fue objetada porque en su contenido el concepto de derecho a la información fue sustituido por el de administración de información pública.

Luego de diversas presiones políticas y ciudadanas, el 19 de julio de 2013 fue aprobada una nueva ley de transparencia, que popularmente se conoció como la “Ley Vitrina”. En las siguientes páginas el lector encontrará un análisis de cómo es que esta ley fue discutida públicamente a través de los periódicos de mayor circulación de Guadalajara.

CONSTRUCCIÓN DEL OBJETO DE ESTUDIO Y MARCO TEÓRICO

El acceso a la información pública se ha convertido en los últimos años en un tema de relevancia, pues a partir de la rendición de cuentas los ciudadanos pueden acceder a la información que las instancias gubernamentales están obligadas a publicar. Por otro lado, desde un ámbito periodístico, la producción noticiosa también puede verse beneficiada pues la transparencia es una herramienta para el periodismo de investigación.

La transparencia y la rendición de cuentas son conceptos que designan las acciones encaminadas para que la vida interna de las instituciones sea totalmente abierta a los ciudadanos, y que al mismo tiempo se generen mecanismos en el sistema que creen indicadores en la rendición de cuentas (Acosta García, Larrosa-Fuentes y Paláu Cardona, 2014).

El tema de la transparencia entra en aquellos asuntos que requieren del diálogo público, entendido este como un mecanismo por el cual una serie de actores hablan sobre un tema o asunto público y se retroalimentan entre ellos, dando paso a un conjunto de procesos deliberativos en torno a los asuntos comunes de una sociedad. La investigación del diálogo público requiere observar el tema que se discute, así como los actores involucrados y sus relaciones (Acosta García, 2012).

De tal suerte, el objeto de estudio de este trabajo se centra en la construcción de las relaciones de poder que se suscitan durante un proceso dialógico de carácter público. En este caso, se busca dar cuenta de un proceso donde se vean involucrados ciertos actores en la discusión de un tema relevante para la sociedad: el diálogo sobre una nueva ley de transparencia para el estado de Jalisco.

Para estructurar este análisis, partimos del modelo de comunicación pública propuesto por Demers y Lavigne (2007). Este modelo se encarga de observar aquellos procesos de deliberación democrática con incidencia en la esfera de lo público, por tanto, la presencia de temas en el debate público, como el de una nueva ley que busque atender las demandas de transparencia e información, tiene lugar en los estudios sobre los procesos comunicativos: “la Comunicación Pública no se interesa por todo a lo que se da visibilidad en la plaza pública, sino, esencialmente, por aquello que va a contribuir en la formación de la opinión pública y en las eventuales decisiones y acciones gubernamentales y estatales” (Demers y Lavigne, 2007: 73).

Dentro de estos procesos de comunicación pública, los actores, definidos como todos aquellos sujetos u organizaciones que adquieren la capacidad de introducir temas de debate en la agenda (Testa, 2007), son quienes construyen, colectivamente, el diálogo público. ¿Pero qué es el poder y por tanto qué actores son los que tienen el poder de construir estos diálogos públicos?

Manuel Castells (2009) define al poder como la capacidad relacional que permite que un actor social pueda influir de forma asimétrica en las decisiones de otros actores sociales de manera de que se favorezca la voluntad, los intereses y los valores del actor con poder. En cuanto a las relaciones de poder, Castells (2009) las entiende como una capacidad relacional entre los actores, estas siempre son desiguales dado que existe un poder mayor de unos sobre otros; sin embargo, también existe un grado de cumplimiento y aceptación de los individuos que están sujetos al poder de otros.

En este capítulo analizamos cómo es que se construyó el poder desde los medios de comunicación, particularmente desde la prensa escrita, y para ello echamos mano de algunas teorías y modelos de comunicación como la *agenda setting* y el encuadre (*framing*). La *agenda setting* propone, a grandes rasgos, que los medios, a través de su selección noticiosa, determinan los temas sobre los que el público piensa y habla (McCombs y Reynolds, 2008). Por otra parte, el encuadre es la capacidad de los medios para crear marcos periodísticos y psicológicos en la forma en que las noticias se presentan a la audiencia (Kinder e Iyengar, 1989).

PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN Y OBJETIVOS

Pregunta general

¿Qué actores y discursos dominan el diálogo público sobre el tema de transparencia y acceso a la información en los periódicos generalistas de Guadalajara (*El Informador*, *Mural*, *Milenio Jalisco*, *Reporte Índigo*, *La Jornada Jalisco*, *El Occidental*) y cómo es que estos actores desarrollan su poder para influir en la agenda de la prensa local?

Preguntas particulares

- ¿Qué actores aparecen en la cobertura de los periódicos generalistas de Guadalajara en torno al tema de transparencia y acceso a la información y cuáles son sus características?
- ¿Cuál es el encuadre que los periódicos generalistas de Guadalajara le dan a los actores que participan en las discusiones públicas sobre el tema de transparencia y acceso a la información?
- ¿Cómo se construyen los procesos de producción del poder a través del proceso comunicativo de los distintos actores que participan en las discusiones públicas sobre el tema de transparencia y acceso a la información, y que son reproducidas por los periódicos generalistas de Guadalajara?
- ¿Qué características tienen las estrategias emprendidas por políticos, comunicadores y ciudadanos, para posicionarse como actores que dominan el proceso comunicativo de las discusiones públicas sobre el tema de transparencia y acceso a la información que son re-

producidas por los periódicos generalistas de Guadalajara?

METODOLOGÍA

Para llevar a cabo esta investigación hicimos un análisis de contenido de seis periódicos generalistas de Guadalajara (*El Informador*, *Mural*, *La Jornada Jalisco*, *El Occidental*, *Milenio* y *Reporte Índigo*). La muestra se compuso por toda la información publicada con relación al tema de la discusión de la nueva ley de transparencia para el estado de Jalisco, a lo largo de cinco semanas (del 8 de abril al 8 de mayo de 2013).

Por otra parte, para conocer las dinámicas de poder durante los diálogos públicos, también hicimos entrevistas semiestructuradas con algunos de los actores que participaron en este proceso de comunicación pública en el que se discutió una nueva ley de transparencia.

El análisis de contenido nos permitió conocer quiénes fueron los actores más importantes de este diálogo público. De este conjunto de actores, entrevistamos a los más representativos. De asociaciones civiles se entrevistó a José Bautista, representante del capítulo Jalisco de la Asociación Mexicana de Derecho a la Información (AMEDI), y a Ignacio González, delegado regional de CIMTRA. En el caso de actores políticos, se entrevistó al diputado Hernán Cortés Berumen, diputado del PAN, quien fue uno de los impulsores de la nueva ley; además, a la diputada Verónica Delgadillo, quien había presentado otro proyecto de reforma de la ley. De los representantes de los medios de comunicación especializados en el tema de transparencia, se entrevistó a José David Estrada, reportero de *Mural*, a

Zaira Yael Ramírez, de *El Informador*, y a Aníbal Vivar, de *La Jornada Jalisco*.

ANÁLISIS DE CONTENIDO SOBRE LAS NOTAS PUBLICADAS

En el análisis de contenido se codificó un total de 84 notas que fueron publicadas entre el 8 abril y el 8 de mayo de 2013. Los periódicos con la mayor cantidad de notas publicadas fueron: *El Informador* con 26 notas, *Mural* con 25 y *La Jornada Jalisco* con 16; después, aportan a la discusión: *Milenio Jalisco* con nueve notas, *Reporte Índigo* y *El Occidental* con un total de cuatro notas.

El enfoque con mayor cantidad de reactivos codificados en este rubro fue el negativo, que obtuvo un total de 50 incidencias (59%), el neutral con un total de 19 (23%), balanceado con nueve (11%)¹ y el positivo con seis (7%). Con lo anterior se puede inferir que la discusión sobre la ley de transparencia para Jalisco en estos medios de comunicación fue principalmente polémica, con un tratamiento informativo negativo, debido a la susceptibilidad que despierta en la esfera pública-política de la cual proviene y que puede afectar como principal actor.

El género periodístico con mayor cantidad de notas publicadas fue el informativo, con un total de 51 apariciones (62.4%); el espacio reservado para trascendidos tuvo 19 (22.9%); el de opinión seis (7.2%), y el de reportaje tres (3.6%). El tipo de producto periodístico con el cual se

1. Una nota balanceada es aquella que incluye “una cantidad aproximadamente igual tanto de la información positiva como negativa” (Hughes, 2009: 306).

aborda el tema permite dar cuenta del poco espacio para problematizar la ley en medios impresos, por otro lado, la discusión se dio mediante espacios no legítimos de análisis como 22.9% de trascendidos y solo 7.2% para la opinión.

La ley de transparencia en los impresos jaliscienses logró importancia local-regional con 82 apariciones (97%) y solo dos notas de origen nacional (3%). El tema general más destacado fue política y gobierno con 81 notas (97%), economía dos (2%) y social una (1%). La promulgación de una reforma de ley que como principales sujetos obligados tiene a políticos, funcionarios públicos e instancias de gobierno, posiciona a este tema en la agenda mediática y pública para una discusión orientada principalmente al análisis de las acciones de dichos sujetos, quienes nunca antes habían sido obligados a dar información a la sociedad civil y medios de comunicación.

El encuadre de la nota permite conocer el tipo de temática de discusión a la que pertenece la pieza analizada (pública, política, económica o social). Para este estudio, el tipo de encuadre con mayor cantidad de apariciones fue el de atribución de responsabilidad con 43.6%, de conflicto con 24.8%, de consecuencias económicas 12.8%. Por lo anterior, se entiende que en los impresos analizados la temática es tratada como ajena a su labor; cuestión problemática porque resaltan las diferencias entre los sujetos implicados, y de susceptibilidad económica debido a las elites comerciales y mercantiles que afecta.

El tipo de participación de los actores fue principalmente de mención con un total de 68% y de participación activa (se le da voz) mediante la citación fue de 32%. La cantidad de apariciones que se registraron en el análisis es de 171: Jorge Gutiérrez Reynaga, extitular del ITEI, tuvo 22

menciones (12.87%); Jorge Aristóteles Sandoval, gobernador de Jalisco, 13 menciones (7.6%); Armando García Estrada, magistrado presidente del Tribunal Administrativo del Estado (TAE), siete menciones (4.09%); Miguel Castro Reynoso, coordinador diputados PRI, cinco menciones (2.92%); Hernán Cortés Berumen, diputado PAN, cuatro menciones (2.34%), entre los principales actores.

Los actores mediante los cuales las piezas periodísticas son construidas son parte muy importante para identificar la tendencia, la intencionalidad y el objetivo del discurso en la nota. En la investigación encontramos que 84.2% de los actores fueron políticos y tan solo 8.2% de actores de la sociedad civil.

ANÁLISIS DE LAS ENTREVISTAS

En todas las entrevistas, incluidos los diputados, se señaló que son los políticos quienes dominan el diálogo en torno a la discusión sobre la ley de transparencia, por ende, son quienes poseen mayor poder relacional en el sentido que señala Manuel Castells. Dos de los tres reporteros coincidieron en señalar que son los políticos quienes marcan la agenda y que, en el caso de transparencia solo se visibilizan a otros actores (sociedad civil) cuando no es un tema de coyuntura.

El poder entonces, se encuentra distribuido de forma asimétrica hacia los actores políticos, quienes deciden qué y cuándo se discuten ciertos temas. En muchas ocasiones la agenda se plantea a conveniencia de los partidos políticos. La reportera Zaira Yael lo ejemplifica en la entrevista: “el tema está ligado a lo político, vivimos en una partidocracia, somos gobernados por partidos políticos”.

Por otro lado, tanto periodistas como académicos e integrantes de la sociedad civil expresaron que el tema de transparencia perdió visibilidad durante la polémica gestión de Jorge Gutiérrez Reynaga, debido en parte a la poca voluntad de los políticos y de él mismo, por colocar el tema en la esfera pública.

En el caso de las estrategias comunicativas emprendidas por los actores políticos, se puede observar que se han seguido las tradicionales ruedas de prensa y convocatorias a foros de discusión y análisis. En este sentido, según lo señalado por el propio diputado Hernán Cortés, son pocos los políticos que se interesaron en asistir a estas últimas.

En resumen se puede decir que, en la discusión sobre la legislación de transparencia, los actores políticos siguen teniendo un peso mayor que la sociedad civil, a pesar de que los mismos políticos aceptan que debería ser lo contrario. También se puede decir que la sociedad civil solo se visibiliza a partir de la convocatoria (el poder de hacer visible) de los políticos o solo cuando el tema no es precisamente de coyuntura.

A pesar de que los políticos siguen siendo quienes dominan la discusión, también se puede aceptar que la sociedad civil comienza a tener un peso que, si bien todavía no es tan determinante, está presente en el diálogo de lo público.

CONCLUSIONES

El tema de la transparencia tuvo más visibilidad en los periódicos *El Informador*, *Mural* y *Milenio Jalisco*. En cambio, en periódicos como *Reporte Índigo* y *El Occidental* le dieron menor cobertura al tema. En cuanto al tipo de

notas, la mayoría tuvo un enfoque negativo, y predominan el género informativo y los trascendidos.

Las notas están firmadas en su mayoría por la redacción o a nombre del periódico, lo cual indica que los reporteros no tienen un poder y este recae sobre la institución. En cuanto al tipo de página, la mayoría de notas están colocadas en páginas par y la sección donde más aparece es la local, aunque también sobresalen siete notas en primera plana.

El tema general donde más se clasificaron las notas es en política y gobierno, y los lugares de referencia predominantes son Jalisco y la zona metropolitana de Guadalajara. En cuanto al origen de la nota, el tema solo tiene una nota a nivel nacional por lo que la transparencia se discute en los medios más a nivel local.

Respecto a los actores, la participación mayoritaria es de hombres y en las notas aparecen más solo como mención. Las mujeres que participan en la discusión son del gremio político. A su vez, existen actores con gran número de apariciones, sin embargo, esto no tiene una relación directa con su participación en el tema de la transparencia, como es el caso de Jorge Aristóteles Sandoval, actual gobernador de Jalisco, quien aparece en segundo lugar entre los actores con más de una mención.

Los actores que aparecieron en las notas pertenecen más al ámbito político, por tanto, el tema está intrínsecamente relacionado con la política; esto se ve reflejado en la construcción de contenidos de los periódicos y el tipo de actores que aparecen en las notas. Quienes dominan el diálogo público en torno a transparencia en medios de comunicación son principalmente los políticos. Sin embargo, algunos de ellos concluyeron que miembros de la

sociedad civil, sobre todo los académicos, pueden llegar a influir en el tema.

Por otro lado, al contrario de lo que pensamos inicialmente en nuestra hipótesis, el tema de transparencia sí estuvo en la agenda de los medios de comunicación, pero en estos se discutió más sobre los conflictos entre los actores políticos implicados que sobre las consecuencias del tema en la sociedad.

El análisis de contenidos realizado permitió entender que el tratamiento informativo que imperó sobre esta ley es negativo. Con esto se observa que la discusión estuvo orientada hacia la generación de polémica entre los actores —primordialmente políticos— involucrados. Por otro lado, la influencia de la sociedad civil —o toda aquella que no está considerada dentro de un estrato político— fue más participativa de lo que se había considerado al inicio de este trabajo.

Los discursos o visiones de los principales actores que se mostraron en los periódicos fueron meramente de citación y de poco trabajo de investigación periodística, por lo que podemos comprender que la importancia en la agenda mediática giró en torno al cómo es que la clase política puede resultar afectada, y no al cómo es que esto nos puede ayudar a construir una sociedad con mayor capacidad de acceso a la información pública.

En los periódicos analizados, la temática se presentó como un tema alejado de la competencia de la sociedad civil; se puede inferir que debido a los intereses mercadológicos de los empresarios de los medios de comunicación, la tendencia que guió el encuadre de la nota residió en lo económicamente pertinente y no en la mejora de los mecanismos para ejercer el derecho a la información.

En cuanto a las estrategias usadas por los políticos para posicionar el tema en los medios de comunicación y hacer uso del poder, estas consisten en ruedas de prensa, la organización de foros de discusión y la invitación a organizaciones de la sociedad civil para que participen en el diálogo público. A su vez, el poder político sigue siendo el que marca la pauta en la lista de fuentes de los periodistas, pues durante las entrevistas se percibió que estos eran conscientes de que la nota giraba en torno a las afectaciones que la ley de transparencia causaba en los políticos.

Sin embargo, la discusión de un tipo de ley que permite el acceso a la información es de incumbencia de los reporteros, quienes hacen uso de los datos que son transparentados para hacer su trabajo, de ahí por qué el tema tuvo más visibilidad de la esperada al inicio de la investigación.

Finalmente, se puede resumir que el poder es asimétrico tal como lo plantea Castells. En este caso, los políticos son quienes suelen estar en el nodo más importante de la red, son ellos quienes contactan con periodistas y con organizaciones de la sociedad civil. No obstante, también los medios de comunicación, mediante la labor periodística, logran tener incidencia y poder al momento de enmarcar las notas, atribuir responsabilidades y colocar el tema en el espacio público, tal como lo plantean Demers y Lavigne.

El análisis de cómo se construye el diálogo público a partir de las relaciones de poder, aterrizado en el caso de la “Ley Vitrina”, permite dar pinceladas sobre cómo las deliberaciones que conciernen a toda una sociedad, finalmente dependen de círculos de poder limitados.