

## **Transparencia o apariencia: una mirada a la composición de las comisiones e institutos de transparencia en los estados de México**

**Jorge Alberto Alatorre Flores**

Universidad de Guadalajara, Departamento de Políticas Públicas, México

La legislación sobre transparencia y acceso en la información en México es muy reciente, más aún lo son los cuerpos ciudadanos creados para promover y custodiar esta prerrogativa escamoteada durante décadas a la ciudadanía mexicana.

A lo largo de la República han surgido leyes que en cierta medida pretenden homologar la federal, sin embargo, a pesar de los apreciables y apreciados cambios, puede notarse como la conformación de algunas comisiones, institutos o consejos así como su diseño institucional no contribuyen a la independencia o profesionalización de sus titulares; por otra parte, la calidad de la legislación estatal es demasiado irregular por lo que en estos momentos conviven legislaciones de avanzada en la materia, con otros instrumentos legales que lejos de promover la transparencia y proteger el acceso a la información paradójicamente logran lo contrario.

Esta ponencia pretende analizar las fallas del diseño institucional de estos órganos, proponiendo alternativas para su corrección y proporcionar un panorama de los avances y retrocesos que se viven en el interior de la República Mexicana en la lucha contra la corrupción a través de leyes y cuerpos especializados en la promoción de una cultura de apertura necesaria para la consolidación democrática.

### **Transición y Consolidación Democrática en México**

Definitivamente que cada transición hacia la democracia contempla sus peculiaridades. El caso de la transición mexicana pudiera ser caracterizado por su incrementalismo y su incertidumbre.

Una interesante cantidad de cambios graduales han transformado irremisiblemente los rostros del sistema y el régimen políticos de México.

Reforma tras reforma se han ido apilando a lo largo de los últimos treinta años, algunas de ellas han sido relevantes, otras no tanto, sin embargo el gran total de la suma de éstas arroja el equivalente a una transformación radical. Hoy en México los votos, particularmente los de las elecciones federales cuentan y se cuentan y los expedientes de fraude electoral son ahora un recuerdo. Se cuenta con una autoridad electoral independiente y profesional y los sistemas de seguridad que rodean a los procesos electorales se han vuelto lo suficientemente sofisticados como para desalentar cualquier iniciativa de fraude. Aún restan algunos pendientes como la fiscalización del dinero de las precampañas y la expropiación del monopolio de la representación en manos de los partidos. Pendientes que de acuerdo con nuestra tradición incremental habrán de ser eventualmente incluidos en una reforma más que, como aquellas que le habrán precedido, clamará ser la reforma electoral definitiva.

La incertidumbre, ese segundo atributo de “la transición a la mexicana” se encontró siempre presente desde el nebuloso inicio de la misma. En México, a diferencia de otras transiciones no se pactó el tiempo de inicio y fin de la misma, ni sus contenidos quizás porque los “orfebres” de esta transición (presionada “desde fuera” pero orientada “desde dentro”) nunca pretendieron que las reformas eventualmente les arrebatasen el poder sino que legitimaran su permanencia en el mismo.

Debido a los referidos incrementalismo e incertidumbre, aún persiste el debate en México sobre si la transición ha concluido, ha evolucionado o se encuentra por concluir, incluso hay quienes puerilmente comparan la alternancia con la transición misma, particularmente si la alternancia les ha sido benéfica.

A nuestro particular parecer nos encontramos en una fase de consolidación democrática donde el reto es afianzar los logros obtenidos y avizorar los caminos que nos lleven a una democracia que funcione eficientemente con instituciones que rindan cuenta y resultados. En cierto sentido se trata de un régimen político que arroje réditos positivos en tres campos coincidentemente inicializados con la letra R:

- Representatividad
- Rendición de Cuentas
- Resultados evidentes

A pesar de que podría coincidirse en que el expediente electoral de la incipiente democracia mexicana se encuentra relativamente superado, en materia de rendición de cuentas aún tenemos una agenda de largo aliento plagada de tareas pendientes. Entre ellas lograr que los representantes sean genuina y no retóricamente responsables ante sus electores; que los servidores públicos sean eficientes y honestos en cuyo caso reconocerles y gratificarles, en caso contrario condenarles y consignarles, y por supuesto que la sociedad organizada sirva como monitor calificado y permanente del desempeño gubernamental.

## **La Transparencia, Tótem de la Consolidación Democrática Mexicana**

La transparencia es una herramienta inapreciable en la procuración efectiva de la rendición de cuentas, sin embargo la transparencia como término sufre de momento un secuestro retórico por parte de políticos de diversas ideologías, quienes buscan añadir lustre a sus cuestionables carreras mediante la repetición descontextualizada, inexacta y farragosa de la palabra transparencia. Así como en tiempos pasados manifestarse republicano, federalista o demócrata se encontraba, por decirlo de algún modo, “in” hoy decirse transparente es de lo más recurrente en los discursos, que no en los hechos, de la clase política. Hoy la transparencia es una especie de tótem al cual se le venera pero no se le sigue, se le invoca pero no se le obedece. Se le llega a considerar una virtud de la clase política cuando en realidad se trata de una propiedad deseable de la administración pública.

Dentro de esta vorágine de abuso conceptual, no son pocas las ocasiones en que se llegan a emplear *transparencia* y *rendición de cuentas* como términos intercambiables o alternativos, incluso se les menciona con frecuencia como si se tratara de los inseparables nombre y apellido de una persona, sin embargo más allá de la importante interrelación que subsiste entre dichos términos, confundirlos o suponer que lo primero significa lo segundo puede

resultar contraproducente. Ante esta confusión es conveniente reconocer la aportación que Eduardo Guerrero hace sobre la interrelación entre transparencia y rendición de cuentas:

*“La transparencia de la gestión pública y la rendición de cuentas están aliadas, pero no deben confundirse. El gobierno democrático debe rendir cuentas para reportar o explicar sus acciones. Y debe transparentarse para mostrar su funcionamiento y ser sujeto de escrutinio público. Con la rendición de cuentas nos aseguramos que las autoridades se responsabilicen ante alguien de sus actos. Con la transparencia exigimos a los funcionarios que actúen según principios admitidos por todos pues frecuentemente “la necesidad de transparentar” no es otra cosa sino la necesidad de contar con el concurso y la aprobación del público”. Guerrero (2002)*

Ahora bien, pese a las ventajas y oportunidades que la Transparencia representa para el combate a la corrupción debemos dejar claro que dichas ventajas operan más como vacuna que como antídoto. La transparencia puede por tanto cooperar para la erradicación, en un mediano plazo, de los abusos del encargo público siempre y cuando las evidencias de corrupción sean eficazmente perseguidas y castigadas. Ejercicios de combate a la corrupción donde se presume la captura de “peces gordos” sin llegar a pescar un triste pescadito lejos de fortalecer al Estado lo dejan en ridículo. Nuestras autoridades deben abandonar su sed por la espectacularidad cuando esta merma la eficacia y la constancia en el combate a la corrupción.

Desde muy pequeños se nos enseñó en la primaria que los cuerpos se clasifican como transparentes, traslúcidos u opacos de acuerdo con su potencial para dejar pasar la luz a través de ellos. Esta distinción resulta muy útil en materia de Transparencia, ya que muchas iniciativas o políticas que son auto-etiquetadas como transparentes son, a lo sumo traslucidas. Resulta común observar como varios ayuntamientos suben a la web sus balances financieros mensuales sin detallarlos lo suficiente. Esta es una práctica traslúcida que llama más la atención por lo que oculta que por lo que muestra.

Las instituciones públicas deben ser casas con paredes de cristal que permitan observar desde fuera que la casa misma esté en orden. Generalmente serán los medios de comunicación, los académicos y los partidos de oposición quienes miren a través de estas “paredes”. Hay que decir que a pesar de que la mayoría de los ciudadanos no estén generalmente capacitados<sup>1</sup> o a veces interesados en conocer y evaluar los entresijos de la administración pública, el escrutinio constante coadyuvará al orden necesario para todos, incluyendo por supuesto a la ciudadanía apática o participativa.

En síntesis, diremos que puede haber transparencia sin rendición de cuentas, pero para facilitar el ejercicio de la segunda, siempre es inapreciable la presencia de la primera. La transparencia no garantiza la rendición de cuentas, pavimenta el camino hacia ella, en otras palabras el camino no se agota al presentarse la transparencia, sino que apenas se inicia.

---

<sup>1</sup> Lastimosamente hay que reconocer que esta falta de capacidad frecuentemente se hace acompañar de una falta de interés por grandes masas que creen que su participación no cambiará nada.

## El Pentágono de la Rendición de Cuentas

En esta parte deseamos proponer que la Rendición de Cuentas sólo será posible en la medida en que se encuentren presentes, por lo menos, los cinco elementos que en orden de importancia se enlistan a continuación:

- Un Estado de Derecho Efectivamente Vigente
- Una Adecuada Legislación de la Materia
- Una Cultura Cívica Motivada y Participativa
- Un Órgano Defensor del Derecho al Acceso a la Información
- Un Sistema Eficiente de Administración Documental

Hemos querido bautizar a esta idea con el nombre del Pentágono de la Rendición de Cuentas en el sentido de cada uno de estos cinco elementos representaría un ángulo sobre el cual tenderemos el cerco que protege a la Rendición de Cuentas de los apetitos e intenciones de varios predadores que moran en el sistema político. Un cerco sólo es eficaz en la medida en que no permite su trasgresión, por lo que la falta de uno de sus “postes” deja una brecha abierta que inutiliza el propósito perimetral del cerco en su conjunto. A efecto de ser más gráfico recomendamos echar una mirada al esquema 1. “El Pentágono de la Rendición de Cuentas”.

Ahora bien, de acuerdo con este modelo puede haber espacio para la desesperanza a causa del muy relativo y harto cuestionable estado del Estado de Derecho en México, sin embargo no debemos perder de vista que todo cerco se levanta “poste a poste” y aunque en este caso el poste más importante —el estado de derecho mismo— es al mismo tiempo el más precario de todos, aun así no podemos esperar a que se recupere o restablezca para iniciar la construcción del cerco mismo. Con objeto de ser más precisos conviene definir brevemente la esencia de cada uno de los elementos mencionados.

*Un Estado de Derecho Efectivamente Vigente.*- Por lo que entendemos un régimen no sólo de derecho sino de hecho, que cuenta con una codificación suficiente, coherente y eficiente, así como con un sistema de procuración de justicia compuesto por instituciones y titulares que en todos sus niveles se desempeñan con apego a estrictos estándares de honestidad, profesionalismo e imparcialidad. En síntesis, un Estado donde la ley y la justicia no sean prerrogativa de los poderosos sino garantía para todos en todos los casos.

*Una Adecuada Legislación de la Materia.*- Aunque este elemento pudiera considerarse como un subconjunto del anterior —por que de hecho así lo es— hemos querido mencionarlo aparte por su particular relevancia en nuestra discusión. Debido al escaso valor que erróneamente se le había otorgado a la información en México, quizá debido a la ausencia de consecuencias derivadas de su mal uso, mutilación o selectivo extravío, la legislación en la materia apenas comienza a hacer su aparición. Esto motiva que contemos con una multitud de ejemplos de leyes de acceso a la información —generalmente llamadas “de transparencia” más por el atractivo retórico del término que por una genuina vocación hacia el precepto— con muy variados resultados en cuanto a extensión, relevancia y calidad de los ordenamientos mismos.

Una legislación en materia de acceso a la información será considerada adecuada cuando evite la ambigüedad en sus definiciones, en la medida en que estipule procedimientos sencillos y expeditos para la actualización, manejo, archivo, resguardo, entrega y acceso a la información.

Otros atributos que una legislación adecuada deberá estipular se encuentran presentes en la interesante propuesta que Libertad de Información México, A.C., Innovación México y Proyecto Atlatl ofrecen en su documento: “Decálogo del Marco Normativo del Derecho de Acceso a la Información Pública”. En este documento se analizaron los 18 ordenamientos vigentes en igual número de entidades federativas mexicanas, otorgándoles una ponderación mediante un índice basado en los atributos de las legislaciones en cuanto a:

- Límites al derecho de acceso a la información
- Órgano Garante
- Procedimiento
- Promoción de una cultura de acceso a la información pública
- Habeas data
- Información de oficio o transparencia
- Máxima publicidad
- Definiciones
- Interpretación
- Gratuidad

Cabe mencionar que cada uno de estos ítems a su vez se conforma de una serie de principios que determinan su valor en una escala ponderada. Aunque desde la fecha de elaboración de este instrumento se hayan creado algunos ordenamientos más y perfeccionado otros, no existe de momento un instrumento mejor para analizar la voluntad de transparencia de las entidades federativas expresadas en legislación positiva. Este documento será de hecho importante en nuestro posterior análisis.

*Una Cultura Cívica Motivada y Participativa.*- Este elemento no sólo resulta importante para garantizar una genuina rendición de cuentas sino para la consolidación misma de la incipiente democracia mexicana. Implica que la ciudadanía cuente con organismos intermedios mediante los cuales informarse, capacitarse, organizarse y articularse para hacer oír su voz en una amplia variedad de temas. Esta ciudadanía sólo encontrará motivación suficiente cuando perciba que su participación puede traducirse efectivamente en cambios que considera importantes, por lo que la información generará motivación misma que devendrá en participación, ese lubricante tan importante para el adecuado aceitado de cualquier régimen político. La rendición de cuentas necesita por tanto que el ángulo del cerco que le corresponde defender a la ciudadanía sea celosamente guardado.

*Un Órgano Promotor y Defensor del Derecho al Acceso a la Información.*- A diferencia del atinado estudio mencionado anteriormente, no hemos querido denominarle órgano garante a la Institución encargada de la promoción y defensa del derecho del acceso a la información, ya que ésta por sí sola no puede garantizar que el derecho se respete efectivamente en todos los casos ya que habrá circunstancias que demanden la participación de organismos jurisdiccionales para determinar a quien asiste la razón y el derecho. Dicho esto debemos reconocer en justicia que la existencia de estos organismos no es de ninguna manera accesoria, sino elemental en la defensa del derecho a saber, por tantos años escamoteado a

nuestros conciudadanos. Resulta importante mencionar desde aquí que las características, composición, recursos y atributos del órgano al que nos referimos determinarían de manera directa sus posibilidades y alcances, por lo que una adecuada ingeniería institucional de los mismos resulta elemental, de ahí nuestro interés en estudiarla.

*Un Sistema Eficiente de Administración Documental.*- A pesar de que este elemento pudiera considerarse como de segundo orden en comparación con aquellos que le preceden, no podemos sin embargo desdeñar la importancia de una clara definición de métodos, criterios y políticas que sean adecuadamente comprendidos, compartidos y efectivamente ejercidos por los miles de funcionarios que tienen bajo su encargo piezas documentales de valía diversa. Este sistema debe contemplar en todo momento que la información se mantenga adecuadamente clasificada íntegra, actualizada y fácilmente accesible preferentemente a través de las posibilidades que hoy brindan las tecnologías de la información.

Estudiar cada uno de estos cinco elementos a profundidad –y quizás algunos más que hemos involuntariamente obviado-- bien pudiera ser motivo de un interesante volumen. De momento nuestra intención sólo será adelantar algunas observaciones sobre el que hemos denominado órgano defensor.

### **En Defensa de la Transparencia: Integración de los Consejos, Comisiones e Institutos a cargo de la promoción y defensa del derecho al acceso de la información pública**

De acuerdo con el modelo pentagonal mencionado líneas arriba, debe existir un órgano que custodie el ángulo de la transparencia, o mejor dicho, la faceta del derecho del acceso a la información, ya que la rendición de cuentas podrá llegar a desahogarse en última instancia ante los órganos jurisdiccionales del estado cuando se sancionen las conductas transgresoras tipificadas. Cabe mencionar que en numerosas ocasiones una buena cantidad de organismos estatales emplean la ley de amparo para resistirse a las resoluciones de cuerpos como el Instituto Federal de Acceso a la Información, IFAI. Como lo hemos dicho antes, la defensa de una genuina rendición de cuentas no se agota en el acceso a la información, aunque definitivamente pasa por ahí.

*Instituto, Consejo o Comisión, ¿sólo una cuestión de semántica?*

Alguna vez, Jesús Reyes Heróles, un trascendente político mexicano hace tiempo desaparecido, acuñó la frase: “En la política la forma es fondo”. Este razonamiento nos permite tocar un apartado importante en lo referente a la presentación de los órganos de defensa y promoción del derecho al acceso en la información de acuerdo con tres diferentes formas: Consejo, Comisión, Instituto.

Hasta este momento, mediados de julio de 2005, de las 32 entidades federativas (31 estados y un Distrito Federal) presentes en México sólo 24 cuentan con un ordenamiento en la materia y apenas 20 cuentan con un órgano defensor. La forma más socorrida ha sido la de Comisión con 11 casos, en tanto que las formas de Consejo e Instituto observan sólo 4 casos cada uno.

La discusión respecto de la forma institucional más conveniente dista de ser bizantina puesto que la denominación seleccionada conllevará el grado de autonomía del organismo, atributo elemental para su trabajo. Con el apoyo de cualquier diccionario básico de español podemos ver que Consejo es un órgano colegiado rector de una empresa u organización, en tanto que Comisión será un cuerpo o conjunto de personas a quienes se les encomienda una labor determinada. Instituto por su parte será un término cuyo nombre mismo habla de solidez, de institucionalidad.

En pocas palabras, Consejo es el cuerpo colegiado que debe presidir los trabajos del Instituto, mismo que es tal y no Comisión debido a que el carácter de Comisión implica, de suyo, sujeción, delegación, supeditación.

### *El Paradigma de una Institución garante, ¿Cómo debiera ser el organismo en cuestión?*

Un postulado militar que tiene bastante lógica indica que para que un soldado custodie una posición determinada, hay que proveerle de por lo menos tres cosas: la autoridad para poder impedir o permitir el paso incuestionablemente de acuerdo con criterios establecidos, los instrumentos necesarios para su función, llámese fusil, uniforme, garita, etc. y la orden que lo faculta para ejercer esa función.

Este ejemplo castrense puede trasladarse al campo de las instituciones que estudiamos en este apartado, y servirnos para analizar que tipo de elementos deben tener para ejercer adecuadamente su función. La orden que recibe el soldado, y que lo faculta, se traduce en el mandato legal que proviene de un cuerpo jurídico o código, mismo que instruye los límites y características de su competencia. La autoridad para ejercer el encargo emanará del nombramiento, proveniente de algún órgano del Estado que legitima a los titulares, invistiéndolos como responsables de la promoción y defensa del derecho al acceso a la información. Los instrumentos que requieren para su labor se traducirían en presupuesto, estructura, personal, políticas y reglamentos internos, en fin en todo elemento que permita su función con eficacia y eficiencia.

Aunque todo este razonamiento parece demasiado elemental, en realidad muchos organismos del nivel estatal padecen o pueden llegar a padecer problemas diversos debido a la ausencia o defecto en alguno de los tres elementos mencionados: mandato, autoridad o instrumentos. Ahora bien, ¿Cuáles debieran ser los atributos que este tipo de organismos necesitan para ejercer adecuadamente su función? Intentemos responder esta pregunta empleando los elementos delineados previamente:

*Mandato.*- La base fundamental de todo sistema que sirva a la transparencia y rendición de cuentas reside en la calidad del ordenamiento legal que lo sustenta, por lo que la fortaleza del organismo en materia de mandato dependerá, entre otros, de los siguientes factores:

- Calidad de las resoluciones que emite el órgano. Una recomendación no tiene la misma fuerza que una resolución de carácter vinculatorio que obligue a las dependencias públicas a entregar la información que se les solicite.
- Tipo y características de las atribuciones legales del organismo. El establecimiento de criterios para la clasificación de la información, la promoción de una cultura del acceso a la misma, conocer de las solicitudes que presentan los ciudadanos para actuar en su defensa, son algunas de las atribuciones elementales que deben contemplarse.

*Autoridad.*- Este aspecto es particularmente delicado pues se refiere por una parte a un estricto seguimiento de la legalidad en el nombramiento de los titulares del órgano, pero también se refiere por otra parte a la legitimidad del procedimiento bajo el cual fueron nombrados y al perfil que tienen los Consejeros, Comisionados o Encargados al frente del organismo en cuestión, perfil de acuerdo al cual fueron supuestamente nombrados. En síntesis, los titulares de estos órganos deben ostentar autoridad legal y autoridad moral para el adecuado ejercicio de sus funciones.

*Instrumentos.*- Las buenas voluntades que no se encuentran sustentadas en el presupuesto son vil retórica. Ningún órgano puede encargarse cabalmente de su función cuando sus titulares tienen que elegir entre pagar la renta o la nómina. Un organismo adecuado debe contar con personal seleccionado por su perfil y capacidad tal perfil sólo puede atraerse con sueldos competitivos. Resulta incluso ridículo como en lugares como el estado de Jalisco los legisladores confunden el término honorario con el concepto honorable. Han creado el único órgano de la República<sup>2</sup> donde solamente el Presidente percibe sueldo y los Consejeros participan en el tiempo que el trabajo y el ocio les deje libre. Ante esta irresponsabilidad los Consejeros “honoríficos” pueden usar resquicios legales para escabullirse del alcance de la ley de responsabilidades de los servidores públicos. Este error, combinado con el menor porcentaje presupuestal de la República hablan muy mal del Estado y sobre todo de sus legisladores.

## **El Estado de la Cuestión en los Estados de México**

México es una República Federal con 32 entidades federativas, 31 de las cuales son estados soberanos y autónomos y otro más es un Distrito Federal, que gracias a recientes reformas se asemeja cada vez más a los estados mismos.

México es una Nación muy amplia y diversa, esta diversidad encuentra diferentes expresiones regionales, culturales y por supuesto legales. Una manera interesante de apreciar esta diversidad se puede constatar en los diferentes ordenamientos que los congresos estatales han emitido en una amplia variedad de temas. Así como hay estados que presentan legislación de avanzada, también existen otros donde aparentemente el tiempo no ha hecho mella, mostrándose rezagados en el concierto nacional.

En materia de transparencia y acceso a la información podemos ver como el aprecio por la rendición de cuentas y el combate a la corrupción no es compartido con la misma intensidad. Con el objeto de estudiar este problema con mayor detalle nos serviremos de los siguientes inapreciables esfuerzos analíticos:

- Encuesta Nacional de Corrupción y Buen Gobierno 2001 y 2003, producida por Transparencia Mexicana, capítulo de Transparencia Internacional, mide “las experiencias y percepciones de los ciudadanos mexicanos acerca de la corrupción en las 32 entidades federativas y en 38 servicios públicos ofrecidos por los tres niveles de gobierno y por particulares” Transparencia Mexicana (2003)

---

<sup>2</sup> a excepción de Tlaxcala cuya Comisión es más una representación corporativa que un genuino órgano promotor y defensor del derecho al acceso de la información pública



- Decálogo del Marco Normativo del Derecho al Acceso a la Información Pública, producida por Limac, Innovación México y Proyecto Atlatl, aportación que propone un índice contra el cual evaluar la calidad normativa de cada uno de los dieciocho ordenamientos vigentes al momento en que fue elaborado.
- Estudio Comparativo de Leyes de Acceso a la Información Pública, producido y actualizado por la Dirección General de Vinculación con Estados y Municipios. Este instrumento no solo analiza las disposiciones normativas sino las características de las solicitudes, los recursos legales a disposición de los ciudadanos y los atributos de los organismos estatales a cargo de esta función.

A pesar de que esta ponencia consideró por su parte y por separado cada uno de los ordenamientos vigentes en los estados, resulta claro que existe una gran deuda intelectual con estas instituciones, sirva este momento para reconocerla. Consideramos que colocar lado a lado el índice de corrupción con el índice de calidad del marco normativo puede mostrar cosas interesantes.

Cabe mencionar que una investigación de campo se requiere para confirmar *in situ* el grado en que la realidad se parece a los ordenamientos, particularmente en Estados donde la simulación es practicada en múltiples áreas de su vida pública. Por desgracia esta labor requiere de tiempo y recursos no disponibles por el momento por lo que este esfuerzo servirá más como una aproximación preliminar que como un dictamen concluyente.

El estado de la transparencia en las entidades federativas dependerá en buena medida de las disposiciones legales establecidas, así como del vigor y viabilidad del organismo a cargo de defenderlas y ejercerlas; a su vez la fortaleza del instituto, consejo o comisión dependerá de la calidad del diseño institucional del mismo, propósito de nuestro análisis. Analizaremos el estado de la cuestión a través de un esquema que nos permita comparar las categorías analíticas definidas a continuación.

*Características Institucionales.*- Esta categoría contiene los elementos esenciales que determinan la forma esencial del organismo. Sus componentes son:

- Forma institucional, consejo, comisión o instituto
- Naturaleza jurídica
- Cantidad de titulares
- Tiempo del encargo
- Porcentaje del presupuesto que el estado dedica al organismo

*Autonomía del Organismo.*- Esta categoría observa el grado de autonomía que le concede la ley, mismo que en muchas ocasiones puede ser más retórico que efectivo. Emitimos este juicio ya que aunque un organismo público descentralizado tenga un importante grado de autonomía sigue dependiendo en cierta medida de alguno de los poderes, generalmente el Ejecutivo; por otra parte existen casos como el de Jalisco cuya autonomía patrimonial o financiera es más bien una quimera ya que es el estado que menos presupuesto otorga al órgano, mismo que no cuenta con patrimonio propio. Los componentes de esta categoría analítica son:

- Naturaleza Jurídica
- Patrimonial
- Presupuestal
- Operativa
- De decisión

*Selección y Elección de los Titulares.*- Existe una parte del proceso que no depende de los titulares del organismo, sino de los titulares de la representación popular, esto es los diputados del Congreso local. Cabe mencionar que el talón de Aquiles del proceso de selección y elección radica en que los diputados han emanado de partidos políticos a los cuales responden, por lo que a menos que el procedimiento contemple que los diputados tengan que llegar a acuerdos de mayoría calificada o, que posibiliten la participación de la sociedad para elevar los costos políticos de decisiones opacas o partidizadas, este proceso puede colocar a testaferros de los partidos al frente de la procuración de transparencia, la iglesia en manos de Lutero. Ahora bien, pueden darse peores casos donde el gobernador decide por sí solo la conformación del instituto o donde el Congreso sólo objeta o ratifica su decisión. En particular categoría analizaremos los siguientes componentes:

- Participación de la sociedad en el proceso
- Elección del Presidente
- Elección de los Consejeros
- Posibilidad de reelección
- Procedimientos de remoción y destitución

*Perfil de los Titulares.*- Para una labor tan compleja y nueva como lo es la defensa del derecho al acceso a la información pública se requiere de una serie de profesionales cuyo perfil profesional y honorabilidad puedan soportar la presión de partidos y gobiernos cuyos intereses se vean afectados por sus resoluciones. Los componentes que mejor nos permitirán analizar este apartado son:

- Edad mínima para ser Consejero
- Título profesional como requisito
- Preferencia al posgrado
- Conocimientos o actividades relacionadas con la materia
- Dedicación a sus labores dentro del organismo
- Remuneración y prohibición expresa

*Calidad Normativa y Nivel de la Corrupción en la Entidad.*- La calidad normativa es un elemento difícil de evaluar, puesto que la simple existencia de una ley o una elevada cantidad de artículos en la misma no implica su valía. La eficacia legal acaso pudiera medirse por la claridad de sus procedimientos y por las veces que sale airoso al defender el precepto que resguarda. De momento solo consideraremos en esta categoría la calidad que le conceden Limac, Innovación México y Proyecto Atlatl a los 18 ordenamientos existentes al momento de su análisis (LIMAC, ATLATL, Innovación México: 2004), considerando además la existencia de un órgano promotor y defensor del derecho al acceso a la información, así como el que el órgano mencionado cuente con una ley o reglamento interno, variable para la cual nos será de utilidad el análisis sobre legislaciones estatales del IFAI (2005). Complementaremos esta categoría incluyendo los valores obtenidos por la encuesta

Nacional de Corrupción y Buen Gobierno ediciones 2001 y 2003. Para efectos de homogeneidad enlistamos los componentes de la categoría:

- Índice por Estado Calificación de la Encuesta Nacional de Corrupción y Buen Gobierno 2001 y 2003
- Índice por Estado del Decálogo del Marco Normativo del Derecho del Acceso a la Información
- Existencia del Órgano Promotor y Defensor en la Entidad Federativa
- Existen de Ley o reglamento interior del órgano

### *Análisis de los Resultados*

Una vez extraída y sistematizada la información, hemos distribuido su análisis en las cinco categorías referidas, a continuación mostramos los principales hallazgos y recomendamos la consulta de las tablas en la parte final de esta ponencia.

#### Categoría: Características Institucionales

Componente: Forma Institucional.- Tal como lo hemos indicado, la forma de la Comisión es la que reporta mayor cantidad de observaciones: 12; las formas de Consejo e Instituto sólo cuatro cada una. Este hecho se debe en buena medida a que la naturaleza de la mayoría de los organismos es la de Organismos Públicos Descentralizados (OPD), con una autonomía muy relativa y cuyo grado cambia de caso a caso.

Componente: Naturaleza Jurídica.- Los organismos públicos descentralizados son la figura predilecta ya que de los veinte casos analizados sólo tres son organismos constitucionales autónomos (OCA) y uno más (Tlaxcala) es apenas poco más que un órgano consultivo. El resto, por supuesto, OPD. La reflexión en este apartado es que la frontera siguiente es transitar de OPD a OCA a efecto de lograr la mayor autonomía posible.

Componente: Cantidad de titulares.- El número de titulares al frente del órgano de decisión del organismo es 3, con 16 casos. Un caso contempla 6 titulares, dos casos contemplan 5 y otro más contempla 4. A pesar de que 3 es un número impar y por lo tanto evita empate en las votaciones, también conviene procurar que el mínimo número impar de titulares sea cinco por que de esta manera se necesitan por lo menos tres para hacer mayoría, motivando la toma de decisiones consensuadas.

Componente: Tiempo de Encargo.- El tiempo no debe ser demasiado extenso motivando anquilosamiento de los titulares al interior de la organización, ni demasiado breve implicando un elevado costo de aprendizaje. Cerca del 50% contemplan 6 años o más y por la otra parte contamos con el extremo de una renovación anual. Siempre será bueno un tiempo razonable con posibilidad de reelección siempre y cuando los méritos para ser reelegidos sean explícitos y medibles. Confiar en el criterio plano y llano de los diputados para determinar las reelecciones es una apuesta muy riesgosa.

Componente: Porcentaje del presupuesto que el Estado dedica al organismo.- Como lo decíamos anteriormente, en esta parte se aprecia el genuino interés de los gobernantes por proveer de salud financiera a un órgano encargado de supervisarles. En este respecto se aprecia la generosidad de Quintana Roo que dedica un .256 de su presupuesto 2005. En el otro extremo Jalisco vuelve a poner el mal ejemplo con la menor cantidad porcentual: .007<sup>3</sup>. Sin embargo los diputados de este estado no se cansan de alardear su vocación transparente. Evidentemente confunden los términos transparente con invisible

#### Categoría: Autonomía del Organismo

Componente: Naturaleza Jurídica.-Este componente se encuentra detallado en la categoría anterior, lo hemos incluido además en esta categoría por que la naturaleza jurídica nos parece un aspecto elemental de la autonomía.

Componente: Autonomía Patrimonial.- El patrimonio de un organismo es el cimiento sobre el cual puede aspirar a propósitos mayores cuando sus preocupaciones fundamentales se encuentran superadas. La mayoría de los ordenamientos prescriben la autonomía patrimonial de manera explícita. Sin embargo tal es el caso de Jalisco, cuyo instituto carece por completo de patrimonio alguno. Cuando la legislación es aspiración y no realidad entonces todo se traduce a buenos deseos.

Componente: Autonomía Presupuestal.- La autonomía presupuestal debe referirse a la libertad con la cual este tipo de organismos elaboran su presupuesto y lo someten al Congreso. El problema en esta parte reside en que debido a que la mayoría de los organismos son OPDs deben entregar al Ejecutivo su presupuesto para que lo integra al suyo para presentarlo al Congreso, momento ideal para castigarle por haber sido “demasiado entrometidos”.

Componente: Autonomía Operativa.- La Autonomía Operativa es quizá la más relativa de las autonomías ya que se refiere a la libertad que los organismos tienen para actuar dentro del marco normativo, por lo tanto es más retórica que ilustrativa.

Componente: Autonomía de Decisión.- La autonomía de decisión es fundamental ya que ninguno de estos organismos puede funcionar si sus resoluciones deben ser ratificadas en cada caso. Quizá por ello todos los casos excepto dos la citan.

#### Categoría: Selección y Elección de los Titulares

Componente: Participación de la sociedad en el proceso.- Cuando el proceso queda absolutamente en manos de cuerpos políticos con motivaciones partidistas muchas cosas pueden ocurrir mal. De igual manera, cuando cuerpos facciosos se hacen de la máscara de la sociedad civil para hablar en su nombre también pueden darse resultados peligrosamente sesgados. ¿Cuál es la mezcla

---

<sup>3</sup> Resulta justo mencionar que este problema fue advertido por el reportero del diario local MURAL, Denis Rodríguez quien basándose en el citado estudio del IFAI, lo refirió el 21 de junio del 2005

idónea? Es una pregunta difícil de contestar, sin embargo queda claro que una legislación de avanzada debe siempre contemplar un espacio para la participación de la ciudadana. Sin embargo sólo seis casos contemplan este precepto.

Componente: Elección del Presidente.- El dilema aquí reside en dejar la elección entre los pares, propiciando mayor autonomía del órgano, o dejarla en manos del Congreso para que el Presidente no deba su encargo a sus pares, pero entonces ¿se lo debe a los diputados? Dieciséis casos dejan la elección entre pares y el resto le dejan la alternativa al Congreso o al gobernador o lo resuelven de manera rotativa cuando se trata de un órgano inconsecuente.

Componente: Elección de los Consejeros.- Existen muy variadas alternativas para esta decisión, las mencionaremos en el orden de la legitimidad que les concedemos. La más legítima sería la que incluye la mayoría calificada del Congreso, previa consulta a la ciudadanía. La siguiente opción contempla la misma mayoría calificada del Congreso, sin consulta alguna. La tercera opción considera la atribución para el Congreso a propuesta del Ejecutivo. Una similar pero menos legítima aún es la opción mediante la cual el Ejecutivo nombra y el Congreso ratifica. En el penúltimo caso cada poder se reparte un titular y el ejecutivo nombra además al Secretario Ejecutivo y por último el Ejecutivo sin contrapesos ni tapujos nombra sus representantes como garantes de un órgano supuestamente ciudadano.

Componente: Posibilidad de reelección.- La posibilidad de reelección es conveniente cuando esta va aparejada de un sistema de evaluación objetivo y cuantificable del desempeño de los titulares, por desgracia la reelección hasta el momento depende más de la composición política de los Congresos y de las filias y fobias de los diputados. Ocho casos contemplan la reelección, uno la reelección por la mitad del encargo y el resto no la contempla pero tampoco la proscriben.

Componente: Procedimientos de remoción y destitución.- Los procedimientos para la remoción y destitución son fundamentales para evitar los excesos y castigar las conductas inadecuadas a la transparencia, sin embargo al mismo tiempo estos procedimientos deben ser muy cuidados para evitar que la destitución penda como espada de Damocles para los consejeros incómodos. Sólo cinco casos no contemplan este supuesto.

#### Categoría: Perfil de los Titulares

Componente: Edad mínima para ser Consejero.- Mucho se debate sobre la madurez de los elegibles para el encargo y erróneamente se asocia directamente madurez con edad. Dieciséis casos contemplan por lo menos los treinta años para ser elegibles.

Componente: Título profesional como requisito.- La preparación es fundamental para el buen ejercicio de la responsabilidad, sin embargo de poco sirve un título en medicina o ingeniería civil para este particular encargo, la exigencia del título debe ir aparejada a la idoneidad del mismo para la tarea. Quince de veinte

casos contemplan el requisito del título.

Componente: Preferencia al posgrado.- Este apartado es muy similar al anterior, se requiere de la mayor preparación posible pero en materias relacionadas. Sólo cuatro legislaciones la contemplan. Cabe mencionar el caso Jalisco con una ley que indica preferencia al posgrado se traduce en un proceso de selección para el cual los estudios relevantes no fueron considerados seriamente por los diputados.

Componente: Conocimientos o actividades relacionadas con la materia.- Este apartado como el anterior es olímpicamente brincado por los diputados, quizás porque a la fecha son escasas los elegibles con este perfil. Nueve casos de veinte los contemplan.

Componente: Dedicación a sus labores dentro del organismo.- La carga de trabajo en estos órganos es importante, por ello 18 de 20 ordenamientos le otorgan a sus titulares las condiciones para que se dediquen de tiempo completo a sus labores. Sólo el caso de Tlaxcala que cuenta con un órgano corporativo de carácter eminentemente consultivo, o el de Jalisco donde la irresponsabilidad legislativa confunde honorífico con honorable son los dos únicos casos con Consejeros de hobby.

Remuneración y prohibición expresa.- Consecuente con el supuesto anterior, se demanda en casi todos los casos que la función de consejero sea única e incompatible.

#### Categoría: Calidad Normativa y Nivel de la Corrupción en la Entidad

Componente: Índice por Estado Calificación de la Encuesta Nacional de Corrupción y Buen Gobierno 2001 y 2003.- Aquí transcribimos los resultados que ha obtenido el capítulo mexicano de Transparencia Internacional en las entidades federativas en intervalos de dos años. A pesar de que se aprecia una mejora en la gran mayoría de los casos, el hallazgo interesante al compararlo con el índice del decálogo normativo es que hay Estados muy avanzados en el combate en la corrupción sin legislación en la materia o estados que obtuvieron un bajo grado de calificación en sus leyes pero un índice bueno en materia de la ENCBG. Esto nos indica que se requiere de algo más que leyes para ganarle la batalla a la corrupción, pero, ¿qué es ese “algo” más?

Componente: Índice por Estado del Decálogo del Marco Normativo del Derecho del Acceso a la Información. Este índice proporciona una herramienta fundamental para proponer reformas que lleven a las entidades federativas a mejores estadios legales. La calificación más alta se la lleva Sinaloa y la más baja Veracruz.

Componente: Existencia del Órgano Promotor y Defensor en la Entidad Federativa.- De los 20 casos, tres no cuentan con órgano garante y defensor del acceso a la información.

Componente: Existencia de Ley o reglamento interior del órgano.- La mitad cuenta con un ordenamiento interno, mismo que brinda mayor certidumbre y

estandarización de los procesos. La otra mitad no cuenta con ello, con las consecuencias negativas que esto acarrea.

## Conclusiones

Queda claro que la defensa del principio de la rendición de cuentas requiere de la participación coordinada de muchos actores diferentes, un buen ordenamiento y una buena legislación son elementos fundamentales para lograr este propósito.

El aprendizaje más útil al que hemos llegado es que siempre pueden mejorarse las estructuras y los ordenamientos para cumplir mejor con sus objetivos y que el método comprado ofrece ventajas incuestionables. La consolidación democrática puede llevarnos a los mexicanos casi tantos años como la transición, el reto ahora es que la diversidad nacional se respete, pero que este respeto no acarree cotos de poder para posiciones conservadoras que pretenden evadirse de la responsabilidad pública a través de políticas de transparencia.

Otro aprendizaje importante es que la norma puede llegarse a divorciar drásticamente de la realidad cuando deja suficiente margen a los actores políticos para que consideren seguirla o no a su conveniencia, en cualquier caso no está de más estudiar sus conductas nocivas para el diseño de los antídotos adecuados en los ordenamientos legales aún por escribir.

## Bibliografía

Arteaga, Armando (2003). *“La fiscalización superior en México”* Cit pos IFAI en “Marco Teórico Metodológico” Dirección General de Estudios y Relaciones Internacionales, México, IFAI.

Concha, Hugo, López Ayllón, Sergio, Tacher, Lucy, Coord. (2004) “Transparentar al Estado: La Experiencia Mexicana de acceso a la información” Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, USAID, Proyecto Atlatl, México

Graham, Mary (2004) *“Democracy by Disclosure, the rise of technopopulism”* Dirección General de Estudios y Relaciones Internacionales (IFAI) en “Marco Teórico Metodológico”, México, IFAI.

Guerrero, Eduardo (2003) *“La luz en busca del cristal: Hacia la transparencia y la rendición de cuentas en México”*. Primer lugar del Concurso de Ensayo Francisco I. Madero, México, IFE.

IFAI (2003) Dirección General de Estudios y Relaciones Internacionales *“Marco Teórico Metodológico”*, México Diciembre 2003

LIMAC, Innovación México, Proyecto-Atlatl (2004) *“Decálogo Normativo del Derecho de Acceso a la Información Pública”*, Mexico.

López-Ayllón, Sergio. “El derecho a la información como derecho fundamental” en *“Derecho a la Información y Derechos Humanos”* Carpizo, J. y Carbonell M. (coords) Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México 2000.

Reyes Heróles, Federico (2003) *“Corrupción de los Ángeles a los Índices”* Cuadernos de Transparencia 01 IFAI, México.

Schedler, Andreas, (2004) *“¿Qué es la rendición de cuentas?”* Cuadernos de Transparencia 03 IFAI, Mexico.

Transparencia Mexicana (2001) *“Encuesta Nacional de Corrupción y Buen Gobierno 2001”* disponible en: <http://www.transparenciamexicana.org.mx/ENCBG> (18/07/2005)

Transparencia Mexicana (2003) *“Encuesta Nacional de Corrupción y Buen Gobierno 2003”* disponible en: <http://www.transparenciamexicana.org.mx/ENCBG> (18/07/2005)

Ugalde, Luis C. (2002) *“Rendición de Cuentas y Democracia: El caso de México”*, IFE Cuadernos para la divulgación de la cultura democrática, IFE, México.

Villanueva, Ernesto y Luna, Issa. Coord. (2004) *“Derecho de acceso a la información pública, valores iniciales”*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, USAID, Proyecto Atlatl, Fundación Honrad, Adenauer. México.

World Bank, (2002) *“Anticorruption in Transition: A contribution to the Policy Debate”*, Washington DC 2000.

## Reseña Biográfica

El Mtro. Alatorre cursó sus estudios de licenciatura en la Universidad de Guadalajara, donde se graduó como politólogo en 1995. Posteriormente continuaría su formación en la Universidad de Pittsburgh donde obtuvo con honores el grado de Master en Políticas Públicas con Major en Políticas Públicas y Minor en Innovación Gubernamental; así como el Certificado de Posgrado en Política Social Latinoamericana otorgado por la misma institución.

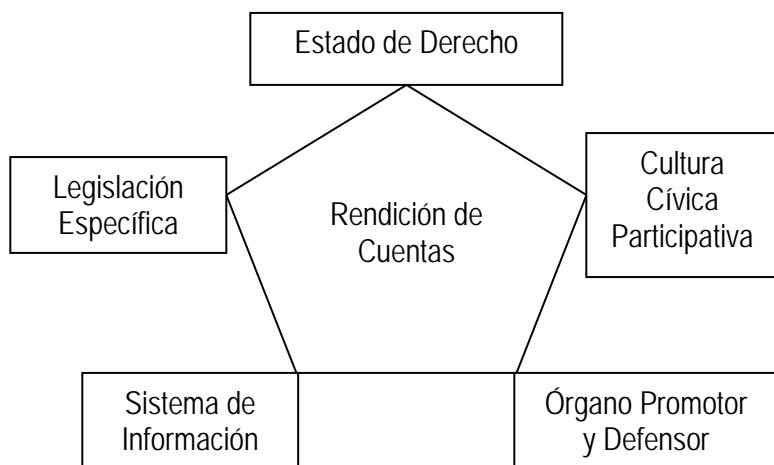
Tiene varios años dedicado a la docencia e investigación universitaria, actualmente imparte clases a nivel maestría en el Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas, donde se desempeña como profesor investigador del Departamento de Políticas Públicas. Ha impartido diversos módulos en diplomados relacionados con las áreas de Políticas Públicas, Gestión Pública y Administración Pública.

Se ha desempeñado en diversos cargos en la Universidad de Guadalajara, tanto como Director del Programa de Investigaciones sobre Sistemas Electorales y hasta hace tres meses como Coordinador del Programa de Maestría en Gestión Pública, donde es profesor de las materias Estudios de Caso, Teoría y Modernización de la Administración Pública, Administración Pública Comparada, Marco de la Rendición de Cuentas, Marketing Público, así como el curso de Planeación, Programación y Presupuestación de la Administración Pública. Igualmente es profesor invitado del Colegio de Jalisco para la Maestría en Gobierno y Administración Pública Estatal y Municipal y por el ITESO donde imparte la materia de Administración Pública.

Recientemente fue nombrado Presidente del Consejo Ciudadano de Transparencia de Zapopan.

## Cuadros, Tablas y Gráficas

Esquema 1. El Pentágono de la Rendición de Cuentas





**Tabla 1. Características Institucionales**

Entidades Federativas	Forma Institucional	Naturaleza Jurídica	Cantidad Titulares	Tiempo del encargo (años)	% del Presupuesto estatal (2005)
Aguascalientes (sin organo)	NA	NA	NA	NA	NA
Baja California Norte (Iniciativa)	NA	NA	NA	NA	NA
Baja California Sur (sin ley)	NA	NA	NA	NA	NA
Campeche (Iniciativa)	NA	NA	NA	NA	NA
Chiapas (Iniciativa)	NA	NA	NA	NA	NA
Chihuahua (sin ley)	NA	NA	NA	NA	NA
Coahuila	Consejo	OPD	3	7	0.130
Colima	Comisión	OPD	3	7	0.102
Distrito Federal	Consejo	OPD	3	6	0.030
Durango	Comisión	OPD	3	7	0.024
Edo. Mexico	Consejo	OPD	3	4	0.024
Guanajuato	Consejo	OPD	3	4	0.036
Guerrero (sin ley)	NA	NA	NA	NA	NA
Hidalgo (sin ley)	NA	NA	NA	NA	NA
Jalisco	Instituto	OCA	5	4	0.007
Michoacán	Comisión	OPD	3	5	0.024
Morelos	Comisión	OCA	3	4	0.034
Nayarit	Comisión	OPD	5	7	0.078
Nuevo León	Comisión	OPD	4	4	0.041
Oaxaca (Iniciativa)	NA	NA	NA	NA	NA
Puebla	Comisión	OPD	3	6	0.026
Querétaro	Comisión	OCA	3	4	0.026
Quintana Roo	Instituto	OPD	3	6	0.256
San Luis Potosí	Comisión	OPD	3	4	0.046
Sinaloa	Comisión	OPD	3	7	0.075
Sonora	Instituto	OPD	3	6	Pendiente
Tabasco (sin ley)	NA	NA	NA	NA	NA
Tamaulipas (sin organo)	NA	NA	NA	NA	NA
Tlaxcala	Comisión	OC	6	1	Pendiente
Veracruz (sin organo)	NA	NA	NA	NA	NA
Yucatán	Instituto	OPD	3	5	0.066
Zacatecas	Comisión	OPD	3	4	0.033

Fuente: Elaboración propia basado en Leyes estatales, y Estudio Comparativo de Leyes de Acceso a la Función Pública, (IFAI 2005)

OPD: Organismo Público Descentralizado

OCA: Organismo Constitucional Autónomo

OC: Organismo Constitucional

**Tabla 2. Autonomía del Organismo**

Entidades Federativas	Naturaleza Jurídica	Autonomía Patrimonial	Autonomía Presupuestal	Autonomía Operativa	Autonomía de Decisión
Aguascalientes (sin organo)	NA	NA	NA	NA	NA
Baja California Norte (Iniciativa)	NA	NA	NA	NA	NA
Baja California Sur (sin ley)	NA	NA	NA	NA	NA
Campeche (Iniciativa)	NA	NA	NA	NA	NA
Chiapas (Iniciativa)	NA	NA	NA	NA	NA
Chihuahua (sin ley)	NA	NA	NA	NA	NA
Coahuila	OPD	Sí	Sí	Sí	Sí
Colima	OPD	Sí	sin mención	Sí	Sí
Distrito Federal	OPD	Sí	Sí	Sí	Sí
Durango	OPD	Sí	sin mención	Sí	Sí
Edo. Mexico	OPD	Sí	Sí	Sí	Sí
Guanajuato	OPD	Sí	sin mención	Sí	Sí
Guerrero (sin ley)	NA	NA	NA	NA	NA
Hidalgo (sin ley)	NA	NA	NA	NA	NA
Jalisco	OCA	Sí	sin mención	Sí	Sí
Michoacán	OPD	sin mención	Sí	Sí	Sí
Morelos	OCA	Sí	Sí	Sí	Sí
Nayarit	OPD	sin mención	Sí	Sí	Sí
Nuevo León	OPD	Sí	Sí	Sí	Sí
Oaxaca (Iniciativa)	NA	NA	NA	NA	NA
Puebla	OPD	sin mención	Sí	Sí	Sí
Querétaro	OCA	sin mención	sin mención	Sí	Sí
Quintana Roo	OPD	Sí	sin mención	Sí	Sí
San Luis Potosí	OPD	Sí	Sí	Sí	Sí
Sinaloa	OPD	Sí	sin mención	Sí	Sí
Sonora	OPD	sin mención	sin mención	Sí	sin mención
Tabasco (sin ley)	NA	NA	NA	NA	NA
Tamaulipas (sin organo)	NA	NA	NA	NA	NA
Tlaxcala	OC	No	No	No	No
Veracruz (sin organo)	NA	NA	NA	NA	NA
Yucatán	OPD	Sí	sin mención	Sí	sin mención
Zacatecas	OPD	sin mención	Sí	Sí	Sí

Fuente: Elaboración propia basado en Leyes estatales, y Estudio Comparativo de Leyes de Acceso a la Función Pública, (IFAI 2005)

OPD: Organismo Público Descentralizado

OCA: Organismo Constitucional Autónomo

OC: Organismo Constitucional

Nota: Se incluyó la leyenda "sin mención" cuando el ordenamiento no expresaba tácitamente el precepto observada

**Tabla 3. Selección y Elección de los Titulares**

Entidades Federativas	Participación sociedad	Elección Presidente	Elección Consejeros	Reelección	Remoción Destitución
Aguascalientes (sin organo)	NA	NA	NA	NA	NA
Baja california Norte (Iniciativa)	NA	NA	NA	NA	NA
Baja California Sur (sin ley)	NA	NA	NA	NA	NA
Campeche (Iniciativa)	NA	NA	NA	NA	NA
Chiapas (Iniciativa)	NA	NA	NA	NA	NA
Chihuahua (sin ley)	NA	NA	NA	NA	NA
Coahuila	Sí	Entre pares	MCPC	Si	Si
Colima	No	Entre pares	CPE	No	Si
Distrito Federal	Sí	Asamblea	MCPC	No	Si
Durango	No	Entre pares	CPE	No	Si
Edo. Mexico	No	Gobernador	DE	Si	Si
Guanajuato	No	Entre pares	UPP	Si	No
Guerrero (sin ley)	NA	NA	NA	NA	NA
Hidalgo (sin ley)	No	Entre pares	MCSC	No	Si
Jalisco	Sí	Congreso	MCPC	Si	No
Michoacán	No	Entre pares	CPE	Si	Si
Morelos	No	Entre pares	MCSC	Si	Si
Nayarit	No	Entre pares	ENCR	No	No
Nuevo León	No	Entre pares	MCSC	Si	Si
Oaxaca (Iniciativa)	No	NA	NA	NA	NA
Puebla	Sí	Entre pares	MCPC	No	Si
Querétaro	Sí	Entre pares	MCPC	No	Si
Quintana Roo	No	Congreso	MCSC	½	Si
San Luis Potosí	No	Entre pares	CPE	No	Si
Sinaloa	No	Entre pares	CPE	Si	Si
Sonora	Sí	Entre pares	MCPC	Si	Si
Tabasco (sin ley)	NA	NA	NA	NA	NA
Tamaulipas (sin organo)	NA	NA	NA	NA	NA
Tlaxcala	No	Rotativa	Corporativa	Si	No
Veracruz (sin organo)	NA	NA	NA	NA	NA
Yucatán	No	Entre pares	ENCR	Si	No
Zacatecas	No	Entre pares	MCSC	Si	Si

Fuente: Elaboración propia basado en legislaciones estatales

MCPC: Mayoría calificada del Congreso, previa consulta a la ciudadanía

MCSC: Mayoría calificada del Congreso, sin consulta

CPE: Congreso nombra a propuesta del ejecutivo

ENCR: Ejecutivo nombra, Congreso ratifica

UPP: Un Consejero por Poder

DE: Designación del Ejecutivo

Nota: Remoción o sustitución da cuenta de la existencia de un procedimiento contemplado en la ley

**Tabla 4 Perfil de los Titulares**

Entidades Federativas	Edad Mínima	Título Profesional	Preferencia Posgrado	Conocimientos o actividades	Dedicación a sus labores Tiempo Completo (TC) Tiempo Parcial (TP)	Prohibición expresa a otras actividades
Aguascalientes (sin organo)	NA	NA	NA	NA	NA	NA
Baja california Norte (Iniciativa)	NA	NA	NA	NA	NA	NA
Baja California Sur (sin ley)	NA	NA	NA	NA	NA	NA
Campeche (Iniciativa)	NA	NA	NA	NA	NA	NA
Chiapas (Iniciativa)	NA	NA	NA	NA	NA	NA
Chihuahua (sin ley)	NA	NA	NA	NA	NA	NA
Coahuila	25	Si	Si	Si	TC	No
Colima	30	Si	No	Si	TC	Si
Distrito Federal	30	No	No	No	TC	Si
Durango	30	Si	No	Si	TC	Si
Edo. Mexico	25	No	No	No	TC	Si
Guanajuato	30	No	No	No	TC	Si
Guerrero (sin ley)	NA	NA	NA	NA	NA	NA
Hidalgo (sin ley)	NA	NA	NA	NA	NA	NA
Jalisco	30	Si	No	Si	TP	Si
Michoacán	30	Si	Si	No	TC	Si
Morelos	30	Si	Si	Si	TC	Si
Nayarit	35	Si	No	Si	TC	Si
Nuevo León	30	Si	No	No	TC	Si
Oaxaca (Iniciativa)	30	Si	No	Si	TC	Si
Puebla	30	No	No	No	TC	Si
Querétaro	30	No	No	No	TC	No
Quintana Roo	30	Si	Si	No	TC	Si
San Luis Potosí	30	Si	No	No	TC	Si
Sinaloa	25	Si	No	Si	TC	No
Sonora	35	Si	No	Si	TC	Si
Tabasco (sin ley)	NA	NA	NA	NA	TC	NA
Tamaulipas (sin organo)	NA	NA	NA	NA	NA	NA
Tlaxcala	NA	No	No	No	TP	No
Veracruz (sin organo)	NA	NA	NA	NA	NA	NA
Yucatán	30	No	No	No	TC	Si
Zacatecas	25	Si	No	No	TC	Si

Fuente: Elaboración propia basado en legislaciones estatales

Nota: La dedicación a sus labores se dedujo considerando que la legislación contemple una remuneración para el ejercicio del encargo. Se asume que el tiempo será parcial cuando no exista remuneración ya que una inmensa mayoría debe trabajar para subsistir

**Tabla 5 Calidad Normativa y Estado de la Corrupción en la Entidad**

Entidades Federativas	ENCBG 2001	ENCBG 2003	Ranking ENCBG 2003	Decálogo Normativa	Existe Órgano	Reglamento Órgano
Aguascalientes (sin organo)	4.5	3.9	4	43.02	No	NA
Baja california Norte (Iniciativa)	5.7	6	17}	NA	NA	NA
Baja California Sur (sin ley)	3.9	2.3	1	NA	NA	NA
Campeche (Iniciativa)	7.3	5.7	14	NA	NA	NA
Chiapas (Iniciativa)	6.8	4	6	NA	NA	NA
Chihuahua (sin ley)	5.5	5.7	14	NA	NA	NA
Coahuila	5	4.4	7	60.97	Sí	Sí
Colima	3	3.8	3	64.89	Sí	Sí
Distrito Federal	22.6	13.2	31	65.16	Sí	Sí
Durango	8.9	12.6	29	61.83	Sí	Sí
Edo. Mexico	17	12.7	30	72.73	Sí	Sí
Guanajuato	6	8.9	25	69.46	Sí	Sí
Guerrero (sin ley)	13.4	12	28	NA	NA	No
Hidalgo (sin ley)	6.7	3.9	4	NA	NA	No
Jalisco	11.6	6.5	20	26.02	Sí	No
Michoacán	10.3	4.8	9	77.46	Sí	Sí
Morelos	7.7	8.3	24	85.59	Sí	Sí
Nayarit	6.4	5.8	16	no incluido	Sí	No
Nuevo León	7.1	9.9	26	68.4	Sí	No
Oaxaca (Iniciativa)	7.4	6.8	21	NA	NA	NA
Puebla	12.1	18	32	no incluido	Sí	No
Querétaro	8.1	6.3	18	68.49	Sí	Sí
Quintana Roo	6.1	3.7	2	79.14	Sí	Sí
San Luis Potosí	5.7	10.2	27	64.89	Sí	No
Sinaloa	7.8	5.5	12	80.02	Sí	Sí
Sonora	5.5	4.5	8	no incluido	Sí	No
Tabasco (sin ley)	8.5	6.9	22	NA	NA	NA
Tamaulipas (sin organo)	6.3	5.1	11	no incluido	No	NA
Tlaxcala	6.6	7.8	23	no incluido	Sí	No
Veracruz (sin organo)	7.9	6.4	19	5.99	No	NA
Yucatán	6.8	4.8	9	88.85	Sí	Sí
Zacatecas	6.2	5.6	13	no incluido	Sí	No

Fuente: Elaboración propia, basado en los datos de la ENCBG y del Decálogo Normativo, así como en el estudio del IFAI.

ENCBG: Encuesta Nacional de Corrupción y Buen Gobierno, Transparencia Mexicana (2001 y 2003)

Decálogo Normativa: Decálogo Normativo sobre el Derecho del Acceso a la Información Pública (LIMAC, ATLATL, Innovación Mexico: 2004)

Nota: A menor valor en el índice de la ENCBG, corresponde menos corrupción

Nota 2: La evaluación del marco normativo del caso de Jalisco contempla la calificación del ordenamiento previo al actual, que ya no es tan malo como su predecesor