

**INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY
CAMPUS MONTERREY**

**ESCUELA DE GRADUADOS EN ADMINISTRACION
PUBLICA Y POLITICA PUBLICA**



**TECNOLÓGICO
DE MONTERREY®**

**Fortalecer desde la experiencia: propuesta de diseño orgánico-institucional
aplicado a instancias estatales de acceso a la información pública en
México**

TESINA

**PRESENTADA COMO REQUISITO PARA OBTENER EL GRADO ACADÉMICO DE:
MAESTRO EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y POLÍTICA PÚBLICA**

**POR:
VICTOR SAMUEL PEÑA MANCILLAS**

MONTERREY, NUEVO LEÓN

DICIEMBRE DE 2008

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY
ESCUELA DE GRADUADOS EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y POLÍTICA
PÚBLICA

Maestría en Administración Pública y Política Pública

Los miembros del comité de tesina recomendamos que el presente proyecto de tesina presentado por el Licenciado Víctor Samuel Peña Mancillas sea aceptado como requisito parcial para obtener el grado académico de:

Maestro en Administración Pública y Política Pública.

Comité de Tesina:

Lic. Jesús Cantú Escalante
Asesor

Dr. Freddy Ramón Mariñez Navarro
Sinodal

Mtro. Alonso Lujambio Irazábal
Sinodal

RESUMEN

Intensa y rica: así puede calificarse, a partir del año 2002, la experiencia de los gobiernos estatales en México en el diseño y organización de instancias promotoras y defensoras de la transparencia y el acceso a la información pública.

Sin un modelo propuesto desde el Gobierno Central, con realidades locales y regionales diferentes y sin antecedentes claramente aplicables, lo sucedido desde entonces es una expresión de federalismo y un caso de innovación orgánico-institucional dentro del sector público.

Sin embargo la experiencia no es completamente exitosa: desde su creación, estas instancias se han mostrado vulnerables y su incidencia en el ámbito público es limitada. Esto motiva, no desalienta, el interés por conocer, analizar, entender.

¿Cómo pueden identificarse características que propicien esto?; ¿cómo diseñar organizaciones e instituciones efectivas?; ¿cómo transitar del actual sistema a uno más eficiente con un bajo nivel de fricción organizacional e institucional? Estas son las preguntas detonadoras de la presente investigación.

El aprovechamiento de la experiencia a través de su sistematización –Querétaro, Michoacán, Coahuila y Morelos como casos de estudio-, el testimonio de los protagonistas –servidores públicos y miembros de la sociedad civil-, la reflexión, el reconocimiento y la crítica que provoca este aspecto de la vida nacional se presentan siguiendo dos ejes: la Institución, la Organización. Después de esto, se llega al Diseño.

Palabras clave: transparencia, diseño institucional, diseño organizacional, Querétaro, Michoacán, Coahuila, Morelos, autonomía, *ciudadanización*.

ABSTRACT

Intense and rich: These two words describe Mexico's state governments' experience since 2002 with designing and organizing public agencies in charge of the promotion and defense of transparency and access to public information.

In spite of local and regional differences in contexts and necessities, and without a suggested model from the Federal Government or a clear precedent, an expression of federalism, of organic-institutional innovation, has occurred within the public sector.

Nevertheless, this experience is far from being considered successful. Since their creation, agencies charged with promoting and defending transparency have demonstrated vulnerability and their impact in the public sphere has been limited.

The following questions drive this research: How can characteristics that propitiate vulnerability be identified? How can effective organizations and institutions be designed? How might the current system move towards a more efficient system with less organizational and institutional friction?

This study focuses on the experiences of four Mexican states - Querétaro, Michoacán, Coahuila and Morelos. Through the use of interviews with both public servants and members of civil society, this research is developed across two axes: Institution, Organization. The Design comes after that.

Keywords: transparency, institutional design, organizational design, autonomy, citizenship.

*A mis padres, Víctor y Maricela; por darme vida.
A mi esposa, Mayra Lucía; por permitirme compartirla.
A mi hija, Mayra Daniela; por ser vida.*

23

A Benjamín. A Orelío.

AGRADECIMIENTOS

A los profesores Jesús Cantú Escalante y Freddy Mariñez Navarro, por su orientación sobre diferentes aproximaciones que el tema ofrecía y cómo solucionar los retos con los que me enfrenté y por apoyo a lo largo de mis estudios de maestría. A Alonso Lujambio Irazábal, por compartir su tanto su experiencia práctica como visión académica. La responsabilidad del contenido del presente trabajo, sin embargo, es propia.

Agradezco el tiempo de quienes permitieron ser entrevistados para el presente trabajo: **Martha Patricia Acevedo García**, comisionada de la Comisión Estatal de Acceso a la Información Pública del Estado de Michoacán de Ocampo; **Eleael Acevedo Velázquez**, consejero presidente del Instituto Morelense de Información Pública y Estadística; **Eloy Dewey Castilla**, consejero presidente del Instituto Coahuilense de Acceso a la Información Pública^{*}; **Oscar Maisterra Martínez**, ex comisionado presidente de la Comisión Estatal de Acceso a la Información Pública del Estado de Michoacán de Ocampo; **Ana María Martínez Cabello**, comisionada presidenta de la Comisión Estatal de Acceso a la Información Pública del Estado de Michoacán de Ocampo; **Marco Antonio León Hernández**, diputado presidente

* La entrevista se realizó tres meses después de que reasumiera el puesto de Consejero Presidente; para el momento en que la presente investigación se presenta (como se relata cuando se reconstruye el caso de Coahuila) Dewey había renunciado a su posición como Consejero y Presidente del Instituto.

de la Comisión de Puntos Constitucionales de la LV Legislatura del Estado de Querétaro; **Ariel Homero López Rivera**, consejero ex presidente del Instituto Morelense de Información Pública y Estadística; **María Pérez Cepeda**, ex comisionada presidente de la Comisión Estatal de Información Gubernamental del Estado de Querétaro; **Alex Alberto Rodríguez**, responsable de la Estrategia Regional del Programa Presidencial de Modernización, Eficiencia, Transparencia y Lucha contra la Corrupción de Colombia; **Fernando Segura**, investigador responsable del Índice de Transparencia Departamental de la Corporación Transparencia por Colombia; **Miguel Servin del Bosque**, comisionado presidente de la Comisión Estatal de Información Gubernamental del Estado de Querétaro; **Alejandro Solís Barrera**, director de vinculación con estados y municipios del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública; **Augusto Valencia Carmona**, consejero presidente del Instituto de Transparencia e Información Pública de Jalisco; **Rodolfo Vega Hernández**, comisionado de la Comisión Estatal de Información Gubernamental del Estado de Querétaro;

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	i
Definición del problema	iii
Establecimiento de supuestos y preguntas de investigación	iv
Objetivos de la presente investigación	iv
Objeto de estudio y sus componentes	v
Tipo de estudio	vii
Importancia del presente estudio	ix
Estructura general	ix
TRANSPARENCIA: ENTENDER PARA ATENDER (PREÁMBULO).....	1
Objetivos de la Transparencia	2
Entender la transparencia en un sistema democrático	7
El IFAI como referencia	8
Integración del Preámbulo	12
PRIMERA PARTE: LA INSTITUCIÓN.....	14
Capítulo 1. Existencia de la Institución independientemente de órganos u organismos locales.....	14
La Institución Transparencia y su relación con un sistema ultraestatal	17
<i>Compromisos internacionales como condicionantes nacionales: Una breve descripción.</i>	18
<i>Instrumento de las Naciones Unidas.</i>	18
<i>Dentro del Sistema Interamericano</i>	21
<i>Sistemas institucionales de transparencia en el mundo: Su composición y funcionamiento como probable referencia.</i>	23
<i>Estados Unidos</i>	24
<i>Otros mecanismos para la transparencia en Norteamérica a nivel estado</i>	28
<i>Cuatro ejemplos en Latinoamérica.</i>	28
<i>Colombia, el esfuerzo ciudadano</i>	28
<i>Perú, el nulo impacto.</i>	33
<i>Chile, vieja tradición en transparencia con una ley reciente.</i>	35
<i>Argentina: otro régimen federal pero sin organismos especializados</i>	37
<i>Europa: Existencia de la institución sin órganos especiales locales</i>	38
<i>Asia: Japón, como el ejemplo único de adopción a nivel local.</i>	39
Capítulo 2. La Institución Transparencia en México.....	40
Nivel nacional: El conglomerado (legales, metalegales) de esfuerzos públicos	40
COMAIP	41
INFOMEX, como una acción integradora.....	48
Intraestatal: Coordinaciones regionales y locales	54
Integración de la primera parte	55
SEGUNDA PARTE: ORGANISMO	58

Capítulo 3: Estudio de casos, tres en crisis y (por azar) una excepción	59
Nota general sobre la situación en los estados a nivel nacional.....	61
QUERÉTARO: El organismo autónomo que nunca fue.....	64
COAHUILA: “Será un presidente legal, pero va a ser un presidente ilegítimo”..	80
MICHOACAN: “Yo en mi Estado sí [lo digo] y no pasa nada... era un viernes y el jueves siguiente me destituyeron”	89
MORELOS: La excepción por casualidad	102
<i>Los comienzos</i>	102
<i>El cambio y la sobrevivencia</i>	109
Capítulo 4. De la buena intención a la permanente crisis	110
¿Por qué la existencia de los organismos no incide en la cosa pública?	111
¿De qué dependen la efectividad de los organismos estatales?.....	115
Integración de la segunda parte	123
 TERCERA PARTE: EL DISEÑO	 127
Capítulo 5: Consejo General como “eje de la rueda”	127
Fortalecer desde la experiencia: propuesta de seis factores sustanciales para el diseño	133
1) <i>Incentivos y filtros para el ingreso de los integrantes del Consejo General</i> 134	
2) <i>Existencia o no de su reelección;</i>	138
3) <i>Incentivos para su promoción al interior del Consejo General o posterior a su periodo</i>	139
4) <i>Factores que inciden en la permanencia de los integrantes del Consejo General</i>	141
5) <i>Limitantes e inhibidores de la toma de decisiones</i>	142
6) <i>Mecanismos internos y externos de control y vigilancia</i>	144
¿Puede subsistir la Institución sin organizaciones?.....	147
Temas y preguntas detonantes de futuras investigaciones.....	148
Integración de la tercera sección	149
 FUENTES DE INFORMACIÓN	 151
 ENTREVISTAS	 159
 ANEXOS	 162
1. Marco de referencia de las entrevistas a profundidad	163
2. Fichas técnicas de OEAIP	171

INTRODUCCIÓN

“Hubo un tiempo en que hablar de acceso a la información era el último grito de la moda. Un tiempo en el que todos éramos aprendices de brujo, iniciándonos en la dura tarea de construir una agenda pública sobre este tema, y procurando que nuestro conocimiento y experiencia pudieran paliar la inexperiencia nacional en estos asuntos. Fueron los tiempos del conocimiento nuevo, de la innovación sin antecedentes ni experiencia previa, del ensayo y error”.

Eduardo Bohórquez (2007:5)

Transparencia... ¿qué evoca esta palabra?

Víctor Palma César, diputado federal, sugiere una respuesta: “Los conceptos de opacidad y transparencia presentan el marco de contradicción extrema que se puede tener en el desempeño de una función, así como en la realización de una actividad o responsabilidad. Una y otra acepción se oponen, puesto que se crea opacidad cuando se impide el paso de la luz, y se tiene transparencia a partir de lograr la mayor visibilidad sobre la materia o asunto que se analiza”. Y agrega, “Así, la dicotomía en cuestión se vincula a otras: democracia y autoritarismo, buen gobierno y corrupción, desarrollo y subdesarrollo, atraso y progreso, entre las más importantes” (Palma César; 2008:24).

¿Coincide, el lector, con esta aproximación? Así entendida, la palabra transparencia se genera un halo protector.

La dicotomía descrita por Palma es, en el discurso, lugar común; la vinculación transparencia-democracia-buen gobierno-desarrollo (entre otros aspectos), también lo es.

Si por discurso se entiende aquél mensaje político cuyo receptor es la población en general, el manejo de dicha dicotomía tendría alguna utilidad. No la tiene, sin embargo, en el ámbito del diseño organizacional e institucional tema central en este estudio aplicado a los organismos estatales de acceso a la información (OEAIP).

La necesidad de apartarse de esta visión dicotómica comienza a aparecer en el campo teórico: David Arellano Gault comenta “Sin duda que los discursos y las metáforas son fundamentales en una reforma y en una política, su uso es válido y necesario. Sin embargo, sería preciso al menos avanzar en dos sentidos adicionales: uno, sacando a flote los supuestos argumentativos y la solidez teórica y práctica de los supuestos que sostienen a la metáfora... Segundo, relacionar las especificidades de los aparatos administrativos contemporáneos para comprender cuáles pueden ser las mejores estrategias para avanzar en la agenda de la transparencia, como proyecto político y social y no sólo como una imagen de guerra entre “buenos y malos”, entre seres “naturalmente” opacos y transparentes” (2008: 264-265).

En este estudio se abarcarán ambos aspectos.

El discurso y las metáforas referidas por Arellano Gault han trascendido al ámbito del diseño orgánico-institucional: cuando, a nivel de los Estados, se ha propuesto o verificado algún cambio en los OEAIP, ha bastado decir que son un retroceso a la transparencia para descalificarlas y hasta inhibirlas; por el contrario, será suficiente decir “es lo más adelantado a nivel nacional” para generar un aplauso y aceptación. En ninguno de los dos casos hay un examen crítico sobre lo que beneficia o perjudica al organismo en sí. Es más, en ninguno de los dos casos se entiende la posibilidad de que lo mejor para el organismo no es necesariamente lo mejor para la transparencia. Más allá, nunca hubo un razonamiento de por qué debía considerarse la existencia de organismos como algo necesario para la existencia de la transparencia.

Hablábamos del halo protector de la transparencia: todo problema de gobernabilidad interna y desempeño en OEAIP es fácilmente asociado con la injerencia externa de gobiernos “opacos” que atentan contra la “transparencia” y, al hacerlo, atentan contra la democracia, el buen gobierno y el desarrollo; poco se ha reflexionado, por ejemplo, sobre el perfil de quienes integran el órgano superior de decisión y las reglas para ponerse de acuerdo o disentir. ¿Y si la existencia de un “gobierno opaco” externo no fuera tan significativo ni tan decisivo en esas crisis? ¿Y si las crisis y el bajo desempeño son producto de la composición interna?

Fuera de la concepción dicotómica, la transparencia debe considerarse como una política pública que integra objetivos, estrategias, proyectos y procesos implementados por instancias públicas susceptibles a desarrollarse con errores o desviaciones y bajo un esquema de planeación deficiente. Entendido así pueden encontrarse nuevos enfoques y una mejora continua.

Definición del problema

Defino el problema que motiva la presente investigación en los siguientes términos: “La vulnerabilidad institucional y organizacional de los organismos de acceso a la información en las entidades federales en México”.

Por *vulnerable*, relativo al diseño, entiendo que la disposición por ley de los elementos de ambos sistemas¹ permite que los actos personales y de grupo los fracturen lo cual es percibido en, al menos, las dos consecuencias: la baja incidencia de los organismos objeto de estudio en la cosa pública y su constante riesgo de vivir periodos de crisis.

¹ El resultado de la comprensión de los dos sistemas es, en realidad, uno solo. La distinción obedece al interés del presente estudio pues permite ubicar, en un modelo estático, a un ente dinámico.

Establecimiento de supuestos y preguntas de investigación

El presente trabajo se estructura bajo el siguiente supuesto: a través del conocimiento de los sistemas Instituto y Organismo relacionado con la transparencia en México, puede proponerse un diseño que disminuya su vulnerabilidad.

Las preguntas de investigación o hipótesis de trabajo son las siguientes:

¿Cómo pueden identificarse características que propicien una baja incidencia organizacional e institucional en la cosa pública?

¿Cómo pueden diseñarse organizaciones e instituciones efectivas para la transparencia?

¿Cómo transitar del actual sistema a uno más eficiente con un bajo nivel de fricción organizacional e institucional?

Un segundo supuesto del presente trabajo es que la experiencia obtenida por su realización puede ser replicable para organizaciones e instituciones de mayor complejidad.

Objetivos de la presente investigación

1. Descriptivo.- Identificar el estado actual de los OEAIP. Al cumplirse con este objetivo, tanto organismos como instituciones podrán entenderse.
2. Propositivo.- Proponer acciones que incidan, de manera positiva, en la efectividad de organizaciones e instituciones relacionadas con el acceso a la información pública de los estados
3. Explicativos.-
 - a. Proponer relaciones causales entre diseño y efectividad de los objetos de estudio.
 - b. Explicar por qué el diseño institucional y organizacional de los OEAIP han presentado una regular vulnerabilidad.

Objeto de estudio y sus componentes

Defino el objeto de estudio en los siguientes términos: La incidencia del diseño institucional y organizacional de los OEAIP en su regular vulnerabilidad

Dos son los componentes de este objeto de estudio: uno, la institución y, dos, los OEAIP².

Para el primer objeto de estudio se identifican las siguientes características:

1. Composición pluri-orgánica.- Visto como una institución, la transparencia requiere la coordinación de diferentes instancias de los diferentes órdenes y niveles de acción pública dentro del Estado. En esta coordinación, las entidades públicas participan como sujetos obligados por la ley y, casi al mismo tiempo, sus promotores; la intensidad en la participación difiere, dependiendo de la naturaleza, de una instancia a otra y se rige tanto por lo legalmente establecido como por situaciones metalegales.
2. Pluralidad en las fuentes para el esfuerzo pro-transparencia.- Tanto en la esfera de lo público como en la de lo privado hay esfuerzos previos y/o coexistentes al funcionamiento del OEAIP.
3. Coordinación interorganizacional a nivel nacional.- Existe coordinación nacional de los OEAIP en diferentes espacios.

Para el segundo de los objetos de estudio, los OEAIP, se identifican las siguientes características:

1. Homogeneidad generalizada o parcial que permite compararlos.- En la generalidad de los casos, los OEAIP comparten, además de la facultad de tutelar y promover el derecho de acceso a la información, una serie de características: el órgano superior de toma de decisiones es pluripersonal; hay una aspiración hacia la autonomía; hay interés de que el organismo

² Para Offe, "la diferencia entre una organización y una institución puede resumirse en tres puntos: 1) los deberes organizacionales son duales, mientras que las normas institucionales son triádicas, es decir, establecidas y puestas en práctica por terceros que no forman parte de la relación institucionalizada; 2) los deberes están subordinados a resultados esperados en las organizaciones, pero se encuentran por lo menos en el mismo plano lógico en las instituciones; 3) los deberes organizacionales están mucho más restringidos en lo que hace a su alcance, validez e impacto sobre la persona involucrada, circunscrito al alcance de la discrecionalidad que las instituciones otorgan a los agentes, dentro de su terreno para lograrlo" (2003:256).

tenga un perfil *ciudadanizado*; la doble responsabilidad que está compuesta por la promoción del derecho (de naturaleza ejecutiva-administrativa) y la tutela del derecho reflejado en la resolución de diferencias o conflictos entre solicitante y solicitado (de naturaleza jurisdiccional).

2. Tabula rasa como origen.- Para el acceso a la información no existe una organización previa que tuviera la oportunidad de madurar o que orientara sobre las necesidades organizacionales. Tampoco existió al principio un modelo desde el gobierno federal, es decir, fue en los Estados que se presentaron los primeros organismos en la materia (véase Tabla 1 en el Preámbulo); ya; conforme se avanzó en el tiempo, el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública habría servido en alguna medida como orientación sobre cómo pudiese organizarse agencia pública en la materia. Esta es otra característica que comparten, pero que por su naturaleza requiere atención aparte.
3. Existencias de crisis dentro de su periodo de existencia.- Parte del marco metodológico y conceptual empleado requiere el estudio de casos donde se haya presentado una crisis institucional u organizacional. Una crisis, en este contexto, no se califica como algo negativo, sino como una situación que clarifica el espectro del campo de estudio.
4. Heterogeneidad en la composición que permite conocer diferentes efectos.- A pesar de los puntos en común la respuesta al contexto en el cual surgen propició el interés legislativo por la innovación organizacional que no debe perderse de vista en la comprensión particular de los OEAIP.

Para ambos objetos de estudio se identifican las siguientes características comunes:

1. Posibilidad de rastreabilidad.- Al tener claridad en el tiempo de existencia y atendiendo a la publicidad de las actividades de cada uno de ellos, es posible reconstruir la historia que permita entender en qué contexto se origina y se ha desarrollado y valorar actores y circunstancias internas y externas y que, con alta probabilidad, incidan en los trabajos desarrollados.

2. Claridad en la temporalidad de existencia.- Los OEAIIP existen en México a partir de agosto de 2002. A partir de ese momento pueden estudiarse las organizaciones y las diferentes instituciones que se fueron conformando.

Tipo de estudio

Por sus características, la presente investigación pretende ser predominantemente exploratoria y explicativa.

Exploratoria pues se realiza un recorrido amplio de la Institución y organizaciones que, con énfasis al nivel nacional, giran en torno a la transparencia. Explicativa, pues se hace un esfuerzo por conocer cómo es que funciona y qué consecuencias se producen por la actual configuración de la Institución y las organizaciones.

Un apartado esencial de la presente investigación es el que presenta los casos de estudio. Para su construcción se utiliza el método de estudios de casos instrumentales. Este parte del conocimiento de un episodio para, después, construir la narración de eventos anteriores, eventos contemporáneos, eventos relacionados y eventos posteriores.

Sobre los estudios de casos instrumentales se comenta que “el camino que proponemos se orienta a desarrollar estudios de caso instrumentales, en los cuales el estudio de una experiencia singular tiene sentido porque nos permite responder a una inquietud, pregunta o problemática que excede la experiencia en cuestión... la inquietud del investigador va más allá del valor intrínseco de la experiencia, pero también requiere del análisis de la misma para poder generar conocimiento y aprendizaje sobre preguntas o temas que permitan desarrollar un cuerpo sistemático de conocimiento profesional”. (Barzelay y Cortázar; 2004:8)

Se consideró el estudio de casos pues es una herramienta que permite comprender de una manera amplia las causas y los efectos de los episodios estudiados.

Los casos fueron construidos a partir de la información disponible en diarios, fuentes del Internet y revistas, publicaciones oficiales como lo son los

informes que las entidades estudiadas presentan y entrevistas a profundidad realizadas durante el 2008 con las personas involucradas en los episodios que se comentan.

Para la selección de entrevistados se buscó, en general, que éstos tuvieran un papel protagónico dentro de los periodos de crisis organizacional; cumpliendo este requisito, se entrevistó a quienes estuviesen dispuestos a hacerlo.

Atendiendo a la posición de los entrevistados se construyeron tres tipos básicos de guiones:

- A. El primero, orientado a consejeros o comisionados protagonistas del conflicto al interior de la organización detonante del episodio que, al momento de la entrevista, se mantenían en el puesto dentro de la organización. Se les podría denominar “ganadores” del episodio.
- B. El segundo, orientado a conocer la experiencia de quienes, posterior al conflicto interno, quedaron fuera de la estructura organizacional, “perdedores” del episodio.
- C. El tercero, orientado a conocer la experiencia de consejeros o comisionados donde la acción detonante del episodio fue externo.

Entre el primer y segundo tipo de guión no se encontrarán diferencias sustanciales. Esto se consideró debía ser así para poder contar con elementos contrastantes entre las posiciones dentro de una misma experiencia

Se elaboraron dos tipos de guiones adicionales:

- D. Para externos, que de manera directa conocen el episodio pero no son consejeros o comisionados;
- E. Para externos, conocedores del tema en general, pero no específicamente del episodio.

En el Anexo 1, el lector puede encontrar el marco general de la herramienta abordado con mayor detalle.

Importancia del presente estudio

Considero que las aportaciones de este trabajo pueden encuadrarse en dos ámbitos: el estrictamente relacionado con la transparencia y el amplio, que incide sobre el tema del diseño y funcionamiento organizacional e institucional.

Por el primero de ellos entiendo la posibilidad de entender qué ha funcionado (y ha dejado de hacerlo) para, posterior al ejercicio crítico que aquí se presenta, construir diferentes propuestas que pudiesen incidir efectiva y favorablemente en la transparencia. Por sentido amplio me refiero al potencial que tiene el camino andado, con organismos e instituciones relativamente simples como los que ofrece lo relacionado al acceso a la información, como punto base para el desarrollo de trabajos sobre organismos e instituciones de una mayor complejidad.

Estructura general

El presente estudio se estructura en torno a dos ejes temáticos: la Institución y el Organismo Dentro de cada eje se ha intentado avanzar desde lo amplio o general hasta llegar lo estricto o particular. Como consecuencia de los dos ejes, a manera de propuesta, el Diseño es el producto.

La intención, como se observará, fue la de amalgamar teoría con práctica y éstas con reflexiones o críticas. Se ha dispuesto así pues se considera que permite una comprensión sistemática y vinculada que lo mismo provoca la oportunidad de una relación de causa-efecto o un desarrollo cronológico, como las discrepancias que existen entre diferentes enfoques teóricos o prácticos.

Aún cuando se ha hecho un esfuerzo por lograr una lectura continua, sin quiebres, se ha tenido cuidado de presentar, dentro de cada eje, la información suficiente para también comprenderla en lo unitario, para el caso de que se decida la lectura de uno solo de ellos.

Transparencia: entender para atender se presenta a manera de preámbulo y marco de referencia. Ofrece un esquema conceptual sobre lo que la transparencia es y, lo más importante, cuáles son sus efectos esperados. Esta pieza será clave

cuando se haga, dentro de este mismo estudio, un asedio sobre qué han logrado a nivel Instituto y por los OEAIP de manera individual o colectiva.

Dentro del primer eje, la Institución, se ha delineado qué se entiende por Institución y cómo puede este término aplicarse a los dos objetos de estudio ya descritos.

Con la intención de tener una referencia del ámbito internacional se han descrito los esfuerzos locales existentes en Estados Unidos, algunos países latinoamericanos, europeos y asiáticos³. Este recorrido permitirá constatar la excepcionalidad con la que se presenta la creación de OEAIP. A nivel internacional se ofrece también un panorama general de lo que la relación bi o multinacional ha provocado.

Ya en México, la Institución se aborda desde dos aristas: 1) la estrictamente nacional, como un conglomerado de esfuerzos legales y metalegales y, 2) la intraestatal, definida bajo un esquema de coordinación y comunicación regional y local.

En Organismo, segundo eje temático, se abordan de manera específica a los OEAIP.

Al hacerlo se pregunta por qué su existencia no ha incidido en algunas de las mediciones nacionales o internacionales en el tema. Hacerlo así tiene una razón que encuentra voz con Marilee S. Grindle: “establecer y hacer funcionar instituciones que no son estrictamente necesarias tienen serias implicaciones en el costo de oportunidad” (con base en las conclusiones de Chang, 2004:525). Sobre la limitada o nula incidencia lograda, se indaga en las razones presentadas por quienes encabezas algunos OEAIP.

Preparando ya el terreno para el tercer eje, el del diseño, se han reconstruido tres casos de OEAIP en crisis. A diferencia de otras disciplinas en las que se buscan casos de éxito, las fuentes de información consultadas invitan a estudiar los casos fracaso. El argumento básico para esto supone que la experiencia exitosa de una institución u organismo puede deberse a factores

³ Los criterios de selección de países son explicados dentro de la sección.

externos no identificados y de difícil replicabilidad; por el contrario el fracaso presente en nuestros objetos de estudio señalan puntos vulnerables sobre los que puede construirse una defensa.

Se analiza, también, el doble paradigma sobre el cual se han diseñado los OEAIP existentes: la autonomía y la *ciudadanización*. Concluimos que estas características no son significativas o suficientes para los fines que debieran atender estos organismos.

Al final de este, el segundo eje, se presenta lo que parecería una excepción a la regla: un OEAIP con todas las condiciones en contra que, sin embargo, salió avante. ¿La razón? La suerte y no el diseño, de acuerdo con la entrevista con los propios protagonistas.

Al cierre de cada uno de las partes, se presenta bajo el título genérico de Integración, los aspectos relevantes que sirven como soporte a la tercera parte.

En el Diseño, dicha tercera parte, se construyen dos propuestas que se nutren de la construcción conceptual y empírica descrita hasta ahora.

Ambas propuestas tienen como fin último el fortalecimiento de la Institución Transparencia: la primera de ellas, fortaleciendo a los organismos estatales; la segunda de ellas argumentando su desaparición.

Siendo contradictorias es de destacarse que ambas alternativas son el producto posible de acuerdo con la reflexión que se desprende de los datos conocidos. Lograr esta construcción por partida doble es uno de los resultados más emocionantes para quien realiza el presente estudio

En el contexto jurídico-político existente actualmente, sin embargo, sólo una de ellas es viable por lo que se le dedica una mayor extensión.

Este estudio cierra con una enumeración de líneas temáticas y preguntas que detonarían futuros estudios.

Como podrá suponerse a lo largo de la presente investigación se pretende intercalar teoría y experiencia. ¿Es esto posible?

No solo posible sino recomendable pues no debieran ser consideradas como dos aspectos divorciados. La teoría puede ofrecernos soluciones prácticas; la experiencia puede explicarnos una teoría.

Para expresarlo con mayor claridad hacemos propias las palabras que James L Gibson decía cuando se enfrentaba a la permanente resistencia de “teoría frente a la práctica”: “Nuestra experiencia nos muestra que la mayoría... se sienten muy incómodos con la palabra teoría. Cuando uno se refiere a algo y dicen que es “teórico”, suelen querer decir que no se relaciona con los problemas cotidianos que afrontan. Sin embargo, lo que... no entienden es que ellos mismos son teóricos. Por ejemplo, [todos] tienen una teoría respecto a la mejor manera de motivar a los subalternos, o qué tipo de técnica de liderazgo (por ejemplo: “indulgencia” o “severidad”) es más eficaz. En vez de reconocer formalmente (o no querer admitir) que es una teoría, pueden considerar que se trata de su propio “concepto” o “enfoque”, que adquirió en años de experiencia” (1983:8)

TRANSPARENCIA: ENTENDER PARA ATENDER (PREÁMBULO)

“La práctica es un conjunto de relevos de un punto teórico a otro, y la teoría un relevo de una práctica a otra.”

*“Diálogo sobre el poder”
Gilles Deleuze (2004:24)*

Para el desarrollo del presente estudio, me aproximo al tema de la transparencia, entendiéndola como una política pública. En este sentido es que se han empleado diferentes herramientas, ideas y propuestas contenidas en los siguientes marcos de análisis: procesamiento de la información (propuesto por Bobrow y Dryzek, estudiados por Parsons), proceso político y marco gerencial (propuestos por el propio Parsons (2007:67). Dentro del marco de análisis de proceso político, pueden identificarse dos de los seis enfoques posibles, a saber: el subsistémico y el institucionalismo.

Hecho de esta manera, el presente estudio encuadra en las dos tendencias de la administración pública identificadas por Luis F. Aguilar Villanueva: la primera que se orienta a reivindicar, recuperar y reconstruir la *naturaleza pública*⁴ de la

⁴ Aguilar Villanueva dice: “Por recuperación y reactivación de la naturaleza pública de la AP [Administración Pública] entiendo básicamente el acento que hoy en la disciplina y práctica administrativa se pone en la legalidad de la elección, designación y actuación de las autoridades y los funcionarios, lo que significa combatir la arbitrariedad, la discrecionalidad, la excepción, la discriminación en el trabajo y la impunidad” (2006:42)

administración públicas y, la segunda, la que tiende a la recuperación, reactivación y reconstrucción de su *capacidad administrativa*⁵. (2006:40). Dentro de la tipología de los asuntos de las políticas públicas, según Lowi (citado por Parsons; 2007:163), por su carácter sería de naturaleza normativa.

Hay, sin embargo, otra aproximación que es la mayormente difundida y que aborda a la transparencia *per se*.

Si la primera nos ha de servir tan pronto se inicie con el primero de los ejes, la Institución, la segunda ayuda a ubicar de qué y quiénes estamos hablando. Este preámbulo, entonces, trata de ubicar brevemente al lector, incluso al no especializado, en el tema que va a desarrollarse.

Objetivos de la Transparencia

Siguiendo a Arellano Gault, esto es, comprender las mejores estrategias para avanzar en la agenda de la transparencia debe clarificarse qué podría lograrse, es decir, los objetivos a alcanzar.

La situación no es menor pues, como apunta Jonathan Fox “si la transparencia tiene diversos objetivos entonces también implica diferentes estrategias” (2008:186). Estas estrategias, además, no deberán elaborarse ni emprenderse de manera aislada pues “el acceso a la información desarticulado de estrategias complementarias puede tener el paradójico resultado de crear mayor opacidad gubernamental” (Ackerman; 2008:12).

La necesidad de clarificar objetivos y definir (o redefinir) estrategias es abordada, desde otra óptica, por Mauricio Merino al decir que “mientras se presume que la transparencia queda colmada con la entrega de documentos públicos no reservados a quienes los solicitan, los órganos obligados por las leyes de la materia no se verán compelidos a modificar sus rutinas para anticiparse a

⁵ “Entiendo básicamente [dice el autor] el acento que hoy se pone en que las estructuras administrativas incorporen nuevas formas de organización y nuevos métodos gerenciales a fin de que los gobiernos den sentido de dirección a sus comunidades, estén en condiciones de manejar sus entornos adversos o favorables, sean factor de éxito y agentes de futuro, aseguren economía-eficacia-eficiencia (las E) y calidad en la provisión de los bienes y servicios y, sobretodo, aseguren que la acción del gobierno y administrativa tenga como propósito y resultado la creación/agregación de valor (público) a los activos de sus comunidades” (2006:43)

esas solicitudes y favorecer a la transparencia como un valor organizacional propio de su operación, ni tampoco a reconocer que la información que producen, utilizan y distribuyen en la construcción de sus decisiones y en su gestión cotidiana es un recurso público estratégico” (2008:240).

Entonces ¿cuáles son los objetivos que se persiguen con la implementación de la transparencia en general?

Para Ackerman y Sandoval “el derecho a la información tiene un impacto claramente positivo en al menos tres diferentes esferas de acción social: la política, la económica y la administración pública... en el ámbito político se contribuye a que los ciudadanos despierten políticamente y se involucren de forma más proactiva en las diferentes actividades gubernamentales... [en lo] económico, la transparencia genera un clima de inversión más confiable al permitir a los actores económicos calcular dónde y cuándo podrán invertir con mayor seguridad... [en lo que respecta a] la administración pública, la transparencia mejora el proceso de toma de decisiones de los servidores públicos al obligarles a conducirse con mayor responsabilidad... genera obvios controles a la corrupción [y] repercute en un mejoramiento de la legitimidad y la confianza en el gobierno por parte del pueblo al permitir una mayor efectividad en la implementación de las políticas públicas” (2005:18).

José Antonio Aguilar Rivera, por su parte, encuentra cinco funciones específicas de la transparencia: uno, la evaluación de los gobernantes dentro de un contexto de “democracia representativa... [que permite] a los electores premiar o castigar el desempeño de sus gobernantes y representantes” (2006:28), agregando que “no es un control ni un límite sino un elemento facilitador del gobierno democrático... uno de los vínculos que unen al liberalismo con la democracia” (2006:29); dos, la rendición de cuentas, pues la transparencia “sirve para exigir cuentas a los gobernantes... [siendo que] funciona de manera tanto capacitadora del poder ciudadano como inhibidora de conductas y acciones que atenten contra el interés público” (2006:29); tres, el control del poder público, que basa en el beneficio de la publicidad elaborado por Bentham; cuatro, el fortalecimiento de la autoridad política descrito de la siguiente manera: “Un

paradójico efecto de la transparencia es que el acceso a la información no sólo sirve para limitar el poder de los gobiernos; también lo aumenta... [pues] sirve para generar confianza en el electorado y aumentar la posibilidad de que el pueblo consienta las políticas adoptadas. Un gobierno transparente no sólo es más *legítimo*; más fuerte porque, por ejemplo, a menudo es fiscalmente más poderoso que uno opaco” (2006:30); y cinco, detección y corrección de errores pues “puede establecer un entramado institucional el cual, si funciona de manera adecuada, facilita que la toma de decisiones sea más concienzuda y hace que sea más sencillo aprender de los errores y corregirlos. Impide a los poderosos invocar la secrecía y aislarse, como están naturalmente inclinados a hacer, de críticas, argumentos alternativos e ideas frescas” (2006:32).

José Ramón Cossío Díaz, quien define la transparencia como una “cualidad consistente en permitir el pleno acceso de la ciudadanía a las determinaciones provenientes de los órganos del Estado, y a los procesos de que derivan” (2005:40), cuando analiza la incidencia de ésta sobre el Estado de Derecho dice que “podemos identificar varios puntos. Primero, el aumento de la disponibilidad de información, aumenta la calidad de la información de la ciudadanía y aumenta así las posibilidades de control de los actos del poder público. Adicionalmente, facilita el conocimiento del modo como actúan esos órganos, lo que a su vez aumenta la calidad de las prestaciones otorgadas, y tenderá a impedir que, por la vía de la corrupción, se tomen decisiones alejadas de los parámetros de otorgamiento de bienes y servicios... adicionalmente, podemos considerar que el aumento de la información habrá de incrementar la necesidad de tomar decisiones sustantivas por parte de los órganos del Estado” (2008:113).

Para Jonathan Fox y Libby Haight, “el derecho a saber es importante, en principio, por al menos cuatro razones muy claras... a. El ejercicio honesto del poder requiere de supervisión ciudadana... b. La participación democrática requiere de una ciudadanía informada... c. Es fundamental para orientar las estrategias de cambio reformistas tanto desde adentro como desde afuera del Estado... d. Ayuda a resolver problemas de ciudadanas y ciudadanos individuales” (2007:30-31).

Transparencia Internacional, entidad global de sociedad civil, desarrolla su trabajo con un solo objetivo: la lucha contra la corrupción.

Alicia Gómez López quien dice que “la transparencia es la obligación que tienen toda dependencia y servidores públicos de divulgar lo que se conoce como información básica relacionada con el desempeño de sus funciones... [y] el acceso a la información pública es el derecho de toda persona para solicitar información que no ha sido divulgada, o que sencillamente no ha sido capaz de encontrar por sí mismo” (2007:9), a la pregunta ¿transparencia y acceso a la información para qué? responde que “entre los innumerables beneficios que de ellos se pueden derivar... [se destacan los siguientes:] en primer lugar, son un excelente instrumento de control sobre las instancias que manejan recursos públicos... [pero, convenientemente aclara que] debe quedar claro que la transparencia y el acceso a la información distan mucho de ser meras herramientas anticorrupción, y su pertinencia no debe determinarse a partir de la utilidad que muestren para combatir aquél o cualquier otro problema” (2007:10). Sobre este primer beneficio, dos reflexiones. El primero, que pareciera reconocerse con claridad la insuficiencia tanto de la transparencia como del acceso a la información como herramientas anticorrupción distando su postura, cargada de realismo, de la generalmente aceptada; sin embargo, habría que identificar la incongruencia en el mensaje: califica, primero de “excelentes instrumentos” para después reconocer que no lo son tanto. Segundo comentario: al pretender interpretar lo dicho por Gómez cabe la pregunta: ¿es la transparencia insuficiente para combatir la corrupción o lo que es insuficiente es la manera en que la transparencia es implantada?

Siguiendo con Gómez López y los beneficios de la transparencia y el acceso a la información entre los que destaca “en segundo lugar, permite aumentar la eficacia en el funcionamiento de dichas instancias [las públicas]... en tercer lugar, contribuye a elevar la legitimidad de los servidores públicos... en cuarto lugar, son absolutamente necesarios para que una adecuada rendición de cuentas pueda tener lugar... en quinto lugar, permiten un mejor ejercicio de otros

derechos por parte de los ciudadanos... en sexto y último lugar... el simple ejercicio y disfrute de estos derechos nos hace mejores ciudadanos” (2007:10-11).

Definida por el organismo como el abuso al ejercicio del poder que se ha confiado para obtener beneficios particulares, la corrupción, escribe Eduardo Bohórquez director del capítulo México, “es un factor que altera las decisiones públicas y que, en muchas ocasiones, distrae el uso de los recursos escasos en beneficio de intereses privados... afecta lastimosamente la calidad de vida de los hogares y reduce sus oportunidades de desarrollo... es síntoma de un diseño normativo ineficaz, tanto de leyes generales como de procedimientos administrativos, pero también de una permisividad social al comportamiento deshonesto o diferente del consagrado en las leyes” (2006:78).

José Bautista Farías, sobre la transparencia dice “remite a tres aspectos fundamentales: i) el acceso a la información de las instancias públicas, de manera permanente, expedita y gratuita; ii) la apertura, a los ciudadanos, de los espacios donde se toman las decisiones de carácter público; iii) la participación de los ciudadanos de los órganos y programas de gobierno” (2007:15).

Hasta ahora, se han encontrado objetivos claramente establecidos. Existe, sin embargo, la posibilidad de que no siempre sea así. Rodolfo Vergara en su escrito *La transparencia como problema*, por ejemplo, se plantea la pregunta ¿ayuda la transparencia al desempeño de las organizaciones públicas? Y responde: “la anterior es una pregunta delicada que puede tener diversas respuestas dependiendo del tipo de organización y su materia de trabajo. Hablando en términos generales la transparencia sí ayuda a mejorar el desempeño de una organización, pero debemos entender que algunas de ellas necesitan de mucha discreción para poder funcionar correctamente” (2005:21).

En un esfuerzo por conciliar las diferentes aproximaciones hasta aquí descritas resulta que la transparencia debiera tener como objetivo incidir en los siguientes cinco rubros generales:

- A. Combate a la corrupción.- Considerada en los términos de Transparencia Internacional como fuente de problemas. Incluye finalidad descrita por Gómez.

- B. Político-participativo.- Como medio para el control del poder (Aguilar, Cossío), su fortalecimiento a través de la legitimidad (Aguilar) y/o para propiciar el involucramiento proactivo de la comunidad (Ackerman-Sandoval, Aguilar, Fox-Haight, Gómez)
- C. Económico.- Como factor que promueve la inversión (Ackerman-Sandoval).
- D. De la administración pública.- Para propiciar un mejor servicio público (Cossío y Fox-Haight, Gómez), promover su evolución hacia formas y mecanismos cada vez más eficientes (Aguilar y Fox-Haight) y/o constituir un paso previo a la rendición de cuentas.
- E. Individual.- Como cualidad para el acceso individual a los datos personales en poder de los órganos del estado (Fox-Haight, Gómez).

Entender la transparencia en un sistema democrático

No puede entenderse la transparencia fuera de un sistema democrático.

En México, no debe extrañarnos, sea lugar común ubicar el surgimiento del derecho a la información dentro de las reformas políticas que se presentaron a finales de la década de los setenta, cuando se incluye al final del artículo sexto que “el derecho a la información será garantizado por el Estado”.

El ubicar el derecho a la información, transparencia como hasta aquí se le ha identificado de manera general, en este momento deberá hacerse según me parece con cautela al considerar, como lo hace Ignacio Burgoa (2003:672-673), el antecedente y la finalidad en la entonces adición al artículo sexto: es una consecuencia del Plan Básico de Gobierno (1976-1982) elaborado por el Partido Revolucionario Institucional cuyo destinatario eran los medios de comunicación (obsérvese, no la ciudadanía) al quererse evitar “el monopolio mercantilista [y] la información manipulada”.

Por lo anterior, y en vista de lo que esta investigación identifica, considero debe ubicarse a la transparencia sí como una de las consecuencia de un sistema democrático, pero que no se presenta hasta después del año 2000.

Considerando tres modelos democráticos, el competitivo elitista, el pluralista y el de la democracia participativa (Iriarte, Vázquez y Berazza;2003), se ubica en

el tercero al ser este el que considera que “para que haya una sociedad más equitativa es necesario un sistema político más participativo” (Iriarte, Vázquez y Berazza).

Dentro de las formas de relación socioestatal, Ernesto Insunza Vera identifica a la transparencia como una interfase en la que el Estado informa a la sociedad civil (2007;272). En una consideración más precisa, y utilizando el mismo esquema de interfases de Insunza, deberán incluirse las interfases comunicativas, sociedad y estado se comunican constantemente, y de cogestión, además de la ya ubicada.

Siendo que la transparencia no puede darse fuera de un contexto democrático, una de las preocupaciones que pueden identificarse en la presente investigación es cuál ha sido la contribución de la transparencia al sistema democrático y si la manera en la que se organiza a nivel estatal permite esto.

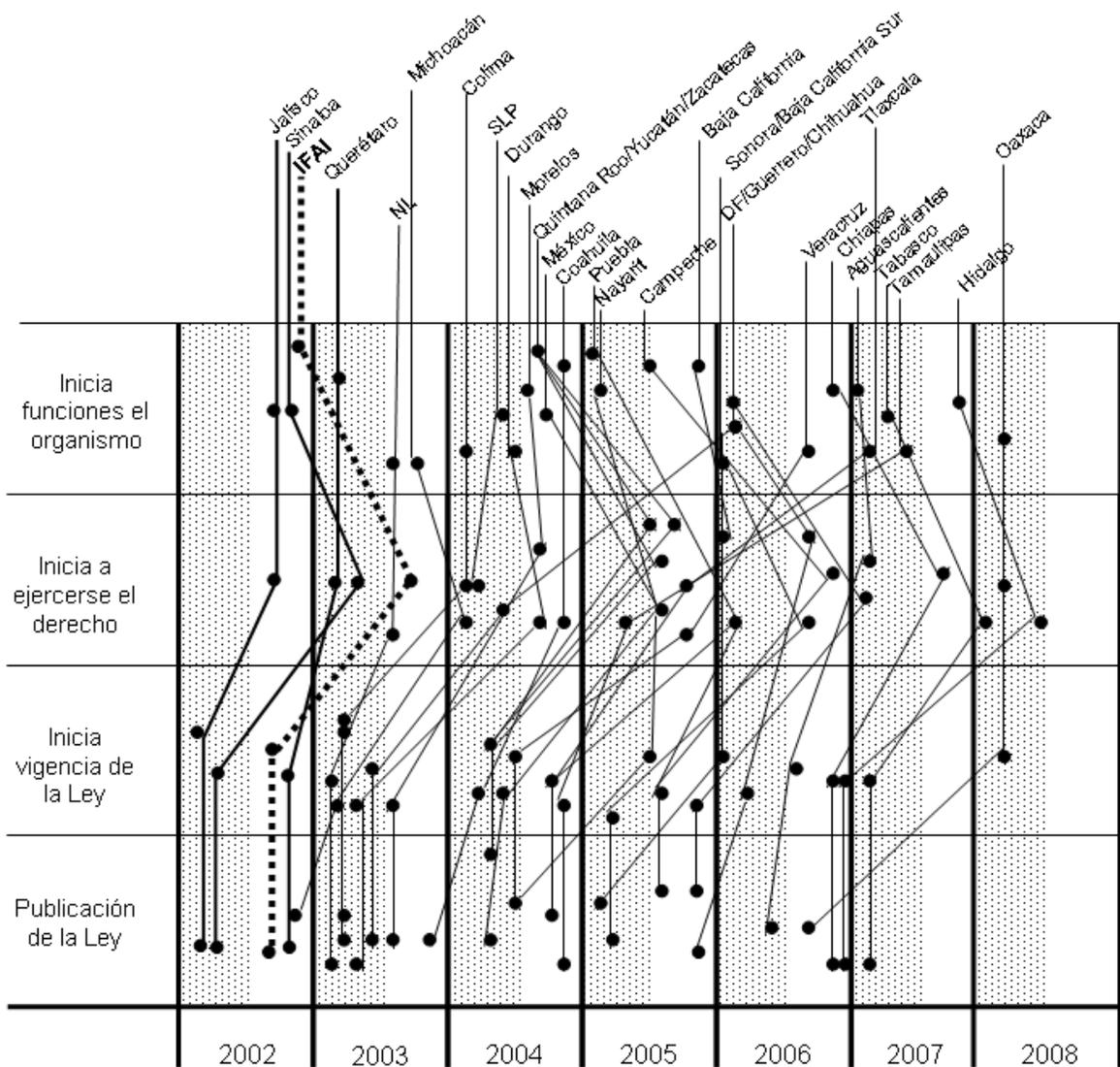
El IFAI como referencia

El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) es referencia para el tema de la transparencia. Debe quedar claro, sin embargo, que esta investigación se enfoca en las instancias existentes a nivel estatal y no en él.

A diferencia de lo que pudiese ocurrir en otros temas, para el caso de la transparencia no bastaría entender al IFAI para entender lo que sucede en los Estados. Hay, entre el IFAI y los OEAIP, al menos tres características diferenciadoras que es necesario comprender: 1) la temporalidad del inicio de funciones; 2) la amplitud de la cobertura de la autoridad de la instancia y 3) las materias sobre las que ejerce autoridad.

Sobre el primero de los aspectos, la temporalidad en el inicio de funciones, obsérvese la gráfica que se incluye en la página siguiente.

Ahí se identifican cuatro momentos esenciales en el funcionamiento orgánico-institucional en los Estados: la publicación de la Ley en la materia, el momento en que inicia la vigencia de la ley, el momento en que el derecho puede comenzarse a ejercerse y el momento en que, por Ley, la instancia autoridad en la materia comienza funciones.



Representación aproximada de acuerdo con las fechas obtenidas del estudio Comparativo elaborado por el IFAI y datos obtenidos por el autor

Por ahora, la atención debe centrarse en la línea punteada, el IFAI, y usarlo como referencia con respecto a lo que sucedió en Jalisco, Sinaloa y Querétaro. Para estos casos en particular no existió un antecedente a nivel federal lo que les obligó a intentar una fórmula e identidad propia. Tal y como se verá en las siguientes dos características el que se pueda ubicar en la línea de tiempo al IFAI antes que la mayoría de los OEAIP no significa necesariamente que estos se hayan apropiado de manera absoluta del modelo federal. Cronograma de OEAIP y el IFAI

Antes de abordar las otras características diferenciadoras vale la pena acotar una utilidad adicional que permite la anterior ilustración aplicable al diseño organizacional: el periodo de incubación del organismo.

Contrástese, por ejemplo, el caso del IFAI con lo sucedido en Querétaro. Mientras que en aquel, el IFAI tuvo existencia real al menos un semestre antes de que comenzara a ejercerse el derecho en el estado de Querétaro el ejercicio del derecho y el funcionamiento del organismo están prácticamente empatados. ¿Qué pudiera implicar esto? En líneas generales, el IFAI tuvo la oportunidad de comenzar a madurar como organización, en funciones adjetivas, antes de ocuparse por atender sus funciones sustantivas. Querétaro, por su parte, no. ¿Qué ocurre en casos similares a Querétaro? Se vivió una de dos alternativas, o se inició con organizaciones sin procesos adjetivos probados o se le obligó, vía artículos transitorios de la ley o arreglo político, a contar con presupuesto antes de existir legalmente para comenzar a construir una estructura.

El segundo aspecto diferenciador es el de la amplitud de la cobertura de la autoridad.

En el caso del IFAI, su autoridad es válida sólo para la esfera del Poder Ejecutivo. Son quince⁶ las instancias obligadas por Ley Federal que están fuera de la autoridad del IFAI; ellos deberán (artículo 61 de la Ley en cita) establecer mediante reglamentos o acuerdos los órganos, criterios y procedimientos institucionales para proporcionar a los particulares el acceso a la información y definir la instancia interna responsable de aplicar la Ley y resolver los recursos.

Dentro de los Estados, la amplitud de la autoridad es variable pero, generalmente, más amplia. En los casos elaborados para el presente estudio, por ejemplo, la autoridad de los organismos abarca no solo al Poder Ejecutivo, sino al Legislativo y al Judicial, otros organismos constitucionales autónomos, municipios, universidades públicas y hasta partidos políticos.

⁶ Cámara de Diputados, Cámara de Senadores, Auditoría Superior de la Federación, Suprema Corte de Justicia, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Consejo de la Judicatura Federal, Universidad Nacional Autónoma de México, Universidad Autónoma Metropolitana, Universidad Autónoma de Chapingo, Banco de México, Instituto Federal Electoral, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, Tribunal Superior Agrario. Con información del propio IFAI en <http://www.ifai.org.mx/Osos/presentacion>

	Legislativo	Ejecutivo	Judicial	Organismos Autónomos	Municipios	Fideicomisos	Partidos Políticos	Sindicatos
Aguascalientes								
Baja California								
Baja California Sur								
Campeche								
Chiapas								
Chihuahua								
Coahuila								
Colima								
Distrito Federal								
Durango								
IFAI								
Guanajuato								
Guerrero								
Hidalgo								
Jalisco								
México, Estado de								
Michoacán								
Morelos								
Nayarit								
Nuevo León								
Oaxaca								
Puebla								
Querétaro								
Quintana Roo								
San Luis Potosí								
Sinaloa								
Sonora								
Tabasco								
Tamaulipas								
Tlaxcala								
Veracruz								
Yucatán								
Zacatecas								

En la ilustración que se presenta en la página anterior, el lector puede comparar la diferencia entre OEAIP y entre estos y el IFAI.

La amplitud de la autoridad, en el caso de los Estados, debe tomarse con cautela pues aún cuando por Ley están facultados para obligarlos no en todos los casos los OEAIP ejercen esta función.

El tercer aspecto es el de las materias de las que las instancias se hacen cargo. De manera general, los organismos garantes o promotores de la transparencia también deben desempeñarse en la materia de datos personales en poder de las instancias públicas. Hay, sin embargo, algunos pocos casos diferentes en donde, a nivel estatal, también son responsables de la materia de archivos, estadísticas, encuestas y sondeos.

Tal y como se advirtió en el caso de la amplitud de la autoridad en las entidades estatales dado que, en ocasiones, no la ejercen, el caso de las materias de las que son responsables es aún más endeble.

Dos botones de muestra de igual número de instancias que, de hecho, son abordadas en la parte de estudios de casos: Coahuila y Morelos. Ahí, los Institutos tienen también la responsabilidad de generar información estadística útil al estado (un INEGI estatal, por decirlo de manera rápida). En ninguno de los dos casos se ha emprendido actividad alguna en este sentido⁷, desatendiendo un área de la que, por ley (en Coahuila, por Constitución), son responsables.

Integración del Preámbulo

- A. Para poder proponer un diseño orgánico-institucional, el objetivo a alcanzar debe considerarse.
- B. En el caso de la transparencia, se identifica una pluralidad de objetivos los cuales, como propuesta, pueden sistematizarse en: combate a la corrupción, político-participativo, económico, de la administración pública, de interés individual.

⁷ En este sentido, lo que la instancia de Morelos ha hecho es integrar a su página de Internet datos del propio INEGI. Esta no se acerca a lo que su Ley les manda.

- C. La transparencia debe entenderse dentro de un contexto democrático-participativo, como consecuencia de éste.
- D. El IFAI es el organismo del Gobierno Federal rector en las materias de transparencia y acceso a la información pública; difiere, sin embargo, de los organismos estatales (sobre lo que gira la presente investigación) en al menos tres características: temporalidad de su creación y funcionamiento, amplitud de su autoridad, materias sobre las que el organismo es rector.
- E. Como consecuencia de lo anterior, y a diferencia de lo que ocurre en otras materias, la aproximación orgánica al tema de la transparencia en los estados de la República Mexicana debe ser considerado como un fenómeno federalista con dinámica e identidad propia no subordinada a una referencia propuesta o impuesta desde el gobierno federal⁸.

⁸ Como referencia al respecto, vale la pena enfatizar, por ejemplo, que el origen del movimiento que terminó en la reforma del artículo 6 constitucional, donde se establece un “piso mínimo” para el acceso a la información se dio desde los Estados y no desde el Centro del País.

PRIMERA PARTE: LA INSTITUCIÓN

“...la ficción-ilusión es sustituida por la ficción-transparencia... ¿qué tipo de gubernamentalidad está ligada a la estructura de poder formado sobre el modelo de la ficción-transparencia? El panóptico permite responder a esta pregunta: se trata de una gubernamentalidad de la vigilancia... ¿La ficción- transparencia es mejor que la ficción-ilusión? No lo creo: lo único que hace es sustituir una concepción de la política como manipulación por una concepción de la política como vigilancia permanente...”

*“Figuras del poder”
Yves Charles Zarka (2004:153)*

Capítulo 1. Existencia de la Institución independientemente de órganos u organismos locales

Para entender qué es una institución, un buen punto de partida es el ofrecido por Offe en el sentido de entenderla como “acuerdos sociales diseñados para resolver conflictos potenciales” (2003:257). La institución objeto de este estudio, tal y como se advierte en la introducción, se ha denominado transparencia.

PRIMERA PARTE: LA INSTITUCIÓN

“...la ficción-ilusión es sustituida por la ficción-transparencia... ¿qué tipo de gubernamentalidad está ligada a la estructura de poder formado sobre el modelo de la ficción-transparencia? El panóptico permite responder a esta pregunta: se trata de una gubernamentalidad de la vigilancia... ¿La ficción- transparencia es mejor que la ficción-ilusión? No lo creo: lo único que hace es sustituir una concepción de la política como manipulación por una concepción de la política como vigilancia permanente...”

*“Figuras del poder”
Yves Charles Zarka (2004:153)*

Capítulo 1. Existencia de la Institución independientemente de órganos u organismos locales

Para entender qué es una institución, un buen punto de partida es el ofrecido por Offe en el sentido de entenderla como “acuerdos sociales diseñados para resolver conflictos potenciales” (2003:257). La institución objeto de este estudio, tal y como se advierte en la introducción, se ha denominado transparencia.

De poder hacer una representación gráfica, una hélice cónica descendente serviría para entender el desarrollo de la primera parte⁹.

La institución, entonces, es el eje en torno al cual nuestra hélice cónica descendente gira. Comenzamos desde el ámbito más amplio, el internacional, para llegar al estatal sólo después de pasar por el nacional. Con la referencia internacional no solo se entenderán los condicionamientos y obligaciones adquiridas por México: podrá verse, además, que la existencia de OEAIP es prácticamente nula.

Dentro de un marco teórico, lo que se desarrolla en el presente capítulo tiene cabida dentro de la segunda línea de investigación sobre instituciones enunciada por Van Hess¹⁰ que “enfatisa la importancia de un tratamiento endógeno de las instituciones. En esta perspectiva los arreglos institucionales no deben sólo jugar un papel hasta el punto de que éstos formen el contexto en el cual los agentes actúan; el contexto debe ser por sí mismo un sujeto de explicación” (2006: 427).

En esta primera parte, entonces, se considera a la Institución. Sin embargo, a pesar de que puede contarse con aproximaciones conceptuales sobre lo que una Institución es, como las de Offe, debe considerarse lo que Torres advierte: “Lo notable de esta “vaguedad conceptual” (Jepperson, 199, p. 193) [sobre el concepto de institución] ha permitido que dicho término sea empleado lo mismo para designar a entidades abstractas e intangibles como la religión, el Estado, las clases sociales, el mercado, los sistemas jurídicos y el orden internacional, que a estructuras tangibles tales como los gobiernos, incluidos sus órganos en lo individual, y las organizaciones sociales, políticas y económicas tanto nacionales como supranacionales” (2006:191). Immergut comenta que “se ha generado

⁹ En geometría, una hélice cónica describe una curva que corta a las generatrices de un cono con un ángulo constante. Es, digamos, la trayectoria que describiría un grano de azúcar antes de disolverse cuando, usando una cuchara, se le mezcla con café.

¹⁰ La segunda línea es sustancialmente diferente a la primera donde “las instituciones son descritas y analizadas con mucho detalle. Ya que las instituciones determinan la manera en que los individuos actúan, la especificación detallada de las características del contexto institucional en el cual los individuos actúan conlleva a una mejor comprensión del comportamiento humano” (Van Hess; 2006:426).

confusión debido a que los nuevos institucionalistas no proponen una definición globalmente aceptada de “institución” (2006:388).

En un esfuerzo por entenderlo, sin embargo, pueden considerarse las diferentes aproximaciones existentes en la literatura especializada que ayude en la conformación de una concepción funcional.

Citándose él mismo en el ensayo “Enfoques y modalidades del análisis de las instituciones políticas” publicado en el número 27 de la Revista Estudios Políticos, Torres Espinosa dice “se puede entender por institución aquella estructura formal o de hecho, que ha alcanzado cierto estado de propiedad que le permite generar e imponer patrones de conducta y que puede ser estudiada con independencia de los miembros individuales que la integran” (Torres; 2006:193).

Van Hess presenta una definición descriptiva de las instituciones “trataremos de dibujar un cuadro impresionista”, dice. Encuentra tres dimensiones de las instituciones, a saber: la estructural, la procesal y la de comportamiento. “La dimensión estructural de las instituciones se refiere a todos aquellos fenómenos que persisten en un periodo de tiempo y que forman las coacciones dentro de las cuales los individuos actúan e interactúan... la dimensión procesal se refiere a los mecanismos que transforman sistemáticamente las acciones tomadas por los individuos en resultados particulares... llamaremos a estos patrones o regularidades la dimensión de la conducta o comportamiento” (Van Hess; 2006:436-437).

“Para Kiser y Ostrom las instituciones son en esencia reglamentaciones por las que los individuos determinan qué y a quién se incluye en la toma de decisiones (1982, p. 179), mientras que para Young son prácticas reconocidas que consisten en funciones fácilmente identificables, junto con una serie de reglas o convencionalismos que dirigen las relaciones entre los poseedores de esas funciones (1986, p. 107)” (Torres; 2006:191).

Podemos también entender cualidades y efectos de las instituciones. Offe, por ejemplo, dice que “podemos decir que una institución, en el sentido estricto del concepto, sobrevive efectivamente, la doble prueba de “tener sentido” y de “resultar adecuada” para su objetivo” (2003:254).

En palabras de Goodin “Una institución bien diseñada, en particular, sería aquella que resulte tanto coherente en lo interno como, externamente, en armonía con el resto del orden social en el cual se inserta” (2003:56). Sobre lo que puede entenderse por un buen diseño, Goodin amplía: “consideramos bien diseñadas a aquella [política pública] que se corresponde adecuadamente con las demás y con el sistema político, económico y social en el cual está inserta... un mecanismo bien diseñado será aquél cuyos requisitos internos sean “compatibles” con otros incentivos con los que cuentan los individuos, en lugar de ofrecerles incentivos para socavar los objetivos que nos proponíamos lograr originalmente al utilizar el mecanismo. En el caso de un sistema integral, estar bien diseñado significa que todas las piezas se ajustan correctamente en un todo armónico: están bien integradas, están en equilibrio” (2003:52).

Debe agregarse a lo expuesto por Goodin, según me parece, la característica del cumplimiento de los objetivos pues “cuando una institución no logra cumplir su objetivo, podemos atribuir su fracaso a una de estas dos causas: (1) un diseño erróneo de la institución con relación al cumplimiento de ese objetivo; y (2) un error de un individuo en particular dentro de la institución” (Hardin; 2003:165).

Cumplir con los objetivos es equivalente a funcionar y “una institución que funciona alivia a los actores de sus preocupaciones sobre objetivos o estrategias, ya que es posible confiar en que un curso de acción institucionalmente prescrito tendrá efectos beneficiosos o, al menos, aceptables. Así las instituciones permiten que las preocupaciones instrumentales sean reemplazadas por una dosis saludable de ritualismo y conservadurismo” (Offe; 2003:253).

La Institución Transparencia y su relación con un sistema ultraestatal

Aun cuando “en el mundo moderno, las instituciones *diseñadas* son casi siempre instituciones *sucesoras*. No están construidas a partir de una *tabula rasa*” (Offe; 2003:272), se verá que el incluir OEAIP dentro de una Institución Transparencia es prácticamente nuevo. Se hará, en este sentido, un recorrido sobre los

compromisos asumidos por el gobierno mexicano a nivel internacional (a nivel de Naciones Unidas y dentro del Sistema Interamericano) para entender qué debía hacerse en el combate a la corrupción.

¿Puede relacionarse el combate a la corrupción con la transparencia? Si, pero la relación no es inmediata. La afirmativa se desprende de los objetivos que se persiguen al implantar la transparencia como una política pública y de la descripción que se hace desde la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (CNUCC).

Compromisos internacionales como condicionantes nacionales: Una breve descripción.

Instrumento de las Naciones Unidas

En diciembre de 2000, a través de su resolución A/RES/55/61 la Asamblea General de las Naciones Unidas (UN) “reconoce la conveniencia de contar con un instrumento jurídico internacional eficaz contra la corrupción, independiente de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional” (Naciones Unidas, Resolución).

Posterior a siete periodos de sesiones del Comité Especial conformado para el efecto, se elabora el texto de la CNUCC, abierto a firmas el 9 de diciembre de 2003 en Yucatán, México.

Es el artículo 6 el que habla de:

- A. La recomendada conformación de “un órgano u órganos, según proceda, encargados de prevenir la corrupción” encargados de implementar medidas específicas (“La aplicación de las políticas a que se hace alusión en el artículo 5¹¹ de la presente Convención y, cuando proceda, la supervisión y coordinación de la puesta en práctica de esas políticas...El aumento y la

¹¹ En términos generales, el artículo 5 establece el compromiso por: 1) formular y aplicar -o mantener, de ser el caso-, políticas públicas contrarias a la corrupción promoviendo la participación social donde se “reflejen los principios del imperio de la ley, la debida gestión de los asuntos públicos y los bienes públicos, la integridad, la transparencia y la obligación de rendir cuentas”; 2) establecer o fomentar “prácticas eficaces encaminadas a prevenir la corrupción.; 3) la evaluación periódica de los instrumentos jurídicos y las medidas administrativas para determinar si son, o no, adecuados para combatir la corrupción; y 4) colaborar a nivel internacional y regional.

difusión de los conocimientos en materia de prevención de la corrupción”), que podrían traducirse en facultades de tal o tales órganos llevados a nivel nacional.

- B. Dos características o cualidades del órgano: 1) “independencia necesaria.. para que puedan desempeñar sus funciones de manera eficaz y sin ninguna influencia indebida”; 2) contar “con recursos materiales y el personal especializado que sean necesarios”.
- C. El compromiso, de parte de cada Estado, de comunicar al Secretario General de las Naciones Unidas el nombre y la dirección de la autoridad o las autoridades que puedan ayudar a otros Estados Parte a formular y aplicar medidas concretas de prevención de la corrupción.

De manera específica, sobre el acceso a la información, la CNUCC establece que cada Estado parte “adoptará las medidas que sean necesarias para aumentar la transparencia en su administración pública”. Estas medidas “podrá incluir”:

- A. “La instauración de procedimientos o reglamentaciones que permitan al público en general obtener, cuando proceda, información sobre la organización, el funcionamiento y los procesos de adopción de decisiones de su administración pública y, con el debido respeto a la protección de la intimidad y de los datos personales, sobre las decisiones y actos jurídicos que incumban al público.
- B. “La simplificación de los procedimientos administrativos, cuando proceda, a fin de facilitar el acceso del público a las autoridades encargadas de la adopción de decisiones; y
- C. “La publicación de información, lo que podrá incluir informes periódicos sobre los riesgos de corrupción en su administración pública.”¹²

De acuerdo con el instrumento, el órgano no desempeñaría su función de manera aislada; de hecho se recomienda “fomentar la participación activa de

¹² Todo lo entrecomillado en este párrafo corresponde al artículo 10 de la Convención.

personas y grupos que no pertenezcan al sector público, como la sociedad civil, las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones con base en la comunidad, en la prevención y la lucha contra la corrupción, y para sensibilizar a la opinión pública con respecto a la existencia, las causas y la gravedad de la corrupción, así como a la amenaza que ésta representa”. Para fortalecer su inclusión, se recomiendan políticas que incentiven:

- A. El incremento en la transparencia a través de la inclusión de la ciudadanía en los procesos de toma de decisiones.
- B. El acceso eficaz del público a la información.
- C. El desarrollo de actividades de información pública para “fomentar la intransigencia con la corrupción, así como programas de educación pública, incluidos programas escolares y universitarios”.
- D. El respeto, promoción y protección de la libertad de buscar, recibir, publicar y difundir información relativa a la corrupción, cuidando se pueda garantizar “el respeto de los derechos o la reputación de terceros.. la seguridad nacional, el orden público, o la salud o la moral públicas”¹³ (artículo 13).

Otros mecanismos aplicados al sector público que son considerados en este instrumento como preventivos de la corrupción son: 1) la adopción de sistemas de convocatoria, contratación, retención, promoción y jubilación de empleados públicos (artículo 7); la adopción y aplicación de códigos o normas de conductas para el correcto, honorable y debido cumplimiento de la función pública (artículo 8); el establecimiento de sistemas apropiados de contratación pública, basados en la transparencia, la competencia y criterios objetivos de adopción de decisiones (artículo 9); la adopción de medidas entre los miembros del poder judicial tendientes a la disminución de la corrupción (artículo 11).

A la fecha, la Convención tiene vigencia aún cuando no ha sido ratificado por la totalidad de los países que los suscribieron¹⁴.

¹³ Todo lo entrecomillado en este párrafo corresponde al artículo 13 de la Convención.

¹⁴ El 28 de enero de 2008, en Bali, Indonesia, la denominada “Coalición de Sociedad Civil Amigos de la UNCAC” (de siglas en Ingles de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción) que agrupa (de acuerdo con su página de Internet www.uncaccoalition.org) más de 50

Aun cuando la existencia de OEAIP no fue impulsada, en principio, por el gobierno federal, no solo no existe contradicción con lo ahí comprometido, sino que complementa el esfuerzo debido. Deberá, sin embargo, andarse con cautela sobre considerar o no a los OEAIP, integrantes de la Institución Transparencia, como instancias coadyuvantes en la lucha contra la corrupción. Esto puede decirse por lo que sucede en el marco del sistema Interamericano.

Dentro del Sistema Interamericano

En la Convención Interamericana Contra la Corrupción (CICC), Caracas, 29 de Marzo de 1996, la única mención sobre una implementación orgánica específica se refiere al punto 9 del artículo III, donde se establece que para combatir la corrupción “los Estados Partes convienen en considerar la aplicabilidad de medidas, dentro de sus propios sistemas institucionales, destinadas a crear, mantener y fortalecer... 9. Órganos de control superior, con el fin de desarrollar mecanismos modernos para prevenir, detectar, sancionar y erradicar las prácticas corruptas.”

La CICC es ratificada por México el 27 de mayo de 1997.

La resolución AG/RES 1784 (XXXI-O/01) de la plenaria de la Organización de Estados Americanos (OEA) del 5 de junio de 2001, establece el “Mecanismo de seguimiento de la implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción” (MESICIC) con base en el “Documento de Buenos Aires”.

En lo que referente a la institucionalización y organización del MESICIC, se establece (artículo 3) su carácter “intergubernamental... imparcial y objetivo en su operación y en las conclusiones”, la ausencia de un sistema coercitivo-sancionatorio, el establecimiento de un “adecuado equilibrio entre la confidencialidad y la transparencia de sus actividades” y las obligaciones de “garantizará una aplicación justa y un tratamiento igualitario entre los Estados Parte... [y, basar su trabajo en el] principio de cooperación entre los Estados Parte.

organizaciones de la sociedad civil nacionales e internacionales desde 2006, denunciaron su “preocupación de que 33 de los 140 firmantes aún no la han ratificado, entre ellos, países del G8, como Alemania, Italia y Japón, y los centros financieros de Liechtenstein, Singapur y Suiza” (UNCAC; 2008)

Consta, de acuerdo con el artículo 5, de dos órganos:

- A. La Conferencia, integrada por representantes de todos los Estados Parte, con autoridad y responsabilidad general de instrumentar el mecanismo. Debe reunirse una vez al año como mínimo.
- B. El Comité, que integra a expertos designados por cada Estado y que es el del análisis técnico de la implementación de la Convención.
- C. La secretaría técnica, asumida por la Oficina de Cooperación Jurídica de Secretaría General de la OEA.

El MESICIC ha funcionado a través de rondas, siendo en la primera¹⁵ (enero 2002 a marzo de 2006) donde se seleccionó el tema de los órganos de control superior.

México es Estado Parte del MESICIC a partir del 4 de junio de 2001. Como miembros del Comité de Expertos figuran: Benjamín Hill, Secretario Ejecutivo para la Transparencia y el Combate a la Corrupción en la Administración Pública Federal de la Secretaría de la Función Pública y Eduardo Morales de la Barrera, Director Jurídico en Materia de Transparencia en la Gestión Pública de la Secretaría de la Función Pública (OEA, Sistematización de Información por país).

Como órganos de control superior, dentro del rubro “oficinas, direcciones nacionales, comisiones de ética pública, lucha contra la corrupción” de acuerdo con la sistematización que hizo la OEA de la primera ronda, México reportó las siguientes instancias¹⁶ o artículos:

- A. Al Secretario y a la Unidad de Vinculación de la Secretaría de la Función Pública (fracciones XIV, XV del artículo 5 y fracciones I, II, IV, VI, VII y VIII del artículo 17 del Reglamento de la Secretaría de la Función Pública.
- B. Artículos 70, 108, 109, 100 y 113 de la Constitución.

¹⁵ Se han definido, a la fecha, dos rondas. Además de la ya descrita, una segunda ronda que abarca temporalmente de diciembre de 2006 a diciembre de 2008.

¹⁶ Además reportó a la Auditoría Superior de la Federación (artículo 79 constitucional), una contraloría general (que ubica en el artículo 90 constitucional y 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal); como Fiscalía de Investigaciones Administrativas las señaladas en el artículo 102 constitucional y a la Procuraduría General de la República. (con información de la OEA, Secretaría de Asuntos Jurídicos).

- C. Contraloría Interna del Congreso (artículos 53, 112 y 113 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Mexicanos)
- D. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia, el Consejo de la Judicatura y la Visitaduría Judicial, (artículos 11, 81, 98 a 104, y 122 a 140 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación).
- E. Informes que el Banco de México debe mandar al Poder Ejecutivo y Congreso (artículo 61 de la Ley del Banco de México)
- F. Órgano interno de Control de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (artículo 38 del Reglamento Interior de la Comisión).
- G. “Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral”.

Adviértase la ausencia del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) o cualquier OEAIP en el listado.

Entonces ¿cuál es la función esperada de estos elementos dentro de la Institución Transparencia? Esta es una pregunta reincidente a lo largo de la presente investigación.

Sistemas institucionales de transparencia en el mundo: Su composición y funcionamiento como probable referencia.

Buscar en el entorno internacional es buscar una probable fuente de información de lo que sirvió a los legisladores locales como base para la conformación actual de las instancias estatales. No se puede señalar con precisión cuál –o cuáles- de todas las experiencias existentes al momento de legislar fueron utilizadas. Lo que aquí se intenta, sin embargo, es presentar una serie de lineamientos generales de lo que, en este momento, está sucediendo en diferentes partes del mundo. Además de consolidar un panorama más amplio de lo que significa la transparencia en diferentes países, este apartado nos permitirá comparar qué sucede en otros países en el tema que nos ocupa, el diseño institucional y organizacional.

En lo particular, se aborda Estados Unidos por la vecindad geográfica y la probable e inmediata influencia que ejerce sobre la conformación institucional del país. Dentro del subapartado de Latinoamérica se abordarán cuatro Estados, a

saber: Colombia, por ser el primer país en esta región que contó con una Ley de Acceso a la Información -1888, de acuerdo con Ackerman y Sandoval (2005:23) quienes elaboraron su estudio en el propio de David Banisar-; Perú, pues su normativa nacional en la materia fue aprobada en el mismo año en que se aprobó en México y puede servir como un buen punto de comparación sobre la evaluación que se ha dado desde entonces; Chile en reconocimiento, a pesar de que la normatividad en la materia a nivel nacional es de factura reciente, al trabajo desarrollado, desde el Centro de Derechos Humanos de la Universidad de Chile, que ha servido para impulsar el tema¹⁷; Argentina pues sería comparable con México en el sentido de un régimen federal; a diferencia de lo que aquí sucede, allá no se han creado organismos autónomos especializados.

Europa y Asia se incluyen en el ánimo de ampliar el panorama.

Siendo una diferencia con lo que sucede en México, debe insistirse en notar, en este ejercicio comparativo, los pocos ejemplos de organizaciones estatales dentro de la Institución Transparencia en los países.

Estados Unidos

En Estados Unidos, la transparencia encuentra su sustento en una norma que aplican a nivel del gobierno federal, la Freedom of Information Act (FOIA), y la existente ley en cada uno de los estados (FOIL).

La FOIA establece lineamientos generales obligatorios para la publicación de la información, la atención de solicitudes y la reserva de la información que deben atender las agencias (*agency*). Las agencias incluyen cualquier departamento ejecutivo, militar, empresa de gobierno o controlada por gobierno o establecida dentro de la rama del Ejecutivo incluyendo las oficinas del Presidente. El desarrollo de la regulación pormenorizada cómo cumplirán con lo dispuesto por el FOIA queda en manos de la propia agencia.. La figura del abogado general

¹⁷ Además de los tres países seleccionados, en Latinoamérica pueden encontrarse Leyes de Acceso a la Información –o equivalente- en: Antigua y Barbuda, Argentina, Belice, República Dominicana, Ecuador, México, Panamá, Trinidad y Tobago (con información de Banisar;2006).

(*General Attorney*) es considerada como una especie de ente coordinador de los reportes elaborados, producto del cumplimiento de la ley.

Dentro del sistema norteamericano, la promoción para el ejercicio ciudadano del FOIA se realiza de manera destacada desde la esfera privada, sea desde el ámbito académico o de fundaciones. Algunos ejemplos son los siguientes:

El National Security Archive (NSA), ubicado en la Universidad George Washington, es un instituto de investigación independiente del gobierno que compila y publica documentos obtenidos a través del FOIA¹⁸. El esfuerzo desarrollado le valió para la obtención del premio George Polk en 1999.

El National Freedom of Information Coalition (NFOIC) es una organización ciudadana con oficinas centrales en el Estado de Missouri (su primera reunión se realizó en Texas, en 1989 bajo el nombre de National Freedom of Information Assembly) que impulsa la creación de oficinas en cada estado (otorgó 220 000 dólares en la convocatoria de 2008 para este efecto). El NFOIC, a su vez, se apoya por la Fundación John S. and James L. Knight, enfocada en periodismo y la comunidad.

Cada estado de la Unión Americana cuenta con su propia ley estatal, FOIL. Para este nivel, podría decirse que el común denominador se encuentra en la atención a solicitudes –que deberán intentarse directamente ante las oficinas públicas- y en lo que en México sería el sistema de medios de impugnación que en caso de la negación de la información o la actualización de cualquiera de los supuestos que la ley establezca como violación al derecho, deberá sustanciarse frente al *Attorney General*.

Comparándolo con lo anterior, que es la regla, los casos en los que existe una instancia específica son proporcionalmente pocos. Obsérvese que, tal y como

¹⁸ El trabajo desarrollado por NSA trasciende los intereses de los Estados Unidos. Dentro de la sección para Latinoamérica, por ejemplo, pueden conocerse documentos ahora desclasificados elaborados por la Agencia Central de Inteligencia (CIA, por sus siglas en inglés) sobre los acontecimientos en Tlatelolco, México, en 1968 (<http://www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB99/#usdocs>) o grabaciones de las conversaciones entre el presidente Nixon y Luis Echeverría durante la década de los setenta (<http://www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB95/#usdocs>). Ambos casos fueron publicados, en México, por la revista Proceso.

sucede actualmente en México, las organizaciones tienen diferencias en cuanto a conformación y funciones. De acuerdo con las instancias aquí descritas, puede decirse que, además de lo limitado en número, a nivel estatal las diferencias en Estados Unidos es mucho más significativa que en México.

Aquí una breve descripción de las 6 instancias localizadas:

Freedom of Information Commision del Estado de Connecticut.

Fue fundada en 1975. Descrita bajo la sección 1-205 de la *Connecticut Freedom of Information Act as codified un chapter 14 of Connecticut General Statutes*, está conformada por 5 comisionados elegidos por el gobernador del estado con el consentimiento de la Asamblea General. El Gobernador elije al presidente de la comisión (*chairman*), siendo actualmente Andrew J. O'Keefe

Los comisionados duran en su encargo 4 años y reciben pago por el trabajo desarrollado. Se les reconoce facultades de investigación sobre las denuncias de violación que reciban respecto a la FOIL. Sus resoluciones son apelables ante una autoridad jurisdiccional.

Dentro de las funciones que la Comisión desarrolla, está la promoción del derecho.

Comission on Open Government Reform del Estado de Florida

Por su tiempo de duración, puede ser clasificada como un organismo de transición. Creada el 19 de junio de 2007, se estableció para revisar, evaluar y hacer recomendaciones sobre las leyes relacionadas con archivos y reuniones públicas del Estado de Florida.

Se integra por 9 miembros, elegidos por el Gobernador por el periodo que va de julio primero de 2007 a diciembre 31 de 2008, sin que reciban sueldo por el trabajo que desarrollen.

Office of Information Practices del Estado de Hawaii

Esta oficina es descrita en la *Uniform Information Practices Act*, 92F-41, como temporal y encargada de los trámites administrativos que se deriven de la propia ley. El director, autoridad superior de la oficina, es nombrado por el Gobernador.

Además de ser la instancia encargada del trámite de solicitudes, recibe quejas de los solicitantes y les orienta para el ejercicio del derecho.

Estado de Indiana: *Public Access Counselor* y *Comission on Public Records*

Siendo una encomienda que actualmente recae en Heather Wilis Neal, la figura del *Public Access Counselor* en Indiana se relaciona más con la capacitación de los servidores públicos con respecto a la *Access to Public Record Act* y la *Open Door Law* y su interpretación.

Por su parte la *Comission on Public Record* es una oficina administrativa encargada de la administración y cuidado de los registros públicos del Estado. El archivista Jim Corridan es su actual director.

***Committee on Open Government* del Estado de Nueva York**

Fue creado en 1974. Tiene a su cargo la implementación de tres normas relacionadas con la información pública, *Freedom on Information Law*, reuniones públicas, *Open Meeting Law* y datos personales, *Privacy Protection Law*.

Se integra por 11 miembros. Cinco de ellos pertenecen al sector público –el Gobernador, Secretario de Estado, Comisionado de Servicios Generales, Director del Presupuesto y uno más electo por el Gobernador-; de los seis restantes, es obligatorio que al menos dos pertenezcan a los medios de comunicación.

Tiene facultades de hacer recomendaciones, orales o escritas, y resolver cualquier controversia que se presente por el ejercicio de cualquier de los tres derechos que tutela.

***Freedom of Information Advisory Council*, del Estado de Virginia**

Este Consejo recientemente creado (la norma es vigente a partir del 1 de julio de 2008) tiene facultades de recomendación y de promoción del derecho de acceso a

la información. Tiene la obligación de presentar un informe de actividades a la Asamblea General antes del 1 de diciembre de cada año.

Otros mecanismos para la transparencia en Norteamérica a nivel estado

¿Que sucede a nivel estatal, dentro de los Estados Unidos, cuando no existe un organismo especializado en materia de transparencia?

La responsabilidad recae en el *Attorney General*, generalmente encargado de la representación legal del Estado. En su oficina, bajo la denominación de *Open Government* se encuentran la responsabilidad de capacitar a los servidores públicos, difundir los beneficios de FOIA y/o FOIL, en su caso, y generar criterios tanto para publicidad como para reserva.

Los efectos de la función que desempeña aplica solo para el Poder Ejecutivo.

Cuatro ejemplos en Latinoamérica

Colombia, el esfuerzo ciudadano

El acceso a la información pública en este país comienza en 1888 con el Código de Organización Política y Municipal que permitía a las personas solicitar y conocer documentos en poder de las oficinas públicas (Banisar; 2006:57). Este Código actualmente no está vigente.

Dentro de Colombia, el sistema institucional de acceso a la información pública parte, desde 1991, de la Constitución Política de Colombia: el artículo 15, establece el derecho a la intimidad personal y familiar y el derecho del *habeas data*; es el artículo 23, donde puede leerse que “toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución”; y el artículo 74, establece el derecho de toda persona a acceder, salvo excepciones legalmente establecidas, a los documentos públicos.

Debajo del nivel constitucional, en Colombia no existe una ley específica de transparencia (Villanueva; 2003:LXXXVI), lo que existe es un grupo de leyes que hacen efectivo el derecho de petición: hasta antes del 2006 la Ley 57, referente a los actos y documentos oficiales, es el punto de referencia; esta Ley enfrentó diversas dificultades¹⁹ (Banisar; 2006:58); la Ley 154, promulgada en febrero 23 de 2006 debe sortear todas esas dificultades identificadas.

Para efecto de esta ley, se entiende por administración pública –es decir, sujetos obligados- a “los órganos pertenecientes a la Administración Pública nacional central (Presidencia, Vicepresidencia, Ministerios, oficinas nacionales y demás entes u órganos pertenecientes al poder ejecutivo Nacional del Central)... órganos de la Administración Pública nacional descentralizada de derecho público o privado, con fines empresariales o sin ellos en sentido funcional (institutos autónomos, entes autárquicos, empresas del Estado, fundaciones, asociaciones civiles)... órganos y entes de la Administración Pública descentralizada en su sentido territorial (departamentos, municipios y demás entes locales)... órganos y entes descentralizados funcionalmente de los departamentos, municipios y demás autoridades de la Administración Pública regional y local (institutos, entes descentralizados, sociedades mercantiles públicas y privadas en las cuales el municipio o el departamento sean socios, asociaciones civiles, fundaciones)” (artículo 2).

¹⁹ El derecho de acceso a la información podía ser ejercido, de acuerdo con esta ley, por toda persona (artículo 12) respecto a la documentación en poder de la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República, los Ministerios, los Departamentos Administrativos, las Superintendencias y las Unidades Administrativas Especiales; las de las Gobernaciones, Intendencias, Comisarías, Alcaldías y Secretarías de estos Despachos, así como las de las demás dependencias administrativas que creen las Asambleas Departamentales, los Consejos Intendenciales o Comisarías y los Concejos Municipales o que se funden con autorización de estas mismas Corporaciones; y las de los Establecimientos Públicos, las Empresas Industriales o Comerciales del Estado y las Sociedades de Economía Mixta en las cuales la participación oficial sea superior al cincuenta por ciento (50%) de su capital social, ya se trate de entidades nacionales, departamentales o municipales y todas las demás respecto de las cuales la Contraloría General de la República ejerce el control fiscal” (artículo 14). Sobre la parte orgánica se establecía que “el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), por conducto del Banco Nacional de Datos [es quien] organizará un servicio informativo que suministre al público copia de los documentos a que se refiere la presente Ley... impartirá instrucciones sobre los requisitos y características que debe reunir la información que a éste se envíe y fijará las tarifas que por cada copia se cobrará a los usuarios del servicio” (artículo 26). En caso de una negativa e información, el recurso se interpone ante un Tribunal Administrativo (Banisar; 2006:57).

No se crea, en virtud de esta Ley, organismo nacional o estatales especializados en la materia. El derecho de petición puede ejercerse por escrito o por correo electrónico (artículo 24) dirigido al integrante de la administración pública que tenga en su poder la información. En caso de una negativa, “todo ciudadano tendrá derecho a acudir ante cualquier juez de la República para que un procedimiento breve y sumario [10 días para la resolución; 10 días adicionales en caso de interponerse recurso de apelación en contra de la sentencia] ampare el derecho a la información” (artículo 36).

Actualmente, el esfuerzo público a nivel regional se desarrolla a través de la Estrategia Regional del Programa Presidencial de Modernización, Eficiencia, Transparencia y Lucha contra la Corrupción.

Alex Alberto Rodríguez, responsable de la Estrategia Regional, explica la importancia de enfocar la estrategia en este nivel: “después de la Constitución del 91... en virtud de la ley, muchos municipios comenzaron a concentrar riqueza, mucho recurso de la nación; y en virtud de eso también, los corruptos empezaron a poner atención a dónde estaban esos recursos lo que llevó a que la fiscalía encontrara que en los primeros periodos de alcaldes, en 2000 a 2002 más o menos, se juntaron diecinueve mil y pico de denuncias contra alcaldes por mal manejo de los recursos, de la cosa pública, y la contratación se volvió algo de muy, muy alto riesgo, porque todo en el país se mueve a través de la contratación pública” (en entrevista).

La Estrategia Regional busca “articular con los diferentes organismos del Estado y las entidades territoriales ya sean departamentos, ciudades capital, Corporaciones Autónomas Regionales y una buena cantidad de municipios un seguimiento al cumplimiento de políticas públicas que fomentan la transparencia en la administración, con la participación de la sociedad civil y de los órganos de control, la Fiscalía General de la Nación, el Consejo Superior de la Judicatura y la Defensoría del Pueblo” (de Estrategia Regional, Programa Presidencia...). Dicha articulación sería producto de cuatro estrategias generales que son: 1) Celebración de convenios con organismos de los estados; 2) “Pactos por la

transparencia”; 3) Seguimiento a la inversión pública de Alto Riesgo “Auditorías Visibles”; 4) “Vigías de la democracia”.

El principal ingrediente que impulsa el funcionamiento de estas estrategias es la voluntad: “... la firma de los pactos es a voluntad, tienen el carácter de voluntad de los gobernantes y de la sociedad civil... además nuestras leyes reconocen una autonomía muy especial para estos gobiernos; nosotros no podemos llegar desde el gobierno central a decirles que ahora todos tienen que suscribir un pacto” (en entrevista con Alex Rodríguez).

Aún cuando existe a nivel constitucional el derecho por acceder a documentos públicos, la obligación por informar el cumplimiento se deja, al menos en parte, al arbitrio y a la voluntad de los gobernantes.

Otra parte del esfuerzo en la esfera pública de combate a la corrupción a nivel regional o local se da a través de las contralorías. Pareciera, sin embargo, que su desempeño no es el que se espera: “es preocupante el resultado histórico del ITD, el cual sitúa a los organismos de control fiscal regional (contralorías) en niveles de riesgo de corrupción más elevados (o si se quiere con menores niveles de transparencia) que las gobernaciones regionales. Es decir, los entes de control parecen presentar (en promedio) una mayor propensión hacia la corrupción que las entidades vigiladas” (Parra; 2008).

Dentro del ámbito privado, el capítulo Colombiano de Transparencia Internacional (Corporación Transparencia por Colombia, TC) representa el esfuerzo de mayor consistencia. Fernando Segura, investigador responsable del equipo del Índice de Transparencia Departamental de TC dice: “en Colombia estamos algo rezagados en materia de hacer solicitudes y en la medida en la que no hay participación como que el funcionario no tiene interés por atender las que se le puedan presentar... [además] las características del estado colombiano, las necesidades que existen, han hecho que sean otros temas los que estén en la agenda” (en entrevista).

Para las instancias departamentales, TC aplica y publica de manera bienal, el Índice de Transparencia Departamental (ITD).

Definido como “una herramienta de la sociedad civil, de carácter independiente, que mide los riesgos de corrupción en las principales entidades y dependencias públicas de los 32 departamentos del país a través de tres factores: visibilidad, sanción e institucionalidad” (Corporativo Transparencia por Colombia, página electrónica), Fernando Segura lo explica así: “a través del Índice se trata de ver qué tanta información tienen las entidades. Para contextualizarlo, evalúa tanto la oferta de información a través de los medios masivos, como el Internet u otros medios, en temas de contratación o de rendición de cuentas y, además, se evalúa que las entidades entreguen una información específica, tanto de procesos internos como de información contable directamente entregados a Transparencia por Colombia, que tenemos unos indicadores que evalúan el acceso a la información... el Índice se acerca a los temas que contienen los pactos nacionales” (en entrevista).

Segura manifiesta optimismo sobre el impacto del trabajo desarrollado: “el Índice se ha convertido como una especie de línea de base, que señala los estándares mínimos que deben cumplir las entidades en materia de transparencia y oferta de información y la idea es que las entidades se van motivando a ir mejorando. Pero, como le comentaba, el avance es mucho más rápido a nivel nacional que a nivel territorial, tanto por el tema de acceso como por el tema de tecnología de la información” (en entrevista).

Para el desarrollo de su trabajo, TC a su vez se apoya en organizaciones locales, creándose una red. Entre las organizaciones que se integran y lo apoyan están: Foro Nacional Colombia, Corporación Excelencia en la Justicia, Fundación Corona, Fundación Suramericana, Corporación Región, Corporación Ocaso y Funcicar.

En el Índice de Percepción de la Corrupción (IPC; *Corruption Perceptions Index*) 2008 desarrollado por Transparencia Internacional, Colombia ocupa el lugar 70²⁰. En 2007 ocupó el lugar 67 de 179 posibles. Éste último ha sido el más bajo obtenido en los últimos seis años: obtuvo el lugar 59 en el 2006, 55 durante 2005, el 60 para 2004, 59 en 2003, 57 en 2002 y el 50 en el 2000.

²⁰ Referencia: México, ocupa el lugar 72 en este mismo ejercicio.

De acuerdo con en el ranking de Forbes²¹ respecto a los mejores países para hacer negocios en 2008, ocupa la posición 65 de los 121 considerados²²; para el año anterior tuvo el lugar 64.

Perú, el nulo impacto

En Perú, el derecho de acceso a la información también tiene base constitucional. El artículo 2 establece que “Toda persona tiene derecho:... a solicitar sin expresión de causa la información que requiera y a recibirla de cualquier entidad pública, en el plazo legal, con el costo que suponga su pedido. Se exceptúan las informaciones que afectan la intimidad personal y las que expresamente se excluyan por ley o por razones de seguridad nacional...”.

En Perú, la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (No. 27806) se promulga el mismo año que la Ley Federal en México, 2002.

Dentro del año que siguió a su publicación, en enero de 2003, el Congreso Nacional reformó sustancialmente la ley como consecuencias de la crítica realizada en contra de las excepciones en la publicidad de la información (Banisar; 2006:121).

A diferencia de lo que sucede en México, la Ley No. 27806 obliga a todas las entidades públicas incluyendo los niveles regionales, locales: el artículo 2 dice que “para efectos de la presente Ley se entiende por entidades de la Administración Pública a las señaladas en el Artículo I del Título Preliminar de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General”. ¿Qué dice ése artículo?: “Para los fines de la presente Ley, se entenderá por "entidad" o "entidades" de la Administración Pública: ... 4) Los Gobiernos Regionales; 5) Los Gobiernos Locales...”.

²¹ Se trata de un Índice compuesto que observa las variables de libre comercio, libertad monetaria, derecho de propiedad, innovación, tecnología, protección a la inversión, corrupción, libertad personal e impuestos: La información se recomienda de *Heritage Foundation (Economic Freedom Index)*; Foro Económico Mundial (*Global Competitiveness Report*); Transparencia Internacional (*Corruption Perceptions Index*); *Freedom House (Personal Freedom Index)*; *Deloitte (World Tax Rates)*; *World Bank (Doing Business)*; *Central Intelligence Agency (World Factbook)*. Con información de Forbes.

²² Referencia: México, ocupa el lugar 43 en este mismo ejercicio.

Se establece, en la Ley que el encargado de la atención de solicitudes será un funcionario expresamente designado para tal efecto “bajo responsabilidad de su máximo representante” (artículo 8), con el apercibimiento de que en “caso de que éste no hubiera sido designado las responsabilidades administrativas y penales recaerán en el secretario general de la institución o quien haga sus veces” (del mismo artículo).

Es expresa la sanción a la que se haría acreedor el funcionario público que incumpliera con la Ley: “pudiendo ser incluso denunciado penalmente por la comisión de delito de abuso de autoridad” (artículo 4).

En caso de ser negada la información, se puede impugnar iniciando un proceso contencioso administrativo “u optar por el proceso constitucional del *hábeas data*” (artículo 11, inciso g).

Se informó, al término del primer año la atención de cerca de 40 000 solicitudes. Sin embargo, en una investigación realizada por el Instituto de Prensa y Sociedad (IPYS) se “encontró que muchas de las solicitudes no eran de información, sino solicitudes de licencias o certificados, propuestas o mensajes de felicitación... encontró [IPYS] que sólo el 17 por ciento de las solicitudes fueron respondidas, 32 por ciento no tuvieron alguna respuesta y el 68 por ciento fueron respondidas fuera de los tiempos legales” (Banisar; 2006:122).

IPYS es el esfuerzo ciudadano más consistente en materia de acceso a la información en el Perú. Surge en 1993 como reacción al “surgimiento en el Perú de un gobierno dictatorial, el 5 de abril de 1992... [cuando] Alberto Fujimori, el presidente electo democráticamente en 1990, dio un golpe de Estado, disolviendo el Congreso” (IPYS, en página electrónica). Está asociado con el capítulo para América Latina y el Caribe (TILAC) de Transparencia Internacional y cuenta, entre su lista de donantes, a la McCormick Tribune Foundation, Free Voice, Ford Foundation, Open Society Institut, Konrad Adenauer Stiftung, Freedom Foun y Siembra Democrática. Dentro del trabajo desarrollado en el campo del acceso a la información, ha desarrollado proyectos para el Gobierno Regional de Lambayeque (2005 a 2007), el Programa de Administración de Acuerdos de Gestión del

Ministerio de Salud (2005) y la Municipalidad del distrito de Independencia, ciudad de Lima (2005).

En los IPC 2007 y 2008, Perú ocupa el lugar 72 de 179 posibles cayendo 15 posiciones con respecto a 2006. Contrario a lo que pudiera creerse, la legislación en materia de acceso a la información no ha impactado en sentido favorable su posición en el ranking del IPC: obtuvo el lugar 70 en el 2006, 65 durante 2005, el 68 para 2004, 62 en 2003, 45 en 2002 y el 44 en el 2000. De acuerdo con en el ranking de Forbes respecto a los mejores países para hacer negocios en 2008, ocupa la posición 52 de los 121 considerados.

Chile, vieja tradición en transparencia con una ley reciente

Hasta el 11 de agosto de 2008, como en Colombia, en Chile no había una ley específica para el acceso a la información (Villanueva; 2003:LXXXVI).

Ese día, el 11, la presidenta de la República, Michelle Bachelet, promulgó la Ley No. 20.285.

A diferencia de Colombia, los resultados han sido diferentes: compárese, si no, las posiciones de los dos instrumentos que hemos señalado en los dos casos anteriores: el IPC 2007 y el de Forbes.

En el primero de ellos, Chile ocupa el lugar 19; subió a este lugar del número 28 que ocupó el año pasado. Es el primer país de Latinoamérica en la lista. En cuanto al IPC, éstos son los resultados: obtuvo el lugar 20 en el 2007, 2006, 2004 y 2003; ocupó el lugar 21 durante 2005. En el 2002 ocupó el escalón 17 y el 18 en el 2001.

Sin que hubiera ley específica ni órgano especializado y exclusivo, en Chile se logró una mejor posición en las mediciones relacionadas con los beneficios de la transparencia.

De acuerdo con Chile Transparente, capítulo de Transparencia Internacional, “la normativa integra tres elementos principales: define la información que los servicios y organismos públicos deben mantener publicada de manera permanente en sus sitios web (transparencia activa); establece el procedimiento para solicitar y acceder a información –incluyendo un régimen de

sanciones para su incumplimiento-; y crea una nueva institucionalidad sobre la materia, constituyendo el Consejo para la Transparencia. Este organismo es un ente autónomo con facultad de fiscalizar a la Administración, proponer normas generales sobre la materia y aplicar sanciones” (Chile Transparente, noticias).

Interesa, a los fines del presente, esa “nueva institucionalidad” como referencia a nivel nacional. Tal y como sucede en Perú, las instancias regionales y locales de gobierno son regidas por esta Ley (artículo 2), es decir, no se espera el surgimiento de instancias equivalentes al Consejo de Transparencia.

Publicado en agosto de 2008 por Chile Transparente, el Documento de Trabajo No. 5 describe al Consejo para la Transparencia, con base en la Ley, como el “organismo colegiado [que] tiene el carácter de una corporación autónoma de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio... [cuyo] objetivo... es promover la transparencia de la función pública, fiscalizar el cumplimiento de las normas sobre transparencia y publicidad de la información de los órganos de la Administración del Estado, y garantizar el derecho de acceso a la información” (Chile Transparente; 2008:11).

“La dirección y administración superiores del Consejo corresponderán a un Consejo Directivo integrado por cuatro consejeros designados por el Presidente de la República con acuerdo de los dos tercios del Senado... los consejeros [pueden] ser removidos por la Corte Suprema ya sea a solicitud del Presidente de la República, de mayoría simple de la Cámara de Diputados o a petición de diez diputados, por razones de incapacidad, mal comportamiento o negligencia manifiesta en el ejercicio de sus funciones” (Chile Transparente; 2008:11).

Ante la negativa de informar en virtud de una solicitud, el ciudadano podrá acudir al Consejo que resolverá. “Las normas generales que dicte el Consejo en el ejercicio de sus funciones y atribuciones, no son vinculantes para los organismos constitucionalmente autónomos, como es el caso de la Contraloría General de la República, el Ministerio Público, el Tribunal Constitucional y el Tribunal calificador de Elecciones. Estos órganos sólo deberán “considerar” la opinión del Consejo al momento de dictar su normativa interna para dar cumplimiento a esta ley” (Chile Transparente; 2008:13).

Contra las resoluciones del Consejo, procede acudir ante la Corte de Apelaciones.

Argentina: otro régimen federal pero sin organismos especializados

Pudo haberse destacado de la lectura de los casos anteriores que en ninguno de esos tres hay un régimen federal como ocurre en México: Argentina lo tiene y, a la vez, cuenta con una legislación en materia de transparencia.

En virtud del artículo 8 de la Ley de Responsabilidad Fiscal (No. 25.152), la documentación de la Administración Pública Nacional tiene el carácter de *información pública* y, por ende, es de libre acceso a toda la persona física y moral.

Hay, para el caso de la legislación nacional, otras leyes que inciden de manera directa o indirecta en el tema: el Decreto de Mejora de la Calidad de la Democracia y sus Instituciones (No. 1172/03), Decreto de Compras y Contrataciones (No. 436/00) y el Decreto de Régimen de Transparencia de Oferta Pública (No. 677/01).

En el tema de la transparencia, en virtud del Decreto de Mejora de la Calidad de la Democracia y sus Instituciones, existe una coordinación central que asume la Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia de Argentina²³ a través de cursos de capacitación, acciones de promoción, dictado de disposiciones administrativas y criterios. Los mecanismos existentes en virtud del citado Decreto no se limitan a la mera solicitud de información: contempla, además, a la audiencia pública, la gestión de intereses, la elaboración participativa de normas y reuniones abiertas.

Hay normatividad a nivel provincias para el tema de transparencia relacionadas más con la obligación del ente público de permitir el acceso y el derecho ciudadano de conocer la documentación.

Dentro de cuatro de las provincias existentes se ha instalado una Dirección Provincial de Anticorrupción y Transparencia, organismo dependiente de los

²³ www.mejordemocracia.gov.ar

Ministerios de Justicia y derechos Humanos. Fue, en la provincia de Santa Fe, en agosto de 2008, cuando se instala hasta ahora la cuarta y última oficina de este tipo de la que se pueda rastrear noticia.

En el IPC 2008, Argentina ocupa el lugar 109 de 180, 4 lugares menos que en 2007. De acuerdo con en el ranking de Forbes respecto a los mejores países para hacer negocios en 2008, ocupa la posición 92 de los 121 considerados.

Europa: Existencia de la institución sin órganos especiales locales

Fue en Suecia donde se encuentra el primer antecedente de legislación de acceso a la información (Ackerman y Sandoval; 2005). Se trata un principio de apertura denominado *Offentlighetsgrundsatsen*, consagrado en leyes nacionales desde 1766 (Banisar; 2006:141).

De acuerdo con el *Freedom of Information Around the World 2006*, elaborado por David Banisar para *Privacy International*, son 34 los países europeos que cuentan con principios constitucionales pro-transparencia o legislación particular en la materia²⁴.

En todas ellas la legislación nacional engloba y obliga a las entidades locales (equivalentes a estados y municipios); la promoción y la resolución de conflictos por el ejercicio del derecho, cuando aplica, queda en manos de autoridades nacionales que, casi siempre, son concebidas bajo la naturaleza de un *Ombudsman*.

Sólo en dos ocasiones se ha legislado de manera particular para los gobiernos locales: Inglaterra, *The Local Government (Access to Information) Act*, y Nueva Zelanda, *The Local Government Official Information and Meetings Act 1987* (Banisar; 2006:21). Sin embargo, en ninguno de los dos casos se crea, como hay en México, una o varias autoridades locales para la promoción o resolución de controversias.

²⁴ La lista está integrada por Albania, Austria, Bosnia, Croacia, República de Checoslovaquia, Dinamarca, Estonia, Finlandia, Francia, Georgia, Alemania, Grecia, Islandia, Irlanda, Italia, Kosovo, Letonia, Lituania, República de Macedonia, República de Moldavia, Montenegro, Holanda, Nueva Zelanda, Noruega, Polonia, Portugal, Rumania, Serbia, Eslovenia, España, Suiza, Suecia, Ucrania e Inglaterra.

Por su característica unificada, debe considerarse en Europa la necesidad de mecanismos coordinados intra-Estados.

El *Group of States Against Corruption* (GRECO) es un ejemplo de ello. Su creación fue impulsada por un Comité de Ministros con representación de Bélgica, Bulgaria, Chipre, Estonia, Finlandia, Francia, Alemania, Grecia, Islandia, Irlanda, Lituania Luxemburgo, Rumania, Eslovaquia, España y Suiza “convencidos de que la corrupción representa una importante amenaza al estado de derecho, la democracia, los derechos humanos, la justicia social, el desarrollo económico y pone en riesgo la estabilidad de las instituciones democráticas y el fundamento social de la sociedad” (GRECO, Establecimiento; 1997).

En este caso, la lucha contra la corrupción se daría a través de “un proceso dinámico de evaluación mutua” (GRECO, Establecimiento; 1997) que se desarrolló a través de rondas en las que un máximo de 5 expertos evaluaban los avances de cada país miembro.

Asia: Japón, como el ejemplo único de adopción a nivel local

En Asia, de la normatividad existente en materia de acceso a la información pública²⁵, solo en Japón pueden rastrearse leyes locales.

En Japón, la ley fue promulgada durante el 2003. Actualmente cerca de 3000 instancias locales de gobierno tienen su propia ley (Banisar; 2006). La aplicación y avance es completamente irregular “mientras que en algunas localidades como Guangzhou y Shanghai han adoptado su propia ley como una medida anticorrupción, otras como Hong Kong no han mostrado el menor avance desde 1996” (Banisar; 2006:19).

²⁵ A 2006, los países con normatividad de acceso a la información son: Angola, Armenia, Azerbaijan, Bulgaria, Hungría, Israel, Japón, Corea del Sur, Pakistán, Filipinas, Tajikistan, Turquía y Uzbekistán.

Capítulo 2. La Institución Transparencia en México.

Ante lo limitado que resulta la experiencia comparable a nivel internacional, se comienza el estudio de la realidad nacional. En este sentido, siguiendo la misma dinámica de concebir al sistema desde lo amplio hacia lo particular –la hélice cónica descendente-, en los siguientes apartados de comprenderá cómo es que los OEAIP funcionan como un sistema institucional a través de la coordinación nacional-regional-intraestatal

Nivel nacional: El conglomerado (legales y metalegales) de esfuerzos públicos

Al menos tres mecanismos o espacios de comunicación pueden ser localizados en el nivel nacional: la Red Organismos Públicos Autónomos (OPAM) ²⁶, la Asociación Mexicana de Comisiones y Organismos Estatal para el Acceso a la Información (AMEPI)²⁷ y la COMAIP.

²⁶ Red OPAM (Organismos Públicos Autónomos de México): Esta red contó, en el Tercer Congreso Nacional desarrollado en San Luis Potosí en junio de 2008, con la participación de organismos “con mandato en derechos humanos, electoral, acceso a la información, fiscalización, control, comunicaciones, legislativo federal y local, gobiernos estatal y municipal, justicia, de lo contencioso administrativos, universidades públicas y organizaciones de la sociedad civil... [de los estados de] Aguascalientes, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Distrito Federal, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Nuevo León, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Veracruz y Zacatecas” (Red OPAM, Acuerdo de San Luis Potosí).

El tema del Congreso fue “Autonomía, Reforma Legislativa y Gastos Públicos” y el producto de los acuerdos se denominó “Acuerdo San Luis Potosí”. En este acuerdo, por ejemplo, se considera que “una de las manifestaciones más destacadas de la transición a la democracia en México ha sido el surgimiento de organismos públicos autónomos”; “ratifican que para consolidar su independencia frente al poder público, es imprescindible impulsar una reforma constitucional a fondo respecto de los organismos públicos autónomos, que abarque la definición y el reconocimiento de su plena autonomía, la facultad de interponer controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad, el fortalecimiento de la transparencia y la ciudadanización de dichos organismos” y “consideran fundamental para la consolidación de la autonomía, promover una reforma legislativa que asegure que el proceso de nombramiento de las y los titulares, así como de las y los integrantes de los Consejos y órganos de dirección de los órganos públicos autónomos se lleve a cabo, con la participación de la sociedad civil, mediante procesos transparentes y ágiles” (Red OPAM, Acuerdo de San Luis Potosí; 2008:2).

Una mención particular de uno de los estados forma parte del acuerdo: “Expresan [los asistentes] su inconformidad por que en el país se continúe la tendencia a fusionar organismos públicos autónomos con mandatos diversos con el probable riesgo de desnaturalizar sus facultades, como el caso Querétaro (Red OPAM, Acuerdo de San Luis Potosí; 2008:3)

²⁷ Sobre la AMEPI, la única información que puede localizarse de manera pública, además del significado de su nombre, es la participación de algunos comisionados en eventos celebrados en Sinaloa, Querétaro y Quintana Roo.

Aún cuando integran organismos de interés público a tratar asuntos de interés público, la información generada tanto por la Red OPAM como por la AMEPI se conoce de manera incompleta y sin sistematización alguna, y principalmente a través del Internet.

La diferencia se encuentra en el caso de la COMAIP, cuya información puede conocerse de manera sistemática y completa tanto en los espacios electrónicos del IFAI como en la página propia de la Conferencia.

COMAIP

La COMAIP pudiese tal vez ser descrita con las palabras de Offe: “las instituciones generan intereses creados sobre su propia preservación, en ocasiones hasta el punto de que la aparición endógena de preferencias eficaces por acuerdos alternativos se vuelve virtualmente inconcebible” (2003:262). Su organización, sin embargo, no debe sorprendernos. Olson señala que “cuando un número de individuos tienen un interés común o colectivo –cuando comparten un mismo objetivo o propósito-, la acción desorganizada, individual [no será] capaz de realizar ese interés común, ni tampoco de promover ese interés de manera adecuada” (citado por Ostrom; 2000:78). Encuadra, la COMAIP, dentro del modelo del corporativismo sobre cómo generan poder para la toma de decisiones (estudiado el modelo por Parsons; 2007:276).

La COMAIP nace y funciona en virtud de un compromiso que carece validez legal. Este compromiso, denominado Acta Constitutiva, fue suscrito el 16 de junio de 2004 por siete consejeros o comisionados presidentes, un director general²⁸, la

²⁸ Firmaron: Dorangélica de la Rocha Almazán, comisionada presidenta de la Comisión para el Acceso a la Información Pública del Estado de Sinaloa; Ramona Carbajal Cárdenas, comisionada presidenta de la Comisión Estatal para el Acceso a la Información Pública de Colima; Gustavo Velásquez de la Fuente, consejero presidente del Consejo de Información Pública del Distrito Federal; Mario Humberto Burciaga Sánchez, comisionado presidente de la Comisión Estatal para el Acceso a la Información Pública de Durango; Alfredo Ling Altamirano, director general del Instituto de Acceso a la Información Pública del Estado de Guanajuato; José Antonio Zavala, comisionado presidente de la Comisión Estatal para el Acceso a la Información Pública de Michoacán de Ocampo; José Daniel Ruiz Sepúlveda, comisionado presidente de la Comisión de Acceso a la Información Pública del Estado de Nuevo León y Jesús Uribe Cabrera, comisionado presidente de la Comisión Estatal de Información Gubernamental de Querétaro.

entonces presidenta del IFAI, María Marván Laborde, y dos testigos de honor, Mauricio Merino Huerta y Ernesto Villanueva.

Son siete los acuerdos que contiene esta Acta Constitutiva:

- A. El primero es que “los organismos vigilantes del acceso a la información en las entidades federativas y el de la federación convienen, a través de sus titulares, conformar” (COMAIP, Acta Constitutiva) a partir de la fecha a la COMAIP;
- B. Se aprueba la declaración de principios;
- C. El carácter trimestral de las reuniones a celebrarse;
- D. Se fija un plazo de tres semanas para presentar una propuesta para integrar el orden del día de la siguiente reunión;
- E. Se acuerda que sea el IFAI quien, en el marco de la semana nacional de transparencia, lleve a cabo cada año la reunión de la COMAIP;
- F. Hay una repartición entre quienes firman de las reuniones a celebrarse a partir de esa fecha y hasta el mes de diciembre de 2006.
- G. Se designa a la Secretaría Ejecutiva del IFAI como Secretario Técnico de la COMAIP.

La Declaración de Principios aprobada consta de nueve incisos que, a la letra dicen:

- A. Respetar de manera irrestricta la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las Constituciones Políticas de cada uno de los Estados Libres y Soberanos.
- B. Reivindicar, en el marco de los principios republicanos y democráticos, la observancia de la soberanía y autonomía de los ámbitos de gobierno municipal, estatal y federal.
- C. Establecer un esquema de cooperación coordinación con los sujetos obligados en los ámbitos federal, estatal y municipal, en apego a los principios de transparencia y publicidad de su información.
- D. Propiciar y fomentar la cultura de transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas.

- E. Promover e impulsar la promulgación de leyes y reformas que garanticen el derecho de acceso a la información pública que generen, posean o administren los sujetos obligados, así como la protección de datos personales.
- F. Fomentar y difundir la cultura del derecho a la confidencialidad y protección que requiere el tratamiento de los datos personales y, en su caso, actualizarlos en forma expedita.
- G. Impulsar y difundir entre los sujetos obligados criterios para la sistematización y conservación de archivos que permitan localizar eficientemente la información pública.
- H. Promover y establecer relaciones de colaboración y apoyo con organizaciones sociales, privadas e instituciones académicas nacionales o extranjeras que contribuyan al fortalecimiento de la cultura de la transparencia, la rendición de cuentas y el derecho de acceso a la información.
- I. Impulsar el uso de nuevas tecnologías para facilitar el acceso a la información.

Al día de hoy, la COMAIP ha asumido el papel de promoción de defensa de los intereses de sus representados (véase, si no, el apartado de este estudio con respecto al Caso Querétaro). Esto, sin embargo, no siempre fue así.

En la Primera Asamblea Ordinaria, celebrada en Culiacán el 24 de septiembre de 2004, los representantes del Estado de Nuevo León explicaron lo “relativo a la discusión de la acción de inconstitucionalidad promovido por la PGR en contra de algunos artículos de la Ley de Acceso a la Información Pública de Nuevo León, y otras leyes” (COMAIP, Primera; 2004:5). El acuerdo de entonces, sin embargo, nos permite inferir una integración institucional con poca fortaleza aún, con dudas: “Se acordó en forma unánime valorar en forma completa y responsable el alcance del trámite constitucional referido, sin emitir pronunciamiento alguno” (COMAIP, Primera; 2004:5).

Otro aspecto que a destacar para entender el proceso de institucionalización de la COMAIP a través del tiempo, se encuentra en el quinto punto de la orden del día por el que se discutió y decidió, entre otros aspectos, sobre quiénes la conforman, el establecimiento de un domicilio legal y la protocolización ante notario del Acta Constitutiva. Sobre los particulares, la asamblea acordó que, para entonces –septiembre de 2004-, los integrantes eran Colima, Distrito Federal, Durango, Guanajuato, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Quintana Roo, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Yucatán y el IFAI²⁹, cuatro más de los originales; respecto al domicilio legal “la asamblea acuerda que el domicilio será el que corresponda a la OAIP³⁰ anfitrión, de conformidad con los acuerdos tomados en la asamblea constitutiva”; sobre la participación de un notario “se acuerda que no se requerirá protocolización o autenticación alguna ante notario público, dado que los acuerdos son tomados de buena fe, en forma unánime y validados con la firma autógrafa” de quien participa (COMAIP, Primera; 2004:4).

Nótese, en este punto, dos aspectos: Por una parte, se decide una especie de domicilio legal “itinerante” y se considera innecesario pasar, ante la fe pública de un notario, la denominada Acta Constitutiva. Ninguno de los dos aspectos son menores. De acuerdo con el Código Civil para el Distrito Federal, las personas morales “tienen su domicilio en el lugar donde se halle establecida su administración” (artículo 33); la COMAIP no es persona moral ni tiene administración, aún cuando hay ejercicio de recursos públicos de los Estados son ejercidos basándose en resoluciones tomadas en su seno (el Seminario organizado en defensa de Querétaro que relata Guerra Ford³¹, los viáticos de los

²⁹ La integración de Morelos, Quintana Roo, San Luis Potosí y Yucatán a la COMAIP se realiza en esta misma asamblea, como tercer punto del orden del día: “Ángel José Trinidad Zaldivar, Secretario Ejecutivo del IFAI, presentó a los representantes... quienes previamente manifestaron su interés de integrarse a la COMAIP” (COMAIP, Primer Asamblea; 2004:3).

³⁰ Siglas para Organismos de Acceso a la Información Pública.

³¹ Fue, a través de la COMAIP, que se impulso y estructuró la defensa legal en contra de la reforma constitucional en Querétaro en virtud de la cual, la Comisión de Acceso a la Información Gubernamental (CEIG) dejaría de existir para fusionarse con la Comisión de Derechos Humanos de ese estado³¹. Oscar Guerra Ford, comisionado presidente del Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, lo explica de esta manera: “[En] Sesión Extraordinaria que tuvo nuestra Confederación de órganos garantes, la COMAIP, el pasado jueves 03 de abril en la

consejeros y comisionados que asisten a las sesiones ordinarias y extraordinarias de la COMAIP) y que Congresos Estatales han recibido observaciones bajo el nombre de esta entidad.

Por otro lado, tres meses han bastado para que cuatro organismos estatales hayan solicitado su integración a la COMAIP, ¿qué los motivó?

Ostrom señala que “los individuos ponderan los beneficios y los costos anticipados al tomar decisiones... usando este concepto de acción racional, se predice que los individuos seleccionarán estrategias cuyos beneficios anticipados excederán los costos anticipados” (2000:305). Esto puede explicar, en gran medida, el impulso inicial vivido en la COMAIP: los beneficios a obtenerse con la simple asistencia –compartir un espacio donde asisten instancias con intereses comunes-, es mayor a los costos teniendo en cuenta, sobretodo, que todos los acuerdos son de buena fe, obligatorios sólo al nivel que el compromiso personal lo considere.

En esta primer asamblea también se establecen las bases para aceptar nuevos miembros: “en el desarrollo de punto seis relativo a la definición del procedimiento para la integración de nuevos organismos a la COMAIP, se acordó que el OAIP podrá auto proponerse ante la COMAIP o, bien será invitado por ésta, o alguno de sus miembros” (COMAIP, Primer Asamblea; 2004:5).

Con el tiempo, la COMAIP evoluciona y fortalece. Tres meses después, durante la segunda sesión ordinaria celebrada en Querétaro el 10 de noviembre de 2004, pueden advertirse dos decisiones que significan un mayor compromiso de los asociados.

El primero de ellos fue que se “propuso se realizara un pronunciamiento público dirigido a los Gobernadores de las Entidades y al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, así como a las Legislaturas Locales y la Asamblea del Distrito

cual se llegó a algunos acuerdos, esta Sesión Extraordinaria fue convocada ante los acontecimientos que han sido ya mencionados en esta mesa en el caso de Querétaro. Fueron dos acuerdos, uno principal y otro que nos tiene aquí; uno fue que a partir de esta reunión se formó una subcomisión la cual redactó el proyecto para iniciar lo que ya aquí se ha mencionado, la promoción de la acción de inconstitucionalidad ante la PGR y también ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos, aunque esto parezca algo absurdo con el objeto, uno, de elevar el costo político del Presidente de esta Comisión y dos, muy importante, agotar las instancias nacionales para en dado caso de que ninguna de estas dos prosperara, en determinado momento si así se definiera ir a la Corte Internacional” (Seminario, versión estenográfica).

Federal con la finalidad de que se fortalezca el presupuesto de los Organismos de Acceso a la Información Pública, para tener mayores recursos que permitan difundir con eficacia el derecho de Acceso a la Información Pública” (COMAIP, Segunda Asamblea; 2004:5-6). Dicha moción fue aprobada por unanimidad y, de manera simultánea “se resolvió que el Instituto de Morelos y la Comisión de Querétaro realizarán el texto del documento correspondiente a la brevedad posible y se enviará a todos los miembros de la COMAIP para su análisis, estudio, aprobación y para su publicación en los medios de comunicación” (COMAIP, Segunda Asamblea; 2004: 6).

El segundo aspecto se relaciona con la organización interna –hasta ahora la organización se había reducido a delegar la responsabilidad de gestionar la creación de una página de Internet y la selección de un logotipo y eslogan. Por primera vez se habla de “el establecimiento de una subcomisión encargada de presentar el proyecto de criterios sobre datos personales” que se acuerda poco antes del establecimiento de “un grupo de trabajo integrado por los directores jurídicos de los Organismos de Acceso a la Información Pública para impulsar las modificaciones legales pertinentes a las leyes de la materia en cada entidad, así como unificar criterios jurídicos” (COMAIP, Segunda Asamblea; 2004:6).

En la Tercera Asamblea Ordinaria, 29 de abril de 2005 en Morelia, se refleja un incremento en los intercambios de experiencias y en la conformación de más grupos de trabajos y compromisos: “se estableció un plazo de 10 días hábiles a partir de esta fecha, para que los órganos de acceso envíen sus propuestas o información sobre primeras acciones al responsable de coordinar cada uno de los puntos acordados... Programa Educativo.- Que cada uno de los órganos de acceso expondrá a los respectivos secretarios de Educación en las entidades federativas y promoverá la celebración de convenios para impulsarlo...” (COMAIP, Tercera Asamblea; 2005:8). Por primera vez se establece la necesidad de contar con una estrategia de comunicación social “La Comisión Estatal de Transparencia y Acceso a la Información de Colima coordinará al grupo de trabajo encargado de desarrollar la estrategia de comunicación social de la COMAIP. Dicha estrategia se diseñará y operará en coordinación con el IFAI, a fin de que la difusión tenga

impacto nacional” (COMAIP, Tercera Asamblea; 2005:9). Esta estrategia no se ha concretado.

Posterior a la Tercera Asamblea, pasarían diez meses antes de que la COMAIP pudiese reunirse de nuevo en Asamblea Ordinaria, es decir, ni la comunicación ni el compromiso se han fortalecido al grado de permitir un trabajo eficiente y continuo. La cuarta se realizaría en Quintana Roo el 3 de febrero de 2006. Para entonces ya son 18 los estados representados y una la preocupación central: la estructura orgánica de la COMAIP.

Hay, en el orden del día, un único “punto adicionado” relacionado con la “nueva estructura orgánica de la COMAIP”, de aquí que lo planteemos como una preocupación central. La relatoría hecha en el acta, rescata la discusión y opiniones vertidas en la Asamblea: “Respecto de este punto se vertieron diferentes opiniones con relación a la constitución y naturaleza jurídica que se pretende otorgar a la COMAIP; en ese tenor por citar algunos planteamientos, estados como Guanajuato y Nuevo León se pronunciaron en el sentido de que no es conveniente constituir a la COMAIP como una Asociación Civil, en razón de que como cada Estado cuenta con su propia normatividad civil, pudiese darse el caso de contravenir disposiciones contempladas en la misma; por otra parte, Yucatán, propuso la celebración de un Convenio de Colaboración para formalizar esa constitución; Puebla, sin embargo, considera que basta con un escrito o una declaratoria de voluntades”. Alonso Lujambio, comisionado del IFAI “señaló que todas las opiniones y propuestas de los integrantes de la COMAIP con relación a la reestructuración son importantes y se deben de tomar en cuenta pero que sin embargo debemos reflexionar en el objeto mismo de la COMAIP, qué se busca, hacia dónde vamos, cómo vamos a lograrlo; en tal sentido apuntó que si bien es necesaria la reestructuración, en su opinión es conveniente regionalizar los trabajos de la COMAIP; es decir, integrar a las Comisiones e Institutos en regiones geográficas, las cuales serían autónomas entre sí y operarían sin la intervención directa de la COMAIP, a la que en todo caso se le informaría de los trabajos de dichas regiones”. Después de esto, se “acordó por mayoría... dicha regionalización [quedando] de la siguiente manera:

“a) Región Sur: Campeche, Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Veracruz, Yucatán y Quintana Roo. Designándose como representante a Quintana Roo.

“b) Región Centro: D.F., Hidalgo, Edo. De México, Morelos, Puebla y Tlaxcala. Designándose como representante a Puebla.

“c) Región Centro Occidente: Aguascalientes, Colima, Michoacán, Guanajuato, Jalisco, Nayarit y Querétaro. Designándose como representante a Querétaro.

“d) Región Norte: Baja California, Baja California Sur, Chihuahua, Coahuila, Durango, Nuevo León, San Luis Potosí, Sonora y Tamaulipas. Designándose como representante a Coahuila” (todo en este párrafo de COMAIP, Cuarta Asamblea; 2006:14-15).

El 8 de septiembre de 2006, durante la Quinta Asamblea Ordinaria con sede en Guanajuato, se aprueban los estatutos de la COMAIP y la creación de la subcomisión de la Métrica por la Transparencia, que desarrollará uno de los trabajos más trascendentes hasta ahora a favor del conocimiento de la situación en los estados en el acceso a la información.

Tendrá que pasar, otra vez, casi un año para que la Sexta Asamblea tenga verificativo: el 23 de agosto de 2007 se efectuó. Puede verse que la COMAIP, aunque se reúne de manera irregular, se ha consolidado como Institución. Y todo esto, a pesar de su origen meta legal.

INFOMEX, como una acción integradora

La informática ha sido un importante catalizador en la creación de reglas y costumbres entre actores diversos, elementos estos de un Institución. INFOMEX, y aquí el IFAI ha desempeñado un importante papel de coordinación, es el nombre de la herramienta informática .

Así explica Solís Barrera lo que INFOMEX es: “Agarras tu computadora y haces unas preguntas a los 32 estados. Y que nada más apachurres un botón y que tengas todo. Y que a lo largo de algunos días tengas las diferentes versiones y puedes comparar. Incluso decir por qué los criterios cambian: unos te niega y otros te dan información con la misma pregunta... [y poder conocer] los criterios, la forma de contestar, la calidad. Y ahí necesariamente te vas a dar una idea de

quien está cumpliendo y quien no. Así de fácil te la pongo” (en entrevista con el autor).

Aún lejos, pero ya se ha comenzado a andar el camino que llevaría a la situación descrita por Solís Barrera.

INFOMEX es el nombre dado al sistema, “la palabra no tiene significado alguno, no es acrónimo de nada, originalmente se bautizó así solamente porque al menos en español, inglés, italiano, portugués y francés transmite la misma idea: INFOrmación MÉXico” (IFAI, Plan de Desarrollo, 2007:5).

El ex director general de Atención a la Sociedad y Relaciones Institucionales en el IFAI, Ricardo Becerra, define el sistema a través de características: 1) “La *parametrización* no es otra cosa que desmontar en piezas una ley de acceso típica... No es el gobierno ni la ley estatal la que se ajusta al INFOMEX; es [el] sistema el que se adapta a los parámetros estatales o municipales”, 2) “no es un correo electrónico ni un simple sistema de gestión: es un instrumento para la transparencia gubernamental, pues toda solicitud de información es conocida inmediatamente por la dependencia de gobierno y por cualquier persona en el mundo, en tanto queda grabada en el ciberespacio. 3) “Esta herramienta en línea permite tener acceso a información del gobierno federal, de los subnacionales o municipales, desde cualquier parte de México y el mundo. Es una herramienta de la globalización”, 4) “...es una aplicación útil también para la gestión interna de las dependencias e instituciones. Permite a todo órgano gubernamental recibir, gestionar, administrar, archivar y responder solicitudes de información pública y de acceso a datos personales con gran facilidad y rapidez”, y 5) “Abarata los costos de transacción en el flujo de la información, ya que el solicitante se ahorra el costo y el tiempo de traslado hasta la oficina burocrática” (Transparencia y medios electrónicos: el proyecto INFOMEX” :2008).

INFOMEX permite las siguientes funcionalidades (IFAI, Plan de Desarrollo, 2007:6): 1) Registro de solicitudes de información por parte de la ciudadanía, 2) gestión de las solicitudes de información hacia el interior de los diferentes sujetos obligados, 3) el proceso de registro de recursos de revisión (cuando lo permita la

normatividad estatal) por medio del cual el ciudadano podrá inconformarse a una respuesta a su solicitud de información, 4) el proceso de registro de solicitudes de positiva ficta, supuesto jurídico contenido en la mayoría de las normas estatales, 5) generación de estadísticas varias derivadas del proceso de atención de solicitudes de información, 6) mecanismo de acceso de tipo usuario/contraseña bajo un esquema de seguridad para cada uno de los usuarios del sistema, ya sean ciudadanos o funcionarios de alguna.

De decidirse por una fecha de nacimiento, podría ubicarse el 22 de febrero de 2005 cuando la entonces comisionada presidenta del IFAI, María Marván, anunció durante el primer día de trabajos de la Comisión Internacional de Comisionados de Acceso a la Información la donación de 400 mil dólares³² del Banco Mundial para su implementación. Aún en esos días, se le conoce como una “SISI” adaptado pues es el Sistema de Solicitudes de Información a la Administración Pública Federal (conocido como SISI), el único sistema operando, a cargo del IFAI, con características similares³³.

Desde entonces, INFOMEX se ha puesto en práctica (con las características diferenciadas que se abordan en el título tercero del presente) en nueve estados de la República: el Distrito Federal (inició funcionamiento el 31 de octubre de dos mil seis); durante dos mil siete: Chihuahua (1 de enero), Nuevo León (2 de enero)³⁴, Baja California (26 de marzo) y Jalisco (noviembre 5); y durante dos mil ocho, Coahuila y Morelos (15 de febrero), Veracruz (14 de abril), y Puebla (28 de abril).

Entender la estrategia de implementación requiere valorar su adaptabilidad e identificar a los actores involucrados.

La adaptabilidad con la que INFOMEX fue concebido no es cosa menor pues rompe con la manera tradicional de entender la burocracia: en los términos acuñados por Mazouz, “la previsibilidad y la optimización [del modelo de Max Weber], por oposición a la flexibilidad y la adaptación. En tanto que el accionar

³² La cantidad fue 477 mil dólares

³³ El SISI, como antecedente inmediato pero claramente diferenciable, es abordado en el título 4.

³⁴ En esta fecha comienza a funcionar en el municipio de San Pedro; es hasta el 4 de abril de 2008 que funciona en la capital del estado, Monterrey y la Administración del Poder Ejecutivo del Estado.

burocrático está bien adaptado a un medio estable, en el que los procesos de trabajo son repetitivos y las necesidades de los ciudadanos están claramente identificadas, resulta inadecuado en un entorno cambiante en el que debe primar la capacidad de la adaptación” (2004:26). Esta característica aplica, tal y como se desarrolla en apartados posteriores, en lo político.

La adaptabilidad en lo tecnológico se logra pues puede “ser instalado bajo diferente infraestructura informática, dependiendo del grado de seguridad y eficiencia que se requiera” (IFAI, Requerimientos...; 2007:3). Aún así, con base en la experiencia se recomienda una infraestructura mínima para un funcionamiento deseable. Hay que advertir que la utilización de programas de Microsoft (no de código abierto, área de oportunidad) es definitiva: en el caso de la configuración, por ejemplo, para el tópic de modelador se recomienda el Visio 2000 o superior; para el lenguaje de programación se recomienda el Visual Studio.Net 2005, el ASP.NET Framework SDK 2.0, ASP.NET AJAX Extensions 1.0 y el ASP.NET AJAX Control Toolkit, todos de aquella transnacional. La utilización de estos programas, por supuesto, requiere de licencia.

En lo jurídico, a pesar de la heterogeneidad de las leyes estatales y la amplia gama de agencias gubernamentales u oficinas públicas que pudiesen intervenir en cada uno de los Estados, se logró homologar bajo una serie de perfiles pre-definidos. Así, cada una de las instancias participantes conoce, desde el primer momento, los compromisos que asume y el producto que de ellas se espera.

Dicha homologación dada en la práctica coincide (de manera inconciente, tal vez) con la posibilidad que puede extraerse de los estudios sobre el derecho de acceso a la información desarrollados por el jurista Desantes Guanter a finales de la década de los ochenta en dónde identifica tres figuras subjetivas, siendo una de ellas el denominado “sujeto organizado”, el Estado entendido en su parte orgánica (en Pérez Pintor; 2004:36)

Entonces, las instancias que participan se agrupan bajo las siguientes denominaciones: 1) organismos de transparencia, responsable de vigilar el cumplimiento de la normatividad de la administración de que se trate; 2) sujetos

obligados, dependencias y entidades de la administración, cualquiera que esta sea, obligados por la normatividad de transparencia y que usarán el INFOMEX; 3) Usuario INFOMEX, responsable del proyecto “por parte de cualquier entidad, municipio o sujeto obligado” (IFAI, Plan de Desarrollo 2007:5); 4) Grupo de Implantación INFOMEX, formado por los equipos de trabajo asignados al proyecto.

Nótese las amplias posibilidades que las categorías permiten y, entre ellas, se reparten responsabilidades. Las categorías no encasillan ni obligan, por ejemplo, la participación del organismo estatal garante de acceso a la información y eso que ya existen en todos los estados de la República; se habla simplemente de un “organismo de transparencia” y esto permite que pueda aplicarse sólo a uno de los poderes estatales (al Legislativo, por ejemplo, en caso de que no se halle la voluntad del Ejecutivo) o, incluso, a una municipalidad cuando a nivel estatal no exista disposición.

De las categorías identificadas para la implementación, solo tres se identifican de manera absoluta con el actor: el IFAI, la Dirección General de Informática y Sistemas (DGIS) del IFAI y la Dirección General de Atención a la Sociedad y Relaciones Institucionales (DGARSRI). Así, el IFAI como instancia promotora de la implementación del INFOMEX sólo ha comprometido las categorías sobre las que directamente tiene injerencia.

La estrategia de desarrollo “basada en la experiencia” (IFAI, Plan de Desarrollo, 2007:6), consta de las siguientes etapas: 1) inducción, firma previa de convenio y satisfacción de otras precondiciones, 2) generación de carta y mapa de procesos locales, 3) construcción del sistema local, 4) pruebas de integración, 5) capacitación al administrador, 6) pruebas en entornos de producción, y 7) liberación.

Estas siete etapas son las que permiten la adaptabilidad en la implementación del sistema. Se construyó, como puede observarse, una cadena simple de pasos que se desprende de la manifestación por escrito de la voluntad del organismo local que lo implementará, concluyendo en la liberación que se hace después de una serie de pruebas y la retroalimentación necesaria que resulte así como la capacitación que se hace de los usuarios del sistema.

Previo a la inducción (etapa 1), se han definido una serie de requisitos previos, a saber (IFAI, Plan de Desarrollo 2007:7), 1) firmar convenio, 2) agendar la reunión de trabajo del “Grupo de Implantación INFOMEX”, 3) contar con los elementos necesarios para que pueda desarrollarse la inducción (presentaciones de inducción, plan de trabajo base, directorio base, normatividad local), 4) identificación de los procesos de información que sean aplicables (solicitud de información, recurso de revisión y/o de reconsideración (cuando la normatividad lo permita), solicitud de positiva ficta, de ser el caso, y 5) Identificación de plazos por proceso.

Destáquese la importancia de los incisos 4 y 5 pasados en donde se incide para que la entidad local clarifique (y, en muchas veces, se clarifique) plazos y procesos que la normatividad local de transparencia obliga.

De regreso al procedimiento básico de ocho etapas: para cada una de ellas, además de la descripción, se han definido: 1) precondiciones, 2) entregables, 3) instancias o personas involucradas con responsabilidades de acuerdo con los perfiles ya descritos, 4) riesgos de la etapa y 5) medios de validación/verificación del término.

A un lado de esta característica de adaptabilidad, hay una serie de reglas que deben seguirse “con el propósito de darle viabilidad a la administración del desarrollo del sistema” (IFAI, Plan de Desarrollo, 2007:22), dentro de las cuales destacamos: el mantenimiento de la imagen institucional de INFOMEX, la existencia de un responsable del proceso completo y la delegación de la capacitación de los diferentes sujetos obligados que utilizarán el sistema.

La primera de ellas contribuye al reconocimiento nacional del sistema, no a su funcionamiento. No es, por esto, un requisito que contribuya a la “viabilidad” en la administración del sistema como se explica en el Plan Base; sin embargo, es de destacarse la decisión política del IFAI de mantener una sola imagen lo cual podría generar, a la larga, el fortalecimiento de una especie de marca y el apoyo que, al ser identificado como un sistema sólido, pudiera generarse entre los diferentes usuarios.

La segunda y tercera regla destacada sí contribuyen a la viabilidad del sistema. La necesaria identificación de un responsable para la totalidad del proceso parecería obvia y, por lo mismo, sobraría explicarla. Identificar esta necesidad de manera expresa es, sin embargo, de alta utilidad en la implementación del sistema pues, dada la manera en que se han conformado las instituciones de transparencia en el país, un liderazgo único en el tema se diluye.

La tecnología, entonces, juega un papel importante. Pero no lo es todo.

Preparando una presentación para un evento relacionado con el acceso a la información, Miguel Treviño de Hoyos hizo un “sencillo experimento” haciendo solicitudes en los estados concluyendo: “...el problema de la transparencia local no es tecnológico. O sí lo es, siempre y cuando un teléfono, un archivero y una fotocopidora sean entendidos como herramientas tecnológicas que permiten el acceso a la información del ciudadano a la información pública” (2007:337)

Intraestatal: Coordinaciones regionales y locales

La Institución Transparencia puede observarse, además del nivel nacional, en los niveles regionales y locales.

En los niveles regionales, las coordinaciones (y, con esto, la comunicación, los valores y las reglas expresas o tácitas, integrante todo esto de una Institución) se presenta de manera importante como consecuencia de las cuatro coordinaciones definidas por la COMAIP.

Dentro de cada uno de los estados pueden observarse dos manifestaciones intra-estatal que giran en torno a los temas de atención a solicitudes y la creación de la cultura de la transparencia³⁵.

Quien recibe y es, en términos generales, responsable de la atención a solicitudes de información trabaja para una entidad pública diferente al OEAIP. A esta entidad pública puede denominarse “sujeto obligado”. Aún cuando laboralmente no depende del OEAIP, el esquema predominante le obliga a estar al

³⁵ Con la intención de hacer incluyente este análisis, la exposición ha quedado en términos generales aplicables a todos los esquemas de trabajo a nivel nacional dentro de cada Estado.

pendiente de las diferentes reglas y lineamientos expedidos por el organismos de transparencia, es decir, su función es aplicar dentro de la instancia a la cual debe su trabajo, las reglas externas expedidas por el OEAIP. No será extraño encontrar servidores públicos que, a fuerza de la comunicación que sostenga con personal del OEAIP y la internalización de las normas, viva en permanente conflicto en el caso de que dentro del sujeto obligado la aplicación final de las reglas externas de transparencia no depende, como generalmente ocurre, totalmente en él.

Hay esfuerzos de los OEAIP por integrar grupos de trabajos de estos servidores públicos, donde lo mismo puedan conocerse entre ellos, formar redes y construir puntos de coincidencia. En Querétaro, caso extremo en este sentido, se ha trabajado en la institucionalización de estos grupos de unidades de enlace o unidades de atención.

En el segundo de los temas, la creación de una cultura de transparencia, las legislaciones en general obligan a los OEAIP a coordinarse con las Secretarías de Educación y/o sistemas educativos en los diferentes niveles. Encontramos, nuevamente, la presencia de comunicación, valores y las reglas expresas o tácitas entre instancias cuyos objetivos son diferentes.

El conflicto de intereses que estos dos sistemas de coordinación impulsan, tiene como necesaria consecuencia un proceso de pobre eficiencia.

Integración de la primera parte

- A. Una institución puede entenderse en términos de reglas, convenciones y actores y puede o no integrar organismos.
- B. Los esfuerzos por crear reglas y convenciones e involucrar actores en torno al tema de la transparencia puede ubicarse desde el entorno internacional.
- C. La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción recomienda la conformación de órganos encargados de prevenir la corrupción.
- D. Dentro del Sistema Interamericano la Convención Interamericana Contra la Corrupción identifica la necesidad de crear, mantener y fortalecer órganos

- de control superior para prevenir, detectar, sancionar y erradicar prácticas corruptas.
- E. En ninguno de los listados elaborados por México donde informen sobre la creación de instancias contra la corrupción figuran los organismos estatales de acceso a la información pública.
 - F. En Estados Unidos, se identifica una fuerte promoción del ejercicio del derecho de acceso a la información a cargo de las Universidades y sociedad civil; solo 6 instancias públicas pueden identificarse a nivel estatal; en el resto de los estados de la Unión Americana, la responsabilidad recae en la figura del *Attorney General*.
 - G. En Latinoamérica se identifican cuatro experiencias (Colombia, Perú, Chile y Argentina). En ninguno de los casos pudo identificarse algún esquema de organización institucional parecido al existente en México.
 - H. De lo observado se desprende la idea de que la existencia de Ley en materia de transparencia, una Institución que se cree en torno de ella o las organizaciones que sean su producto han impactado en los *rankings* internacionales: Colombia y Perú han mantenido un muy bajo nivel; Chile no necesitó de Ley para estar en los primeros lugares Latinoamericanos.
 - I. La Institución en torno a la transparencia presente en Europa dentro de los países estudiados gira en torno a un esfuerzo central nacional y a la cooperación entre estados.
 - J. Dentro de Asia, en Japón se identifican instancias locales que han fragmentado la Institución.
 - K. Dentro de México, la Institución Transparencia - reglas, convenciones y actores- se da entre los estados y dentro de los estados.
 - L. Dentro de los estados, la COMAIP tiene un papel protagónico como vínculo de los OEAIP; existe sólo por el acuerdo entre los integrantes y conforme el tiempo su evolución se traduce en un incremento en la presencia defendiendo a sus integrantes.
 - M. Otros esfuerzos existentes, AMEPI y Red OPAM, son poco conocidos y difícilmente rastreables.

- N. La coordinación existente dentro de la COMAIP ha derivado en coordinaciones regionales.
- O. La tecnología, INFOMEX de manera precisa, ha propiciado la comunicación y la interrelación entre diferentes instancias.
- P. En algunos estados, a iniciativa de los OEAIP, se han propiciado espacios de comunicación entre diferentes actores como las unidades de enlace también llamados unidades de atención.

SEGUNDA PARTE: ORGANISMO

“... atibórralo de datos no combustibles, lánzales encima tantos “hechos” que se sientan abrumados, pero totalmente al día en cuanto a información. Entonces, tendrán la sensación de que piensan, tendrán la impresión de que se mueven sin moverse. Y serán felices...”

*“Fahrenheit 451”,
Ray Bradbury (1993:71)*

A diferencia de ocurrido con Institución, para Organismo es posible encontrar diferentes aproximaciones e interpretaciones.

Para 1964, por ejemplo, Scout ofrece una idea clara de lo que por organismo podemos entender: “se definen como colectividades... que se han establecido para la consecución de objetivos relativamente específicos a partir de una base mas o menos continua. No obstante... queda claro que las organizaciones tienen características distintivas aparte de la continuidad y especificidad de metas. Estas incluyen fronteras relativamente fijas, un orden normativo, niveles de autoridad, un sistema de comunicación y un sistema de incentivos que permite que varios tipos de participantes trabajen juntos en la consecución de metas comunes” (citado por Hall; 1996:32).

Hall, por ejemplo, apoyándose en las ideas de Weber dice “...las organizaciones trascienden las vidas de sus miembros y tienen metas, como sugieren las “actividades con propósitos”. Las organizaciones están diseñadas para hacer algo. Esta idea de Weber ha sido conservada por la mayor parte de los analistas de la organización” (1996:30)

Hall apunta “las estructuras organizacionales sirven tres funciones. Antes que todo, las estructuras tienen la intención de elaborar productos organizacionales y alcanzar objetivos organizacionales. En segundo lugar, las estructuras se diseñan para minimizar, o por lo menos, regular, la influencia de las variaciones individuales sobre la organización. Las estructuras se imponen para asegurarse de que los individuos se ajusten a los requisitos de las organizaciones y, no viceversa. Por último, las estructuras son el ambiente donde se ejerce el poder (también las estructuras fijan o determinan qué puestos tienen poder en primer lugar), donde se toman las decisiones (el flujo de información que entra en una decisión está determinado en gran parte por la estructura) y donde se desarrollan las actividades de las organizaciones -la estructura es la arena de las acciones organizacionales” (1996:53)

Capítulo 3: Estudio de casos, tres en crisis y (por azar) una excepción

“Lo que exige explicación no es lo correcto, sino los casos que se apartan de ese ideal...lo que resulta notable es lo que explican [los analistas de las instituciones]: no los resultados correctos, sino los malos; no la consecución perfecta de nuestro objetivo, sino nuestros fracasos” (Goodin; 2003:53). Es por esto que, a diferencia de lo que ocurre en otras disciplinas de estudio, cuando se construye hacia el diseño de una institución u organismo, la atención no se centra en los llamados “casos de éxito” esa calidad pudiese ser artificial, causada por fuerza externas al propio diseño; por el contrario, la atención se centra en los “casos crisis”.

Offe dice que “... podemos decir que una institución, en el sentido estricto del concepto, sobrevive efectivamente, la doble prueba de “tener sentido” y de 'resultar adecuada' para su objetivo” (2003:254) y agrega, “lo más probable es que el éxito y la capacidad de supervivencia de las instituciones de factura reciente dependan más de la confianza, cumplimiento y paciencia de las personas que soportan los costos de transición implicados que la calidad del diseño de las instituciones en sí” (Offe; 2003:270)

Dentro del contexto nacional, para efectos del presente estudio se han identificado tres organismos estatales que han sufrido al menos una crisis

Hall apunta “las estructuras organizacionales sirven tres funciones. Antes que todo, las estructuras tienen la intención de elaborar productos organizacionales y alcanzar objetivos organizacionales. En segundo lugar, las estructuras se diseñan para minimizar, o por lo menos, regular, la influencia de las variaciones individuales sobre la organización. Las estructuras se imponen para asegurarse de que los individuos se ajusten a los requisitos de las organizaciones y, no viceversa. Por último, las estructuras son el ambiente donde se ejerce el poder (también las estructuras fijan o determinan qué puestos tienen poder en primer lugar), donde se toman las decisiones (el flujo de información que entra en una decisión está determinado en gran parte por la estructura) y donde se desarrollan las actividades de las organizaciones -la estructura es la arena de las acciones organizacionales” (1996:53)

Capítulo 3: Estudio de casos, tres en crisis y (por azar) una excepción

“Lo que exige explicación no es lo correcto, sino los casos que se apartan de ese ideal...lo que resulta notable es lo que explican [los analistas de las instituciones]: no los resultados correctos, sino los malos; no la consecución perfecta de nuestro objetivo, sino nuestros fracasos” (Goodin; 2003:53). Es por esto que, a diferencia de lo que ocurre en otras disciplinas de estudio, cuando se construye hacia el diseño de una institución u organismo, la atención no se centra en los llamados “casos de éxito” esa calidad pudiese ser artificial, causada por fuerza externas al propio diseño; por el contrario, la atención se centra en los “casos crisis”.

Offe dice que “... podemos decir que una institución, en el sentido estricto del concepto, sobrevive efectivamente, la doble prueba de “tener sentido” y de 'resultar adecuada' para su objetivo” (2003:254) y agrega, “lo más probable es que el éxito y la capacidad de supervivencia de las instituciones de factura reciente dependan más de la confianza, cumplimiento y paciencia de las personas que soportan los costos de transición implicados que la calidad del diseño de las instituciones en sí” (Offe; 2003:270)

Dentro del contexto nacional, para efectos del presente estudio se han identificado tres organismos estatales que han sufrido al menos una crisis

significativa. Por crisis significativa entiendo el tránsito institucional por al menos un episodio que provoque un funcionamiento irregular en la instancia máxima de autoridad (Consejo General) por más de un trimestre³⁶ y que incida negativamente en las operaciones y desempeño de la estructura organizacional.

Para el Caso Querétaro la crisis significativa es proyectada al futuro dado que la legislatura local decidió su desaparición como organización particular al fusionarla con la Comisión Estatal de Derechos Humanos. Es, como se verá, un caso emblemático pues Querétaro fue una de las primeras entidades federativas donde se legisló el derecho de acceso a la información (y la existencia de una Comisión) y, ahora, la primera en donde se intenta una reorganización radical, superando la idea de la necesaria existencia de un ente público exclusivamente diseñado y conformado para ello.

Las crisis vividas en Coahuila y Michoacán tienen como factor común la disputa de la presidencia del Consejo General, (“la manzana de la discordia”³⁷, como Alejandro Solís, director de vinculación con estados y municipios del IFAI, lo llamaría en entrevista). En ambos casos, el Consejo General de integra por tres personas siendo uno de ellos el presidente; en ambos casos, también, dos acuerdan cambiar la presidencia fuera de los tiempos y mecanismos legalmente establecidos.

La diferencia radica en el resultado final: mientras que en Coahuila, el depuesto presidente reasume la investidura en virtud de un amparo, en Michoacán, el ex presidente prefiere renunciar a su cargo antes de conocer el fallo judicial.

³⁶ Dentro del criterio utilizado para definir crisis significativa, he decidido emplear el trimestre por dos razones fundamentales: primero, por considerar necesario integrar al criterio el factor tiempo para darle certeza en la observación y objetividad en la medición; segundo, porque el trimestre generalmente funciona como unidad para el ejercicio del recurso material.

³⁷ En ambos casos, los protagonistas refieren que ser Presidente no tiene mayor relevancia. Entonces ¿por qué esto pudiera convertirse en una “manzana de la discordia”? Una explicación puede derivarse de los tres argumentos centrales del interaccionismo simbólico desarrollado por Blumer y expuesto por Parsons (2007:128) en los siguientes puntos: 1. los seres humanos actúan sobre la base del significado que las cosas tienen para ellos; 2. los significados son resultado de la interacción social; 3. los significados se modifican y atrae un proceso interpretativo que las personas usan al encontrar “signos”.

Otra coincidencia entre ambos casos es el resultado: un prolongado funcionamiento irregular. En Coahuila la comunicación entre el consejero con renovada presidencia y los otros dos se desquebrajó de manera total entorpeciendo la toma de decisiones; en Michoacán, a la fecha, van para seis meses funcionando con dos el que debiera ser un consejo de tres.

Es de destacarse que en ninguno de estos casos el antecedente de la crisis es confrontación contra el poder estatal en virtud del cumplimiento de su función, es decir, el ser catalizadores del acceso ciudadano a la información en poder del Estado no provocó la crisis. Esto es importante pues elimina de la observación el factor político externo, permitiéndonos acotarlo a lo interno y, por lo tanto, al diseño organizacional.

En la experiencia nacional se encuentra, sin embargo, un caso donde la crisis significativa sí tiene como antecedente el cumplimiento de la función organizacional: Morelos. El azar es, sin embargo, lo único que explica que el IMIPE saliese triunfador.

A manera de referencia sobre el panorama general de los OAIP: el 3 de diciembre de 2007, los periódicos del Grupo Reforma (Reforma, Mural, El Norte, Palabra) titularon una página completa como “Sufre transparencia presiones en estados”. Firmada por Abel Barajas, la investigación refirió situaciones complicadas en Michoacán, Quintana Roo, Guanajuato, Morelos, Coahuila y Puebla. Al día de hoy, la lista se ha ampliado y las crisis vividas se han complicado.

Nota general sobre la situación en los estados a nivel nacional

La experiencia de la totalidad de los OEAIP en México es, por supuesto, mucho más amplia y rica que la relatada en los casos que se presentan.

La selección de casos de estudio obedece a los criterios referidos; para tener una panorámica general de cómo se han organizado las instancias en todas las entidades federativas, el Anexo 2 presenta las características de cada una de ellas bajo las siguientes consideraciones:

- A. Categorías.- Se han definido ocho que permite tanto el conocimiento del diseño de la instancia como la comparación entre sí. Cada una de las categorías son descritas a continuación;
- B. Generalidades.- Permite la identificación del Estado, el nombre legal de la instancia, fecha de publicación de la Ley en vigor y, en su caso, fecha en que algún reglamento interno ha sido emitido;
- C. Autoridad sobre.- A manera de listado permite conocer sobre cuáles entidades públicas, al interior del Estado, la instancia puede ejercer autoridad. Por ejercicio de autoridad entiendo un doble aspecto: primero, que las resoluciones de la instancia sean vinculantes y, segundo, que la normatividad emitida por la instancia obligue a la entidad pública sujeta a la Ley estatal;
- D. Instancia superior de decisión.- Enumera características tales como el número de integrantes del órgano superior de decisión, requisitos de elegibilidad y el proceso a seguir incluyendo las instancias que intervienen, la duración del encargo y si existe o no la posibilidad de reelección. Dentro de esta misma categoría podrá conocerse además la intervención (o no) de los integrantes de la instancia superior de decisión en dos aspectos fundamentales para la existencia del organismo: la integración de personal y la función administrativa. Esta categoría cierra con la enunciación de causales de remoción;
- E. Presidencia.- Se identifica, cuando la figura de presidente exista, la duración del encargo, la posibilidad o no de la reelección y los factores diferenciadores normativos, de ser el caso, del encargo;
- F. Otras instancias.- Se refiere a la estructura de la organización. Se hace una diferenciación entre las posiciones obligados a instaurar por su Ley de aquellas que por decisión la instancia superior de decisión consideró pertinentes. Se presenta a manera de lista;
- G. Ingreso de servidores públicos.- ¿Cómo es que fue contratado el personal que actualmente labora en los OEAIP? Dentro de esta categoría se responderá esta pregunta identificando, además, la

existencia o no de un esquema de servicio civil de carrera o equivalente y los criterios, en caso de que existan, para la remoción de los servidores públicos.

- H. Control.- ¿Cuáles son los mecanismos de control que se aplican sobre los OEAIP? Se hace una distinción entre los existentes al interior del propio organismo y aquellos que existen dentro de un esquema de pesos y contrapesos. Para aquellos, es decir los controles internos, se hace la distinción entre los que existen por indicación de la normatividad que les aplica y los que lo hacen por decisión de la instancia superior de toma de decisión.
- I. Características presupuestarias.- Se identifica el proceso que debe seguir la instancia estatal para la elaboración, presentación y aprobación de su presupuesto. Al mismo tiempo se pretende identificar la existencia de un proceso claro para adquisiciones.

Para la elaboración de estas fichas se tomó como fuente de información la Ley estatal en la materia donde se crea y define, en la mayoría de los casos, al OEAIP. Para los casos en que la existencia y características de la instancia garante fuese producto de una norma en particular, fue esta la que se consideró. Cuando existió un reglamento, éste fue considerado como complemento de la información que se presenta.

La normatividad consultada fue la disponible en las páginas web de los OEAIP. Cuando no fue posible el empleo de este medio se consultó la normatividad contenida en la página de la Legislatura Local.

Cuando con la información disponible no fue posible ubicar algún dato que satisficiera los requerimientos de las categorías, se utiliza el término “indeterminado”. Se identifica de esta manera y no con un “inexistente” pues debe considerarse una probable complejidad en la red normativa del Estado por la que la información buscada pudiese existir pero dentro de alguna norma diferente a las identificadas y que sirvieron de base.

QUERÉTARO: El organismo autónomo que nunca fue

“...me permito hacerle llegar de forma anexa al presente una copia simple del proyecto de dictamen de reforma constitucionales, a efecto de que emita su opinión sobre el contenido del mismo...”. En estos términos, bajo el escudo del Poder Legislativo de Querétaro, el presidente de la Comisión de Puntos Constitucionales, diputado Marco Antonio León Hernández, envió oficio al presidente de la Comisión Estatal de Acceso a la Información Gubernamental (CEIG), Miguel Servín del Bosque, el 4 de marzo de 2008 a las 13:25 horas.

Por dos razones aquél oficio no podía ser considerado como asunto menor: la primera, pues se trataba de una reforma constitucional total³⁸; la segunda –que más interesa a los fines del presente estudio– pues, en el inciso 22 de la exposición de motivos, podía leerse: “...en congruencia con la Constitución General que el Estado garantice el Derecho a la Información ante órganos especializados y en virtud de ser este un derecho humano reconocidos (sic) por diversos instrumentos internacionales se propone compactar las comisiones de derechos humanos y estatal de información gubernamental en un organismo especializado, imparcial y con autonomía operativa de gestión y decisión” (Congreso de Querétaro, Dictamen).

Puede decirse que la CEIG fue creada por las mismas manos que la desaparecen: las de Marco Antonio León Hernández: “el creador de esto en Querétaro fui yo”, me dijo en entrevista.

En el 2001, fue diputado por el Partido Revolucionario Institucional y fue, entonces, cuando presentó la iniciativa de ley que creara a la CEIG: “...el creador de esto en Querétaro fui yo [insiste]. Y aquí traigo todo el expediente, con base a esto. Un día fuimos a un desayuno, la otra vez que fui diputado con Ignacio Loyola Vera, siendo él el gobernador. Estábamos todos los diputados. Entonces, cuando interviene el gobernador dice que la corrupción es mala y que él tiene cheques, recibos y pólizas de actos de corrupción del pasado. Entonces, cuando

³⁸ En el propio dictamen se enumeran 38 iniciativas presentadas en el Congreso de Querétaro relacionadas con la materia constitucional. Mediante oficios de fecha 27 y 28 de febrero de 2008, dichas iniciativas fueron acumuladas y fueron motivo para el planteamiento de una reforma constitucional total.

terminamos yo le dije “esto debería hacerlo del conocimiento público, esto es muy grave”. Me dijo que no. Y, entonces, yo se lo pedí por escrito el 23 de octubre. Y mira nomás lo que me contestan [del expediente extrae una fotocopia que señala mientras lee], me contesta su secretario particular y me regaña, me dice que yo no soy quien para estarle pidiendo. A carajo, pensé, si los diputados no somos capaces de fiscalizar al ejecutivo, pues estamos fregados. Y entonces me puse a trabajar sobre el proceso” (en entrevista).

En el 2008, en la LV Legislatura, León Hernández representó al partido político Convergencia y fue el presidente de la comisión que dictaminó la reforma constitucional que fusiona la CEIG con la Comisión de Derechos Humanos.

Al siguiente en que recibieron el comunicado de León Hernández, los tres comisionados de la CEIG entregan al Congreso 13 fojas donde pueden leerse, en términos generales, los siguientes argumentos donde se sustenta una posición contraria en cuanto a lo pretendido³⁹:

1. La Legislatura ha omitido escuchar y analizar “la opinión de todos y cada uno de los sujetos involucrados y/o afectados en la materia de que se trate, así como de especialistas del Derecho y de la sociedad en general”.
2. Con la pretendida reforma se omite tomar en consideración la especialización, la imparcialidad y la autonomía, características que se desprenden, dice el oficio, de la fracción IV del artículo sexto constitucional.
 - a. La especialización es referida como “el conocimiento de una materia determinada”. Y agregan que “no se estableció en ninguna parte de la exposición de motivos [de la adición al artículo sexto constitucional], que debía o podían fusionarse los órganos locales garantes de acceso a la información con las Comisiones de Derechos Humanos. Si ese hubiera sido el sentido, se hubiera plasmado de manera expresa, o al menos en la exposición de motivos se hubieren hecho los planteamientos conducentes; sin embargo, no es así, y queda claro que al estar operando en todo el

³⁹ Los siguientes entrecomillados son citas textuales del oficio dirigido al Diputado Marco León Hernández disponible en la página de la CEIG. En el apartado de fuentes de información se identifica como CEIG, Opinión sobre la reforma a la Constitución de Querétaro.

país comisiones e institutos de acceso a la información y transparencia, éstos justamente constituyen los órganos especializados a los que se refiere el artículo sexto constitucional en su fracción IV”. Además citan 22 principios⁴⁰ por los que se requeriría una entidad diferenciada a la de derechos humanos.

- b. La imparcialidad es definida como una “figura que busca asegurar que tanto en la integración como en la operación, los órganos u organismos no responderán a consignas directas o indirectas de los órganos de autoridad y que actuarán de manera profesional y objetiva a través de un procedimiento abierto y transparente, mediante el cual la institución alcance la mayor independencia en relación con los sujetos obligados y el gobierno de que se trate”. No se aclara, como en el inciso anterior cómo es que la fusión afectará esta característica.
- c. Al abordar la característica de la autonomía, la CEIG presenta una definición de los tipos de autonomía contenidos en la Constitución Federal⁴¹ para, después, plantear la siguiente pregunta “si la tutela, vigilancia y defensa del derecho de acceso a la información estará a cargo Comisión de Derechos Humanos, que a su vez, vela por otros derechos, entonces ¿en dónde queda la autonomía que ordena la Constitución Federal?”

- 3. Con la fusión, la Legislatura o contradeciría lo dispuesto por el artículo 102 de la Constitución Federal –relativa a la naturaleza de las Comisiones de Derechos Humanos- o no crearía un mecanismos real de protección al derecho de acceso a la información: si “la naturaleza de las Comisiones de

⁴⁰ Una transcripción de dichos principios se ofrece en anexos.

⁴¹ Lo hace en los siguientes términos “La autonomía operativa consiste en la administración responsable con criterios propios; la de gestión para ejercer su presupuesto con base en los principios de eficacia, eficiencia y transparencia sujetándose a la normatividad, la evaluación y el control de los órganos correspondientes, autorizar adecuaciones y determinar los ajustes que correspondan en su presupuesto, en caso de disminución de ingresos, atendiendo a sus competencia conforme a la Ley; y finalmente la de decisión, que supone una actuación basada en la ley y en la capacidad de un juicio independiente debidamente fundado y motivado, al margen de las autoridades en turno”.

Derechos Humanos no es la de emitir resoluciones vinculatorias, pues establece dicho dispositivo que solo podrán emitir recomendaciones públicas no vinculatorias; luego entonces, ¿cómo puede convertirse en un órgano real, garante del derecho de acceso a la información pública, sino podrá emitir resoluciones vinculatorias?”, preguntan los comisionados.

4. El argumento central para la fusión que puede leerse en el dictamen –“que el derecho acceso a la información de un derecho humano”- “resulta insuficiente”.
5. De concretarse la fusión, se dañaría la imagen de Querétaro a nivel nacional al ser “la primera entidad de la República en sufrir una regresión en esta materia, que suprimiría un diseño institucional que está en evolución y que sobre todo pertenece a la sociedad queretana; la democracia en nuestro Estado tendría una pérdida invaluable porque recordemos, que no son las personas, sino la instituciones las que prevalecen”.
6. Finalmente se señala “falta de transparencia y claridad en el texto de los transitorios... [pues] poco o nada se plantea en cuanto a la situación patrimonial de la institución y demás derechos y obligaciones hasta el momento por ésta contraídos; ni tampoco se establece cuestión alguna sobre los derechos adquiridos, tanto de los comisionados recientemente nombrados, como de todo el personal de la institución”.

El 31 de marzo (esto es 27 días después del intercambio de oficios entre el Legislativo y la CEIG), se publica en La Sombra de Arteaga, periódico oficial del Gobierno del Estado de Querétaro, el texto de la nueva constitución.

De los seis argumentos de la CEIG solo uno encontró acomodo –parcial- en el artículo sexto transitorio: “Los Comisionados actuales de la Comisión Estatal de Información Gubernamental concluirán el periodo para el cual fueron electos. La Comisión Estatal de Derechos Humanos y Acceso a la Información Pública entrará en funciones en los términos escritos en el artículo 33 de la presente Constitución,

a más tardar al concluir el periodo de los actuales Comisionados de la Comisión Estatal de Información Gubernamental”.

Fuera de esto, en lo que respecta a la fusión, ni una coma se le cambió al dictamen.

En entrevista, pregunto al diputado León Hernández cuál o cuáles fueron las razones que motivan un cambio tan radical como lo es pasar de la creación a la fusión de una entidad en siete años. Responde: “Ni en el país, ni en Querétaro lo hemos logrado [que sea efectiva la transparencia] por dos cosas fundamentalmente: la primera de ellas es que las leyes fueron tan jóvenes que fueron superadas pronto... pero además las Comisiones no funcionan” (en entrevista).

La primera generación de la CEIG

Al opinar sobre la fusión de la CEIG con la Comisión de Derechos Humanos, los comisionados destacaron que en “Querétaro fue la primera comisión de acceso a la información a nivel nacional en entrar en funciones; ¡hay que destacarlo, de esta Comisión emanaron diseños institucionales que se reprodujeron en otros Estados; se replicaron programas e ideas en pro del derecho de acceso a la información y la transparencia que incluso a la fecha siguen vigentes en otros Estados. También en Querétaro se diseñó e implementó, con su respectiva reforma constitucional, la segunda Ley de Acceso a la Información Pública aplicada a nivel de gobiernos locales” (CEIG, Opinión sobre la reforma...).

Por esto es que la eventual desaparición de la CEIG será emblemática.

Vigente desde abril de 2003, la Ley Estatal de Acceso a la Información Gubernamental en el Estado de Querétaro es la norma por la que se crea la CEIG como “un organismo constitucional autónomo que se encargará de garantizar el ejercicio, disfrute, promoción, difusión e investigación del derecho de los gobernados para acceder a la información pública” (artículo 29).

La situación real contra la jurídica se mantiene como única “es la historia de un organismo constitucional autónomo que nunca ha sido” (Peña; 2007: 46). La CEIG, dice el artículo 29 de la Ley del Estado, “es un organismo constitucional

autónomo que se encargará de garantizar el ejercicio, disfrute, promoción, difusión e investigación del derecho de los gobernados para acceder a la información pública en los términos de esta Ley”.

Cumpliendo con la finalidad para la que fue creada, la naturaleza de la CEIG como organismo constitucional autónomo, sin embargo, nunca se perfeccionó. El sexto transitorio aclara que “la categoría de organismo constitucional autónomo que establece el Artículo 29 para la Comisión, queda sujeta a que se reforme en su parte conducente la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Querétaro Arteaga y dicha reforma entre en vigor”. Pasaron los años y nunca hubo dicha reforma: el transitorio fue permanente.

La elección de los comisionados, que durarán cuatro años, “la organizará y realizará la Legislatura del Estado, quién publicará por lo menos 90 días antes de la elección una convocatoria abierta a toda la ciudadanía, para que de conformidad con el párrafo anterior se hagan propuestas ciudadanas. La propia Legislatura determinará las bases bajo las cuales se realizará la elección... Los comisionados designarán por mayoría de votos entre ellos, a quienes desempeñaran los cargos de Presidente y Secretario y durarán dos años en el ejercicio de estos, pudiendo ser reelectos” (artículo 30). La reelección de los Comisionados es posible, pero no para un periodo inmediato posterior.

Una característica diferenciable al resto de los OAIP es que los integrantes del primer Consejo General fueron electos para la misma duración, lo que presagiaba su terminación el mismo día, evitando la acumulación de experiencia.

Hubo, previo a los trabajos de la propia CEIG un acuerdo sobre quién sería el presidente. “Tanto Jesús [Uribe] como yo expresamos nuestro interés de presidir la comisión y acordamos que él la presidiría los primeros dos años y yo los dos últimos, y así fue”, comenta en entrevista la ex comisionada Presidenta de la CEIG María Pérez Cepeda. Esta decisión, “estratégica” como le llaman en Morelos, es producto de una negociación de un puesto que en la ley no está expresamente permitida. A pesar de esto, funcionó en Querétaro.

El Consejo General de la CEIG celebra su primera sesión ordinaria el 1 de abril de 2003 siendo el punto a tratar la “designación del presidente y secretario de

la Comisión” (CEIG, Primer Informe). Al siguiente día se designaría y tomaría protesta al Secretario Ejecutivo y al Director de Capacitación y Vinculación Ciudadana; el último día de ese mes se nombraría al Director Jurídico Consultivo. Los primeros acuerdos del Pleno de la CEIG estuvieron relacionados con organización del primer nivel (decisión sobre la presidencia y la secretaría) y integración de personal al segundo nivel.

Para la octava sesión ordinaria, celebrada el 26 de mayo, el producto del Pleno era la aprobación del Reglamento Interior de la Comisión, publicado cuatro días después en “La Sombra de Arteaga” bajo el apartado del Poder Ejecutivo (siendo que por Ley pertenece al Legislativo), en las páginas 2257 y siguientes.

Este primer reglamento identifica que “para el desempeño de [sus] atribuciones la Comisión contará con las unidades administrativas que a continuación se expresan: Pleno; Presidente; Secretario Ejecutivo; Direcciones Jurídica Consultiva y de Capacitación y Vinculación; y la Coordinación de administración y las demás que el Pleno considere” (artículo 3). Destáquense dos aspectos: que la administración del patrimonio de la CEIG es colocada por debajo del nivel considerado para la actividad legal y la de capacitación y que no se consideró la necesidad de una instancia interna de vigilancia y control⁴².

Respecto a la toma de decisiones, en términos generales se consideraron las siguientes reglas: la celebración de sesiones semanales ordinarias; la posibilidad (“podrán”, dice el reglamento artículo 19) de los consejeros-no-presidentes de proponer, a través del Secretario Ejecutivo, la inclusión de asuntos generales desde el momento en que la convocatoria sea recibida, bajo la penalidad de que, de no hacerlo en este tiempo, “su tratamiento se constreñirá a una intervención de 5 minutos con su respectiva réplica y contrarréplica de tres minutos respectivamente” (artículo 19); la obligatoriedad de la circulación de la información financiera con al menos cuatro días de anticipación al día de la sesión; la calidad de los resultados de las votaciones: unanimidad o mayoría; la posibilidad de emitir un voto particular y la calidad de las determinaciones de la Comisión: resoluciones –relativas a las cuestiones planteadas en el recurso de

⁴² Hasta el 2008 se crea, al interior de la CEIG, la figura de la contraloría.

revisión-, acuerdos –los que recaigan sobre las solicitudes de reserva- y lineamientos –criterios obligatorios para todas las Unidades de Información.

Se establecen, también en el reglamento, las bases del servicio civil de carrera definido como un “sistema que garantiza el ingreso, desarrollo y permanencia del personal de la Comisión... [que] se funda en el mérito, las aptitudes y la igualdad de oportunidades... [y] comprende los procedimientos de reclutamiento, selección, ingreso, evaluación del desempeño, capacitación y separación del cargo” (artículo 48). Para poder trabajar en la CEIG se establecen requisitos de elegibilidad (artículo 55) y se define que el “procedimiento de selección comprenderá exámenes de conocimientos y de habilidades, entrevistas y análisis de antecedentes laborales que permitan evaluar la idoneidad del candidato al puesto” (artículo 56).

Para el segundo año de actividades, 2004, puede percibirse un crecimiento en el radio de acción de la CEIG a través de firma de convenios de colaboración o académicos⁴³ o de la asistencia de eventos nacionales de diversa índole⁴⁴. No hay en lo informado algún cambio en las reglas o en la organización de la Comisión.

Los avances en la materia, sin embargo, comienzan a distanciarse de lo esperado: “A prácticamente un año de que entró en vigor la Ley Estatal de Información, ésta aún no se cumple a cabalidad por parte de instancias públicas entre éstas el Gobierno del estado ... de acuerdo con la Comisión Estatal de Información Gubernamental, de la totalidad de entidades públicas obligadas a cumplir con el artículo 7 de la Ley Estatal de Información Pública Gubernamental, solo dos municipios y el Poder judicial han cumplido con ello... Jesús Uribe Cabrera, Consejero Presidente... confirmó que el Gobierno del estado de Querétaro no ha cumplido aún con la publicación de información, pese a que la ley entró en vigor desde abril del 2003” (Paniagua, Reforma: 2004:22).

⁴³ Se firman “convenios de colaboración académica” con La Universidad Autónoma de Querétaro, Universidad Tecnológica de San Juan del Río y Querétaro, con la Universidad del Valle de México, así como con el Instituto Tecnológico de Querétaro” (CEIG, Segundo Informe).

⁴⁴ Entre los eventos cuya asistencia reportan está uno que llamó la atención de quien esto escribe: en Oaxaca, la Asociación Mexicana de Editores organizó un encuentro y la CEIG estuvo presente: ¿qué relevancia tuvo en los trabajos de la propia Comisión?.

El informe de 2005 presenta, en su primer apartado, lo relativo a la coordinación institucional enfatizando la relación con la COMAIP y la creación de un “Foro Interestatal” con los estados de Guanajuato y Michoacán con la finalidad de “implementar una cultura de acceso a la información en la región del bajío” (CEIG, Tercer; 2005:2). El interés por agregarse se refleja en lo que se denominó “Consejo Estatal de Unidades de Información Pública” que se propuso con el objetivo de “generar los espacios que enriquezcan los temas sobre el acceso a la información pública, transparencia, rendición de cuentas y proyección a los datos personales”; firmaron el acuerdo 18 titulares de las Unidades de Información (CEIG, Tercer; 2005:5). La existencia de este Consejo puede rastrearse por un año más.

Para octubre de 2006, un viejo pendiente cobra vida. María Pérez Cepeda, entonces Comisionada presidenta señalaba la necesidad de que se contemplase, para Querétaro, la reelección y la renovación escalonada de los Comisionados. A Montserrat Martínez, reportera del Diario de Querétaro, se lo diría así: “se había platicado con algunos legisladores la posibilidad de la renovación escalonada, es decir, que fuéramos saliendo de uno en uno para que de alguna manera no se pierda la experiencia que hemos ganado en este tema, sin embargo no hay interés en cuidar este aspecto... ellos [los legisladores] saben que Querétaro es el único estado que no contempla la renovación escalonada... saben de la necesidad de que este organismo se renueve de esta forma para que no se pierda la experiencia”.

Lejos de considerar la reelección o la renovación escalonada, en junio de 2006 en el Congreso del Estado se consideraba ya la desaparición de la CEIG: “La CEIG no funciona. Solamente es cuando el Poder Legislativo no tiene información, va a la comisión y te la dan, pero no han resuelto más de diez casos en ese sentido. Entonces, no tiene ningún caso seguir manteniendo a personas que se pueden fusionar a la CEDH [Comisión de Derechos Humanos], son personas que se la pasan haciendo cocteles”, dijo José Luis Aguilera Rico, entonces diputado por el partido Convergencia.

No hubo cambio en la legislación: “Terminan todos los comisionados de esta que era la mejor a nivel nacional, la que nunca se había peleado, en la que realmente hicieron un acuerdo de caballeros y lo respetaron. Y salen los tres al mismo tiempo. Recomendación: que en las comisiones lo hagan escalonadamente en la primera administración. Ya los otros los emparejas con el tiempo que se necesite. Pero es esencial, creo que sea escalonada la salida de los comisionados para que no se pierda la experiencia de ellos. Ya lo vivimos en Querétaro y, bueno, ya viste lo que sucedió” (Alejandro Solís, en entrevista).

El comisionado Alberto Esquivel, en un artículo publicado en www.periodistasenlinea.org, cierra el capítulo de la primera generación con estas palabras: “Hoy es mi último día como Comisionado, estoy viviendo una mezcla extraña de nostalgia y alegría. Mi abuelo quien fue un hombre muy honorable, nos inculcaba desde pequeños la filosofía de hacer bien las cosas, porque solo así, al final de la jornada experimentarás *La satisfacción del Deber Cumplido*”.

En entrevista con los protagonistas

Comienza la segunda generación de consejeros de la CEIG.

Al reflexionar sobre el estado de las cosas en 2007, la columna Juan Ciudadano del periódico Reforma en “Transparencia estatal: el termómetro” (noviembre 19), hablaba de cómo en el ejercicio Métrica de la Transparencia: “Querétaro... tienen cero puntos de 100 posibles, sencillamente porque no hay nada que evaluar, no hay respuestas... Por doloroso que resulte, tenemos que reconocer que el dinero gastado en acceso a la información en estas entidades ha sido criminalmente tirado a la basura... Entre otras cosas, el estudio refleja que una excelente ley no es garantía de buenas prácticas.”

Hasta abril de 2008, cuando la Constitución del Estado es reformada. En palabras del diputado León Hernández: “Lo que nos preocupa es garantizar estas dos cosas: transparencia y acceso a la información; que revisemos la ley y revisemos el organismo. Yo, y muchos diputados coincidimos en que ya era el momento de ir compactando todo lo que tenga que ver con derechos humanos. El

derecho de acceso a la información es un derecho humano, hay una gran cantidad de documentos internacionales que así lo avalan.”

Tres parecen ser los factores que motivan el cambio en Querétaro: la *partidisación* del Consejo que debiera ser ciudadanizado, la reducción de la burocracia y lograr la eficiencia y la eficacia en el desarrollo de una actividad que, hasta, ahora parece no haber.

Sobre la *partidisación*, León Hernández dice: “El problema de fondo es cómo se integra la Comisión de Acceso a la Información: con tres Comisionados. ¿Quién los nombra? El Congreso. ¿Cómo se va a dar la interacción? Entonces las fuerzas políticas se ponen de acuerdo. De tal suerte que en este momento, son dos del PAN y uno del PRI. La sugerencia baja, en términos reales, del gobernador a su fracción parlamentaria. Es decir, es un vicio de origen, real... Por eso no hay denuncias, por eso no hay sanciones” (en entrevista). ¿Es esto cierto? Rodolfo Vega Hernández, comisionado de la CEIG, dice lo siguiente: “En Querétaro vemos que hay dos perfiles: dos comisionados tienen... una cercanía muy fuerte con el PAN. Y un tercer comisionado, su servidor, pues yo soy priísta, no en activo por razones obvias” (en entrevista). No obstante lo anterior, Vega Hernández niega exista “línea” del gobernador sobre las acciones de la CEIG: “te puedo decir que a ellos no les han marcado línea. Yo lo hubiera percibido. En ocasiones si tienen más cercanía [con el gobernador] que yo, por su naturaleza. Pero así como línea concreta, no” (en entrevista).

La reducción de la burocracia se presentaría al compactar en una lo que ahora son dos instancias: la CEIG y la Comisión Estatal de Derechos Humanos.

El tema de la eficacia y la eficiencia no es de fácil abordaje. Cuando Treviño de Hoyos dijo que no podía desaparecer lo que no existía, basó su dicho principalmente en los resultados del estudio Métrica de la Transparencia, desarrollado por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) por encargo del IFAI, a través de usuarios simulados: en Querétaro ninguna de las solicitudes fue respondida.

“La métrica, pensamos, fue un instrumento mal planeado, no fue plural ni fue general... no solo estuvo mal planeado sino que al publicarse se manejó mal.

Se dijo, “no hay transparencia en Querétaro y el órgano no sirve, no trabaja”. Cuando la métrica nunca se hizo para evaluarnos a nosotros, sino a las unidades y órganos obligados por la ley. Nosotros no podemos garantizar la transparencia aunque trabajamos para que haya transparencia. Que la información se dé a través del recurso, promoviendo que la gente busque información, que la gente se entere” (en entrevista), es lo que opina Vega Hernández.

Si no por “Métrica...” ¿cómo saber si la CEIG es eficaz y/o eficiente en su trabajo? “La secretaría ejecutiva, por decisión del Pleno [del Consejo] es la encargada de dar seguimiento [al trabajo realizado] se reúne cada quince días y hace un reporte ejecutivo y si se sale algo de lo normal, lo lleva al pleno” (en entrevista) dice Vega Hernández; sin embargo en un estudio realizado en septiembre de 2007 (Peña; Administrando el Panóptico) se estableció contacto vía correo electrónico, para conocer sobre ese seguimiento. El Licenciado Miguel Servín del Bosque, comisionado presidente de la CEIG, respondió por el mismo medio: “Agradezco su interés por este tema, turno su correo al Lic. José Alberto Mejía, secretario ejecutivo de la CEIG. Para que le de contestación. Sin otro particular quedo a sus órdenes”. Y fin de la historia, no se obtuvo respuesta.

Y ni qué decir del número de solicitudes presentadas como indicador del trabajo realizado por la CEIG: “Tenemos [refiere Vega Hernández, en entrevista] un programa de participación social, es decir, en cada feria de los municipios ponemos un módulo y se dan pláticas y se generan solicitudes. La vez pasada así tuvimos casi 5 mil”. Sobre ese programa, el diputado León Hernández explica “dicen: en Querétaro se ha elevado enormemente las solicitudes de información, ah sí, y qué hacen los señores: fueron con volantes, que está bien pero no hay utilidad, a las ferias de Querétaro, en todas las ferias ponían un módulo y “llénelo, llénelo”. Pues todo mundo lo llenaba. Está bien, pues, pero no me digas que eso es eficacia, eficiencia porque vamos a los resultados. Y ahí está el problema”. Aún cuando Vega Hernández dice se da seguimiento a las solicitudes generadas por este medio reconoce “a lo mejor no es la vía más idónea, lo ideal sería que las solicitudes se presentaran de manera natural, sin inducirlo” (en entrevista).

No se publica en la página electrónica, no se conoce a través de solicitud expresa. El seguimiento dado, concediendo que exista, no es público y es difícil conocerlo.

El cambio que sufrirá la CEIG, al provenir de una reforma constitucional, debía ser avalado por la mayoría del Congreso y los municipios del Estado: se presentó la unanimidad en éstos y, entre los 25 diputados que conforman la Legislatura, sólo hubo un voto en contra. Por órdenes del gobernador, se publicó en el Periódico Oficial dando así un aval tácito al contenido de la reforma.

¿Quién, entonces, se opuso a desaparición de la CEIG? “La familia de mi esposa es de Querétaro y no es tema la desaparición de la Comisión de Transparencia, eso nos debiera preocupar” (en Seminario...) dijo Treviño de Hoyos. En estas palabras se halla una contundente descripción sobre la ausencia de actividad de parte de la sociedad frente a la situación que cruza la CEIG. Y pudiera no ser tema porque la sociedad no considera un retroceso lo que sucede o porque no considera se ponga en riesgo algún tema que le interese. La desaparición de un órgano *ciudadanizado* no preocupa a los ciudadanos.

¿Quién, entonces, se opuso? Al interior del Estado, las voces a favor de la CEIG han sido limitadas en número. Por testimonios indirectos, pareciera que, al menos en una primera etapa, ni la totalidad de los tres comisionados estaban en contra de la desaparición. Eleael Acevedo, consejero del Instituto Morelense de Información Pública y Estadística (IMIPE) relata así su experiencia: “Mira, la experiencia que vivimos en Querétaro, nos invitan a un foro, a dar una plática del tema y al día siguiente en que se aprueba la ley, uno de los Comisionados nos dice “desayunas y te vas. Me estás haciendo daño” (en entrevista). La plática referida fue una conferencia en la Facultad de Derecho de la Universidad de Querétaro dentro de un foro organizado por la CEIG, en defensa de la propia CEIG; de haberse quedado, el consejero Acevedo se presentaría, junto con otros compañeros comisionados y consejeros, como apoyo moral, en el acto por el cual el gobernador ordenaría la publicación de la reforma constitucional.

La COMAIP como fuerza promotora de la defensa

“¿Qué va a generar? Va a generar que la volteen a ver y va a generar que si los resultados son positivos, por ejemplo en esto de la compactación, pues muchos estados van a pensar “vale la pena”. Cuando lleguemos a los hechos y se vea que es una realidad, vamos a hacer escuela. Esto es lo que les preocupa” (en entrevista), así resume el diputado León Hernández la trascendencia de la nueva Constitución de Querétaro. Y tal vez pudiera explicar alguna parte de la motivación de los OGDAIP estatales para intervenir.

El 16 de junio de 2004 se formaliza la Conferencia Mexicana para el Acceso a la Información Pública (COMAIP) que agrupa a todos los OGDAIP del país. La COMAIP, su secretaría ejecutiva que es el IFAI, junto con los investigadores Miguel Carbonell, Jorge Carpizo, Lorenzo Córdova y José Ma. Serna del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM son las dos fuerzas capitales que sostienen la defensa de la CEIG.

La COMAIP a través de una subcomisión que organiza *ex profeso* solicitó a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), el 16 de abril de 2008, y a la Procuraduría General de la República (PGR), el 15 de abril, interpusiera acción de inconstitucional por considerar que la desaparición de la CEIG resultaba inconstitucional. Los catedráticos del IIJ participaron con una carta enviada al Congreso de Querétaro el 10 de marzo de 2008 y con la posibilidad de ejercer influencia sobre el presidente de la CNDH para en verdad interponer acción de inconstitucionalidad.

La defensa y el fallo

Al cierre del plazo para accionar el único mecanismo legal de defensa nacional a favor de la CEIG (el 30 abril, 2008), solo procedió la interposición del recurso constitucional por parte de la PGR.

Los argumentos presentados por la PGR, a fin de que la Suprema Corte de Justicia pueda resolver, son los siguientes:

- 1) Las resoluciones de la denominada Comisión Estatal de Derechos Humanos y Acceso a la Información Pública, no tendrían efectos vinculantes, por lo que el gobernado no podría promover juicio de amparo

contra las mismas, lo que no sólo disminuye la certeza jurídica del gobernado al dejar al arbitrio de la autoridad el atender la recomendación de la Comisión, sino que también rompe el diseño constitucional, en el que el garante último del derecho de acceso a la información debe ser el Poder Judicial.

- 2) Se elimina una instancia de defensa para el gobernado, toda vez que en términos de la Constitución Federal, el gobernante tiene expedito el derecho de iniciar el proceso de revisión ante los órganos garantes del derecho de acceso a la información contra la respuesta a una solicitud de acceso a la información por parte del sujeto obligado, y simultáneamente denunciar ante la comisión de derechos humanos que corresponda, la violación a su garantía individual, en tanto que un procedimiento no es excluyente del otro, pues constituyen vías diversas, cuyos efectos no tienen la misma naturaleza, razón por la que su fusión resulta incompatible.
- 3) Se limitaría por razones de competencia de las comisiones de derechos humanos, el derecho de los gobernados de solicitar y obtener información respecto de asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales, lo que lesiona gravemente los alcances de la garantía individual prevista en el artículo 6º de la Constitución Federal.
- 4) El artículo 33 de la Constitución Política del Estado de Querétaro contribuye a la generación de una ley imperfecta, toda vez que ésta no podría prever la sanción a servidores públicos, en tanto que la determinación de la Comisión Estatal de Derechos Humanos y Acceso a la Información Pública no reviste obligatoriedad alguna, y en consecuencia, no existiría omisión que sancionar.

La protección de la vida privada y de los datos personales, constituye un derecho fundamental que limita, en principio, el derecho de acceso a la información. Ello propicia, y así lo determinó el Constituyente Permanente, que los órganos garantes cuenten con las cualidades necesarias para efectuar en su caso, una ponderación respecto de ambos derechos, a fin de determinar en el supuesto particular, cuál de éstos prevalece en relación con el otro. Lo anterior, hace

patente no sólo la necesidad de especialización de los órganos u organismos garantes, sino también el que sus resoluciones estén revestidas de los elementos de un acto de autoridad, entre ellos, la obligatoriedad, lo que dará certeza jurídica al gobernado para impugnar dichas determinaciones ante el interprete último de la Constitución.

El 23 de septiembre de 2008, la Suprema Corte de Justicia de la Nación discute y acuerda sobre diversas acciones de inconstitucionalidad (la 76/2008 y las acumuladas, 77/2008 y 78/2008) relativas al Caso Querétaro. Dentro del séptimo considerando se incluye la pretendida fusión de la CEIG con la Comisión de Derechos Humanos siendo la sentencia pronunciada en el sentido de que no debía permitirse una fusión pues en el espíritu del artículo sexto constitucional se encuentra la necesidad de un organismo especializado.

En este sentido la fórmula intentada por Querétaro, en el sentido de que pudiera no hacer una instancia exclusiva para el tema, quedó truncada por la resolución.

Después de que se conoce el sentido del fallo de la Suprema Corte, la CEIG da publicidad a la sentencia a través de su página de Internet y la Comisión de Derechos Humanos, en un boletín dijo “Este organismo público conmina a los interesados y a la opinión pública en general a no transformar la resolución del máximo tribunal en punto de partida para la crítica infundada, así como a no emplearla en sentido alguno, como bandera política”. Y ya. Como coloquialmente se dice, se dio vuelta a la página.

Quien esto escribe no puede más que recordar lo que el diputado León Hernández le dijo en entrevista cuando le preguntó sobre cuál sería su postura en el caso de que la Suprema Corte resolvía en contra de ellos: “yo te lo digo del punto de vista del político de más de 30 años, de tres veces diputado local y una vez no haber llegado porque me anulan cuando anulan la elección al PRI cuando yo militaba ahí: para mí fue muy importante que la discusión se centrara en Comisión de Acceso. Y dejaron pasar [en la reforma constitucional] las cosas más importantes”.

COAHUILA: “Será un presidente legal, pero va a ser un presidente ilegítimo”

En noviembre de 2006 se presenta una iniciativa de reforma desde donde se pretende hacer la presidencia del Instituto Coahuilense de Acceso a la Información Pública (ICAI) una posición rotativa.

De acuerdo con lo establecido hasta entonces por la Ley del Instituto, uno de los Consejeros, el electo por sus pares, debía desempeñarse como presidente en tanto durara en su encargo como, precisamente, Consejero: siete años, por regla. ¿La justificación? Pues que “en las distintas instituciones y organismos de transparencia y acceso a la información vigentes dentro de los Estados, detectamos que el puesto de presidencia obedece a un proceso democrático de elección y duración en su encargo”, según la exposición de motivos de la iniciativa.

Se propuso, entonces, la reforma al artículo 49 de la Ley del Instituto, señalándose –desde la prensa, al menos-, que el destinatario de dicha reforma era el entonces presidente, Eloy Dewey Castilla.

El 6 de diciembre, el periódico Palabra del Grupo Reforma retrata lo que sucede en el siguiente diálogo que se da entre Eloy Dewey y uno de sus reporteros: "El teatro guiñol, pues, es a base de un *teatrino*, a base de unos muñequitos que alguien los mueve por atrás, y, pues, se presenta de manera simpática a los niños para que aprendan el derecho (a la transparencia)... ¿Se traslada (el teatro guiñol) a la realidad en el Congreso con estas reformas?, se le preguntó... Pues, yo creo que ese tipo de obras se hace de la manera más sencilla, más obvia para que los niños aprendan; yo creo que necesitamos aprender mucho de los niños", respondió... Sostuvo que la forma en que se presentó y aprobó la iniciativa es reveladora de su intencionalidad... No es el momento (de una reforma sobre el tema); hay leyes más importantes que hacer", expuso, "en segundo lugar, ¿por qué nada más al Instituto, y por qué direccionada a una persona? y, cuarto, ¿por qué se toma un aspecto de Instituto, no a la Ley de Acceso?". La nota llevó por título *Llama Eloy Dewey títeres a Diputados* (Palabra, diciembre 6, 2006).

Aprobada la reforma, requería de los pares de Dewey Castilla, los consejeros Manuel Gil Navarro y Alfonso Villarreal Barrera, para ponerla en

práctica. Así lo hicieron, en febrero, por votación de dos contra uno Dewey es removido de la presidencia quedando, en su lugar, Gil Navarro.

Presenta, entonces, Dewey un amparo que le es concedido en diciembre de 2007 para regresar a la presidencia. Alejandro Solís Barrera del IFAI describe así el ambiente posterior al regreso a la presidencia de Dewey Castilla: "Posteriormente el problema en Coahuila, que resulta que hay un presidente desde un inicio por ley, si no mal recuerdo por siete años, de pronto cambia la administración, cambia el gobierno estatal y dice "por qué por siete años, vamos a hacer una reforma", pero como sabes no son retroactivas, lo quieren tumbar y gana el amparo. Pero de pronto hay un problema, porque mientras quedó otro comisionado, que es Gil, Eloy un poco sentido, amparado y de pronto se regresan los papeles y ya hay una fractura muy tremenda que no es fácil. Y esto siempre ha generado problemas por la misma operatividad de las comisiones" (en entrevista).

Y no es para menos. En los medios de comunicación, los Consejeros Gil y Villarreal publicaron una carta abierta en donde se pudo leer que "Los Consejeros del Instituto Coahuilense de Acceso a la Información, Manuel Gil Navarro y Alfonso Raúl Villarreal señalamos que Eloy Dewey será Presidente del ICAI en virtud de una resolución jurisdiccional y no del acuerdo ni mucho menos del consenso con sus pares" (Palabra; 2007: 12 diciembre).

Y es que, entonces, se habló de la existencia de un pacto de caballeros por el que los tres se comprometieron a negociar la ley para ser presidentes todos, por dos años cada uno. Villarreal Barrera dijo a Palabra: "Es claro que ante el incumplimiento de la palabra es imposible recuperar la confianza perdida, lo que repercutirá en la forma en que el ICAI ha venido trabajando hasta ahora...Él será un presidente legal, pero va a ser un presidente ilegítimo en el consenso de los demás consejeros" (Palabra: 2007: 12 diciembre).

De los mejores diseños en Ley; pero poco efectivo.

Siendo uno de los primeros casos, en Coahuila el acceso a la información comenzó con la firma de un convenio interinstitucional suscrito por los tres Poderes y el Instituto Electoral (entonces, único OCA en la entidad) por el que se

comprometieron a trabajar conjuntamente en la organización de una consulta ciudadana para la elaboración del marco jurídico en materia de acceso a la información.

Posterior a cinco foros regionales, el 14 de agosto de 2003, se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Coahuila la adición al artículo séptimo de la Constitución Local es expresa *La constitución de un organismo público autónomo conforme a las bases previstas en esta constitución y las siguientes:*

1. *Será autoridad constitucional en la materia, independiente en sus funciones y decisiones y profesional en su desempeño.*
2. *Contará con autonomía política, jurídica, administrativa, presupuestal, patrimonial y financiera en los términos que establezca la ley.*
3. *Tendrá a su cargo la rectoría de las siguientes materias.*
 - a. *El acceso a la información pública*
 - b. *La cultura de la transparencia informativa.*
 - c. *Los datos personales.*
 - d. *La documentación pública.*
 - e. *La realización de estadísticas, sondeos, encuestas o cualquier instrumento de opinión pública.*
 - f. *Las demás atribuciones que establezca la ley.*

Del análisis del texto transcrito destacamos lo siguiente:

Primero, se le reconoce como “autoridad constitucional en la materia”. ¿En cuál materia? En realidad no es una, sino seis materias en las que es autoridad constitucional: 1) el acceso a la información pública, 2) la cultura de la transparencia informativa, 3) los datos personales, 4) la documentación pública – que, un año después le será quitada-, 5) la realización de estadísticas, sondeos, encuestas o cualquier otro instrumento de opinión pública y, 6) las de demás que establezca la ley.

De lo anterior, las siguientes reflexiones: La tercera de las materias en la que el Instituto Coahuilense de Acceso a la Información Pública (ICAI), la de los

datos personales, a año y medios de su creación no ha podido ser desarrollada por falta en una Ley en la materia que sistematice la naturaleza, alcances y límites de este tipo de información. La materia relacionada con la documentación pública atraviesa actualmente un mal momento peligrando, incluso, la rectoría constitucional en esta materia en manos del ICAI al presentarse una iniciativa en el Congreso Local en este sentido. La quinta de las materias, la de sondeos y un largo etcétera, no ha sido ejercida por el ICAI por razones que desconocemos. Finalmente, la sexta de las materias lo que realmente hace es reenviar a una ley secundaria por lo que no podemos aceptarla como una materia constitucionalmente conferida al Instituto.

Segundo punto destacable del texto constitucional es que se definen con relativa claridad seis clases o tipos de autonomías que fortalecerían al instituto como OCA. A ellas regresaremos en un par de párrafos adelante.

Tercero, como ya se apuntó, define las seis materias en las que el ICAIP es autoridad.

Cuarto aspecto destacable, se definen los principios que regirán la actuación del ICAIP –constitucionalidad, legalidad, certeza, independencia, imparcialidad y objetividad-.

Quinto y último aspecto a destacar: se define como requisito constitucional mínimo para la elección de los integrantes del ICAIP el voto de las dos terceras partes de los integrantes del Congreso del Estado⁴⁵.

Posterior a la adición al artículo 7 constitucional –y otros que, por el momento, no vienen al caso-, se aprobarían tres leyes⁴⁶ que conformarían el paquete legislativo en la materia: la Ley de Acceso a la Información Pública (LAIP), la Ley del Instituto Coahuilense de Acceso a la Información Pública

⁴⁵ Esta disposición se contrapone, según no parece, con lo que establece el segundo párrafo del artículo 26 de la Constitución de ese Estado que, a la letra dice, “El pueblo, en quien reside esencial y originariamente la soberanía que deposita formalmente en esta Constitución, tendrá siempre el derecho de elegir o nombrar, conforme a las leyes, a sus representantes en los poderes públicos del estado y de los municipios y de los organismos públicos autónomos, los cuales ejercerán sus funciones de acuerdo a los principios que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esta Constitución y demás disposiciones aplicables.” El subrayado es nuestro.

⁴⁶ Al Congreso del Estado se presentaron cuatro leyes, no tres como finalmente fueron aprobadas. La iniciativa que no fue aprobada era relativa a la protección de la intimidad de las personas.

(LICAIP) y la Ley de Archivos Públicos. De éstas, para efectos del trabajo, solo nos interesa la que directamente se relaciona con la conformación del ICAIP y su funcionamiento. En particular el desarrollo de las autonomías con que el Instituto cuenta.

De acuerdo con el texto constitucional, el ICAI⁴⁷ detenta seis clases de autonomía, a saber, la política, la jurídica, la administrativa, la presupuestal, la patrimonial y la financiera. A estas seis, la LICAIP agrega la autonomía constitucional que “se basa en los principios de esencialidad, permanencia, independencia, imparcialidad, profesionalismo, transparencia, responsabilidad y sujeción al estado humanista, social y democrático de derecho”⁴⁸ y “se expresa en la facultad de resolver con libertad los asuntos de su competencia, sin interferencia de otros poderes u otros organismos públicos autónomos”⁴⁹.

Conozcamos, ahora, las características de las autonomías que encontramos en la Constitución de ese Estado.

La autonomía política es la consideración que se tienen del ICAIP como “organismo político autónomo frente a cualquier órgano de los gobiernos federal, estatal y municipal”⁵⁰ con una serie de materias definidas en la Constitución.

Por autonomía jurídica se entiende “la facultad de expedir reglamentos, acuerdos, circulares, políticas o cualquier otra disposición general o particular que sea necesaria para el desempeño de sus funciones y el ejercicio de los derechos en la materia”⁵¹. Estos reglamentos y demás normas de carácter general o particular, señala la propia LICAIP, son obligatorias para la entidades públicas del Estado⁵².

⁴⁷ Organismo público autónomo, independiente en sus decisiones y funcionamiento y profesional en su desempeño, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, en los términos de la Constitución Política del Estado y la Ley del Instituto Coahuilense de Acceso a la Información Pública (LICAIP), de acuerdo con el artículo 2 de esta última Ley.

⁴⁸ Artículo 6, Ley de Acceso a la Información Pública (LAIP).

⁴⁹ Artículo 7, LAIP.

⁵⁰ Artículo 9, LAIP.

⁵¹ Artículo 14, LAIP.

⁵² De acuerdo con el artículo 5 de la LAIP, son entidades públicas obligadas las siguientes:

1. El gobierno estatal:
 - a) El Poder Legislativo del Estado y todas sus dependencias, entidades u órganos, cualesquiera que sea su denominación.

Autonomía administrativa es la facultad reconocida al Consejo General, máxima autoridad del ICAIP “de establecer la estructura, forma y modalidades de su organización y funcionamiento interno”⁵³. Esta facultad, por supuesto, no es absoluta siendo el límite la disponibilidad presupuestal que decide, cada año y con base en el presupuesto presentado por el ICAIP, el Congreso del Estado. Esto último, la oportunidad de presentar a los diputados su presupuesto más la característica de que “el proyecto de presupuesto de egresos del Instituto no podrá ser modificado por el Poder Ejecutivo del Estado”⁵⁴ es la autonomía presupuestal.

Tanto la autonomía patrimonial como la autonomía financiera, quinta y sexta clase de autonomía con que cuenta el ICAI no son desarrolladas por la normatividad como tales aunque creemos puede desprenderse de la propia autonomía presupuestal y demás disposiciones contenidas en la sección tercera de la LICAIP.

Tal y como podrá advertirse, el diseño de la instancia de Coahuila es la más completa de las que se incorporan al presente trabajo. Las características desarrolladas en la Constitución así como en las leyes secundarias hacen, de este Instituto, uno muy fuerte. Al menos en papel.

El primer presidente del ICAI, Eloy Dewey Castilla, recuerda así los primeros trabajos realizados para conformar la organización: “La contratación del personal, ir formando todo un equipo con una mística asociada al fin que nos

-
- b) El Poder Ejecutivo del Estado y todas sus dependencias, entidades u órganos de la administración pública estatal, centralizada o paraestatal.
 - c) El Poder Judicial del Estado y todas sus dependencias, entidades u órganos, cualesquiera que sea su denominación.
 2. El gobierno municipal:
 - a) Los ayuntamientos o, en su defecto, los concejos municipales.
 - b) Todas las dependencias y entidades de la administración pública municipal centralizada, descentralizada y paramunicipal.
 3. Los organismos públicos autónomos, cualesquiera que sea su denominación.
 4. Las universidades públicas dotadas de autonomía por ley.
 5. Los partidos políticos y las organizaciones políticas.
 6. Las personas de derecho público y privado, cuando en el ejercicio de sus actividades actúen en auxilio o colaboración de las entidades públicas o cuando ejerzan gasto público, reciban subsidio o subvención.
 7. Las demás entidades públicas, organismos no gubernamentales, asociaciones civiles o cualquier persona física o moral que reciba, utilice o disponga de recursos públicos, cualesquiera que sea su denominación.

⁵³ Artículo 15, LAIP.

⁵⁴ Artículo 19, LAIP.

ocupa como institución. El otro aspecto era la parte de vivir un organismo plural, un organismo tipo tribunal, de tres personas que por sus antecedentes, su edad, su regionalidad, sus inclinaciones de todo tipo pues hacen una riqueza diferente, que no es como cuando tu conoces a gentes. Aquí es comenzar a afinar propósitos, ver qué era lo primero que había que hacer, definir el plan de trabajo hacia un primer año, que todo era nuevo. Instalaciones, tener nuestra sede operando. Lograr el primer presupuesto. La infraestructura tecnológica necesaria, pero siempre con un afán de visión hacia el objetivo, con un claro propósito del tipo de equipo que se requería, de una infraestructura correcta o al menos joven que estuviera convencida de las bondades del tema y del bien que creaba a la sociedad y, por otro lado, ir buscando la voluntad política de los actores para que se sumaran al proyecto y que en las resoluciones que nos llegaran hubiera apertura y que se asentaran nuestras decisiones” (en entrevista).

Viene ahora la pregunta ¿cómo le ha ido al ICAI en poco más de año y medio de funcionamiento?

Doce meses después de que iniciaran actividades en el ICAIP hubo cambio de administración en el Poder Ejecutivo. Este dato parece importante a la luz de los siguientes datos:

Durante el mes de abril de 2006, el periódico Palabra (del Grupo Reforma) realizó un ejercicio y comparó los resultados obtenidos con los propios del mes de diciembre de 2004, cuando comenzaba a ejercerse el derecho en Coahuila.

La nota⁵⁵, firmada por el reportero Lorenzo Carlos Cárdenas, abrió de la siguiente manera: “A un año y medio de que entró en vigor la Ley de Acceso a la Información en Coahuila, el acceso a la información pública en el Estado parece ir en franco retroceso, en comparación con la pasada administración estatal... con la nueva administración estatal, la transparencia se ha convertido en un derecho cuyo ejercicio es prácticamente imposible para los ciudadanos”⁵⁶. Los resultados hablaban por sí mismos: mientras que en diciembre de 2004 se obtuvieron respuestas positivas al 61% de las preguntas, en abril de 2006 solo se tendría la

⁵⁵ Periódico Palabra, 8 de junio de 2006. Primer plana e interiores.

⁵⁶ En <http://www.palabra.com/edicionimpresa/notas/060608/saltillo/340097.htm> puede consultarse la versión íntegra.

información del 35%. Las preguntas, en ambas ocasiones, fueron las mismas o muy parecidas.

Pareciera, además, que las diferencias no solo se presentan con el Poder Ejecutivo. En su ensayo “Los obstáculos a la transparencia: el caso de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda del Estado de Coahuila”⁵⁷, Miguel Carbonell refiere que la situación que provoca la normatividad que le sirve como título al escrito “se trata de un ejemplo, de entre los muchos que se podrían poner, que ilustra bien lo mucho que hace falta avanzar a nivel local para lograr un completo acceso a la información pública”⁵⁸.

Con todo y esto, hay que decirlo, el cumplimiento en la publicación de la información mínima (también conocida como información de oficio en otros estados) ha alcanzado el 90 por ciento y la capacitación a servidores públicos (de enero a junio de 2006) suma una cifra de cerca de dos mil.

Nada más que comentar al respecto.

Frente a esta realidad, el ICAI pudiera tener sus propias dificultades por enfrentar: contrástese el trabajo desarrollado con las seis materias en las que es autoridad constitucional.

Irreconciliable el quiebre. La renuncia

¿Hubo, como se pudo leer en los medios locales, un pacto entre los tres? Dewey habló el 13 de diciembre con el periódico Palabra: "Efectivamente hubo ese acuerdo... estuvimos trabajando hasta abril del 2006 para ello y en ese trabajo para llegar a un acuerdo intervino una persona ajena al instituto... Con ella realizamos un sinfín de trabajos para facilitar el 'coaching' a fin de lograr un mejor desempeño, pero no pudimos lograr un consenso" (Palabra; 2007: 13 diciembre).

¿Qué fue lo que propició el cambio en la legislación que lo llevó a salir de la presidencia? Dewey así lo refiere: “El cambio del régimen estatal, de todo el estado, el ejecutivo, el legislativo, el judicial y todos los ayuntamientos, trae una

⁵⁷ Carbonell, Miguel en *Derecho Comparado de la Información*, número 8 Julio-Diciembre de 2006. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas. Págs. 171 y siguientes.

⁵⁸ *Idem.*

serie de reacomodos. Estos reacomodos y lo que te explicaba antes de que hay un desconocimiento de ser parte del nuevo equipo, pero esto no se trata de equipos, se trata de ciudadanos que les guste el bien común o el interés público. Hay, por ahí, enseñanzas de todo tipo, políticas, para “dividir y vencerás”, “el fin justifica los medios” y yo creo que esto no fue casualidad, o sea las cosas no suceden por casualidad: se operó vía un cambio a la ley” (en entrevista).

¿Cómo ligar el cambio de persona en el gobierno con la crisis en el ICAI? “Quizás no entendimos a cabalidad, quizás no fuimos los suficientemente interlocutores para captar el sentir del nuevo gobierno en su profundidad para poder hacer un poquito más de sinergia. Hay que entender el cambio. Pueden ser cambios abruptos de estilos y al no entender ese cambio abrupto y no lo asimila uno, no lo contextualizas bien, pues se crean enemistades, se crean rupturas. En nuestros ánimos no existían, nosotros tratamos de entender cómo evolucionar con un nuevo estilo de gobierno. A veces se puede, a veces no se puede”, dice Eloy Dewey en entrevista.

Sin embargo, aún cuando consideremos que el cambio fue impulsado desde fuera, requirió de la aceptación de quienes ya estaban dentro, es decir, los dos consejeros, Gil y Villarreal, debieron identificar incentivos que motivara su actitud. Y, aún cuando sea este el caso, no hay relación con algún tema álgido público relacionado con la defensa del derecho de acceso a la información.

Lo que sucedió dentro del ICAI permaneció dentro del ICAI. No hubo señales que los externos pudieran interpretar sobre la crisis que existía. Tal y como lo anunciaba Alejandro Solís, había dentro una ruptura.

En septiembre de 2008, nueve meses después de reasumir la presidencia, dos de los tres Consejeros presentan en sesión y aprueban sin discusión una nueva plantilla laboral del Instituto. Dewey se manifiesta en contra y sorprendido. Es evidente que Villarreal cumplía su palabra de que sería un presidente por ley, pero no reconocido, como si eso se pudiera hacer como servidor público.

El 23 de ese mes, Dewey renuncia. Para entonces habían pasado dos meses sin Director General. Aún cuando la Ley obligaba a los consejeros Coahuilenses a inmediatamente nombrar dar posesión al Consejero suplente,

Victor Luna Lozano, pasó semana y media para que eso ocurriera. Y Manuel Gil Navarro, el menor de los tres, vuelve a asumir la presidencia del Consejo.

MICHOACAN: “Yo en mi Estado sí [lo digo] y no pasa nada... era un viernes y el jueves siguiente me destituyeron”

En febrero de 2008, Oscar Maisterra Martínez presenta al Congreso del Estado “renuncia con carácter de irrevocable al cargo de comisionado de la Comisión Estatal de Acceso a la Información Pública del Estado de Michoacán de Ocampo (CEAIPEMO), por considerar que la “injerencia” y las “presiones” que recibe ese organismo desde la Coordinación de Comunicación Social del gobierno del estado que encabeza Alma Espinosa Menéndez, impiden a los comisionados garantizar la autonomía con la que por ley están obligados a trabajar” (Aguado; La Jornada Michoacán, febrero 2008).

Maisterra fue nombrado presidente el 23 de septiembre de 2004; en 2006, al término de su primer periodo fue ratificado. Al momento en que presenta su renuncia, entonces, quedaban siete meses para que terminase su periodo de presidente y un tanto más para que dejara de ser comisionado⁵⁹.

El periodista Gustavo Aguado de la Jornada Michoacán rescata un extracto de la carta de renuncia presentada al Congreso: “No puedo garantizar la autonomía de la comisión, debido a que mi destitución como presidente de la misma fue causada en gran parte por injerencia de la Coordinación de Comunicación Social del Poder Ejecutivo. Se me destituyó cuatro días después de la realización de una reunión con 16 órganos garantes de la COMAIP que se llevó a cabo el 31 de agosto del 2007, donde expresé las carencias que en materia de acceso a la información, muchos sujetos obligados de la ley, todavía presentan. Este evento ocasionó que las comisionadas de la CEAIPEMO, una de ellas con escasas tres semanas en el cargo, con el apoyo de la dependencia oficial mencionada, aduciendo argumentos que no constituyen ningún fundamento, como puede consultarse en el acta 33/PLENO/06-09-07 decidieran removerme de mi

⁵⁹ Los Comisionados durarán en su encargo, dice el artículo 41 de la Ley, cinco años. Existe la posibilidad de la reelección por una sola ocasión.

cargo de manera ilegal y arbitraria... Pese a este atropello decidí continuar en mi cargo para cumplir con el compromiso... de velar por el respeto al derecho de acceso a la información pública de los ciudadanos michoacanos. Sin embargo, no me es posible cumplir con dicha tarea porque, a partir de mi destitución se ha despedido a todo el personal que tenía relación con mi trabajo y con los proyectos sustantivos de la comisión... a través de este mayoriteo se toman decisiones en función de intereses personales; en suma, desde mi destitución, ninguna propuesta, recomendación o preocupación de mi parte al pleno de la comisión es tomada en cuenta”.

Al término de su discurso del 31 de agosto, aquél donde dice expresó las carencias de su estado en materia de acceso a la información, relata Maisterra “se me acerca un comisionado de Aguascalientes y me dice “oye te felicito, eso yo no me atrevo a decirlo en mi Estado”... Y le dijo “yo en mi Estado sí, y no pasa nada”; era un viernes y el jueves siguiente me destituyeron” (en entrevista).

¿Fue, en verdad, su discurso a la sociedad lo que detonó su remoción? ¿Estuvo involucrada la Coordinación de Comunicación Social y fueron cómplices las dos comisionadas restantes? Estas son preguntas válidas pues en todas ellas existiría, de trasfondo, un gobierno que se siente amenazado por el trabajo de la CEAIPEMO; existiría un complot de las dos Comisionadas para no dejarlo avanzar en su compromiso de velar por el acceso a la información.

Además de válidas las preguntas son esenciales para comprender qué sucedió en Michoacán, sobretodo cuando un mes después de su renuncia, en las mesas del Café Catedral en Morelia cuando entrevisté a Oscar Maisterra, él mismo se describió así: “Yo tengo muchas ideas, pero no soy efectivo... yo creo que no fui un buen presidente”.

Por crisis, directo a la segunda generación de comisionados

Puede decirse que Maisterra fue el presidente de la segunda generación de comisionados del organismo estatal; la primera generación habían durado cerca de un año: “Cabe recordar que los primeros integrantes de la Comisión (José Antonio Alvarado, María Teresa Cortés y Lucía Villalón), una vez que entró en vigor la Ley en la materia (2003), fueron relegados de su cargo por el Congreso, a

escaso un año de sus nombramientos, debido a conflictos entre ellos originados por afanes personales y algunas conductas poco claras en su desempeño, como la alteración de actas, que afectaron la imagen y logro de objetivos de la naciente institución” (García, La Voz de Michoacán).

Publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Michoacán el 28 de agosto de 2002, siendo gobernador Lázaro Cárdenas Batel, la Ley de Acceso a la Información Pública se convertiría en una de las primeras a nivel nacional.

Es, en la propia Ley, que se crea y establecen las bases del trabajo a realizar por la CEAIPMO. En los artículo 39 y siguientes puede conocerse que la Comisión es “órgano de decisión, autoridad, promoción, difusión e investigación sobre el derecho de acceso a la información pública... organismo con autonomía patrimonial, de operación y de decisión, integrado por tres comisionados, de los cuales uno será su presidente”. La elección de estos comisionados es prerrogativa del Congreso del Estado quien deberá acordarlo con las dos terceras partes de sus integrantes “a propuesta del Titular del Poder Ejecutivo del Estado, quien escuchará previamente las proposiciones de las instituciones y organizaciones académicas, profesionales y ciudadanas, enviará una lista de aspirantes con el triple del número de comisionados a nombrar, para que de entre ellos se elija a quien o quienes ocuparán el cargo” (artículo 39).

Se establecen, además, requisitos para la ser comisionado, la posibilidad de la reelección, las funciones generales de la Comisión, la institución de un servicio civil de carrera y la obligatoriedad de presentar un informe al Congreso.

Una vez constituida la Comisión, “en los primeros seis meses de vida, julio-diciembre de 2003, la Comisión Estatal para el Acceso a la Información Pública del Estado de Michoacán de Ocampo, orientó sus actividades a construir el marco normativo y organizacional para su operación interna” (CEAIPMO, Primer Informe, 2004). Entre dichas actividades se encontraron la definición de misión, la visión y el objetivo de la CEAIPMO.

Se define, también, la estructura orgánica. El proceso previo a esto se describe de manera general en el Primer Informe, donde se clasifican las facultades “de carácter específico” en tres: “Jurisdiccionales: Decidir controversias

planteadas mediante los recursos de revisión, investigaciones a petición de parte de las quejas por violación a la Ley de parte de los servidores públicos de las entidades públicas obligadas... Académicas: Promocionar, difundir e investigar sobre el derecho de acceso a la información pública y el derecho de protección de datos personales... Administrativas: Consistentes en la administración del presupuesto, por ser un organismo autónomo con patrimonio propio, no sectorizable” (CEAIPMO, Primer Informe; 2004:16).

Esta diferenciación quiere utilizarse para justificar la contratación de la plantilla que “se hizo de en forma gradual a partir de enero del 2004 y quedó casi completa en febrero del mismo año” esto cuando, en el mismo documento se reconoce que “las atribuciones citadas, son ejercidas por el Pleno de la Comisión, en base a leyes, reglamentos y disposiciones generales. Las atribuciones jurisdiccionales, son realizadas por el Pleno de la Comisión, con el apoyo técnico jurídico de la Secretaría de Acuerdos. La Coordinación de las atribuciones académicas, de promoción y administrativas, son realizadas también por el Pleno, por conducto de la Secretaría Ejecutiva, esta es precisamente el área técnica académica y administrativa de apoyo en el despacho de los asuntos a cargo de la Comisión y de los acuerdos tomados por el Pleno” (CEAIPMO, Primer Informe; 2004:16). De ser ejercidas por el Pleno ¿para qué la estructura?

Dentro del trabajo desarrollado dentro del primer año está el Manual de Organización de la Comisión que “contiene los objetivos y funciones específicas de cada una de las áreas que la conforman, así como de cada puesto señalado en la estructura organizacional”. Éste sería el primero de tres intentos normativos internos (marzo y septiembre de 2005, fechas en que son aprobados los dos restantes). De cualquier manera, ninguno de ellos fue aplicado a cabalidad.

Y es una lástima.

En Michoacán existe uno de los pocos reglamentos internos que estableció una figura como la de análisis y proyectos, que debiera estructurar la política pública de la CEAIPMO y evaluar los resultados de lo emprendido. “Esta área de análisis y proyectos, estuvo bajo la dirección del maestro Maisterra, porque era bajo su propia visión, alrededor de tres años de trabajo de gabinete en el proyecto

educativo” (Acevedo García, en entrevista). “Todas las áreas hacían sus [propios] proyectos, pero la subdirección de análisis y proyectos, ni analizaba ni proyectaba... ni evaluaba” (Martínez Cabello, en entrevista).

El énfasis, durante la presidencia de Maisterra se dio a un Plan Educativo. La necesidad de una acción como esta se debió al perfil del presidente y a ninguna otra razón. “En este proyecto educativo se contrató a un amigo del maestro Oscar. Y luego, después de entregar el proyecto, se le contrató con uno de los sueldos más altos de la Comisión. Y, bueno, estuvieron aquí trabajando 3 años el mismo proyecto. Nunca hubo más, es un proyecto de escritorio”, así lo recuerda la actual presidenta Martínez Cabello; “Era una *fregonada*... te la puedo mandar si quieres, el proyecto educativo, para que le des una hojeada. Las comisionadas no lo han leído. Son seiscientas, setecientas páginas, no sé. Están las guías de estudio, el libro. Cometimos un error: meternos con la Secretaría de Educación, nunca nos pudieron señalar diez escuelas para pilotarlo” (Maisterra, en entrevista).

Como se verá más adelante, una vez que Maisterra dejó la presidencia, la prioridad fue otra: abundar en la actividad legal. Esto, como en el primero de los casos, atiende más a un perfil profesional que a una necesidad detectada.

En entrevista con los protagonistas

En nuestra conversación, Oscar Maisterra insiste en que el término adelantado de su presidencia fue orquestado desde alguna oficina del Poder Ejecutivo Estatal y motivado por un discurso que dio en el marco de un “Informe a la sociedad”. De cualquier forma, sobre su renuncia presentada al Congreso “nadie dijo nada. El único que fuera de sesión se comprometió a atender los temas que señala el ex comisionado fue el diputado del partido Convergencia, Manuel Antúnez Oviedo” (Aguado, La Jornada Michoacán, febrero 2008).

Sobre este “Informe a la sociedad” la actual presidenta, Martínez Cabello refiere: “él menciona mucho que fue después de su informe a la sociedad civil, dimos un informe el 31 de agosto del 2007 a la sociedad.... O sea, fue una decisión colectiva entregarlo a la sociedad, pero el maestro seguía en la misma

idea de trabajar el solo ¿no? De trabajar su discurso, de trabajar las relaciones, incluso hasta el lugar... seguía [Maisterra] en la actitud de él, trabajar sus relaciones, convivir con los presidentes de otros organismos él solo, un sin fin de actitudes que lo llevaban a ser él solito. Le decíamos “pues es que no eres solo Oscar, somos tres, somos iguales y debemos asistir a eventos, acuerdos y, sobretodo, generar mecanismos de coordinación” (en entrevista).

Así fue. Maisterra recuerda su discurso: “Y yo me echo un discurso, que si quieres te lo mando⁶⁰, que no es nada del otro mundo, pero si digo lo que yo pienso. Le llamé “Informe a la Sociedad”. Hay un informe que cada año hay que darle al Congreso, pero es un informe de mucho número, muy lucidor, muy “yo he hecho esto”, “he capacitado a miles de gentes”. Porque contabilizas a todos. Las solicitudes, y luego las inflas, porque pones a gente a hacer solicitudes. De todo hay en la viña del señor. Entonces, a mí se me ocurre dar un informe a la sociedad y era como un discurso político, es decir, qué pienso yo sobre... y ahí está el error, que pienso yo. Que pienso yo sobre el estado de las cosas en Michoacán y lo que pienso sobre este tema.”

En pleno, las dos comisionadas deciden que Maisterra no debe seguir en el cargo de presidente. ¿Cuál fue la reacción del titular del Ejecutivo cuando esto sucedió en el organismo autónomo? Maisterra describe que “el Gobernador se molestó mucho. No sabes: se *encarambó*. Les llamó la atención y todo lo que tú quieras. Un día me mandó a llamar y le dije “es tu gente”. Me dijo “no soy yo, es mi gente... Su gente. Era él. Él las mantenía ahí”

Sin embargo, dentro de la propia entrevista, reconoce un antecedente que debe considerarse: se trata de un acuerdo tomado en Consejo sobre un asunto donde se involucraba a un aspirante a gobernador por el PRD. “Pero al levantar el acta [relata Maisterra] por deferencia, yo le hablo al Secretario de Gobierno, Enrique Bautista, y le dijo “Enrique, acabamos de decidir que esa información debe darse a conocer”. No había colgado el teléfono cuando me habla el jurídico de la Secretaría de Gobierno y me trata de convencer y le digo “no, es más, ya es cosa juzgada”... Me dice, entonces, “puedo hablar con las comisionadas” y le digo

⁶⁰ Nunca lo envié, a pesar de repetidas solicitudes que hice por correo electrónico.

“si quieres te las comunico”, me dice no. Entonces por terceras personas: Comunicación Social convence, presiona a una de las personas; la otra comisionada había sido electa también, un poco, por las relaciones que tenía.... total, que la presionan y las dos cambian su voto. Y ya era cosa juzgada.” (Maisterra, en entrevista).

La gran diferencia, entonces, hubiera estado en no hacer esa llamada antes de tener firmada el acta; llamada hecha –en palabras de Maisterra- por deferencia... requisito legalmente innecesario. Si no la ley ¿qué motivó al presidente de un organismo autónomo con larga y sólida carrera en el ámbito ciudadano a llamar al Secretario de Gobierno para ventilar un acuerdo cuando aún no existía el acta donde se asentaba la resolución? No hubo respuesta a esta pregunta; pero, en todo caso, fue esa llamada y no el “discurso ante la sociedad” lo que compromete la posición de Maisterra. Y comienza a caer la bola de nieve: “...un día me mandan cuatro, cinco abogados a hablar estrictamente conmigo, sin mi jurídico, sin asesoría, yo soy sociólogo. Me manda Comunicación Social a su abogado, manda al abogado de Secretaría de Gobierno, al abogado de Notarías y otros dos abogados a decirme lo pendejo que era yo y lo malo (sic) que hacíamos las cosas, y como no se qué y ta-ta-ta.” (Maisterra, en entrevista).

Su relato cabe en la constante identificada de las crisis, donde el trabajo en torno al acceso a la información no la causa. Así es reconocido por Acevedo: “...llama la atención que en el momento de hacer la parte fundamental de esta Comisión, que además de divulgar significa llevar a dirimir las controversias de acceso a la información ni el comisionado Maisterra, ni la comisionada Alicia tuvieron ningún punto de diferencia” (En entrevista). De alguna manera, estas palabras coinciden con las de Maisterra que dice “generalmente estabas de acuerdo en muchísimas cosas. Es decir, lo difícil son los casos límite. Los casos límite son claros. Son casos límite aquellos que tienen que tener una resolución jurídica, muy estudiada ¿no? Muy fina” (en entrevista). Martínez Cabello abunda: “...en resoluciones jamás, jamás estuvimos en desacuerdo. La formación del maestro no es jurídica, es de sociólogo, nunca estuvo en desacuerdo y si

consultas los acuerdos de resolución, siempre fueron por unanimidad” (en entrevista)

Cualquiera que sea la razón, la necesidad de un relevo adelantado, fuera de lo establecido por ley, fue intentado en varias ocasiones: “Antes de sesionar en pleno, hablamos con él, en dos ocasiones se lo sugerimos, en una ocasión le pedimos que renunciara esperando que alguien más, ya que en junio fenecía su designación, pudiera tomar la Comisión cuando él no estuviera presente y pudiera guiarnos.” (Acevedo, en entrevista)

Los últimos momentos de la presidencia de Maisterra son descritos por Acevedo: “Creemos que ya estaba muy desgastado, porque incluso pidió al final un permiso de dos meses aquí en la Comisión, pero él se seguía presentando en Chihuahua, en el IFAI, aunque estaba de permiso y estaba sin cobrar, pero él opinaba como si fuera Michoacán” (en entrevista).

“... el que maestro Oscar presenta su renuncia al Congreso, llega y me dice “ya presenté mi renuncia al Congreso”. Y le digo “A bueno, nada más para guardar las formas ¿me podría dar una copia?” Y dice “No, ejerce tu derecho a la información, solicítala al Congreso”. Y le dije “bueno, es que somos tus compañeras ¿no? entonces yo esperarí que nos dieras una copia, pero está bien, no hay problema” (Martínez Cabello, en entrevista).

De acuerdo con la explicación de los involucrados, concluyo que no fue una sola situación lo que detonó el cambio de presidencia, sino una suma de situaciones. Las diferencias comenzaron siendo de carácter económico, lo cual fue ligado con los temas de jerarquía y subordinación: “No nos daban el mismo viático. Él se quedaba en hoteles de mayor costo y decía que para las comisionadas... o él autorizaba nuestras salidas. Y es que no éramos sus subalternas, yo se lo dije en muchas ocasiones” (Acevedo, en entrevista). Por su parte, Martínez Cabello lo explica de la siguiente manera: “...el maestro acudía a reuniones de trabajo nacionales, aquí en el mismo estado, él solo. O sea, nunca invitaba a ninguna otra comisionada, porque él creía que en él caía la responsabilidad absoluta y no tenía obligación de informarle a nadie. Le decíamos “es que somos tus pares”, o sea, no somos ni subordinados. Los tres tenemos la

misma calidad y tan la tenemos que somos designados de la misma manera, por el Congreso” (en entrevista).

Pasó, después, al aspecto organizacional: “...la estructura que existía en el momento en que él estaba todavía fungiendo como presidente, de él dependían dos áreas muy importantes que soportaban la mayor parte de la capacidad operativa de la Comisión, que era la parte jurídica y el área de análisis y proyectos... Esa área de Análisis y Proyectos debía tener por lo menos un mecanismo para evaluar, pero lo único que hizo fue eso y llevar a cabo dos monitoreos al año que les hacemos a los sujetos obligados con la ayuda del propio personal. Entonces era un área muy cara, un área que en la reestructuración tuvimos que eliminar, pero reestructurarla y creemos que ahora no podemos incentivar o promocionar al personal si no está evaluado. Y no podemos autoevaluarnos si no tenemos un mecanismo para hacerlo” (Acevedo, en entrevista). Martínez Cabello recuerda “Era él y, entonces, todo eso se manejaba de manera unilateral. Hubo algunos contratos por honorarios para algunas personas. En acuerdo de pleno había un tope de compra o de contratación de servicios para no someterlo al pleno que era, no recuerdo si de 3 mil pesos. Bueno, hubo contratos, uno por 80 mil pesos para hacer un proyecto, otro por 70 mil pesos para arreglar la administración” (en entrevista).

Tal y como se adelantó, lo descrito en los diferentes reglamentos fue letra muerta. Aún para el caso, por ejemplo, del Comité de Adquisiciones que por normatividad interna debía presidir el presidente, en este caso, Maisterra quien no recordaba su existencia: “Pero, ¿no es el presidente quien está al frente del Comité de Adquisiciones?, pregunté. No me acuerdo, respondió. Insistí: Entonces usted nunca lo presidió; y respondió: Yo creo que no. Creo que era el administrador. Además, mira, me pueden acusar de todo, pero todos los cheques se firman por dos gentes (sic)” (de la entrevista).

¿Fue, este caso, al final una lucha por la presidencia? Es poco probable. Sobre la presidencia, Acevedo acota: “Quien asume la presidencia lo hace con la intención de encargarse en la parte administrativa, fiscal y contable. Entendiéndose que en lo que él se ocupa de esta parte nosotros, sus pares,

estaremos impulsando los proyectos que se decidan en el pleno”. Y agrega “no estar en la presidencia, implica otras cosas. Significa estar de manera crítica en el acompañamiento y en el respaldo de quien es presidente, pero no por ello dejar al presidente que haga lo que tenga que hacer.”(En entrevista).

Al respecto, el depuesto Maisterra reflexiona: “Pero ¿qué privilegios tiene ser el presidente? Que eres el representante de la Comisión, pero eres par, eres *primus inter pares*” (en entrevista).

Parecen coincidir los tres. Martínez Cabello, habla así de la presidencia: “... ventajas no hay ninguna. El maestro Oscar, como con tu servidora, no tenemos sueldo diferenciado, no tenemos una atribución por encima de los demás comisionados, todo se tiene que consensuar en pleno, bueno, ese es el sentir del reglamento, y debe ser el compromiso personal, de cada una de nosotras. Entonces, no hay ninguna diferencia, salvo la responsabilidad de llevar la administración de una manera transparente”; después matiza “... bueno, el plus en esto es que en los eventos quieren al presidente o a la presidenta de la Comisión: te dicen, “los invitamos, pero si está la presidenta”. Ese es el plus que tiene ser el presidente, representante de un organismo donde te dan un lugar en un *presidium*, para proyectar la imagen. Pero de ahí en fuera, creo que es más trabajo” (en entrevista)

Acevedo considera (al menos consideraba) su paso por la presidencia como algo natural, como algo que debe ser. Le pregunté por qué no quiso asumir el encargo de una buena vez, y respondió “No solo era que yo iba llegando y no por ser nueva me podía esperar, pero sí era el momento de madurez de la comisionada. Cuando la comisionada se vaya, yo espero, asumiré la presidencia. Y es que en mis cinco años no habrá otra opción más que en algún momento llegaré a asumirla, porque eso va a tener que ser así” (Acevedo, en entrevista)

Al final, puede decirse que la crisis se convirtió en una lucha de gremios, donde el de las abogadas resultó ganador. Acevedo, por ejemplo, reconoce en Maisterra “la intención de hacer las cosas con honorabilidad [pues] es un hombre que, de acuerdo a sus principios, es íntegro.” Pero se reconoce su ausencia de preparación en el aspecto jurídico, lo que a la propia Acevedo le provoca la

siguiente reflexión sobre lo que debiera ser una nueva conformación de la CEAIPMO “La discriminación positiva del discurso, en el análisis de la ley tendría que ser “solamente abogados”, yo nunca vi a un visitador que no tuviera la formación jurídica. Y no es un asunto de petulancia profesional, es solamente de especialización y te voy a decir por qué: mucho se nos ha cuestionado nuestro salario y lo que hace la diferencia entre un juez municipal, un magistrado y un ministro de la Corte no es solo la cuantía del asunto, sino la interpretación jurídica, el trabajo hermenéutico que hay detrás de ello... derivado de toda esa experiencia que hemos vivido a partir del año pasado con el maestro Oscar, hemos estado pensando en las propuestas de reforma a la ley de acceso a la información. Y entre ellas estamos pensando en que los requisitos para ser comisionado deben ser que tenga estudios de licenciado en derecho, porque no podemos pensar que un sociólogo o una licenciada en ciencias de la comunicación va a resolver un recurso, un asunto jurídico. No tienen la formación, la preparación, y luego todo les parece tan sofisticado que dicen “pero, qué es esto”, porque tienen que apoyarse de la subdirectora jurídica y la subdirectora les da su punto de vista y les dice ya les elaboré el proyecto. “Pero por qué esto”, “por esto, por esto, por esto”. “Mmm, no me parece. Ponle esto”. “No, eso no se pone, porque se contrapone con esto, con esto, con esto”. Entonces, si no tenemos una gente con formación jurídica, cuando somos un órgano que dirime controversias jurisdiccionales, pues no podemos avanzar” (Acevedo, en entrevista).

El episodio de la renuncia de Maisterra se ubica en febrero de 2008. Hasta septiembre de ese año no había quién asumiera su lugar debiendo sesionar y resolver el Consejo con las dos comisionadas solamente. Sobre la nueva etapa de la CEAIPMO, a los pocos meses de la renuncia de Maisterra se reconocía “...una de nuestras estrategias para llevar a cabo nuestra capacitación fue dividir el estado en tres jurisdicciones con la intención de que cada Comisionado se acerque mucho a cada Ayuntamiento y viaje, porque bueno, no nos gusta viajar, no nos gusta ir a los lugares alejados ni empolvarnos, pero esa intención es que tengamos la cercanía con el presidente municipal” (Acevedo, en entrevista).

Meses después, al no haber quién ocupe el espacio que dejó Maisterra; esa estrategia perdió su razón de ser.

Antes de que se considere la posibilidad de consolidar el Consejo se está pensando en dar otro paso: cambiar la naturaleza de la Comisión para hacerlo Instituto.

De Comisión a Instituto

Si bien no se consolida el Consejo, sí hay un cambio total en la estructura: “Platicamos con todo el personal. Los que les dijimos que tenían que trabajar más, hacer algunas más de actividades, pues la verdad es que no había mucha buena disposición de algunas gentes. Estaban acostumbrados a llegar al Internet, las llamadas telefónicas y poco trabajo para la Comisión. Entonces, despedimos a 5 gentes en total” (Acevedo, en entrevista).

La idea fue, según relatan las Comisionadas, dar transparencia a la administración y comenzar a hacer las cosas administrativamente bien. “... lo preocupante es que el presupuesto no nos alcanza, que nos falta un cierre fiscal desde el 2004, 2005, 2006, 2007.” (Martínez Cabello, en entrevista).

¿Qué sucedió? Pues con el cambio de personas no vino, en automático un cambio en las prácticas administrativas. “En fin, todas estas 5 gentes que tuvimos que despedir se fueron con su liquidación conforme a la ley, incluso más allá de la ley: porque te voy a decir que el administrador no sabía, la auxiliar del administrador tampoco sabía hacer un finiquito. Cuando dimos el primer paso para liquidar a un jefe de unidad, nos presentaron 7 finiquitos, que iban desde 50 mil hasta ciento veintitantos mil” (Martínez Cabello, en entrevista). Hubo, en los casos, una liquidación diferenciada; uno de los servidores públicos separados de su cargo demandó a la CEAPEMO y, en julio de 2008, ganó. La Jornada de Michoacán, relata así lo que sucedió: “Recientemente el ex empleado Arturo Saldaña Yáñez, quien fuera titular de la unidad de servicios informáticos de CEAPEMO, ganó una demanda a la misma, luego de meses de lucha contra la injusta forma en la que lo despidieron y la negativa para otorgarle el monto de su finiquito conforme a la ley. Finalmente el viernes pasado, Arturo Saldaña logró que le entregaran su finiquito a regañadientes, luego de que las comisionadas

estuvieron a punto de perder sus vehículos a causa del perjuicio ocasionado al ex empleado de CEAIPEMO. Para este caso, se determinó además que reinstalaran al agraviado en su puesto de trabajo, y se le pagaran los salarios caídos; sin embargo, las comisionadas no pudieron reinstalarlo debido a que desaparecieron sin justificación alguna la unidad de servicios informáticos que era dirigida por el ex integrante de CEAIPEMO... Cuando se determinó el monto, la comisionada presidenta dijo no tener forma de pago, y pidió que se elaborara un plan de pago en mensualidades, que no fue aceptado puesto que CEAIPEMO debía liquidarle al agraviado en una sola exhibición, por lo que se le interrogó a la comisionada acerca de sus bienes (los de la CEAIPEMO), y se redactó el acta en la que se señaló que el pago a Arturo Saldaña se haría mediante el embargo de dos de los tres automóviles oficiales de la CEAIPEMO” (Redacción, La Jornada Michoacán).

Con una reforma constitucional no aprobada por más de 80 cabildos de Michoacán (Voz de Michoacán, 22 de agosto de 2008) los días de la CEAIPEMO están contados: su lugar será tomado por un Instituto de Transparencia. “La creación del instituto de acceso nos pone en la línea de fortalecer nuestros organismos autónomos y *ciudadanizarlos*, alejándolos de las visiones partidistas”, dijo el gobernador Leonel Godoy en el marco del V Informe de actividades de la CEAIPEMO (La Jornada de Michoacán, 30 agosto 2008).

¿Qué sucederá con el personal de la CEAIPEMO, las comisionadas incluidas? En la prensa local, La Jornada Michoacán, puede leerse “Martínez Cabello destacó que la permanencia o remoción del personal de la Comisión Estatal para el Acceso a la Información Pública en el Estado de Michoacán de Ocampo, aún no está resuelta; será la 71 Legislatura la que determine este asunto al legislar para transformar dicha comisión en instituto, pero, agregó, ya existe jurisprudencia al respecto, donde los magistrados han resuelto la permanencia de los funcionarios en dicho organismo”.

MORELOS: La excepción por casualidad

En 2005, el IMIPE resuelve en cuatro ocasiones en contra Magistrados del Tribunal Superior de Justicia de su estado. Ante estas resoluciones, los Magistrados aludidos recurrieron al amparo; el intento de la IMIPE por mantener sus resoluciones provocó que fueran denunciados penalmente por lo que irían a la cárcel.

Eleael Acevedo, actual presidente del IMIPE describe así los primeros años de vida del Instituto: “Es persecución. Y nos enteramos que en el Consejo de la Judicatura habían hablado hasta con el subprocurador de la República para decirle “te encargo la consignación”. Movieron la parte política. No tengo la seguridad pero supongo que hasta el mismo exgobernador estaba detrás de todo esto, porque no habría ese nivel de influencia si no intercede el gobernador para la consignación de una averiguación de esta índole que es totalmente política” (en entrevista).

A diferencia de lo que ha ocurrido en los tres ejemplos que anteceden, en el IMIPE se vivió una crisis provocada por un intento de hacer valer la ley. A diferencia, también, de lo que ocurrió en otros casos, el Consejo General del IMIPE no se desmembró y no hubo quebrantos. ¿Por qué sucedió esto? Por suerte, dicen los involucrados.

Los comienzos

El 11 de agosto de 2003, en el Periódico Oficial “Tierra y Libertad” del Estado de Morelos se publica la adición constitucional que nos interesa y es identificada como artículo 23-A. El texto dice:

ARTÍCULO 23-A.- El Congreso del Estado establecerá un organismo autónomo para tutelar el derecho de acceso a la información pública de todas las personas, proteger los datos personales y realizar estadísticas, sondeos y encuestas imparciales que coadyuven al cumplimiento de las funciones de los poderes públicos y al desarrollo democrático del Estado, denominado Instituto Morelense de Información Pública y Estadísticas. El Instituto será el encargado de aplicar la

ley de la materia y sus resoluciones serán acatadas por las entidades y dependencias públicas del Estado, y por toda persona que reciba, maneje, aplique o participe en el ejercicio de recursos públicos o privados, siempre que estos se destinen a actividades relacionadas con la función pública.

Los ciudadanos que sean designados como integrantes del Instituto a que se refiere el párrafo anterior, deberán reunir los requisitos que señale la ley, pero en todo caso se velará que no tengan compromisos o simpatías por cualquier partido político o vínculos con el gobierno, quedando excluidos de este último requisito el servicio profesional que se preste en cualquier institución educativa o de investigación de cualquier área pública.

Destáquese en el texto transcrito lo siguiente: Primero, el organismo autónomo descrito en el artículo constitucional sería establecido por el Congreso del Estado.

Segundo: Se identifican tres funciones esenciales de la instancia creada: primero “tutelar el derecho de acceso a la información pública de todas las personas (sic)⁶¹”, segundo “proteger los datos personales” y, tercero, “realizar estadísticas, sondeos y encuestas”.

Tercero: Las resoluciones del Instituto Morelense deberán ser acatadas por las entidades y dependencias públicas del Estado y personas relacionadas con el ejercicio de recursos públicos o privados destinados a actividades de la función pública, y

Cuarto: Se definen requisitos mínimos para ser apto a formar parte del Instituto Morelense.

De lo anterior, las siguientes reflexiones.

Respecto al primero de los puntos debemos decir que la redacción es desafortunada y presenta un problema de origen porque no podría ser el Congreso quien estableciere al Instituto. Y me explico: Si es un organismo constitucional autónomo su creación se da en la Constitución donde, necesariamente, se requirió la participación del Congreso más la de los Ayuntamientos. La redacción del precepto, tal cual, olvida a sus municipios. No es,

⁶¹ El (sic) es señalado nuestro por razones que se explican más adelante.

pues, el Congreso quien establece (funda, instituye) al Instituto. Este, sin embargo, no debiera ser más que un problema de redacción.

Y parece no es el único.

En el segundo punto destacado, identificamos la consagración a nivel constitucional de las tres actividades sustanciales del Instituto. La primera de ellas es la de “tutelar el derecho de acceso a la información pública de todas las personas” y, poco más arriba de este texto, hemos cerrado las comillas acompañándolas con un *sic*: las personas, obviamente, no tienen información pública a la que podamos acceder. Diferente hubiera sido establecer que la primera de las funciones del multicitado Instituto es la de “tutelar el derecho de todas las personas de acceso a la información pública”. Insistimos que éste no es más que un problema de redacción que nada afecta, por sí mismo, el ejercicio del derecho⁶².

Es de reconocerse, sin embargo, la visión del legislador en identificar las actividades torales del organismo que creaban (junto con los Ayuntamientos). A nuestro parecer, la única nota que desentona dentro de la armonía de las actividades sustantivas es la que se refiere a la elaboración de encuestas y sondeos⁶³. ¿Tiene, en verdad, relación esta actividad con las otras dos? Éste no es el único Instituto que tiene como actividad fundamental la de encuestas y sondeos, siendo el otro caso Coahuila.

El tercero de los puntos destacados es fundamental: las resoluciones de este Instituto *deben* ser acatadas⁶⁴. En materia de acceso a la información pública, entonces, la voz del Instituto es la última palabra.

Finalmente destacamos que en la propia Constitución local se establecen los requisitos para poder formar parte del Instituto dándole estabilidad y

⁶² En el texto de la Ley de Información Pública, Estadística y Protección de Datos Personales (LIPEPDT), podemos encontrar 17 (*sic*).

⁶³ En el apartado de “Considerando” del Texto Original de la LIPEPDT publicado en el Periódico Oficial el 27 de agosto de 2003, puede leerse “Otro de los rasgos distintivos de la fórmula Morelos, consiste en la decisión del Congreso de establecer una competencia sin precedentes en el contexto nacional, al depositar en el Instituto la facultad de realizar estadísticas, encuestas y sondeos, y tutelar la protección de los datos personales correspondientes a la intimidad, privacidad y dignidad de las personas con efectos vinculatorios para todos los poderes y órganos del Estado.”

⁶⁴ El artículo 94 de la LIPEPDT se refuerza la idea diciendo que “En el ámbito estatal sus resoluciones son definitivas y todas las entidades públicas y sujetos obligados deberán acatarlas.”

permanencia al perfil de los ciudadanos que ocuparían los puestos decisivos de esta instancia.

Salvo las críticas aquí vertidas (que, como ya se dijo, son menores por ser de redacción o de los llamados “errores de dedo”) nos atrevemos a decir que los últimos dos aspectos destacados hacen del Instituto, en principio, una instancia fuerte en la medida en la que se garantiza la independencia y la imparcialidad en su actuación así como la definitividad de las resoluciones que emita, tal y como sucede en el caso Jalisco.

La fortaleza en el papel, lamentablemente, se ha visto disminuida en el mundo de carne y hueso.

El 30 de agosto de 2004, en la Sala M. Ponce del Jardín Borda, se inauguraron los trabajos del Instituto Morelense de Información Pública y Estadística (IMIPE). El presidium del evento se engalanó con la presencia de dos expertos en el tema, Salvador Nava y Ernesto Villanueva, la entonces presidenta del IFAI, María Marván Laborde y Dorangélica de la Rocha en su carácter de presidenta de la Asociación Mexicana de Comisiones Estatales y Organismos para el Acceso a la Información, además de los integrantes del propio Instituto naciente.

Igual como sucede en el resto de los OEAIP, la designación de Consejeros o Comisionados pasa por la voluntad de los legisladores y “...habiendo fuerzas políticas yo creo que la negociación [entre partidos] es natural, de esa nunca te salvas”, dice Eleael Acevedo, presidente del IMIPE, pero agrega: “..en este país, todo lo que sale del Congreso tiene que estar partidizado, dime qué no. Pero para mí no es lo importante: no hay que analizar el origen, hay que analizar la conducta, la conducta es la que realmente te dice.”

Al finalizar el evento, como parte de su intervención, el Consejero Presidente del IMIPE mencionaba “la apatía y el desinterés que las entidades han mostrado respecto al cumplimiento de lo dispuesto en la Ley”⁶⁵.

⁶⁵ Del Boletín de Comunicación que emite la Presidencia del IMIPE, folio IMIPE 0104 de fecha 31 de agosto de 2004.

Dos meses y medio después de que comenzara a trabajar el Instituto, se anunciaba la aplicación de una sanción administrativa a Alejandro Villarreal Gasca, Secretario de Planeación y Finanzas del Gobierno del Estado de Morelos como consecuencia “de las cuatro solicitudes de información, de carácter público eminente, hechas por el IMIPE”⁶⁶. Se aclaró públicamente (¿había necesidad de hacerlo?) que la “sanción no corresponde en ningún momento a animadversión alguna, sino que forma parte de las funciones, atribuciones y obligaciones del IMIPE”⁶⁷.

Como sucede en Querétaro y en Coahuila, hay un pacto entre los tres consejeros para ver quién y cuándo ocupará la presidencia. “Por un acuerdo que establecimos los tres. Un acuerdo, un pacto político de que cada presidencia fuera de dos años. Hay un pacto. Además hay una diferencia de cómo 5 mil pesos, que no es mucho. Porque, a veces, pasa eso cuando diferencias mucho las presidencias. Yo no creo eso que hacen algunos compañeros: “lo mismo”. No, la representación es del presidente, aunque sea diferenciada, de poco dos o tres mil pesos. Si le metes 40 mil pesos, todos se van a pelear por la presidencia por una situación económica. No, mejor le metes 5 mil pesos. Además del acuerdo hay dinamismo”, dice Eleael Acevedo en entrevista. Ariel López, por su parte, refiere el asunto en los siguientes términos: “Fue un acuerdo al que llegamos. Nuestros periodos están definidos por dos años. La ley no aclara si puede haber reelección en la presidencia o no, pero se infiere que así puede ser, puede reelegirse un consejero presidente. Pero creo que fue una decisión estratégica darle a todos una oportunidad, dados los tiempos que teníamos, que cada uno de los consejeros designados en esta primera ocasión pudieran acceder a la presidencia... Es una decisión estratégica. Cuando se llegó a esta conclusión de que deberíamos de votar la presidencia, sentimos que era una situación de equilibrio y que esto de alguna manera nos vacunaba en contra de los sentimientos humanos de aspiración, por otro lado legítimo, de cada uno de ellos, entre cada uno de nosotros. Y una reelección pudo haber significado la

⁶⁶ Del Boletín de Comunicación que emite la Presidencia del IMIPE, folio IMIPE 0304 de fecha 18 de noviembre de 2004.

⁶⁷ *Idem.*

imposibilidad, como consecuencia de que alguno de los otros dos consejeros pudiera dirigir los destinos de la institución durante un periodo. Esto le dio un sano equilibrio, por esto es estratégico” (en entrevista). Esta decisión estratégica, como sucede en el caso de Querétaro y Coahuila no está permitida por la ley.

Terminaba el primer semestre de funciones y se avistaba un año difícil: se estableció que el presupuesto para el 2005 sería de tres millones y medio de pesos, muy por debajo de las necesidades a satisfacer y en comparación con otras instancias similares. Acevedo así lo analiza: “Era una jugada política fina, porque decían “como todos los órganos siempre se lo gastan y en noviembre te piden aumento presupuestal. Cuando lleguen a pedir aumento, no les vamos a dar aumento, les vamos a dar juicio político porque ya se gastaron el presupuesto”. ¿Sabes qué hicimos? Mira, me vale: tengo tres y medio, yo saco mi año; me bajo el salario un 30 por ciento, pero garantizo que con ese dinero hago todo. Si no me dan más dinero, no importa, el trabajo sale. Lo querríamos para pagar computadoras, un coche, algo, pero si no me los das, me aguanto” (en entrevista).

El 31 de enero de 2005, mediante oficio, el Instituto “hizo un llamado a la Congruencia para que, los poderes Ejecutivo y Legislativo replaneen la designación presupuestal al IMIPE cuyas posibilidades de ejercicio eficiente y cumplimiento total, son arbitrariamente restringidas”⁶⁸. Dada la situación presupuestal quienes debían ser los defensores del acceso a la información en este Estado, los trabajadores del IMIPE, no contaban, por ejemplo, con seguridad social⁶⁹, su afiliación al Instituto de Crédito para los Trabajadores del Estado sería pospuesta y su salario reducido.

Así, con este antecedente, el IMIPE rindió su primer informe de actividades ante el Congreso, el 21 de junio de 2005, en “un ambiente de indiferencia por parte de varios diputados”⁷⁰. El tema del presupuesto magro fue aderezado con la lista de programas y actividades que debieron posponerse hasta nuevo aviso.

⁶⁸ Del Boletín de Comunicación que emite la Presidencia del IMIPE, folio IMIPE 0105 de fecha 31 de enero de 2005.

⁶⁹ Durante el 2006, el personal del IMIPE cuenta con el servicio de MEDCROSS para atención médica y seguro de gastos médicos mayores.

⁷⁰ Del Boletín de Comunicación que emite la Presidencia del IMIPE, folio IMIPE 13/05 de fecha 22 de junio de 2005.

Aviso que no se daría en breve. “Empezamos con funcionalidad hasta enero de 2005: es el año previo a las elecciones. Yo creo que cada vez que pensaron entrarle a la transparencia vieron que los iba a alcanzar el proceso electoral, porque si ahorita destapamos lo que tenemos que destapar conforme a la ley ¿sabes cuándo vamos a ganar otro proceso? Nunca. Creo que también fue un error de cálculo”, dice en entrevista Eleael Acevedo.

El 2006 no pintó diferente. A través del oficio ASG/UAJ/263/2006 de fecha 18 de abril, la Auditoría Superior Gubernamental de Morelos aplicaba contra el IMIPE varias sanciones hasta por un total de 152 mil 120 pesos argumentando, principalmente, que el constitucional autónomo morelense no había entregado la cuenta pública de los años 2003, 2004 y 2005. De las sanciones impuestas por el Auditor Superior Gubernamental, Gerardo Casamata Gómez, (quien “agrede arteramente”⁷¹ al IMIPE) se dijo “son improcedentes y están basadas en el manejo descuidado de la Ley y en mentiras; falacias que lo único que quieren es dañar – maliciosamente- el trabajo responsable del IMIPE y de sus Consejeros, para al final dar un golpe mortal al Derecho de Acceso a la Información Pública de todos los morelenses”⁷².

Al respecto, Eleael Acevedo destaca: “Mira, la única vez que Sergio Estrada nos recibió fue unos meses antes de terminar, sabiendo que estaba consignada la averiguación, nos recibe. ¿Qué nos dijo? Literal: Lo que pasa es que ustedes no quisieron torcer la ley. Siempre les dije, pero ustedes nunca quisieron” (en entrevista).

Habría que ponerse atención en el aspecto del ingreso del personal del IMIPE pues ha sido, en la mayor parte, una decisión discrecional y sin un proceso definido a nivel de reglamento. Ariel López así describe la situación: “Se les deja la responsabilidad a los directores que ellos escojan a su gente, su equipo, los propongan...Para los directores hemos hecho convocatorias abiertas ¿no? y hemos entrevistado a varias gentes, pero lo que hacemos es que los directores, quienes serían directores, platican con los consejeros. Cada quien le hace sus

⁷¹ Del Boletín de Comunicación que emite la Presidencia del IMIPE, folio P IMIPE 08/06 de fecha 18 de abril de 2006.

⁷² *Idem.*

preguntas, leemos su curriculum y luego lo discutimos y platicamos cuál es el mejor” (en entrevista). La manera en que lo hacen, sin embargo, les ha funcionado.

El cambio y la sobrevivencia

“El giro se dio solo. Te puedo decir que ni siquiera fuimos nosotros mismos. Porque en el 2006 tienes un presupuesto electoral, cambian de gobernador el primero de diciembre. Aquí es como la historia antes de Cristo y después de Cristo: Antes de Sergio Estrada y después de Sergio Estrada. Todavía en julio eran las elecciones, en junio nos estaban consignando”, recuerda Eleael Acevedo.

Ya en el cambio de administración, en el IMIPE se reconoce el apoyo del actual gobernador. Ariel López así lo explica: “... cuando el gobernador que es el responsable máximo de la nueva marcha en la entidad, el líder político, define con voluntad política que este es el tema, lo plasma en su Plan Estatal de Desarrollo y se ha impactado de manera directa, indudablemente. Al ver que el jefe está inquieto, preocupado por el tema, pues esto permea, a veces lentamente, pero permea” (en entrevista).

Oscar Maisterra, en entrevista me decía “Los de Morelos usan un criterio, y tienen toda la razón, bueno yo se los copio a los de Morelos: si tu ves a una comisión que no se bronquea con los sujetos obligados, algo raro hay.” Podría ahora decirse que los tiempos de combate han quedado atrás en Morelos. Es importante destacar, sin embargo, que durante el tiempo que duró la “persecución” referida no hubo división entre los integrantes del Consejo. ¿Por qué?

Ariel López lo explica así: “Yo siempre he dicho, finalmente que en el fondo la gran fortaleza que hemos tenido es el de la unidad dentro de las diferencias del Consejo. Nunca hemos ventilado las diferencias que hubiéramos haber tenido en la prensa.”

Para Eleael Acevedo, la razón se encuentra en que los tres actuales consejeros son demócratas. Lo son, le pregunto. “Claro. Te enseñó mi consignación. Si tú me dices ¿qué han cerrado? Yo te digo, el 99.9 por ciento de

nuestras resoluciones han sido a favor del ciudadano: contratos completos, facturas completas y pólizas ¿quieres la póliza o hasta el estado de cuenta de cheque de esa póliza? Ahí va. Somos el único estado donde, este cheque que firmo ahorita para ir mañana a México, el viernes a más tardar lo vas a ver relacionado en cheques de la semana. Cada semana” (en entrevista). Y lo son, dice además, porque tienen la “voluntad política de serlo... Somos demócratas porque estamos casados con la causa”. Pero lo son, le digo entonces, por casualidad, por coincidencia. Y es que nada en la ley o el diseño de la organización haría suponer la llegada de tres demócratas al puesto de Consejero.

¿Y si la coincidencia no se hubiera dado?, le pregunto en la entrevista. Sin pensarlo dos veces, Acevedo me responde: “Pues estaríamos hablando de otras cosas.”

Capítulo 4. De la buena intención a la permanente crisis

¿Cómo se llegó a la conclusión de que un organismo estatal era indispensable para obtener los beneficios de la transparencia a este nivel?

Como ya se, vio en la experiencia internacional la existencia de organismos estatales (o su equivalente) son más la excepción que la regla y no hay compromiso asumido que indique que ese es el camino a seguirse. ¿Por qué, entonces, en los estados se pensó era la mejor opción? Marilee S. Grindle apunta que “establecer y hacer funcionar instituciones que no son estrictamente necesarias tienen serias implicaciones en el costo de oportunidad... [y agrega que] aún cuando estemos seguros de que hay instituciones que son ‘necesarias’, debemos tener cuidado en especificar su forma exacta” (con base en las conclusiones de Chang, 2004:525).

Una explicación de por qué se consideró necesaria la conformación de organismos especializados en la materia es la ofrecida por Ernesto Villanueva en su editorial del 10 de julio de 2006 en El Universal: “Las comisiones o institutos de acceso a la información están pensados para ser garantes del derecho a conocer. Una ley de acceso a la información sin órgano vigilante sería letra muerta porque

nuestras resoluciones han sido a favor del ciudadano: contratos completos, facturas completas y pólizas ¿quieres la póliza o hasta el estado de cuenta de cheque de esa póliza? Ahí va. Somos el único estado donde, este cheque que firmo ahorita para ir mañana a México, el viernes a más tardar lo vas a ver relacionado en cheques de la semana. Cada semana” (en entrevista). Y lo son, dice además, porque tienen la “voluntad política de serlo... Somos demócratas porque estamos casados con la causa”. Pero lo son, le digo entonces, por casualidad, por coincidencia. Y es que nada en la ley o el diseño de la organización haría suponer la llegada de tres demócratas al puesto de Consejero.

¿Y si la coincidencia no se hubiera dado?, le pregunto en la entrevista. Sin pensarlo dos veces, Acevedo me responde: “Pues estaríamos hablando de otras cosas.”

Capítulo 4. De la buena intención a la permanente crisis

¿Cómo se llegó a la conclusión de que un organismo estatal era indispensable para obtener los beneficios de la transparencia a este nivel?

Como ya se, vio en la experiencia internacional la existencia de organismos estatales (o su equivalente) son más la excepción que la regla y no hay compromiso asumido que indique que ese es el camino a seguirse. ¿Por qué, entonces, en los estados se pensó era la mejor opción? Marilee S. Grindle apunta que “establecer y hacer funcionar instituciones que no son estrictamente necesarias tienen serias implicaciones en el costo de oportunidad... [y agrega que] aún cuando estemos seguros de que hay instituciones que son ‘necesarias’, debemos tener cuidado en especificar su forma exacta” (con base en las conclusiones de Chang, 2004:525).

Una explicación de por qué se consideró necesaria la conformación de organismos especializados en la materia es la ofrecida por Ernesto Villanueva en su editorial del 10 de julio de 2006 en El Universal: “Las comisiones o institutos de acceso a la información están pensados para ser garantes del derecho a conocer. Una ley de acceso a la información sin órgano vigilante sería letra muerta porque

sólo los ricos, de conocimientos o de recursos económicos, podrían pagar abogados para llevar largos juicios judiciales para hacer valer este derecho. Las comisiones o institutos no sólo revisan recursos de la manera más amigable, sino que vigilan que la información de oficio; es decir, que debe ser puesta a disposición del público aunque no medie petición alguna y realmente esté al alcance de todos. Deben también promover la cultura de la apertura de la información pública”.

Entendido como una política pública, lo correcto no sería hablar de que se “se llegó a la conclusión”. Puede, por otro lado, hablarse del producto de un proceso. Para el caso particular, el producto OEAIP puede explicarse bajo el modelo de Hofferbert (citado por Parsons; 2006:244) por el que “la agenda de las políticas y los resultados reales de los sistemas políticos son funciones de tres factores principales: condiciones geográficas y bagaje histórico, composición social y económica y comportamiento político de masas”.

¿Por qué la existencia de los organismos no incide en la cosa pública?

Inténtese relacionar el trabajo (y logros) de los OEAIP con algún impacto en alguno de los siguientes índices o referencias:

- A. Encuesta sobre gobernabilidad y desarrollo empresarial.- Realizado en 2002 y en 2005 por el Centro de Estudios Económicos del Sector Privado, A.C. (CEESP) por encargo de la Secretaría de la Función Pública, tiene por objeto conocer el impacto de la corrupción en el desarrollo empresarial y la gobernabilidad democrática; contempla un apartado estatal.
- B. Índice nacional de corrupción y buen gobierno.- Transparencia Internacional, capítulo México ha realizado este estudio en los años 2001, 2003, 2005 y 2007 sobre 35 trámites (en esta última ocasión) para los estados de la república mexicana.
- C. Índice de transparencia de la información fiscal de las entidades federativas.- Desarrollado por aregional.com para del 2002 al 2005. En cada año varía el objetivo.

Es imposible.

No existen, o de ser el caso no hay conocimiento público, esfuerzos de parte de los OEAIP por referenciar o alinear su trabajo a impactar a cualquiera de estas mediciones. Y podrá decirse que impactar en estos o cualesquier otro instrumento no es lo que sus respectivas leyes les piden. Pero, entonces, ¿para qué funcionan los OEAIP?

De tratarse de elaborar una idea sobre cuál sería la principal preocupación de la mayoría, por no decir todos, los OEAIP tendríamos que reducirlo todo a la presentación de solicitudes de información. Ése, no otro, es el dato al que mayor importancia se da. Es, sin embargo, el que menos dice y, de los obtenibles dentro del OEAIP, el que puede manipularse con mayor facilidad⁷³.

No debe, sin embargo, olvidarse qué es lo que interesa: sobre la transparencia, obtener los beneficios que, se supone, esta debe provocar. Vemos, sin embargo, lo difícil que es relacionar algún logro en los diferentes rubros a seis años de que comenzaran a funcionar los OEAIP. ¿Por qué sucede esto?

La manera más sencilla de explicar esto es que no existe una relación entre lo que se mide en cualquiera de los tres instrumentos enlistados (o algún otro que pueda ubicarse) y los organismos. Estos, puede argumentarse, lejos de buscar inhibir la corrupción se centran en la promoción del acceso a la información como derecho, en la presentación de solicitudes y en dirimir –en el mejor de los casos– controversias cuando la información solicitada es negada. El inhibir la corrupción es algo que queda lejos del alcance de los OEAIP: Rodolfo Vega Hernández, comisionado del estado del Querétaro lo dice de esta manera: “Nosotros no podemos garantizar la transparencia aunque trabajamos para que haya

⁷³ Como ejemplo puede documentarse la decisión del Consejo General del Instituto de Coahuila que a la letra dice “En el uso de la voz el licenciado Alejandro Cárdenas López (director general), propone al Consejo General dicte un acuerdo mediante el cual se establezca que a partir de la fecha y para los subsecuentes informes se consideren las peticiones (equivalente a preguntas) como solicitudes de información propiamente dichas”... “Por unanimidad se acuerda que para los subsecuentes informes se consideren las peticiones como solicitudes de información propiamente dichas”. Así, acorde con la información con que se cuenta disponible en la página electrónica de esta instancia, éste solo cambio de enfoque duplicó el número de “solicitudes”.

transparencia: que la información se de a través del recurso, promoviendo que la gente busque información, que la gente se entere” (en entrevista).

¿Será que, en verdad, la existencia de los OEAIP se justifica con la mera promoción, el impulso a la realización de solicitudes y, en ocasiones, la resolución de controversias? Recuérdese a Marilee S. Grindle y los costos de oportunidad de los que habló⁷⁴.

Para quien o quienes consideran sí debe existir relación entre el trabajo de los OEAIP y los beneficios esperados de la transparencia, lo limitado de los resultados obtenidos se explica en al menos una de las siguientes cuatro categorías: 1) la procesal-cultural; 2) la de los recursos limitados; 3) la de “gente buena atrapada en sistemas malos”⁷⁵ (con la variante de “malas personas en malos sistemas”) y, finalmente, 4) la de debilidad organizacional (“institutos o comisiones sin dientes”, como puede ubicarse en los medios o en la jerga de los integrantes de los OAIP).

La explicación procesal-cultural refiere una larga sucesión de pasos o aproximaciones sucesivas indispensables, para que la transparencia se integre como un aspecto de la vida: en los servidores públicos, ésta asimilación se verá reflejada en la forma de trabajar al estar cada vez más conscientes de que lo que hagan o dejen de hacer será conocido; para la sociedad, el cambio cultural se verá reflejado en un crecimiento constante en el interés por conocer y en la acción de preguntar.

Estos cambios son culturales, se subraya, y llevan su tiempo; ¿cuánto? habrá quien hable de cinco, diez, quince años; algunos más hablarán de una o dos generaciones. Pero, la verdad, nadie lo sabe. Y no se trata de que debiera haber una fecha de cuándo este cambio se presentará. La vulnerabilidad de esta explicación se centra, sin embargo, en que no hay un soporte medianamente confiable para el tiempo señalado, un programa o algo similar: nada supera la mera especulación.

⁷⁴ Esta referencia puede encontrarse en el segundo párrafo de la presente sección.

⁷⁵ Esta expresión, aquí utilizada, es empleada por Luis F. Aguilar Villarreal (2006:181).

En la segunda categoría, el bajo impacto es justificado por el factor económico: cómo se quiere un cambio en la realidad cuando los OEAIIP son de las instancias autónomas que menos dinero disponen para trabajar. Este argumento ha permeado en algunos círculos de la COMAIP, por ejemplo, desde donde se impulsa una asignación presupuestal adicional desde la federación lo cual incrementaría el flujo de efectivo disponible y disminuiría la dependencia con respecto al Ejecutivo Estatal.

Esta explicación se basa en el razonamiento “a mayor dinero, mayor impacto” lo cual no es cierto. Además privilegia el criterio de insumos para el trabajo y no el producto o impacto obtenido. Como nota adicional, dada la característica de la autonomía, tal y como se verá en el apartado de la autonomía, la manera en que el recurso es ejercido en los OAIP es, por regla general, discrecional y poco transparente.

La tercera y cuarta categoría, por su relación con el diseño orgánico-institucional son, a juicio de quien esto escribe, las que soportan un examen crítico y permiten identificar con mayor claridad un punto de partida.

En “buenas personas en malos sistemas” agrupo toda aquella explicación que considere que dentro de las Comisiones e Institutos se encuentran personas pro-transparencia que luchan contra los que trabajan en la administración pública y que son pro-opacidad y, como los primeros son menos que los segundos, hay poco avance; la variante, “malas personas en malos sistemas” consideraría que sencillamente no hay, en el sector público, personas pro-transparencia.

Aún cuando comparto la importancia de la persona, este argumento olvidaría que el sistema, que también podría llamársele contexto, institución u organismos. Estos aspectos funcionan tanto como un inhibidor y, al mismo tiempo, como catalizador y modelador de acciones, actitudes y aptitudes.

Finalmente, la de debilidad organizacional (“institutos o comisiones sin dientes”) ha sido el argumento que mayor trascendencia ha conseguido: la adición al sexto constitucional en el aspecto de la incorporación de sanciones así lo sigue. Sin embargo, habrá que considerar alguno de los principios dentro del diseño orgánico-institucional que refiere que “Las penas más severas pueden

disuadir a los cumplidores espontáneos de la idea de ingresar a determinado campo de actividad (es decir, pueden reducir el perfil idealista de esa ocupación), mientras que las recompensas altas pueden atraer a agentes de mentalidad egocéntrica que previamente podrían haberla considerado un terreno inadecuado para ellos” (Pettit; 2003:101). Y agrega que “ya sean recompensas o penas, las sanciones deberían ser cuantitativa y cualitativamente tales que eviten crear condiciones como las siguientes: 1. Las sanciones enciendan una luz de alerta para los agentes, presentándoles su situación existente de cumplimiento como egocéntricamente insatisfactorio. 2. Las sanciones eliminan o vuelven marginales los pensamientos no egocéntricos; concentran la atención de los agentes en cuestiones más orientadas al interés egoísta. 3. Las sanciones convierten en menos atractivos los pensamientos no egocéntricos, al sugerir a los agentes que los demás, en especial otras personas que detentan autoridad, tienen un mal concepto de ellos o no confían en ellos. 4. Las sanciones dirigen la atención de los agentes hacia posibilidades de no cumplimiento que previamente podrían no haberseles ocurrido nunca. 5. Las sanciones sugieren a determinados agentes que otros no han estado cumpliendo con su parte, y que ellos están llevando la carga del cumplimiento sin el apoyo de los demás. 6. Las sanciones tienen efectos selectivos que desalientan a aquellos que tienden a ser naturalmente más cumplidores o que atraen hacia el área pertinente a aquellos que están menos naturalmente inclinados a cumplir” (Pettit; 2003:109-110)

¿De qué dependen la efectividad de los organismos estatales?

Pero ¿son “los dientes” una solución para lograra la efectividad de los organismos? Tres referencias:

Primera: “Nosotros [dice Vega Hernández, Comisionado de Querétaro] siempre la posición que hemos tenido es que si bien la ley nos faculta para ejercer, entre comillas, funciones inquisitivas, nuestra función es ser amigables, entonces, antes de llegar a la fatalidad del recurso buscamos, tenemos esta interacción con los obligados, dala, te damos más tiempo, tratamos de ser amigables”. Y cuenta la siguiente anécdota sobre un diputado local que quería

solicitar información al propio Congreso y acudió al OEAIP en Querétaro a que lo orientaran: “Hemos logrado cosas positivas. Bueno, en este diputado⁷⁶ le dijimos “¿por qué no la solicita [la información] con las mismas facultades que tiene como diputado?”, creo que fue solicitud, le dijimos “solicítelo allá en su misma área, en su unidad. Si lo solicita aquí, lo vamos a turnar [pues la CEIG no es competente para responder la pregunta]; si lo solicita y después de 30 días de que pase el plazo, si no le responden, no le dan la información, venga e interpone un recurso”. No: a los quince días lo hicieron presidente de una comisión, le valió. Y en la foto aparece, él es perredista, aparece en la foto levantándole la mano a un panista y a un priísta. Qué curioso ¿no?”. Al término de la anécdota le pregunté si le habían dado la información al diputado; “No sé [respondió] no te lo puedo decir, pero sí le dieron un premio” (en entrevista).

Segunda: En la sesión celebrada en el Instituto Morelense de Información Pública y Estadística (IMIPE) el 9 de abril de 2008, día en que realicé las entrevistas con dos de los tres Consejeros, pude observar cómo no se sancionó a un servidor público bajo el argumento de que era alumno de uno de los consejeros. ¿Cómo puede suceder esto? Ariel López Rivera, entonces Consejero Presidente del IMIPE explica “cuando nosotros vemos [es decir, resuelven en pleno del Consejo], inciden diferentes elementos. Es posible que haya alguien que no esté cumpliendo y merecidamente deba tener una sanción. Analizamos, cuando vemos los asuntos quién es esta persona, vemos que es un funcionario menor y vemos en el expediente que está presionado por su jefe, pues entran factores de análisis de la realidad. Y para eso se requiere un perfil de los consejeros, una capacidad de análisis, de reflexión sobre cuáles son las condiciones” (en entrevista).

El estado de Morelos fue uno de los primeros donde la ley “tuvo dientes”; en Querétaro ha existido la posibilidad pero nunca se ha impuesto alguna sanción. ¿Son, entonces, “los dientes” una solución

Ahí mismo, en Morelos, reflexionando sobre los factores que afectan el desempeño de los OAIP, el consejero Eleael Acevedo tiene la siguiente propuesta

⁷⁶ No dijo el nombre en entrevista, solo refirió la experiencia.

a manera de cadena: derecho de acceso a la información o transparencia se inhibe si no hay ley; habiendo ley se inhibe al no crear los órganos garantes; al crear los órganos garantes, se inhibe de cualquier de las tres siguientes maneras: 1) colocando “consejeros a modo” del Poder o no demócratas, 2) limitando el presupuesto o 3) dotándolos de presupuesto en demasía, para que no se sepa qué hacer con él y se caiga en la tentación de la corrupción o el manejo equivocado (con base en la entrevista).

Tercera: Augusto Valencia López, presidente del ITEI, refiere así el resultado de una de sus experiencias al frente de esta instancia: “En Jalisco, si se incumple con la resolución del Consejo se cae en una figura delictiva que es el de abuso de la autoridad. Pareciera un inhibidor importante para que se cumplan las resoluciones, pero en la práctica lo que sucede es que se incumplen las resoluciones, se presentan las denuncias penales y la Procuraduría no hace su trabajo... [cita un ejemplo] comenzamos los trabajos del Instituto con las resistencias del gobernador en turno [Francisco Ramírez Acuña] por cumplir con una resolución que derivó en una denuncia penal... hubo juicios de nulidad, hubo denuncia penal y operó toda la maquinaria del Estado para solventar estos asuntos... movió [Ramírez Acuña] a la Procuraduría para que se archivara su expediente de manera definitiva y de manera irregular y obligó a que los magistrados del Tribunal Administrativo cometieran un delito resolviendo, también, de manera definitiva un asunto que no les correspondía. A lo magistrados les presentamos una solicitud de juicio político para también aparejarlos de denuncia penales pero, bueno, todo el cochinerito se lavó ¿verdad?” (en entrevista).

Dada su experiencia con estados y municipios para Alejandro Solís Barrera, Director de Vinculación con Estados y Municipios del IFAI, dice que la transparencia en los estados depende, en este orden, de los siguientes factores: 1) la voluntad del gobernante; 2) la existencia de una “buena” ley y 3) la existencia de un órgano, donde, entre otras características debe considerarse la elección escalonada de los consejeros o comisionados. Sobre la voluntad del gobernante, a pregunta expresa de si esto no afectaría la característica de la autonomía, Solís responde: “Yo creo que no, no puedes vincular una cosa con la otra. Pues aunque

sea un órgano garante autónomo, si no hay voluntad del gobernador y ¿cuál es la voluntad del gobernador? Que diga, bueno, está bien que tenga una ley buenísima que me obligue, que tenga un órgano súper profesional, pero realmente del gobernante y del Congreso va a depender del presupuesto. Entonces, yo puedo tener una excelente ley, pero si no le doy los recursos necesarios, y me voy a los recursos tanto humanos como materiales. Entonces ahí, te puedo decir, qué hacen tres gentes cuando no tienen ni para hojas de papel, pagar la renta. ¿Tú crees que la gente los va a tomar en serio?” (en entrevista). La primera característica es, entonces, una voluntad traducida en presupuesto (categoría dos, de las cuatro propuestas).

Este trabajo sugiere seis componentes que debieran considerarse en un diseño buscando la no-vulnerabilidad: 1) Incentivos y filtros para el ingreso de los integrantes del Consejo General; 2) Existencia o no de su reelección; 3) Incentivos para su promoción al interior del Consejo General o posterior a su periodo; 4) Factores que inciden en la permanencia de los integrantes del Consejo General; 5) Limitantes e inhibidores de la toma de decisiones y 6) Mecanismos internos y externos de control y vigilancia.

Puede decirse que la autonomía contiene a la ciudadanización pues tácitamente se reconoce que aquélla sólo puede lograrse si esta está presente.

La búsqueda de la autonomía a favor del OEAIP ha sido una constante. Pareciera se considera que su inclusión, dentro del diseño organizacional, provocará un mejor desempeño.

Miguel Parra, por ejemplo, considera que “la autonomía es la figura jurídica más completa para lograr la efectividad de ciertas instituciones del Estado: en materia electoral, bancaria, educativa y de derechos humanos ha funcionado muy bien”, y agrega “esperemos que pronto contemos con más instituciones con esta característica, la que hará a México un país más democrático, menos centralista y por ende más libre” (2004:34). John Ackerman, por el estilo, apuntó que “una de

las manifestaciones más destacadas de la reforma del Estado ha sido la proliferación de organismos autónomos pro-rendición de cuentas” (2007:17)

La idea es tentadora: al considerar que hay temas que por su importancia requieren un cuidado que no dependa ni esté subordinado a las tres esferas estatales tradicionales, la autonomía se ha implementado (o se ha intentado implementar), con mayor o menor éxito, en organismos electorales y de protección de los derechos humanos. El acceso ciudadano a la información pública pareciera ser uno de esos temas que requieren de organismos autónomos. Pero ¿en verdad lo requiere?

En opinión de Jaime Cárdenas, por ejemplo, “la influencia de los factores reales de poder ha obligado a construir nuevos órganos, los constitucionales autónomos, con el propósito de controlarlos. Sin embargo, éstos son colonizados y mediatizados en muchas ocasiones por los factores reales de poder, principalmente los partidos políticos. Ante este panorama, la corrupción tiene un campo fértil” (2008:64).

Antes de intentar responder esta pregunta resulta necesario delinear qué entendemos por autonomía.

Para Miguel Carbonell (2004:103), Santiago López Acosta y María del Pilar Hernández (los tres siguen las ideas de Manuel García Pelayo), identifican las siguientes características de los organismos constitucionales autónomos:

1. Configuración inmediata por la constitución, es decir, que sea el propio texto constitucional el que determina su existencia.
2. Sean organismos necesarios e indefectibles en la medida en que si no existieran, o dejaran de hacerlo, se afectaría el funcionamiento del Estado de Derecho.
3. Incidencia en la voluntad estatal “toda vez que estos entes participan en la dirección política del Estado y de ellos emanan actos ejecutivos, legislativos o jurisdiccionales que contribuyen a orientar de modo decisivo el proceso de toma de decisiones” (Hernández; Autonomía).
4. Se ubican fuera de la estructura orgánica de los tres poderes tradicionales a través de la ausencia de controles burocráticos y autonomía financiera con

garantías para evitar “la asfixia en el suministro de los recursos económicos” (Carbonell; 2004:105).

5. La autonomía orgánica, funcional y, en ocasiones, presupuestaria.

De acuerdo con el trabajo realizado por Miguel Ángel Arévalo, Omar Ortega Álvarez y Juan Gil Martínez (2004), las principales características de los organismos constitucionales autónomos son las siguientes:

1. Inmediatez: Deben estar establecidos y configurados directamente en la constitución.
2. Esencialidad: Son necesarios para el estado democrático de derecho contemporáneo.
3. Dirección Política: Participan en ésta y emanan de actos ejecutivos, legislativos y jurisdiccionales contribuyendo a la toma de decisiones del Estado.
4. Paridad de Rango: Mantiene con los otros órganos del Estado relaciones de coordinación.
5. Autonomía: Generalmente tienen autonomía orgánica y funcional y en ocasiones presupuestaria.
6. Apoliticidad: Son órganos técnicos y no políticos.
7. Inmunidad: Los titulares de estos órganos pueden ser removidos por el señalamiento de responsabilidades.
8. Transparencia: Los actos y decisiones de los órganos autónomos, salvo los casos comprensibles del secreto en las investigaciones del Ministerio Público, podrán ser conocidos por los ciudadanos, y cualquiera podrá tener acceso a la información, incluyendo obviamente los órganos del Estado.
9. Intangibilidad: Deberán ser órganos permanentes, o por lo menos para su derogación se debe exigir un procedimiento de reforma constitucional mucho más reforzado que el proceso de reforma legal ordinario, y
10. Funcionamiento interno apegado al Estado de derecho: Es imprescindible que en las responsabilidades administrativas de funcionarios de los

respectivos órganos éstos cuenten con todas las garantías constitucionales y procesales

Los organismos constitucionales autónomos, de acuerdo con Ma. Antonieta Trujillo Rincón (1995:41), son aquellos que: desarrollan una actividad directa e inmediata del Estado, gozan de una completa independencia y paridad recíproca con respecto a los demás órganos del Estado y se encuentran en el vértice de la organización estatal sin que les sea aplicable ni el concepto de autarquía ni el de jerarquía.

El impulso de la autonomía organizacional en materia de acceso a la información, considero, se da en tres momentos: una etapa previa desordenada y espontánea impulsada desde los propios estados; una intermedia, que intenta (sin éxito) consolidar la autonomía del IFAI como organismo rector; y una federalista, que impulsa, en virtud del sexto constitucional, la autonomía en los organismos estatales.

¿Cuál es el resultado de estos movimientos? Para Treviño de Hoyos, aún cuando se sobredimensionó el impacto efectivo obtenido en virtud de la adición constitucional, “es incuestionable su necesidad. Entre otras razones, la reforma hace falta como un muro de contención contra aquellos gobernadores, como Francisco Ramírez Acuña, de Jalisco, o Héctor (sic) Moreira, de Coahuila, que han buscado impulsar contrarreformas que afectan las leyes que de por sí tienen pocos dientes” (2007:338).

Cabe, de cualquier manera, la pregunta ¿de cuál autonomía se habla en los OAIP? La fracción IV del artículo sexto constitucional habla de una autonomía operativa, de gestión y de decisión. Contrastada con lo que la doctrina define, está muy limitada.

Al respecto, sobre la autonomía, el presidente del ITEI Augusto Valencia dice: “En parte es una autonomía de papel y digo de papel pues si bien el organismo toma sus propias decisiones hay siempre una dependencia al presupuesto, entonces, no se puede hablar de autonomía de una instancia si no

tiene, cuando menos, claridad de cuál va a ser su presupuesto, esto es, digamos un principio indispensable” (en entrevista).

Dentro de la autonomía se tiene a la *ciudadanización* del órgano de toma de decisiones. Esta característica se lograría a través de filtros en los requisitos de elegibilidad, la procedencia de los aspirantes a comisionados o consejeros.

¿Cómo explicar la necesidad de la *ciudadanización*? La razón puede encontrar una razón histórica. En palabras de Aguilar Villanueva, “la insuficiencia directiva del gobierno tiene como primer corolario la necesidad de integrar el proceso de gobernar a actores diferentes e independientes del gobierno, que son importantes para trazar el rumbo social y decisivo para realizar sus objetivos, debido a que poseen poderes, competencias y recursos que son indispensables para resolver los problemas sociales presentes y generar las situaciones deseadas de bienestar” (2006:77).

Sin embargo ¿cómo explicar una *ciudadanización* cuando se convierten, en realidad, en servidores públicos pues sus percepciones provienen del erario público así como de ésta depende la sobrevivencia de la instancia en la que laboran? Dentro de las esferas propuestas por Habermas ¿en cual de las tres pertenecerían en el actual esquema?

En realidad, además, la *ciudadanización* se ha reducido a la presencia de filtros sobre los antecedentes laborales de quienes se integrarán en la autoridad máxima de las instancias. Al prohibir que quienes se hayan desempeñado en altos puestos de la administración pública, como regla general, lo que se pretende es que entre las decisiones del órgano superior del OAIP y la administración pública no haya algún conflicto de interés.

¿Por qué la *ciudadanización* así considerada es insuficiente? Primero, porque aún cuando a través de filtros pueda tenerse a la cabeza una persona con trayectoria ciudadana (véase el caso Querétaro), no se garantiza independencia de criterio. Segundo, porque desde el momento en que los Consejeros o Comisionados reciben un pago por su servicio, son en realidad, servidores públicos no simples ciudadanos.

Valencia López, del ITEI, considera lo siguiente: “[en nuestro caso] el nombramiento del consejo es a través de una propuesta de la Comisión de Participación Ciudadana del Congreso del Estado y a votación del Congreso, entonces el nombramiento de quienes fungimos como consejeros está vinculado a decisiones políticas ¿no? las que toma el propio Congreso del Estado... entonces sí hay riesgos de que eventualmente estas instituciones pierdan su sentido originario que es [ser] un contrapeso del poder a través de organismos *ciudadanizados*” (en entrevista).

En algunos momentos a lo largo de la historia de los OAIP se ha optado por los consejeros o comisionados honorarios; este esquema, sin embargo, no coadyuva al fortalecimiento del propio organismo: al no recibir sueldo por una actividad, no hay forma de responsabilizar a la persona.

La solución no parece encontrarse en buscar que la sociedad sola sea quien se haga cargo de la materia: “el tercer sector tiende a ser mejor en el cumplimiento de tareas que generan pocos beneficios o ninguno, exigen de los individuos compasión y compromiso personal y una casi ilimitada confianza de parte de los beneficiarios y los clientes” (Osborne y Gaebler; 1994:82).

Integración de la segunda parte

- A. Para el caso del diseño organizacional, autores apoyan la idea de que debe aprenderse de casos fracaso y no casos éxito; el apartado de estudio de casos se apoya en esta idea.
- B. Del caso de Querétaro se destaca:
 - 1) En 2008, el Congreso Local fusionaría a la CEIG con la Comisión de Derechos Humanos como consecuencia de una reforma constitucional.
 - 2) Fueron tres las razones en las que se soportó el intento de fusión: la *partidización*, la reducción de burocracia, la búsqueda de eficiencia.

- 3) Al interior del Estado las voces a favor de la permanencia de la CEIG fueron pocas; el apoyo provino del exterior –principalmente la COMAIP-.
- 4) La CEIG, a falta de una reforma constitucional, a cinco años de su creación, no ha perfeccionado su naturaleza de organismo constitucional.
- 5) Dentro del ejercicio de la Métrica de la Transparencia, obtuvo cero puntos de los 100 posibles.
- 6) Hubo un acuerdo apriorístico, durante la primera generación de comisionados, de quién y por cuánto tiempo sería el presidente del organismo.
- 7) Durante el tiempo que duró la crisis, los comisionados permanecieron unidos aún cuando tuvieron diferencias respecto al origen partidista identificado y la estrategia a seguir.
- 8) Hasta el 2008, no existió dentro de la CEIG figura equiparable con la de una auditoría interna.
- 9) La Suprema Corte de Justicia cerró el capítulo de la fusión al considerar que esto sería contrario al artículo sexto constitucional.

C. Del caso Coahuila, se destaca:

- 1) Dos de los consejeros se pusieron de acuerdo para aprovechar una reforma a la Ley del Instituto para retirarle la presidencia al tercer consejero.
- 2) Trascendió en los medios, por el dicho de los propios consejeros, la existencia de un pacto para que la presidencia durara un periodo menor al señalado por la ley; el no respeto de este acuerdo metalegal desataría la crisis.
- 3) En virtud de amparo, se restituye la presidencia.
- 4) Diez meses después de restituida la presidencia, los dos consejeros que originalmente habían acordado arrebatarse la presidencia impusieron un nuevo organigrama ignorando los procedimientos que el consejo mismo había determinado para

hacerlo; producto de esto, ante la imposibilidad de alguna acción compensatoria, el presidente restituido renuncia a su encargo.

- 5) Las diferencias se dieron de manera interna, en torno a la presidencia, no sobre los objetivos de la transparencia o la función del organismo.

D. Del caso Michoacán se destaca:

- 1) La crisis relatada en el caso es la segunda vivida por el organismo en la entidad; en el primero de los casos todo el Consejo renunció.
- 2) Dos de comisionadas acuerdan presionar una sucesión adelantada de la presidencia; argumentan un esquema poco incluyente y manejo poco cuidadoso de los recursos.
- 3) El comisionado saliente argumenta un discurso ante la sociedad; acepta manejo poco cuidadoso de los recursos públicos.
- 4) La estructura de la organización no cumplía con sus funciones; no operaba el órgano de control interno; no se respetó el servicio civil de carrera.
- 5) El entonces presidente renuncia a su encargo alegando intervención del gobierno y limitaciones a la autonomía; reconoce, al mismo tiempo, darle información a la Secretaria General de Gobierno sobre los trabajos del OEAIP.
- 6) Desde febrero de 2008 (hasta noviembre de este año) no se nombró suplente de quien renunció.
- 7) La crisis no se originó por las funciones de la Comisión; tuvo origen interno.
- 8) Actualmente se habla de la posibilidad de una reforma mayúscula que lo cambiaría de Comisión a Instituto.

E. Sobre el caso Morelos se destaca:

- 1) El periodo más difícil para los consejeros se da por una resolución que los confronta contra el Poder Judicial del Estado.
- 2) Hubo un acuerdo para que cada uno de los tres consejeros fuera presidente; el acuerdo se respetó.

- 3) No hay un procedimiento de selección de personal ni de compras definido.
 - 4) Los consejeros estuvieron unidos ante la adversidad y jurídicamente ganaron todos los conflictos que tuvieron; el verdadero cambio positivo, sin embargo, se da a la par del cambio en el titular del Poder Ejecutivo.
- F. No puede relacionarse la existencia con OEAIP con alguna variación (positiva o negativa) de la entidad en indicadores relacionados con el tema de transparencia o el combate a la corrupción.
- G. A la pregunta ¿de qué depende la efectividad de los OEAIP? la experiencia sugiere cautela respecto al paradigma dominante: se requiere más presupuesto, que tengan facultades coercitivas y que sea autónomo. En todas ellas la cautela encuentra argumento.
- H. Sobre la autonomía, en particular, se explora la diversidad de matices que se encierran en la expresión, encontrando, dentro de la propia autonomía, matices y rangos posibles.

TERCERA PARTE: EL DISEÑO

“No hay razón para suponer que, dentro de un mundo real, los agentes busquen intencionalmente diseños óptimos, o incluso que sean capaces de reconocerlos cuando los vean”

*“Las instituciones y su diseño”
Robert E. Goodin (2003:54)*

Capítulo 5: Consejo General como “eje de la rueda”

Posterior a las aproximaciones hechas tanto al Instituto como a los organismos estatales que lo integran, llega el momento de proponer un diseño.

Dado que no puede ubicarse a nivel internacional un antecedente que oriente sobre la necesidad de la existencia de OEAIP o equivalente y que, derivado del apartado de estudios de casos, podemos decir que la solución dista de ser la mejor, cabría proponer la desaparición de estas instancias para que las funciones que actualmente desarrollan sean asumidas por instancias públicas ya en funciones, tales como tribunales de lo administrativo. La resolución de la Suprema Corte de Justicia en el Caso Querétaro, sin embargo, deja sin materia esta propuesta al señalar que, de acuerdo con la Constitución Federal, deberá existir un organismo especializado y exclusivo en el tema de la transparencia.

La propuesta, entonces, gira en torno al fortalecimiento de las instancias. Este puede lograrse, según se desprende del estudio, de dos aspectos: la atención a procesos y proyectos al interior de los OEAIP y el diseño razonado del Consejo General, autoridad de toma de decisiones de estas instancias.

Para el primero de ellos, la atención a procesos y proyectos, pudieran emplearse herramientas de nueva gestión pública cuya descripción abunda en la literatura del tema. Nos parece, sin embargo, que el “eje de la rueda” en el tema

TERCERA PARTE: EL DISEÑO

“No hay razón para suponer que, dentro de un mundo real, los agentes busquen intencionalmente diseños óptimos, o incluso que sean capaces de reconocerlos cuando los vean”

*“Las instituciones y su diseño”
Robert E. Goodin (2003:54)*

Capítulo 5: Consejo General como “eje de la rueda”

Posterior a las aproximaciones hechas tanto al Instituto como a los organismos estatales que lo integran, llega el momento de proponer un diseño.

Dado que no puede ubicarse a nivel internacional un antecedente que oriente sobre la necesidad de la existencia de OEAIP o equivalente y que, derivado del apartado de estudios de casos, podemos decir que la solución dista de ser la mejor, cabría proponer la desaparición de estas instancias para que las funciones que actualmente desarrollan sean asumidas por instancias públicas ya en funciones, tales como tribunales de lo administrativo. La resolución de la Suprema Corte de Justicia en el Caso Querétaro, sin embargo, deja sin materia esta propuesta al señalar que, de acuerdo con la Constitución Federal, deberá existir un organismo especializado y exclusivo en el tema de la transparencia.

La propuesta, entonces, gira en torno al fortalecimiento de las instancias. Este puede lograrse, según se desprende del estudio, de dos aspectos: la atención a procesos y proyectos al interior de los OEAIP y el diseño razonado del Consejo General, autoridad de toma de decisiones de estas instancias.

Para el primero de ellos, la atención a procesos y proyectos, pudieran emplearse herramientas de nueva gestión pública cuya descripción abunda en la literatura del tema. Nos parece, sin embargo, que el “eje de la rueda” en el tema

debe centrarse más en el segundo de los aspectos, es decir, el diseño del Consejo General pues de ahí se desprenden las decisiones que inciden en la realidad operativa de la organización y cómo es que se coordinan esfuerzos e intereses a nivel institucional.

Cobra aquí especial importancia no perder de vista que, en esta tarea, puede impactarse tanto a la institución como a la organización. Puede impactarse, incluso a ambos, pues al final –tal y como se advirtió desde el principio-, se trata de un solo sistema. Tampoco podemos perder de vista aquello que Offe enunció en su estudio sobre procesos de transición europeos: “El diseñador, si se le considera como tal, inevitablemente será objeto de la sospecha de intentar imponer sus intereses sectoriales o su punto de vista normativo sobre la totalidad de la comunidad y esta mera sospecha por injustificada que pueda ser en ciertos casos, puede invalidar el reconocimiento y el respeto de la nueva institución e impedirle que desarrolle su función⁷⁷” (2003:269).

Pero, ¿qué debemos considerar dentro del diseño institucional, el orgánico o, como aquí le hemos llamado, el orgánico-institucional que deben considerarse dentro de una propuesta?

Dentro del diseño deberán recordarse “entre otras cosas, las siguientes proposiciones:... 1. Los agentes individuales y los grupos persiguen sus respectivos proyectos en un contexto que se encuentra colectivamente restringido... Entre las muy diversas formas que toman tales restricciones, en cierta medida significativa puede decirse que... 2. Tales restricciones toman la forma de instituciones: patrones organizados de normas y papeles socialmente

⁷⁷ Esta situación es la que Goodin identifica como “El Mito del Diseñador Dotado de Intención”, advirtiendo, contrario a lo que Offe propone, que “debe evitarse cuidadosamente en las teorías acerca del diseño institucional [pues] normalmente, no existe un único diseño ni un único diseñador. Simplemente se trata de gran cantidad de intentos localizados de diseño parcial que se superponen entre sí, y cualquier esquematización racional del diseño institucional debe tener en cuenta este hecho. Así, incluso en el terreno de nuestras intervenciones intencionadas, no deberíamos apuntar directamente al diseño de instituciones, sino concentrarnos en el diseño de planes para la construcción de instituciones, los cuales deberán tener adecuadamente en cuenta la multiplicidad de diseñadores y la naturaleza inevitablemente mezclada de sus intervenciones intencionales en el proceso de diseño” (Goodin; 2003:46).

construidos así como conductas socialmente prescritas que se esperan de quienes desempeñan tales papeles, los cuales son creados y recreados con el correr del tiempo... Además, 3. Por estrictas que sean, esas restricciones resultan, sin embargo, ventajosas en otros diversos aspectos para los individuos y los grupos en lo que hace la consecución de sus proyectos más particulares... Esto resulta verdadero en muchos aspectos, pero en parte lo es porque... 4. Los mismos factores contextuales que restringen las acciones de los individuos y del grupo moldean también los deseos, preferencias y motivaciones de esos mismos agentes individuales o grupales.... Profundizando en la naturaleza de estas restricciones, es posible al menos afirmar lo siguiente: 5. Tales restricciones tienen, distintivamente, raíces históricas, como artefactos residuales de las acciones y elecciones del pasado; y... 6. Tales restricciones encarnan, preservan e imparten recursos de poder diferenciales con respecto a los distintos individuos y grupos... En conclusión, sin embargo... 7 La acción individual y grupal, por muy restringida por el contexto y moldeada socialmente que esté, constituye la fuerza motriz que guía la vida social.” (Goodin; 2003:35-36)

Philip Pettit, por su parte dice “... observo tres supuestos que están vinculados con el proyecto del diseño institucional. 1. La conducta de los individuos dentro de la sociedad –su conducta individual, su conducta en tanto agentes de cuerpos corporativos y su conducta en funciones oficiales- es sensible a las oportunidades y los incentivos que están disponibles por efecto de su situación social, al igual que resulta sensible a otros factores (por ejemplo, los valores, representaciones y modalidades discursivas que heredan, en gran medida, de su trasfondo social)... 2. Las oportunidades e incentivos asociados a determinada situación social, a menudo, pueden ser modificados –es decir, pueden ser institucionalmente diseñados- de manera tal que se produzca una variación de la conducta agregada de los individuos... 3. Existen algunos criterios de evaluación, de aceptación relativamente amplia, para determinar que ciertos patrones agregados de conducta resultan más deseables que otros y que, por consiguiente, puede resultar atractivo promoverlos mediante la modificación de

las oportunidades o incentivos para los agentes pertinentes; es decir, intentar un diseño institucional a fin de que se establezcan tales patrones” (2003:77).

Bajo la advertencia de que no podemos decir que alguno “estos principios de diseño institucional resulta inobjetable o sacrosanto” (2003:63), Goodin encuentra los siguientes: 1. La “solidez: Las instituciones deben tener la capacidad de adaptarse a nuevas situaciones, y no resultar inelásticas y fáciles de desmoronar. No obstante, [2] deben adaptarse a las nuevas situaciones sólo de manera que resulten adecuadas a sus aspectos novedosos pertinentes; deben cambiar fundamentalmente sólo en los casos en que se produzca cierto cambio fundamental en el universo fáctico o evaluativo, y deben sufrir únicamente adaptaciones superficiales a las nuevas circunstancias cuando no sea así... [y, 3.] el deseo de la variabilidad... debemos alentar la experimentación con estructuras diferentes en lugares distintos; y debemos, además, alentar la reflexión acerca de las lecciones de otros y la disposición a aceptar tales lecciones cuando resulten adecuadas” (Goodin 2003;60-63).

Podemos agregar a los anteriores principios las características de “la estabilidad y la predictibilidad mismas representan, en gran medida, precisamente a razón por la que valoramos los patrones institucionalizados y lo que resulta valioso de ellos” (Goodin; 2003:39).

Para Pettit, dentro del diseño más que principios lo que hay son instrumentos: sanciones positivas (recompensas) o sanciones negativas (penas) (Pettit; 2003:78-79). Además, continúa Pettit, el diseñador “cuenta [para modificar oportunidades e incentivos] con un segundo tipo de control que no está tan ampliamente reconocido. Éste es el filtro o selección... Un filtro concebido por un diseñador opera sobre el conjunto de agentes u opciones. Su propósito es asegurar que determinados agentes puedan realizar determinadas elecciones, y no otras, o que en una determinada elección estén disponibles algunas opciones y no otras” (Pettit; 2003:80).

Otro es el camino propuesto por Kenneth Shepsle, quien al analizar los acuerdos probables y su necesidad de realizar un análisis teórico, identifica los los siguientes elementos:] [1] Los *atributos* son aquellos recursos que, al menos

en algunos estados, afectan los resultados... [2] las *oportunidades* son las ocasiones en las cuales un agente puede poner en juego sus atributos... [3] las *preferencias* son, en fin, preferencias. Caracterizan las evaluaciones que hace el agente con respecto a los resultados... [4, el resultado del acuerdo político] depende de las *creencias* del agente con respecto a lo que sucederá cuando sus atributos hayan sido dispuestos de determinada manera” (Shepsle: 2003:284-285). En ocasiones, agrega, “dentro de una situación particular de negociación de acuerdos, cada agente se preocupa, no solo del resultado del acuerdo propuesto, sino también acerca de un activo clave que incide sobre su capacidad de concretar otros en el futuro, es decir, [5] la *reputación* del agente. (Shepsle; 2003:286)

El conjunto de recomendaciones aquí propuesto se ubica conceptualmente, como política pública, dentro de los modelos del nuevo institucionalismo sociológico que Goodin así refiere: “En la sociología, el institucionalismo clásico se concentraba en las maneras en las cuales las entidades colectivas –las familias, las profesiones, Iglesia, la escuela, el Estado- crean y construyen instituciones que, a su vez, moldean a los individuos. El nuevo institucionalismo se concentra, quizá con mayor modestia, en cómo afecta a las preferencias y posibilidades del individuo el hecho de encontrarse enraizado en tales entes colectivos” (2003;20). Toda vez que no se opta por un solo conjunto de principios de los que se enunciaron, la propuesta basada en el fortalecimiento de los OEAIP y de la Institución Transparencia es de naturaleza ecléctica.

Para explicar la base del nuevo institucionalismo, Goodin hace referencia de las dos ramas principales del institucionalismo clásico: “La primera [de las ramas] ofrece a la “estructura” como variable explicativa clave y supone que una elucidación lo suficientemente rica y elaborada de las maneras en las cuales las estructuras moldean los resultados sociales pueden, en principio, brindar una explicación absolutamente integral. La segunda rama considera que lo central es la “agencia” y supone que una interpretación lo suficientemente rica y elaborada de las maneras en las que los agentes actúan e interactúan puede, en principio, ofrecer una explicación absolutamente completa de los resultados sociales”

(Goodin; 2003:32). Y agrega que este “nuevo institucionalismo puede considerarse como nada más (y nada menos) que el reconocimiento de combinar la agencia y la estructura dentro de una explicación de los resultados es plausiblemente completa” (Goodin; 2003:33)

No solo en el campo de la Institución; en lo que refiere la organización deben considerarse las prácticas gerenciales que “interactúan con situaciones que son comprendidas por los actores involucrados como problemas y no como condiciones; es decir, como situaciones sociales u organizativas que no son satisfactorias, que exigen un cambio y en las que dicho cambio es posible mediante la política pública o la intervención gerencial... En segundo lugar, consideramos que las prácticas gerenciales se orientan hacia la generación de resultados públicamente valiosos... asumimos la perspectiva de Moore (1998) [se crea] valor público cuando generan soluciones que efectivamente resuelven problemas importantes para determinados usuarios directos, a la vez que responden a las aspiraciones y valoraciones de la ciudadanía, generalmente procesadas mediante un sistema de deliberación política... En tercer lugar, consideramos las prácticas gerenciales como procesos... secuencia de acciones que se desarrollan en el tiempo y en un contexto dado (Barzelay y Cortázar; 2004:9).

Sin embargo, ahora más que antes, se identifica la dificultad de querer abordar Institución y Organización por separado, al pretender proponer una propuesta integral. Además, “las estructuras de organización formal surgen en contextos muy institucionalizados. Se crean profesiones, políticas y programas junto con los productos y servicios que se supone deben producir racionalmente... esto lleva a que las organizaciones incorporen las prácticas y procedimientos definidos por los conceptos racionalizados prevalecientes del trabajo organizacional e institucional en la sociedad. Las organizaciones que lo hacen aumentan su legitimidad y sus perspectivas de supervivencia, independientemente de la eficacia inmediata de las prácticas y procedimientos adquiridos” (Meyer y Rowan 1999:79).

En la realización de la propuesta basada en la experiencia se consideraron los riesgos en los que el diseñador puede incurrir. Offe así lo enuncia:

Primero, respecto a la intensidad del cambio a proponerse, “Las reformas institucionales demasiado rápidas y demasiado amplias pueden con facilidad exigir un apoyo excesivo por parte de aquellos que se ven afectadas por ellas, o frustrar las expectativas generadas por el proceso de reforma mismo, en el sentido de que una rápida transformación significa también un rápido éxito”. (Offe; 2003:270); y

Segundo, el “doble impedimento de Offe”, explicado de la siguiente manera: “Las instituciones “diseñadas” adolecen de un doble impedimento: tienen un arquitecto [hiperracionalidad] y son sucesoras [el peso del largo brazo de las predecesoras]. Es posible llegar a dos conclusiones... En lo que respecta a la primera de estas deficiencias, la situación ideal para la “fundación” de instituciones parece ser aquella en la cual no es necesaria ningún *diseño* explícito, sino que existe una rica vegetación de patrones institucionales heredados que ya gozan de la adhesión de los actores pertinentes, una adhesión que puede cultivarse aún más a través de una actividad que ha sido descrita como “jardinería institucional”. Sin embargo, en lo que respecta a la segunda... debe llegarse a la conclusión exactamente opuesta: cuanto más se conforme la situación a una concepción de una *tabula rasa*, más pronta y fácilmente ganará el conjunto de instituciones de reciente diseño la lealtad de los votantes y podrá desarrollar sus funciones benéficas últimas.” (Offe; 2003:274).

Fortalecer desde la experiencia: propuesta de seis factores sustanciales para el diseño

Una vez hecho el recorrido, se propone fortalecer desde la experiencia, aprender del error.

Como puede verse en los casos estudiados, la administración en sí no es un punto fuerte de los OEAIP. Esto, además de poderse resolver en el mediano plazo dentro del un esquema de Auditorías Superiores, puede ser reforzado con la aplicación de herramientas de la corriente denominada Nueva Gestión Pública

que, por ser ampliamente abordado en espacios especializados para el efecto, omitimos en los fines de este estudio.

Se considera, por otra parte, que la pieza clave de la solución propuesta se centra en el Consejo General del OEAIP. Es, esta instancia, donde las decisiones se toman. Desde el análisis de Goodin, “tener un puesto dentro de estas instituciones, o tenerlas bajo control, le otorga a determinadas personas una mayor capacidad para imponer al mundo su voluntad, a expensas de que otros carezcan de acceso a tales recursos de poder institucionalizado. Era éste el eje de análisis del institucionalismo clásico acerca de la política, los partidos y los grupos de presión... Continúa siendo una cuestión clave para los analistas del nuevo institucionalismo” (2003;31)

Se identifican y explican los seis factores sustanciales del diseño, partiendo de la experiencia, debieran considerarse para el fortalecimiento de los OEAIP.

Es importante señalar que no es posible hacer una única propuesta que sea asimilable por cada entidad y las propuestas aquí vertidas tendrían que valorarse de acuerdo con las necesidades e intereses de los diseñadores

1) Incentivos y filtros para el ingreso de los integrantes del Consejo General

Se propone:

- Que dentro del filtro de requisitos de elegibilidad no se excluya a aquellos quienes recientemente desempeñaron algún encargo dentro de la administración pública
- Que la instancia superior de decisión esté conformada por cinco personas
- Que el proceso esté conformado por al menos dos etapas, presentándose en la primera la intervención de más de dos de los poderes estatales u organismos autónomos para un primer filtro y, la segunda, la insaculación

Lo anterior se soporta en las siguientes reflexiones y argumentos:

¿Qué motiva el querer ser consejero o comisionado de un OEAIP? Haciendo a un lado la obvia motivación que significaría la obtención de un pago por la realización de un trabajo, es altamente probable que la razón principal gire en torno al prestigio personal, el ser parte de un esfuerzo que lucha en contra de la “opacidad natural” del régimen, la “reputación del agente” como le llama Shepsle.

Actualmente, para pertenecer a la instancia superior de decisión, entre otros aspectos, no podrá tenerse un pasado reciente dentro de la administración pública. El diseño predominante, pareciera basarse –de manera inconsciente tal vez-, en la premisa de la reputación del agente. En este esquema se estaría reforzando una de las ideas con las que la presente investigación partió: la dicotomía de buenos contra malos.

Un contrargumento a esta afirmación podría ser el conflicto de intereses que una reciente estancia en la función pública pudiera acarrear al momento de resolver algún recurso sobre la publicidad o no de cierta información; esta construcción es endeble si consideramos que, dado el caso de existir un conflicto de intereses, éste pudiese ser resuelto por el propio agente excusándose del conocimiento del asunto tal y como sucede en las instancias jurisdiccionales.

Concediendo que el citado sea el incentivo para buscar participar sea la reputación del agente y que sobre esto nada puede hacerse, la atención debe centrarse en los filtros que, de alguna manera, ya comenzamos a abordar.

“En el caso del diseño institucional ideal, los filtros que operan sobre los individuos tienen el efecto de atraer hacia determinadas tareas a aquellos individuos que tienen más probabilidad de conducirse de una manera que resulte socialmente valiosa... los procedimientos de designación, recusación y llamado a concurso, así como los requisitos y las restricciones para ser nombrado en un puesto público son algunos ejemplos.” (Pettit; 2003:80)

Considero necesario asumir una postura crítica respecto al filtro que impide a servidores públicos recientemente en funciones no puedan pertenecer a la instancia superior de decisión.

En el actual estado organizacional, con el filtro identificado, identifico tres situaciones indeseables: la consolidación de un cuerpo élite de funcionarios

especializados en organismos autónomos, el desaprovechamiento de la experiencia que se requiere para resolver sobre asuntos inherentes a la materia y la simulación como consecuencia de la ignorancia sobre la cosa pública.

Por consolidación de un cuerpo élite de funcionarios especializados en organismos autónomos entiendo la identificación de un nicho laboral para aquellos que, por alguna circunstancia, ya pertenecieron o pertenecen a un empleo público en una instancia que no depende del Ejecutivo, cambiando de un organismo a otro. Esto ya se presenta pudiéndose identificar una migración de funcionarios electorales locales a OEAIP (lo que sucede a nivel federal no es materia de la presente investigación). ¿Es esto necesariamente malo? Me parece que calificarlo de esta manera sería poco objetivo pero cabe la pregunta de si esta migración es motivada por el descubrimiento de una vocación por el tema de la transparencia o solo obedece al factor del prestigio del agente.

Al hablar de un desaprovechamiento me refiero a que el cumplimiento a detalle de las diferentes legislaciones estatales en materia de transparencia requiere de un conocimiento profundo. A nivel estatal, por la heterogeneidad en la gama de instancias públicas obligadas, este conocimiento además de profundo debe ser altamente diverso. ¿Quién mejor que alguien que conozca de cerca la realidad administrativa? En el estado actual, el incentivo facilita la participación de personas ajenas (y hasta antagónicas) de la administración lo que estará generando improvisación en el actuar y una tensión innecesaria y que aporta poco al tema.

Como consecuencia de lo anterior, el modelo actual es tierra fértil para la simulación. Cuando al frente de los OEAIP se encuentran estas personas ajenas y/o antagónicas que desconocen la realidad de la administración pública ¿a quién recurrirán cuando tienen dudas?

Hay ciertas características y momentos que deben considerarse. "...los filtros pueden aplicarse tanto sobre las opciones como sobre los agentes, incluyéndolos o excluyéndolos de la lista de alternativas disponibles" (Pettit; 2003: 83). La prestación de un servicio público recientemente, me parece, no debe excluir.

Respecto al número de personas que deben integrar la instancia superior de decisión, dado que la experiencia nos ha mostrado que entre tres es sencillo puedan darse acuerdos que les beneficien a ellos y no a la organización ni al tema, se propone el siguiente número impar: 5.

Ahora bien, el tema no es tanto el número como sí lo es el perfil de quién ingresa.

Para el caso de los perfiles de quienes integran al Consejo General un camino sería el basarse en la tipología del “hombre político” que plantea Lasswell (citado por Parsons; 2007:367) donde se identifican al 1) agitador, que da un alto valor a la reacción del público, 2) el administrador, que da un alto valor a la coordinación de efecto en una actividad continua y, 3) al teórico, que da un alto valor a la abstracción. Una combinación de estos perfiles, el intento al menos, podría generar una estructura equilibrada. En la convivencia de los tres tipos podría encontrarse un equilibrio.

Esta aproximación, sin embargo, plantea al menos dos situaciones limitantes que afectarían en el momento de su implantación: primero, supone un proceso de designación lo suficientemente técnico como para que la identificación del perfil sea precisa; segundo, da como un hecho que la integración de la instancia superior de decisión está conformada por tres personas.

Sobre el primero de ellos, no es claro si pudiera alguna instancia o instancias desarrollar un proceso no-político. No podemos dar como un hecho que una conformación de tres es la que mejor resultados promueve. Y, ya se enunció, la propuesta no sigue ese sentido.

De la experiencia puede deducirse que el mejor proceso para la designación es aquél que considera etapas sucesivas y donde intervienen más de dos de los poderes estatales u organismos autónomos a manera de un primer filtro. Este proceso deberá detonarse a través de una convocatoria pública y deberá integrar el examen de conocimientos técnicos en el tema. Esto permitiría una precalificación.

Una situación de riesgo identificada a lo largo del estudio ha sido la *partidización* de la decisión por la que la designación se da. En este sentido, y sólo

posterior a la validación de conocimientos técnicos del tema, la insaculación de los aspirantes precalificados parece ser una opción viable.

Considero, sin embargo, que la efectividad del proceso de designación tiene íntima relación con los dos factores sustanciales que a continuación se describen.

2) Existencia o no de su reelección;

Se propone:

- La posibilidad de la reelección como consejero o comisionado
- Que dicha posibilidad no esté sujeta a una decisión que involucre a partidos políticos o un solo poder

Lo anterior con base en las siguientes reflexiones y argumentos:

Ya lo enunciamos líneas arriba. Es, sin embargo propio recordar la explicación que hace Maurice Duverger (1983:246) sobre la “ley de bronce de la oligarquía”, desarrollada por Robert Michels: “cualquiera que sean los procedimientos de designación de las autoridades, aún cuando este procedimiento sea democrático, aunque se renueven en intervalos regulares, los dirigentes en los diferentes niveles tenderían a perpetuarse en el poder, a designar de hecho un sucesor por una especie de cooptación; la elección formal no es más que una ratificación. De este modo, todas las organizaciones... [tienden a darse] una estructura oligárquica de hecho, incluso si su estructura oficial es democrática”.

La reelección puede considerarse como la oportunidad de fortalecer al organismo a través del aprovechamiento de la experiencia; es, sin embargo un incentivo perverso para quererse mantener dentro del organismo sin importar lo que deba hacerse.

La recomendación es no permitir la reelección inmediata o, de ser el caso de querer hacerlo, es necesario plantear un mecanismo en donde la decisión no dependa de una sola instancia política, como los Congresos Estatales, por ejemplo.

La ausencia de los partidos políticos en la decisión de la reelección evidentemente permite que el consejero o comisionado interesado en continuar su

periodo encuentre fuera del Congreso (de manera directa y de manera indirecta del Ejecutivo del Estado) el incentivo para hacerlo.

En ausencia de la figura del Congreso (o del Ejecutivo) ¿cómo podría implantarse un mecanismo de reelección? Dos son las opciones: uno interno y el otro externo. Por mecanismo interno entiendo la decisión de los propios compañeros consejeros o comisionados quienes sean los que definan la posibilidad de la continuación del encargo; éste mecanismo parte de la consideración de honorabilidad de los integrantes de Consejo siendo que el problema se presenta cuando esto genere pactos entre ellos que no tengan relación con los fines de la instancia.

En este panorama, el mecanismo externo es el que más ventajas parece ofrecer. En este sentido, la decisión deberá recaer en una pluralidad de actores dándosele la participación a instancias ya establecidas como poderes públicos. No puede recomendarse, en lo general, abrir esta posibilidad a la sociedad civil dado el precario estado en organización que esta se encuentra a nivel nacional.

3) Incentivos para su promoción al interior del Consejo General o posterior a su periodo

Se propone:

- No exista diferenciación en la compensación económica entre comisionados o consejeros
- Se traslade la representación legal del organismo del presidente a la Dirección General o Secretaría Ejecutiva
- No se permita la inclusión de los comisionados o consejeros dentro de la administración pública dentro del periodo de gobierno en el que terminan su encargo

Lo anterior con base en las siguientes reflexiones y argumentos:

¿Qué significa ser presidente? Cualquier que haya sido la respuesta, ninguna parece sugerir que significa poder. Porque no significa esto y, por el contrario, de

hecho ha colocado a las personas en una posición de vulnerabilidad con respecto a sus pares.

En el actual esquema, la presidencia es de “membrete”. Prácticamente no hay una decisión que pueda tomarse de manera personal, pues todo debe proponerse y acordarse con el Pleno. La única diferencia real es la representación legal y la responsabilidad financiera de la institución, particularmente respecto al ejercicio del gasto.

Estando así las cosas, debieran intentarse mecanismos de representación legal y ejercicio del gasto sin utilizar la palabra “presidente”. En Coahuila, por ejemplo, sin necesidad de hacerlo los dos Consejeros siempre se califican como “Propietarios”. Es como si quisieran tener un equivalente al “Presidente” de uno de ellos. Recuérdense al interaccionismo simbólico de Blumer.

La diferenciación en la compensación económica es vista por alguno de los entrevistados como benéfica y necesaria aunque no sea cuantiosa: es una especie de, nuevamente, símbolo, que permite no olvidar quien es la representación dentro de la cabeza.

Sin embargo, encuentro en esta diferenciación un factor adicional que se suma a la “manzana de la discordia”, restando más de lo que pudiera sumar. Un esquema de diferenciación en la percepción sería entendible si y solo si se aceptara a la par de una diferenciación de funciones en una manera mucho más amplia a la mera representación legal del OEAIP.

Manteniendo la idea de la igualdad entre consejeros o comisionados, se considera oportuno trasladar la representación legal del OEAIP a la persona del director general o secretario ejecutivo, quien sólo podrá ejercerla dentro de los términos y consideraciones del máximo órgano de decisión.

Hacia el exterior, deberán encontrarse mecanismos que inhiban comprometer las resoluciones actuales. Una propuesta es impedir, desde la leyes aplicables para los servidores públicos filtros para que al menos durante la administración del Ejecutivo en la que los Consejeros terminen su periodo, no puedan ellos ocupar cargo alguno. Eso, parece, pudiera desincentivar “comerciar” con el puesto.

Tal y como actualmente existen filtros para aquellos funcionarios que quisieran pertenecer a los OEAIP, considero pertinente la existencia de filtros, dentro de la leyes orgánicas de las administraciones estatales o equivalentes, a fin de que los consejeros o comisionados no puedan ocupar un puesto dentro de la administración dentro del periodo de gobierno en el que termina su encargo.

Este esquema refuerza la necesidad de la reelección y desincentiva la búsqueda de acuerdos al exterior.

4) Factores que inciden en la permanencia de los integrantes del Consejo General

Se propone:

- Fortalecer el esquema de servicio civil de carrera o equivalente
- Existencia de organismo profesional interno de vigilancia y disciplina
- Posibilidad de integrar una figura externa consultiva

Lo anterior con base en las siguientes reflexiones y argumentos:

En casos como Coahuila, la posibilidad de ignorar el esquema pactado de servicio civil de carrera terminó una presidencia; en Morelos, por el contrario, su inexistencia parece no afectar en demasía. ¿Qué debe hacerse?

Debe, el Consejo, en su propio bien fortalecer el servicio civil de carrera. La experiencia ha mostrado que tener un esquema arbitrario y a voluntad para la contratación del personal del OEAIP promueve la creación de grupos internos que, después, sirven como capital político para negociar resoluciones de todo tipo al interior de los Consejo Generales.

La discrecionalidad como regla para el ingreso de personal propicia el fortalecimiento políticos de quien decide, en caso de que la última palabra se sea unipersonal, o la negociación necesaria cuando intervienen más de uno debe intervenir. En los dos casos se está frente a una situación de poder.

Dentro de la conformación interna de equipo de trabajo, con base en el trabajo de Goodin se puede apuntar que “Cuando los agentes intencionales no

pueden ejercer su voluntad directamente, comienzan a buscar maneras de hacerlo indirectamente” (2003:47).

Sobre el particular, Ostrom señala que “no se cuenta con una teoría... bien desarrollada y generalmente aceptada que proporcione una explicación coherente de cómo un conjunto de causantes, enfrentados a un problema de acción colectiva, resolverán 1) la provisión de un nuevo conjunto de instituciones, 2) el establecimiento de compromisos creíbles, 3) la supervisión mutua... Sobre el primero de ellos, basándose en Robert Bates, Ostrom afirma que “los participantes prefieren un conjunto de reglas que les proporcionen los resultados más ventajosos. Aunque todos preferirían una nueva institución que les permitiera coordinar sus actividades... es muy probable que surja un desacuerdo fundamental entre los participantes en relación con las instituciones que eligen” (2000:82).

Sobre el segundo, Ostrom dice que “una solución teórica al problema del compromiso creíble... es la coerción externa”, pero añade, “el asunto inmediato es que un grupo autoorganizado debe resolver el problema del compromiso sin un agente externo que lo haga cumplir” (2000:82).

Pero no solo el ingreso sino la permanencia del personal es un aspecto clave. La existencia de instancias internas de vigilancia, supervisión o disciplina al interior de los OEAIP o es relativamente pequeña o su subordinación dificulta su acción. Cabe la pregunta ¿requerirían organismos tan pequeños en número, como lo son los OEAIP, la existencia de estas instancias? La experiencia parece mostrar que así es.

Un camino poco explorado en la actualidad es la de una figura, a manera de consejo consultivo externo quien sea la figura de vigilancia y disciplina. ¿El inconveniente? Que tendrá que observarse con detenimiento cuál será su conformación, función y el peso de sus decisiones para no comenzar la cadena de “quien vigila al vigilante”.

5) Limitantes e inhibidores de la toma de decisiones

Se propone:

- Que los integrantes de la instancia superior de toma de decisiones no intervenga, por derecho o por hecho, en la contratación de personal
- Que las decisiones administrativas sean tomadas por la Dirección General o Secretaría Ejecutiva.
- Que los procesos de adquisiciones recaigan en un comité que se ajuste a las leyes estatales, sea auxiliado por instancias públicas especializadas o sean supervisados por una instancia privada

Lo anterior con base en las siguientes reflexiones y argumentos:

En los casos estudiados, la insistencia de los consejeros o comisionados por operar ha provocado que, en símil, “se pierda un buen general sin que se gane un buen soldado”.

Las funciones del consejo deben ser estratégicas en lo administrativo, nunca tácticas u operativas.

Parsons habla de Janis y su obra *Groupthink* en los siguientes términos: “... plantea [Janis] que debido a que los miembros de un grupo son leales a la perspectiva o interpretación colectiva de la información, el consenso ciega a los tomadores de decisiones a las realidades. Las presiones para coincidir con el pensamiento del grupo, opuesto a lo que otros piensan, puede acabar, como lo demuestra la Bahía de Cochinos, en una interpretación absolutamente equivocada de las señales: el fracaso perfecto” (2007:370-371).

Comentando sobre lo dicho por John Harsanyi, Pettit explica los contenidos de la teoría de la elección racional diciendo que “La conducta de los individuos puede explicarse, en gran medida, en función de dos intereses dominantes: el beneficio económico y la aceptación social” (Pettit; 2003:85)

Va de la mano con la anterior de las propuestas pues, en la medida en que pueden desincentivarse la creación de grupos al interior, puede mantenerse la fortaleza institucional.

Por lo anterior es que se considera necesario el fortalecimiento de la instancia ejecutiva al interior de los OEAIP (dirección general o secretaría

ejecutiva), con el fin de que la instancia superior de toma de decisiones pueda concentrarse en el desarrollo de las funciones sustantivas de la instancia.

Una importante área de oportunidad para transparentar a los OEAIP (buscando su fortalecimiento) se encuentra en el procedimiento a seguirse al momento de realizar compras por montos iguales o superiores por los que en el Ejecutivo se requeriría una licitación.

En los estados, sobretodo en aquéllos donde el OEAIP goza de autonomía, los procesos de compra requieren de un estudio a fondo. Al ser autónomos algunos consideran que el proceso seguido, por ejemplo, por el Ejecutivo no es replicable total o parcialmente incitando la creación de procedimientos *ad hoc*, bajo un esquema de experiencia limitada y propiciando la indefensión de los probable proveedores.

En este sentido debe apuntarse que la creación de comités de adquisiciones no es sencillo si consideramos las limitantes en número de servidores públicos, experiencia y ocasiones en las que el ejercicio se necesita. Se ha considerado necesario, sin embargo hacer mención de esta realidad dentro de los limitantes e inhibidores del proceso.

6) Mecanismos internos y externos de control y vigilancia.

Se propone:

- La existencia por Ley de una instancia interna de control
- Que sea obligatoria la publicación, a inicio de año, de los programas y metas

Lo anterior con base en las siguientes reflexiones y argumentos:

Hall apunta que “si se cree que los miembros son capaces de ejercer un juicio excelente y autocontrol, la formalización será baja; si se les ve como incapaces de tomar sus propias decisiones y requerir de un gran número de reglas para guiar su comportamiento, la formalización será grande” (1996:70)

Debe fortalecerse, desde las Legislaturas locales, a las entidades fiscalizadoras de los OEAIP. Esto, en la doctrina, puede encontrarse tanto en las

estrategias basadas en la desviación, como en las estrategias centradas en el cumplimiento.

“La manera de implementar la estrategia centrada en la desviación sería identificar el motivador que se necesita para cada individuo –suponiendo que exista- y asegurarse de que esté en vigor... este enfoque personalizado no resultará viable en nuestro mundo, ya que no es posible tener sanciones diferentes para diferentes individuos... [entonces] deberíamos considerar que el individuo es perfectamente egoísta y establecer sanciones que aseguren, como mínimo, que si tal individuo es culpable de una desviación, la sanción será suficiente para que se arrepienta de haberla cometido” (Pettit; 2003:96)

Por la claridad con la cual se exponen, lo más relevante del pensamiento del Pettit, reflejado en 5 efectos sobre las medidas contrarias a la desviación, son transcritas en los siguientes párrafos:

Pettit dice que la estrategia centrada en la desviación “está sujeta a dos dificultades principales... [primero, el] desafío inmemorial: “*Quis custodiet costodes?*”; “¿Quién nos guarda de los guardianes?”... en especial, ¿quién nos protegerá de guardianes que han recibido un poder tan grande para sancionar y persuadir?... [; segundo] está implícita en tres proposiciones... 1. Aun de no existir sanciones extremas, centradas en la desviación, muchos agentes respetarán los patrones de conducta pertinentes sobre la base de un régimen de deliberación no egocéntrico. El cumplimiento les permite quedar en una posición lo suficientemente buena como para no encender una luz de alerta ni, por tanto, activar una reconsideración egocéntrica respecto de la conducta. 2. Un régimen egocéntrico de deliberación tendría menos probabilidades de generar el mismo nivel de cumplimiento entre los agentes pertinentes, incluso en presencia de sanciones centradas en las desviaciones. 3. La introducción de sanciones centradas en la desviación tendería a hacer que los agentes cambiaran su modalidad de deliberación no egocéntrica por una egocéntrica. Conclusión: la introducción de sanciones centradas en la desviación tiene probabilidades de hacer más mal que bien”. (Pettit: 2003:97).

El tercer efecto es enunciado por Pettit de la siguiente manera: “Otra posibilidad es que las sanciones centradas en la desviación no eliminen o desplacen a los pensamientos no egocéntricos, sino que los vuelvan menos convincentes” (2003:100). Finalmente, el cuarto efecto de las sanciones centradas en la desviación es que “desvía la atención de los agentes hacia la accesibilidad de la opción de desertar... [quinto efecto] es el efecto de señal, por el cual los agentes cumplidores descubren, cuando se establecen sanciones centradas en la desviación, que hay otros que no lo son o que, al menos, no han cumplido en la misma medida. Esta información socavará por sí misma el cumplimiento de la medida” (Pettit; 2003:101).

Otra alternativa es la denominada *estrategia centrada en el cumplimiento*, que por su parte, tiene tres principios: “El primer principio establece que, en el diseño institucional, debemos concentrarnos en las posibilidades de establecer filtros antes de explorar las sanciones... el mecanismo de filtro más comúnmente reconocido es el que se centra en el agente y tiene el propósito de eliminar a determinados individuos de un marco dado... La segunda posibilidad de selección consiste en trabajar sobre las opciones disponibles en lugar de centrarse en los agentes. Este tipo de mecanismo de filtro puede funcionar a través de un organismo de financiamiento o de admisión; por la acción de normas o criterios de elegibilidad o bien una serie de maneras menos obvias [comités de ética, por ejemplo]... [el] segundo principio: sancionar, pero de una manera deliberativamente (sic) alentadora... [que] son aquellas que tienden a reforzar el tipo de hábitos deliberativos que constituyen o producen la conducta deseada... [el] tercer principio: sanciones estructurales para lidiar con los ocasionales canallas... la idea es que las sanciones, en especial las penas, puedan diseñarse dentro de una escala progresiva. En el nivel más bajo encontramos las sanciones que se aplican a todos y que alimentan idealmente la deliberación. Si las sanciones de ese nivel resultan incapaces de mantener a alguien en la senda correcta se recurre a sanciones de un nivel superior, más estricto” (Pettit 104-113).

¿Puede subsistir la Institución sin organizaciones?

Aunque su viabilidad está ahora limitada por la resolución de la Suprema Corte de Justicia en el caso Querétaro ¿valdría la pena explorar alguna opción donde no existieran los OEAIP? La pregunta no resulta ociosa al considerar, producto de la experiencia internacional, que su existencia no es indispensable y que, por el contrario, una existencia vulnerable como la hasta ahora vista y descrita comprometen el tema al minar la creencia y la participación ciudadana.

¿Puede existir la Institución sin organizaciones? La respuesta es sí. Partiendo de esta idea, quedaría por explorar cómo esto podría ser posible. Tras la reflexión, dos son las posibilidades: el fortalecimiento de una instancia federal y la asimilación, dentro de los estados, de las funciones hasta ahora desempeñadas por los OEAIP.

El primero significaría la transformación del IFAI en organismo constitucional autónomo, rector del tema a nivel nacional con representación en los estados⁷⁸.

⁷⁸ En una iniciativa de reforma constitucional presentada en el 2004 en el Senado, se propuso la siguiente adición al artículo sexto constitucional:

“Artículo 6º.- La manifestación de las ideas....

En lo que hace a la vertiente de éste último derecho, denominada como derecho de acceso a la información, un organismo público autónomo será responsable de garantizar su ejercicio, vigilar el cumplimiento de la ley, de las obligaciones de transparencia, proteger los datos personales y resolver las controversias que se susciten entre los sujetos obligados y los solicitantes.

El organismo se denominará Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y será la autoridad competente en la materia. En la interpretación y aplicación de la legalidad deberán privilegiarse los principios de publicidad y de interés público para conocer la información en posesión de los sujetos obligados, sin detrimento de la protección de los datos de las personas físicas.

Como organismo constitucional, tiene personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía en sus funciones, administración y presupuesto. Anualmente deberá enviar un informe de su gestión al Senado, que deberá estar precedido de informes trimestrales. Su consejero presidente deberá comparecer ante la comisión legislativa correspondiente y el Pleno del Senado emitirá un dictamen anual que recoja la evaluación del desempeño del instituto.

EL Instituto Federal de Acceso a la Información Pública será dirigido por un Consejo General, que será su órgano superior de dirección y se integrará por un consejero presidente y cuatro consejeros, que serán elegidos sucesivamente, con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o, en sus recesos, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, con la misma votación calificada, a propuesta del Titular del Poder Ejecutivo Federal. El Senado conocerá y aprobará las licencias, renunciaciones y sustituciones de los consejeros.

Los ciudadanos a que se refiere el párrafo anterior, deberán reunir los requisitos de elegibilidad establecidos en la ley aplicable y durarán en su cargo siete años, al término de los

Para la segunda de las posibilidades, se requeriría que la función jurisdiccional que desempeña el OEAIIP fuese asimilada por el Poder Judicial y la promoción del derecho estuviera bajo la tutela de Universidades o el tercer sector bajo el principio de subsidiaridad elaborado por Etzioni⁷⁹.

Temas y preguntas detonantes de futuras investigaciones

Los recursos, pero sobretodo el tiempo son factores limitantes.

La experiencia acumulada por parte de los OEAIIP debe ser considerado, por sus características, como un laboratorio social donde puede aprenderse y reflexionarse sobre el tema de la organización y la institución. A lo largo de la presente investigación se han generado preguntas y líneas temáticas que servirían en futuras investigación y que menciono a continuación:

1. Sobre los factores sustanciales para el diseño, producto de esta investigación ¿es posible hablar de un gradiente, es decir, diferentes supuestos que limiten o promuevan incidencia, gobernabilidad, eficiencia, eficacia?

cuales podrán ser ratificados por un periodo de siete años más. No podrán, en ningún caso, aceptar o desempeñar empleo o cargo en la Federación, los Estados y el Distrito Federal, o de particulares, salvo que se trate de actividades y cargos no remunerados en asociaciones científicas, docentes, culturales, de beneficencia y no lucrativas.

Las resoluciones del instituto serán obligatorias y definitivas para todos los poderes del Estado y sujetos obligados por la ley. Los particulares podrán recurrirlas por la vía judicial. Con información de <http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/?sesion=2004/06/09/1&documento=38>

⁷⁹ Etzioni, se preguntó, en 1994, cómo podía decidirse cuáles actividades debían asumir qué nivel de la sociedad. La respuesta la encontró en el principio de subsidiaridad, “según el cual la responsabilidad de toda situación pertenece, primero, a aquellos que están más cerca del problema. Sólo en el caso de que el individuo no pueda encontrar una solución la responsabilidad pasará a la familia. Sólo en el caso de que la familia no pueda resolver la situación participará la comunidad. Sólo en el caso de que el problema rebase a la comunidad deberá participar el Estado” (citado por Parsons; 2007:87).

Las instancias estatales tienen fundamentalmente dos acciones: la promoción de derecho de acceso a la información y el dirimir controversias. La segunda, siendo una actividad eminentemente jurisdiccional podría sustanciarse al frente de tribunales ya existentes. La primera de ellas, la promoción, debiera a mi parecer ubicarse en la comunidad en los términos de Etzioni. No habría, desde esta perspectiva, necesidad de organismos estatales controversiales ni en el constante filo de la crisis interna. O mejor aún, la comunidad organizada en torno al tema de la transparencia, en estos momentos, podría demostrar lo innecesario que es (y lo poco productivo que ha sido) la promoción de este derecho de parte de entidades oficiales.

2. Puede y debiera ampliarse el estudio sobre organismos autónomos y mecanismos de vigilancia internos, procesos de compra y procesos de contratación y cómo esto incide (o no) en el funcionamiento del resto del organismos.
3. En casos específicos, la composición del Consejo General y la toma de decisiones genera información importante para el tema de acción colectiva, sin abordarse en el presente trabajo.
4. Sobre actores visibles e invisibles que promovieron la creación de OEAIP pudiera realizarse una amplia investigación pues al día de hoy me parece que esta realidad existe pues el tema fue impulsado por una élite que se autorreafirmó en el tema de la transparencia.
5. El funcionamiento de OEAIP de manera compartida con otros esfuerzos institucionales u organizacionales públicos como las Auditorías Superiores.
6. El papel del tercer sector en la definición y conducción del tema de la transparencia a nivel local.

Integración de la tercera sección

- A. Se identifica al Consejo General, o instancia superior de decisión de los OEAIP como “eje de rueda”, es decir, donde convergen la definición del organismo y su funcionamiento con la dinámica y naturaleza predominante dentro de la Institución.
- B. Partiendo de que es imposible establecer un diseño único, se proponen seis factores sustanciales a considerar dentro del diseño de OEAIP considerando el “eje de la rueda”. En cada uno de ellos se señalan algunas medidas que pueden considerarse de manera aislada o en conjunto y los argumentos para soportarlas.
- C. Se propone, a su vez, la posibilidad de plantear la existencia de la Institución sin la de los OEAIP; esto podría darse fortaleciendo al IFAI o

provocando que al interior de los estados exista un reacomodo de funciones. Esta propuesta, en el esquema legal actual, es poco viable.

D. Se identifican temas y preguntas de investigación que pudiesen detonar trabajos posteriores.

FUENTES DE INFORMACIÓN

- Ackerman, John M. "Introducción." Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y estado de derecho. Coord. John M. Ackerman. México: Siglo XXI Editores, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Universidad de Guadalajara, Cámara de Diputados, Centro internacional de estudios sobre la transparencia y el acceso a la información, 2008. 11-30.
- - -. Organismos autónomos y democracia: el caso México. México: Siglo XXI, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007.
- Ackerman, John M. e Irma E. Sandoval. Leyes de acceso a la información en el mundo. Cuadernos de Transparencia. 7. México: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, 2005.
- Aguilar Rivera, José Antonio. Transparencia y democracia: claves para un concierto. Cuadernos de Transparencia. 10. México: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, 2006.
- Aguilar Villanueva, Luis F., Gobernanza y gestión pública. México: Fondo de Cultura Económica, 2006.
- Arellano Gault, David. "Transparencia y organizaciones gubernamentales." Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y estado de derecho. Coord. John M. Ackerman. México: Siglo XXI Editores, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Universidad de Guadalajara, Cámara de Diputados, Centro internacional de estudios sobre la transparencia y el acceso a la información, 2008. 263-281.
- Arévalo, Miguel Ángel, et. al. Propuesta de Creación de un órgano autónomo de modernización de los sistemas de contabilidad gubernamental y cuenta pública a nivel nacional, presentada en la Primera Convención Hacendaria. Abril de 2004.
<<http://cnh.gob.mx/documentos/8/5/art/archivos/4ubi94lo.pdf>>. Oct. 9.

Argentina,

<<http://www.argentina.gov.ar/argentina/portal/paginas.dhtml?pagina=308>>. Oct. 13.

Baniser, David. Freedom of Information around the World 2006: A global Survey of Access to Government Information Law. Privacy Internacional. <<http://www.privacyinternational.org/foi/foisurvey2006.pdf>>. Ago. 24.

Bautista Farías, José. “Ciudadanos por la transparencia: surgimiento de un nuevo derecho en Jalisco.” Acceso a la Información: un derecho de avanzada en Jalisco. México: Instituto de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco, 2007. 15-19.

Bohórquez López, Eduardo. “Del conocimiento indispensable para el futuro del acceso a la información en Jalisco.” Acceso a la Información: un derecho de avanzada en Jalisco. México: Instituto de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco, 2007. 5-7.

- - -. “Bases mínimas para el diagnóstico y la medición de la corrupción en México.” Claroscuros de la transparencia en el D.F. Coord. Salvador Guerrero Chiprés. México: Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, 2006. 77-87.

Barzelay, Michael, y Juan Carlos Cortázar Velarde. Una guía práctica para la elaboración de estudios de caso sobre buenas prácticas en gerencia social: Estudio de caso No. 1. Estudios de caso sobre buenas prácticas de gerencia social. Washington: Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES): Banco Interamericano de Desarrollo, 2004.

Becerra, Ricardo. “Transparencia y medios electrónicos: el proyecto INFOMEX” en Política Digital. 29 mayo 2008. <http://www.politicadigital.com.mx/nota.php?id_rubrique=13&id_article=187&color=4C5A8E>

Bradbury, Ray. Fahrenheit 451: La temperatura a la que el papel de los libros se inflama y arde. México: Plaza & Janés, 1999.

- Burgoa Orihuela, Ignacio Lãs garantían individuales. México, Editorial Porrúa, 2003.
- Carbonell, Miguel. Elementos de derecho constitucional. Colección Doctrina Jurídica Contemporánea. México: Universidad Autónoma de México, 2004.
- Cárdenas García, Jaime. “Tres presupuestos para la reforma de las instituciones.” La reforma del Estado y la calidad de la democracia en México: Una reflexión sobre sus instituciones. Coord. Óscar Ochoa González, México: Miguel Ángel Porrúa, Escuela de Graduados en Administración Pública y Política Pública (EGAP) del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, 2008. 63 – 84.
- CEIG, Comisión Estatal de Acceso la Información Gubernamental de Querétaro. <www.ceigqro.org.mx>. Ago-Sep.
- COMAIP, Conferencia Mexicana de Acceso a la Información Pública. Actas de Asamblea. <<http://www.ifai.org.mx/Vinculacion/comaip>>. Ago. 20-27.
- Colombia, Constitución Política. Versión publicada por la Secretaría del Senado <http://www.secretariassenado.gov.co/leyes/CONS_P91.HTM>. Ago. 24.
- - -, Ley 57 de 1985, por la cual se ordena la publicidad de los actos y documentos oficiales. <http://www.dafp.gov.co/leyes/L0057_85.HTM>. Ago. 24.
- - -, Ley 154 de 2004, por medio de la cual se reglamenta el Derecho a la Información. <<http://www.alfaredi.com/privacidad/legislacion.shtml?x=5266>>. Ago. 24.
- - -, Ley 812 de 2003, por la cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006 <<http://www.secretariassenado.gov.co/leyes/L0812003.HTM#17>>. Ago. 24.
- Congreso de los Estados Unidos. The freedom of information act as amended in 2002. <<http://www.usdoj.gov/oip/foiastat.htm>>. Ago. 24.
- Cossío Díaz, José Ramón. “¿Es la transparencia una condición del Estado de Derecho”. Este País. 175. (2005) : 40-46.
- - -. “Transparencia y Estado de Derecho.” Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y estado de derecho. Coord. John M.

- Ackerman. México: Siglo XXI Editores, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Universidad de Guadalajara, Cámara de Diputados, Centro internacional de estudios sobre la transparencia y el acceso a la información, 2008. 100-116.
- Chile Transparente, Capítulo Chileno de Transparencia Internacional. <<http://www.chiletransparente.cl/>>. Jul. 17.
- - -. Ley de transparencia de la función pública: garantizando el acceso a la información. Documento de Trabajo. 5. Santiago: Chile Transparente, 2008.
- Deleuze, Gilles. Un diálogo sobre el poder y otras conversaciones. México: Alianza Editorial, 2004.
- Estado de Connecticut, Freedom of Information Commission. <<http://www.state.ct.us/foi/>>. Ago. 24.
- Estado de Florida, Commission on Open Government Reform <<http://www.flgov.com/pdfs/orders/07-107-ogreformcomm.pdf>>. Ago. 24.
- Estado de Hawaii Office of Information Practices. <<http://hawaii.gov/oip/index.html>>. Ago. 24.
- Estado de Indiana. Public Access Counselor. <<http://www.in.gov/pac/index.htm>>. Ago. 24.
- Estado de Nueva York, Committee on Open Government. <http://www.dos.state.ny.us/coog/Right_to_know.html>. Ago. 24.
- Estado de Virginia. Freedom of Information Advisory Council <<http://dls.state.va.us/foiacouncil.htm>>. Ago. 24.
- Forbes, Special Report: The best countries for business; The world's most corrupt countries. <http://www.forbes.com/2008/06/26/somalia-myanmar-corruption-bizcountries08-biz-cx_af_lm_0626bizcountries_corruptcountries.html>. Ago. 20
- Fox, Jonathan. "Transparencia y rendición de cuentas." Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y estado de derecho. Coord. John M. Ackerman. México: Siglo XXI Editores, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Universidad de Guadalajara,

- Cámara de Diputados, Centro internacional de estudios sobre la transparencia y el acceso a la información, 2008. 174-198.
- Fox, Jonathan y Libbi Haight. "Las reformas a favor de la transparencia: teoría y práctica." Derecho a saber. Balance y perspectivas cívicas. Coord. Jonathan Fox, Libby Haight, Helena Hofbauer y Tania Sánchez. México: Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A.C., Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2007. 29-64.
- Goodin, Robert E. "Las instituciones y su diseño." Teoría del diseño institucional. Comp. Robert E. Goodin. Trad. María Luz Melón. Barcelona: Editorial Gedisa, 2003. 13-74.
- Gómez López, Alicia. "Definiciones básicas sobre la transparencia y el acceso a la información pública." Acceso a la Información: un derecho de avanzada en Jalisco. México: Instituto de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco, 2007. 9-13.
- GRECO, Group of States Against Corruption. Documents.
<http://www.coe.int/t/dg1/Greco/Default_en.asp>. Ago. 18.
- Galindo Cáceres, Jesús. Técnicas de investigación en sociedad , cultura y comunicación. México: Pearson, 1998.
- Gibson, James L., John M. Ivancevich y James H. Donnelly, Jr. Organizaciones, conducta, estructura, proceso. México: Nueva Editorial Interamericana, 1983.
- Grindle, Marilee S. "Good enough governance: poverty reduction and reform in developing countries." *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*. Vol. 17, No. 4. Octubre, 2004. 525–548.
- Hall, Richard S. Organizaciones, estructuras, procesos y resultados. México: Parsons Prentice-Hall, 1996.
- Hardin, Russell. "Moralidad institucional." Teoría del diseño institucional. Comp. Robert E. Goodin. Trad. María Luz Melón. Barcelona: Editorial Gedisa, 2003. 163-196.

- Hernández, María del Pilar. Autonomía de los órganos electorales. Biblioteca Jurídica Virtual.
<<http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/refjud/cont/1/rjf/rjf9.htm>>. Oct. 8.
- ICAI, Instituto Coahuilense de Acceso a la Información Pública.
<<http://www.icaei.org.mx>>
- IFAI, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. Plan de desarrollo INFOMEX versión 2.0 23 mayo 2008 <
<http://www.infomex.org.mx/docs/INFOMEX/Acta%20del%20Proyecto/Plan%20Desarrollo%20Base.pdf>>
- IMIPE, Instituto Morelense de Información Pública y Estadística
<<http://www.imipe.org.mx>>
- Immergut, Ellen M. “El núcleo teórico del nuevo institucionalismo.” Metodologías para el análisis político. Coord. Víctor Alarcón Olgún. Trad. Tania Sánchez. México: Universidad Autónoma Metropolitana, 2006. 387-424.
- Iriarte, Alicia, Mariana Vázquez y Claudia A. Barnazza. Democracia y ciudadanía: Reflexiones sobre la democracia y los procesos de democratización en América Latina. Revista Trimestral Latinoamericana de Desarrollo Sustentable. No. 4, Vol. 1. 2003.
<http://www.revistafuturos.info/futuros_4/democra_ciuda_1.htm>
- Inzunza Vera, Ernesto. “Para analizar los procesos de democratización: interfases socioestatales, proyectos políticos y rendición de cuentas”. Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil. Cord. Ernesto Inzunza y Alberto J. Olvera. México: Editorial Porrúa, CIESAS, 2007. 265-292..
- John S. and James L. Knight Foundation.
<<http://www.knightfoundation.org/home/>>. Ago. 24.
- López Acosta, Santiago. Control legal y constitucional de los actos del poder público. <<http://www.bibliojuridica.org/libros/4/1784/32.pdf>>. Oct. 9.
- Merino, Mauricio. “La transparencia como política pública.” Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y estado de derecho. Coord. John M. Ackerman. México: Siglo XXI Editores, Instituto de

- Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Universidad de Guadalajara, Cámara de Diputados, Centro internacional de estudios sobre la transparencia y el acceso a la información, 2008. 240-262.
- National Freedom of Information Coalition. <<http://www.nfoic.org/>>. Ago. 24.
- Naciones Unidas, Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. <http://www.cinu.org.mx/prensa/especiales/2003/corrupcion/docs/convencion_contra_corrupcion.pdf>. Ago. 22.
- - -, Resolución A/RES/55/61. <http://www.cinu.org.mx/prensa/especiales/2003/corrupcion/docs/ares55_61_instrumento_contra_corrupcion.pdf>. Ago. 22.
- Organización de Estados Americanos, Clasificación de la Legislación Nacional Aportada por los Países Participantes en el Marco de la Primera Ronda, Secretaría de Asuntos Jurídicos. <http://www.oas.org/juridico/spanish/segu_legis.htm>. Ago. 23.
- - -. Convención Interamericana Contra La Corrupción. <<http://www.oas.org/Juridico/spanish/Tratados/b-58.html>>. Ago. 22.
- - -. Mecanismos de Acceso a la Información, Secretaría de Asuntos Jurídicos <http://www.oas.org/juridico/spanish/segu_legis_IVB.htm#B>. Ago. 23.
- - -. Sistematización de la información por país. México, Secretaría de Asuntos Jurídicos. <<http://www.oas.org/juridico/spanish/mex.htm>>. Ago. 23.
- Offe, Claus. "El diseño institucional en los procesos de transición de Europa del Este." Teoría del diseño institucional. Comp. Robert E. Goodin. Trad. María Luz Melón. Barcelona: Editorial Gedisa, 2003. 251-282.
- Osborne, David y Ted Gaebler. La reinención del gobierno. México: Paidós, 1994.
- Ostrom, Elinor. El gobierno de los bienes comunes: La evolución de las instituciones de acción colectiva. Trad. Corina de Iturbide. México: Universidad Nacional Autónoma de México, Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias, Fondo de Cultura Económica, 2000.
- Perú, Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, <<http://www.pcm.gob.pe/InformacionGral/sgp/2007/Ley27444.pdf>>. Ago. 22.

- Palma César, Víctor Samuel. "Opacidad y transparencia". El Financiero. 22 jul. 2008:24.
- Parra Bedrán, Miguel Ángel. "Los derechos humanos, neoliberalismo y reforma constitucional". Lex. Difusión y Análisis. 110, Tercera Época, Año VIII. (2004) : 29-34.
- Parsons, Wayne. Políticas públicas. Argentina: Flacso, Miño y Dávila, 2007.
- Peña Mancillas, Víctor S. "Autonomía constitucional y transparencia." 3er Premio Estatal de Investigación Derecho a la Información. México: Comisión Estatal de Acceso a la Información Gubernamental, 2006.
- Pérez Pintor, Héctor. Derecho a la información, acceso a la documentación administrativa y al patrimonio cultural. Un estudio comparado México-España. México: Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, 2004.
- Pettit, Philip. "El diseño institucional y la elección racional." Teoría del diseño institucional. Comp. Robert E. Goodin. Trad. María Luz Melón. Barcelona: Editorial Gedisa, 2003. 75-117.
- UNCAC. <<http://uncaccoalition.org/files/pdfs/Declaracion.ES.pdf>>. Ago. 22.
- Transparencia Internacional. <http://www.transparency.org/about_us>. Jul. 31.
- - -. Índices de Percepción de la Corrupción, Reportes Anuales de 2001 a 2008. <http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi>. Sep. 13.
- Treviño de Hoyos, Miguel B. "El modelo local ausente." Derecho a saber. Balance y perspectivas cívicas. Coord. Jonathan Fox, Libby Haight, Helena Hofbauer y Tania Sánchez. México: Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A.C., Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2007. 337-341.
- Trujillo Rincón, María Antonieta. Los conflictos entre órganos constitucionales del Estado. Madrid, 1995.
- Torres Espinosa, Eduardo. "El nuevo institucionalismo: fortalezas, pero también debilidades." El estudio de la nueva ciencia política. Perspectivas generales. Coord. Juan de Dios Pineda, Thalía Fung y Enrique Mendoza Velázquez. México: Editado por la Universidad de la Habana, Benemérita

- Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística, Centro Internacional de Estudios Estratégicos y el Gobierno del Estado de México, 2006. 187-208.
- Van Hess, Martin. "Explicando las instituciones: una defensa del reduccionismo." Metodologías para el análisis político. Coord. Víctor Alarcón Olguín. Trad. Tania Sánchez. México: Universidad Autónoma Metropolitana, 2006. 425-447.
- Vela Peón, Fortino. "Un acto metodológico básico de la investigación social: la entrevista cualitativa." Observar, escuchar y comprender sobre la tradición cualitativa en la investigación social. Coord. María Luisa Tarrés. México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, El Colegio de México, Miguel Ángel Porrúa, 2001. 63-95.
- Vergara, Rodolfo. La transparencia como problema. Cuadernos de transparencia. 5. México, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, 2005.
- Villanueva, Ernesto. Temas selectos del derecho a la información. Serie Estudios Jurídicos. 67. México: Universidad Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004.
- - -. Derecho de acceso a la información pública en Latinoamérica. Serie Doctrina Jurídica. 165. México: Universidad Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003.
- - -. "Transparencia amenazada". El Universal. 10 julio de 2006. <http://www.eluniversal.com.mx/editoriales/vi_34856.html>. Sep. 23.

ENTREVISTAS

Martha Patricia Acevedo García, comisionada de la Comisión Estatal de Acceso a la Información Pública del Estado de Michoacán de Ocampo; marzo 5, 2008.

- Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística, Centro Internacional de Estudios Estratégicos y el Gobierno del Estado de México, 2006. 187-208.
- Van Hess, Martin. "Explicando las instituciones: una defensa del reduccionismo." Metodologías para el análisis político. Coord. Víctor Alarcón Olguín. Trad. Tania Sánchez. México: Universidad Autónoma Metropolitana, 2006. 425-447.
- Vela Peón, Fortino. "Un acto metodológico básico de la investigación social: la entrevista cualitativa." Observar, escuchar y comprender sobre la tradición cualitativa en la investigación social. Coord. María Luisa Tarrés. México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, El Colegio de México, Miguel Ángel Porrúa, 2001. 63-95.
- Vergara, Rodolfo. La transparencia como problema. Cuadernos de transparencia. 5. México, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, 2005.
- Villanueva, Ernesto. Temas selectos del derecho a la información. Serie Estudios Jurídicos. 67. México: Universidad Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004.
- - -. Derecho de acceso a la información pública en Latinoamérica. Serie Doctrina Jurídica. 165. México: Universidad Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003.
- - -. "Transparencia amenazada". El Universal. 10 julio de 2006. <http://www.eluniversal.com.mx/editoriales/vi_34856.html>. Sep. 23.

ENTREVISTAS

Martha Patricia Acevedo García, comisionada de la Comisión Estatal de Acceso a la Información Pública del Estado de Michoacán de Ocampo; marzo 5, 2008.

Eleael Acevedo Velázquez, consejero presidente del Instituto Morelense de Información Pública y Estadística; abril 9, 2008.

Eloy Dewey Castilla, consejero presidente del Instituto Coahuilense de Acceso a la Información Pública; 18 de marzo, 2008.

Oscar Maisterra Martínez, ex comisionado presidente de la Comisión Estatal de Acceso a la Información Pública del Estado de Michoacán de Ocampo; marzo 4, 2008.

Ana María Martínez Cabello, comisionada presidenta de la Comisión Estatal de Acceso a la Información Pública del Estado de Michoacán de Ocampo; marzo 5, 2008.

Marco Antonio León Hernández, diputado presidente de la Comisión de Puntos Constitucionales de la LV Legislatura del Estado de Querétaro; abril 10, 2008.

Ariel Homero López Rivera, consejero ex presidente del Instituto Morelense de Información Pública y Estadística; abril 9, 2008.

María Pérez Cepeda, ex comisionada presidente de la Comisión Estatal de Información Gubernamental del Estado de Querétaro; por correo electrónico en septiembre 22, 2008.

Alex Alberto Rodríguez, responsable de la Estrategia Regional del Programa Presidencial de Modernización, Eficiencia, Transparencia y Lucha contra la Corrupción de Colombia; agosto 27, 2008.

Fernando Segura, investigador responsable del Índice de Transparencia Departamental de la Corporación Transparencia por Colombia; agosto 27, 2008.

Miguel Servin del Bosque, comisionado presidente de la Comisión Estatal de Información Gubernamental del Estado de Querétaro; mayo 6, 2008.

Alejandro Solís Barrera, director de vinculación con estados y municipios del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública; abril 8, 2008.

Augusto Valencia Carmona, consejero presidente del Instituto de Transparencia e Información Pública de Jalisco; septiembre 29, 2008.

Rodolfo Vega Hernández, comisionado de la Comisión Estatal de Información Gubernamental del Estado de Querétaro; abril 10, 2008.

ANEXOS

1. Marco de referencia de las entrevistas a profundidad

En el presente anexo se desarrolla:

- Un marco general de referencia sobre la herramienta “entrevista profundidad”;
- Definición del guión utilizado;
- Descripción de criterios para elaborar guiones aplicados a la investigación y transcripción del guión para cada caso;

Entrevistas a profundidad

Para la conformación de los estudios de casos se empleó la herramienta de entrevistas a profundidad, perteneciente a la metodología cualitativa.

Para Galindo Cáceres (1998:281), en “un sentido amplio, la entrevista es una conversación que establecen un interrogador y un interrogado para un propósito expreso”. Citando a Charles Nahoum, Galindo (1998:282) nos presenta otra definición: La entrevista es un intercambio verbal, que nos ayuda a reunir los datos durante un encuentro, de carácter privado y cordial, donde una persona se dirige a otra y cuenta su historia, da su versión de los hechos y responder preguntas relacionadas con un problema específico. Basado en el trabajo de Kahn y Cannell, Fortino Vela Peón (2001:66) define a la entrevista como “una situación construida o creada con el fin específico de que un individuo pueda expresar, al menos en una conversación, ciertas partes esenciales sobre sus referencias pasadas y/o presentes, así como sobre sus anticipaciones e intenciones futuras”.

En lo particular, dentro de la denominada entrevista cualitativa (Galindo; 1998:297;) se distinguen dos tipos de técnicas de investigación: la entrevista en profundidad y la entrevista enfocada. Vela (2001:68-82) por su parte dice que la entrevista cualitativa tiene una primera clasificación en cuatro vertientes, a saber: la estructurada, la semiestructurada, la grupal y la no estructurada. En esta última es que ubicamos a la entrevista en profundidad.

La información genera mediante el análisis del habla visa en todas sus dimensiones, es decir “no solo textualista, sino igualmente contextual y situacional” (Galindo 1998:301) y será relevante, dicen Barzelay y Cortázar (2004:38), si ofrece evidencia sobre: a) los eventos del episodio y b) las relaciones entre dichos eventos y los eventos contextuales.

Aún cuando se dice que no existen reglas fijas sobre la forma de realizar la entrevista (Galindo; 1998:311), se recomienda no limitar al entrevistado de tal forma que éste simplemente ofrezca respuestas breves a un conjunto de preguntas propuestas por el investigador. El objetivo es, por el contrario, promover que el informante genere su propio relato oral sobre la experiencia bajo estudio. (Barzelay y Cortázar; 2004:40). Se recomienda también (Galindo; 1998:314-316) que el entrevistador debe comprometerse con el entrevistado en: 1) los motivos e intenciones de la investigación, 2) la logística para realizar la entrevista y 3) la devolución de la información en caso de que exista un intercambio.

Guiones de las entrevistas

La guía de entrevista es una “herramienta de trabajo reflexivo para la ordenación de los temas posibles que pueden aparecer en la conversación” (Galindo; 1998:316) y “sirve así como un instrumento para incitar el relato del entrevistado, de manera que una vez que esto se logra el entrevistador debe evitar cortar el hilo del relato. Usualmente gran parte de las preguntas contenidas en la guía de entrevista resultan absueltas mediante el relato, sin necesidad de que el entrevistador las formule explícitamente” (Barzelay y Cortázar; 2004:40).

Sobre la utilización de esta técnica, Greenbaum (1993:5) sugiere atender la naturaleza del tema a tratar: *highly personal and not conducive to discusión in a group environment*. Galindo (1998:309), por su parte, propone cuatro situaciones: 1) la reconstrucción de acciones o hechos pasados, 2) el estudio de las representaciones sociales personalizadas, 3) el análisis de la interacción entre constituciones psicológicas personales y conductas sociales específicas, y 4) la utilización como complemento en los estudios cualitativos.

No hay consenso sobre la duración: Greenbaum (1993:5) estima debe tomar de 30 a 90 minutos; Galindo dice que “para establecerse un contacto cálido con el entrevistado, es necesario una hora y media. Y, algunas veces, varias sesiones” (1998:325). El investigador, dicen Barzelay y Cortázar (2004:39) “no debe preocuparse excesivamente por la duración de la entrevista y debe [el entrevistador] promover que el entrevistado ofrezca el mayor detalle posible sobre el estado y la trayectoria de los eventos del episodio.”

Para conocer mejor la herramienta, debe tenerse en cuenta sus limitaciones. Basándose en el trabajo de Yeung, Marschan-Piekkari y Welch (2004:13-14) definen dos limitaciones a la entrevista: 1) el resultado es fuertemente influenciado por la relación personal que se desarrolle entre entrevistador y entrevistado durante el proceso, y 2) con una relativa facilidad (aún sin quererlo), el entrevistador puede influenciar al entrevistado imponiendo su marco de referencia y opiniones en lugar de ser un escucha empático.

Galindo (1998:285), al referir las limitantes de la técnica, enumera tres barreras: la semántica, las causadas por el clima psicológico y las del contexto.

Para atenuar dichas limitaciones, el *rapport* tiene un papel fundamental. *Rapport* es “una expresión escueta que se refiere al grado de simpatía y empatía entre los entrevistados y el investigador” (Vela; 2001:85).

Otro aspecto es el análisis que se haga de la entrevista. Citando el trabajo de Schwartz y Jacobs, Galindo (1998:332), recuerda tres modos de análisis de la conversación, a saber: 1) la excavación o transcripción anotada, referente a un análisis extenso y detallado de una “sola pieza de datos” donde deberá centrarse el interés del tema a analizar; 2) el análisis de la conversación del tipo de buscar y actuar, no tan útil para la entrevista consistente en que “el investigador sale en busca de diferentes piezas de datos que inician sucesivos análisis especializados para luego integrarlos”; y 3) la inducción analítica-conversacional, en el cual, el investigador “debe abstraer las generalizaciones más significativas extraídas a partir de los sentimientos, valores, actitudes y temas presentes en el texto”.

Galindo Cáceres (1998:330-331) recomienda, al momento de hacer el análisis, tener en cuenta: 1) que el discurso analizado puede parecer simple, pero

no lo es; 2) que lo dicho por el entrevistado de da dentro de una circunstancia extraordinaria, la propia entrevista; 3) las cargas polisémicas del lenguaje; 4) “el interés del investigador no ha de centrarse en el plano de la verdad sino en el plano de las verosimilitudes” para lo cual puede buscarse la relación entre lo dicho y los hechos así como adentrarse en el análisis semántico para la construcción del sentido de lo manifestado por el interlocutor.

Vela Peón (2001:87) establece que para el análisis de la información recolectada a través de la entrevista se consideran dos mecanismos: 1) el inductivo, relativamente mas simple, donde el investigador trata de dar sentido a lo que investiga “sin imponer expectativas preexistentes o teorías preformuladas” lo que recibe el nombre de “teoría fundada o aterrizada” o en inglés *grounded theory*, y 2) relativamente mas complejo, el uso de programas de computación para la recolección, reducción y manejo de los datos.

Guiones utilizados durante las entrevistas

Atendiendo a la posición de los entrevistados se construyeron tres tipos básicos de guiones:

- F. El primero, orientado a consejeros o comisionados protagonistas del conflicto al interior de la organización detonante del episodio que, al momento de la entrevista, se mantenían en el puesto dentro de la organización. Se les podría denominar “ganadores” del episodio.
- G. El segundo, orientado a conocer la experiencia de quienes, posterior al conflicto interno, quedaron fuera de la estructura organizacional, “perdedores” del episodio.
- H. El tercero, orientado a conocer la experiencia de consejeros o comisionados donde la acción detonante del episodio fue externo.

Entre el primer y segundo tipo de guión no se encontrarán diferencias sustanciales. Esto se consideró debía ser así para poder contar con elementos contrastantes entre las posiciones dentro de una misma experiencia

Se elaboraron dos tipos de guiones adicionales:

- Para externos, que de manera directa conocen el episodio pero no son consejeros o comisionados;
- Para externos, conocedores del tema en general, pero no específicamente del episodio.

Primer tipo de guión, transcripción:

SOBRE “INSTITUCION”

- Relación con el exterior (Poderes del Estado)
- Relación con otros organismos, reglas, actores
- Relación con el exterior (Sociedad y demás grupos no-gubernamentales o de la sociedad civil, prensa, Academia).

SOBRE “ORGANISMO” (PREVIO al episodio)

¿Cómo recuerda era el organismo?

- Operación interna
 - Comunicación inter-comisionados
 - Comunicación comisionados-estructura
 - Planificación ¿cómo se hacían las cosas?
 - Toma de decisiones
 - Administrativas
 - Relacionadas con recomendaciones/ resoluciones de la Comisión
- Estructura interna
- Impacto del organismos al exterior
 - Poderes del Estado
 - Sociedad, ONG’s, OSC
 - Prensa/medios de comunicación
 - Academia
- Insumos, Presupuesto

SOBRE EL RELEVO

¿Cómo llega?

- Procedimiento previo
- Situación de la Comisión al momento de su llegada
- Decisiones “fundamentales” a tomar
- Relato de experiencia en general.

¿Percepción de su llegada?

- Comisionados
- Estructura
- Exterior
 - Poderes del Estado
 - Instancia Federal
 - Sociedad, ONG’s, OSC
 - Prensa/Medios

- Academia

SOBRE LA ORGANIZACIÓN (POSTERIOR)

¿Cómo ve ahora a al organismo?

- Operación interna
 - Comunicación inter-comisionados
 - Comunicación comisionados-estructura
 - Planificación ¿cómo se hacen las cosas?
 - Toma de decisiones
 - Administrativas
 - Relacionadas con recomendaciones/ resoluciones de la Comisión
 - Estructura interna
 - Relación con el exterior (Poderes del Estado)
 - Relación con el exterior (Sociedad y demás grupos no-gubernamentales o de la sociedad civil, prensa, Academia).
 - Impacto de la organización al exterior
 - Poderes del Estado
 - Sociedad, ONG's, OSC
 - Prensa/medios de comunicación
 - Académica
- Insumos, Presupuesto ¿Valió la pena el cambio? Retos a futuro.

--oOo--

Segundo tipo de guión, transcripción

SOBRE "INSTITUCION"

- Cómo se relacionó con el exterior (Poderes del Estado)
- Cómo se relacionó con otros organismos, reglas, actores
- Cómo se relacionó con el exterior (Sociedad y demás grupos no-gubernamentales o de la sociedad civil, prensa, Academia).

SOBRE EL ORGANISMO (PREVIO)

¿Cómo recuerda funcionaba el Organismo?

- Operación interna
 - Comunicación inter-consejeros
 - Comunicación consejeros-estructura
 - Planificación ¿cómo se hacían las cosas?
 - Toma de decisiones
 - Administrativas
 - Relacionadas con recomendaciones/ resoluciones
- Estructura interna
- Relación con el exterior (Poderes del Estado)
- Relación con el exterior (Sociedad y demás grupos no-gubernamentales o de la sociedad civil, prensa, Academia).
- Impacto del organismo al exterior
 - Poderes del Estado
 - Sociedad, ONG's, OSC
 - Prensa/medios de comunicación
 - Academia

SOBRE LA SALIDA

- Decisiones “fundamentales” a tomar
- Relato de experiencia en general.

Percepción una vez fuera del organismo

- Consejeros
- Estructura
- Exterior
 - Poderes del Estado
 - Instancia Federal
 - Sociedad, ONG’s, OSC
 - Prensa/Medios
 - Academia

--oOo--

Tercer tipo de guión, transcripción.

“INSTITUCION”

- Relación con el exterior (Poderes del Estado)
- Relación con otros organismos, reglas, actores
- Relación con el exterior (Sociedad y demás grupos no-gubernamentales o de la sociedad civil, prensa, Academia).

“ORGANIZACIÓN”

- Manejo Interno
 - Inicio / evolución
 - Ingreso del personal
 - Medición del desempeño
- Manejo externo

CONFLICTOS

- cómo enfrentarlos

COMUNICACIÓN

- Inter-consejo: sesiones, fuera de sesiones
- Consejo con la estructura
- Resoluciones: origen (ellos u órgano especial?)

PRESIDENCIA

- que le va a significar
- cómo acordaron para turnársela

CAMBIOS

- en la administración
- internos ¿ha habido? ¿Por qué?
- Con lo externo ¿cambios por qué, en qué sentido?

--oOo--

Cuarto tipo de guión, transcripción.

ORGANIZACIÓN INTERESTADOS

- Instancias?
- Evolución
 - Finalidad
 - Organización
 - Objetivos.

FORTALEZAS / DEBILIDADES

- Institución (actores, reglas, constumbres)
- Organismos

DIAGNÓSTICO

- Casos de fracaso
 - Problemas de origen
 - Problemas de organización interna
 - Problemas por las personas
 - Problemas políticos con el exterior

IFAI-ESTADOS

- Cómo se relaciona
 - Apoyo técnico
 - Apoyo político
 - Apoyo en coyuntura

--oOo--

Quinto tipo de guión, transcripción.

ANTECEDENTES

- Mecanismos detonantes que identifica con la transparencia
- Transparencia y democracia
- Transparencia y organización(nes) civil(es)
- Transparencia y rendición de cuentas

FORTALEZAS / DEBILIDADES

- Institución (actores, reglas, constumbres)
- Organismos

DIAGNÓSTICO

- Casos de fracaso
 - Problemas de origen
 - Problemas de organización interna
 - Problemas por las personas
 - Problemas políticos con el exterior

ACTORES

- Relación entre ellos
- Protagonistas
- Negociaciones necesarias

2. Fichas técnicas de OEAIP

Se han definido ocho que permite tanto el conocimiento del diseño de la instancia como la comparación entre sí. Cada una de las categorías son descritas a continuación;

- Generalidades.- Permite la identificación del Estado, el nombre legal de la instancia, fecha de publicación de la Ley en vigor y, en su caso, fecha en que algún reglamento interno ha sido emitido;
- Autoridad sobre.- A manera de listado permite conocer sobre cuáles entidades públicas, al interior del Estado, la instancia puede ejercer autoridad. Por ejercicio de autoridad entiendo un doble aspecto: primero, que las resoluciones de la instancia sean vinculantes y, segundo, que la normatividad emitida por la instancia obligue a la entidad pública sujeta a la Ley estatal;
- Instancia superior de decisión.- Enumera características tales como el número de integrantes del órgano superior de decisión, requisitos de elegibilidad y el proceso a seguir incluyendo las instancias que intervienen, la duración del encargo y si existe o no la posibilidad de reelección. Dentro de esta misma categoría podrá conocerse además la intervención (o no) de los integrantes de la instancia superior de decisión en dos aspectos fundamentales para la existencia del organismos: la integración de personal y la función administrativa. Esta categoría cierra con la enunciación de causales de remoción;
- Presidencia.- Se identifica, cuando la figura de presidente exista, la duración del encargo, la posibilidad o no de la reelección y los factores diferenciadores normativos, de ser el caso, del encargo;
- Otras instancias.- Se refiere a la estructura de la organización. Se hace una diferenciación entre las posiciones obligados a instaurar por su Ley de aquellas que por decisión la instancia superior de decisión consideró pertinentes. Se presenta a manera de lista;

- Ingreso de servidores públicos.- ¿Cómo es que fue contratado el personal que actualmente labora en los OEAIP? Dentro de esta categoría se responderá esta pregunta identificando, además, la existencia o no de un esquema de servicio civil de carrera o equivalente y los criterios, en caso de que existan, para la remoción de los servidores públicos.
- Control.- ¿Cuáles son los mecanismos de control que se aplican sobre los OEAIP? Se hace una distinción entre los existentes al interior del propio organismos y aquellos que existen dentro de un esquema de pesos y contrapesos. Para aquellos, es decir los controles internos, se hace la distinción entre los que existen por indicación de la normatividad que les aplica y los que lo hacen por decisión de la instancia superior de toma de decisión.
- Características presupuestarias.- Se identifica el proceso que debe seguir la instancia estatal para la elaboración, presentación y aprobación de su presupuesto. Al mismo tiempo se pretende identificar la existencia de un proceso claro para adquisiciones.

Generalidades	Estado: Aguascalientes Nombre: Instituto de Transparencia del Estado de Aguascalientes (Ley del 22 de mayo de 2006)
Autoridad sobre	<ul style="list-style-type: none"> • Poder Legislativo • Poder Ejecutivo • Poder Judicial • Ayuntamientos • Organismos públicos autónomos • Fideicomisos públicos estatales y municipales • Organismos, institutos y personas que ejerzan recursos estatales • Partidos Políticos, a través del Instituto Estatal Electoral
Instancia superior de decisión	Nombre de integrantes: Comisionados, Junta de Gobierno Número de integrantes: 3 propietarios y sus respectivos suplentes Requisitos de elegibilidad: <ul style="list-style-type: none"> • Ser ciudadano mexicano en pleno ejercicio de sus derechos, • Tener al menos 30 años cumplidos al día de la designación • Contar con título profesional a nivel licenciatura • Acreditar tener conocimientos en el campo de la transparencia y acceso a la información • Gozar de reconocido prestigio personal y profesional • No haber sido dirigente de ningún partido político o asociación política ni ministro de ningún culto religioso, ni haber ocupado puestos de elección popular por lo menos tres años antes de la designación • No desempeñar y haber desempeñado cargo o empleo público alguno de cualquier naturaleza, cuando menos dos años antes al día de la designación • No haber sido condenado por la comisión de delito doloso Instancias que intervienen en la elección/designación: <ul style="list-style-type: none"> • No definido en Ley Duración: Reelección: Posible para un segundo periodo

	Intervienen en selección de personal:	Si, a propuesta del presidente
	Intervención en decisiones administrativas:	No
	Causales de remoción:	<ul style="list-style-type: none"> Solo por causa grave calificada por el Congreso del Estado en los términos de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado
Presidencia	Duración: 2 años	Reelección: No
	Diferenciación:	<ul style="list-style-type: none"> Representación legal, jurídica, económica y financiera
Otras Instancias	Por mandato de ley:	<ul style="list-style-type: none"> Secretario Ejecutivo
	Por decisión/acuerdo de instancia superior de decisión:	<ul style="list-style-type: none"> Dirección de Administración y Finanzas Secretaría de Acuerdos Dirección Jurídica y Desarrollo Normativo Jefe de Sistemas Dirección de Difusión
Ingreso de servidores públicos	Proceso definido de ingreso:	No
	Servicio civil de carrera o equivalente:	Debe instituirse de acuerdo con Ley
	Causales de remoción:	Indeterminado
Control	Interno por mandato de ley:	Indeterminado
	Interno por decisión/acuerdo:	Indeterminado
	Externo:	<ul style="list-style-type: none"> Presentación de informe anual del presidente al Congreso.
Características presupuestales	Presentación del presupuesto:	<ul style="list-style-type: none"> El Instituto elabora y remite al Ejecutivo el presupuesto anual para su incorporación en el proyecto del presupuesto anual Administra un "Fideicomiso Público para la Promoción y Difusión de la Cultura del Acceso a la Información Pública".
	Proceso de Adquisiciones:	Indeterminado

Generalidades	Estado: Baja California Nombre: Consejo Ciudadano de Transparencia y Acceso a la Información Pública
Autoridad sobre	<ul style="list-style-type: none"> • El Consejo está definido como órgano auxiliar y tiene atribuciones de vigilancia, consulta y propuesta. • Las inconformidades se resuelven ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo
Instancia superior de decisión	Nombre de integrantes: Consejeros Número de integrantes: 3 Requisitos de elegibilidad: <p>Está predefinida la composición en:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Un representante de la Universidad Autónoma de Baja California • Un representante del Consejo Coordinador Empresarial • Un representante del Colegio de la Frontera Norte <p>Se definen los siguientes requisitos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ser ciudadano mexicano • Residencia mínima de 5 años anteriores a la designación • Tener cuando menos 35 años al día de la designación • No haber sido condenado por comisión de delito doloso • Haberse destacado en actividades comunitarias • No tener cargo en alguno de los sujetos obligados, ni haber desempeñado un cargo de elección popular, ni cargo de dirección nacional, estatal o municipal o equivalente de algún partido político tres años anteriores a la fecha. • No haber sido inhabilitado para el ejercicio del servicio público <p>Instancias que intervienen en la elección/designación:</p> <ul style="list-style-type: none"> • El Congreso del Estado, por oficio solicita a cada una de las instancias representantes la designación. <p>Duración: Indeterminado Reelección: Ratificación por un periodo igual Intervienen en selección de personal: Indeterminado Intervención en decisiones administrativas: Indeterminado</p>

Causales de remoción:

- Faltar a alguno de los requisitos de designación

Presidencia	Duración: N/A	Reelección: N/A
	Diferenciación: N/A	
Otras Instancias	Por mandato de ley: Indeterminado	
	Por decisión/acuerdo de instancia superior de decisión: Indeterminado	
Ingreso de servidores públicos	Proceso definido de ingreso:	Indeterminado
	Servicio civil de carrera o equivalente:	Indeterminado
	Causales de remoción: Indeterminado	
Control	Interno por mandato de ley: Indeterminado	
	Interno por decisión/acuerdo: Indeterminado	
	Externo: Indeterminado	
Características Presupuestales	Presentación del presupuesto: Indeterminado	
	Proceso de Adquisiciones:	Indeterminado

Generalidades	Estado: Baja California Sur Nombre: Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Baja California Sur
Autoridad sobre	<ul style="list-style-type: none"> • Es encargado de difundir, promover, proteger el derecho. • Los recursos se sustancian ante el Tribunal Superior de Justicia.
Instancia superior de decisión	<p>Nombre de integrantes: Consejero Presidente y Consejeros Secretarios</p> <p>Número de integrantes: 3</p> <p>Requisitos de elegibilidad:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ser mexicano por nacimiento • Tener residencia en el Estado de más de dos años • Ser y tener reconocida probidad, gozar de reconocido prestigio personal y profesional • No haber sido condenado por delito doloso que amerite pena corporal mayor de un año de prisión • No tener cargo directivo en algún partido o asociación política dos años antes de su designación • No haber fungido como ministro de algún culto religioso dos años antes al de su designación <p>Instancias que intervienen en la elección/designación:</p> <ul style="list-style-type: none"> • La Comisión Permanente de Asuntos Políticos del Congreso del Estado, solicita propuesta a la Fracciones Parlamentarias. • El Pleno del Congreso, votación secreta <p>Duración: 4 años</p> <p>Reelección: Indeterminado</p> <p>Intervienen en selección de personal: Si</p> <p>Intervención en decisiones administrativas: Si, los tres y el Secretario Técnico</p> <p>Causales de remoción:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Indeterminado
Presidencia	<p>Duración: 2 años Reelección: No</p> <p>Diferenciación:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dirige y opera el Instituto. No hay manera

legal en que pueda hacerlo solo

Otras Instancias	Por mandato de ley: <ul style="list-style-type: none">• Secretario Ejecutivo Por decisión/acuerdo de instancia superior de decisión: Indeterminado	
Ingreso de servidores públicos	Proceso definido de ingreso: Servicio civil de carrera o equivalente: Causales de remoción: Indeterminado	Indeterminado Indeterminado
Control	Interno por mandato de ley: Indeterminado Interno por decisión/acuerdo: Indeterminado Externo: <ul style="list-style-type: none">• Informe al Pleno del Congreso presentado en la segunda quincena del mes de marzo de cada año	
Características Presupuestales	Presentación del presupuesto: Indeterminado Proceso de Adquisiciones:	Indeterminado

Generalidades	Estado: Campeche Nombre: Comisión de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Campeche
Autoridad sobre	<ul style="list-style-type: none"> • Poder Legislativo • Poder Ejecutivo • Poder Judicial • Organismos Públicos Autónomos • Ayuntamientos • Personas jurídicas públicas o privadas que ejerzan recursos públicos, Organismos de la Sociedad Civil
Instancia superior de decisión	Nombre de integrantes: Comisionados Número de integrantes: 3 Requisitos de elegibilidad: <ul style="list-style-type: none"> • Ser ciudadano campechano en pleno goce de derechos • Mínimo de 35 años al día de la designación • Gozar de buena reputación personal y profesional • No haber sido consignado por delito doloso • Contar con título profesional expedido por una institución de nivel superior y contar con cédula profesional • Haber destacado en el desempeño de actividades profesionales particulares, académicas o de servicio público • No se ni haber sido dirigente de algún partidos ni ministro de culto religioso o servidor público, salvo docencia, por lo menos un año antes al momento de su designación • No estar inhabilitado para el desempeño de funciones públicas o estar sujeto a proceso para determinar alguna responsabilidad administrativa Instancias que intervienen en la elección/designación: <ul style="list-style-type: none"> • Fracciones parlamentarias, proponen terna • Comisión de Puntos Constitucionales y Gobernación, examina a los candidatos y elabora dictamen para presentarla al Pleno • Pleno del Congreso, vota Duración: 6 años Reelección: No Intervienen en selección de personal: Si

Intervención en decisiones administrativas: Si

Causales de remoción:

- Por causa grave, sujeto a juicio político

Presidencia	Duración: Indeterminado Reelección: Indeterminado Diferenciación: <ul style="list-style-type: none">• Es electo al cargo por las dos terceras partes del miembro del Congreso• Representante legal• Hay una diferencia en la remuneración definida por Ley
Otras Instancias	Por mandato de ley: <ul style="list-style-type: none">• Indeterminado Por decisión/acuerdo de instancia superior de decisión: <ul style="list-style-type: none">• Secretaría Ejecutiva• Dirección de Administración• Dirección de Informática y Sistemas• Dirección de Comunicación Social y Relaciones Institucionales• Dirección de Capacitación, Clasificación y Archivos• Dirección de Coordinación y Vigilancia de los Entes Públicos• Unidad de Asesoría• Unidad de Contraloría Interna
Ingreso de servidores públicos	Proceso definido de ingreso: Si Servicio civil de carrera o equivalente: Si Causales de remoción: <ul style="list-style-type: none">• Se aplica la normatividad estatal
Control	Interno por mandato de ley: <ul style="list-style-type: none">• Indeterminado Interno por decisión/acuerdo: <ul style="list-style-type: none">• Existe en reglamento una Unidad de Auditoría Interna Externo: <ul style="list-style-type: none">• Informe anual al Congreso en el mes de mayo
Características Presupuestales	Presentación del presupuesto: <ul style="list-style-type: none">• Debe ser aprobado por el Pleno y remitido al Ejecutivo para su inclusión Proceso de Adquisiciones: Recae en la Unidad de Administración

Generalidades	Estado: Chiapas Nombre: Instituto de Acceso a la Información Pública de la Administración Pública Estatal
Autoridad sobre	<ul style="list-style-type: none"> • Poder Legislativo • Poder Ejecutivo • Poder Judicial • Municipios • Órganos Autónomos
Instancia superior de decisión	Nombre de integrantes: Consejeros Número de integrantes: 3 Requisitos de elegibilidad: <ul style="list-style-type: none"> • Ciudadano chiapaneco en pleno uso de derechos • Mínimo de 35 años • Título y cédula profesional, preferentemente con posgrado • Gozar de reconocido prestigio moral y profesional • No ser ni haber sido dirigente de ningún partido o asociación política, ministro de culto religioso, ni titular de alguna dependencia o entidad o de los órganos autónomos estatales, cuando menso tres años antes de la designación • No haber sido condenado por delito doloso Instancias que intervienen en la elección/designación: <ul style="list-style-type: none"> • Titular del Ejecutivo, propone • Congreso/Comisión permanente por mayoría calificada aprueba o rechaza la propuesta • Si el Congreso/Comisión permanente no decide sobre la propuesta dentro de 15 días naturales, se considera aprobada Duración: 7 años, derecho a un haber de no menos al equivalente de tres meses de salario Reelección: Indeterminado Intervienen en selección de personal: Si Intervención en decisiones administrativas: Si Causales de remoción: <ul style="list-style-type: none"> • Graves a juicio del Congreso
Presidencia	Duración: 2 Diferenciación: Reelección: No

	<ul style="list-style-type: none"> • No se le denomina “presidente” sino Consejero General • Se elige por orden alfabético • Al final de su periodo, se le pagan dos meses adicionales como compensación por las facultades adicionales
Otras Instancias	<p>Por mandato de ley:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Indeterminado <p>Por decisión/acuerdo de instancia superior de decisión:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Coordinación Técnica • Coordinación Jurídico Administrativo • Coordinación de Vinculación Social • Unidad de Informática • Unidad de Apoyo Administrativo • Unidad de Planeación, Evaluación y Normatividad
Ingreso de servidores públicos	<p>Proceso definido de ingreso: No</p> <p>Servicio civil de carrera o equivalente: No</p> <p>Causales de remoción:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Mención en reglamento de todas las probables normatividades aplicables
Control	<p>Interno por mandato de ley:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Indeterminado <p>Interno por decisión/acuerdo:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Se establece en reglamento la obligatoriedad de rendir informe a la Secretaría de Finanzas <p>Externo:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Comisario Público designado por la Contraloría General del Poder Ejecutivo del Estado • Informe anual ante los tres Poderes del Estado
Características Presupuestales	<p>Presentación del presupuesto:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Pleno al Ejecutivo <p>Proceso de Adquisiciones: Aplicación de normatividad estatal a través de un Comité que decide el Pleno</p>

Generalidades	Estado: Chihuahua Nombre: Instituto Chihuahuense para la Transparencia y Acceso a la Información Pública
Autoridad sobre	<ul style="list-style-type: none"> • Poder Ejecutivo • Poder Judicial • Poder Legislativo • Municipios • Organismos Públicos Autónomos, Comisión de Derechos Humanos • Partidos Políticos y agrupaciones políticas • Personas físicas o morales que reciban y ejerzan recursos públicos
Instancia superior de decisión	<p>Nombre de integrantes: Consejeros</p> <p>Número de integrantes: 5</p> <p>Requisitos de elegibilidad:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ciudadano mexicano con residencia en Chihuahua efectiva de un año • No haber sido condenado por la comisión de algún delito doloso • No menos a 30 años • Grado de licenciatura • No haber ocupado un puesto de elección popular, haber sido dirigente de un partido o agrupación política o ministro de culto religioso <p>Instancias que intervienen en la elección/designación:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Los tres poderes del Estado, a través de sus titulares emiten una convocatoria • Comisión especial, 2 representantes para el poder Ejecutivo y 2 para el Judicial; en el caso del Legislativo: el presidente del Congreso y los coordinadores o quienes estos designen • Institución de Educación Superior, para hacer un examen de conocimientos • Junta de Coordinación Política, depura de 20 a 10 la lista de aspirantes. • Pleno, determina a los 5 titulares y 5 suplentes. • Criterio de género: No habrá mas del 65% del mismo género <p>Duración: 7 años</p> <p>Reelección: No</p>

	Intervienen en selección de personal:	Si, baja incidencia
	Intervención en decisiones administrativas:	Si, baja incidencia
	Causales de remoción:	
	<ul style="list-style-type: none"> • Remueve el Congreso, de acuerdo con procedimiento constitucional 	
Presidencia	Duración: 2 años	Reelección: Si, por un periodo igual
	Diferenciación:	
	<ul style="list-style-type: none"> • Voto de calidad en caso de empate 	
Otras Instancias	Por mandato de ley:	
	<ul style="list-style-type: none"> • Secretario Ejecutivo • Direcciones que el Consejo General autorice 	
	Por decisión/acuerdo de instancia superior de decisión:	
	<ul style="list-style-type: none"> • Dirección Jurídica • Dirección de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales • Dirección de Capacitación • Dirección Administrativa • Coordinación de Comunicación y Difusión Social • Departamento de Sistemas • Unidad de Seguimiento y Evaluación 	
Ingreso de servidores públicos	Proceso definido de ingreso:	Si
	Servicio civil de carrera o equivalente:	Si
	Causales de remoción:	
	<ul style="list-style-type: none"> • Aplicando Ley estatal 	
Control	Interno por mandato de ley:	
	<ul style="list-style-type: none"> • Indeterminado 	
	Interno por decisión/acuerdo:	
	<ul style="list-style-type: none"> • Unidad de Seguimiento y Evaluación 	
	Externo:	
	<ul style="list-style-type: none"> • Informe Anual al Presidente del Consejo 	
Características Presupuestales	Presentación del presupuesto:	
	<ul style="list-style-type: none"> • Presentación al Ejecutivo para que, sin modificaciones éste lo presente al Congreso. 	
	Proceso de Adquisiciones:	Indeterminado

Generalidades	Estado: Coahuila Nombre: Instituto Coahuilense de Acceso a la Información Pública
Autoridad sobre	<ul style="list-style-type: none"> • Poder Legislativo • Poder Ejecutivo • Poder Judicial • Municipios • Partidos Políticos • Universidades Autónomas por ley • Organismos Públicos Autónomos • Sindicados
Instancia superior de decisión	Nombre de integrantes: Consejero Número de integrantes: 3 Requisitos de elegibilidad: <ul style="list-style-type: none"> • Ciudadano mexicano por nacimiento, en ejercicio de derechos políticos y civiles • Mínimo 25 años al momento de la designación • Título profesional de licenciatura • Conocimiento y experiencia en la materia preferentemente • No haber ocupado un cargo dentro de la administración en los cinco años anteriores a su designación • No haber sido dirigente de un comité directivo ni ministro de algún culto religioso • No antecedentes de militancia pública y notoria dentro de los cinco años anteriores a la designación • Gozar de buena reputación Instancias que intervienen en la elección/designación: <ul style="list-style-type: none"> • Congreso del Estado • Instituto Electoral y de Participación Ciudadana • Consejo de la Judicatura Duración: 7 años Reelección: Si Intervienen en selección de personal: Si Intervención en decisiones administrativas: Si Causales de remoción: <ul style="list-style-type: none"> • Graves, calificadas por el Congreso
Presidencia	Duración: 2 años Reelección: Si, por un

		periodo mas
	Diferenciación:	<ul style="list-style-type: none"> • Representación Legal del Instituto
Otras Instancias	Por mandato de ley: <ul style="list-style-type: none"> • Dirección General • Secretaría Técnica Por decisión/acuerdo de instancia superior de decisión: <ul style="list-style-type: none"> • Coordinación de Relaciones Interinstitucionales • Coordinación de Comunicación Social • Unidad de Vinculación y Vigilancia • Unidad Administrativa, Informática y Calidad • Unidad Jurídica • Unidad de Cultura de la Transparencia • Unidad de Documentación 	
Ingreso de servidores públicos	Proceso definido de ingreso: Si Servicio civil de carrera o equivalente: Si Causales de remoción: <ul style="list-style-type: none"> • Se aplica ley estatal de responsabilidad de servidores públicos 	
Control	Interno por mandato de ley: <ul style="list-style-type: none"> • Comisión de Vigilancia, Evaluación y Disciplina Interno por decisión/acuerdo: <ul style="list-style-type: none"> • Indeterminado Externo: <ul style="list-style-type: none"> • Presentación de informe anual al Congreso 	
Características Presupuestales	Presentación del presupuesto: <ul style="list-style-type: none"> • Elabora Pleno para presentarlo al Ejecutivo Proceso de Adquisiciones: Propio, adecuando norma estatal	

Generalidades	Estado: Colima Nombre: Comisión Estatal para el Acceso a la Información Pública
Autoridad sobre	<ul style="list-style-type: none"> • Poder Ejecutivo • Poder Legislativo • Poder Judicial • Municipios • Organismos Autónomos • Partidos Políticos • Personas de derecho público o privado que ejerzan recursos públicos
Instancia superior de decisión	Nombre de integrantes: Comisionado Número de integrantes: 3 Requisitos de elegibilidad: <ul style="list-style-type: none"> • Mexicano por nacimiento, residente en el Estado • Al menos treinta años cumplidos al día de la designación • Título profesional a nivel licenciatura y haberse destacado en actividades profesionales o académicas relacionadas con el contenido de la ley • Gozar de reconocido prestigio personal y profesional • No haber sido dirigente de ningún partido o asociación política ni ministro de ningún culto religiosos cuando menos cinco años antes de la fecha de designación • No haber sido condenado por delito doloso Instancias que intervienen en la elección/designación: <ul style="list-style-type: none"> • Poder Ejecutivo, propone al Congreso • Congreso, elección por mayoría calificada dentro de los 30 días; en caso contrario se considera aceptada la propuesta del Gobernador. Duración: 7 años Reelección: No Intervienen en selección de personal: Si Intervención en decisiones administrativas: Si Causales de remoción: <ul style="list-style-type: none"> • Causas graves calificadas por el Congreso
Presidencia	Duración: 2 años Reelección: Si, una vez

Diferenciación:

- Representante legal

Otras Instancias	Por mandato de ley: <ul style="list-style-type: none">• Indeterminado Por decisión/acuerdo de instancia superior de decisión: <ul style="list-style-type: none">• Secretaría de Acuerdo• Secretaría Ejecutiva• Secretaría de Difusión y Vinculación• Unidad Administrativa• Unidad de Informática
Ingreso de servidores públicos	Proceso definido de ingreso: No Servicio civil de carrera o equivalente: No Causales de remoción: <ul style="list-style-type: none">• Dependerá si es “de carrera” o “de libre designación”
Control	Interno por mandato de ley: <ul style="list-style-type: none">• Indeterminado Interno por decisión/acuerdo: <ul style="list-style-type: none">• Indeterminado Externo: <ul style="list-style-type: none">• Informe anual de labores (presentado en abril)
Características Presupuestales	Presentación del presupuesto: <ul style="list-style-type: none">• Vía Ejecutivo Proceso de Adquisiciones: Indeterminado

Generalidades	Entidad: Distrito Federal Nombre: Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal
Autoridad sobre	<ul style="list-style-type: none"> • Asamblea del Distrito Federal • Tribunal Superior de Justicia • Tribunal de los Contencioso Administrativo • Tribunal Electoral del Distrito Federal • Instituto Electoral del Distrito Federal • Dependencias y órganos desconcentrados • Órganos Políticos Administrativos • Órganos Autónomos por Ley • Los que la legislación reconozca como de interés público y ejerzan gasto público
Instancia superior de decisión	Nombre de integrantes: Comisionado presidente Comisionado ciudadano Número de integrantes: 5 Requisitos de elegibilidad: <ul style="list-style-type: none"> • Ciudadano mexicano, residencia legal en el Distrito Federal de por lo menos cinco años anteriores a la designación • Al menos treinta años • Gozar de reconocido prestigio personal y profesional • No ser ni haber sido dirigente de un partido político o asociación política o ministro de algún culto • No haber sido servidor público cuando menos un año antes de la designación • No haber sido condenado por delito doloso • Se procurará exista equidad de género Instancias que intervienen en la elección/designación: <ul style="list-style-type: none"> • Asamblea del Distrito Federal, decisión de las dos terceras partes Duración: 6 años Reelección: No Intervienen en selección de personal: Si Intervención en decisiones administrativas: Si Causales de remoción: <ul style="list-style-type: none"> • Ataque a las instituciones democráticas • Ataque a la forma de gobierno republicano representativo y local • Violaciones graves y sistemáticas a las

		<ul style="list-style-type: none"> • garantías individuales o sociales • Ataque a la libertad de sufragio • Infracción a la Constitución o leyes locales • Omisiones de carácter grave • Sentencia cuya pena sea privativa de libertad
Presidencia	Duración: 3 años Diferenciación: <ul style="list-style-type: none"> • Representación legal, hacer cumplir acuerdo • Nombrado por la Asamblea • Voto de calidad 	Reelección: Si, una vez
Otras Instancias	Por mandato de ley: <ul style="list-style-type: none"> • Contraloría Por decisión/acuerdo de instancia superior de decisión: <ul style="list-style-type: none"> • Secretaría Técnica • Secretaría Ejecutiva • Dirección Jurídica y Desarrollo Normativo • Dirección de Capacitación y Cultura de la Transparencia • Dirección de Evaluación y Estudios • Dirección de Vinculación con la Sociedad • Dirección de Comunicación Social • Dirección de Tecnologías de Información • Dirección de Administración y Finanzas 	
Ingreso de servidores públicos	Proceso definido de ingreso: No Servicio civil de carrera o equivalente: No Causales de remoción: <ul style="list-style-type: none"> • Acuerdo del Pleno 	
Control	Interno por mandato de ley: <ul style="list-style-type: none"> • Contraloría Interno por decisión/acuerdo: <ul style="list-style-type: none"> • Indeterminado Externo: <ul style="list-style-type: none"> • Informe ante la Asamblea 	
Características Presupuestales	Presentación del presupuesto: <ul style="list-style-type: none"> • Indeterminado Proceso de Adquisiciones: Indeterminado	

Generalidades	Estado: Durango Nombre: Comisión Estatal para el Acceso a la Información Pública de Durango
Autoridad sobre	<ul style="list-style-type: none"> • Poder Legislativo • Poder Ejecutivo • Poder Judicial • Organismos Autónomos • Ayuntamientos • Otras instancias que manejen recursos públicos
Instancia superior de decisión	Nombre de integrantes: Comisionado Número de integrantes: 3 Requisitos de elegibilidad: <ul style="list-style-type: none"> • Ciudadano duranguense en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles • Tener al menos treinta años cumplidos al día de la designación • Contar con título y cédula profesional legalmente expedidos en nivel de licenciatura o su equivalente • Gozar de reconocido prestigio personal y profesional • No haber sido inhabilitado para el ejercicio público; • No haber sido dirigente de ningún partido o asociación política ni Ministro de ningún culto religioso, cuando menos cinco años antes de su designación; ni tampoco haber sido Servidor Público de la Federación, del Estado o de los Municipios, por lo menos dos años antes de su designación; • No haber sido condenado por delito doloso que amerite pena corporal superior a un año u otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, lo inhabilitará para el cargo, cualquiera que haya sido la pena • Acreditar conocimiento y experiencia en la materia. Instancias que intervienen en la elección/designación: <ul style="list-style-type: none"> • Titular del Ejecutivo, designando al Comisionado después de oír a las Instituciones de Educación Superior y Colegios de Profesionistas

	<ul style="list-style-type: none"> • Congreso, ratifica el nombramiento
Duración:	7 años
Reelección:	No
Intervienen en selección de personal:	Si, propuesta del presidente
Intervención en decisiones administrativas:	Si
Causales de remoción:	<ul style="list-style-type: none"> • Indeterminado
Presidencia	Duración: 2 años Reelección: Si Diferenciación: <ul style="list-style-type: none"> • Representante legal • Representante político
Otras Instancias	Por mandato de ley: <ul style="list-style-type: none"> • Secretaría Ejecutiva Por decisión/acuerdo de instancia superior de decisión: <ul style="list-style-type: none"> • Secretaría de Acuerdos • Coordinación Jurídica Consultiva • Coordinación de Capacitación y Vinculación • Coordinación de Administración y Finanzas • Coordinación de Difusión, Comunicación y Procesos Informáticos • Delegaciones
Ingreso de servidores públicos	Proceso definido de ingreso: No Servicio civil de carrera o equivalente: No Causales de remoción: <ul style="list-style-type: none"> • Pueden incurrir en responsabilidad administrativa
Control	Interno por mandato de ley: <ul style="list-style-type: none"> • Indeterminado Interno por decisión/acuerdo: <ul style="list-style-type: none"> • Indeterminado Externo: <ul style="list-style-type: none"> • Presentación de Informe
Características Presupuestales	Presentación del presupuesto: <ul style="list-style-type: none"> • Enviado al Ejecutivo para su integración Proceso de Adquisiciones: <ul style="list-style-type: none"> • Indeterminado

- Dirección de Administración y Finanzas
- Dirección de Educación y Capacitación
- Dirección de Informática
- Dirección de Comunicación Social
- Dirección de Archivonomía
- Dirección de Vinculación

Ingreso de servidores públicos	Proceso definido de ingreso:	Indeterminado
	Servicio civil de carrera o equivalente:	Indeterminado
Control	Causales de remoción:	
		<ul style="list-style-type: none"> • Se aplica Ley de Responsabilidades Estatal
	Interno por mandato de ley:	
		<ul style="list-style-type: none"> • Indeterminado
Características Presupuestales	Interno por decisión/acuerdo:	
		<ul style="list-style-type: none"> • Indeterminado
	Externo:	
		<ul style="list-style-type: none"> • Presentación de Informe Anual
Características Presupuestales	Presentación del presupuesto:	
		<ul style="list-style-type: none"> • Indeterminado
	Proceso de Adquisiciones:	Indeterminado

Generalidades	Estado: Guerrero Nombre: Comisión para el Acceso a la Información Pública del Estado de Guerrero
Autoridad sobre	<ul style="list-style-type: none"> • Poder Legislativo • Poder Ejecutivo • Poder Judicial • Organismos Autónomos • Ayuntamientos
Instancia superior de decisión	Nombre de integrantes: Comisionado Número de integrantes: 3 Requisitos de elegibilidad: <ul style="list-style-type: none"> • Ciudadano mexicano, preferentemente guerrerense • 30 años cumplidos • Licenciatura con experiencia profesional y ejercicio de mínimo 5 años • No haber sido dirigente de Partido o Asociación Política, ni ministro de culto religioso dentro de los 3 años anteriores a la fecha de designación • No haber sido servidor público cuando menos 3 años antes a la designación • No haber sido condenado por delito alguno salvo los de carácter no intencional o imprudencial Instancias que intervienen en la elección/designación: <ul style="list-style-type: none"> • Congreso: La Comisión de Gobierno presenta la propuesta y el Pleno la vota (2/3 partes requeridas) Duración: 4 años Reelección: Si, una vez. Propuesta de Comisión de Gobierno Intervienen en selección de personal: Si Intervención en decisiones administrativas: Si Causales de remoción: <ul style="list-style-type: none"> • Calificadas por el Congreso
Presidencia	Duración: 1 año Reelección: Una ocasión Diferenciación: <ul style="list-style-type: none"> • Protocolo • Representación legal
Otras	Por mandato de ley: <ul style="list-style-type: none"> • Secretario Ejecutivo

Instancias	Por decisión/acuerdo de instancia superior de decisión:	
	<ul style="list-style-type: none"> • Secretaría de Acuerdos • Coordinación Jurídica Consultiva • Coordinación de Promoción, Vinculación, Capacitación para la cultura de acceso a la información pública • Coordinación de Administración y Finanzas • Coordinación de Difusión y Comunicación • Coordinación de Protección de Datos personales y Clasificación de la Información • Coordinación de Informática y Sistemas • Delegaciones o Módulos 	
Ingreso de servidores públicos	Proceso definido de ingreso:	Indeterminado
	Servicio civil de carrera o equivalente:	Indeterminado
	Causales de remoción:	
	<ul style="list-style-type: none"> • Indeterminado 	
Control	Interno por mandato de ley:	
	<ul style="list-style-type: none"> • Indeterminado 	
	Interno por decisión/acuerdo:	
	<ul style="list-style-type: none"> • Indeterminado 	
	Externo:	
	<ul style="list-style-type: none"> • Presentación anual de informe 	
Características Presupuestales	Presentación del presupuesto:	
	<ul style="list-style-type: none"> • Indeterminado 	
	Proceso de Adquisiciones:	<ul style="list-style-type: none"> • Indeterminado

Generalidades	Estado: Hidalgo Nombre: Instituto de Acceso a la Información Pública Gubernamental de Hidalgo
Autoridad sobre	<ul style="list-style-type: none"> • Poder Legislativo • Poder Ejecutivo • Poder Judicial • Organismos Autónomos • Ayuntamientos • Partidos Políticos • Otras instancias que manejen recursos públicos
Instancia superior de decisión	Nombre de integrantes: Consejero Número de integrantes: 5 Requisitos de elegibilidad: <ul style="list-style-type: none"> • Ser ciudadano hidalguense en pleno ejercicio de derechos políticos y civiles • Mínimo de 30 años al momento de la designación • Título profesional de licenciatura • Haberse desempeñado en actividades profesionales, de servicio público o académicas; • No haber sido sentenciado por delito intencional, ni sancionado en juicio de responsabilidad como servidor público; • No tener ni haber tenido cargo alguno de elección popular o haber sido candidato al mismo en los tres años anteriores a la designación; • No tener ni haber tenido cargo de dirección Nacional, Estatal o Municipal de algún partido político, en los tres años anteriores a la designación • No ser ministro de culto religioso • No haber sido servidor público de ninguno de los sujetos obligados que establece esta ley, por lo menos un año antes de su designación Instancias que intervienen en la elección/designación: <ul style="list-style-type: none"> • Titular del Ejecutivo propone una lista al Congreso después de una consulta a diversas instancias • Congreso resuelve Duración: 6 años

Reelección: Si
Intervienen en selección de personal: Si
Intervención en decisiones administrativas: Si

Causales de remoción:

- De acuerdo con la Constitución y Ley de Responsabilidades

Presidencia	Duración: Indeterminado Reelección: Indeterminado Diferenciación: <ul style="list-style-type: none"> • Tareas administrativas • Protocolo • Representación legal
Otras Instancias	Por mandato de ley: <ul style="list-style-type: none"> • Indeterminado Por decisión/acuerdo de instancia superior de decisión: <ul style="list-style-type: none"> • Secretaría Ejecutiva • Secretaría Particular • Unidad de Control Interno • Dirección Jurídica • Dirección de Administración e Informática • Dirección de Capacitación y Difusión • Dirección de Acceso a la Información y Protección de Datos • Secretaría de Acuerdos
Ingreso de servidores públicos	Proceso definido de ingreso: Indeterminado Servicio civil de carrera o equivalente: Indeterminado Causales de remoción: <ul style="list-style-type: none"> • De acuerdo con Ley de Responsabilidades
Control	Interno por mandato de ley: <ul style="list-style-type: none"> • Indeterminado Interno por decisión/acuerdo: <ul style="list-style-type: none"> • Unidad de Control Interno Externo: <ul style="list-style-type: none"> • Presentación de Informe
Características Presupuestales	Presentación del presupuesto: <ul style="list-style-type: none"> • Indeterminado Proceso de Adquisiciones: Indeterminado

Generalidades	Estado: Jalisco Nombre: Instituto de Transparencia e Información Pública de Jalisco
Autoridad sobre	<ul style="list-style-type: none"> • Poder Legislativo • Poder Ejecutivo • Poder Judicial • Organismos Autónomos • Ayuntamientos • Partidos Políticos • Otras instancias que manejen recursos públicos
Instancia superior de decisión	<p>Nombre de integrantes: Consejero</p> <p>Número de integrantes: 5</p> <p>Requisitos de elegibilidad :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ciudadano mexicano, originario de Jalisco o residente por menos cuatro años • No haber sido condenado por delito doloso • No haber ejercido cargo de dirigencia partidista nacional, estatal o municipal por lo menos cuatro años antes del nombramiento • No haber contendido o ejercido cargo de elección popular durante los cuatro años anteriores al nombramiento • No haber sido servidor público cuando menos cuatro años antes del nombramiento • Título profesional con antigüedad de cinco años • Desempeño notable en actividades sociales, profesionales, académicas, empresariales o culturales <p>Instancias que intervienen en la elección/designación:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Congreso del Estado, a través de la Comisión Legislativa de Participación Ciudadana y Acceso a la Información Pública revisa, tres meses antes, si procede una ratificación; en caso contrario emite convocatoria • Pleno del Congreso, vota y decide • Procedimiento de insaculación después de tres rondas <p>Duración: 4 años</p> <p>Reelección: Si, ratificación</p>

Intervienen en selección de personal: Solo presidente
Intervención en decisiones administrativas: Solo presidente

Causales de remoción:

- Calificadas por el Congreso

Presidencia	Duración: 4 años Diferenciación:	Reelección: Indeterminado • Por definirse por reforma en ley y cambio de carácter de quienes eran consejeros honorarios
Otras Instancias	Por mandato de ley:	<ul style="list-style-type: none"> • Secretario Ejecutivo Por decisión/acuerdo de instancia superior de decisión: <ul style="list-style-type: none"> • Dirección de Planeación y Gestión Administrativa • Dirección Jurídica • Coordinaciones • Ponencias • Unidades Desconcentradas
Ingreso de servidores públicos	Proceso definido de ingreso: Servicio civil de carrera o equivalente: Causales de remoción:	Indeterminado Indeterminado • Indeterminado
Control	Interno por mandato de ley:	<ul style="list-style-type: none"> • Indeterminado Interno por decisión/acuerdo: <ul style="list-style-type: none"> • Dirección de Planeación y Gestión Externo: <ul style="list-style-type: none"> • Presentación de Informe Anual
Características Presupuestales	Presentación del presupuesto:	<ul style="list-style-type: none"> • Indeterminado Proceso de Adquisiciones: <ul style="list-style-type: none"> • Indeterminado

Generalidades	Estado: Estado de México Nombre: Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México
Autoridad sobre	<ul style="list-style-type: none"> • Poder Legislativo • Poder Ejecutivo • Poder Judicial • Organismos Autónomos • Ayuntamientos
Instancia superior de decisión	Nombre de integrantes: Comisionado Número de integrantes: 5 Requisitos de elegibilidad: <ul style="list-style-type: none"> • Cumplir cualquiera de las cualidades del artículo 23 de la Constitución Estatal • Tener más de treinta años • Gozar de buena reputación • No tener cargos de elección popular por lo menos 5 años antes • No haber sido titular de secretaría o Procuraduría un año antes • Título profesional y conocimientos en la materia • Prestigio social o profesional • No ser ni haber sido dirigente de partido político o asociación religiosa • No haber sido ministro de culto por lo menos cinco años antes de la designación Instancias que intervienen en la elección/designación: <ul style="list-style-type: none"> • Indeterminado Duración: 5 años Reelección: Si, ratificación Intervienen en selección de personal: Si Intervención en decisiones administrativas: Si Causales de remoción: <ul style="list-style-type: none"> • Tránsito grave o reiterada del orden legal • Delito que merezca pena corporal
Presidencia	Duración: 4 años Diferenciación: <ul style="list-style-type: none"> • Protocolo • Representación Legal Reelección: Un periodo igual

Otras Instancias	Por mandato de ley: <ul style="list-style-type: none"> • Indeterminado Por decisión/acuerdo de instancia superior de decisión: <ul style="list-style-type: none"> • Indeterminado
Ingreso de servidores públicos	Proceso definido de ingreso: Indeterminado Servicio civil de carrera o equivalente: Indeterminado Causales de remoción: <ul style="list-style-type: none"> • Indeterminado
Control	Interno por mandato de ley: <ul style="list-style-type: none"> • Indeterminado Interno por decisión/acuerdo: <ul style="list-style-type: none"> • Indeterminado Externo: <ul style="list-style-type: none"> • Presentación de informe anual
Características Presupuestales	Presentación del presupuesto: <ul style="list-style-type: none"> • Indeterminado Proceso de Adquisiciones: Indeterminado

Generalidades	Estado: Michoacán Nombre: Instituto para la Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Michoacán
Autoridad sobre	<ul style="list-style-type: none"> • Poder Legislativo • Poder Ejecutivo • Poder Judicial • Organismos Autónomos • Ayuntamientos • Partidos Políticos • Otras instancias que manejen recursos públicos
Instancia superior de decisión	Nombre de integrantes: Comisionado Número de integrantes: 3 Requisitos de elegibilidad: <ul style="list-style-type: none"> • Ser ciudadano mexicano por nacimiento con residencia efectiva de por lo menos 3 años • Mínimo 30 años de edad • Desempeño destacado • No haber desempeñado un cargo de elección popular tres años antes de la designación • No haber sido condenado por delito doloso Instancias que intervienen en la elección/designación: <ul style="list-style-type: none"> • Congreso del Estado, designa Duración: 3 años Reelección: Una ocasión Intervienen en selección de personal: Si Intervención en decisiones administrativas: Si Causales de remoción: <ul style="list-style-type: none"> •
Presidencia	Duración: 2 años Reelección: No Diferenciación: <ul style="list-style-type: none"> • Causa grave, calificada por Congreso
Otras Instancias	Por mandato de ley: <ul style="list-style-type: none"> • Indeterminadas Por decisión/acuerdo de instancia superior de decisión: <ul style="list-style-type: none"> • Indeterminadas
Ingreso de servidores públicos	Proceso definido de ingreso: Si Servicio civil de carrera o equivalente: Si Causales de remoción: <ul style="list-style-type: none"> • Procedimiento administrativo

Control	<p>Interno por mandato de ley:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Indeterminado <p>Interno por decisión/acuerdo:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Indeterminado <p>Externo:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Presentación de informe anual
Características Presupuestales	<p>Presentación del presupuesto:</p> <ul style="list-style-type: none"> • A través del Ejecutivo <p>Proceso de Adquisiciones: Indeterminado</p>

Generalidades	Estado: Morelos Nombre: Instituto Morelenses de Información Pública y Estadística
Autoridad sobre	<ul style="list-style-type: none"> • Poder Legislativo • Poder Ejecutivo • Poder Judicial • Organismos Autónomos • Ayuntamientos • Partidos Políticos • Otras instancias que manejen recursos públicos
Instancia superior de decisión	Nombre de integrantes: Consejero Número de integrantes: 3 Requisitos de elegibilidad: <ul style="list-style-type: none"> • Ser ciudadano morelense • Tener 30 años al momento de la designación • No haberse desempeñado en actividad directiva en partido o asociación política dentro de los 5 años anteriores • No haberse desempeñado como servidor público dos años antes de la designación • No haber sido ministro de culto religioso • No haber sido sentenciado por delito doloso • Contar con título profesional en cualquier campo de las ciencias sociales, preferentemente estudios de posgrado • Desatacada participación en actividades profesionales, de servicio público, investigación o académicas relacionadas con la materia • Residencia efectiva de cuando menos 5 años Instancias que intervienen en la elección/designación: <ul style="list-style-type: none"> • Congreso, publica convocatoria y eligen por mayoría calificada Duración: 4 años Reelección: Una vez Intervienen en selección de personal: Si Intervención en decisiones administrativas: Si Causales de remoción: <ul style="list-style-type: none"> • Juicio político

Presidencia	Duración: 2 años Diferenciación:	Reelección: Indeterminado • A su cargo el trabajo administrativo
Otras Instancias	Por mandato de ley: Por decisión/acuerdo de instancia superior de decisión:	• Indeterminado • Indeterminado
Ingreso de servidores públicos	Proceso definido de ingreso: Servicio civil de carrera o equivalente: Causales de remoción:	No No • Indeterminado
Control	Interno por mandato de ley: Interno por decisión/acuerdo: Externo:	• Indeterminado • Indeterminado • Indeterminado
Características Presupuestales	Presentación del presupuesto: Proceso de Adquisiciones:	• A través del Ejecutivo al que se le envía un anteproyecto Indeterminado

Generalidades	Estado: Nayarit Nombre: Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Nayarit
Autoridad sobre	<ul style="list-style-type: none"> • Poder Legislativo • Poder Ejecutivo • Poder Judicial • Organismos Autónomos • Ayuntamientos • Otras instancias que manejen recursos públicos
Instancia superior de decisión	Nombre de integrantes: Consejero Número de integrantes: 4 Requisitos de elegibilidad: <ul style="list-style-type: none"> • En general, ser propuestos por las instancias referidas abajo • Para ser presidente: • Ciudadano mexicano • 30 años cuando menos • Título de licenciatura • Haberse desempeñado con probidad en el servicio público o actividades profesionales, académicas, empresariales o culturales. • No haber sido inhabilitado para ejercer cargos públicos • No haber sido condenado por delito doloso • No haber sido gobernador, magistrado, juez, diputado, secretario o procurador el año previo a su designación • No haber ocupado un cargo directivo de un partido nacional o local un año antes de la designación • No ser ministro de culto Instancias que intervienen en la elección/designación: <ul style="list-style-type: none"> • Consejo Empresarial de Nayarit, propone dos de los consejeros (uno tiene que ser mujer) • Colegio de Notarios, propone uno • Agrupaciones de abogados legalmente establecidos Duración: 5 años Reelección: Una vez Intervienen en selección de personal: Si Intervención en decisiones administrativas: Si

Causales de remoción:

- Indeterminado

Presidencia	Duración: 5 años	Reelección: No
	Diferenciación:	
		<ul style="list-style-type: none">• Electo por el Congreso• Es el único que percibe un sueldo
Otras Instancias	Por mandato de ley:	
		<ul style="list-style-type: none">• Secretario Ejecutivo• Secretarios de Estudio y Cuenta• Director de Vinculación y Capacitación• Coordinador Administrativo• Actuarios
	Por decisión/acuerdo de instancia superior de decisión:	
		<ul style="list-style-type: none">• Coordinación Jurídica y de Procedimientos
Ingreso de servidores públicos	Proceso definido de ingreso:	Indeterminado
	Servicio civil de carrera o equivalente:	Indeterminado
	Causales de remoción:	
		<ul style="list-style-type: none">• Indeterminado
Control	Interno por mandato de ley:	
		<ul style="list-style-type: none">• Indeterminado
	Interno por decisión/acuerdo:	
		<ul style="list-style-type: none">• Indeterminado
	Externo:	
		<ul style="list-style-type: none">• Presentación de informe anual
Características Presupuestales	Presentación del presupuesto:	
		<ul style="list-style-type: none">• Al Ejecutivo
	Proceso de Adquisiciones:	<ul style="list-style-type: none">• Indeterminado

Generalidades	Estado: Nuevo León Nombre: Comisión de Transparencia y Acceso a la Información del Estado de Nuevo León
Autoridad sobre	<ul style="list-style-type: none"> • Poder Legislativo • Poder Ejecutivo • Poder Judicial • Organismos Autónomos • Ayuntamientos
Instancia superior de decisión	Nombre de integrantes: Comisionado Número de integrantes: 3 (y un cuarto para suplir ausencias denominado supernumerario) Requisitos de elegibilidad: <ul style="list-style-type: none"> • Ciudadano nuevoleonés, pleno ejercicio de sus derechos políticos e inscrito en la lista nominal de electores del Estado • 30 años cumplidos al día de la propuesta designación • Profesionista con experiencia mínima de cinco años • Reputación de independiente y buen juicio • No haber sido condenado por delito intencional • No haberse desempeñado en algún cargo de la Federación, Estado o Ayuntamiento cinco años antes de la designación • No haber sido postulado como candidato dentro de los tres años anteriores • Al menos uno debe tener licenciatura en derecho Instancias que intervienen en la elección/designación: <ul style="list-style-type: none"> • Congreso, decide Duración: 5 años Reelección: No Intervienen en selección de personal: Si Intervención en decisiones administrativas: Si Causales de remoción: <ul style="list-style-type: none"> • Trasgresión grave y reiterada a las disposiciones legales • Cuando actos u omisiones afecten las atribuciones de la comisión • Cuando hayan sido sentenciados por

	delitos graves que merezcan pena corporal	
Presidencia	Duración: 2 años	Reelección: Indeterminada
	Diferenciación:	
	<ul style="list-style-type: none"> • Representante legal • Responsable administrativo 	
Otras Instancias	Por mandato de ley:	
	<ul style="list-style-type: none"> • Indeterminado (reglamento anterior a la ley) 	
	Por decisión/acuerdo de instancia superior de decisión:	
	<ul style="list-style-type: none"> • Indeterminado 	
Ingreso de servidores públicos	Proceso definido de ingreso:	Indeterminado
	Servicio civil de carrera o equivalente:	Indeterminado
	Causales de remoción:	
	<ul style="list-style-type: none"> • Indeterminado 	
Control	Interno por mandato de ley:	
	<ul style="list-style-type: none"> • Aprobación del informe anual de parte del Pleno 	
	Interno por decisión/acuerdo:	
	<ul style="list-style-type: none"> • Indeterminado 	
	Externo:	
	<ul style="list-style-type: none"> • Egresos, revisados y fiscalizados en los términos de las leyes aplicables 	
Características Presupuestales	Presentación del presupuesto:	
	<ul style="list-style-type: none"> • El Congreso otorga el presupuesto 	
	Proceso de Adquisiciones:	Indeterminado

Generalidades	Estado: Oaxaca Nombre: Instituto Estatal de Acceso a la Información Pública de Oaxaca
Autoridad sobre	<ul style="list-style-type: none"> • Poder Legislativo • Poder Ejecutivo • Poder Judicial • Ayuntamientos
Instancia superior de decisión	Nombre de integrantes: Comisionado Número de integrantes: 3 Requisitos de elegibilidad: <ul style="list-style-type: none"> • Ciudadano mexicano, residente en el Estado • 30 años al momento de la elección • Cédula profesional a nivel licenciatura como mínimo • Haberse desempeñado en actividades profesionales, de servicio público o académicas relacionadas con la materia • No haber sido condenada por delito doloso Instancias que intervienen en la elección/designación: <ul style="list-style-type: none"> • Gobernador, propone terna • Congreso, elige Duración: 4 años Reelección: Si Intervienen en selección de personal: Si Intervención en decisiones administrativas: Si Causales de remoción: <ul style="list-style-type: none"> • Trasgresión grave y reiterada a las disposiciones legales • Cuando actos u omisiones afecten las atribuciones de la comisión • Cuando hayan sido sentenciados por delitos graves que merezcan pena corporal
Presidencia	Duración: 2 años Reelección: Si, hasta dos veces Diferenciación: <ul style="list-style-type: none"> • Representación legal
Otras Instancias	Por mandato de ley: <ul style="list-style-type: none"> • Indeterminado Por decisión/acuerdo de instancia superior de decisión: <ul style="list-style-type: none"> • Secretaría General • Secretaría Técnica

	<ul style="list-style-type: none"> • Dirección de Promoción, Comunicación y Capacitación • Dirección Jurídica • Unidad Administrativa • Órgano Interno de Control 	
Ingreso de servidores públicos	Proceso definido de ingreso: Servicio civil de carrera o equivalente: Causales de remoción: <ul style="list-style-type: none"> • Sujetos a la Ley Estatal 	Indeterminado Indeterminado
Control	Interno por mandato de ley: <ul style="list-style-type: none"> • Indeterminado Interno por decisión/acuerdo: <ul style="list-style-type: none"> • Órgano Interno de Control Externo: <ul style="list-style-type: none"> • Informe Anual 	
Características Presupuestales	Presentación del presupuesto: <ul style="list-style-type: none"> • Congreso otorga Proceso de Adquisiciones:	Indeterminado

Generalidades	Estado: Puebla Nombre: Comisión para el Acceso a la Información Pública de la Administración Pública del Estado de Puebla
Autoridad sobre	<ul style="list-style-type: none"> • Poder Legislativo • Poder Ejecutivo • Poder Judicial • Organismos Autónomos • Ayuntamientos
Instancia superior de decisión	Nombre de integrantes: Comisionado Número de integrantes: 3 Requisitos de elegibilidad: <ul style="list-style-type: none"> • Ser ciudadano poblano • 30 años cumplidos al día de su designación • No haber sido condenado por delito doloso • Haberse desempeñado en actividades profesionales, de servicio público o académicas • No ser ministro de culto religioso • No haberse desempeñado en cargo de elección popular o dependencia Federal, Estatal o Municipal Instancias que intervienen en la elección/designación: <ul style="list-style-type: none"> • Indeterminado Duración: 6 años Reelección: Indeterminado Intervienen en selección de personal: Si Intervención en decisiones administrativas: Si Causales de remoción: <ul style="list-style-type: none"> • Trascusión grave y reiterada a las disposiciones legales • Cuando actos u omisiones afecten las atribuciones de la comisión • Cuando hayan sido sentenciados por delitos graves que merezcan pena corporal
Presidencia	Duración: 2 años Reelección: Indeterminado Diferenciación: <ul style="list-style-type: none"> • Representación
Otras Instancias	Por mandato de ley: <ul style="list-style-type: none"> • Indeterminado Por decisión/acuerdo de instancia superior de decisión: <ul style="list-style-type: none"> • Coordinación General Ejecutiva

- Dirección de Capacitación y Vinculación Ciudadana
- Dirección de Sistemas y Seguimiento
- Coordinación General de Acuerdos
- Dirección Jurídica
- Dirección Técnica
- Coordinación General Administrativa
- Dirección de Comunicación Social
- Dirección de la Unidad de Desarrollo, Administración y Planeación

Ingreso de servidores públicos	Proceso definido de ingreso:	Indeterminado
	Servicio civil de carrera o equivalente:	Indeterminado
	Causales de remoción:	
	<ul style="list-style-type: none"> • Indeterminado 	
Control	Interno por mandato de ley:	
	<ul style="list-style-type: none"> • Indeterminado 	
	Interno por decisión/acuerdo:	
	<ul style="list-style-type: none"> • Dirección de la Unidad de Desarrollo, Administración y Planeación 	
	Externo:	
	<ul style="list-style-type: none"> • Informe Anual 	
Características Presupuestales	Presentación del presupuesto:	
	<ul style="list-style-type: none"> • Indeterminado 	
	Proceso de Adquisiciones:	Indeterminado

Generalidades	Estado: Querétaro Nombre: Comisión Estatal de Información Gubernamental de Querétaro
Autoridad sobre	<ul style="list-style-type: none"> • Poder Legislativo • Poder Ejecutivo • Poder Judicial • Organismos Autónomos • Ayuntamientos • Partidos Políticos • Otras instancias que manejen recursos públicos
Instancia superior de decisión	Nombre de integrantes: Comisionado Número de integrantes: 3 Requisitos de elegibilidad: <ul style="list-style-type: none"> • Ciudadano mexicano por nacimiento, con residencia en el Estado no menor a cinco años. • Tener treinta años como mínimo. • Gozar de buena reputación, no haber sido condenado por delito doloso. • No haberse desempeñado en función pública dos años antes de su designación (excepto docencia) • No haberse desempeñado como dirigente de partido político seis años anteriores a la designación. Instancias que intervienen en la elección/designación: <ul style="list-style-type: none"> • Congreso del Estado, elige por dos terceras partes. • Al suplente, lo elige el Comisionado propietario Duración: 4 años Reelección: No inmediata Intervienen en selección de personal: Si Intervención en decisiones administrativas: Si Causales de remoción: <ul style="list-style-type: none"> • Indeterminado
Presidencia	Duración: 2 años Reelección: Si Diferenciación: <ul style="list-style-type: none"> • Facultades de representación y protocolo
Otras	Por mandato de ley: <ul style="list-style-type: none"> • Secretaría Ejecutiva

Instancias	Por decisión/acuerdo de instancia superior de decisión: <ul style="list-style-type: none"> • Dirección Jurídica Consultiva • Dirección de Capacitación y de Vinculación Ciudadana • Dirección de Comunicación Social
Ingreso de servidores públicos	Proceso definido de ingreso: Si Servicio civil de carrera o equivalente: Si Causales de remoción: <ul style="list-style-type: none"> • Aplicable Ley estatal
Control	Interno por mandato de ley: <ul style="list-style-type: none"> • Indeterminado Interno por decisión/acuerdo: <ul style="list-style-type: none"> • Por reglamento, el Órgano de Control Interno recae en la persona del Secretario Ejecutivo • Contraloría recientemente creada Externo: <ul style="list-style-type: none"> • Informe anual de actividades
Características Presupuestales	Presentación del presupuesto: <ul style="list-style-type: none"> • Por medio del presidente se envían al Gobernador. Proceso de Adquisiciones: Por reglamento se crea un Comité de Adquisiciones, Enajenaciones, Arrendamientos y Contratación de Servicios integrado por un presidente, un secretario y tres vocales.

Generalidades	Estado: Quintana Roo Nombre: Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Quintana Roo
Autoridad sobre	<ul style="list-style-type: none"> • Poder Legislativo • Poder Ejecutivo • Poder Judicial • Organismos Autónomos • Ayuntamientos • Partidos Políticos
Instancia superior de decisión	Nombre de integrantes: Consejero Número de integrantes: 3 Requisitos de elegibilidad: <ul style="list-style-type: none"> • Mexicano por nacimiento, sin otra nacionalidad y ciudadano quintanarroense. • Estar inscrito en el padrón electoral y contar con credencial para votar • Mas de treinta años • Título de licenciado en derecho, con cédula profesional • Gozar de buena reputación • No estar inhabilitado del desempeño de funciones públicas • Residencia en la entidad • No haber participado en puesto de elección popular cinco años antes de la designación • No pertenecer a un partido político en cargo directivo cinco años antes de la designación • No tener cargo público de primer nivel cinco años antes de la designación • No haber sido ministro de culto cinco años antes de la fecha Instancias que intervienen en la elección/designación: <ul style="list-style-type: none"> • Congreso del Estado, la Mesa Directiva hace la convocatoria. • Grupos parlamentarios presentan propuestas • Comisión de Puntos Constitucionales, resuelve. • Congreso, toma de protesta Duración: 6 años Reelección: Ratificación hasta por 3 años más

Intervienen en selección de personal: Si

Intervención en decisiones administrativas: Si

Causales de remoción:

- Indeterminadas

Presidencia	Duración: 6 años	Reelección: Hasta por 3 años más
	Diferenciación:	
	<ul style="list-style-type: none">• Representación legal	
Otras Instancias	Por mandato de ley:	
	<ul style="list-style-type: none">• No	
	Por decisión/acuerdo de instancia superior de decisión:	
	<ul style="list-style-type: none">• Secretario Ejecutivo• Contraloría Interna• Dirección Jurídica Consultiva• Dirección de Capacitación• Dirección de Vinculación• Dirección de Administración• Unidad Administrativa de Planeación	
Ingreso de servidores públicos	Proceso definido de ingreso:	No
	Servicio civil de carrera o equivalente:	Debería existir en reglamento
	Causales de remoción:	
	<ul style="list-style-type: none">• Faltas administrativas en reglamento	
Control	Interno por mandato de ley:	
	<ul style="list-style-type: none">• Indeterminado	
	Interno por decisión/acuerdo:	
	<ul style="list-style-type: none">• Se creó en reglamento una contraloría interna	
	Externo:	
	<ul style="list-style-type: none">• Presentación de Informe Anual	
Características Presupuestales	Presentación del presupuesto:	
	<ul style="list-style-type: none">• A través del ejecutivo	
	Proceso de Adquisiciones:	Indeterminado

Generalidades	Estado: San Luis Potosí Nombre: Comisión Estatal de Garantía de Acceso a la Información Pública de San Luis Potosí
Autoridad sobre	<ul style="list-style-type: none"> • Poder Legislativo • Poder Ejecutivo • Poder Judicial • Organismos Autónomos • Ayuntamientos • Otras instancias que manejen recursos públicos
Instancia superior de decisión	Nombre de integrantes: Comisionado Número de integrantes: 3 numerarios y 3 supernumerarios Requisitos de elegibilidad: <ul style="list-style-type: none"> • Ciudadano potosino • No haber sido condenado por la comisión de algún delito • Al menos 30 años cumplidos • Profesionista con título con experiencia de tres años • No tener función pública de primer nivel o dentro de un partido político un año antes de la designación • Residencia efectiva cuando menos de dos años al momento de la designación Instancias que intervienen en la elección/designación: <ul style="list-style-type: none"> • Congreso del Estado, publica convocatoria donde se determinan las bases Duración: 4 años Reelección: No Intervienen en selección de personal: Si Intervención en decisiones administrativas: Si Causales de remoción: <ul style="list-style-type: none"> • Causas graves, calificadas en juicio político
Presidencia	Duración: 2 años Reelección: Si, una ocasión Diferenciación: <ul style="list-style-type: none"> • Representación legal • Protocolo
Otras Instancias	Por mandato de ley: <ul style="list-style-type: none"> • Indefinido Por decisión/acuerdo de instancia superior de decisión: <ul style="list-style-type: none"> • Contraloría Interna, depende de presidencia

- Dirección General del SEDA
- Director de Documentación y Archivo
- Director de Datos Personales
- Secretaría Ejecutiva
- Dirección Jurídica
- Dirección de Capacitación y Vinculación Social
- Dirección de Comunicación Social
- Dirección de Administración y Finanzas

Ingreso de servidores públicos	Proceso definido de ingreso: Servicio civil de carrera o equivalente: Causales de remoción: Indeterminado	No Indeterminado
Control	Interno por mandato de ley: <ul style="list-style-type: none"> • Indeterminado Interno por decisión/acuerdo: <ul style="list-style-type: none"> • Contraloría interna (depende de Presidencia) Externo: <ul style="list-style-type: none"> • Presentación de informe al Pleno del Congreso 	
Características Presupuestales	Presentación del presupuesto: <ul style="list-style-type: none"> • A través del Ejecutivo Proceso de Adquisiciones: Indeterminado	

Generalidades	Estado: Sinaloa Nombre: Comisión Estatal para el Acceso a la Información Pública del Estado de Sinaloa
Autoridad sobre	<ul style="list-style-type: none"> • Poder Legislativo • Poder Ejecutivo • Poder Judicial • Organismos Autónomos • Ayuntamientos • Partidos Políticos • Otras instancias que manejen recursos públicos
Instancia superior de decisión	Nombre de integrantes: Comisionado Número de integrantes: 3 Requisitos de elegibilidad: <ul style="list-style-type: none"> • Ciudadano sinaloense • Mínimo treinta años • Título de licenciado en derecho o cualquier otro ramo de las ciencias sociales • Gozar de prestigio personal • No haber desempeñado cargo de elección popular o dentro de la administración pública tres años antes de su nombramiento • No haber sido condenado por delito doloso Instancias que intervienen en la elección/designación: <ul style="list-style-type: none"> • Poder Ejecutivo, propone al Congreso escuchando previamente a instituciones y organizaciones académicas • Congreso, decide. Duración: 7 años Reelección: No Intervienen en selección de personal: No Intervención en decisiones administrativas: Si Causales de remoción: <ul style="list-style-type: none"> • Por trasgresiones graves y reiteradas a la Constitución
Presidencia	Duración: 2 años Reelección: Si Diferenciación: <ul style="list-style-type: none"> • Representación Legal • Protocolo
Otras Instancias	Por mandato de ley: <ul style="list-style-type: none"> • Indeterminado Por decisión/acuerdo de instancia superior de decisión:

- Secretario Ejecutivo
- Dirección Jurídica Consultiva
- Dirección de Capacitación y Vinculación Ciudadana
- Coordinación de Administración
- Coordinación de Sistemas y procesos informáticos
- Coordinación de Comunicación
- Delegaciones

Ingreso de servidores públicos	Proceso definido de ingreso:	Si
	Servicio civil de carrera o equivalente:	Si
	Causales de remoción:	
	<ul style="list-style-type: none"> • Aplicable normatividad interna 	
Control	Interno por mandato de ley:	
	<ul style="list-style-type: none"> • Indeterminado 	
	Interno por decisión/acuerdo:	
	<ul style="list-style-type: none"> • Indeterminado 	
	Externo:	
	<ul style="list-style-type: none"> • Presentación de Informe Anual 	
Características Presupuestales	Presentación del presupuesto:	
	<ul style="list-style-type: none"> • A través del Ejecutivo 	
	Proceso de Adquisiciones:	Indeterminado

Generalidades	Estado: Sonora Nombre: Instituto de Transparencia Informativa del Estado de Sonora
Autoridad sobre	<ul style="list-style-type: none"> • Poder Legislativo • Poder Ejecutivo • Poder Judicial • Organismos Autónomos • Ayuntamientos • Partidos Políticos • Otras instancias que manejen recursos públicos
Instancia superior de decisión	Nombre de integrantes: Vocal Número de integrantes: 3 Requisitos de elegibilidad: <ul style="list-style-type: none"> • Ser mexicano • Mayores a 35 años • Sin antecedentes penales o historial de adicción a drogas enervantes • Estudios a nivel licenciatura o superior en comunicación, derecho, ciencias políticas, educativas u otras materias afines Instancias que intervienen en la elección/designación: <ul style="list-style-type: none"> • Congreso del Estado, elige por mayoría calificada Duración: 6 años Reelección: Si Intervienen en selección de personal: Si Intervención en decisiones administrativas: Si Causales de remoción: <ul style="list-style-type: none"> • Indeterminado
Presidencia	Duración: 2 años Reelección: Hasta después de dos periodos Diferenciación: <ul style="list-style-type: none"> • Protocolo • Representación legal
Otras Instancias	Por mandato de ley: <ul style="list-style-type: none"> • Indeterminado Por decisión/acuerdo de instancia superior de decisión: <ul style="list-style-type: none"> • Asesor administrativo • Asesor Jurídico y de Capacitación • Asesor de Difusión y Vinculación
Ingreso de	Proceso definido de ingreso: No Servicio civil de carrera o equivalente: No

servidores públicos	Causales de remoción: <ul style="list-style-type: none"> • Indeterminado
Control	Interno por mandato de ley: <ul style="list-style-type: none"> • Indeterminado Interno por decisión/acuerdo: <ul style="list-style-type: none"> • Indeterminado Externo: <ul style="list-style-type: none"> • Informes trimestrales a la Comisión de Comunicación
Características Presupuestales	Presentación del presupuesto: <ul style="list-style-type: none"> • A través del Ejecutivo Proceso de Adquisiciones: Indeterminado

Generalidades	Estado: Tabasco Nombre: Instituto Tabasqueño de Transparencia y Acceso a la Información Pública
Autoridad sobre	<ul style="list-style-type: none"> • Poder Legislativo • Poder Ejecutivo • Poder Judicial • Organismos Autónomos • Ayuntamientos • Partidos Políticos • Otras instancias que manejen recursos públicos
Instancia superior de decisión	Nombre de integrantes: Consejero Número de integrantes: 3 Requisitos de elegibilidad: <ul style="list-style-type: none"> • Ciudadano tabasqueño por nacimiento con residencia no menos a cinco años • Al menos treinta años • Título y cédula profesional con una anterioridad mínima de cinco años • Gozar de reconocido prestigio social y profesional • No ser ni haber sido dirigente de partido político o agrupación política cinco años antes • No haber sido condenado por delito doloso • No ser ministro de culto religioso Instancias que intervienen en la elección/designación: <ul style="list-style-type: none"> • Poder Ejecutivo, propone a Congreso tres ternas (hasta en dos ocasiones) • Congreso, designa. Duración: 5 años Reelección: Una ocasión Intervienen en selección de personal: Si Intervención en decisiones administrativas: Si Causales de remoción: <ul style="list-style-type: none"> • Causas graves calificadas por el Congreso
Presidencia	Duración: 4 años Reelección: Indeterminado Diferenciación: <ul style="list-style-type: none"> • Protocolo • Legal
Otras	Por mandato de ley: <ul style="list-style-type: none"> • Secretario Ejecutivo

Instancias	Por decisión/acuerdo de instancia superior de decisión:	
	<ul style="list-style-type: none"> • Dirección Jurídica Consultiva • Dirección de Administración y Finanzas • Dirección de Capacitación Vinculación y Difusión • Dirección de Archivo e Informática • Órgano de control interno 	
Ingreso de servidores públicos	Proceso definido de ingreso:	Si
	Servicio civil de carrera o equivalente:	Si
	Causales de remoción:	
	<ul style="list-style-type: none"> • Aplicable legislación estatal 	
Control	Interno por mandato de ley:	
	<ul style="list-style-type: none"> • Indeterminado 	
	Interno por decisión/acuerdo:	
	<ul style="list-style-type: none"> • Existe un Órgano de Control Interno 	
	Externo:	
	<ul style="list-style-type: none"> • Informe Anual al Congreso 	
Características Presupuestales	Presentación del presupuesto:	
	<ul style="list-style-type: none"> • A través del Ejecutivo 	
	Proceso de Adquisiciones:	Indeterminado

Generalidades	Estado: Tamaulipas Nombre: Instituto de Transparencia y Acceso a la Información del Estado de Tamaulipas
Autoridad sobre	<ul style="list-style-type: none"> • Poder Legislativo • Poder Ejecutivo • Poder Judicial • Organismos Autónomos • Ayuntamientos • Partidos Políticos
Instancia superior de decisión	Nombre de integrantes: Comisionado Número de integrantes: 3 Requisitos de elegibilidad: <ul style="list-style-type: none"> • Ciudadano del Estado, en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles • Residencia mínima de 5 años • Más de 35 años • Reconocida probidad y gozar de prestigio personal y profesional • No haber sido condenado en sentencia ejecutoriada por delito doloso • No ser ministro de culto religioso alguno Instancias que intervienen en la elección/designación: <ul style="list-style-type: none"> • Poder Ejecutivo, nombra • Congreso, ratifica Duración: 6 años Reelección: Una ocasión Intervienen en selección de personal: Si Intervención en decisiones administrativas: Si Causales de remoción: <ul style="list-style-type: none"> • Indeterminadas
Presidencia	Duración: 3 años Reelección: No Diferenciación: <ul style="list-style-type: none"> • Representación Legal • Protocolo
Otras Instancias	Por mandato de ley: <ul style="list-style-type: none"> • Secretario Ejecutivo Por decisión/acuerdo de instancia superior de decisión: <ul style="list-style-type: none"> • Dirección de Capacitación y Difusión • Unidad Jurídica • Unidad Administrativa • Unidad de Contraloría

	<ul style="list-style-type: none"> • Unidad de Sistemas 	
Ingreso de servidores públicos	Proceso definido de ingreso: Servicio civil de carrera o equivalente: Causales de remoción: <ul style="list-style-type: none"> • Indeterminado 	No Indeterminado
Control	Interno por mandato de ley: <ul style="list-style-type: none"> • Indeterminado Interno por decisión/acuerdo: <ul style="list-style-type: none"> • Indeterminado Externo: <ul style="list-style-type: none"> • Indeterminado 	
Características Presupuestales	Presentación del presupuesto: <ul style="list-style-type: none"> • A través del Ejecutivo Proceso de Adquisiciones:	Indeterminado

Generalidades	Estado: Tlaxcala Nombre: Comisión de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Tlaxcala
Autoridad sobre	<ul style="list-style-type: none"> • Poder Legislativo • Poder Ejecutivo • Poder Judicial • Ayuntamientos • Otras instancias que manejen recursos públicos
Instancia superior de decisión	Nombre de integrantes: Comisionado Número de integrantes: 3 Requisitos de elegibilidad: <ul style="list-style-type: none"> • Mexicano por nacimiento y con residencia en el estado no menor a 5 años • Grado de licenciatura en el área de ciencias sociales, con título con antigüedad no menor a cinco años • Gozar de reconocido prestigio personal y profesional • Al menos 30 años cumplidos • No ser dirigente de algún partido político dentro de los tres años anteriores • No estar privado de derechos civiles y políticos Instancias que intervienen en la elección/designación: <ul style="list-style-type: none"> • Congreso, emite convocatoria y designa Duración: 6 años Reelección: No Intervienen en selección de personal: Si Intervención en decisiones administrativas: Si Causales de remoción: <ul style="list-style-type: none"> • Causas graves calificadas por el Congreso
Presidencia	Duración: Indeterminado Reelección: Indeterminado Diferenciación: <ul style="list-style-type: none"> • Representación legal • Protocolo
Otras Instancias	Por mandato de ley: <ul style="list-style-type: none"> • Secretaría Técnica y de Asuntos Jurídicos • Dirección de Capacitación y Vinculación con Entidades Públicas • Dirección de Informática y Desarrollo

Administrativo

Por decisión/acuerdo de instancia superior de decisión:

- Secretario de Estudio
- Unidad Técnica
- Unidad de Asuntos Jurídicos
- Unidad de Capacitación
- Unidad de Vinculación con Entidades Públicas
- Unidad de Informática
- Unidad de Desarrollo Administrativo

Ingreso de servidores públicos	Proceso definido de ingreso:	Si
	Servicio civil de carrera o equivalente:	No
	Causales de remoción:	
	<ul style="list-style-type: none">• Aplica régimen de empleados de confianza	
Control	Interno por mandato de ley:	
	<ul style="list-style-type: none">• Indeterminada	
	Interno por decisión/acuerdo:	
	<ul style="list-style-type: none">• Contraloría Interna	
	Externo:	
	<ul style="list-style-type: none">• Informe Anual	
Características Presupuestales	Presentación del presupuesto:	
	<ul style="list-style-type: none">• A través del Ejecutivo	
	Proceso de Adquisiciones:	Indeterminado

Generalidades	Estado: Veracruz Nombre: Instituto Veracruzano de Acceso a la Información
Autoridad sobre	<ul style="list-style-type: none"> • Poder Legislativo • Poder Ejecutivo • Poder Judicial • Organismos Autónomos • Ayuntamientos • Partidos Políticos • Otras instancias que manejen recursos públicos
Instancia superior de decisión	Nombre de integrantes: Consejero Número de integrantes: 3 Requisitos de elegibilidad: <ul style="list-style-type: none"> • Ciudadanía veracruzana con residencia efectiva de cuando menos dos años • Título profesional expedido • Gozar de buena reputación • No haber sido condenado por delito doloso • No haber sido ministro de culto 5 años antes de su designación • No haber sido candidato a cargo de elección popular 3 años antes de su designación • No haber ocupado ninguno de los tres niveles en la jerarquía administrativa de los poderes, organismos autónomos y Ayuntamientos cuando menos tres años antes de su designación. Instancias que intervienen en la elección/designación: <ul style="list-style-type: none"> • Gobernador, presenta terna • Congreso del Estado, elige Duración: 6 años Reelección: No Intervienen en selección de personal: Si Intervención en decisiones administrativas: Si Causales de remoción: <ul style="list-style-type: none"> • Graves, juicio político
Presidencia	Duración: 2 años Reelección: No Diferenciación: <ul style="list-style-type: none"> • Protocolo
Otras	Por mandato de ley:

- Secretario General

Por decisión/acuerdo de instancia superior de decisión:

- Coordinación de acuerdos
- Dirección de capacitación y vinculación ciudadana
- Dirección de sistemas informáticos
- Dirección de administración y finanzas
- Dirección de Asuntos jurídicos
- Unidad de Acceso
- Órgano de control interno

Ingreso de servidores públicos	Proceso definido de ingreso:	Si
	Servicio civil de carrera o equivalente:	Si
	Causales de remoción:	
	<ul style="list-style-type: none"> • Se aplica la ley estatal 	
Control	Interno por mandato de ley:	
	<ul style="list-style-type: none"> • Indeterminado 	
	Interno por decisión/acuerdo:	
	<ul style="list-style-type: none"> • Órgano de control interno 	
	Externo:	
	<ul style="list-style-type: none"> • Presentación de Informe Anual 	
Características Presupuestales	Presentación del presupuesto:	
	<ul style="list-style-type: none"> • A través del Ejecutivo 	
	Proceso de Adquisiciones:	<ul style="list-style-type: none"> • Indeterminado

Generalidades	Estado: Yucatán Nombre: Instituto de Estatal de Acceso a la Información Pública
Autoridad sobre	<ul style="list-style-type: none"> • Poder Legislativo • Poder Ejecutivo • Poder Judicial • Organismos Autónomos • Ayuntamientos • Partidos Políticos • Otras instancias que manejen recursos públicos
Instancia superior de decisión	Nombre de integrantes: Consejero Número de integrantes: 3 Requisitos de elegibilidad: <ul style="list-style-type: none"> • Ciudadano yucateco • Residencia de 4 años de manera sin interrupciones • Título profesional con antigüedad mínima de 5 años • Gozar de buena reputación • No ser ministro de culto religioso • No se militante activo de algún partido • No ser fedatario público, salvo que pida licencia para desempeñarse en el encargo Instancias que intervienen en la elección/designación: <ul style="list-style-type: none"> • Gobernador, presenta terna • Congreso del Estado, elige Duración: 5 años Reelección: 4 años Intervienen en selección de personal: Si Intervención en decisiones administrativas: Si Causales de remoción: <ul style="list-style-type: none"> • Indeterminado
Presidencia	Duración: 1 año Reelección: Si Diferenciación: <ul style="list-style-type: none"> • Administrativas, • Protocolo • Representante Legal
Otras Instancias	Por mandato de ley: <ul style="list-style-type: none"> • Secretario Ejecutivo Por decisión/acuerdo de instancia superior de decisión: <ul style="list-style-type: none"> • Unidad de Análisis y Seguimiento

- Secretario Ejecutivo
- Oficialía de partes
- Dirección Jurídica
- Dirección de Administración y Finanzas
- Dirección de capacitación y ecuación
- Dirección de Informática
- Dirección de Difusión y Vinculación
- Dirección de Archivo
- Coordinación Jurídica
- Coordinación de Capacitación y Educación
- Coordinación de Informática
- Coordinación de Difusión y Vinculación
- Coordinación de archivo

Ingreso de servidores públicos	Proceso definido de ingreso:	Indeterminado
	Servicio civil de carrera o equivalente:	Indeterminado
Control	Causales de remoción:	
	<ul style="list-style-type: none"> • Se aplican sanciones 	
	Interno por mandato de ley:	
	<ul style="list-style-type: none"> • Indeterminado 	
	Interno por decisión/acuerdo:	
	<ul style="list-style-type: none"> • Indeterminado 	
	Externo:	
	<ul style="list-style-type: none"> • Presentación de informe anual 	
Características Presupuestales	Presentación del presupuesto:	
	<ul style="list-style-type: none"> • Indeterminado 	
	Proceso de Adquisiciones:	Indeterminado

Generalidades	Estado: Zacatecas Nombre: Comisión Estatal para el Acceso a la Información Pública de Zacatecas
Autoridad sobre	<ul style="list-style-type: none"> • Poder Legislativo • Poder Ejecutivo • Poder Judicial • Organismos Autónomos • Ayuntamientos • Partidos Políticos • Otras instancias que manejen recursos públicos
Instancia superior de decisión	Nombre de integrantes: Comisionado Número de integrantes: 3 Requisitos de elegibilidad: <ul style="list-style-type: none"> • Ciudadano zacatecano • Veinticinco años mínimo • Título profesional de licenciatura • No haber desempeñado cargo de partido político o ser ministro de culto religioso Instancias que intervienen en la elección/designación: <ul style="list-style-type: none"> • Gobernador elige • Congreso ratifica Duración: 4 años Reelección: 1 ocasión Intervienen en selección de personal: Si Intervención en decisiones administrativas: Si Causales de remoción: <ul style="list-style-type: none"> • Trasgresión grave y reiterada de la constitución
Presidencia	Duración: 1 año Reelección: Si Diferenciación: <ul style="list-style-type: none"> • Protocolaria • Algunas funciones administrativas • Representante legal
Otras Instancias	Por mandato de ley: <ul style="list-style-type: none"> • Indeterminado Por decisión/acuerdo de instancia superior de decisión: <ul style="list-style-type: none"> • Secretario Ejecutivo • Departamento de Comunicación Social • Departamento de Promoción de la Cultura del Derecho de Acceso a la Información Pública

- Departamento Administrativo
- Departamento de Informática

Ingreso de servidores públicos	Proceso definido de ingreso:	Indeterminado
	Servicio civil de carrera o equivalente:	Indeterminado
	Causales de remoción:	
	<ul style="list-style-type: none"> • Indeterminado 	
Control	Interno por mandato de ley:	
	<ul style="list-style-type: none"> • Indeterminado 	
	Interno por decisión/acuerdo:	
	<ul style="list-style-type: none"> • Indeterminado 	
	Externo:	
	<ul style="list-style-type: none"> • Presentación de informe anual 	
Características Presupuestales	Presentación del presupuesto:	
	<ul style="list-style-type: none"> • A través del Ejecutivo 	
	Proceso de Adquisiciones:	Indeterminado