

LA TRANSPARENCIA EN MÉXICO EN EL ÁMBITO SUBNACIONAL: UNA EVALUACIÓN COMPARADA DE LAS LEYES ESTATALES

Eduardo GUERRERO GUTIÉRREZ
Leticia RAMÍREZ DE ALBA LEAL

SUMARIO: I. *Presentación*. II. *Índice de Evaluación de Leyes Estatales (IELE): metodología y resultados*. III. *“La ley de transparencia, para después”: comportamiento estratégico en relación con tiempos de aprobación, entrada en vigor y puesta en práctica de la legislación en materia de transparencia*. IV. *Conclusiones*. V. *Bibliografía*. VI. *Anexos*.

I. PRESENTACIÓN

En un lapso de casi cuatro años, cerca del 90% de los Congresos estatales del país¹ aprobó leyes de transparencia y acceso a la información. Solamente dos de estas leyes estatales, las de Jalisco y Sinaloa, se aprobaron antes que la ley federal en la materia, en junio de 2002.² Los veinticinco estados restantes y el Distrito Federal aprobaron sus leyes respectivas después de que el Congreso federal aprobara la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG). Hasta abril de 2006, las únicas cuatro entidades que aún no contaban con una ley local en materia de transparencia y acceso a la información eran Chiapas, Hidalgo, Oaxaca y Tabasco.

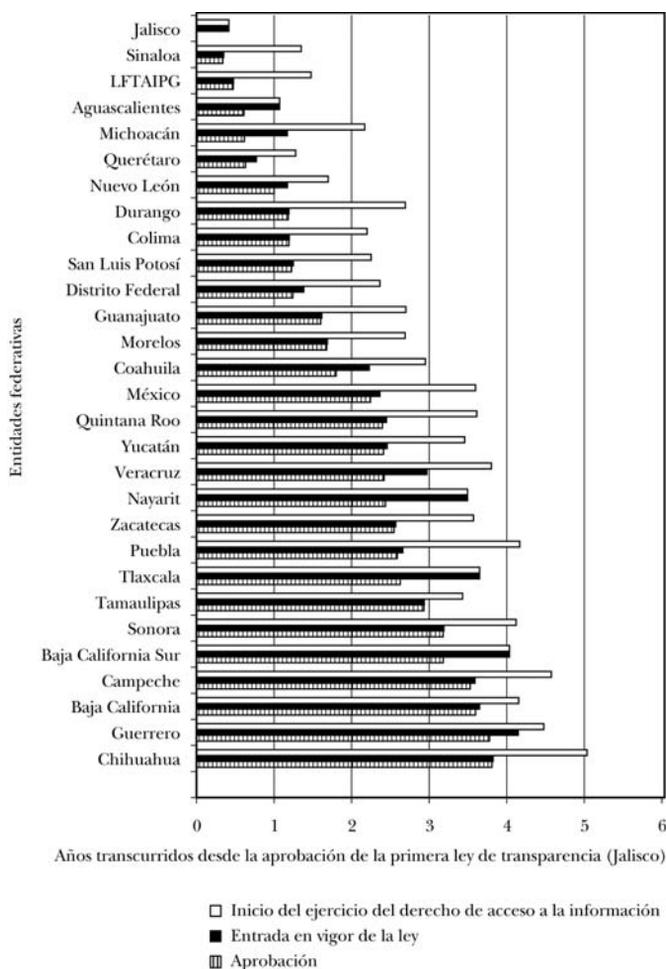
La gráfica 1 muestra la secuencia en que las leyes estatales de transparencia fueron aprobadas. Además, esta gráfica ofrece información com-

¹ La proporción exacta es de 88%.

² En diciembre de 2001 y en abril de 2002 fueron aprobadas las leyes de Jalisco y Sinaloa, respectivamente.

parativa sobre los periodos que tuvieron que transcurrir, a partir de la aprobación de la ley de Jalisco, para que el resto de las leyes estatales, en primer término, fueran aprobadas; en segundo término, entraran en vigor y, en tercer término, pudieran ejercerse de modo efectivo.

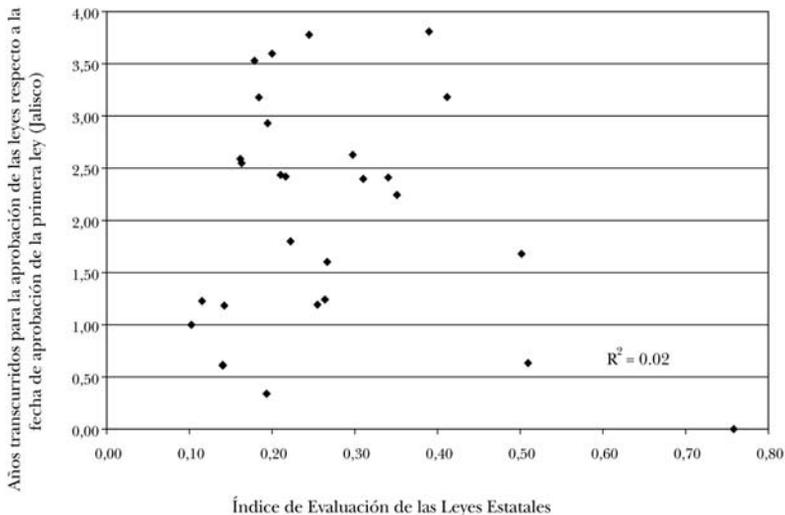
GRÁFICA 1. APROBACIÓN Y ENTRADA EN VIGOR DE LAS LEYES DE TRANSPARENCIA, Y FECHA DE INICIO DEL EJERCICIO DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS



Como se desprende de la misma gráfica, las veintiocho leyes estatales de transparencia se aprobaron en un periodo de casi cuatro años, mientras que han sido necesarios poco más de cinco años para que el derecho pueda ejercerse efectivamente en todos estos casos.

En relación con las disparidades que se observan en la gráfica 1 entre el momento en que una ley estatal de transparencia es aprobada y la fecha en que el derecho que plasma se hace efectivo, el análisis de datos muestra que el derecho de acceso a la información en los estados se hace efectivo aproximadamente un año después de que la ley es aprobada por el Congreso. Por otra parte, se podría suponer que las leyes estatales aprobadas más recientemente son, en general, mejores leyes que las previas en términos de mayor cobertura y facilidad de acceso, así como de los mecanismos que garantizan su observancia. Sin embargo, tal y como lo muestra la gráfica 2, prácticamente no existe ningún tipo de relación entre leyes nuevas y leyes mejor evaluadas.

GRÁFICA 2. RELACIÓN ENTRE EL ÍNDICE DE EVALUACIÓN DE LAS LEYES ESTATALES Y LA FECHA EN QUE SE APROBÓ CADA LEY



Por ejemplo, la ley de Jalisco es la mejor evaluada de acuerdo con el Índice de Evaluación de las Leyes Estatales (IELE) propuesto en este trabajo, aun cuando esta ley fue la *primera* en aprobarse.³ Por el contrario, la ley de Puebla es una de las que muestra más deficiencias en términos de los indicadores y del Índice utilizado en este trabajo, a pesar de que se trata de una ley aprobada recientemente.

Lo anterior sugiere que, por lo que toca al diseño de las leyes, los legisladores no han adoptado una postura técnica inclinada a adoptar las mejores prácticas, sino que probablemente nos encontramos ante un proceso legislativo en el que factores de carácter político y burocrático han tenido una influencia decisiva.

Aun cuando puede considerarse un gran logro que, a la fecha, cerca del 90% de las entidades federativas haya aprobado leyes en materia de transparencia, cabe preguntarse sobre los diversos alcances y límites que cada una de estas leyes presentan en lo referente a su diseño interno. En este trabajo, mediante un análisis de datos de carácter exploratorio, se presentan los resultados de cuatro indicadores dirigidos a medir el grado en que cada una de las leyes estatales cumple con aspectos relacionados con su cobertura en términos de sujetos obligados (¿quiénes y cuántos son los sujetos obligados?), con su cobertura en términos de los rubros de información que deben publicarse de oficio (¿cuáles y cuántas son las “obligaciones de transparencia?”), con la facilidad de acceso a la información (¿qué mecanismos existen para que las solicitudes de información se realicen sin trabas burocráticas?), y con la promoción de la observancia de la ley (¿qué mecanismos prevé la ley que contribuyen a su eficaz cumplimiento?). Estos cuatro indicadores nos ofrecen criterios para que, a través de un análisis comparado del contenido de las leyes, se evalúen aspectos concernientes a su diseño.

Sin embargo, el índice no atiende otros aspectos relevantes de las leyes de transparencia como, por ejemplo, la autonomía relativa de las agencias encargadas de garantizar algunos aspectos de la ley, en términos de los actores que poseen facultades para nombrar o remover a las máximas autoridades de tales agencias. Éste y otros aspectos podrían analizarse en trabajos futuros. Además, es necesario enfatizar que *el di-*

³ Debe mencionarse, sin embargo, que la ley de Jalisco estuvo sujeta a varias modificaciones en 2004.

seño adecuado de una ley de transparencia, aunque contribuye en gran medida al funcionamiento óptimo de un sistema de acceso a la información, *no es el único factor* que determina la eficacia de tal sistema. Hay variables de carácter administrativo y presupuestal (incluso de naturaleza política) que son cruciales para garantizar la viabilidad operativa de un sistema de acceso a la información.

En este trabajo también se presentan los resultados de un análisis de datos que toma en cuenta variables como la composición partidista de los Congresos estatales, la afiliación partidista del titular del Ejecutivo, y el tiempo transcurrido tanto en los periodos gubernamentales como en los legislativos en relación con el momento en que se aprobaron, entraron en vigor y se hicieron efectivas las iniciativas de ley en materia de transparencia y acceso a la información.

Este análisis contribuye a revelar algunos patrones y rasgos del comportamiento estratégico de los actores políticos locales en relación con la aprobación, entrada en vigor y ejercicio efectivo de la normativa en materia de transparencia. En este renglón, el hallazgo más significativo es que los Congresos estatales no sólo tienden a aprobar las leyes de transparencia hacia el final de sus periodos, sino que también toman provisiones en sus artículos transitorios para que éstas entren en vigor hacia el final del periodo del gobernador en turno o, incluso, hasta el inicio del siguiente gobierno.

Por lo que respecta a los principales hallazgos en términos de la aplicación de los indicadores y del Índice de Evaluación de las Leyes Estatales propuestos, las entidades federativas cuyas leyes de transparencia y acceso a la información están mejor diseñadas son las que aparecen en el cuadro 1 (véase la página siguiente).

Como podrá observarse, la ley mejor evaluada es la de Jalisco, que posee las más altas calificaciones en dos indicadores y la segunda más alta en los indicadores relativos a obligaciones de transparencia y facilidad de acceso a la información.

Por el contrario, aquellas leyes estatales que presentan las mayores deficiencias, de acuerdo con los cuatro indicadores utilizados, son las que aparecen en el cuadro 2 (véase la página siguiente).

CUADRO 1. LEYES ESTATALES DE TRANSPARENCIA
CON LAS CALIFICACIONES MÁS ALTAS

<i>Estado</i>	<i>Cobertura</i>	<i>Obligaciones de transparencia</i>	<i>Facilidad de acceso a la información</i>	<i>Observancia de la ley</i>	<i>Índice de evaluación de la ley</i>
Jalisco	1.00 (1)	0.96 (2)	0.88 (2)	0.80 (1)	0.76 (1)
Querétaro	1.00 (1)	0.96 (2)	0.63 (4)	0.59 (2)	0.51 (2)
Morelos	1.00 (1)	0.92 (3)	0.75 (3)	0.56 (3)	0.50 (3)
Baja California Sur	1.00 (1)	1.00 (1)	0.38 (6)	0.52 (4)	0.41 (4)
Chihuahua	1.00 (1)	1.00 (1)	1.00 (1)	0.39 (7)	0.39 (5)
Total de posiciones en la tabla del indicador	(4)	(13)	(8)	(19)	(22)

CUADRO 2. LEYES ESTATALES DE TRANSPARENCIA
CON LAS CALIFICACIONES MÁS BAJAS

<i>Estado</i>	<i>Cobertura</i>	<i>Obligaciones de transparencia</i>	<i>Facilidad de acceso a la información</i>	<i>Observancia de la ley</i>	<i>Índice de evaluación de la ley</i>
Nuevo León	0.89 (2)	0.48 (12)	0.25 (7)	0.19 (19)	0.10 (22)
San Luis Potosí	0.89 (2)	0.84 (5)	0.13 (8)	0.19 (19)	0.12 (21)
Michoacán	1.00 (1)	0.88 (4)	0.38 (6)	0.19 (19)	0.14 (20)
Aguascalientes	1.00 (1)	0.52 (11)	0.38 (6)	0.22 (17)	0.14 (20)
Durango	0.89 (2)	0.64 (9)	0.50 (5)	0.21 (18)	0.14 (20)
Total de posiciones en la tabla del indicador	(4)	(13)	(8)	(19)	(22)

NOTA: Los números que aparecen entre paréntesis corresponden a la posición de las entidades federativas en las tablas de los indicadores respectivos.

Este último cuadro agrupa a las entidades peor evaluadas por el Índice de Evaluación de las Leyes Estatales. Cabe destacar que todas ellas califican por abajo del promedio en por lo menos dos de los indicadores —salvo Durango y Nuevo León, que se encuentran por debajo del promedio en los cuatro indicadores—.

Conviene mencionar, de modo ilustrativo, que la Ley Federal de Transparencia también fue evaluada por los cuatro indicadores con resultados contrastantes: en lo que se refiere a los dos indicadores de cobertura (sujetos obligados y obligaciones de transparencia), la Ley Federal aparece por debajo del promedio; en tanto que por lo que toca a los dos indicadores restantes (facilidad de acceso y promoción a la observancia de la ley), aparece por arriba del promedio. De aquí que, aunque la ley federal termina por obtener una calificación por arriba del promedio en el Índice de Evaluación de las Leyes Estatales, las calificaciones que recibe en los dos indicadores de cobertura sugieren que la ley federal podría perfeccionarse con algunas reformas en estas dos vertientes.

Este trabajo está compuesto por dos secciones principales: en la primera se describe la construcción de cada uno de los cuatro indicadores y se reseñan sus resultados una vez que las disposiciones de cada ley se codifican y procesan. Una vez que contamos con las tablas de resultados para cada indicador, se presentan los resultados que arroja el Índice de Evaluación de las Leyes Estatales, el cual integra todos los indicadores y nos ofrece una calificación única, de carácter integral, que establece la ubicación de cada ley en relación con las demás. En la segunda sección del artículo se presentan algunos datos reveladores de la conducta de los actores políticos (el Ejecutivo, los partidos y el Congreso) en relación con el momento político en el que generalmente se aprueban las leyes de transparencia y los ritmos de su posterior implementación; es decir, cuándo las leyes entran en vigor y cuándo sus preceptos se convierten en derechos que los ciudadanos pueden disfrutar.

II. ÍNDICE DE EVALUACIÓN DE LEYES ESTATALES (IELE): METODOLOGÍA Y RESULTADOS

El instrumento para evaluar las leyes estatales es un índice de transparencia estatal que se construyó con base en cuatro indicadores que pre-

tenden medir los atributos de las leyes en relación con los siguientes aspectos: cobertura respecto a sujetos obligados; cobertura respecto a rubros de información pública de oficio; facilidad de acceso a la información, y promoción a la observancia de la ley.

1. *Primer indicador de cobertura: los sujetos obligados*

Todas las leyes de transparencia estatales contemplan como sujetos obligados a los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de las entidades federativas, así como a los organismos constitucionales autónomos y a las empresas paraestatales. Sin embargo, algunas extienden la obligación de observar la ley a los partidos políticos, los ayuntamientos, las empresas paramunicipales y aquellas instancias “que manejan recursos públicos”. Este indicador de cobertura mide, entonces, el número de instancias sujetas a la ley. Típicamente, las leyes enumeran diversos tipos de entes públicos que no parecen estar agrupadas bajo ningún criterio en particular, salvo el de que manejan recursos públicos.

El indicador de cobertura se construyó para cada uno de los estados que cuentan con una ley de transparencia y acceso a la información. En la construcción del indicador se tomaron en cuenta nueve tipos de instancias que utilizan recursos públicos, las cuales se enlistan en el cuadro 3. La variable se refiere al tipo de instancia que recibe recursos públicos. Esta variable toma el valor 1 si la ley estatal contempla el tipo de instancia y de 0 si no la toma en cuenta.

CUADRO 3. INSTANCIAS GUBERNAMENTALES
O QUE UTILIZAN RECURSOS PÚBLICOS

<i>Variable</i>	<i>Tipo de instancia</i>
I_1	Poder Ejecutivo
I_2	Poder Legislativo
I_3	Poder Judicial
I_4	Organismos constitucionales autónomos
I_5	Empresas paraestatales

CUADRO 3. INSTANCIAS GUBERNAMENTALES
O QUE UTILIZAN RECURSOS PÚBLICOS (continuación)

<i>Variable</i>	<i>Tipo de instancia</i>
I_6	Partidos políticos
I_7	Otras instancias que manejan recursos públicos
I_8	Ayuntamientos
I_9	Empresas paramunicipales

La fórmula aplicada para obtener el valor del indicador para la ley de cada estado fue la (1). El rango de valores que puede tomar el indicador se encuentra entre 0 y 1. Mientras más instancias son consideradas como sujetos obligados de la ley, mayor será el valor del indicador.

$$C = \frac{1}{9} \left(\sum_{i=1}^9 I_i \right) \quad (1)$$

Como puede observarse, este indicador posee una fórmula muy sencilla. Se trata básicamente de un promedio en el que cada una de las nueve variables tiene un mismo peso. Los resultados fueron los siguientes:

CUADRO 4. PRIMER INDICADOR DE COBERTURA
(SUJETOS OBLIGADOS)

<i>Posición</i>	<i>Estado</i>	<i>Valor del indicador</i>
1	Aguascalientes	1.00
1	Baja California Sur	1.00
1	Chihuahua	1.00
1	Coahuila	1.00

CUADRO 4. PRIMER INDICADOR DE COBERTURA
(SUJETOS OBLIGADOS) (continuación)

<i>Posición</i>	<i>Estado</i>	<i>Valor del indicador</i>
1	Colima	1.00
1	Jalisco	1.00
1	Michoacán	1.00
1	Morelos	1.00
1	Querétaro	1.00
1	Sinaloa	1.00
1	Sonora	1.00
1	Tlaxcala	1.00
1	Yucatán	1.00
1	Zacatecas	1.00
2	Baja California	0.89
2	Campeche	0.89
2	Durango	0.89
2	Nayarit	0.89
2	Nuevo León	0.89
2	Quintana Roo	0.89
2	San Luis Potosí	0.89
2	Tamaulipas	0.89
2	Veracruz	0.89
3	Distrito Federal*	0.86
4	Guanajuato	0.78

CUADRO 4. PRIMER INDICADOR DE COBERTURA
(SUJETOS OBLIGADOS) (continuación)

<i>Posición</i>	<i>Estado</i>	<i>Valor del indicador</i>
4	Guerrero	0.78
4	México	0.78
4	Puebla	0.78
	LFTAIPG (Ley Federal)*	0.71

* Cabe señalar que en los casos de la Ley Federal y de la ley del Distrito Federal no se tomaron en cuenta para el cálculo del indicador ni los ayuntamientos ni las empresas paramunicipales. Lo anterior en virtud de que en estos dos ámbitos de gobierno no existen dichas instancias.

NOTA: La línea horizontal más gruesa indica cuáles entidades federativas están por arriba del promedio del indicador (0.93) y cuáles por abajo. La desviación estándar en este indicador fue de 0.08.

Un hallazgo interesante al aplicar este indicador es que la Ley Federal de Transparencia está muy por abajo de las leyes estatales en lo referente a cobertura de sujetos obligados. Cabe señalar que el 57% de los estados, es decir, dieciséis de ellos, incluyen a los partidos políticos como sujetos obligados. En contraste, en la Ley Federal los partidos políticos no figuran como sujetos obligados. Los estados que ocupan el último lugar en este indicador son, como lo muestra el cuadro anterior, Guanajuato, Guerrero, México y Puebla, los cuales no contemplan como sujetos obligados ni a los partidos políticos ni a “otras instancias que manejan recursos públicos”.

2. Segundo indicador de cobertura: las obligaciones de transparencia

Todas las leyes de transparencia establecen que los sujetos obligados deben publicar información de oficio; es decir, sin que medie petición de parte. Aunque cada ley estatal establece los rubros de información que deben publicarse de oficio (comúnmente conocidos como “obligaciones de transparencia”), existen algunos rubros que son de mayor interés para

la opinión pública. El indicador evalúa si cada ley estatal establece las obligaciones de transparencia consideradas esenciales. Las obligaciones de transparencia que se tomaron en cuenta para la construcción del indicador se presentan en el cuadro 5. La variable toma el valor 1 si la ley estatal incluye la obligación de transparencia y de 0 si no la toma en cuenta.

CUADRO 5. OBLIGACIONES DE TRANSPARENCIA

<i>Variable</i>	<i>Información pública de oficio</i>
<i>ot</i> ₁	Estructura orgánica
<i>ot</i> ₂	Facultades de cada unidad administrativa
<i>ot</i> ₃	Directorio de servidores públicos
<i>ot</i> ₄	Remuneración mensual por puesto
<i>ot</i> ₅	Domicilio de unidad de enlace
<i>ot</i> ₆	Metas y objetivos de unidades administrativas
<i>ot</i> ₇	Servicios que ofrece
<i>ot</i> ₈	Trámites, requisitos y formatos
<i>ot</i> ₉	Presupuesto asignado y ejecutado
<i>ot</i> ₁₀	Resultados de las auditorías
<i>ot</i> ₁₁	Programas de subsidio que operen
<i>ot</i> ₁₂	Concesiones, permisos o autorizaciones otorgadas
<i>ot</i> ₁₃	Contratos celebrados
<i>ot</i> ₁₄	Marco normativo
<i>ot</i> ₁₅	Informes que por disposición legal genere
<i>ot</i> ₁₆	Mecanismos de participación ciudadana
<i>ot</i> ₁₇	Sentencias y resoluciones que hayan causado estado
<i>ot</i> ₁₈	Informes de los partidos políticos

CUADRO 5. OBLIGACIONES DE TRANSPARENCIA
(continuación)

<i>Variable</i>	<i>Información pública de oficio</i>
ot_{19}	Estados financieros y balances generales
ot_{20}	Cuenta pública
ot_{21}	Aplicación de fondos auxiliares especiales
ot_{22}	Controversias entre los poderes públicos
ot_{23}	Iniciativas presentadas al Congreso y sus dictámenes
ot_{24}	Convocatorias a concursos o licitaciones y su resultado
ot_{25}	Entrega de recursos públicos, destinatarios y uso

La fórmula utilizada fue la siguiente:

$$OT = \frac{1}{25} \left(\sum_i^{25} ot_i \right) \quad (2)$$

Al igual que el indicador anterior, éste posee una fórmula sencilla. Se trata también de un promedio en el que cada una de las 25 variables tiene un mismo peso. Los resultados fueron los siguientes:

CUADRO 6. SEGUNDO INDICADOR DE COBERTURA
(OBLIGACIONES DE TRANSPARENCIA)

<i>Posición</i>	<i>Estado</i>	<i>Valor del indicador</i>
1	Baja California Sur	1.00
1	Chihuahua	1.00
1	Colima	1.00

CUADRO 6. SEGUNDO INDICADOR DE COBERTURA
(OBLIGACIONES DE TRANSPARENCIA) (continuación)

<i>Posición</i>	<i>Estado</i>	<i>Valor del indicador</i>
2	Coahuila	0.96
2	Jalisco	0.96
2	Querétaro	0.96
2	Sonora	0.96
3	Morelos	0.92
3	Quintana Roo	0.92
4	Michoacán	0.88
4	Sinaloa	0.88
5	Distrito Federal	0.84
5	San Luis Potosí	0.84
5	Zacatecas	0.84
6	Yucatán	0.83
6	Guanajuato	0.83
7	Baja California	0.80
7	Guerrero	0.80
7	Tamaulipas	0.80
7	Tlaxcala	0.80
	<i>LFTAIPG (Ley Federal)</i>	<i>0.76</i>
8	Campeche	0.76
8	México	0.76
8	Nayarit	0.76

CUADRO 6. SEGUNDO INDICADOR DE COBERTURA
(OBLIGACIONES DE TRANSPARENCIA) (continuación)

<i>Posición</i>	<i>Estado</i>	<i>Valor del indicador</i>
9	Durango	0.64
10	Puebla	0.60
11	Aguascalientes	0.52
12	Nuevo León	0.48
13	Veracruz	0.28

NOTA: La línea horizontal más gruesa indica cuáles entidades federativas están por arriba del promedio del indicador (0.81) y cuáles por abajo. La desviación estándar en este indicador fue de 0.17.

Como puede observarse, en este indicador la ley federal también está, como en el indicador anterior, por debajo del promedio. El caso de Veracruz es preocupante en lo que concierne a su listado de obligaciones de transparencia, pues el quinto artículo de su ley sólo contempla siete de las veinticinco obligaciones esenciales. La ley de Veracruz omite, como obligaciones de transparencia, rubros básicos como el presupuesto asignado y ejecutado, y los resultados de las auditorías.

3. *Indicador de facilidad de acceso*

Las leyes de transparencia establecen, en términos generales, el procedimiento que deben seguir y los requisitos que deben cumplir los ciudadanos para solicitar información. En este rubro, el indicador mide el grado en que las leyes establecen provisiones que facilitan a los ciudadanos el acceso a la información. El indicador de facilidad de acceso a la información contempla varios aspectos. En primer lugar se considera la presencia o ausencia de una instancia especializada en atender las solicitudes de acceso a la información (por ejemplo, la “unidad de enlace”, como se le conoce comúnmente en el ámbito federal). En segundo lugar se toma en cuenta si las solicitudes, además de presentarse por escrito ante la

dependencia o entidad estatal, también pueden realizarse de manera verbal o por vía electrónica. En tercer lugar se contempla si como requisito para solicitar información debe presentarse una identificación oficial y si el solicitante debe firmar una solicitud (o, en su caso, imprimir su huella digital). Por último, se considera si el solicitante tiene el derecho de recibir, en caso de que sea posible, la información por el medio de su preferencia.

La fórmula utilizada para obtener el valor de este indicador fue la (3), de acuerdo con las variables que se muestran en el cuadro 7.

$$FAI = \frac{1}{4} \left(U + \frac{\sum_{i=1}^2 FIS_i}{2} + \frac{\sum_{j=1}^2 RS_j}{2} + MRI \right) \quad (3)$$

Como puede observarse, la fórmula está integrada por cuatro elementos que poseen el mismo peso: existencia de una ventanilla única, presentación de solicitudes verbalmente o vía electrónica, obligación de presentar identificación oficial y/o de firmar la solicitud, y, por último, capacidad de seleccionar el medio por el cual se recibirá la información.

CUADRO 7. FACTORES QUE FACILITAN EL ACCESO A LA INFORMACIÓN

<i>Variable</i>	<i>Concepto</i>	<i>Valor de la variable</i>
U	Instancia especializada en atender solicitudes de información	1 si se establece su existencia, 0 en caso contrario
FIS_1	La solicitud de información puede realizarse verbalmente	1 en caso de que se establezca la viabilidad de estas modalidades de solicitud, 0 en caso contrario
FIS_2	La solicitud de información puede enviarse a través de medios electrónicos remotos	

CUADRO 7. FACTORES QUE FACILITAN EL ACCESO
A LA INFORMACIÓN (continuación)

<i>Variable</i>	<i>Concepto</i>	<i>Valor de la variable</i>
RS_1	El solicitante no tiene que presentar una identificación oficial	1 si el solicitante no tiene que cumplir con los requisitos, 0 en caso contrario
RS_2	El solicitante no tiene que firmar la solicitud	
MRI	El solicitante puede especificar el medio a través del cual le será entregada la información, siempre que la dependencia o entidad estatal esté en posición de hacerlo	1 en caso de que la ley establezca la viabilidad de esta modalidad, 0 en caso contrario

Los resultados del indicador fueron los siguientes:

CUADRO 8. INDICADOR DE FACILIDAD DE ACCESO
A LA INFORMACIÓN

<i>Posición</i>	<i>Estado</i>	<i>Valor del indicador</i>
1	Chihuahua	1.00
1	Distrito Federal	1.00
1	Sonora	1.00
	<i>LFTAIPG (Ley Federal)</i>	0.88
2	Jalisco	0.88
2	Quintana Roo	0.88
3	Baja California	0.75
3	Guanajuato	0.75
3	México	0.75
3	Morelos	0.75
3	Yucatán	0.75

CUADRO 8. INDICADOR DE FACILIDAD DE ACCESO
A LA INFORMACIÓN (continuación)

<i>Posición</i>	<i>Estado</i>	<i>Valor del indicador</i>
4	Campeche	0.63
4	Coahuila	0.63
4	Colima	0.63
4	Querétaro	0.63
5	Durango	0.50
5	Nayarit	0.50
5	Puebla	0.50
5	Sinaloa	0.50
5	Tamaulipas	0.50
5	Tlaxcala	0.50
5	Veracruz	0.50
6	Aguascalientes	0.38
6	Baja California Sur	0.38
6	Guerrero	0.38
6	Michoacán	0.38
7	Nuevo León	0.25
7	Zacatecas	0.25
8	San Luis Potosí	0.13

NOTA: La línea horizontal más gruesa indica cuáles entidades federativas están por arriba del promedio del indicador (0.59) y cuáles por abajo. La desviación estándar en este indicador fue de 0.23.

En este indicador la Ley Federal tiene un desempeño sobresaliente. Por lo que se refiere a los estados, llaman la atención las bajísimas calificaciones del San Luis Potosí, Zacatecas y Nuevo León. En los casos de Nuevo León y San Luis Potosí, tales calificaciones se deben, entre otras razones, a que no contemplan una instancia única, equivalente a la unidad de enlace, para recibir y desahogar las solicitudes de información. Ambas leyes prevén, además, que las solicitudes se realicen directamente al área responsable de la información. En el caso de Nuevo León, la ley señala en su artículo 13 que “la solicitud de información deberá hacerse ante la autoridad, en términos respetuosos y por escrito...”. En San Luis Potosí, además de carecer de una instancia análoga a la unidad de enlace, se le pide al solicitante exhibir una identificación oficial al momento de hacer una solicitud de información. Ninguna de las dos leyes contempla que las solicitudes puedan realizarse verbalmente o vía electrónica, ni que el solicitante pueda escoger el medio de su preferencia para recibir la información.

4. Indicador de promoción a la observancia de la ley

Un aspecto de gran relevancia para la evaluación del diseño de las leyes es el relativo a los mecanismos que establece para asegurar su propio cumplimiento. En este rubro, el indicador pretende medir el grado en el que la ley prevé preceptos que promuevan su observancia. En términos generales, el indicador contempla tres mecanismos que contribuyen a la observancia de la ley. El primero tiene que ver con la existencia de órganos o agencias que vigilen el cumplimiento de la ley. En caso de que tal órgano o agencia exista, cobran importancia las atribuciones que posean estos órganos. El segundo mecanismo se refiere a la posibilidad que tiene el ciudadano de impugnar las respuestas negativas o parciales ante alguna instancia alternativa. El tercer mecanismo tiene relación con el establecimiento de sanciones a los servidores públicos cuando incumplen las disposiciones de la ley.

Este indicador está compuesto por cinco elementos, uno de los cuales posee mayor peso (el doble) que el resto. El primer elemento tiene que ver con la existencia y atribuciones de una agencia encargada exclusivamente de vigilar el cumplimiento de la ley (por ejemplo, la existencia del Instituto Federal de Acceso a la Información en el ámbito federal). En

segundo lugar, la existencia de un órgano (al interior de cada sujeto obligado) encargado de confirmar o revocar la clasificación de la información por parte del área responsable de generarla (por ejemplo, el Comité de Información en las dependencias y entidades de la administración pública federal). En tercer lugar, la existencia de vías jurídicas para interponer recursos o inconformidades en caso de que el solicitante así lo decida. Además, se atiende la posibilidad de que la autoridad pública requiera “pruebas documentales” para presentar recursos de revisión. En cuarto lugar, se mide un elemento compuesto por los siguientes tres aspectos: la referencia a una ley de responsabilidades para los servidores públicos en caso de incumplimiento de las obligaciones establecidas en la ley, la mención explícita en el propio texto de la ley de sanciones administrativas en caso, también, de incumplimientos y, por último, la referencia a un tipo especial de procedimiento en caso de que una autoridad que goce de fuero constitucional infrinja la ley. Finalmente, en quinto lugar, se contempla un elemento que tiene que ver con la previsión de sanciones penales a aquellos servidores públicos que violen la ley. Se ha considerado que este último elemento es de gran relevancia, pues dota a la normativa de un instrumento que fortalece su observancia. Por esta razón se le ha otorgado un mayor peso en comparación con los cuatro elementos anteriores.

La fórmula que se utilizó para obtener el valor de este indicador fue la (4).

$$OL = \frac{1}{6} \left(oevl \left(\frac{\sum_{i=1}^7 a_i}{7} \right) + cdei + \frac{\sum_{j=1}^2 r_j}{2} + \frac{1}{3} \left(rl + \frac{\sum_{k=1}^5 sa_k}{5} + sf \right) + 2sp \right) \quad (4)$$

Las variables utilizadas se especifican en el cuadro 9:

CUADRO 9. ASPECTOS QUE PROMUEVEN
LA OBSERVANCIA DE LA LEY

<i>Variable</i>	<i>Concepto</i>
<i>oevl</i>	Existe un órgano que vigile la observancia de la ley
Atribuciones del <i>oevl</i> :	
<i>a₁</i>	Clasificar información
<i>a₂</i>	Desclasificar información
<i>a₃</i>	Expedir normas para clasificar y/o desclasificar información
<i>a₄</i>	Acceso permanente a información reservada y confidencial
<i>a₅</i>	Formular recomendaciones sobre el cumplimiento de la ley
<i>a₆</i>	Ordenar que sujetos obligados entreguen información
<i>a₇</i>	Facultad de sancionar a los sujetos obligados
<i>cdei</i>	Existe un órgano interno que vigile la adecuada clasificación de la información del sujeto obligado
<i>r₁</i>	Los ciudadanos pueden impugnar la respuesta que le entrega el sujeto obligado
<i>r₂</i>	El ciudadano no tiene que ofrecer y aportar pruebas documentales
<i>rl</i>	La ley señala explícitamente que las sanciones administrativas se aplican conforme a la ley de responsabilidades administrativas de los servidores públicos
Se establece explícitamente en la ley como sanciones:	
<i>sa₁</i>	La amonestación
<i>sa₂</i>	La suspensión temporal del empleo
<i>sa₃</i>	La destitución del cargo
<i>sa₄</i>	La inhabilitación
<i>sa₅</i>	Multas económicas
<i>sf</i>	La ley señala qué se debe hacer en caso de que los sujetos obligados gocen de fuero constitucional
<i>sp</i>	Se establece sanción penal ante el incumplimiento

Estas variables toman el valor 1 si la ley estatal contempla los conceptos especificados en el cuadro 9 en sus términos y de 0 en caso contrario. Los resultados del indicador fueron los siguientes:

CUADRO 10. INDICADOR DE OBSERVANCIA DE LA LEY

<i>Posición</i>	<i>Estado</i>	<i>Valor del indicador</i>
1	Jalisco	0.80
2	Querétaro	0.59
3	Morelos	0.56
4	Baja California Sur	0.52
	<i>LFTAIPG (Ley Federal)</i>	<i>0.48</i>
5	México	0.46
6	Yucatán	0.40
7	Chihuahua	0.39
7	Veracruz	0.39
7	Tlaxcala	0.39
8	Guerrero	0.38
9	Quintana Roo	0.35
10	Guanajuato	0.34
11	Distrito Federal	0.29
11	Nayarit	0.29
11	Colima	0.29
12	Tamaulipas	0.27
13	Coahuila	0.26
13	Puebla	0.26

CUADRO 10. INDICADOR DE OBSERVANCIA DE LA LEY
(continuación)

<i>Posición</i>	<i>Estado</i>	<i>Valor del indicador</i>
14	Baja California	0.25
15	Sinaloa	0.24
15	Campeche	0.24
16	Zacatecas	0.23
17	Aguascalientes	0.22
18	Durango	0.21
19	Nuevo León	0.19
19	Michoacán	0.19
19	San Luis Potosí	0.19
19	Sonora	0.19

NOTA: La línea horizontal más gruesa indica cuáles entidades federativas están por arriba del promedio del indicador (0.34) y cuáles por abajo. La desviación estándar en este indicador fue de 0.15.

Éste es el indicador que registra las más bajas calificaciones. Su promedio de 0.34 sobre 1.00 es extremadamente bajo en comparación con los promedios de los otros tres indicadores. Ello nos revela que las mayores deficiencias de las leyes estatales se relacionan, precisamente, con los mecanismos que establecen para garantizar su propio cumplimiento o implementación.

Los resultados que arroja este indicador son una señal de alerta en términos de omisiones de las propias leyes, lo que lleva a preguntarnos si los legisladores, cuando aprueban esta normativa, están preocupados en realidad por su estricta y puntual observancia. Como lo revelan los resultados de este indicador, en todos los estados —salvo en Jalisco— podrían tenerse serias dudas de que el adecuado cumplimiento de la ley de transparencia sea un interés auténtico de la mayoría de los diputados lo-

cales. Dadas las facultades de revisión y veto legislativo que poseen los titulares de los poderes ejecutivos, también cabría considerar la posibilidad de que la ausencia de mecanismos para el cabal cumplimiento de las leyes tenga su origen en condiciones que fijen los propios poderes ejecutivos.

Una ley de transparencia ambiciosa en términos de cobertura de sujetos obligados o de obligaciones de transparencia pero que carezca de los mecanismos adecuados para asegurar su propia observancia, es poco menos que letra muerta. En este sentido, las leyes estatales más desequilibradas, como se observa en el cuadro 11, son las de San Luis Potosí, Sonora, Zacatecas, Michoacán y Sinaloa. En general, estas leyes se caracterizan por el notorio contraste que hay entre sus altas calificaciones en los dos primeros indicadores y sus bajas calificaciones en los indicadores tercero y cuarto. Tales leyes son engañosas: el espíritu de apertura que sugieren sus altos niveles de cobertura no corresponden con sus calificaciones ínfimas en lo relativo a los mecanismos que prevén para facilitar el acceso a la información y garantizar su observancia.

CUADRO 11. LEYES ESTATALES DESEQUILIBRADAS
SEGÚN INDICADORES

<i>Entidad</i>	<i>Indicador</i>				<i>Desviación estándar</i>
	<i>Cobertura 1 (sujetos obligados)</i>	<i>Cobertura 2 (obligaciones de transparencia)</i>	<i>Facilidad de acceso</i>	<i>Observancia de la ley</i>	
San Luis Potosí	0.89	0.84	0.13	0.19	0.41
Sonora	1.00	0.96	1.00	0.19	0.40
Zacatecas	1.00	0.84	0.25	0.23	0.40
Michoacán	1.00	0.88	0.38	0.19	0.39
Sinaloa	1.00	0.88	0.50	0.24	0.35

Por el contrario, tal y como aparecen en el cuadro 12, las leyes de Jalisco, México, Morelos, Querétaro y Yucatán guardan un equilibrio y

congruencia interna: se trata de leyes que exhiben relativamente altos estándares de desempeño en los cuatro ámbitos de evaluación contemplados por el Índice de Evaluación de las Leyes Estatales.

CUADRO 12. LEYES ESTATALES EQUILIBRADAS
Y DE ALTA CALIFICACIÓN

<i>Entidad</i>	<i>Indicador</i>				<i>Desviación estándar</i>
	<i>Cobertura 1 (sujetos obligados)</i>	<i>Cobertura 2 (obligaciones de transparencia)</i>	<i>Facilidad de acceso</i>	<i>Observancia de la ley</i>	
Jalisco	1.00	0.96	0.88	0.80	0.09
México	0.78	0.76	0.75	0.46	0.15
Morelos	1.00	0.92	0.75	0.56	0.19
Querétaro	1.00	0.96	0.63	0.59	0.22
Yucatán	1.00	0.83	0.75	0.40	0.26

Por otra parte, Jalisco, Querétaro y Baja California Sur ocupan las posiciones más altas en la tabla del indicador de observancia, dado que, entre otras razones, son las únicas leyes que contemplan sanciones penales para quienes incumplan la ley. Esta característica, que es objeto de una alta ponderación en el indicador, dota a la ley de un instrumento eficaz para su debida instrumentación. Morelos también obtiene una calificación relativamente alta porque, aunque no prevé sanciones penales, su ley enuncia todas las sanciones administrativas que considera el indicador. Por último, las bajas calificaciones de estados como Nuevo León, Michoacán, San Luis Potosí y Colima se deben a que, entre otros factores, sus leyes no hacen explícita ninguna sanción administrativa (en la ley de Nuevo León ni siquiera se hace referencia a una ley de responsabilidades administrativas de los servidores públicos), ni cuentan con órganos internos que vigilen la adecuada clasificación de la información, además de que piden “pruebas documentales” para que los solicitantes inconformes presenten recursos de revisión.

5. *Índice de Evaluación de las Leyes Estatales*

La evaluación integral de cada ley de transparencia y acceso a la información pública en el ámbito estatal contempla los cuatro indicadores definidos anteriormente, de acuerdo con la fórmula (5).

$$IELE = \frac{1}{3}(C + OT + FAI)(OL) \quad (5)$$

Como puede observarse, el índice es un promedio simple de los tres primeros indicadores: los dos de cobertura (en relación con los sujetos obligados y las obligaciones de transparencia) y el de facilidad de acceso a la información. Tal promedio se multiplica por el cuarto indicador: el de observancia de la ley. Se consideró que esta fórmula es adecuada en contraste con otra que simplemente promediara a los cuatro indicadores, pues da un peso especial a los mecanismos que contempla la ley para garantizar su propio cumplimiento u observancia. Y es que de poco sirve enumerar largas listas de sujetos obligados o de obligaciones de transparencia o de procedimientos de acceso a la información, cuando están ausentes los mecanismos necesarios para asegurar el cumplimiento de la ley misma.

Un índice construido a partir de un promedio simple de los cuatro indicadores podría ser engañoso en caso de que colocara a una ley estatal en los primeros lugares de la tabla, aun cuando tal ley tuviera una calificación baja en el indicador de observancia a la ley. En este caso hipotético, en el que podría encontrarse, por ejemplo, Sonora, un índice basado sólo en un promedio no estaría reflejando la auténtica eficacia de la ley. Bajo la premisa de que es más probable que se cumplan los preceptos de una ley cuando establece mecanismos para tal fin, se consideró que parte de la eficacia de los dos indicadores de cobertura y del indicador de facilidad de acceso está en función de la eficacia del indicador de observancia a la ley. Por lo tanto, el Índice de Evaluación de las Leyes Estatales se construye con base en “indicadores efectivos” de cobertura y de acceso, en el sentido de que las calificaciones de tales indicadores están en buena medida determinadas por las calificaciones que resulten del indicador de observancia a la ley.

Los “indicadores efectivos” se construyeron multiplicando los resultados de los tres primeros indicadores por el indicador de observancia a la ley. Con esa operación, los dos indicadores de observancia y el indicador de facilidad de acceso se redimensionan o, para utilizar un término económico, se “deflactan” con base en la calificación que la ley estatal obtuvo en el indicador de observancia a la ley.⁴ Una vez que se obtienen los dos “indicadores efectivos” de cobertura y el “indicador efectivo” de facilidad de acceso a la información, el promedio simple de los tres da por resultado el Índice de Evaluación de las Leyes Estatales.

CUADRO 13. ÍNDICE DE EVALUACIÓN DE LAS LEYES ESTATALES (IELE)

<i>Posición</i>	<i>Estado</i>	<i>Valor del índice</i>
1	Jalisco	0.76
2	Querétaro	0.51
3	Morelos	0.50
4	Baja California Sur	0.41
5	Chihuahua	0.39
	<i>LFTAIPG (Ley Federal)</i>	<i>0.38</i>
6	México	0.35
7	Yucatán	0.34
8	Quintana Roo	0.31
9	Tlaxcala	0.30
10	Guanajuato	0.27
11	Distrito Federal	0.26

⁴ Como consecuencia, la fórmula del IELE “castiga” las calificaciones obtenidas en los dos indicadores de cobertura y en el de facilidad de acceso cuando la calificación del indicador de observancia a la ley es baja.

CUADRO 13. ÍNDICE DE EVALUACIÓN
DE LAS LEYES ESTATALES (IELE) (continuación)

<i>Posición</i>	<i>Estado</i>	<i>Valor del índice</i>
12	Colima	0.25
13	Guerrero	0.24
14	Coahuila	0.22
14	Veracruz	0.22
15	Nayarit	0.21
16	Baja California	0.20
17	Tamaulipas	0.19
17	Sinaloa	0.19
18	Sonora	0.18
18	Campeche	0.18
19	Zacatecas	0.16
19	Puebla	0.16
20	Durango	0.14
20	Aguascalientes	0.14
20	Michoacán	0.14
21	San Luis Potosí	0.12
22	Nuevo León	0.10

NOTA: La línea horizontal más gruesa indica cuáles entidades federativas están por arriba del promedio del índice (0.27) y cuáles por abajo. La desviación estándar en este índice fue de 0.14.

Como se observa en el cuadro 13, los estados cuyas leyes de transparencia obtuvieron altas calificaciones en los dos indicadores de cobertura y en el de facilidad de acceso a la información, pero que son deficientes

en lo que atañe a mecanismos para la promoción de la observancia de la ley (como es el caso de Sonora), obtienen una calificación relativamente baja en el Índice de Evaluación de las Leyes Estatales. Por el contrario, estados cuyas leyes de transparencia obtienen calificaciones relativamente bajas en los dos indicadores de cobertura y en el de facilidad de acceso, pero que prevén numerosos mecanismos para la observancia de la ley (como es el caso de Veracruz), obtienen una calificación relativamente alta en el Índice de Evaluación de las Leyes Estatales.

Por último, convendría abundar en el caso del Distrito Federal, pues aunque su ley obtiene prácticamente la calificación promedio del Índice de Evaluación, el avance de la transparencia en la capital del país ha sido objeto de severos cuestionamientos. En efecto, este resultado contrasta con la percepción generalizada de que en el Distrito Federal se ha desatendido por completo el ámbito de la transparencia. En este trabajo, el Índice se aplicó a la Ley de Transparencia que se reformó en 2005, la cual entró en vigor plenamente hasta marzo de 2006.

Desde su aprobación, el 18 de marzo de 2003, la Ley de Transparencia del Distrito Federal ha sido reformada cuatro veces. Las fechas de publicación de las reformas son el 31 de diciembre de 2003, el 28 de octubre de 2005, el 26 de diciembre de 2005 y el 31 de enero de 2006. Cabe señalar, sin embargo, que las dos últimas reformas sólo modificaron el artículo segundo transitorio, que se refiere al plazo para designar a los comisionados ciudadanos y al presidente del Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal.

Las reformas más importantes a la Ley de Transparencia del Distrito Federal tienen relación con el órgano encargado de vigilar la observancia de la ley. Inicialmente, la ley contemplaba como organismo que garantizaría la observancia de la ley al Consejo de Información Pública del Distrito Federal (CONSI). De acuerdo con esta primera versión de la ley, el CONSI debía integrarse con tres representantes de la administración pública del Distrito Federal, tres diputados, tres integrantes del Tribunal Superior de Justicia, tres representantes de la sociedad civil y un representante de cada uno de los órganos autónomos del Distrito Federal. El esquema inicial del CONSI generó controversias, pues se consideró que su estructura y atribuciones no favorecían la toma de decisiones imparciales.

Con la reforma publicada en diciembre de 2003, la estructura del Consejo se modificó. En esta nueva versión se establecía que el Consejo debía

integrarse por tres representantes de cada uno de los órganos Ejecutivo y Judicial, cuatro del órgano Legislativo, uno por cada órgano autónomo del Distrito Federal y tres representantes de la sociedad civil. Sin embargo, dichas reformas no fueron suficientes, pues se generaron una vez más diferencias entre los nuevos representantes. La gravedad de la situación obligó a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal a impulsar una nueva reforma. Así, la reforma publicada en octubre de 2005 previó la creación del Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, el cual se integraría por cinco representantes de la sociedad civil, denominados comisionados ciudadanos. Sin embargo, fue hasta marzo de 2006 cuando el nuevo Instituto se instaló y tomaron posesión sus nuevos comisionados. Cabe señalar que la reforma de octubre de 2005 fue muy importante, pues no solamente modificó la integración y las atribuciones del órgano encargado de vigilar la observancia de la ley, sino que además incluyó nuevas obligaciones de transparencia.

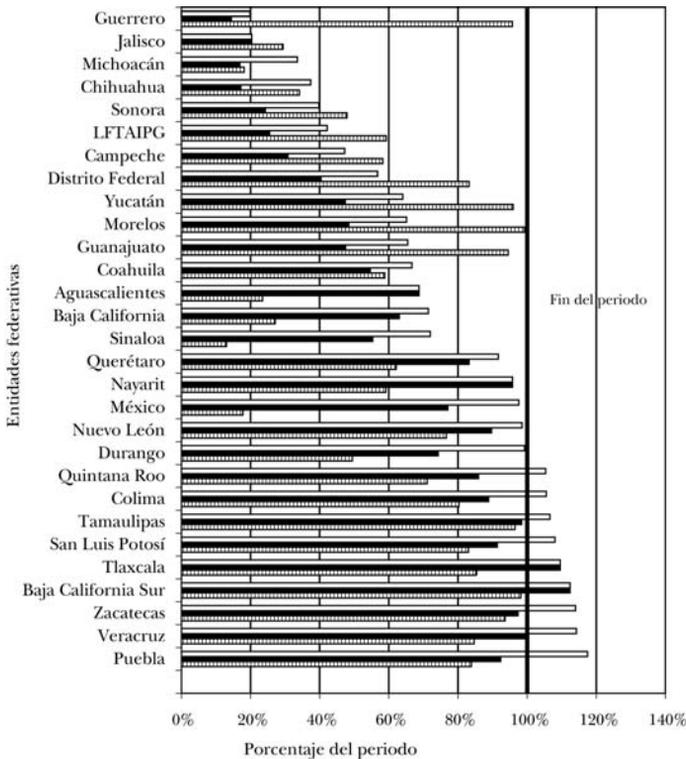
Los problemas que se suscitaron en el Distrito Federal en torno a la implementación de la Ley de Transparencia se debieron, en parte, a un deficiente diseño del órgano encargado de vigilar el cumplimiento de la ley. Con la reforma de octubre de 2005, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal ha intentado enmendar tales deficiencias. Sin embargo, todavía es temprano para saber si el Instituto de Acceso a la Información recién creado funcionará satisfactoriamente en la práctica.

III. “LA LEY DE TRANSPARENCIA, PARA DESPUÉS”: COMPORTAMIENTO ESTRATÉGICO EN RELACIÓN CON TIEMPOS DE APROBACIÓN, ENTRADA EN VIGOR Y PUESTA EN PRÁCTICA DE LA LEGISLACIÓN EN MATERIA DE TRANSPARENCIA

El ejercicio efectivo del derecho de acceso a la información puede tener un impacto político considerable en el ámbito estatal cuando se combinan un diseño institucional óptimo y solicitudes de información que permitan poner al descubierto aspectos medulares de, por ejemplo, la administración de recursos en un organismo público. Con una ley de transparencia que cumpla las expectativas mínimas en términos de diseño interno puede ser relativamente sencillo colocar contra la pared a directivos corruptos o ineficientes y exhibirlos públicamente. De aquí que la puesta en práctica de la legislación en materia de transparencia pueda ser objeto

de oposiciones forzosas o retrasos deliberados por parte de los legisladores (en conjunción con las autoridades ejecutivas), para que las nuevas reglas entren en vigor o puedan aplicarse de manera efectiva hasta que los gobiernos o las legislaturas estén cerca de concluir sus mandatos o hasta que otros gobiernos u otras legislaturas inicien su gestión.

GRÁFICA 3. PORCENTAJES DE LOS PERIODOS LEGISLATIVOS Y DE GOBIERNO TRANSCURRIDOS AL MOMENTO EN QUE LAS LEYES DE TRANSPARENCIA SE APRUEBAN, ENTRAN EN VIGOR Y SE HACE EFECTIVO EL DERECHO DE ACCESO



- Parte del periodo del gobernador transcurrido desde su toma de protesta al momento del inicio del ejercicio del derecho de acceso a la información.
- Parte del periodo del gobernador transcurrido desde su toma de protesta al momento de la entrada en vigor de la ley.
- ▨ Parte del periodo del Congreso transcurrido desde su instalación al momento de la aprobación de la ley.

La gráfica 3 muestra comparativamente los periodos que tuvieron que transcurrir en los gobiernos o legislaturas para que las veintiocho leyes de transparencia con que ahora se cuenta fueran aprobadas (en el caso de las legislaturas), o entraran en vigor, y el derecho de acceso pudiera ejercerse (en el caso de los gobiernos). Como se verá más adelante, los datos sugieren que en un gran número de estados, tanto los legisladores como los gobernadores podrían haber tomado decisiones para posponer o retrasar hacia el final de su periodo la aprobación de la iniciativa o la puesta en vigor y el eventual ejercicio de las leyes de transparencia.

Como puede observarse en el cuadro 14, las leyes de transparencia se aprueban, en promedio, una vez que ha transcurrido el 65% del periodo de la legislatura. En el caso del Ejecutivo esta tendencia se exagera, pues para que el derecho de acceso se haga efectivo transcurren, en promedio, cuatro quintas partes del periodo sexenal de gobierno.

CUADRO 14. PERIODOS PROMEDIO TRANSCURRIDOS PARA LA APROBACIÓN, ENTRADA EN VIGOR Y EJERCICIO DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN

	<i>Promedio</i>	<i>Desviación estándar</i>
Porcentaje del periodo del Congreso transcurrido desde su instalación al momento de la aprobación de la ley	65	29
Porcentaje del periodo del gobernador transcurrido desde su toma de protesta al momento de la entrada en vigor de la ley	66	31
Porcentaje del periodo del gobernador transcurrido desde su toma de protesta al momento del inicio del ejercicio del derecho de acceso a la información	79	31

De las veintiocho leyes en materia de acceso a la información, solamente tres (11%)⁵ se aprobaron, entraron en vigor e inauguraron el ejer-

⁵ Nos referimos a las leyes de Chihuahua, Jalisco y Michoacán.

cicio del derecho de acceso en una etapa temprana de la legislatura y del gobierno. En el resto de los casos, las leyes se aprobaron cerca del final del periodo del Congreso o entraron en vigor e inauguraron el ejercicio del derecho de acceso a la información cerca de la conclusión del gobierno en turno o, incluso, en el gobierno siguiente.

De acuerdo con el cuadro 15, más de la mitad de las leyes se aprobaron al final del periodo de gestión del Congreso. De hecho, la mayor parte de los Congresos aprobaron las leyes durante los últimos meses de la legislatura, lo cual podría indicar que los diputados locales pospusieron, lo más posible, su aprobación. Los casos más extremos son los de Morelos, Baja California Sur, Tamaulipas, Yucatán Guerrero, Guanajuato y Zacatecas, en los que las legislaturas aprobaron la ley durante los últimos tres meses de su gestión.

CUADRO 15. LEYES QUE SE APROBARON Y QUE ENTRARON EN VIGOR EN LA FASE FINAL DEL PERIODO DE GESTIÓN DEL CONGRESO Y/O DEL GOBIERNO

<i>Momento de aprobación de la ley</i>	<i>Número</i>	<i>Porcentaje de leyes de transparencia aprobadas en relación al total</i>
Leyes de transparencia aprobadas durante el último año de gestión del Congreso.	15	54
Leyes de transparencia que entran en vigor en el último año de gobierno o después.	14	50
Leyes de transparencia aprobadas durante el último año de gestión del Congreso y que entran en vigor durante el último año de gobierno o después.	10	36
Leyes de transparencia aprobadas durante el último año de gestión del Congreso o que entran en vigor el último año de gobierno o después.	19	68

Por otro lado, catorce Congresos estatales (50%) fijaron los plazos necesarios para que fuera hasta que estuviera a punto de concluir el gobierno en turno (Durango, Nayarit, Nuevo León, Estado de México y Querétaro) o en el gobierno siguiente (Colima, San Luis Potosí, Quintana Roo, Veracruz, Puebla, Tamaulipas, Zacatecas, Tlaxcala y Baja California Sur), cuando la ley de transparencia entrara en vigor y pudiera ejercerse. Estos datos revelan que en la mitad de los estados con leyes de transparencia y acceso a la información, el derecho de acceso no se ejerció durante la gestión de los gobernadores que estaban en el poder cuando se aprobó la ley o tal derecho cobró efectividad cuando el gobierno estaba a punto de finalizar. Tal situación impidió que, con base en el ejercicio de las nuevas leyes de acceso a la información, las autoridades ejecutivas y legislativas locales pudieran ser cuestionadas *durante el periodo de su propia gestión*. Lo anterior no obsta, por supuesto, para que los solicitantes pidan información sobre la actuación y desempeño de pasadas administraciones.

IV. CONCLUSIONES

Los resultados que arrojan el Índice de Evaluación de Leyes Estatales y los cuatro indicadores que lo componen, así como el análisis de los tiempos de aprobación, entrada en vigor e inicio del ejercicio efectivo del derecho de acceso, sugieren al menos dos ideas básicas.

En primer lugar, es indispensable que los Congresos estatales revisen las leyes de transparencia. Lo anterior, en virtud de que la calificación promedio del Índice de Evaluación de las Leyes Estatales, como aparece en el cuadro 16, es muy baja: 0.27. De hecho, solamente la ley de Jalisco obtuvo una calificación aprobatoria (0.76). La dimensión que requiere más atención es la referente a los mecanismos previstos por las leyes para garantizar su cabal observancia. El promedio de este indicador, como puede observarse en el cuadro 16, fue de 0.34, y se trata una variable crucial que determina, en gran medida, el grado de eficacia en la implementación de la ley.

Hasta ahora, en la gran mayoría de las entidades federativas, las autoridades legislativas (en conjunción con las ejecutivas) han diseñado y aprobado leyes de transparencia que, con su diseño actual, tendrán una incidencia baja o nula tanto en la conformación de un sistema institucio-

nal de rendición de cuentas como en la generación de una cultura de transparencia.

CUADRO 16. PROMEDIO Y DESVIACIÓN ESTÁNDAR DEL IELE Y DE LOS INDICADORES

	<i>Cobertura</i>	<i>Obligaciones de transparencia</i>	<i>Facilidad de acceso a la información</i>	<i>Observancia de la ley</i>	<i>Índice de evaluación de la ley</i>
Promedio	0.93	0.81	0.59	0.34	0.27
Desviación estándar	0.08	0.17	0.23	0.15	0.14

Por lo anterior, parecen pertinentes algunos pronunciamientos recientes a fin de que el ejercicio del derecho de acceso a la información sea uniforme a lo largo y ancho del país. Un ejemplo de lo anterior es la Declaración de Guadalajara, suscrita a finales de 2005 por los gobernadores de Chihuahua, Zacatecas y Aguascalientes. Tal Declaración se pronuncia a favor de una reforma constitucional “que plasme los mínimos de transparencia y acceso a la información que deben existir en todo el país” a fin de corregir las “las asimetrías preocupantes” que hay entre los distintos niveles de gobierno. Según la Declaración, las entidades federativas deben colocar a la transparencia y el acceso a la información “como prioridad indiscutible”, y concluye, con razón, que “el alcance de la transparencia quedaría trunco sin un entramado que abarque a todos los niveles de gobierno”. Los resultados que, en este trabajo, arroja el Índice de Evaluación de las Leyes Estatales confirman el aserto de la Declaración en relación con “las asimetrías preocupantes” que existen no sólo entre los niveles federal y estatal, sino, además, entre las propias leyes estatales.

En segundo lugar, este trabajo ofrece evidencia que sugiere que tanto los legisladores como los funcionarios del Ejecutivo realizan un esfuerzo deliberado para posponer la puesta en marcha de las leyes de transparencia. Como se mencionó previamente, tal retraso permite suponer que, en general, las autoridades evitan que las leyes puedan convertirse en un

instrumento a través del cual los ciudadanos o los medios puedan cuestionar su gestión *antes de que ellos abandonen el cargo*.

Por otra parte, el hecho de que en tan sólo cuatro años se hayan aprobado 28 de las 32 leyes locales plantea la posibilidad de que los políticos perciban que la promoción activa y eventual promulgación de legislación en materia de transparencia les brinda rendimientos electorales. En otras palabras, es posible que la aprobación de leyes de transparencia hacia el final de los periodos de gestión, tanto de los legisladores como de los gobernadores, responda, además, a la intención de mejorar la imagen de las autoridades y de sus partidos durante los procesos electorales que tienen lugar, comúnmente, al concluir los periodos de su gestión.

V. BIBLIOGRAFÍA

Estudio comparativo de leyes de acceso a la información pública, México, Instituto Federal de Acceso a la Información, diciembre de 2005, 61 pp.

VI. ANEXOS

ANEXO 1. GOBERNADORES DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS AL MOMENTO DE APROBAR LA LEY

<i>Entidad</i>	<i>Gobernador al momento de aprobar la ley</i>	<i>Partido o coalición del gobernador</i>
Aguascalientes	Felipe González González	PAN
Baja California	Eugenio Elorduy Walther	PAN-PVEM
Baja California Sur	Leonel Cota Montaña	PRD-PT
Campeche	Jorge Carlos Hurtado Valdez	PRI
Chihuahua	José Reyes Baeza Terrazas	PRI
Coahuila	Enrique Martínez y Martínez	PRI
Colima	Fernando Moreno Peña	PRI

ANEXO 1. GOBERNADORES DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS
AL MOMENTO DE APROBAR LA LEY (continuación)

<i>Entidad</i>	<i>Gobernador al momento de aprobar la ley</i>	<i>Partido o coalición del gobernador</i>
Distrito Federal	Andrés Manuel López Obrador	PRD
Durango	Ángel Sergio Guerrero Mier	PRI
Guanajuato	Juan Carlos Romero Hicks	PAN
Guerrero	Carlos Zeferino Torreblanca Galindo	PRD
Jalisco	Francisco Ramírez Acuña	PAN
México	Arturo Montiel Rojas	PRI
Michoacán	Lázaro Cárdenas Batel	PRD
Morelos	Sergio Estrada Cajigal	PAN
Nayarit	Antonio Echevarría Domínguez	PRD-PT-PAN
Nuevo León	Fernando Elizondo Barragán	PAN
Puebla	Melquiades Morales Flores	PRI
Querétaro	Ignacio Loyola Vera	PAN
Quintana Roo	Joaquín Hendricks Díaz	PRI
San Luis Potosí	Fernando Silva Nieto	PRI
Sinaloa	Juan S. Millán Lizárraga	PRI
Sonora	Eduardo Bours Castelo	PRI
Tamaulipas	Tomás Yarrington Ruvalcaba	PRI
Tlaxcala	Alfonso Sánchez Anaya	PRD-PT
Veracruz	Miguel Alemán Velasco	PRI
Yucatán	Patricio Patrón Laviada	PAN
Zacatecas	Ricardo Monreal Ávila	PRD-PT

ANEXO 2. INDICADORES, ÍNDICE DE EVALUACIÓN DE LAS LEYES ESTATALES
Y DESVIACIÓN ESTÁNDAR DE LOS INDICADORES

<i>Ámbito de aplicación</i>	<i>Indicadores de cobertura</i>		<i>Indicadores</i>		<i>IELE</i>	<i>Desviación estándar de los indicadores</i>
	<i>Sujetos obligados</i>	<i>Obligaciones de transparencia</i>	<i>Facilidad de acceso a la información</i>	<i>Promoción de la observancia de la ley</i>		
Federal	0.71	0.76	0.88	0.48	0.38	0.16
Aguascalientes	1.00	0.52	0.38	0.22	0.14	0.34
Baja California	0.89	0.80	0.75	0.25	0.20	0.29
Baja California Sur	1.00	1.00	0.38	0.52	0.41	0.32
Campeche	0.89	0.76	0.63	0.24	0.18	0.28
Chihuahua	1.00	1.00	1.00	0.39	0.39	0.31
Coahuila	1.00	0.96	0.63	0.26	0.22	0.35
Colima	1.00	1.00	0.63	0.29	0.25	0.34
Distrito Federal	0.86	0.84	1.00	0.29	0.26	0.31
Durango	0.89	0.64	0.50	0.21	0.14	0.28

ANEXO 2. INDICADORES, ÍNDICE DE EVALUACIÓN DE LAS LEYES ESTATALES
Y DESVIACIÓN ESTÁNDAR DE LOS INDICADORES (continuación)

<i>Ámbito de aplicación</i>	<i>Indicadores de cobertura</i>		<i>Indicadores</i>		<i>IELE</i>	<i>Desviación estándar de los indicadores</i>
	<i>Sujetos obligados</i>	<i>Obligaciones de transparencia</i>	<i>Facilidad de acceso a la información</i>	<i>Promoción de la observancia de la ley</i>		
Guanajuato	0.78	0.83	0.75	0.34	0.27	0.22
Guerrero	0.78	0.80	0.38	0.38	0.24	0.24
Jalisco	1.00	0.96	0.88	0.80	0.76	0.09
México	0.78	0.76	0.75	0.46	0.35	0.15
Michoacán	1.00	0.88	0.38	0.19	0.14	0.39
Morelos	1.00	0.92	0.75	0.56	0.50	0.19
Nayarit	0.89	0.76	0.50	0.29	0.21	0.27
Nuevo León	0.89	0.48	0.25	0.19	0.10	0.32
Puebla	0.78	0.60	0.50	0.26	0.16	0.22
Querétaro	1.00	0.96	0.63	0.59	0.51	0.22
Quintana Roo	0.89	0.92	0.88	0.35	0.31	0.27

ANEXO 2. INDICADORES, ÍNDICE DE EVALUACIÓN DE LAS LEYES ESTATALES
Y DESVIACIÓN ESTÁNDAR DE LOS INDICADORES (continuación)

<i>Ámbito de aplicación</i>	<i>Indicadores de cobertura</i>		<i>Indicadores</i>		<i>IELE</i>	<i>Desviación estándar de los indicadores</i>
	<i>Sujetos obligados</i>	<i>Obligaciones de transparencia</i>	<i>Facilidad de acceso a la información</i>	<i>Promoción de la observancia de la ley</i>		
San Luis Potosí	0.89	0.84	0.13	0.19	0.12	0.41
Sinaloa	1.00	0.88	0.50	0.24	0.19	0.35
Sonora	1.00	0.96	1.00	0.19	0.18	0.40
Tamaulipas	0.89	0.80	0.50	0.27	0.19	0.29
Tlaxcala	1.00	0.80	0.50	0.39	0.30	0.28
Veracruz	0.89	0.28	0.50	0.39	0.22	0.27
Yucatán	1.00	0.83	0.75	0.40	0.34	0.26
Zacatecas	1.00	0.84	0.25	0.23	0.16	0.40

NOTA: Con la desviación estándar de los indicadores se mide qué tan equilibrada o desequilibrada es la ley: mientras más se acerque a cero, se considera que es más equilibrada.

ANEXO 3. FECHAS RELEVANTES PARA EL PROCESO
DE APROBACIÓN DE LEYES

<i>Entidad</i>	<i>Fecha de aprobación de la ley en el Congreso</i>	<i>Fecha de instalación de la Legislatura</i>	<i>Fecha de toma de protesta del gobernador</i>
Aguascalientes	30 de julio de 2002	15 de noviembre de 2001	1o. de diciembre de 1998
Baja California	25 de julio de 2005	1o. de octubre de 2004	1o. de noviembre de 2001
Baja California Sur	23 de febrero de 2005	15 de marzo de 2002	5 de abril de 1999
Campeche	30 de junio de 2005	<i>1o. de octubre de 2003</i>	<i>16 de septiembre de 2003</i>
Chihuahua	10 de octubre de 2005	<i>1o. de octubre de 2004</i>	<i>4 de octubre de 2004</i>
Coahuila	8 de octubre de 2003	1o. de enero de 2002	1o. de diciembre de 2000
Colima	28 de febrero de 2003	1o. de octubre de 2000	1o. de noviembre de 1997
Distrito Federal	18 de marzo de 2003	<i>17 de septiembre de 2000</i>	<i>5 de diciembre de 2000</i>
Durango	25 de febrero de 2003	1o. de septiembre de 2001	15 de septiembre de 1998
Guanajuato	28 de julio de 2003	<i>25 de septiembre de 2000</i>	<i>26 de septiembre de 2000</i>
Guerrero	29 de septiembre de 2005	15 de noviembre de 2002	1o. de abril de 2005

ANEXO 3. FECHAS RELEVANTES PARA EL PROCESO
DE APROBACIÓN DE LEYES (continuación)

<i>Entidad</i>	<i>Fecha de aprobación de la ley en el Congreso</i>	<i>Fecha de instalación de la Legislatura</i>	<i>Fecha de toma de protesta del gobernador</i>
Jalisco	20 de diciembre de 2001	1o. de febrero de 2000	1o. de marzo de 2001
México	18 de marzo de 2004	5 de septiembre de 2003	16 de septiembre de 1999
Michoacán	2 de agosto de 2002	<i>15 de enero de 2002</i>	<i>15 de febrero de 2002</i>
Morelos	25 de agosto de 2003	<i>1o. de septiembre de 2000</i>	<i>1o. de octubre de 2000</i>
Nayarit	27 de mayo de 2004	18 de agosto de 2002	19 de septiembre de 1999
Nuevo León	20 de diciembre de 2002	1o. de septiembre de 2000	4 de octubre de 1997
Puebla	22 de julio de 2004	15 de enero de 2002	1o. de febrero de 1999
Querétaro	8 de agosto de 2002	26 de septiembre de 2000	1o. de octubre de 1997
Quintana Roo	13 de mayo de 2004	26 de marzo de 2002	5 de abril de 1999
San Luis Potosí	13 de marzo de 2003	14 de septiembre de 2000	26 de septiembre de 1997
Sinaloa	23 de abril de 2002	1o. de diciembre de 2001	1o. de enero de 1999

ANEXO 3. FECHAS RELEVANTES PARA EL PROCESO
DE APROBACIÓN DE LEYES (continuación)

<i>Entidad</i>	<i>Fecha de aprobación de la ley en el Congreso</i>	<i>Fecha de instalación de la Legislatura</i>	<i>Fecha de toma de protesta del gobernador</i>
Sonora	22 de febrero de 2005	<i>16 de septiembre de 2003</i>	<i>13 de septiembre de 2003</i>
Tamaulipas	24 de noviembre de 2004	1o. de enero de 2002	1o. de enero de 1999
Tlaxcala	5 de agosto de 2004	14 de enero de 2002	15 de enero de 1999
Veracruz	21 de mayo de 2004	5 de noviembre de 2001	1o. de diciembre de 1998
Yucatán	18 de mayo de 2004	<i>1o. de julio de 2001</i>	<i>1o. de agosto de 2001</i>
Zacatecas	7 de julio de 2004	15 de septiembre de 2001	12 de septiembre de 1998

NOTA: las fechas en cursivas indican que en esos estados el Congreso y el gobernador iniciaron labores en fechas cercanas.

ANEXO 4. FECHAS RELEVANTES DE APROBACIÓN, ENTRADA
EN VIGOR E INICIO DEL EJERCICIO DEL DERECHO
DE ACCESO A LA INFORMACIÓN

<i>Entidad</i>	<i>Parte del periodo del Congreso transcurrido desde su instalación al momento de la aprobación de la ley</i>	<i>Parte del periodo del gobernador transcurrido desde su toma de protesta al momento de la entrada en vigor de la ley</i>	<i>Parte del periodo del gobernador transcurrido desde su toma de protesta al momento del inicio del ejercicio del derecho de acceso a la información</i>
Puebla	83.9%	92.4%	117.5%
Veracruz	84.7%	100.4%	114.2%
Zacatecas	93.6%	97.4%	114.0%
Baja California Sur	98.2%	112.4%	112.4%
Tlaxcala	85.2%	109.6%	109.6%
San Luis Potosí	83.0%	91.4%	108.1%
Tamaulipas	96.5%	98.4%	106.6%
Colima	80.3%	88.9%	105.6%
Quintana Roo	71.1%	86.0%	105.4%
Durango	49.5%	74.3%	99.2%
Nuevo León	76.6%	89.7%	98.5%
México	17.8%	77.1%	97.6%
Nayarit	59.1%	95.8%	95.8%
Querétaro	62.1%	83.2%	91.6%
Sinaloa	13.0%	55.3%	72.0%
Baja California	27.1%	63.0%	71.4%

**ANEXO 4. FECHAS RELEVANTES DE APROBACIÓN, ENTRADA
EN VIGOR E INICIO DEL EJERCICIO DEL DERECHO
DE ACCESO A LA INFORMACIÓN (continuación)**

<i>Entidad</i>	<i>Parte del periodo del Congreso transcurrido desde su instalación al momento de la aprobación de la ley</i>	<i>Parte del periodo del gobernador transcurrido desde su toma de protesta al momento de la entrada en vigor de la ley</i>	<i>Parte del periodo del gobernador transcurrido desde su toma de protesta al momento del inicio del ejercicio del derecho de acceso a la información</i>
Aguascalientes	23.4%	68.7%	68.7%
Coahuila	58.9%	54.6%	66.7%
Guanajuato	94.5%	47.5%	65.5%
Morelos	99.3%	48.4%	65.1%
Yucatán	96.0%	47.4%	64.0%
Distrito Federal	83.2%	40.4%	56.7%
Campeche	58.2%	30.8%	47.2%
LFTAIPG	59.2%	25.5%	42.1%
Sonora	47.9%	24.3%	39.8%
Chihuahua	34.1%	17.2%	37.4%
Michoacán	18.2%	16.9%	33.5%
Jalisco	29.4%	20.4%	20.4%
Guerrero	95.7%	14.4%	19.9%
<i>Promedio*</i>	65.0%	65.9%	78.7%
<i>Desviación estándar*</i>	28.7%	31.0%	30.6%

* En el cálculo no se tomó en cuenta la Ley Federal.