



| INSTITUTO DE TRANSPARENCIA
E INFORMACIÓN PÚBLICA DE JALISCO |

Capacidades organizacionales en los órganos garantes del derecho de acceso a la información pública

Por Estuardo Gómez Morán

Documento de trabajo 2010:1

Enero 2010



**Documentos
de trabajo**

El Instituto de Transparencia e Información Pública de Jalisco (ITEI) es un organismo público autónomo, cuya función principal es garantizar el acceso de la sociedad a la información que se genera con recursos públicos.

La serie **Documentos de trabajo** es publicada por el Instituto de Transparencia e Información Pública de Jalisco. La inclusión en esta serie no limita su posterior publicación por el autor, que mantiene la integridad de sus derechos. Este trabajo no puede ser reproducido sin el permiso del autor, y sin referencia de la fuente.



Documentos de trabajo

Capacidades organizacionales en los órganos garantes del derecho de acceso a la información pública

Por Estuardo Gómez Morán

Documento de trabajo 2010:1

Enero 2010

Estuardo Gómez Morán

Instituto de Transparencia
e Información Pública del Estado de Jalisco

Miguel de Cervantes Saavedra No. 19

Col. Ladrón de Guevara, C.P. 44600

Guadalajara, Jalisco, México

Tel. (33) 36 30 57 45 ext.2507

estuardo.gomez@itei.org.mx

Introducción

En 2007 se aprobó en el Congreso de la Unión una reforma constitucional al artículo sexto de alcances amplios en materia de derecho de acceso a la información pública. Aquella reforma tenía como aspiración esencial la de establecer un conjunto de disposiciones normativas mínimas para aplicar homogéneamente ese derecho en el nivel subnacional de gobierno. Uno de esos aspectos se relaciona con la existencia de órganos garantes dotados de ciertas capacidades para el cumplimiento de los principios constitucionales que rigen al derecho a la información.

Sin embargo, las disparidades y asimetrías que se han presentado históricamente entre los diferentes gobiernos subnacionales también se han reflejado en la constitución legal de esos organismos y de sus capacidades formales. Una posible explicación de esa disparidad podría relacionarse con la configuración de los órganos políticos que definen las atribuciones de aquellos órganos garantes: los Congresos locales. Dado el estilo de organización que se adopta en la estructura vertical del Estado mexicano (una federación), las legislaturas locales tienen la posibilidad de definir las características de la estructura y funciones de las que están dotados esos órganos garantes. Pero, hasta qué punto este factor es determinante.

Esta investigación pretende ofrecer algunos elementos de análisis y comparación entre las diferentes configuraciones en las capacidades organizacionales de los órganos garantes de la transparencia en los niveles subnacionales, asociándolas con los niveles de equilibrio que se presentan en las legislaturas locales al momento de definir aquellas capacidades.

Capacidad organizacional y equilibrio político

El concepto de capacidad

El principal reclamo que se puede esgrimir en contra de algún gobierno y sus organizaciones se relaciona con su ineficacia para atender y solucionar los problemas de la sociedad. La pregunta central que se desprende de este argumento es: ¿por qué fallan las organizaciones públicas en el desempeño de sus funciones? Hay muchas explicaciones posibles, pero una de las que más ha ocupado la atención de los especialistas recientemente es la que se relaciona con sus *capacidades* para explotar su propio potencial (Moreno, 2007: 131).

A pesar de que todas las organizaciones públicas, están dotadas de *facultades legales*¹ expresadas para la consecución de sus objetivos, existen diferentes factores que influyen (positiva o negativamente) en su cumplimiento. Además de los recursos financieros², las organizaciones públicas –y cualquier organización– requieren de otros activos que las posibiliten para cumplir con su finalidad. Esos factores pueden ser de orden *interno*, cuando se trata de factores propios de la organización; o *externo*, cuando se encuentran en el ambiente en el que la organización se

¹ Es decir, de recursos jurídicos que otorgan *derecho, competencia y viabilidad* para conocer, hacer y resolver sobre una materia específica.

² En este caso particular se entiende por recursos *financieros* los específicamente monetarios.

desenvuelve. El concepto de *capacidad* se relaciona con el potencial de las organizaciones para aprovechar esos factores internos y externos.

El estudio de la *capacidad* de las organizaciones públicas para realizar sus funciones es relativamente joven, comenzó a cobrar mayor fuerza a principios de la década de los noventa, principalmente en organismos internacionales que implementaban programas de financiamiento de proyectos para el desarrollo, como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y diferentes agencias de cooperación internacional. El interés por estudiar la capacidad nace al detectar que los resultados de los proyectos de desarrollo eran irregulares entre las organizaciones públicas de un país y las de otro; mientras que en algunos casos se obtenían resultados exitosos, en otros se registraban verdaderos fracasos y desperdicios (Morán, 2007).

El concepto de *capacidad* se puede asociar prácticamente con cualquier otro concepto, o mejor dicho, puede ser aplicado a tantas dimensiones del quehacer de la administración pública, que puede parecer *ambiguo*. Se pueden construir diversos conceptos alrededor de la capacidad, por ejemplo: la capacidad *recaudatoria* de la hacienda pública, la capacidad de *negociación* de un legislador o funcionario, la capacidad de *aprendizaje* de una organización, la capacidad de *gobernar*, la capacidad para satisfacer la demanda de un bien o servicio público, etc.

Pero esta ambigüedad se presenta tanto en el concepto particular como en su relación con otros conceptos. En términos generales la *capacidad* se define como la *aptitud, talento o cualidad que se tiene para el buen ejercicio de algo* (RAE, 2009). Sin embargo, el problema de la definición no se resuelve ahí. Existen dos grandes dimensiones del concepto que han sido ampliamente exploradas: por un lado están los especialistas que se han enfocado en el estudio de la capacidad *organizacional*, y por otro, los que han preferido el estudio de las capacidades *institucionales*.

Capacidad institucional y organizacional

Moreno (2007: 133), por ejemplo, señala que el concepto de *capacidad institucional* padece un problema de ambigüedad en su definición, e incluso se puede identificar un amplio abanico de tipos de capacidades institucionales, pero las define como los *atributos latentes que pueden traducirse en un mejor desempeño de la organización* (Moreno, 2007: 135). Pero el concepto de capacidad en su dimensión *institucional* puede ser mucho más amplio, sobre todo si se contextualiza en la corriente *neoinstitucional* que ha sido adoptada por diversas disciplinas en ciencias sociales. Un ejemplo de esto lo ofrece Fukuyama (2005), al considerar a la capacidad institucional como un *atributo* de los Estados (en el amplio sentido de la expresión) para impulsar su propio desarrollo, en ese caso la capacidad institucional se compone de cuatro elementos: 1) el diseño y gestión de la organizaciones, 2) el diseño del sistema político, 3) la base de legitimación, y 4) los factores culturales y estructurales (Fukuyama, 2005: 44). Por otro lado, al estudiar la descentralización y el proceso de construcción de entornos regionales eficientes, Tapia (2004) considera que la capacidad institucional es la *aptitud para el desempeño de un rol dentro de una*

organización, y que está determinada por tres factores que interactúan dinámicamente: la calidad de las *personas* que administran, y los *recursos* y *herramientas* con los que cuentan (Tapia, 2004: 85).

Como se observa en los ejemplos anteriores, el concepto de *capacidad institucional* se aplica tanto a una organización (dependencia o entidad), como a algún ámbito de gobierno (ya sea federal, estatal, local o municipal), o a un entramado más complejo de organizaciones (el Estado, incluyendo sus estructuras verticales y horizontales). Incluso se han desarrollado herramientas para el estudio de las capacidades institucionales en diferentes contextos, un ejemplo de ello es el método SADCI (Sistema de Análisis para el Desarrollo de Capacidades Institucionales), un instrumento desarrollado en el Banco Mundial por Alain Tobelem, cuyo principal objetivo es identificar el *déficit* en la capacidad institucional de una organización para instrumentar un programa o proyecto específico (Morán, 2007; Oszlak y Orellana, 2000), su aplicación no se limita a las organizaciones del sector público, aunque ha sido principalmente utilizada por ellas. Este método guarda una estrecha relación con otras herramientas de gestión de proyectos como el enfoque de marco lógico, EML (Oszlak y Orellana, 2000), y el modelo de gestión del ciclo del proyecto, MGCP (Oszlak y Orellana, 2000; Morán, 2007).

Respecto a la dimensión *organizacional* del concepto, Lusthaus (2002) concibe a la *capacidad organizacional* como la habilidad de una organización para utilizar sus recursos en la realización de sus actividades (Lusthaus, 2002: 12); para Bohlander (2008), en cambio, se relaciona con la *flexibilidad estratégica* de la organización, de tal forma que una mayor capacidad organizacional se verá reflejada en la adaptación constante de la organización al cambio de su entorno, logrando así mantener sus ventajas competitivas a lo largo del tiempo (Bohlander, 2008: 81). Una visión más general sobre este concepto es la que se desprende de la teoría del desarrollo, que considera a la capacidad organizacional como un componente indispensable para que los gobiernos subnacionales logren promover el desarrollo local *desde adentro* (Vargas, 2006), acompañada de dos tipos de capacidades adicionales: la instrumental y la sistémica. En ese contexto las capacidades *organizacionales* son aquellas habilidades y recursos que permiten establecer dinámicas y comportamientos hacia el interior de las estructuras burocráticas de los gobiernos locales; mientras que las capacidades *instrumentales* se entienden como las habilidades de esos actores para diseñar y establecer instrumentos que permitan la interacción con otros actores; y finalmente las capacidades *sistémicas*, que implican que tanto las burocracias como los demás actores desarrollen la habilidad de insertarse eficientemente en contextos que van más allá de la esfera local, alcanzando incluso trascendencia internacional (Vargas, 2006).

Como se aprecia en estos ejemplos, el concepto de *capacidad organizacional* también es aplicado de diferentes formas, pero se presenta una característica común: se trata de un atributo *propio* de una estructura orgánica específica, y se ubica mucho más en la esfera *interna* de la organización. El estudio de la capacidad organizacional se sitúa sobre todo en el campo de la disciplina de la Administración y sus aplicaciones, en la gestión de recursos humanos y tecnológicos. En ese sentido, es un objeto de estudio accesible, que se circunscribe a la esfera interna de la organización, sus recursos y potencialidades; a diferencia del concepto de capacidad *institucional* que se ubica en un contexto que va más allá de la propia organización.

La capacidad organizacional en los órganos garantes del derecho de acceso a la información pública

Al igual que el resto de las organizaciones del sector público, los órganos garantes del derecho de acceso a la información pública (OGDAIP) se enfrentan al problema de fortalecer sus propias *capacidades* para el cumplimiento de sus funciones. Tanto las capacidades *organizacionales* (entiéndase, las que pertenecen a sus propias estructuras orgánicas), como las *institucionales* (entiéndase, las que se desprenden del contexto político, económico y social en el que se desenvuelven), juegan un papel fundamental en el desempeño de este tipo de órganos.

Los OGDAIP son organismos que tienen una historia reciente en México, algunos han logrado posicionarse como verdaderos factores de equilibrio entre gobierno y sociedad, en sus respectivos contextos locales. Las capacidades organizacionales de las que estos organismos están dotados están en función, en principio, de la *fuera legal* que los faculta. Dada la estructura federal de organización del Estado mexicano, existen diferencias orgánicas y administrativas importantes entre ellos, que son producto del proceso legislativo por medio del cual se han creado. En cada contexto local específico se articulan diferentes factores que dan como resultado un tipo específico de OGDAIP, de la misma forma que ocurre con cada estructura gubernamental y administrativa creada en los espacios locales. La importancia de los OGDAIP radica en el avance que ha tenido la transparencia en el sector público, no sólo como un imperativo legal impulsado constitucionalmente desde el nivel federal, sino como una consecuencia de la liberalización del sistema político mexicano y de su paulatina evolución.

En ese sentido, se podría suponer que la constitución de los OGDAIP en cada una de las entidades federativas mexicanas es producto de una circunstancia política específica dentro de los órganos que les dan vida: los Congresos locales. Aquí surge una interrogante relevante: cómo determinar esas *condiciones políticas* específicas imperantes en cada órgano legislativo. Para tales efectos se ha tomado un concepto propio de la teoría general de sistemas, y que en buena medida puede reflejar de forma resumida las condiciones prevalecientes en un órgano legislativo de características democráticas: el *equilibrio político*.

El equilibrio político parlamentario

Al igual que el concepto de capacidad, el de *equilibrio* puede relacionarse con muchas y diversas áreas; por ejemplo, en las organizaciones existe un equilibrio económico que se refleja en la forma de financiar sus actividades, y que supone la equivalencia entre los egresos y los ingresos (Dubrin, 2000); en las finanzas públicas existe un equilibrio o correspondencia fiscal, que supone que la actividad fuente del ingreso sea también la principal beneficiada con el gasto. Incluso es posible que dentro de una misma organización existan múltiples equilibrios aislados. El concepto de equilibrio es ampliamente utilizado en diversas disciplinas: por ejemplo, en medicina, en ecología, en psicología, en física, en química, en astronomía, etc. Básicamente el concepto de *equilibrio* supone el “estado de un cuerpo cuando *fuerzas* encontradas que obran en él se compensan destruyéndose mutuamente” (RAE, 2009). En ese sentido, el equilibrio es una circunstancia temporal que permanece mientras dichas fuerzas son constantes;

aunque susceptible de ser duradero, el equilibrio puede romperse si algunos factores alteran la capacidad de dichas fuerzas para sostenerlo.

Uno de los conceptos centrales para explicar desde la Ciencia Política moderna a las sociedades políticas es precisamente el de *equilibrio*. Pero, cuándo se puede decir que un sistema político es equilibrado, qué significa *equilibrio* en términos prácticos, y sobre todo en sociedades democráticas donde prevalecen las diferencias pluralistas. Dado que *equilibrio* supone la compensación de fuerzas *políticas* que se anulan mutuamente, esto puede tener dos consecuencias divergentes: o bien obliga a la *negociación* entre esas fuerzas políticas, generando que se tomen decisiones equilibradas (es decir, en las que todos maximizan su propio beneficio); o bien, conduce al *estancamiento* y la parálisis, evitando que se genere cualquier tipo de cambio relevante (es decir, *apostando* por mantener el *status quo*, con la intención de no ver disminuidos sus activos políticos). En otras palabras, el *equilibrio político* no supone que todos estén de acuerdo, sino lo contrario: supone la existencia de un desacuerdo claro, pero condicionado por diferentes incentivos para que a ningún grupo de interés le convenga “*utilizar recursos adicionales para promover cambios*” relevantes (Parkin, 2004: 391). Por lo tanto, el *equilibrio político* carece por sí mismo de una connotación positiva o negativa específica, y su resultado más bien depende de la habilidad de los actores políticos para explotar dicha situación.

Uno de los espacios en los que mejor se refleja este tipo de equilibrio político es en el trabajo colectivo en instancias legislativas. Dado que los órganos legislativos se configuran a partir del resultado de un proceso electoral, entonces podemos suponer que su composición de fuerzas políticas representa, a *priori*, a la composición social prevaleciente, que puede ser equilibrada o no, pero que finalmente es un factor que influye en la negociación política, y en los resultados legislativos de dicha negociación en estos órganos.

Cómo se estudia la capacidad organizacional, un esquema desde el equilibrio político

El método de estudio de esta investigación es el método *comparado*, con un enfoque *cuantitativo* y una técnica *no experimental*. Las principales fuentes de información para la realización de este estudio son *fuentes secundarias*, principalmente provenientes de las páginas de Internet de los OGDAIP y de los Congresos Locales.

Las *unidades comparativas* serán los OGDAIP de 32 entidades federativas mexicanas (31 estados y 1 Distrito Federal), y las *categorías comparativas* serán las que se desprenden de los dos conceptos principales que han sido delineados en la primera sección: *capacidad organizacional* y *equilibrio político parlamentario*. El supuesto de la investigación es que “*si en el órgano legislativo se presentan condiciones de equilibrio político parlamentario, entonces los OGDAIP estarán dotados de mayor capacidad organizacional*”.

$x = \text{Equilibrio político parlamentario (legislativo)}$

$y = \text{Capacidad organizacional de OGDAIP}$

Cada concepto se aborda por separado; por un lado se elabora un análisis sobre el equilibrio político parlamentario en los congresos locales, y por otro, se analizan algunos aspectos de las capacidades organizacionales de los OGDAIP.

El objetivo de la investigación es determinar qué efecto tiene la existencia de órganos legislativos políticamente equilibrados en la capacidad organizacional formal de los OGDAIP. El estudio permitirá tener un conocimiento inicial sobre las capacidades organizacionales de los OGDAIP, de tal forma que sea posible aportar algunos elementos de diagnóstico sobre su situación específica, y en su caso, proponer algunas estrategias para fortalecer su capacidad.

El índice de equilibrio político legislativo

Para los efectos de esta investigación se propone la elaboración de un índice de equilibrio político legislativo (IEPL), que tomará como medida de equilibrio en los órganos legislativos de los estados el *peso de la diferencia promedio entre los legisladores de cada fuerza política sobre la cantidad óptima de representantes para mantener un equilibrio perfecto*, como se muestra en la siguiente fórmula:

$$IEPL = \frac{(\mu - \sigma_m)}{\mu}$$

Donde:

$$\mu = \frac{(\sum x_i)}{n}$$

$$\sigma_m = \frac{\sum |\mu - x_i|}{n}$$

IEPL = Índice de Equilibrio Político Legislativo

μ = Promedio de legisladores por cada fuerza política *i*

σ_m = Desviación media de la cantidad de legisladores por cada fuerza política *i*

x_i = Cantidad de legisladores de la fuerza política *i*

n = Cantidad de fuerzas políticas *i* representadas en el órgano legislativo

Es decir:

$$IEPL = \frac{\left(\frac{\sum x_i}{n}\right) - \left(\frac{\sum |\mu - x_i|}{n}\right)}{\frac{\sum x_i}{n}}$$

Como se observa, el IEPL armoniza dos medidas estadísticas generales: por un lado se considera un *promedio de legisladores por partido* (μ), que resulta de dividir la cantidad de representantes en un órgano legislativo, entre la cantidad de fuerzas políticas que lo integran. Esta medida de tendencia central (el promedio) se utiliza como una variable de equilibrio óptimo, pues al contar todas las fuerzas con la misma cantidad de legisladores, se anularían sus pesos relativos mutuamente. La otra medida estadística que involucra es la *desviación media* de legisladores (σ_m), cuya medición consiste en el promedio de las diferencias absolutas de cada dato i (la cantidad de legisladores que tiene cada fuerza política) respecto a la medida de equilibrio (el promedio, μ).

Conviene destacar que el *IEPL* no tiene capacidad para prever la posible conformación de alianzas legislativas, que si bien no se presenta en la generalidad de los casos, en algunos Congresos locales sí existen este tipo de coaliciones. Otra debilidad del índice es que no contempla la *afinidad ideológica* de las fuerzas políticas, factor que eventualmente podría reajustar el desequilibrio numérico entre las fuerzas legislativas.

De esta forma, el IEPL generaría resultados en números índices entre -1 y 1, en donde los valores más cercanos a -1 reflejarían un *mayor desequilibrio*, mientras que los valores más cercanos a 1 indicarán un *mayor equilibrio*, al menos en términos matemáticos. Sin embargo, los extremos de esta dimensión de equilibrio (-1,1) son realmente supuestos hipotéticos prácticamente imposibles de encontrar en la realidad. El mayor equilibrio se presentaría cuando efectivamente la cantidad de legisladores que integran cada fuerza sea igual al factor de equilibrio (μ), mientras que el mayor desequilibrio se presentaría en aquel caso en el que una única fuerza agrupe a todos los representantes, supuesto imposible de observar en un sistema democrático, y en donde la aplicación matemática del IEPL también resulta imposible.

Con la finalidad de ilustrar mejor la aplicación del índice considérense los dos siguientes casos hipotéticos. En primer lugar, asúmase un Congreso de 36 legisladores, con cinco fuerzas representadas, en las que se distribuyen los escaños de la siguiente forma: 10 legisladores corresponden al partido A, 9 al partido B, 8 al partido C, 5 al partido D, y 4 al partido E. Para efectos prácticos, determínese primero el promedio de legisladores por partido (μ) y la desviación media (σ_m); la primera resulta de dividir $36/5= 7.2$, y la segunda se determina obteniendo el promedio de la variación absoluta de cada registro respecto a la medida de equilibrio (μ), como se muestra a continuación:

$$\sigma_m = \frac{\sum |\mu - x_i|}{n} = \frac{|(7.2-10)| + |(7.2-9)| + |(7.2-8)| + |(7.2-4)|}{5} = 2.6$$

De tal forma que:

$$IEPL = \frac{(7.2) - (2.6)}{7.2} = 0.7$$

Ahora supóngase un Congreso con la misma cantidad de legisladores (36) y la misma cantidad de fuerzas políticas (5), pero distribuidos de la siguiente forma: el partido A está conformado por 20 legisladores, el B por 7, el C por 4, el D por 3, y el E por 2. La medida de equilibrio se mantiene igual ($36/5= 7.2$), pero la medida de dispersión (σ_m) cambia.

$$\sigma_m = \frac{\sum |\mu - x_i|}{n} = \frac{|(7.2-20)| + |(7.2-7)| + |(7.2-4)| + |(7.2-3)| + |(7.2-2)|}{5} = 5.12$$

De tal forma que:

$$IEPL = \frac{(7.2) - (5.12)}{7.2} = 0.2889$$

Como se observa, el IEPL disminuyó al concentrar mucho más la cantidad de legisladores de la fuerza política mayoritaria. Este índice permite incorporar simultáneamente el efecto de equilibrio o desequilibrio que se produce cuando en un órgano legislativo se incrementa el número de fuerzas políticas, y también cuando se incrementan sus representantes.

Las capacidades organizacionales

Esta investigación se enfoca en la identificación de las capacidades organizacionales formales de los OGDAIP, e intenta determinar la importancia que tiene el equilibrio político de los Congresos locales en el diseño y definición legal de aquellas capacidades. Para tales efectos se entiende por *capacidad organizacional* al conjunto de factores estructurales que posibilitan el cumplimiento de las funciones de las organizaciones, y se compone de dos elementos principales: 1) atributos legales, y 2) atributos profesionales.

El principal elemento es el de los *atributos legales*, dado que este aspecto describe en una forma resumida el espectro de atribuciones de las que está dotado el propio órgano garante. Sobre todo asumiendo que el principal criterio que define la actuación de cualquier organización del sector público es precisamente la legalidad; de la *legalidad* es de donde emana originalmente la fuerza de los actos de una organización pública.

En ese sentido, el mosaico que ofrece la constitución de los OGDAIP en el país es prolífico en modalidades y figuras jurídicas. No es casual que este tipo de órganos, por ser de reciente creación en México, se encuentren irregularmente conformados a lo largo de la República, esto se explica sobre todo debido a la complejidad estructural y política que se articula en cada caso específico.

Esa diversidad legal que prevalece entre los OGDAIP se intentó normalizar con la reforma al artículo sexto constitucional aprobada en 2007, mediante la obligación de que en la Federación, en los Estados y en el Distrito

Federal existieran “órganos u organismos especializados e imparciales, y con autonomía operativa, de gestión y de decisión” (IV, 6, CPEUM) ante los que se deberían sustanciar los procedimientos de revisión interpuestos por las personas. Sin embargo, esto se ha logrado de forma irregular entre las entidades federativas. De la redacción del texto constitucional surgen algunas inquietudes, por ejemplo: qué características deben poseer los OGDAIP para considerar que tienen la suficiente *autonomía operativa, de gestión y de decisión*, y qué características son deseables para constituir *órganos especializados e imparciales*.

Respecto de las diferencias que se presentan en la constitución de los OGDAIP, López Ayllón (2009) señala que, aunque no todos los órganos garantes tienen las mismas facultades, la mayoría están dotados de una batería más o menos regular de funciones, entre las que se encuentran: 1) la resolución de los medios de impugnación que presentan las personas, 2) la generación de un marco regulatorio técnico para la instrumentación del derecho, 3) la supervisión del cumplimiento de las obligaciones, 4) la promoción de la cultura de la transparencia y del derecho de acceso a la información pública, 5) la protección de datos personales, 6) la sanción por los incumplimientos a la ley, y 7) la función subsidiaria para apoyar la difusión de la información fundamental de los sujetos obligados que no se encuentren en condiciones de hacerlo por medio de sus propios recursos (López Ayllón, 2009: 56).

El segundo elemento que se toma en cuenta en esta investigación como componente de la capacidad organizacional es el de los *atributos profesionales*, que puede ser entendido desde diferentes vertientes. En México son pocos los casos en los que existen sistemas administrativos públicos dotados de suficientes elementos de profesionalización (PNUD, 2009). Conviene señalar que por *sistema de profesionalización* se entiende no sólo la existencia de una legislación que regule el acceso al servicio público, sino que cuente con los elementos normativos y operativos para el acceso, el ascenso, la promoción, el desarrollo, y la separación de las personas de los cargos públicos. Según el PNUD (2009) en México hasta “2005 apenas existían 14 leyes locales que establecían bases para la creación de servicios civiles de carrera” (p. 81), pero únicamente en cuatro entidades federativas se habían “aprobado normas que regulaban la mayoría de los procesos de una política integral de profesionalización de la administración pública” (Merino 2006, citado por PNUD 2009; p. 81).

En ese sentido, la misma reforma constitucional al artículo sexto ha intentado propiciar la creación de sistemas que fomenten la profesionalización, al señalar que los OGDAIP deberán ser *especializados* (López Ayllón, 2009); sin embargo, lo que no se establece en la reforma es la manera cómo deberá lograrse esa especialización. El reto de construir órganos de control constitucional (ya sea en el tema de la transparencia, o de cualquier otro tema) dotados de autonomía e independencia y, sobre todo, especializados en su actuación, es todavía mayor en contextos como el mexicano, en donde han prevalecido históricamente prácticas administrativas tendientes hacia el clientelismo, que es considerado como uno de los principales obstáculos para lograr la calidad del desempeño gubernamental (Moreno, 2008). Dada la ausencia de un marco jurídico que se enfoque en la profesionalización del servicio público, el acceso a los cargos públicos se ha desarrollado históricamente con base en criterios de distribución partidista, para corresponder al compromiso y apoyo políticos mostrado por los grupos de intereses.

Para efectos de esta investigación se han definido algunos aspectos que permitirán tener una primera apreciación sobre las capacidades organizacionales de los OGDAIP en México. Es preciso señalar que el alcance de la investigación cubre principalmente aquellas capacidades *formales*, entendidas como las que se determinan a partir del diseño legal, de los órganos garantes. Está demás señalar que, debido a la incipiente existencia de este tipo de órganos en México, y a pesar del esfuerzo unificador de la reforma constitucional de 2007, todavía se registran importantes disparidades entre ellos. Los aspectos de capacidad organizacional contenidos aquí son sólo algunas categorías generales de análisis, y únicamente reflejan una parte de la realidad que prima entre los OGDAIP. Desde luego, es posible que muchos otros aspectos, algunos de ellos de suma relevancia ³, no se vean reflejados en el análisis que aquí se efectúa.

El primer aspecto es el de la *constitución legal* del organismo, del que se desprenden cuestiones como su naturaleza jurídica, la autoridad que designa a los integrantes del órgano resolutorio, y la autoridad que desempeña las atribuciones ejecutivas. El segundo aspecto se relaciona con la posibilidad de configurar OGDAIP *especializados*, y se incluyen cuestiones como la cantidad de integrantes del órgano resolutorio ⁴, su duración y la posibilidad de reelección. Además se añade un elemento que no necesariamente se desprende del diseño legal, pero que de alguna forma afecta en la práctica la atención especializada de los asuntos: la cantidad de áreas temáticas ⁵ que funcionan en cada OGDAIP. Los elementos de este segundo aspecto se han establecido bajo el supuesto de que eventualmente podrían propiciar la especialización del órgano: contar con una cantidad eficiente de integrantes en los órganos resolutorios, que su duración en el cargo trascienda el periodo de funciones de aquella autoridad que los designa, y con la posibilidad de que sean reelectos, permitirían contar con OGDAIP cada vez más especializados, aunado a la posibilidad de dedicar una atención más particular a los asuntos, en la medida que existan más áreas temáticas específicas. El tercer aspecto es el de las *facultades legales* de las que están dotados los OGDAIP en México, en este aspecto se incluyen elementos como: la facultad de resolver medios de impugnación, y que sus resoluciones sean de carácter vinculante (es decir, obligatorio), y que esté facultado para establecer sanciones por el incumplimiento a las disposiciones de la ley.

Estos tres aspectos se agrupan en diez cuestiones relevantes. Todas ellas han sido sistematizadas de tal forma que se permita tener un perfil que clasifique a los OGDAIP de acuerdo con los algunos elementos de su capacidad organizacional formal. La disposición de esos aspectos y cuestiones se muestra en la página siguiente.

³ Por ejemplo, el modelo de financiamiento a partir del cual se garantizan las actividades de los OGDAIP, así como las estrategias de fortalecimiento profesional de las que se valen esos mismos organismos para maximizar la eficiencia de su gestión.

⁴ Entiéndase: los integrantes del órgano que se encarga de atender y resolver los medios de impugnación que interponen las personas para inconformarse ante la resolución emitida por la autoridad a una solicitud de información.

⁵ Conviene señalar que por áreas temáticas se entienden aquellas direcciones, coordinaciones o cualquiera que se su denominación, que se encargan de atender asuntos específicos en los OGDAIP. Algunos órganos garantes cuentan con diferentes áreas generales auxiliares del órgano resolutorio, como secretarías técnicas, o unidades de analistas.

Tabla 1. Relación de aspectos de la capacidad organizacional estudiados en la presente investigación.

Aspectos	Cuestiones	Descripción
Constitución Legal	¿Cuál es la naturaleza jurídica del OG?	Se trata de la definición legal que tiene el OG, no sólo en términos textuales: autónomo, descentralizado de la administración pública, auxiliar del poder legislativo, interinstitucional o consultivo.
	¿Qué autoridad designa a los integrantes del órgano resolutorio?	Se han documentado seis esquemas para la designación de los integrantes del órgano resolutorio: por medio de una mayoría simple del Congreso, por medio de una mayoría calificada del Congreso, por medio de un proceso mixto en el que participan los poderes ejecutivo y legislativo, por medio de un proceso mixto en el que participan los tres poderes del estado, además de dos formas que no implican una designación en estricto sentido, el esquema intersectorial y el interinstitucional.
	¿Qué autoridad desempeña las atribuciones ejecutivas?	A pesar de que en la gran mayoría de los OGDAIP el órgano resolutorio asume la función de órgano de gobierno dentro de la estructura administrativa, las funciones ejecutivas se depositan en una figura legal distinta; en la mayoría de los casos se contempla la existencia de un Secretario Ejecutivo (o cargo equivalente), en segundo lugar las atribuciones ejecutivas son ejercidas por el funcionario que encabeza el órgano resolutorio, y en otros casos se depositan directamente en el pleno de dicho órgano.
Posibilidad de especialización	¿Cuál es la cantidad de integrantes del órgano resolutorio?	La cantidad de integrantes del órgano resolutorio varía en un rango que va de 3 a 5 elementos. En un solo caso se contempla una integración superior a cinco integrantes (10), sin embargo se trata de un caso aislado que requiere de un análisis particular.
	¿Cuál es la duración en el cargo?	La duración en el cargo se registra en un rango que va de 3 a 7 años.
	¿Existe la posibilidad de la reelección en el cargo?	Respecto a la posibilidad de reelección, en algunos casos se da la reelección de todos los integrantes del órgano resolutorio, en otros casos sólo por un periodo menor al primero, y en otros casos se prohíbe sólo la reelección del funcionario que encabeza el órgano resolutorio.
	¿Cuántas áreas de especialidad existen en el OG?	La cantidad de áreas temáticas que se registra es irregular, y se presenta en un rango que va de 1 a 7.
Facultades legales	¿El OG resuelve medios de impugnación?	La facultad de resolver medios de impugnación recae, en la mayoría de los casos, en los órganos resolutorios, de acuerdo con el esquema de trabajo acordado internamente. Sin embargo, en algunos casos sólo un titular asume esa facultad, ya sea el funcionario que encabeza el órgano resolutorio o bien el secretario técnico.
	¿Sus resoluciones son vinculantes?	A pesar de que la gran mayoría de los órganos garantes tienen la atribución de resolver los medios de impugnación que interponen las personas, en algunos casos, las resoluciones no tienen fuerza legal.
	¿El OG establece sanciones por incumplimiento?	En la gran mayoría de los casos las sanciones que se desprenden del incumplimiento a las disposiciones de la legislación en materia de transparencia y acceso a la información pública, corresponden a responsabilidades administrativas, por lo que son aplicadas por los superiores jerárquicos facultados para hacerlo. Sin embargo, eso no representa un obstáculo para que en algunas legislaciones se faculte a los OGDAIP para establecer esas sanciones.

Hallazgos de la investigación: el diseño de la capacidad organizacional de los OGDAIP

Uno de los principales resultados del ejercicio comparativo sobre las capacidades organizacionales formales de los OGDAIP se desprende de la revisión del aspecto constitutivo: a pesar de que el texto constitucional contempla desde 2007 la existencia de órganos garantes *especializados* y con *autonomía*, todavía prevalecen algunos casos en los que el organismo encargado de garantizar el ejercicio de derecho de acceso a la información pública se encuentra subordinado a alguno de los poderes del estado. Al tomar en cuenta la cuestión de la naturaleza jurídica del OGDAIP, que se declara en el marco legal de la materia para cada entidad federativa, llaman la atención dos casos particulares: Baja California y Baja California sur.

Las legislaciones de ambos estados contemplan la existencia de un organismo en materia de transparencia, sin embargo, esos organismos no cuentan autonomía operativa, y de hecho sus atribuciones son sumamente restringidas: no estudian ni resuelven medios de impugnación, no tienen atribuciones de vigilar explícitas, y sus actos se enfocan más en la recomendación de políticas públicas en materia de transparencia. En el caso de Baja California, se trata de un Consejo Ciudadano integrado por representantes de tres organizaciones; dos instituciones de educación superior (Universidad Autónoma de Baja California y el Colegio de la Frontera Norte), y un organismo empresarial (el Consejo Coordinador Empresarial), según lo establece su normatividad estatal (40, LAIBC). Este organismo tiene un carácter estrictamente consultivo. Mientras que en el caso de Baja California Sur, se trata de un organismo *interinstitucional* conformado por los tres poderes del estado y los gobiernos municipales (29, LTAIPBCS). Este organismo es en realidad una comisión interinstitucional, cuyas atribuciones se limitan también a funciones consultivas y de recomendación.

Constitución legal de los OGDAIP

Como ya se dijo, en esta investigación se adoptan tres características que reflejan el tipo de constitución legal de los OGDAIP, a saber: 1) la naturaleza jurídica formal, 2) la autoridad que designa a los integrantes del órgano resolutorio, y 3) la autoridad que desempeña las atribuciones ejecutivas. Respecto de las entidades federativas en las que existen órganos garantes cuya definición de su *naturaleza legal* y *procedimiento de integración* permiten suponer que efectivamente desempeñan una función de control, se han documentado diferentes niveles de asimetrías.

En la tabla 2, sobre la constitución legal de los OGDAIP, a partir de dos de las dimensiones previamente enunciadas, se muestra que a pesar de que la mayoría de ellos se definen formalmente como autónomos (25 OGDAIP), persisten algunas asimetrías respecto a la designación de los integrantes de sus órganos resolutorios, por ejemplo: el caso de Nayarit, donde al órgano garante se le denomina *autónomo*, pero que por su procedimiento de integración implica una representación intersectorial de los integrantes del Consejo (primer párrafo 40, LTAIPEN); con excepción del Presidente del Consejo que es designado por mayoría calificada del Congreso local (42, LTAIPEN), y que a su vez es también el Presidente del órgano garante (segundo párrafo 40, LTAIPEN). Esta distinción entre Consejo e

Instituto, no sólo refleja una forma de división del trabajo, sino que se distinguen las atribuciones y facultades de cada instancia: las atribuciones de vigilancia, resolutivas y de substanciación recaen estrictamente en el Instituto, por medio de su Presidente (47, LTAIPEN), y al Consejo se le confieren únicamente atribuciones consultivas, de recomendación y validación de los actos del Instituto (46, LTAIPEN).

Tabla 2. Constitución legal de los OGDAIP, dos dimensiones*.

¿Cuál es la naturaleza jurídica del OG?	¿Qué autoridad designa a los integrantes del OG resolutivo?					Total
	Congreso	Congreso con mayoría calificada	Intersectorial	Mixta (Ejecutivo / Legislativo)	Mixta (Ejecutivo / Legislativo / Judicial)	
Autónomo	3	12	1	9		25
OPD				3	1	4
Órgano del Congreso con autonomía técnica		1				1
Total	3	13	1	12	1	30

* No se incluyen los casos de Baja California y Baja California Sur, dado que no se trata realmente de órganos garantes con atribuciones resolutivas.

Si se pensara en perfil de los OGDAIP en cuanto a su naturaleza *jurídica* y en cuanto al *procedimiento de designación* de sus titulares, entonces se tendría que señalar que prevalecen los órganos garantes que se consideran *autónomos*, y cuya *designación* de los integrantes de sus órganos resolutivos compete al Poder Legislativo local, ya sea por una mayoría simple (3 casos) o calificada (12 casos). El caso de Jalisco se ubica en el perfil más común. Conviene señalar que en 9 OGDAIP de 25 que se consideran autónomos, se contempla una fórmula de designación en la que participan conjuntamente los Poderes Legislativo y Ejecutivo.

Además, de los 4 órganos garantes que se denominan formalmente como organismos públicos descentralizado (OPD), en un caso la designación de sus integrantes es producto de un proceso en el que intervienen los tres poderes del estado (Ejecutivo, Legislativo y Judicial). En este caso el OGDAIP cuenta con dos figuras resolutivas: por un lado el Consejo General, que se integra con un representante de cada uno de los poderes, sin que mantengan una relación de subordinación (30, LAIPEMG); y por otro lado, el Director General, que es designado directamente por el Gobernador del estado (32, LAIPEMG). Al igual que en el caso de Nayarit, en Guanajuato también se distinguen atribuciones y facultades entre el Consejo General y el Director General; la distinción más relevante en términos *resolutivos* es que los medios de impugnación que las personas pueden interponer contra las resoluciones de las autoridades obligadas se presentan ante el Director General, quien se encarga de la substanciación y

resolución del recurso de *inconformidad* (I, 35; 45 y 48, LAIPEMG); mientras que el Consejo General se encarga de substanciar y resolver los recursos de *revisión* (I, 34, LAIPEMG), que pueden ser interpuestos sólo por los sujetos obligados para impugnar una resolución del Director General en atención a un recurso de *inconformidad* (50, 51 y 52, LAIPEMG).

Otro caso atípico es el de Sonora, donde se contempla la existencia de un órgano garante que forma parte del Congreso local y que está dotado de autonomía técnica, de gestión y de organización (7, LAIPES); adoptando una constitución parecida a la de algunos órganos superiores de fiscalización. Este órgano garante (Instituto de Transparencia Informativa del Estado de Sonora, ITIES) se integra con tres vocales designados por mayoría calificada por el pleno legislativo (8, LAIPES), y desempeña principalmente funciones normativas, y de difusión de la cultura de la transparencia. Los medios de impugnación son substanciados por una instancia del Poder Judicial, el Tribunal Estatal Electoral y de Transparencia Informativa (49, LAIPES), de tal suerte que el órgano garante no tiene atribuciones resolutorias.

Finalmente, respecto de la autoridad encargada de desempeñar las atribuciones ejecutivas, al menos en la esfera formal se aprecia que la mayoría de los OGDAIP apoyan la ejecución de sus funciones en la figura de un *Secretario Ejecutivo*, o bien esas funciones son ejecutadas directamente por el funcionario que preside al órgano resolutorio.

Tabla 3. Constitución legal del órgano garante por autoridad que desarrolla las atribuciones jurídicas*.

¿Qué autoridad desempeña las atribuciones ejecutivas?	¿Cuál es la naturaleza jurídica del OG?			Total general
	Autónomo	OPD	Órgano del Congreso con autonomía técnica	
Secretario Ejecutivo	13	1		14
Figura que preside el OGDAIP	7	2	1	10
Pleno del órgano resolutorio	4			4
Figura asistencial del pleno	1			1
Director General		1		1
Total general	25	4	1	30

* No se incluyen los casos de Baja California y Baja California Sur, dado que no se trata realmente de órganos garantes con atribuciones resolutorias.

Llama la atención el caso de cuatro órganos garantes en los que las atribuciones ejecutivas se depositan en el pleno del órgano colegiado que también se encarga de las atribuciones resolutorias, ese es el caso de Coahuila, el Estado de México, Michoacán, y Nuevo León. Conviene señalar que en dos de estos casos, la figura que preside el órgano resolutorio es designada por el Consejo, y su duración en funciones de presidente es menor que su duración en funciones de integrante del Consejo (Coahuila, 49, LICAI; y Nuevo León, 92, LTAIENL), de ahí que en el órgano resolutorio se depositen las facultades administrativas. Sin embargo, tanto en el caso del Estado de México, como en Michoacán, los titulares que presiden el órgano garante son designados por la legislatura local.

Posibilidad de especialización

A pesar de que *profesionalización* y *especialización* no son la misma cosa, difícilmente se podrían encontrar sistemas administrativos con elevados niveles de especialización que no se articulen por medio de algún esquema de profesionalización. De cualquier forma, es una generalidad entre los OGDIAIP en México que, al no existir esquemas de profesionalización para el sector público en general, tampoco ellos se encuentren inmersos en una lógica de profesionalización, máxime cuando estos organismos son de reciente creación. Sin embargo, con la finalidad de tener un referente mínimo sobre la posibilidad de que estos órganos sean especializados se ha optado por identificar cuatro cuestiones relevantes: 1) la cantidad de integrantes del órgano resolutorio, 2) su duración en el cargo, 3) la posibilidad de reelección, y 4) la cantidad de áreas temáticas internas dentro del órgano garante. Las primeras tres cuestiones, al desprenderse el marco jurídico básico, son directamente formales.

Tabla 4. Posibilidad de especialización de los órganos garantes.

¿Cuántos integrantes conforman el órgano resolutorio?	¿Cuál es la duración en el cargo?, ¿Tienen posibilidad de reelección?										Total general
	3 años		4 años		5 años		6 años		7 años		
	No	Sí	No	Sí	No	Sí	No	Sí	No	Sí	
3 Integrantes		1	1	6	1	1	4	3+	4	1	23
4 Integrantes	1		1		1						2
5 Integrantes					1*	1	1	1	1		5
Total general	1	1	2	6	3	2	5	4	5	1	30

* Únicamente está impedido para la reelección aquel que ocupe la presidencia, Nayarit (45, LTAIPEN).

+ En uno de estos casos sólo es posible la reelección por un periodo de tres años más, Quintana Roo (45, LTAIPEQR).

Como se aprecia en la tabla 4, prevalecen OGDAIP cuyos órganos colegiados se *integran con tres titulares*, seguidos de los que se componen de cinco integrantes. Únicamente en dos casos se contemplan órganos colegiados conformados por cuatro integrantes (Nuevo León, 92, LTAIENL; y Querétaro, 30 LEAIGEQ). Estos dos casos son particularmente atípicos; en el caso de Nuevo León, como ya se ha mencionado se trata de un órgano colegiado encabezado por un titular electo entre sus integrantes, con una duración de dos años ejerciendo funciones de presidente. En el caso de Querétaro se trata de un OGDAIP cuyo órgano resolutorio es de *honor*, con excepción del titular, quien sí percibe una remuneración por el desempeño de sus funciones (tercer párrafo, 30, LEAIGEQ). Otro aspecto particular del caso queretano es que los integrantes del órgano colegiado *pueden ser removidos* por la legislatura local con la misma votación que se requiere para su designación (dos terceras partes de los integrantes de la legislatura, 30, LEAIGEQ).

Respecto de la *duración en el cargo*, prevalecen periodos de cuatro y seis años (ocho entidades en el caso de la duración de cuatro años, y nueve entidades en el caso de la duración de seis años); es decir, que se trata de periodos similares a la duración de un titular del Poder Ejecutivo local, o bien de un año más que la duración de una legislatura. Por otro lado, al incluir la *posibilidad de reelección* el periodo se puede extender hasta los catorce años, como es el caso de Coahuila (32, LICAI). Mientras que el periodo más corto es aquel en el que la duración del cargo es de tres años, sin posibilidad de ratificación o reelección (Tlaxcala, 78, LAIPDPET). Estas dos cuestiones permiten identificar un rango de tiempo para la duración de los cargos titulares en los OGDAIP, que va desde tres años y alcanza hasta los catorce años. La duración del cargo es relevante por dos razones; en primer lugar, por que permite dotar de cierta *estabilidad* al órgano garante, y al mismo tiempo permite que se desarrollen y fortalezcan los conocimientos especializados que este ejercicio reclama; y, en segundo lugar, por que permite mantener la *independencia* de los titulares respecto a las autoridades, incluso frente aquellas que los designaron. Sin embargo, este aspecto pierde sentido cuando, como en el caso de Querétaro, los titulares pueden ser removidos directamente por el mismo órgano que los designó.

El caso de Jalisco se ubica en el más común: cuenta con tres integrantes en su órgano resolutorio, cuya duración en el cargo es de cuatro años con posibilidad de ser ratificados. En el mismo supuesto se ubican otros cinco casos: Aguascalientes, Guanajuato, Guerrero, Morelos y Zacatecas.

La conjunción de esos tres aspectos básicos (cantidad de sus integrantes, su duración en el cargo y posibilidad de ratificación o reelección) permite a los OGDAIP tener una mayor posibilidad de especializarse en la atención de los asuntos que reclama el ejercicio del derecho de acceso a la información pública. Además de esos aspectos, que son propios del órgano resolutorio de cada OGDAIP, se ha tratado de establecer un referente respecto de la especialización con la que se desahogan los asuntos en la esfera interna de los organismos, para ello se ha determinado la cantidad de áreas temáticas que funcionan en la operación de cada uno de los casos. Conviene decir que para la mayoría de los casos la *estructura orgánica* de los OGDAIP se define en un ordenamiento interno, por lo que este aspecto es susceptible de modificarse en función de los cambios que se presentan en la titularidad de los organismos.

Respecto de las áreas internas, lo más común es encontrar OGDAIP que funcionan operativamente mediante cuatro direcciones de áreas (diez entidades), mientras que sólo en nueve entidades se funciona con cinco áreas o más. El límite superior lo ofrece el caso del Distrito Federal, donde su órgano garante cuenta con siete direcciones. A pesar de que este aspecto es relevante para obtener una idea mínima de cómo funcionan operativamente los OGDAIP, no se puede dejar pasar el hecho de que, en muchos casos, no se trata de un aspecto que sea producto del diseño legal que efectúan las legislaturas locales, sino que se trata de un resultado de la integración de los órganos resolutivos, que son las instancias que deben aprobar la estructura operativa de los OGDAIP.

Facultades legales

Uno de los aspectos más relevantes al tratar de determinar las capacidades organizacionales de los OGDAIP, además de los dos aspectos que ya han sido tratados (la constitución legal y la posibilidad de especialización), es el de las *facultades legales* de las que están dotados. A pesar de la reforma constitucional aprobada por el Congreso de la Unión en 2007, todavía prevalecen diferentes niveles de asimetría entre las atribuciones que ejercen los órganos garantes en México. Para obtener una visión general de esas asimetrías en esta investigación se definieron tres cuestiones básicas: 1) la facultad de resolver medios de impugnación, 2) la obligatoriedad de las resoluciones, y 3) la posibilidad de establecer sanciones por el incumplimiento a sus resoluciones.

Este aspecto relacionado con las facultades legales es quizá uno de los que presentan mayor asimetría entre los OGDAIP, no sólo por la diversidad de esquemas orgánicos posibles, sino por la irregularidad que se presenta en los diferentes sistemas jurídicos de cada una de las entidades federativas. En ese sentido, la cartografía nacional contiene detalles sumamente finos sobre diferentes modalidades de *medios de impugnación*, de las *resoluciones* que se derivan de ellos y de los esquemas de *sanciones* que proceden para cada caso en el que se registra un incumplimiento, una violación o cualquier tipo de conducta que contravenga las disposiciones legales. En la tabla 5 se pretende mostrar una radiografía muy general sobre la forma en que se articulan esos tres aspectos en los treinta OGDAIP que abarca esta investigación. Cabe precisar que la representación esquemática que se presenta en esta tabla, es susceptible de lograr un mayor detalle, sin embargo, la intención es mostrar el esquema con el nivel de generalidad suficiente para efectuar una comparación que sea ilustrativa.

Lo deseable en términos de las capacidades legales de los OGDAIP es que, en primer lugar, se encarguen de *resolver los medios de impugnación* que presenten las personas. En ese sentido, la gran mayoría de los órganos garantes se encargan de desahogar esa atribución, con algunas diferencias claras; por ejemplo en algunos casos se revisan las respuestas directas a las solicitudes de información, mientras que en otros casos se revisan las resoluciones emitidas en primera instancia por los propios sujetos obligados.

Tabla 5. Facultades relacionadas con la tramitación de medios de impugnación*.

¿El OG resuelve medios de impugnación?	¿Sus resoluciones son vinculantes?				Total general
	Sí		No		
	¿El OG establece sanciones por incumplimiento?				
	No	Sí	No	Sí	
No			1	2	3
Sí	12	11		1	24
Sí (sólo el presidente)	2				2
Sí (sólo el Secretario)		1			1
Total general	14	12	1	3	30

* No se incluyen los casos de Baja California y Baja California Sur, dado que no se trata realmente de órganos garantes con atribuciones resolutivas.

Por otro lado, a pesar de que las resoluciones que se emiten tengan legalmente el carácter de *definitivo*, es posible que su cumplimiento dependa de alguna u otra forma de un mecanismo discrecional, que compete directamente a la autoridad pública. También es posible que a pesar de su carácter de definitivo, las resoluciones del órgano garante sean atacables por alguna otra vía administrativa o judicial.

Finalmente, respecto de la posibilidad de establecer las *sanciones* conviene señalar que esto no necesariamente implica que el órgano garante está facultado para *aplicar* dichas sanciones. En la mayoría de los casos se contempla que los mecanismos de coerción para obligar al cumplimiento de la Ley es la vía de las responsabilidades administrativas, lo que significa que la aplicación de las sanciones compete directamente a los titulares superiores de las dependencias, o de la autoridad que se ha hecho acreedora a una sanción.

Por otro lado, conviene hacer mención de aquellos casos atípicos que reflejan la existencia de esquemas peculiares para la tramitación de los medios de impugnación y para el establecimiento de las sanciones. El primer caso atípico es el de Sonora, en donde se cuenta con un órgano del Congreso del Estado, cuya designación de sus integrantes encaja con lo que ocurre en la mayoría del país: se designan por una mayoría legislativa. Sin embargo, se trata de un órgano que no atiende medios de impugnación, pues éstos son presentados ante el Tribunal Estatal Electoral y

de Transparencia Informativa, por esa razón tampoco emiten resoluciones, y mucho menos tienen atribuciones para establecer sanciones. Sus facultades se limitan a la emisión de criterios, lineamientos, y diferentes disposiciones normativas.

Otro caso particular es el de Guanajuato, donde el órgano colegiado no resuelve los medios de impugnación, de eso únicamente se encarga el Director General. Sin embargo, el órgano colegiado sí resuelve sobre los recursos de inconformidad que se presentan para impugnar las resoluciones de la Dirección General, e incluso tiene la facultad de determinar las sanciones aplicables en caso de un incumplimiento a sus resoluciones. En otras palabras, se llega al establecimiento de sanciones sólo cuando un medio de impugnación sobrevive hasta la resolución del consejo general.

El de Guerrero es otro caso relevante, pues el OGDAIP no resuelve medios de impugnación, éstos son atendidos y resueltos en segunda instancia por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo (la primera instancia es el recurso de reconsideración ante el propio sujeto obligado), el OGDAIP sólo atiende medios de impugnación cuando se trata de las resoluciones de aquel Tribunal. Sin embargo, el órgano garante sí tiene la facultad de establecer las sanciones derivadas de un incumplimiento a las resoluciones promovidas por alguno de los medios de impugnación, pero cuando no se cumplan se procede con los medios que contempla la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Un último caso que llama la atención, es el de Tlaxcala donde aunque el órgano garante resuelve medios de impugnación, también es posible interponer otros medios a través de otras instancias, e incluso atacar las resoluciones del OGDAIP, que tiene la posibilidad de determinar sanciones, sin perjuicio de que éstas se puedan generar por otra vía.

Hasta aquí se ha intentado ofrecer una visión general sobre la capacidad de la que están dotados los OGDAIP a partir de su diseño legal. Es notorio que, a pesar de que la reforma constitucional pretendía establecer las bases mínimas para homologar los instrumentos para garantizar el derecho de acceso a la información, todavía prevalecen importantes asimetrías entre los órganos garantes, e incluso entre los marcos jurídicos y procedimientos aplicables. En la siguiente sección se presenta un ejercicio que compara los aspectos y cuestiones relacionadas con la capacidad organizacional de los OGDAIP con los diferentes niveles de equilibrio político parlamentario.

El IEPL y las capacidades de los OGDAIP

Aunque muchos de los aspectos decisivos en el desarrollo y aplicación de las capacidades organizacionales de los OGDAIP no han sido abordados a detalle en esta investigación, dado que algunos de ellos no se desprenden directamente del diseño legal de las instituciones, es posible tener un referente mínimo sobre su *status*. Con la finalidad de establecer algún tipo de relación entre el equilibrio político parlamentario (IEPL), y las capacidades de las que están dotados los OGDAIP a lo largo de la República Mexicana, se han tomado como categorías comparativas cuatro de las diez cuestiones de capacidad organizacional que han sido estudiadas en la presente investigación, a saber: la naturaleza jurídica del órgano garante, la autoridad que designa a sus integrantes, la duración en el cargo, y la posibilidad de que esas autoridades sean ratificadas o reelectas.

En ese sentido, conviene señalar que la información sobre la configuración de las legislaturas locales disponible es limitada; se ha intentado definir para cada entidad federativa una medida del IEPL que corresponde con el periodo en el que se aprobaron las leyes locales de transparencia, o en el peor de los casos con el periodo de la última reforma. Sin embargo, hay algunas entidades federativas para las que no se cuenta con información sobre la configuración de su legislatura local. Con la información disponible se abarcan apenas veinticinco entidades federativas, que de alguna forma representan lo que sucede en el tema de la transparencia en la mayoría de los estados (tabla 6).

Por otro lado, dada la elevada complejidad y asimetría que se presenta en la constitución de los OGDAIP, son pocas las semejanzas que se presentan en el caso de sus niveles en el IEPL. De tal forma que se tienen categorías conformadas únicamente por un caso, en algunas categorías se incluyen tres o cuatro casos. Lo que significa que para algunas categorías el promedio de IEPL que se presenta sólo representa a una entidad federativa. Esto quiere decir que difícilmente se puede establecer una relación de causalidad entre el nivel de equilibrio político parlamentario y la constitución de los OGDAIP, en el mejor de los casos es posible ofrecer algunos elementos de comparación, tal como se presenta en la tabla 6.

Tabla 6. Características de la capacidad organizacional de los OGDAIP vs índice de equilibrio político parlamentario (IEPL).

¿Cuál es la naturaleza jurídica del OG?	¿Qué autoridad designa a los integrantes del OG resolutivo?	¿Cuál es la duración en el cargo? (años)	Con posibilidad de reelección	Promedio de IEPL	Casos
Autónomo	Congreso	3	No	0.1250	Tlaxcala
		4	No	0.1852	San Luis Potosí
		7	Sí	0.2097	Coahuila
	Congreso con mayoría calificada	3	Sí	0.0571	Michoacán
		4	No	*	Querétaro
			Sí	0.1311	Aguascalientes, Guerrero, Jalisco y Morelos
		5	No	*	Nuevo León
		6	Sí (sólo por tres años más)	0.1314	Quintana Roo
			No	0.1214	Campeche, Distrito Federal* y Puebla
	7	No	-0.0182	Chihuahua	
	Intersectorial	5	No (presidente)	0.2667	Nayarit
	Mixta (Ejecutivo/ Legislativo)	5	No	0.1600	Yucatán
			Sí	0.3819	Estado de México y Tabasco
		6	No	-0.0224	Oaxaca y Veracruz
			Sí	*	Hidalgo y Tamaulipas
7		No	0.2167	Durango y Sinaloa	
OPD	Mixta (Ejecutivo/ Legislativo)	4	Sí	0.5671	Zacatecas
		7	No	0.2536	Chiapas y Colima
	Mixta (Ejecutivo/ Legislativo/ Judicial)	4	Sí	0.0556	Guanajuato
Órgano del Congreso con autonomía técnica	Congreso con mayoría calificada	6	Sí	0.1636	Sonora
Total general				0.1732	30 entidades federativas

* No se cuenta con información sobre la conformación de las legislaturas locales para el periodo en cuestión.

La constante que reflejan estos elementos comparativos es que en los casos que se presentan niveles superiores de equilibrio político parlamentario (IEPL), también se han definido esquemas de organización de los órganos garantes que suponen algún tipo de *ratificación o reelección* de sus titulares. Este aspecto es relevante dado que, como se dijo anteriormente, la posibilidad de que los integrantes de los cuerpos colegiados que encabezan a los OGDAIP se mantengan a lo largo del tiempo, repercute en la posibilidad de que se cuente con órganos garantes especializados.

Un aspecto que llama la atención es que el caso que registra el mayor nivel de equilibrio político parlamentario (IEPL), no ha dado origen a un organismo *autónomo*, al menos no reconocido como tal en términos formales (Zacatecas). Llama la atención por que se trata de un organismo definido como un *público descentralizado*, pero que tiene dos cualidades particulares: la designación de sus titulares es producto de una fórmula en la que intervienen los Poderes Ejecutivo y Legislativo, y la duración en el cargo es de cuatro años con posibilidad de reelección.

Además del caso de Zacatecas, otras dos entidades federativas resultan interesantes: el Estado de México y Tabasco. En estos dos casos también se presenta un nivel de equilibrio (IEPL) relevante, y aunque se trata de organismos formalmente reconocidos como *autónomos*, comparten con Zacatecas la fórmula de designación mediante una coparticipación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, y la posibilidad de que sus titulares sean ratificados o reelectos. Una diferencia es que en estos dos casos se trata de periodos de cinco años, lo que fortalece el argumento de la durabilidad.

Aunque no se trata de un gran número de casos, la categoría que engloba a más entidades federativas es aquella en la que se trata de un organismo autónomo, cuyos integrantes del órgano resolutorio son designados mediante una mayoría calificada de la Legislatura local, para un periodo de cuatro años y con posibilidad de ratificación o reelección. En ese supuesto se ubican cuatro entidades: Aguascalientes, Jalisco, Guerrero y Morelos. Conviene hacer notar que el promedio de equilibrio registrado entre esos cuatro casos es relativamente menor que el que presentan los tres casos señalados con anterioridad.

A pesar de que estos elementos comparativos tienen el potencial de ofrecer una radiografía general sobre el tipo de relación que se articula entre los dos aspectos medulares de esta investigación (equilibrio político parlamentario y capacidades organizacionales de los OGDAIP), resulta sumamente importante hacer notar que por el alcance de esta investigación, y por la naturaleza propia de la información que se ha recopilado, no es posible efectuar un ejercicio de causalidad entre una cosa y la otra. En el mejor de los casos, estos resultados de investigación pueden ofrecer una batería relevante de líneas de investigación para ampliar el conocimiento entorno a los factores del diseño legal que definen la capacidad de una organización pública para cumplir con sus atribuciones, e incluso respecto a las condiciones organizativas internas y las prácticas de gestión que permitirían a esas organizaciones explotar al máximo sus propias capacidades.

Referencias documentales

BOHLANDER, George (2008) *Administración de recursos humanos*. Cengage Learning Editores. 783 páginas.

Conferencia Mexicana de Acceso al a Información Pública, **COMAIP** (2009) *Análisis comparativo leyes de transparencia de la república mexicana*. Publicación en línea: http://www.comaip.org.mx/all/deta_compa.php?id_comp=11. Fecha de consulta: [7 de agosto de 2009]

DUBRIN, Andrew (2000) *Fundamentos de administración*. Cengage Learning Editores. 472 páginas.

FUKUYAMA, Francis (2005) *La construcción del Estado: hacia un nuevo orden mundial en el siglo XXI*. Ediciones B. 201 páginas.

LÓPEZ Ayllón, Sergio (2009) *El acceso a la información como un derecho fundamental: la reforma al artículo 6° de la Constitución mexicana*. Cuadernos de transparencia, número 17. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, México.

LUSTHAUS, Charles (2002) *Evaluación organizacional: marco para mejorar el desempeño*. Banco Interamericano de Desarrollo, Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo. 217 páginas.

MORÁN, Alberto (2007) *“Apuntes para introducir el sistema de análisis del déficit de capacidad institucional en la gestión del ambiente local”*. *DELOS: Desarrollo Local Sostenible*. Vol. 1, núm. 0. URL: www.eumed.net/rev/delos/00/ Fecha de consulta [28 de julio de 2009]

MORENO Jaimes, Carlos (2007) *“Los límites políticos de la capacidad institucional: un análisis de los gobiernos municipales en México”*. *Revista de Ciencia Política*, Volumen 27, número 2. pp. 131-153.

MORENO Jaimes, Carlos (2008) *Democracia electoral y calidad gubernativa: el desempeño de los gobiernos municipales en México*. Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO), Universidad Iberoamericana Puebla, y Universidad Iberoamericana Torreón. México. 248 páginas.

OSZLAK, Oscar y **ORELLANA** Eduardo (2000) *El análisis de la capacidad institucional: aplicación de la metodología SADCI*. Documentos TOP sobre Gestión Pública, Buenos Aires: Centro de Desarrollo y Asistencia Técnica en Tecnología para la Organización Pública. URL: <http://www.top.org.ar> Fecha de consulta: [27 de julio de 2009]

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, **PNUD** (2009) *Informe sobre desarrollo Humano Jalisco 2009*. Capacidades institucionales para el desarrollo humano local. México.

Real Academia de la Lengua Española, RAE (2009) Diccionario de la Lengua española. URL: <http://www.rae.es/rae.html>. Fecha de consulta: [30 de julio de 2009]

TAPIA, Luis (2004) *Territorio, territorialidad y construcción regional amazónica*. Editorial Abya Yala. 136 páginas.

VARGAS Castro, José Alejandro (2006) *El desarrollo local en el contexto de la globalización: tres casos de estudio en el Estado de México: San Mateo Atenco, Valle de Bravo y Villa Guerrero*. Universidad Autónoma del Estado de México, México. 368 páginas.

Anexo 1. Descripción de las características de los órganos Garantes.

ENTIDAD	¿Cuál es la naturaleza jurídica del OG?	Integrantes del órgano resolutorio	Denominación	¿Qué autoridad designa a los integrantes del OG resolutorio?	¿Cuál es la duración en el cargo?	Con posibilidad de reelección	¿Qué autoridad desempeña las atribuciones ejecutivas?	¿Cuántas áreas (direcciones de especialidad) existen en el OG?	¿El OG resuelve medios de impugnación?	¿Sus resoluciones son vinculantes?	¿El OG establece sanciones por incumplimiento?
Aguascalientes	Autónomo	3	Comisionados	Congreso con mayoría calificada	4	Sí	Secretario Ejecutivo	4	Sí	Sí*	Sí
Campeche	Autónomo	3	Comisionados	Congreso con mayoría calificada	6	No	Secretario Ejecutivo	5	Sí	Sí*	No
Chiapas	OPD	3	Consejeros	Mixta (Ejecutivo/ Legislativo)	7	No	Consejero General	3	Sí	Sí*	No
Chihuahua	Autónomo	5	Consejeros	Congreso con mayoría calificada	7	No	Secretario Ejecutivo	4	Sí	Sí*	Sí
Coahuila	Autónomo	3	Consejeros	Congreso	7	Sí	Consejo General	6	Sí	Sí*	Sí
Colima	OPD	3	Comisionados	Mixta (Ejecutivo/ Legislativo)	7	No	Comisionado Presidente	3	Sí	Sí*	No
Distrito Federal	Autónomo	5	Comisionados	Congreso con mayoría calificada	6	No	Comisionado Presidente	7	Sí	Sí*	No
Durango	Autónomo	3	Consejeros	Mixta (Ejecutivo/ Legislativo)	7	No	Secretario Ejecutivo	4	Sí	Sí*	No
Guajuato	OPD	3	Consejeros*	Mixta (Ejecutivo/ Legislativo/ Judicial)	4	Sí	Director General	4	No	No*	Sí
Guerrero	Autónomo	3	Comisionados	Congreso con mayoría calificada	4	Sí	Secretario Ejecutivo	5	No	No*	Sí
Hidalgo	Autónomo	5	Consejeros	Mixta (Ejecutivo/ Legislativo)	6	Sí	Consejero Presidente	5	Sí	Sí*	No
Jalisco	Autónomo	3	Consejeros	Congreso con mayoría calificada	4	Sí	Secretario Ejecutivo	3	Sí	Sí*	Sí
Estado de México	Autónomo	5	Comisionados	Mixta (Ejecutivo/ Legislativo)	5	Sí	Consejo General	5	Sí	Sí*	Sí
Michoacán	Autónomo	3	Consejeros	Congreso con mayoría calificada	3	Sí	Consejo General	3	Sí	Sí*	Sí
Morelos	Autónomo	3	Consejeros	Congreso con mayoría calificada	4	Sí	Secretario Ejecutivo	4	Sí	Sí*	No

Capacidades organizacionales en los órganos garantes del derecho de acceso a la información pública

ENTIDAD	¿Cuál es la naturaleza jurídica del OG?	Integrantes del órgano resolutorio	Denominación	¿Qué autoridad designa a los integrantes del OG resolutorio?	¿Cuál es la duración en el cargo?	Con posibilidad de reelección	¿Qué autoridad desempeña las atribuciones ejecutivas?	¿Cuántas áreas (direcciones) de especialidad existen en el OG?	¿El OG resuelve medios de impugnación?	¿Sus resoluciones son vinculantes?	¿El OG establece sanciones por incumplimiento?
Nayarit	Autónomo	5	Consejeros	Intersectorial	5	No (presidente)	Consejero Presidente	4	Sí (sólo el presidente)	Sí*	No
Nuevo León	Autónomo	4	Comisionados	Congreso con mayoría calificada	5	No	Pleno de la Comisión	4	Sí	Sí*	Sí
Oaxaca	Autónomo	3	Comisionados	Mixta (Ejecutivo/ Legislativo)	6	No	Comisionado Presidente	3	Sí	Sí*	No
Puebla	Autónomo	3	Comisionados	Congreso con mayoría calificada	6	No	Coordinador General Ejecutivo	2	Sí	Sí*	No
Queretaro	Autónomo	4	Comisionados	Congreso con mayoría calificada	4	No	Comisionado Ejecutivo	3	Sí (sólo el presidente)	Sí*	No
Quintana Roo	Autónomo	3	Consejeros	Congreso con mayoría calificada	6	Sí (sólo por tres años más)	Secretario Ejecutivo	6	Sí	Sí*	Sí
San Luis Potosí	Autónomo	3	Comisionados	Congreso	4	No	Secretario Ejecutivo	4	Sí	Sí*	Sí
Sinaloa	Autónomo	3	Comisionados	Mixta (Ejecutivo/ Legislativo)	7	No	Secretario Ejecutivo	2	Sí	Sí*	No
Sonora	Órgano del Congreso con autonomía técnica	3	Vocales	Congreso con mayoría calificada	6	Sí	Vocal Presidente	2	No	No*	No
Tabasco	Autónomo	3	Consejeros	Mixta (Ejecutivo/ Legislativo)	5	Sí	Secretario Ejecutivo	4	Sí	Sí*	Sí
Tlaxcala	Autónomo	3	Comisionados	Congreso	3	No	Comisionado Presidente	3	Sí	No*	Sí
Tamaulipas	Autónomo	3	Comisionados	Mixta (Ejecutivo/ Legislativo)	6	Sí	Secretario Ejecutivo	1	Sí	Sí*	No
Veracruz	Autónomo	3	Consejeros	Mixta (Ejecutivo/ Legislativo)	6	No	Consejero Presidente	4	Sí	Sí*	Sí
Yucatán	Autónomo	3	Consejeros	Mixta (Ejecutivo/ Legislativo)	5	No	Secretario Ejecutivo	5	Sí (sólo el Secretario)	Sí*	Sí
Zacatecas	OPD	3	Comisionados	Mixta (Ejecutivo/ Legislativo)	4	Sí	Secretario Ejecutivo	5	Sí	Sí*	No

Anexo 2. Características de la configuración de los Congresos locales.

Estado	Año electoral	Cantidad de Fuerzas	Escaños	Factor de equilibrio	Desviación media	IEPL
AGS	2007	5	27	5.4	4.8800	0.0963
CAM	2006	5	35	7.0	6.0000	0.1429
CHIS	2007	7	40	5.7	3.9592	0.3071
CHI	2007	5	33	6.6	6.7200	-0.0182
COA	2008	4	31	7.8	6.1250	0.2097
COL	2006	5	25	5.0	4.0000	0.2000
DGO	2007	6	30	5.0	5.0000	0.0000
GTO	2006	6	36	6.0	5.6667	0.0556
GRO	2005	6	46	7.7	6.5556	0.1449
JAL	2006	6	40	6.7	6.5556	0.0167
EDOMEX	2006	6	75	12.5	7.8333	0.3733
MICH	2007	7	40	5.7	5.3878	0.0571
MOR	2006	6	30	5.0	3.6667	0.2667
NAY	2008	6	30	5.0	3.6667	0.2667
OAX	2007	8	42	5.3	5.1250	0.0238
PUE	2007	5	40	8.0	7.2000	0.1000
QROO	2008	7	25	3.6	3.1020	0.1314
SLP	2006	6	27	4.5	3.6667	0.1852
SIN	2007	3	40	13.3	7.5556	0.4333
SON	2006	5	33	6.6	5.5200	0.1636
TAB	2006	3	35	11.7	7.1111	0.3905
TLAX	2007	8	32	4.0	3.5000	0.1250
VER	2007	7	50	7.1	7.6327	-0.0686
YUC	2006	4	25	6.3	5.2500	0.1600
ZCS	2007	7	33	4.7	2.0408	0.5671