

Dimensión órganos garantes



Medición de Transparencia y Acceso a la Información en México

4. Capacidades institucionales de los órganos garantes

Introducción

Unos de los componentes esenciales de los sistemas de transparencia de las entidades federativas y de la federación son los organismos encargados de hacer efectivo el derecho ciudadano al acceso a la información gubernamental. En México, los órganos garantes —a nivel federal y local— siguen el modelo de comisionado de información con poder de mandato (*order-making powers*). Bajo este esquema, existe un tribunal o un comisionado facultado para emitir fallos vinculantes sobre las apelaciones de información recibidas (Neuman, 2009).¹ Asimismo, la gran mayoría de los órganos garantes (en adelante, OG) en el país tienen la responsabilidad de desempeñar otras actividades, como supervisar y regular el proceso de solicitudes de información a los sujetos obligados, garantizar la protección de los datos personales, capacitar a los sujetos obligados, informar sobre los cambios en la normatividad, promover la cultura de la transparencia, expedir lineamientos y criterios de interpretación, y en algunos casos suplir a los municipios en algunas de estas acciones. Asimismo, están legalmente facultados para vigilar que la información pública de oficio se encuentre actualizada en los portales de cada una de las dependencias gubernamentales. El funcionamiento de los OG es complejo ya que depende de diversas facultades legales, atribuciones, normatividad interna, competencias, y recursos financieros y humanos.

¹ Los otros dos modelos de organismos de protección y garantía del derecho de acceso a la información pública identificados en la literatura son el *judicial* (donde las cortes o los tribunales pertenecientes al sistema judicial resuelven las apelaciones de negativas a información), y el modelo donde un comisionado desempeña funciones similares a las de un ombudsman de la información pues sólo emite recomendaciones. No tiene facultades para expedir resoluciones vinculantes (Neuman, 2009). Algunos países, como Reino Unido, tienen un sistema que combina dos de los modelos antes mencionados. En el caso británico, por ejemplo, el proceso de apelación se lleva a cabo en dos etapas. En la primera instancia, un comisionado recibe la apelación a la negativa de información y emite una resolución. Posteriormente, un tribunal revisa la apelación y la resolución emitida por el comisionado (Hazell y Worthy, 2010).

En este capítulo, se presenta un conjunto de indicadores sobre la capacidad institucional de los 33 OG del país. Es importante aclarar que estos indicadores permiten comparar la habilidad de los OG para cumplir con sus funciones, pero no constituyen evidencia contundente sobre la eficiencia y la efectividad para llevar a cabo sus actividades. Se trata de indicadores que retratan el potencial de los órganos garantes. Además, permiten vislumbrar situaciones en donde la fortaleza (o debilidad) de la institución genera un ámbito propicio (o adverso) para el avance del derecho de acceso a la información de todos los ciudadanos mexicanos.

Este capítulo está organizado de la siguiente manera. La segunda sección elabora en la distinción analítica y en la justificación teórica de los indicadores que conforman el subíndice de capacidades institucionales de los OG. En la tercera sección, se presentan tres apartados que resumen los resultados del análisis; desagregan por indicadores y variables. En la última sección, se muestra el resultado global del subíndice de capacidades institucionales y las conclusiones orientadas a fortalecer el desempeño de los OG.

Capacidades institucionales de los órganos garantes: breve interludio teórico

En la ciencia política, mucho se ha estudiado sobre aspectos de diseño institucional y también sobre los efectos que éste tiene en la consecución de objetivos valiosos para la comunidad. Algunos ejemplos son el desarrollo igualitario, el crecimiento económico, la calidad de vida, la celeridad en las decisiones públicas, las características de las propias políticas públicas y un largo etcétera. En este debate, suelen confundirse a las instituciones como *normas de conducta* con las instituciones como *organización*.² Esto ha provocado que el estudio de aspectos que enlazan al diseño institucional con sus consecuencias haya quedado al margen. Uno de estos aspectos intermedios es el tema de la capacidad de las instituciones (en tanto jugadores y no como reglas), entendida como la habilidad de las organizaciones para dar cumplimiento cabal a los objetivos que se enmarcan en la normatividad que les da origen. Por ello, la “capacidad [institucional] hace alusión al potencial para cumplir tareas” (Rosas Huerta, 2008: 124), es decir, se refiere a la viabilidad de la organización para cumplir con su mandato institucional. Por ello, esta cualidad es una condición necesaria para el desempeño efectivo de una organización en el contexto de las responsabilidades y las facultades que se le designaron. Sin embargo, no es suficiente.

² La distinción básica se apunta de manera explícita en el libro clásico de análisis institucional: (North, 1995: 13)

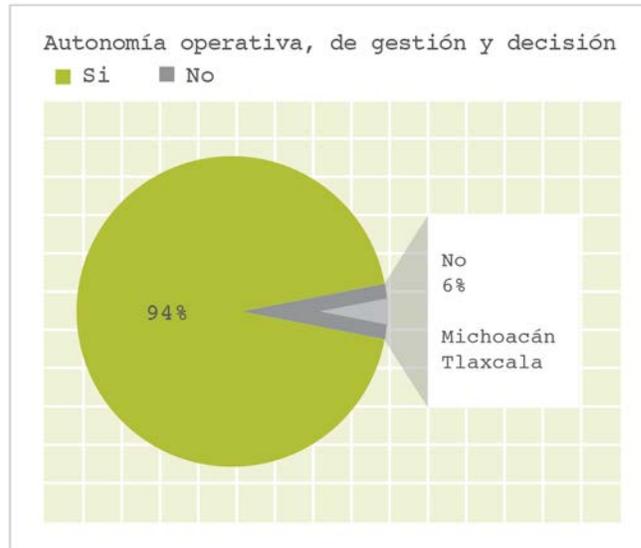
En este apartado, se argumenta que las capacidades institucionales de los OG derivan de la existencia de tres garantías para su actuación: autonomía, suficiencia de recursos e influencia en el comportamiento de los sujetos obligados. Adicional a esto, se considera que un condicionante más es la fortaleza y la capacidad de liderazgo de la organización.

Garantía de autonomía

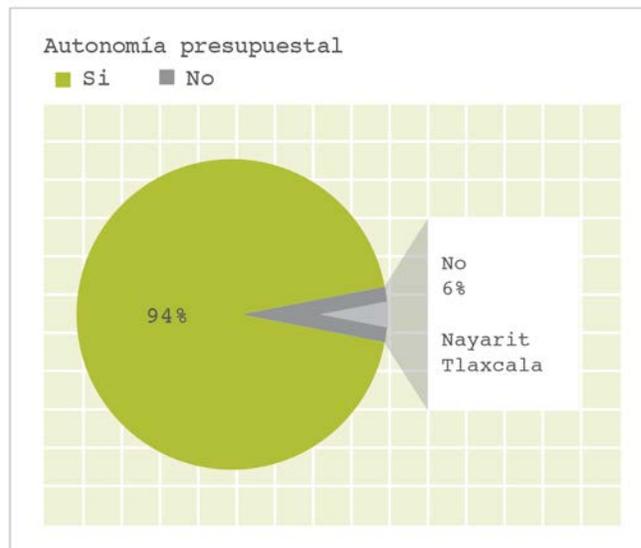
Sin lugar a duda, al constituirse como organismos de control (en tanto responsables del derecho ciudadano de acceso a la información gubernamental frente a los sujetos obligados), uno de los factores más importantes para afianzar el desempeño de los OG es la garantía de autonomía de decisión. Este factor también podría concebirse como la ausencia de presiones externas para determinar “libremente los criterios y alcances de su actuación” (Ríos y Pardinas, 2008). De esta manera, las únicas limitaciones a las acciones del órgano garante son el cumplimiento de la norma y el respeto al estado de derecho.

Hasta 2013 en México, casi todas las constituciones o leyes estatales han otorgado o reconocido algún tipo de autonomía operativa, de gestión y de decisión a los OG. Michoacán y Tlaxcala son excepciones. En el primero, sin embargo, la normatividad estatal otorgó autonomía presupuestal al OG. Esta situación no ocurre en Tlaxcala y tampoco en Nayarit, lo cual debilita la autonomía de gestión. A partir del análisis de normatividad que se ha realizado en este mismo reporte, se sabe que, en 27 entidades y en la Federación, las decisiones del órgano garante son definitivas. Aún más, “tienen fuerza de cosa juzgada y deben ser acatadas por los sujetos obligados [y] contra ellas sólo procede el juicio de amparo si el particular estima que existe una violación constitucional”. Las cinco entidades fuera de este reconocimiento son Chiapas, Chihuahua, Guerrero, Nuevo León y Yucatán (ver Gráficas 1A-C).

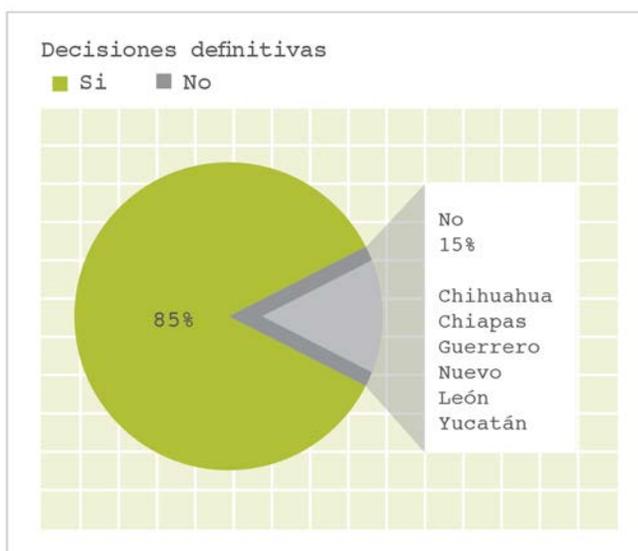
Gráficas 1A autonomía de los órganos garantes



Gráfica 1B: Autonomía presupuestal



Gráfica 1C: Decisiones definitivas



Estos datos indican que la mayoría de los OG del país cuentan ya con un respaldo normativo para el ejercicio libre de las responsabilidades encomendadas. Sin embargo, es común observar distancias entre las situaciones *de jure* y aquellas *de facto*. Esto es, aunque este reconocimiento constitucional o normativo de autonomía y poder de decisión representa un punto medular para la imparcialidad de los OG, no constituye una garantía. Algunos factores políticos podrían incidir e incluso revertir las autonomías reconocidas.

En este sentido, la teoría es unánime al identificar que uno de los principales condicionantes de la autonomía es la fuente del mandato. Por ello, en regímenes presidenciales, como el mexicano a los niveles federal y estatal, la responsabilidad compartida entre los Poderes del Estado — ejecutivo y legislativo— durante el proceso de nombramiento de los comisionados del OG es una condición fundamental. El supuesto es que, al compartir la responsabilidad del nombramiento, los candidatos electos para el puesto no reconocen a uno de los Poderes como fuente de autoridad, sino a la soberanía representada por ellos. Se asume además que, conforme se incrementan la competencia electoral y, en consecuencia, la pluralidad política, se lleva a cabo una negociación y un compromiso entre los Poderes que limita la creación de vínculos de lealtad desde los comisionados hacia alguna fuerza política (en detrimento del resto). Así, un régimen de separación de poderes, activado por una distinción de propósitos entre ellos, en principio derivará en procesos de nombramiento objetivos. Asimismo, éstos resultarán en órganos garantes impermeables a los vaivenes del juego político; es decir, se conformarán instituciones objetivas e imparciales dedicadas a cumplir con su mandato constitucional.

De acuerdo con la legislación vigente hasta el 31 de enero del 2013, esta situación de concurrencia en la decisión sobre el nombramiento de los comisionados era la norma en todas las entidades. Baja California Sur y Campeche son excepciones.

No obstante, el diseño institucional puede fallar. La separación de poderes puede estar maniatada por la convergencia de intereses entre el ejecutivo y el legislativo. Esto, en ocasiones, es producto de la prevalencia de una sola fuerza política dentro de la oficina del gobernador y del Congreso. La separación efectiva de poderes también desaparece cuando el partido político deja de ser el principio organizador de la política en lo local, y se reemplaza por camarillas cuyos integrantes lo mismo pueden militar en un partido político que en otro. Con esta situación, se disuelve la legítima separación de poderes. Consolidar la autonomía política de los órganos de control requiere una separación efectiva entre el poder ejecutivo y el legislativo que sólo se consigue cuando la independencia de incentivos y motivaciones entre sus miembros es contundente.

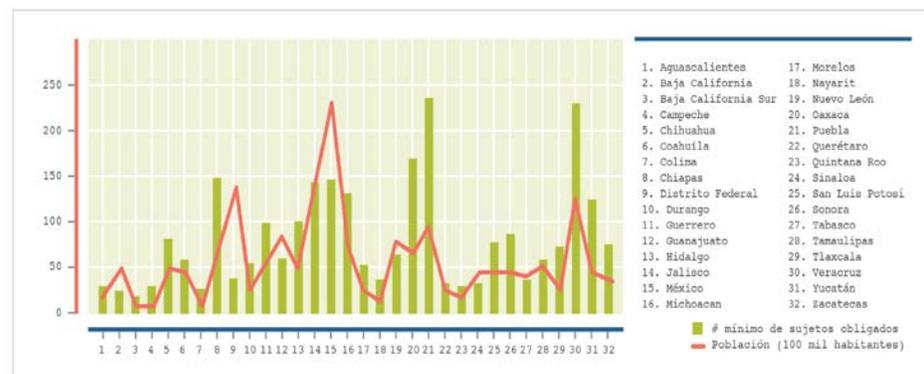
Garantía de suficiencia de recursos

Las constituciones estatales y federal han creado OG con amplias atribuciones y responsabilidades. A estas instituciones, se les ha asignado las obligaciones de proveer capacitación a los sujetos obligados en materia de transparencia gubernamental; difundir el ejercicio del derecho entre la población; coadyuvar —y en ocasiones suplir— a gobiernos municipales que, por sus características, no son capaces solventar las obligaciones de transparencia; vigilar el cumplimiento de los sujetos obligados en lo que concierne a la publicación de información pública de oficio (que, en ocasiones, es específica para algunos de ellos); emitir fallos vinculantes para garantizar el derecho de acceso a la información de la ciudadanía; supervisar el cumplimiento de la ley para proteger los datos personales, entre otras. Concebidas correctamente, éstas implican dos universos de acción de los OG, que determinan (o deberían orientar) la provisión de los recursos necesarios para operar eficientemente.

El primer universo de acción del OG es la población en general; el segundo lo constituye el conjunto de sujetos obligados que determina la normatividad. En este último, debe destacarse que las leyes estatales distinguen de manera diversa a los sujetos obligados. Por ejemplo, en algunos estados de la República, se reconoce a cada dependencia del poder ejecutivo como sujeto obligado; en otros, se identifica al poder ejecutivo en su conjunto como el sujeto obligado. El resultado es un rango de variación muy amplio que puede ocultar (o ampliar) de manera artificial la magnitud de la tarea. Para ilustrar la variación de estos dos universos, la Gráfica 2 muestra dos indicadores por cada entidad federativa. Por un lado, se presenta el *número mínimo de sujetos obligados* y, por otra parte,

se muestra el total poblacional. El número mínimo es una aproximación del total ya que corresponde con todas las dependencias de la administración pública centralizada (de acuerdo a lo estipulado en la ley orgánica vigente en 2013, se integra por el poder legislativo, por el poder judicial y por los municipios de partido).³ Este número permite crear una referencia para comparar el ámbito de acción de cada OG.

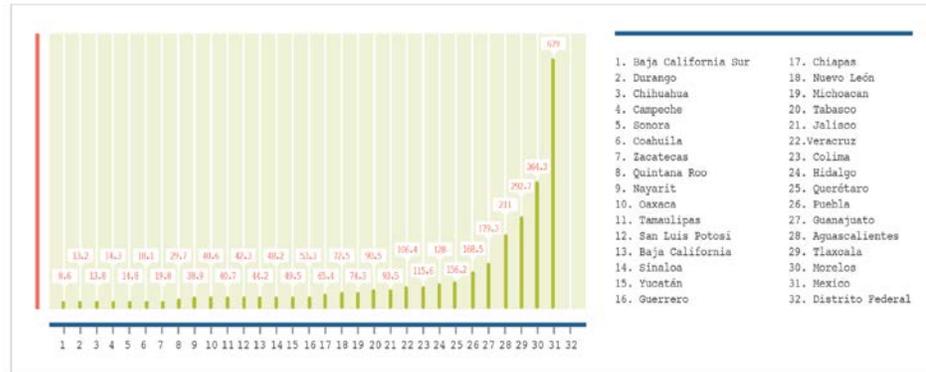
Gráfica 2: total poblacional y número mínimo de sujetos obligados por entidad federativa



Una implicación de los datos observados es que los órganos garantes vigilan universos heterogéneos: la Federación tiene un *número mínimo de sujetos obligados* de 17 e incluye toda la población total del país. En el extremo contrario está Puebla con un *número mínimo de sujetos obligados* de 236 y 5.7 millones de habitantes. En términos poblacionales, los rangos son conocidos: Baja California Sur protege el derecho de acceso a la información de 630,000 habitantes, mientras que el Estado de México comprende 15 millones. Debe agregarse a lo anterior un aspecto que impacta de manera importante el funcionamiento de los OG: la dispersión poblacional. Ésta impone considerables costos de operación (ver Gráfica 3).

³ Este número es relevante porque es el ponderador principal de los apartados siguientes. No se consideraron los municipios de usos y costumbres para el estado de Oaxaca.

Gráfica 3: densidad de población



Por este motivo, cumplir con las obligaciones que impone la legislación sobre un universo tan amplio demanda no sólo garantía de autonomía, sino también la suficiencia de recursos. De otra suerte, las legislaciones —y los legisladores— estarían creando mandatos sin fundamento; no otorgarían viabilidad técnica por la provisión insuficiente de recursos.

Garantía de incidencia

Para supervisar y controlar el actuar de los sujetos obligados, los OG requieren de mecanismos e instrumentos que les permitan influir en su comportamiento. Esto puede ocurrir por dos vertientes: estableciendo normas o lineamientos de acción que orienten el actuar de los sujetos obligados hacia un objetivo común (por ejemplo, lineamientos o precedentes). O bien, puede suceder mediante el uso de instrumentos punitivos que sancionen la desviación de la norma. Ambas vías, deben ser vinculantes para ser efectivas. Otra opción es que el OG cuente con mecanismos que permitan hacer cumplir con sus resoluciones (por ejemplo, la articulación con un área de control interno o externo, etcétera). En este documento, se reportan atribuciones de incidencia que la normatividad estatal reconoce a los OG, así como acciones que las propias instituciones han desarrollado para fortalecer su presencia en el ámbito de la política de transparencia.

Este apartado aborda algunos factores exógenos al OG, pues son producto de las decisiones que los poderes ejecutivo y legislativo toman de manera conjunta, tales como las características y las atribuciones que las leyes confieren a estos organismos. Por otra parte, se examinan las condiciones endógenas al OG, que sólo dependen de las decisiones del pleno de comisionados (o equivalente), y que son decisivas para llevar a buen puerto la tarea que las constituciones les han encomendado. Estas decisiones se refieren a la institucionalización de los procesos y los

procedimientos (incluidas, la selección de personal y la evaluación institucional) que permiten a cualquier organismo crear condiciones de estabilidad y continuidad.

Un último factor relevante para entender la capacidad institucional de los OG se compone de las características del liderazgo de la organización. Esta cualidad no es menor si se considera que uno de los principales objetivos de los OG es incidir en la gestión cotidiana de los sujetos obligados, y busca incorporar una lógica de transparencia en las rutinas diarias. El liderazgo de la organización es un elemento importante de legitimidad y de persuasión que cobra mayor alcance debido a que los OG son instituciones primordialmente técnicas, aunque también son ciudadanas.

El análisis

Para organizar el análisis de las capacidades institucionales de los OG, este reporte agrupa los factores antes mencionados en tres conjuntos de indicadores (ver Figura 1). El primero, al que se ha denominado como *componente de dirección*, muestra características del pleno del consejo (o equivalente) del OG, y alude a la variable general de liderazgo. Se compone de tres indicadores que refieren a la experiencia de los comisionados, a la remuneración que perciben y a la estabilidad de los mismos en el puesto. El segundo es el *componente de organización*, que denota las características de la estructura, de la organización y de las atribuciones del OG. Un punto crucial es que todos sus elementos corresponden a decisiones exclusivas del OG; son, por tanto, factores endógenos. El tercero es el *componente de operación*. En éste, se identifican los factores que determinan la viabilidad del mandato del OG, pero sobre los cuales el propio OG no tiene posibilidad de incidir. Algunos ejemplos son la disponibilidad presupuestal que condiciona el acceso a recursos materiales y humanos, y las características de la normatividad que condicionan y estructuran su margen de acción, es decir, su habilidad de sanción y su universo de atribuciones. Las secciones siguientes presentan y abundan en cada uno de estos componentes.

Figura 1: análisis de las capacidades institucionales de los órganos garantes

Componente	Indicadores	Características
Componente dirección	1. Experiencia	Variable independiente
	2. Remuneración	
	3. Estabilidad de mandato	
Componente organización	1. Organización interna	Variables endógenas
	2. Institucionalización	
	3. Profesionalización	
Componente operación	1. Operación (recursos financiero, humanos y tecnológicos)	Variables exógenas
	2. Actividades	
	3. Incidencia	

La información sobre la que elabora este estudio proviene de tres cuestionarios diseñados por el equipo de la Métrica de la transparencia 2014. Todos los OG del país los contestaron en línea. Las respuestas a los cuestionarios se recibieron de manera independiente por el equipo, de tal suerte que los OG no compartieron información. Los dos primeros cuestionarios recopilaron información específica sobre los comisionados: experiencia laboral, escolaridad, remuneración, facultades y atribuciones. El tercero recabó información sobre recursos humanos, financieros y características organizacionales de los OG.⁴ Todas las tablas, figuras y gráficas de este capítulo provienen de estos datos. Un aspecto importante de la información que se presenta es que la fuente fueron los propios OG, por lo que su veracidad y precisión es responsabilidad de las propias instituciones.

⁴ Los tres cuestionarios estuvieron disponibles en línea para su llenado el 7 de marzo de 2014. Los OG contaron con cinco semanas para contestarlos. Los cuestionarios se pueden consultar en el anexo 4-I de este reporte.

Análisis Capacidades institucionales

Componente 1: dirección

El objetivo de este componente es presentar características de los miembros que conforman el pleno del consejo (o equivalente) del OG. A diferencia del ejercicio de la Métrica de transparencia 2010, en esta ocasión, se reportan sólo datos correspondientes a los comisionados. El supuesto detrás de esta actividad es que éstos son los responsables directos de la toma de decisiones al interior del órgano garante.⁵ Al igual que en el ejercicio anterior, se incluye esta variable al considerar que, en los comisionados, “descansa la responsabilidad de resolver las controversias que surgen entre los ciudadanos y las autoridades en lo concerniente al ejercicio del derecho de acceso a la información y en no pocas ocasiones, [decidir] sobre sanciones a los sujetos obligados en caso de incumplimiento” (Cejudo y Ríos, 2012: 146).

En la Métrica de transparencia 2010, se argumentó además que “el carácter definitivo de las resoluciones de los OG exige de los comisionados un alto nivel de conocimiento de la materia, así como diligencia para resolver con precisión y rapidez los asuntos que se presentan” (Cejudo y Ríos, 2012: 146). La definitividad de las resoluciones de los OG es una herramienta central para la efectividad de su mandato. Al mismo tiempo, constituye una fuente de responsabilidad importante puesto que esas resoluciones (y lineamientos) afectan el funcionamiento de los sujetos obligados y pueden compeler a la transformación o a la adecuación de rutinas administrativas cotidianas. Para identificar el poder de influencia que los OG pueden tener, basta pensar que en ellos recae no sólo la resolución de recursos de revisión, sino también la emisión de criterios y de lineamientos en materia de gestión de archivos, o bien, considerar las características que debe cumplir la publicación de la información pública de oficio. Para realizar una aproximación que permita comparar el nivel de la dirección de los OG, se han seleccionado tres indicadores: experiencia, estabilidad de mandato y remuneración de los comisionados.

Experiencia

El ámbito de acción de los OG es el terreno de lo público. Su obligación es vigilar y supervisar que aquellos sujetos con obligación de informar a la ciudadanía respeten y hagan valer el derecho ciudadano de acceso a la información pública. Por ello, contar con experiencia en el funcionamiento del sector público fortalece el funcionamiento de los OG. Esto no

⁵ Ver Métrica de la Transparencia 2010, capítulo V. Disponible en <http://www.metricadetransparencia.cide.edu/Metrica%202010.pdf>

contraviene las garantías constitucionales estatales referentes a que los OG deben ser ciudadanos. El factor central de esta disposición es que el pleno no esté constituido por personajes afines a una sola ideología o un partido político en particular. Esta situación puede debilitar la imparcialidad de sus decisiones. Lo central a destacar con este indicador es el conocimiento del funcionamiento del sector público en general por parte de los comisionados. Esto se debe a que ejercer las funciones de control sobre instituciones públicas (o que detentan información de interés público) demanda un conocimiento amplio de su funcionamiento. Para evaluar este apartado se toman en consideración los últimos tres trabajos de los integrantes del pleno y se valora la experiencia y/o el conocimiento en el sector público.⁶

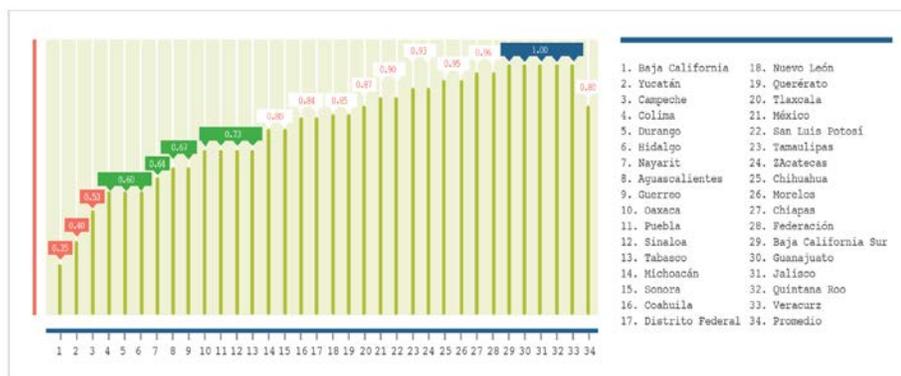
Los datos indican que, en 20 OG, predomina la experiencia en el sector público y, en el resto, prevalece la experiencia en el sector académico (tabla 1). Este dato demuestra que la mayoría de los comisionados del país cuentan con algún tipo de experiencia en el sector público. Esto debilita la idea de que los OG se conforman primordialmente por personas que provienen exclusivamente de áreas ajenas a la labor pública. La gráfica 4 presenta los valores ponderados.

Tabla 1: experiencia de comisionados

Sector público	Combinación sector público/ academia/sector privado	Academia	Combinación academia/ sector privado	Sector privado
BCS	CHI	AGS	BC	
GTO	COA	COL	CAM	
JAL	CS	DGO	YUC	
QROO	DF	GRO		
VER	FED	HGO		
	MEX	NAY		
	MICH	OAX		
	MOR	PUE		
	NL	SIN		
	QRO	TAB		
	SLP			
	SON			
	TAM			
	TLX			
	ZAC			

⁶ Este indicador no castiga aquellas entidades en donde existen disposiciones que previenen que los miembros del Consejo hayan desempeñado cargos públicos en el empleo inmediato anterior, puesto que valora las tres posiciones previas.

Gráfica 4: indicador experiencia



Estabilidad de mandato

En el análisis del diseño institucional de organismos de control —como los OG— destaca también la necesidad de establecer plazos fijos para la vigencia del mandato. Con esto, los integrantes del pleno obtienen la certeza de que su posición no está sujeta a decisiones coyunturales. Definir un periodo específico para el mandato de los comisionados los protege de presiones políticas. Esta salvaguarda incrementa cuando los mandatos no son concurrentes con los periodos de aquéllos que estuvieron a cargo de realizar sus nombramientos. Nuevamente, el razonamiento es que establecer un mandato fijo y no concurrente proporciona a estas instituciones mayor independencia y autonomía para el ejercicio de sus funciones. Esta disposición se complementa con la incorporación a la norma de que los comisionados no pueden ser removidos de su cargo, salvo por causales explícitamente determinadas en la ley. En México, 28 OG tienen esta garantía. Nayarit, Sonora, Tamaulipas y Yucatán no la poseen.⁷

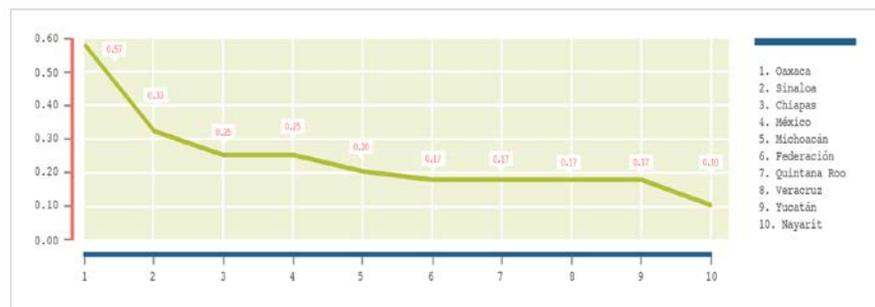
Sin embargo, algunos estudios empíricos demuestran que, en no pocas ocasiones, las disposiciones establecidas en la norma no son garantía de estabilidad en el mandato. No existen estipulaciones expresas que regulen, por ejemplo, la renuncia anticipada de los responsables. Además, existen análisis que evidencian que ésta es una situación común en instituciones clave para el equilibrio de poderes en países en vías de desarrollo (Levitsky y Murillo, 2009). Por ello, se decidió incluir en este estudio un indicador sobre la *estabilidad de mandato de comisionados*. Este indicador resalta aquellos OG que han experimentado renuncias anticipadas de sus comisionados durante el periodo comprendido entre 2010 y 2013. El objetivo es identificar situaciones de inestabilidad. Es importante destacar

⁷ Datos provenientes del análisis de normatividad en este mismo reporte.

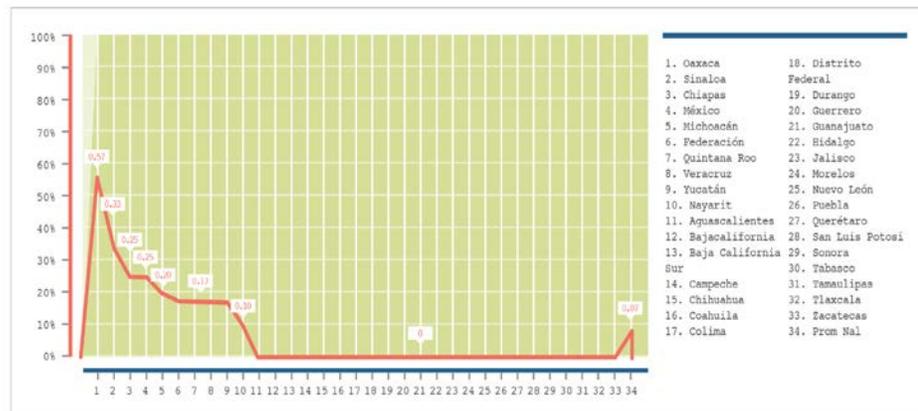
que la interrupción del periodo de los comisionados no estuvo vinculada a procesos de remoción para ninguno de los casos reportados. Todos respondieron a renunciias anticipadas.

En el periodo comprendido entre 2010 y 2013, el país tuvo 195 comisionados a cargo de la dirección y del funcionamiento de 33 OG. De éstos, 8 % de los comisionados que debieron mantenerse en el cargo durante el periodo de referencia no concluyó su mandato. La gráfica 5 presenta los casos donde se identificaron situaciones de inestabilidad. El caso más contundente es Oaxaca: 57 % de los comisionados no finalizaron el periodo para el que fueron electos. Le sigue Sinaloa con 33 %, y Chiapas y el Estado de México con 25 %. Es importante considerar que estos porcentajes se calculan con respecto al número total de comisionados que debió permanecer en el cargo durante el periodo de referencia. Por ello, el valor se ponderó con respecto al total de comisionados. Para dar congruencia a la medición, la gráfica 6 presenta el valor inverso: representa el porcentaje de consejeros que cumplió con la obligación de completar el periodo de mandato.

Gráfica 5: porcentaje de no cumplimiento de mandato



Gráfica 6: indicador estabilidad



Remuneración

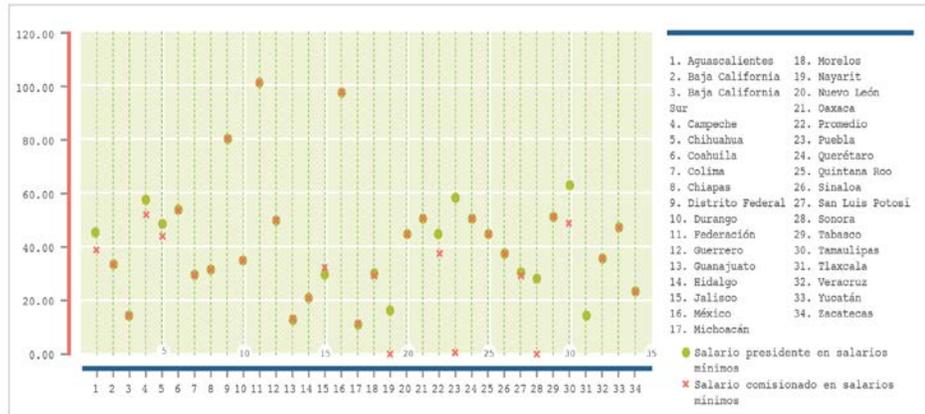
Finalmente, el último indicador de este apartado se refiere a la probabilidad de que los comisionados sean servidores públicos dedicados a la transparencia de tiempo completo. Esto suele conseguirse cuando el costo de oportunidad de ejercer estas responsabilidades es compensado de tal suerte que los comisionados pueden dedicarse exclusivamente a las labores de vigilancia y de promoción del derecho de acceso a la información. El indicador (imperfecto) que se propone en este reporte es la remuneración que perciben los comisionados por el desempeño de sus funciones. El argumento detrás de la inclusión de este indicador es que un salario suficiente aumenta la probabilidad de que las actividades de los comisionados estén enfocadas hacia la conducción correcta del órgano. El supuesto es que comisionados de tiempo completo permiten fortalecer la profesionalización del pleno con las consecuencias positivas que, en teoría, ésta conlleva. “Cuando se trata de una posición remunerada, resulta fundamental que el salario sea lo suficientemente atractivo como para compensar el costo de oportunidad (...) [de] asumir un alto grado de responsabilidad y presencia públicas” (Cejudo y Ríos, 2012: 150).

Para el cálculo de este indicador se consideró el salario mensual bruto promedio para los comisionados durante 2013. Para realizar una comparación válida de realidades tan heterogéneas, se empleó el salario mínimo vigente en el mismo año como ponderador para cada entidad de acuerdo con la región correspondiente.⁸ El resultado es un indicador que no sólo permite comparar la situación entre entidades, sino también evaluar la posición de los comisionados en su propio contexto.

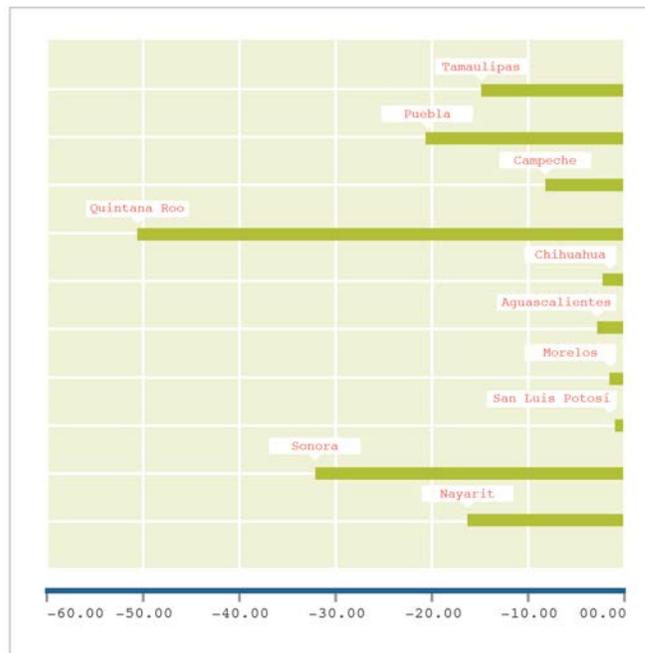
Los resultados (ver Gráfica 7) indican que, en promedio, los comisionados de los OG de las entidades del país recibieron en 2013 un salario mensual de 38.55 salarios mínimos; los comisionados presidentes obtuvieron 43.06. Con base en estos datos, se determina que reciben un promedio de 40.8 salarios mínimos. En diez entidades, el comisionado presidente recibió un ingreso mayor al del resto de los comisionados (gráfica 8). Los casos más notables son Puebla y Tamaulipas (en Nayarit y Sonora, los comisionados fueron honorarios durante 2013). Si se ponderan estos valores por el valor más amplio del rango (IFAI), se observa que 15 entidades superan el valor promedio nacional. Con esto, Michoacán y Nayarit se quedan muy lejos.

⁸ Una alternativa de ponderación era evaluar la remuneración de los comisionados con otras posiciones similares (comisionado de derechos humanos, por ejemplo). No obstante, esta ponderación indicaría la situación de los comisionados con respecto a sus pares en la administración pública y no con respecto al contexto de la entidad.

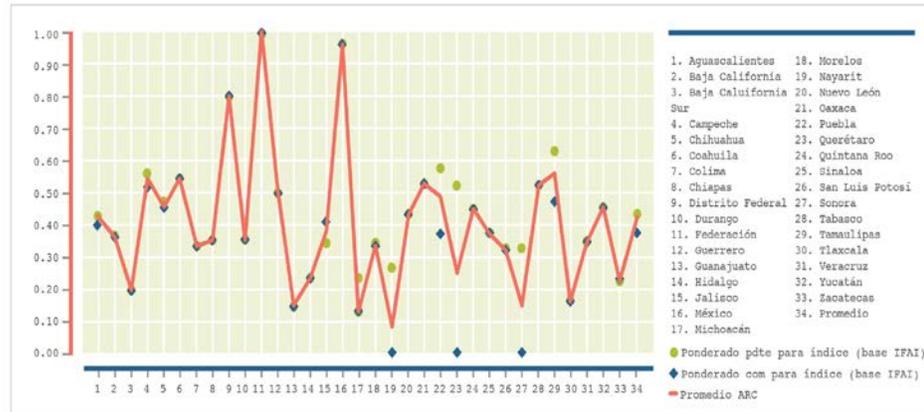
Gráfica 7: salario mensual comisionados



Gráfica 8: diferencias salariales comisionado presidente- comisionado



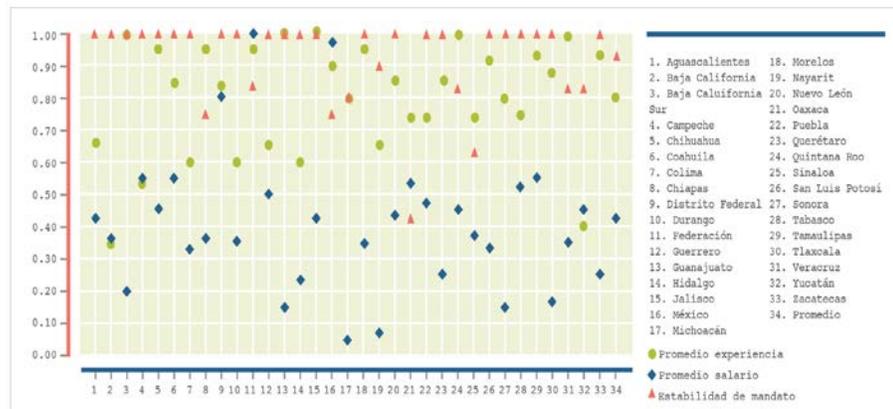
Gráfica 9: indicador salario



Resultado

El componente 1 se calculó a partir del promedio simple de los tres indicadores mencionados al inicio de esta sección: experiencia, remuneración y estabilidad. La gráfica 10 indica el comparativo final de cada indicador. En estas gráficas, lo importante no es el dato mismo, sino la dispersión de los valores. Lo ideal sería que todas las entidades pudieran consolidarse en un único punto sobre el valor 1. Sólo la Federación se acerca a esta situación. Se destacan la amplia estabilidad de mandato y el promedio relativamente alto en el indicador de experiencia en todos los OG.

Gráfica 10: componente 1



Componente 2: organización

El objetivo de este componente es identificar las atribuciones comunes a los OG, y las características de su estructura, de su organización y de su gestión interna. En este componente, el supuesto central del análisis es que la creación de procesos y procedimientos estables, y la incorporación de criterios meritocráticos en el reclutamiento del personal amplían la probabilidad de que una organización cumpla efectivamente con su responsabilidad. Esto es particularmente cierto cuando el mandato de la institución es específico y tiene un sesgo técnico. En el caso de los OG, el mandato al que deben responder es específico; éste se orienta por el adelanto del derecho de acceso a la información pública y demanda una pericia técnica sobre el conocimiento y la interpretación de la normatividad local y de la legislación internacional relevante. De manera adicional, el OG debe intervenir en cuestiones de gestión pública; su labor es fomentar y encauzar la política de transparencia de los sujetos obligados. Esta actividad también demanda conocimiento específico sobre administración pública y sobre gestión de información. Finalmente, los OG deben implementar actividades de promoción del derecho entre la ciudadanía. Esta tarea demanda la creación de estrategias de información y de persuasión que también requieren de conocimiento especializado.

En este componente se presentan tres indicadores. El primero refleja características de la organización interna del OG. Se asume que un OG con una estructura interna (por ejemplo, su organigrama) que concuerde con sus atribuciones tendrá una mayor probabilidad de cumplir sus funciones. El segundo indicador (institucionalización) es una aproximación de la estabilidad de la gestión al interior del órgano garante. Busca reflejar si la serie de rutinas y procesos que dan cauce a las actividades cotidianas del OG están efectivamente establecidas. De ser así, se asume que habrá certidumbre sobre los procesos. Finalmente, se considera un tercer indicador: profesionalización. Éste pretende identificar si los OG incorporan una lógica meritocrática en su organización.

Un punto fundamental sobre este segundo componente de análisis es que, a diferencia de los otros dos, *todos sus indicadores se refieren a factores que dependen exclusivamente de las decisiones de pleno de los OG*. Es decir, el valor de este componente es un indicador aproximado de las acciones que los OG han emprendido para fortalecerse como institución. Se trata de variables endógenas que pueden afectarse por factores externos (por ejemplo, disposición presupuestal), pero que no están completamente determinadas éstos.

El análisis que se presenta en esta sección toma como punto de referencia a las atribuciones y a las actividades que los OG reconocen dentro de su universo de responsabilidades. Para este ejercicio, se preguntó a los OG si cumplían con alguna de nueve atribuciones: resolver sobre recursos de revisión; capacitación; actividades de difusión; creación y seguimiento de

estadísticas; gestión de sistema de revisión de solicitudes de información; gestión de sistema de revisión de recursos de revisión; centro de atención telefónica; creación, aplicación y vigilancia de lineamientos en materias de archivos y de supletoriedad de municipios en responsabilidades de transparencia.

Como lo indica la tabla 2, todos los OG del país cumplen con las primeras tres actividades. Con excepción de San Luis Potosí y Yucatán, todos tienen como actividades a la creación y al seguimiento de estadísticas. Éstas constituyen una de las fuentes más relevantes de información para hacer de la transparencia un instrumento estratégico de gestión. Contrario a lo esperado, sólo 76 % de los OG tienen a su cargo la gestión de un sistema de revisión y de seguimiento de solicitudes de información y/o un sistema de seguimiento de recursos de revisión.

En un país con una penetración de internet y computadoras limitada,⁹ una herramienta relevante para fortalecer el acceso a la información gubernamental es la creación de estrategias alternas al uso de internet. Un instrumento que ha destacado por su efectividad y su alcance son los centros de información telefónica, que existen como responsabilidad del OG en 73 % de los casos.

Como mucho, se ha argumentado que el acceso a la información presupone la existencia de información sistematizada de acuerdo con criterios homogéneos, de tal suerte que la ausencia de una política efectiva de archivos en casi todas las entidades federativas¹⁰ hace muy relevante el papel del OG como creador de criterios mínimos de gestión documental. Sólo 52 % de los OG tiene esta atribución.

Finalmente, en 30 % de los casos, el OG debe cumplir con funciones de supletoriedad a municipios en materia de responsabilidades de transparencia. Es importante destacar que los diez OG que asumen esta responsabilidad tienen a su cargo desde 33 municipios en Morelos hasta 217 en Veracruz. De hecho, es notable que los OG de las cuatro entidades

⁹ De acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística e Información (INEGI), 35.8 % de la población cuenta con equipo de cómputo, y un poco más de 30 % cuenta con acceso a servicios de banda ancha. De acuerdo al propio Instituto

[...] poco menos de un tercio de los hogares cuenta con acceso a la supercarretera de la información, mientras que en comparación, el promedio de los países de la OCDE es de siete de cada diez.

Un comportamiento semejante guarda la disponibilidad de computadora: el 75 por ciento de los hogares en países desarrollados dispone de equipo [...], mientras que en el nuestro la proporción es del 35.8 por ciento.

Ver *Estadísticas sobre la disponibilidad y uso de tecnología de la información y comunicaciones en los hogares 2013*, INEGI, p.10

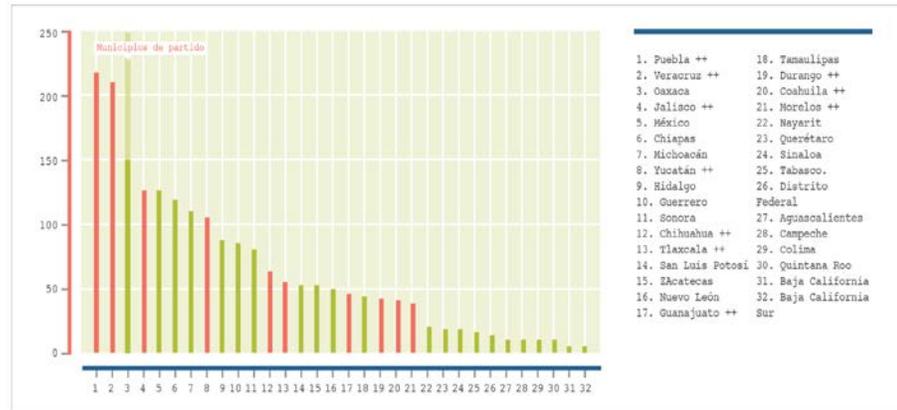
¹⁰ Ver capítulo de sujetos obligados para mayor detalle.

con más municipios en México tienen esta responsabilidad de supletoriedad. El reto no es menor (ver Gráfica 11).

Tabla 2: actividades de los órganos garantes

Entidad	Resolver de recursos de revisión	Capacitación	Actividades de difusión	Creación y seguimiento de estadísticas	Gestión de sistema de revisión de solicitudes de Información	Gestión de sistema de revisión de recursos de revisión	Centro de atención telefónica	Creación, aplicación y vigilancia de lineamientos en materia de archivos	Supletoriedad de municipios en responsabilidades de transparencia	% Actividades
COA										100.0
DGO										100.0
GTO										100.0
AGS										88.9
CHIH										88.9
FED										88.9
MOR										88.9
NAY										88.9
OAX										88.9
TAM										88.9
TLX										88.9
VER										88.9
BC										77.8
BCS										77.8
CAM										77.8
COL										77.8
CS										77.8
DF										77.8
HGO										77.8
JAL										77.8
MEX										77.8
MICH										77.8
NL										77.8
SIN										77.8
TAB										77.8
PUE										66.7
GRO										55.6
QRO										55.6
QROO										55.6
SLP										55.6
SON										55.6
YUC										55.6
ZAC										55.6
%	100	100	100	93.94	75.76	75.76	72.73	51.52	30.30	

Gráfica 11: supletoriedad municipal y número de municipios



Organización interna

Para evaluar si la estructura de los OG es acorde con las atribuciones que se reconocen, se llevó a cabo un ejercicio de congruencia entre éstas y la organización administrativa del órgano. Se usó como indicador (imperfecto) a las direcciones administrativas con que cuenta y a la correspondencia entre ambos conjuntos (ver Figura 2).¹¹ En este ejercicio, se consideró la existencia de direcciones de sistemas, de capacitación y de difusión (también se contemplaron las actividades y/o las atribuciones de capacitación, de creación, de aplicación y de vigilancia de lineamientos en materias de archivos); de sistema de revisión de solicitudes de información, de gestión de sistema para recursos de revisión, de centro de atención telefónica, de creación y seguimiento de estadísticas, y de actividades de difusión.¹² Las tablas 3, 4 y 5 presentan el desagregado de este ejercicio, mientras que la gráfica 12 muestra el resultado (promedio final).

¹¹ La información que se presenta proviene de preguntas cerradas a los órganos garantes.

¹² Es importante considerar que este indicador no incluye la magnitud de la carga de trabajo (si ésta se mide de acuerdo con el número de sujetos obligados) y tampoco presenta el número de empleados en cada dirección o área. Este número puede oscilar desde una persona hasta más de diez. Una aproximación a estas correlaciones se presentan en el apartado siguiente

Figura 2: congruencia entre estructura y actividades

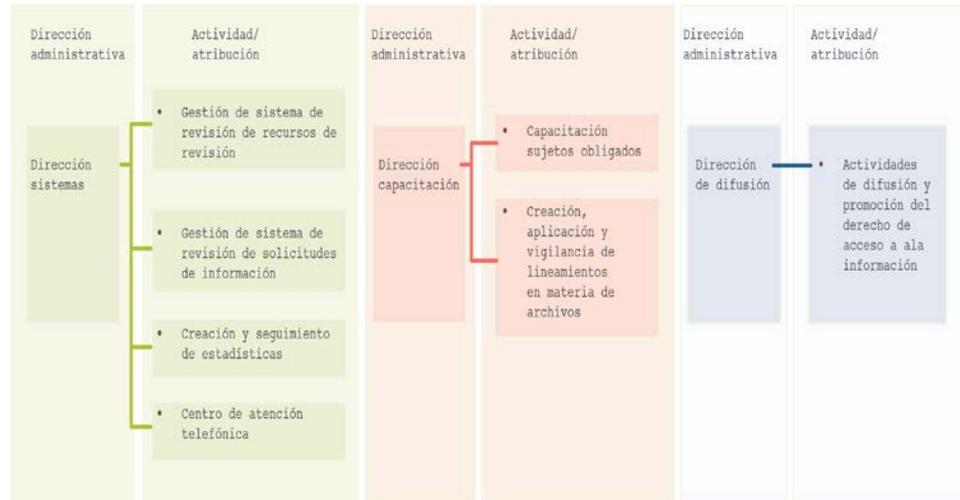


Tabla 3: sistemas

	Cumple todas las actividades	No cuenta con sistema de revisión de solicitudes de información	No cuenta con sistema de revisión de recursos de revisión	No cuenta con centro de atención telefónica	No cuenta crea ni da seguimiento de estadísticas	Relación final
Cuenta con dirección de sistemas	AGS	GRO	JAL	BCS	SLP	1
	CHIH	JAL	PUE	CAM	YUC	1
	COA	PUE	QRO	MOR		1
	COL	QRO	SLP	QROO		1
	CS	QROO	SON	SON		1
	DF	SLP	YUC	TLX		1
	DGO	SON		VER		1
	FED	ZAC		YUC		1
	GTO					1
	HGO					1
	MEX					1
	NL					1
	OAX					1
	SIN					1
	TAB					1
	TAM					1
No cuenta con dirección de sistemas	BC*					0
	MICH					0
	NAY					0

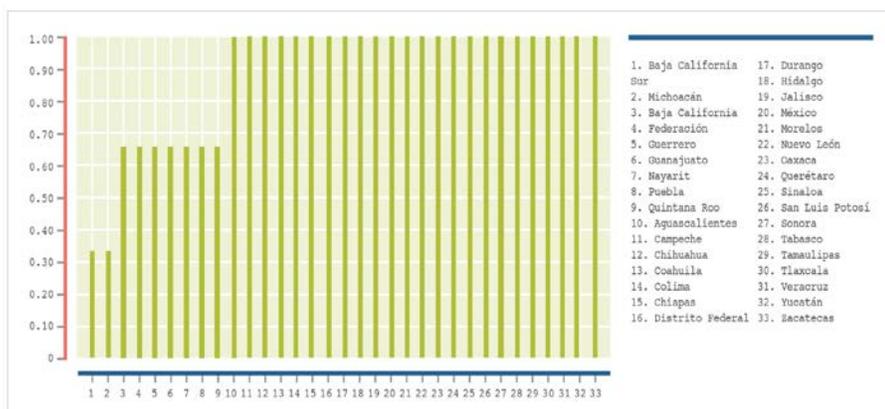
Tabla 4: capacitación

	Cumple todas las actividades	No tienen responsabilidad de capacitar sujetos obligados	No tienen responsabilidad en materia de lineamientos de archivo	Relación final
Cuenta con dirección de capacitación	AGS		BC	1
	CAM		CHIH	1
	COA		COL	1
	DGO		CS	1
	FED		DF	1
	GTO		HGO	1
	JAL		MEX	1
	MOR		MICH	1
	NAY		NL	1
	OAX		PUE	1
	SLP		QRO	1
	SON		QROO	1
	TAM		SIN	1
	TLX		TAB	1
	VER		YUC	1
		ZAC	1	
No cuenta con dirección de capacitación	BCS			0
	GRO*			0

Tabla 5: difusión

	Actividades de difusión	Relación final
Cuenta con dirección de difusión	AGS	1
	BC	1
	CAM	1
	CHIH	1
	COA	1
	COL	1
	CS	1
	DF	1
	DGO	1
	GRO	1
	HGO	1
	JAL	1
	MEX	1
	MOR	1
	NAY	1
	NL	1
	OAX	1
	QRO	1
	SIN	1
	SLP	1
SON	1	
TAB	1	
TAM	1	
TLX	1	
VER	1	
YUC	1	
ZAC	1	
No cuenta con dirección de difusión	BCS	0
	FED	0
	GTO	0
	MICH	0
	PUE*	0
	QROO	0

Gráfica 12: congruencia estructura – actividades



Institucionalización y profesionalización

Los dos indicadores adicionales de este componente son institucionalización y profesionalización. Con el primero, el objetivo es crear un aproximación para la “existencia de directrices claras que disminuyan la discrecionalidad en la toma de decisiones” (Cejudó y Ríos, 2012: 159). Para evaluar este aspecto, se tomó en consideración la existencia de manuales de operación y de procedimientos, y de indicadores de desempeño institucional, de área y de personal. Es importante recordar que los manuales determinan entre otros puntos, las atribuciones y responsabilidades del personal del OG [...]. Si bien la existencia de manuales no garantiza la regularidad de los criterios de decisión, sí son evidencia de una preocupación por la institucionalización de las rutinas y los procesos. El caso contrario (no manuales) sólo aumenta la probabilidad de que las decisiones del OG dependan de las características (o idiosincrasia) de quien los dirige. Si bien esto puede, en la práctica, resultar positivo (por una buena disposición del personal directivo), en los hechos, la ausencia absoluta de directrices preestablecidas apunta a mayor fragilidad del OG debido a la poca institucionalización de las rutinas que afecta de manera directa la certeza de los criterios de decisión (Cejudó y Ríos, 2012: 160).

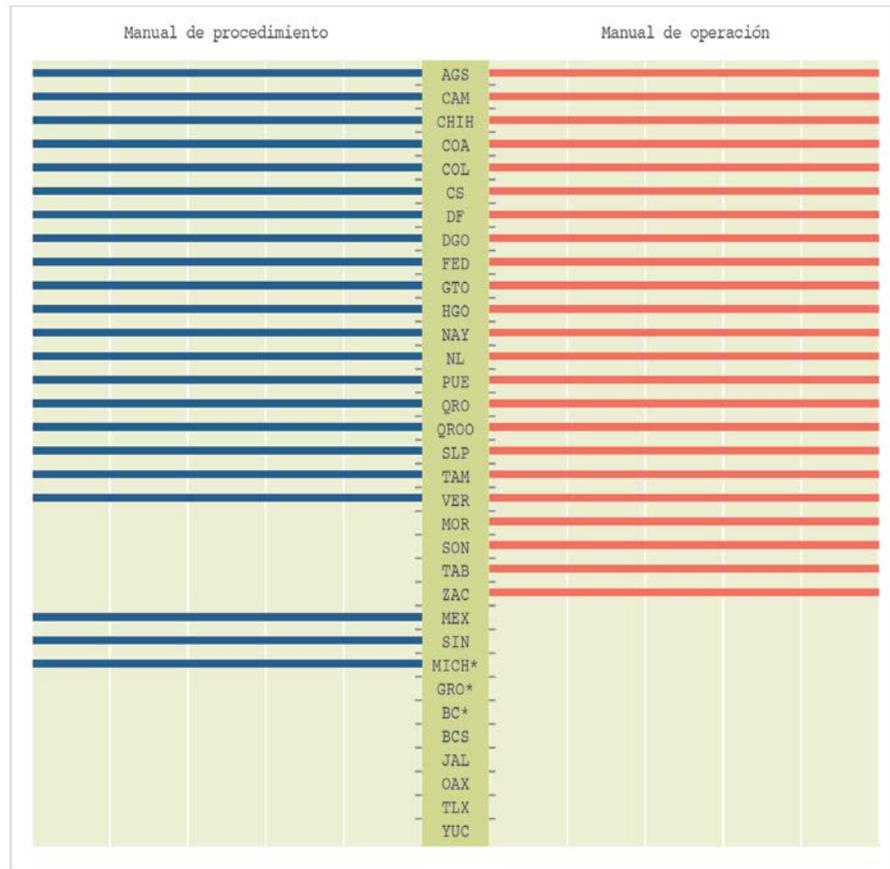
En lo que concierne al indicador de profesionalización, se tomó en cuenta la existencia del servicio profesional de carrera, de los perfiles de puesto, de las reglas para el reclutamiento y para la emisión de convocatorias públicas.

De los resultados, es interesante notar que 19 entidades cuentan con manuales de procedimientos y de operación. Siete no reportaron la existencia de alguno (tabla 6 y gráfica 13).

Tabla 6: manuales

		Manual de procedimientos		
		Si	No	
Manual de operación	Si	AGS	MEX	
		CAM	SIN	
		CHIH	MICH*	
		COA		
		COL		
		CS		
		DF		
		DGO		
		FED		
		GTO		
		HGO		
		NAY		
		NL		
		PUE		
		QRO		
		QROO		
		SLP		
		TAM		
		VER		
	No	MOR		GRO*
		SON		BC*
		TAB		BCS
		ZAC		JAL
				OAX
				TLX
				YUC

Gráfica 13: manuales



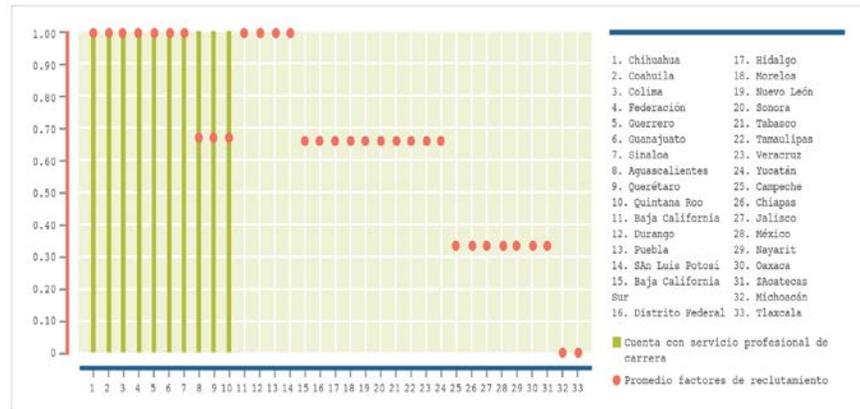
Con respecto a profesionalización, es importante resaltar que, en 19 entidades, la constitución o la ley establecen la obligación de crear un servicio profesional. Sin embargo, en diez OG que, por normatividad, deberían contar con servicio profesional, éste no se reconoce (ver Tabla 7). El caso contrario es Guanajuato, que cuenta con servicio profesional aunque la ley no lo obliga a incorporar esquemas meritocráticos y de profesionalización.

Tabla 7: servicio profesional

		Establecido en Constitución o Ley	
		Si	No
Servicio profesional de carrera	Si	AGS	GTO
		CHIH	
		COA	
		COL	
		FED	
		GRO	
		QRO	
		QROO	
		SIN	
		No	CAM
	DGO		BCS
	JAL		CS
	MICH		DF
	MOR		HGO
	NL		MEX
	PUE		NAY
	SON		OAX
	TAB		SLP
	VER		TAM
		TLX	
	YUC		
	ZAC		

Cuando se agrega a este indicador el promedio de la existencia de criterios objetivos para el reclutamiento de personal (tales como perfiles de puesto, reglas para el reclutamiento y existencia de convocatorias públicas) (ver Gráfica 14), el resultado es que sólo siete entidades cumplen con un estándar normativo idóneo (Chihuahua, Coahuila, Colima, Guerrero, Guanajuato, Sinaloa y la Federación). En sentido inverso, tenemos a Michoacán y Tlaxcala.

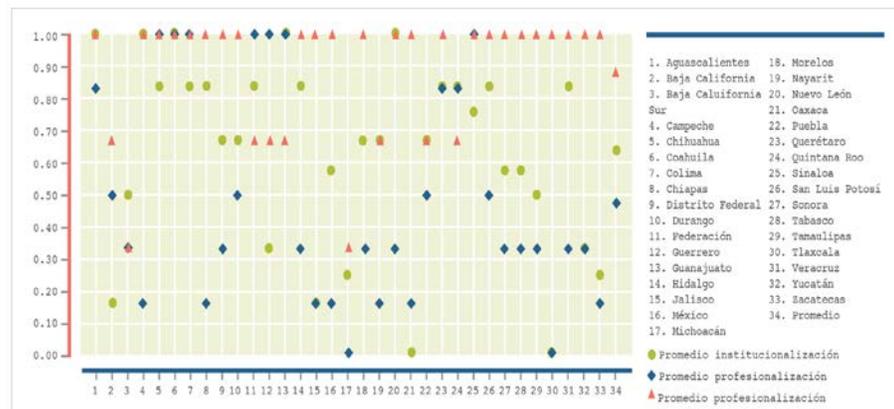
Gráfica 14: servicio profesional y criterios de reclutamiento de personal



Resultado

El componente 2 se calculó como el promedio simple de los tres indicadores mencionados al inicio de esta sección: organización interna, institucionalización y profesionalización. La gráfica 15 muestra el comparativo final de cada indicador. Nuevamente, es importante considerar que lo relevante en esta gráfica es ubicar aquellas entidades que se separan de lo idóneo, es decir, se busca que todos los indicadores pudieran consolidarse en un único punto sobre el valor uno. Éste sólo es el caso de Coahuila. En el resto de las entidades, las fortalezas del OG se dispersan bajo los principios exclusivos de este apartado. Sin embargo, es interesante notar que los OG han logrado avances en la institucionalización de los procesos (promedio 0.63 de 1). A pesar de esto, se ha hecho poco consolidar un esquema de reclutamiento y profesionalización del personal (promedio 0.48 de 1). Esto es, sin lugar a duda, una asignatura pendiente.

Gráfica 15: componente 2



Componente 3: Operación

Como se estableció con anterioridad, la capacidad de operación se desarrolla y se ejerce por los OG, pero es determinada por instancias distintas a éstos. Es decir, instituciones externas –generalmente los Congresos locales y la Cámara de Diputados en el caso de la Federación– son facultan y dotan a los organismos encargados de proteger el derecho de acceso a la información pública con autoridad legal, atribuciones, responsabilidades y recursos para llevar a cabo sus funciones. Por lo general, estas facultades se establecen en las leyes que rigen a los OG y se habilitan mediante el uso del presupuesto asignado a estos organismos. Dado que los OG están imposibilitados para estipular por sí mismos estas capacidades -pues no tienen autorización para aprobar la legislación que los regula ni para aprobar el presupuesto que ejercen- éstos dependen en gran medida de las facultades y de los recursos otorgados por otras instancias para desempeñar sus funciones. Por ese motivo, los elementos que integran este componente se consideran como exógenos. Este último componente se compone por tres indicadores que resumen información sobre recursos humanos, recursos financieros, actividades y probabilidad de incidencia de los OG.

El funcionamiento eficiente de los OG no sólo requiere de una normatividad que establezca mecanismos de protección al acceso a la información pública, de comisionados con amplia experiencia en el sector público y comprometidos para cumplir su mandato, o de una organización interna que facilite el cumplimiento de las funciones. El desempeño de los OG también depende de la disposición de los recursos financieros, tecnológicos y humanos. La utilización eficiente de éstos permite implementar acciones, procesos y rutinas encaminadas a cumplir con el mandato de los OG. La organización interna de la institución se encarga de esto. Para evaluar la capacidad operativa de los OG, se tomaron en cuenta la disponibilidad de los recursos financieros, los recursos humanos y el acceso a tecnologías de la información.

Recursos financieros

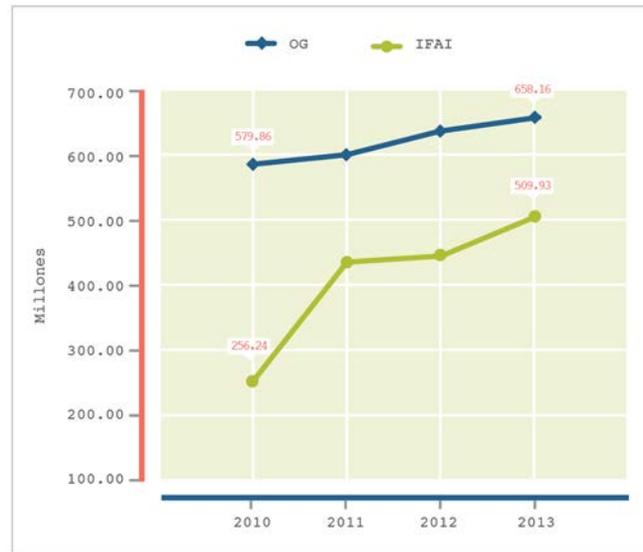
Aunque el desempeño de las instituciones depende de varios factores, habilidades y contextos, es innegable la relevancia de los recursos financieros. En el caso de los OG, éstos utilizan el presupuesto asignado por los Congresos locales y federal para desempeñar las diversas acciones orientadas a garantizar la transparencia y el acceso ciudadano a la información pública. Un presupuesto insuficiente –o mal ejercido– para los OG puede afectar el desempeño de los sistemas de transparencia, ya que los organismos encargados de vigilar su funcionamiento no contarán con todos los mecanismos y las herramientas necesarias para supervisar la

observancia de las diversas disposiciones en la materia. Por ejemplo, si los OG no disponen de los recursos financieros necesarios, no podrán ofrecer salarios bien remunerados para atraer perfiles competentes, ni tendrán posibilidad de instrumentar acciones de capacitación o de difusión que promuevan la transparencia y el ejercicio pleno del acceso a la información pública. Dado que los OG no pueden autorizar por sí mismos los recursos financieros que empleará, se considera que el presupuesto asignado a estos órganos es un indicador del interés y del compromiso de los gobiernos estatales y federal con la transparencia y el acceso a la información pública. Lo anterior se deriva de que los poderes ejecutivo y legislativo determinan los márgenes de acción.

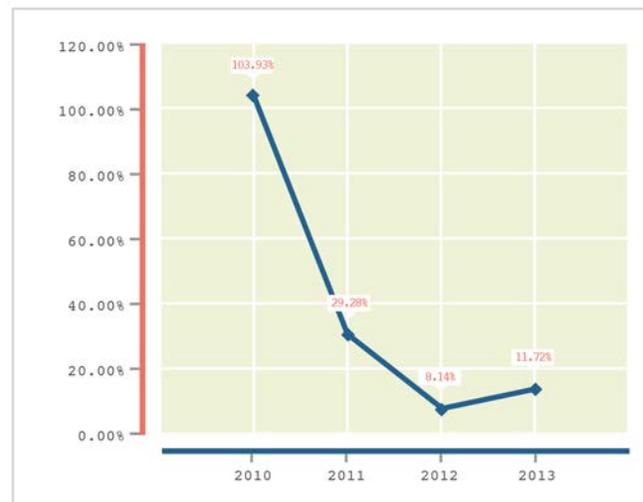
La Métrica de la transparencia 2010 documentó incrementos notables en el presupuesto asignado a los OG de las entidades federativas entre los años 2004 y 2009 (Cejudo y Ríos Cázares 2012: 162-163). Este crecimiento respondió en gran medida a que estos organismos se encontraban en una etapa de construcción institucional. Para este proceso, requirieron una inyección inicial de recursos que les permitiera iniciar actividades. En contraste, el presupuesto asignado al IFAI durante este periodo tuvo fluctuaciones menores. El estudio del 2010 mostró que, a partir de que los OG empezaron a desempeñar sus funciones, los incrementos anuales al presupuesto de estos organismos disminuyeron considerablemente.

La Métrica de la transparencia 2014 replicó este análisis para el periodo comprendido entre 2010 y 2013. Encontró que, con excepción del IFAI, el incremento del presupuesto asignado a los OG tal periodo no fue tan significativo como durante los primeros años de institucionalización de estos organismos. Como se puede apreciar en la gráfica 16, los recursos destinados a los OG de todas las entidades federativas pasó de 579.8 a 658.1 millones de pesos (precios constantes del 2010). El IFAI muestra el caso contrario: estuvo cerca de duplicar el presupuesto con el que contó para el mismo periodo. En cuanto al aumento porcentual anual de los OG, la gráfica 17 expone que, a partir del 2011, los recursos destinados a estos organismos disminuyeron considerablemente.

Gráfica 16: presupuesto de los OG y el IFAI (precios constantes 2010)



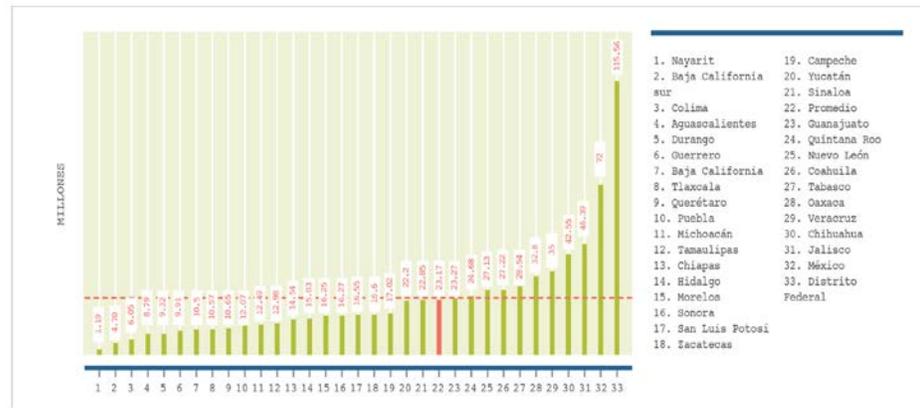
Gráfica 17: variación porcentual anual del presupuesto aprobado OG



Con respecto al presupuesto que se asigna a cada uno de los OG, existe gran variación. Como se ilustra en la gráfica 18, el presupuesto aprobado por entidad federativa en el 2013 fluctuó entre poco más de 1.2 millones (Nayarit) a los 115.5 millones de pesos (Distrito Federal). El promedio de los recursos asignados fue aproximadamente 22.9 millones. Como puede esperarse, el OG del Distrito Federal y el IFAI fueron los que contaron con

mayores recursos durante este año. El presupuesto de este último para 2013 fue de 570 millones de pesos.

Gráfica 18: presupuesto aprobado de los OG estatales 2013



Como se mencionó con anterioridad, el presupuesto que asignan los Congresos a los OG son un indicador del compromiso que tienen éstos mismos con el fortalecimiento y la consolidación de los sistemas de transparencia. Por esta razón, es relevante observar las diferencias existentes entre los recursos solicitados y los finalmente aprobados. Como es sabido, antes de que finalice el año fiscal, cada OG elabora una propuesta de presupuesto a ejercer para el año siguiente. Ésta se somete a consideración de los Congresos locales y federal. Como se muestra en la Gráfica 19, sólo en los casos de Baja California Sur, la Federación, Hidalgo, Querétaro, Quintana Roo y Sinaloa, la cantidad aprobada fue igual a la solicitada. Cabe mencionar que únicamente en dos entidades (Campeche y Guanajuato) los OG recibieron más recursos de los solicitados. En el resto de los estados los recursos asignados estuvieron por debajo de la cifra requerida. En algunos casos, como Baja California, Guerrero, Nayarit y Puebla, los recursos autorizados fueron significativamente menores a lo solicitado. La tabla 9 indica los detalles.

Gráfica 19: variaciones entre el presupuesto solicitado y el presupuesto aprobado

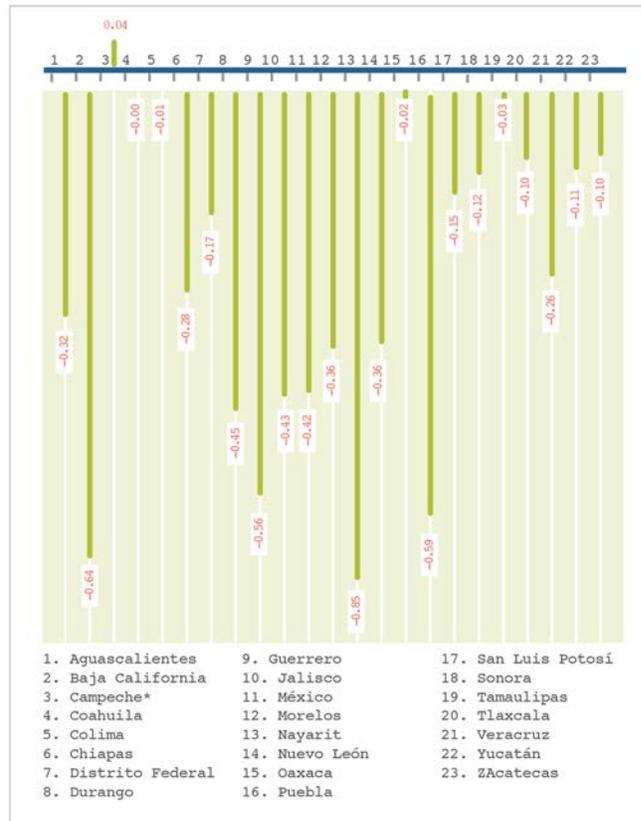
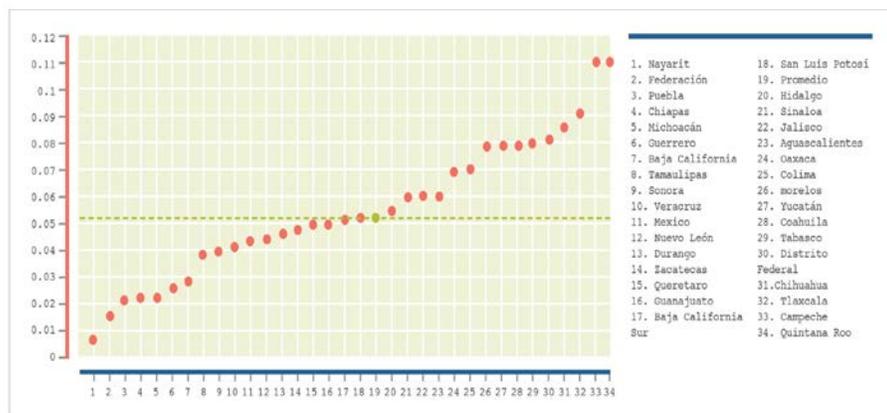


Tabla 8: presupuesto solicitado vs presupuesto aprobado

Entidad	Presupuesto solicitado por los OG	Presupuesto aprobado	Diferencia
Aguascalientes	\$ 13,000,000.00	\$ 8,796,000.00	4,204,000 -32%
Baja California	\$ 29,348,483.00	\$ 10,500,000.00	18,848,483 -64%
Baja California Sur	\$ 4,700,000.00	\$ 4,700,000.00	0
Campeche	\$ 16,445,465.00	\$ 17,027,029.00	-581,564 (-3.53%)
Chihuahua	\$ 42,557,919.50	\$ 42,557,902.00	17.53 -4.11%
Coahuila	\$ 27,493,000.00	\$ 27,224,000.00	269,000 -0.97%
Colima	\$ 6,109,583.82	\$ 6,055,883.00	53,700.82 -0.87%
Chiapas	\$ 20,325,782.60	\$ 14,548,996.50	5,776,786.07 -28.42%
Distrito Federal	\$ 139,564,322.00	\$ 115,561,917.00	24,002,405 -17.19%
Durango	\$ 16,808,937.50	\$ 9,323,606.00	7,485,331.50 -44.53%
Federación	\$ 570,079,976.00	\$ 570,079,976.00	0
Guerrero	\$ 22,335,000.00	\$ 9,910,110.00	12,424,890 -56%
Guanajuato	\$ 23,245,154.00	\$ 23,272,153.00	-26,998.99 (-1.1%)
Hidalgo	\$ 15,035,035.00	\$ 15,035,035.00	0
Jalisco	\$ 80,721,900.00	\$ 46,399,646.00	34,322,254 -42.51%
Estado de México	\$ 123,220,571.00	\$ 72,000,000.00	51,220,571 -41.56%
Michoacán	ND	\$ 12,493,573.00	ND
Morelos	\$ 25,304,774.00	\$ 16,250,000.00	9,054,774 -35.78%
Nayarit	\$ 8,033,725.00	\$ 1,191,708.60	6,842,016.40 -85.16%
Nuevo León	\$ 42,000,000.00	\$ 27,136,296.00	14,863,704 -35.38%
Oaxaca	\$ 33,357,187.20	\$ 32,801,448.00	555,739.23 -1.66%
Puebla	\$ 29,145,624.80	\$ 12,071,731.90	17,073,892.90 -58.58%
Querétaro	\$ 10,651,074.00	\$ 10,651,074.00	0
Quintana Roo	\$ 24,686,000.00	\$ 24,686,000.00	0
Sinaloa	\$ 22,854,070.00	\$ 22,854,070.00	0
San Luis Potosí	\$ 19,372,147.00	\$ 16,555,763.00	2,816,384 -14.53%
Sonora	\$ 18,512,597.00	\$ 16,274,332.00	2,238,265 -12.09%
Tabasco	\$ 28,546,577.00	\$ 28,546,577.00	0
Tamaulipas	\$ 13,363,648.00	\$ 12,987,536.00	376,112 -2.81%
Tlaxcala	\$ 11,742,000.00	\$ 10,576,995.40	1,165,004.62 -9.92%
Veracruz	\$ 47,600,000.00	\$ 35,000,000.00	12,600,000 -26.47%
Yucatán	\$ 25,069,142.00	\$ 22,200,000.00	2,869,142 -11.44%
Zacatecas	\$ 11,735,426.00	\$ 10,606,525.00	1,128,901 -9.61%

Otra manera de analizar el presupuesto asignado a los OG es compararlo con el presupuesto total de la entidad (o la federación, en el caso del IFAI) para un año fiscal (ver Gráfica 20). Se observa que en el 2013, la entidad que destinó menos recursos en relación a su presupuesto total fue Nayarit (0.007); la siguió la federación (0.014). En cambio, los presupuestos de los OG de Campeche y de Quintana Roo fueron los más altos: 0.10 y 0.011 respectivamente. En promedio, el presupuesto de los OG del país como porcentaje del presupuesto total de las entidades fue de .054.

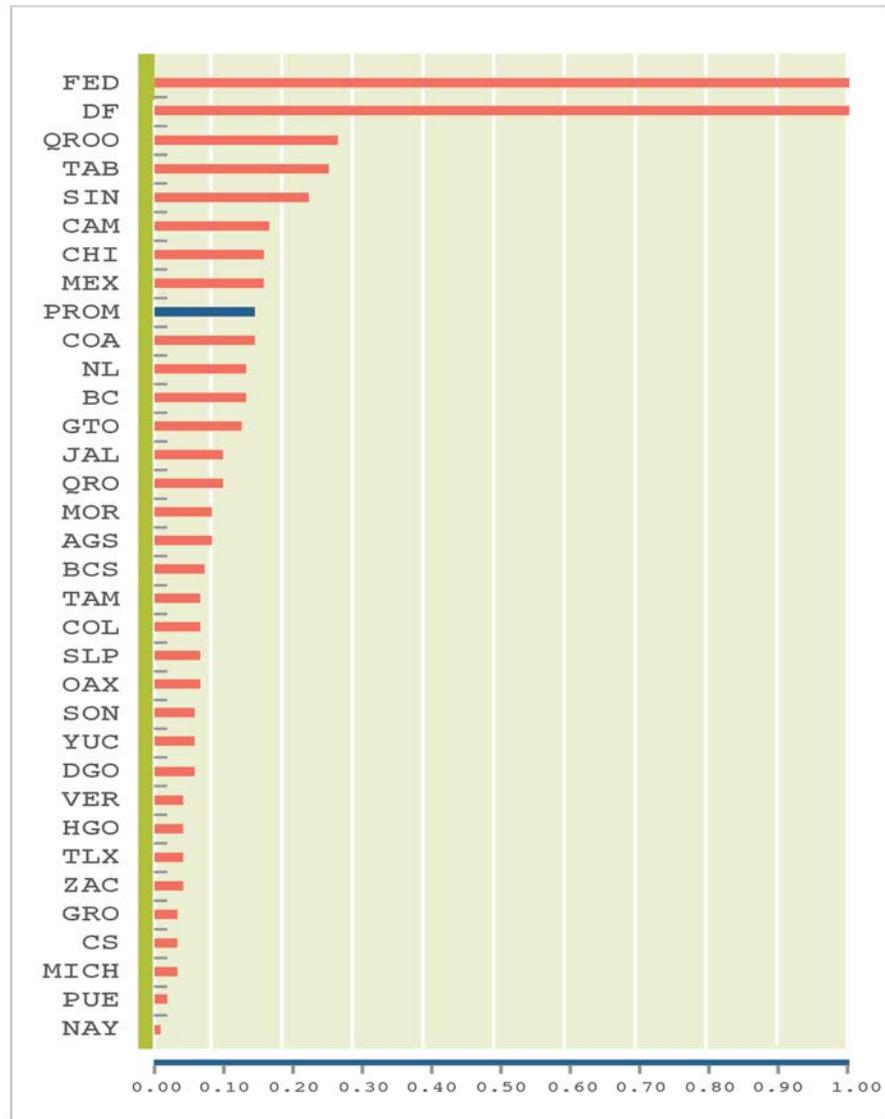
Gráfica 20: presupuesto de los OG como porcentaje del presupuesto total



Aunque examinar el presupuesto con relación al gasto público estatal ofrece una idea del compromiso de las autoridades con la política de transparencia y el acceso a la información pública, este indicador tiene limitaciones. Con él, es difícil conocer si los recursos asignados a los OG van acorde al reto que deben enfrentar para desempeñar sus funciones. Una manera de comparar la suficiencia del presupuesto es usar un ponderador. En este apartado se emplea el número mínimo de sujetos obligados, calculado de acuerdo con lo que se precisó en la sección anterior. De manera adicional, se normalizaron los datos con el Distrito Federal como base. Este cálculo permite organizar las entidades en una escala de 0 a 1 y esto, a su vez, permite comparar los presupuestos de todos los OG y examinar los recursos de estos organismos en su propio contexto.

La gráfica 21 indica que los OG de la Federación, del DF, de Quintana Roo, de Tabasco y de Sinaloa cuentan con más recursos financieros para desarrollar sus funciones. Este indicador sugiere que no existe una correspondencia entre lo establecido en la normatividad acerca del universo de sujetos obligados a quienes los OG deben supervisar y los recursos aprobados para realizar estas labores.

Gráfica 21: presupuesto de los OG ponderado por mínimo de sujetos obligados para cada entidad



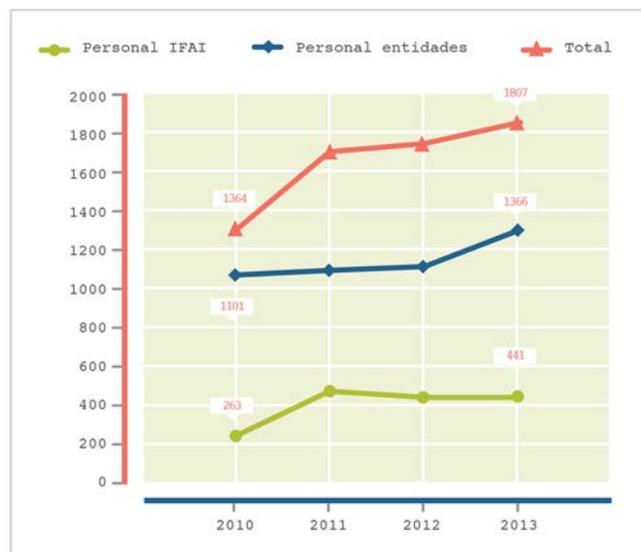
Recursos humanos

Los recursos financieros siempre son insuficientes para obtener un desempeño eficiente de los OG si no se acompañan por personal calificado que tenga la capacidad operativa para utilizarlos. Por tal motivo, la cantidad y calidad del personal es determinante para el funcionamiento de los OG y, por consecuencia, también lo es para el desempeño de los sistemas de transparencia existentes en el país. Comúnmente, se considera que el funcionamiento de los OG recae únicamente en los funcionarios de alto nivel de estos organismos (miembros del Pleno del OG y secretario

ejecutivo o equivalente) ya que éstos toman las decisiones más importantes en las materias de transparencia y de acceso a la información. Sin embargo, todo el personal opera las actividades, las atribuciones y las responsabilidades. Por esta razón, es fundamental que estas instituciones tengan el número suficiente de funcionarios para realizar las diversas tareas, y que tengan los perfiles adecuados, estén capacitados, y cuenten con conocimiento y experiencia para llevar a cabo sus obligaciones.

La gráfica 22 muestra el crecimiento del personal de todos los OG entre 2010 y 2013. Como puede apreciarse, en la gran mayoría de los estados no hubo cambios significativos. Por ejemplo, el número de trabajadores de los OG de Aguascalientes, Baja California Sur, Chiapas, Guerrero, Hidalgo y Zacatecas fue prácticamente el mismo en estos años. Por el contrario, en algunas entidades sí se observó un incremento importante (en algunos casos en más del doble): Jalisco, Sonora, el Distrito Federal y la Federación. Si se excluye al OG federal, el cual supera varias veces el número de empleados en las entidades, el promedio de funcionarios por OG en estos años fue casi 39. En cuanto al número total de personas encargadas de garantizar la transparencia y el acceso a la información pública, se observa un incremento considerable. Mientras que en 2010 el número total de funcionarios fue de 1,364, tres años más tarde llegó a 1,807. Es decir, hubo un incremento de casi 33 % (ver Gráfica 23).

Gráfica 22: personal de los OG y el IFAI 2013

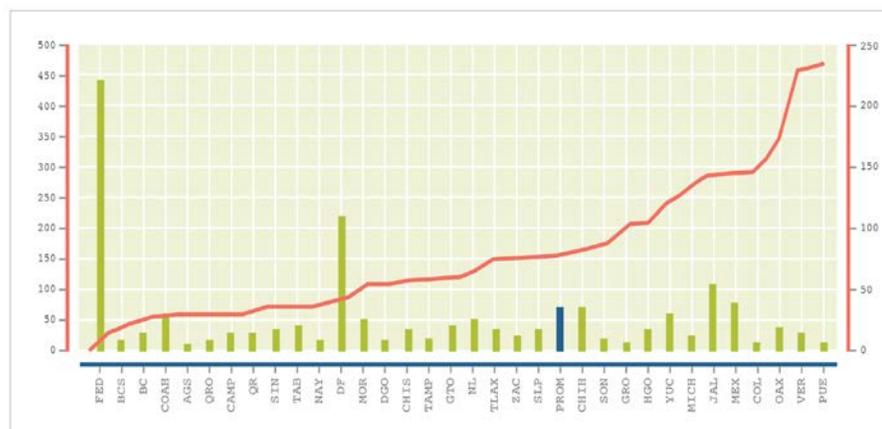


Gráfica 23: personal de los OG 2010-2013



Existe una amplia variación en el personal que labora en cada uno de los OG. La gráfica 24 evidencia cómo el número de empleados varía entre las entidades de manera significativa. Así, mientras que en el OG de Baja California laboraron únicamente 11 servidores públicos, el OG del estado de Jalisco tuvo 10 veces más (118). Esta variación no tiene una explicación obvia, pues no está correlacionada con el número mínimo de sujetos obligados o con los niveles de desarrollo. Por otra parte, se resalta que 75 % de los OG desempeñan sus funciones con menos de 50 funcionarios. El promedio de personal de los OG, sin contabilizar al personal del OG del Distrito Federal y del IFAI, fue de casi 37 trabajadores.

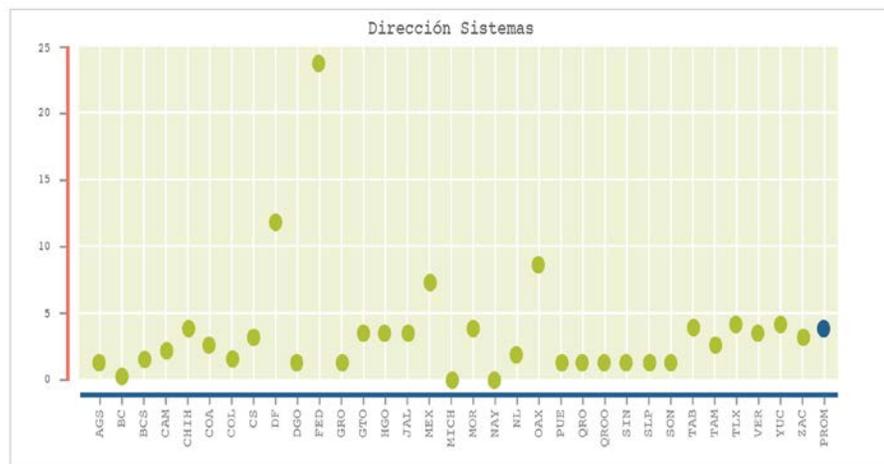
Gráfica 24: personal de los OG 2013



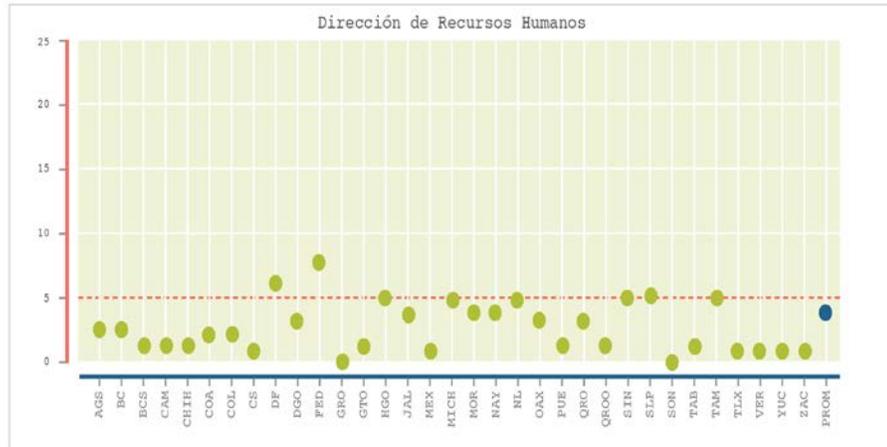
El número absoluto de funcionarios de los OG oculta cómo están distribuidos dentro de las organizaciones, y si tal asignación del personal les facilita cumplir con sus tareas sustantivas. La gráfica 25 ilustra el número de funcionarios en cuatro direcciones sustantivas de los OG en el 2013: sistemas, recursos humanos, capacitación y difusión. En promedio, la dirección a la que se asignan más trabajadores es a la de capacitación (4.72); la sigue la de sistemas (3.18); luego está difusión (2.54); y, finalmente, recursos humanos (2.21). No es una sorpresa que los OG destinen más recursos humanos a la capacitación que en otras actividades, ya que esta atribución es una de las más importantes para estos institutos. No obstante, algunos estados, como Aguascalientes, Colima, Chiapas, Guanajuato, Nayarit y Puebla, sólo dedican una o dos personas a esta función a pesar de deben capacitar un número importante de sujetos obligados.

Por otra parte, algunas entidades asignan funcionarios a capacitación de manera desproporcionada en relación con las otras direcciones. Una explicación probable de este fenómeno es la extensión geográfica de dichas entidades: es necesario más personal para territorios extensos y con población dispersa (ver Gráfica 3). Por ejemplo, Coahuila y Oaxaca tienen 14 funcionarios (cada uno) dedicados a la tarea de capacitación. Con respecto a las direcciones encargadas de difundir la importancia de la transparencia y del acceso a la información, seis estados no reportaron contar con personal dedicado a esta función. Sólo diez entidades tienen cuatro o más empleados encargados para esta actividad.

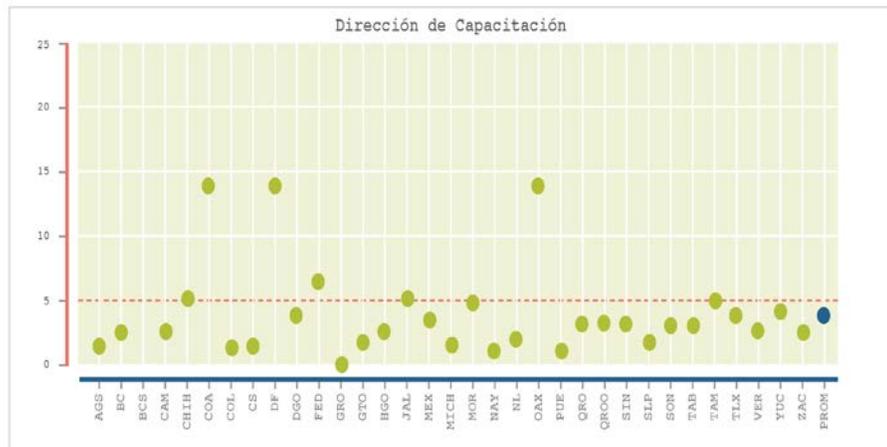
Gráfica 25 A: Sistemas



Gráfica 25 B: Recursos Humanos



Gráfica 25 C: capacitación

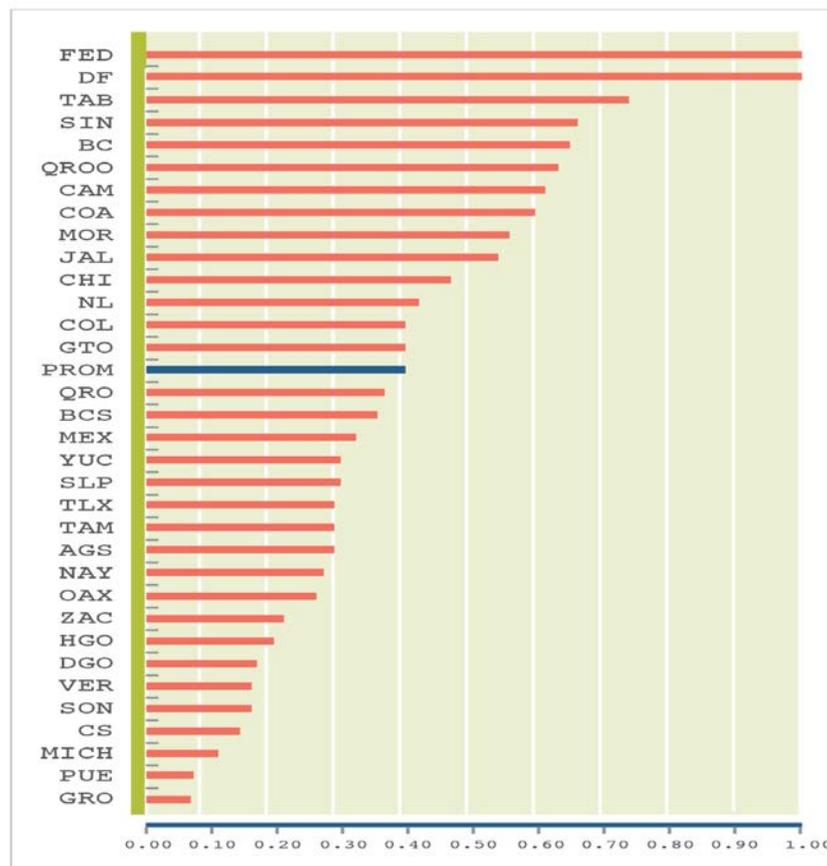


Gráfica 25 D: Difusión



A pesar de que las gráficas anteriores ofrecen una noción de las diferencias que existen en materia de recursos humanos entre los OG del país, no permiten identificar si el personal de cada organismo es el apropiado para llevar a cabo sus responsabilidades. Con el objetivo de hacer una comparación homogénea que considere el reto de cada OG en materia de transparencia y de acceso a la información, se generó un indicador que pondera el número de funcionarios entre el mínimo de sujetos obligados.¹³ El resultado de este cálculo se muestra en la gráfica 26. En contraste con el indicador ponderado de recursos financieros, en los cuales existía una gran distancia entre las entidades federativas y el DF y la Federación, en este indicador se observa que algunos estados –como Tabasco, Sinaloa, Baja California y Quintana Roo– convergen. En cambio, Durango, Veracruz, Sonora, Chiapas, Michoacán, Puebla y Guerrero son ejemplos de estados que se ubican en el extremo inferior.

Gráfica 26: Recursos humanos ponderados por mínimo de sujetos obligados



¹³ Se normalizó. La base fue la media de los recursos humanos y se descartaron los valores extremos.

Tecnologías de Información

Otro componente indispensable para la operación de los OG son las tecnologías de información. Éstas son herramientas y equipos para almacenar, procesar, organizar e integrar datos, y para hacer más eficientes los distintos procesos comprendidos en las acciones de los OG. Así, las tecnologías de información permiten el cumplimiento de los objetivos y proveen insumos para la toma de decisiones. En el caso concreto de los OG, las tecnologías de información facilitan el acceso ciudadano a la información pública. Para realizar esto, habilitan sistemas de recepción de solicitudes de información, de recursos de revisión y centros de atención telefónica. A través de estos instrumentos, los ciudadanos pueden requerir información pública con mayor facilidad. Por otra parte, los sistemas de recepción de recursos de revisión, el almacenamiento de datos en línea, la existencia de redes, entre otros instrumentos, permiten a los OG desempeñarse de mejor manera, tomar decisiones e implementar acciones en materia de transparencia y de acceso a la información pública.

Algunas de las tecnologías de información, como el sistema de recepción de solicitudes vía electrónica, se han convertido en mecanismos indispensables para garantizar la transparencia y el acceso ciudadano a la información pública. Por tal motivo, es necesario que los OG inviertan, utilicen y exploten las tecnologías de información disponibles. Asimismo, es de suma importancia que los OG vigilen que estén actualizadas y funcionando plenamente. Al igual que en el caso de los recursos humanos, la disponibilidad y el aprovechamiento de las tecnologías de información no dependen exclusivamente de las decisiones de los OG. También están sujetas a que agentes externos que provean de recursos financieros suficientes para la adquisición de estos instrumentos y de personal calificado con conocimiento técnico para operarlos. Por este motivo, a las tecnologías de información se les considera como un componente exógeno que afecta el funcionamiento de los OG.

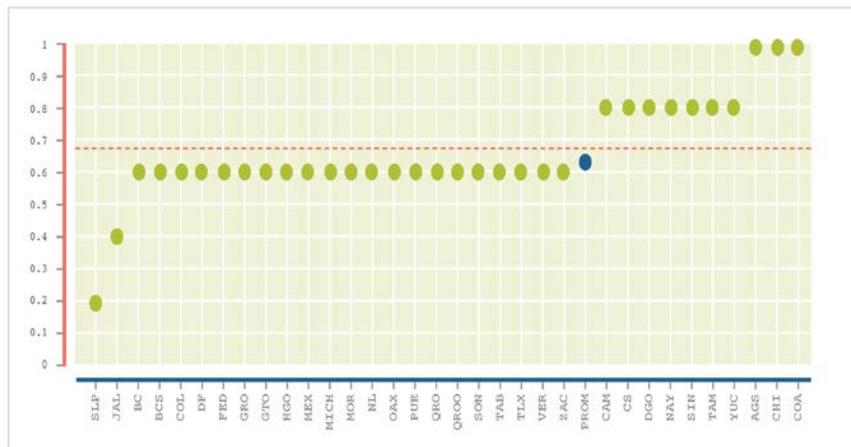
Para el análisis, se consideraron cinco tecnologías de información que son indispensables para el desempeño eficiente de los OG: sistema de recepción de solicitudes de información, sistema de recepción de recursos de revisión, red interna, almacenamiento de datos en línea (nube) y red interconectada con otras redes de información estatales o nacionales (ver Tabla 9). En promedio, los OG cuentan con 3.3 tecnologías de información: todas las entidades poseen un sistema de recepción de solicitudes (en donde influye de manera determinante el sistema INFOMEX que se considera propio). Con excepción de San Luis Potosí, todos los estados utilizan un sistema de recepción de recursos de revisión. Asimismo, la gran mayoría tiene una red interna; sólo diez estados resguardan su información en línea. Asimismo, tres entidades tienen una red interconectada con otras redes estatales o nacionales. Cabe resaltar que los OG de Aguascalientes, de Chihuahua y de Coahuila son los únicos que

cuentan con los cinco instrumentos. La gráfica 27 presenta el promedio de las tecnologías de información que cada entidad y la Federación reportaron.

Tabla 9: tecnologías de información

	Sistema de recepción de solicitudes de información	Sistema de recepción de recursos de revisión	Red Interna	Almacenamiento de datos en línea (nube)	Red interconectada con otras redes de información estatales o nacionales	Total
AGS						5
CHIH						5
COA						5
CAM						4
CS						4
DGO						4
NAY						4
SIN						4
TAM						4
YUC						4
BC						3
BCS						3
COL						3
DF						3
FED						3
GRO						3
GTO						3
HGO						3
MEX						3
MICH						3
MOR						3
NL						3
OAX						3
PUE						3
QRO						3
QROO						3
SON						3
TAB						3
TLX						3
VER						3
ZAC						3
JAL						2
SLP						1
		Si				
		No				

Gráfica 27: tecnologías de información



Acciones de los Órganos Garantes

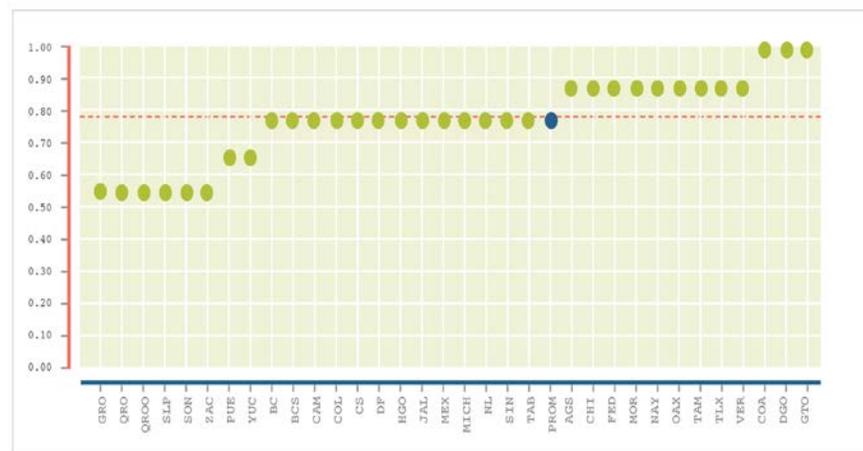
Como se estableció en apartados anteriores, los OG realizan diversas actividades sustantivas en materia de transparencia y de acceso a la información pública. En principio, contribuyen a fortalecer los sistemas de transparencia desde distintas aristas. Por ejemplo, la capacitación que realizan los OG a los sujetos obligados es de suma importancia pues, gracias ella, los funcionarios públicos de las diversas dependencias conocen la normatividad en la materia, aprenden cómo implementarla, y comprenden el valor de la transparencia y el acceso a la información pública.

Las acciones de los OG se consideran componentes exógenos, ya que están generalmente estipuladas en las leyes de transparencia y de acceso a la información de las entidades y la Federación. Por ello, los legisladores son quienes determinan en última instancia cuáles son estas actividades y su alcance. En consecuencia, los OG tienen la obligación legal de llevar a cabo estas acciones.

Por medio del cuestionario entregado a los OG, la Métrica de la Transparencia 2014 registró las nueve acciones más importantes que estos organismos realizan. Éstas se han reportado en apartados anteriores (ver Tabla 2). Aquí, se indica una perspectiva distinta de estas actividades al clasificarlas en dos categorías. En la primera, están aquellas acciones enfocadas en difundir la importancia de la transparencia y del acceso a la información pública, así como aquéllas que tienen la finalidad de orientar al ciudadano para que ejerza su derecho constitucional en la misma materia. Las actividades de difusión y la utilización del centro de atención telefónica forman parte de esta categoría. En la segunda, se encuentran las acciones que garantizan y protegen la máxima publicidad y el acceso

ciudadano a la información gubernamental: resolución de recursos de revisión; capacitación; supletoriedad de municipios en responsabilidades de transparencia; creación, aplicación y vigilancia de lineamientos en materia de archivos; gestión de sistema de revisión y de recursos de revisión; y creación y seguimiento de estadísticas. En promedio, los OG desempeñan siete de las actividades mencionadas. Tres entidades, Coahuila, Durango y Guanajuato, tienen la obligación de realizar todas las actividades mencionadas.¹⁴ En el extremo opuesto están los estados de Guerrero, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sonora, Yucatán y Zacatecas. Éstos sólo están obligados por ley a instrumentar cinco de estas acciones. La gráfica 28 presenta el promedio de estos valores.

Gráfica 28: actividades de los OG



Incidencia

Toda institución que tiene el mandato de garantizar un derecho requiere de herramientas para hacerlo valer y respetar. La inexistencia de estos mecanismos dificulta la protección de tales derechos, e impide que las instituciones cumplan con los objetivos para los cuales se crearon. Uno de los instrumentos más importantes para proteger los derechos establecidos en la Constitución son aquéllos que tienen la capacidad de incidir sobre el comportamiento de los actores o las instituciones que se desvían de lo estipulado en las leyes.

La capacidad de incidencia es de suma importancia para los OG. Mediante ésta, los organismos pueden alertar, corregir o sancionar incumplimientos o desviaciones a la normatividad por parte de los sujetos obligados. Un

¹⁴ El IFAI está legalmente facultado para llevar todas las actividades señaladas, excepto la supletoriedad de municipios en responsabilidades de transparencia. Ésta, por ser un órgano federal, no le compete.

OG que cuenta con suficientes recursos financieros y humanos, con tecnologías de información eficaces y con distintas acciones claramente definidas, pero que no tiene capacidad para hacer valer sus decisiones, tendrá un impacto limitado para garantizar la transparencia y el derecho de acceso a la información pública. A pesar que los OG son los encargados de proteger los ámbitos mencionados, sólo pueden ejecutar las facultades de incidencia definidas en las leyes. Por lo tanto, este componente también cumple con la característica exógena de los factores anteriores. Esto se debe a que estas instituciones no determinan el tipo y el número de instrumentos que poseen los OG para incidir sobre los sujetos obligados; las legislaturas correspondientes ejecutan esta labor.

Para examinar la capacidad de incidencia de los OG, se tomaron en consideración cinco elementos: la facultad de sanción (compuesta por las sanciones amonestación, apercibimiento, suspensión, multa, rescisión laboral, extrañamiento, destitución e inhabilitación), la facultad de dar vista al ministerio público para iniciar procedimientos de investigación penal, la facultad de dar vista al órgano interno de control para iniciar procedimientos disciplinarios, la facultad del órgano garante para crear precedentes para la resolución de recursos de revisión, y la facultad de regulación en materia de archivos.

En cuanto a las facultades de sanción, la tabla 10 muestra las entidades que están legalmente posibilitadas para determinar al menos un tipo de sanción. En promedio, estos OG pueden ejercer tres sanciones. Las más frecuentes son la multa, la amonestación, el apercibimiento y la suspensión. En contraste, muy pocas entidades pueden establecer sanciones severas a funcionarios de los sujetos obligados, como la inhabilitación, la destitución y la rescisión de contratos. Es preciso señalar que los OG de 13 entidades no están facultados legalmente para implementar algún tipo de sanción.

Tabla 10: tipo de sanciones

	Tabla 10. Tipo de sanciones								
	Multa	Amonestación	Apercibimiento	Suspensión	Destitución	Inhabilitación	Extrañamiento	Rescisión laboral	Total
CHIH									6
COA									5
MOR									5
AGS									4
GTO									4
MEX									4
TAB									4
GRO									3
JAL									3
NICH									3
NAY									3
SLP									3
YUC									3
ZAC									3
BC									2
COL									1
DGO									1
NL									1
SIN									1
VER									1
Total	18	12	10	8	5	4	2	1	
		Si							
		No							

Con respecto a los otros factores de incidencia considerados, la tabla 11 evidencia que la gran mayoría de los OG tienen la facultad de dar conocimiento al órgano de control para iniciar procedimientos disciplinarios a aquellos sujetos obligados que no hayan cumplido con la normatividad.¹⁵ En cuanto a la facultad de los OG para crear precedentes para la resolución de recursos de revisión, únicamente 20 estados la tienen. En otras palabras, 13 OG no generan ningún tipo de instrumento (al menos, no formalmente) que les sirva de antecedente y les facilite la resolución de las negativas de información. Por otra parte, poco menos de la mitad de las entidades pueden dar vista al ministerio público para iniciar procedimientos de investigación penal, y para regular a los sujetos obligados en materia de archivos. En términos de la comparación de facultades entre entidades, existe gran variación. Mientras que los OG de Coahuila, de Morelos, de San Luis Potosí y de Veracruz poseen todos los instrumentos de incidencia establecidos, el OG de Zacatecas no cuenta con ninguno.

¹⁵ Chihuahua, Guerrero y Jalisco omitieron responder si cuentan con esta facultad. Zacatecas no la tiene.

Tabla 11: facultades de sanción

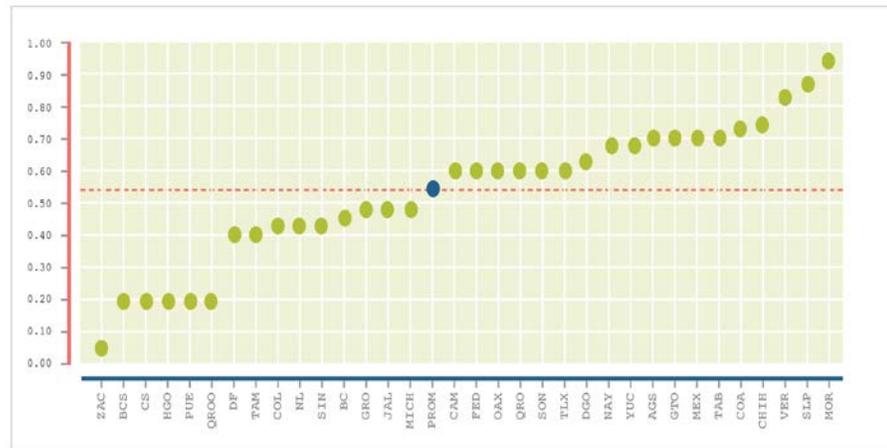
Entidad	Facultades de dar vista al órgano interno de control para iniciar procedimientos disciplinarios con base en la resolución de recursos de revisión	Órgano garante crea precedentes para la resolución de recursos de revisión	Facultades de dar vista al Ministerio Público para iniciar procedimientos de investigación penal con base en la resolución de recursos de revisión	Órgano garante cuenta con facultades de regulación en materia de archivos	Total
AGS					3
BC					2
BCS					1
CAM					3
CHIH	SD				3
COA					4
COL					2
CS					1
DF					2
DGO					3
FED					3
GRO	SD			SD	2
GTO					3
HGO					1
JAL	SD				2
MEX					3
MICH					2
MOR					4
NAY					3
NL					2
OAX					3
PUE					1
QRO					3
QROO					1
SIN					2
SLP					4
SON					3
TAB					3
TAM					2
TLX					3
VER					4
YUC					3
ZAC					0
Total	29	20	16	16	

Para calcular la capacidad de incidencia, se promediaron las cinco facultades arriba mencionadas (ver Gráfica 29).¹⁶ Como se aprecia, los OG de Morelos, San Luis Potosí y Veracruz son los que cuentan con más instrumentos para influir en el comportamiento de los sujetos obligados.

¹⁶ En el caso de la facultad de sanción, se promediaron los nueve tipos de sanciones posibles. El resultado se promedió con el resto de las facultades.

Por su parte, Quintana Roo, Puebla, Hidalgo, Chiapas, Baja California Sur y Zacatecas son las entidades con menos poder para sancionar los incumplimientos en materia de transparencia y de acceso a la información pública.¹⁷ La implicación de este resultado es que los OG de estas entidades tienen facultades débiles para vigilar el cumplimiento de la normatividad.

Gráfica 29: poder de sanción de los órganos garantes

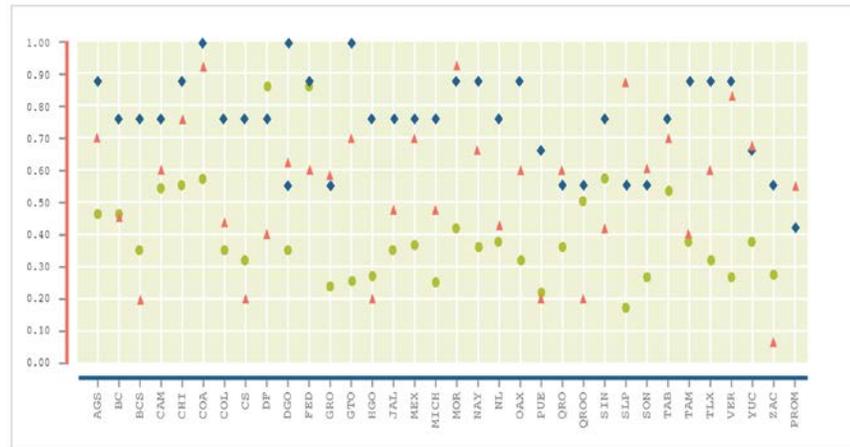


Resultado

El componente 3 se calculó como el promedio simple de los indicadores que se presentaron en este apartado. Éstos se agruparon en tres elementos: operación (presupuesto, recursos humanos y tecnologías de la información), actividades e incidencia. La gráfica 30 indica el comparativo final de cada indicador. Debe recordarse que la variable a observar es la dispersión de los valores. Es relevante que, salvo el Distrito Federal y la Federación, el indicador de operación fue relativamente bajo en todos los OG.

¹⁷ Es importante señalar que esta medición sólo revela la facultad legal de los OG para incidir en los sujetos obligados y no su desempeño real.

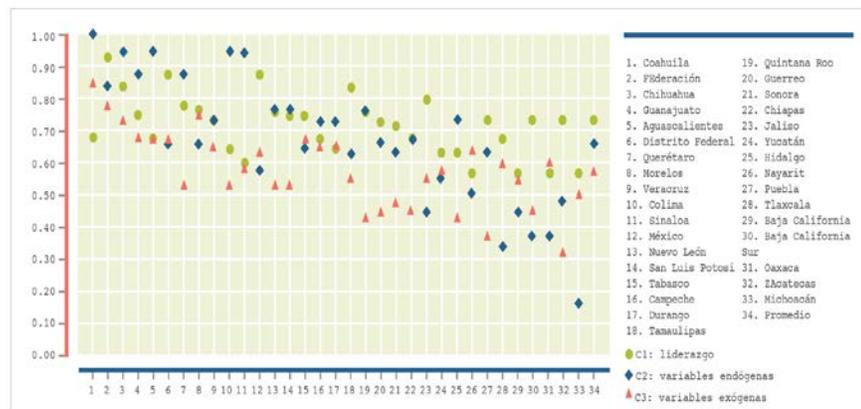
Gráfica 30: componente 3



Sub índice Capacidades Institucionales 2014

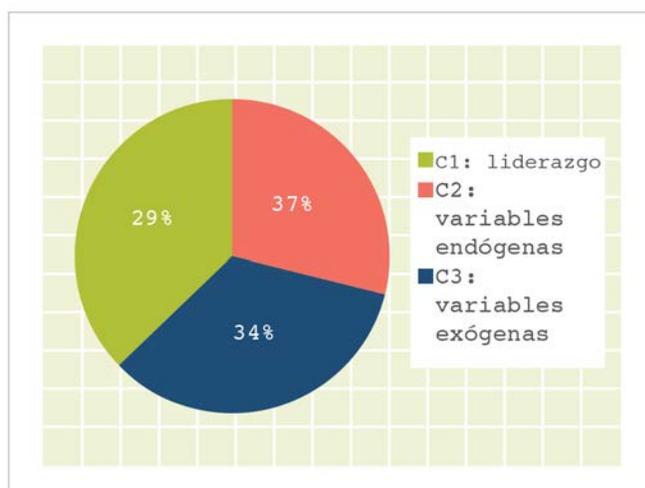
El subíndice de capacidades de los OG se calculó con el promedio de los tres indicadores (dirección, organización y operación) que conforman los tres componentes explicados en este capítulo: liderazgo, variables endógenas y variables exógenas. La gráfica 31 muestra los valores de los componentes para cada OG (se ordenan de acuerdo con el resultado final del subíndice), y deja patente la variación de estos resultados. Se puede observar claramente que el valor promedio de liderazgo es el más relevante, seguido de las variables endógenas y, finalmente, las variables exógenas.

Gráfica 31: calificación por componente



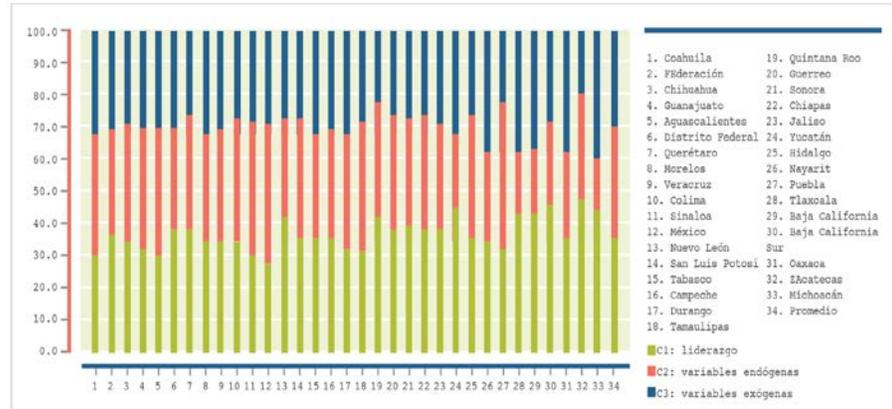
Una manera distinta de observar estos resultados es mediante el cálculo del peso relativo que cada componente tuvo en la calificación final. A nivel nacional, 37 % de la calificación final corresponde a liderazgo, 34 % a variables endógenas y 29 % a variables exógenas (ver Gráfica 32).

Gráfica 32: peso relativo de los componentes en el resultado final



La gráfica 33 presenta el peso relativo que tuvo cada uno de los componentes por entidad. El peso del componente de liderazgo es menor para Sinaloa (28 % de su calificación depende de esto). Sin embargo, este mismo es fundamental para Zacatecas, donde casi la mitad de su calificación se obtuvo en este apartado (48 %). El componente dos fue relevante para Colima, pero poco notable para Michoacán. Finalmente, el componente tres, que tuvo poca dispersión, fue importante para Michoacán y no tanto para Zacatecas.

Gráfica 33: peso relativo de los componentes en el resultado final por entidad

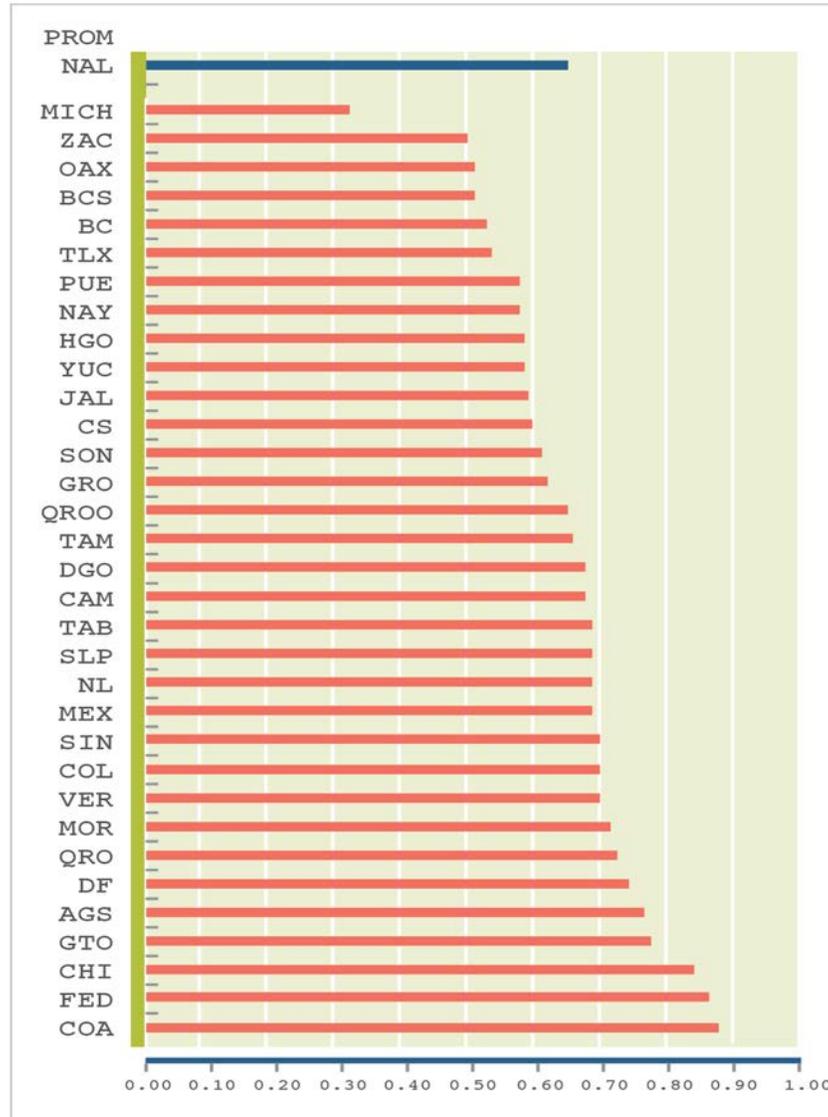


Los resultados finales del subíndice de capacidades institucionales se presentan en la tabla 12. Los resultados ordenados se encuentran en la gráfica 34: subíndice de capacidades institucionales de los órganos garantes.

Tabla 12: subíndice de capacidades institucionales de los órganos garantes

	Subíndice capacidades institucionales		Subíndice capacidades institucionales
AGS	0.77	MOR	0.72
BC	0.53	NAY	0.57
BCS	0.52	NL	0.69
CAM	0.68	OAX	0.52
CHI	0.84	PUE	0.57
COA	0.88	QRO	0.73
COL	0.7	QROO	0.65
CS	0.6	SIN	0.7
DF	0.74	SLP	0.69
DGO	0.68	SON	0.61
FED	0.85	TAB	0.69
GRO	0.62	TAM	0.66
GTO	0.78	TLX	0.54
HGO	0.58	VER	0.7
JAL	0.59	YUC	0.58
MEX	0.69	ZAC	0.5
MICH	0.42	Promedio	0.65

Gráfica 34: subíndice de capacidades institucionales de los órganos garantes



Conclusiones

Este capítulo se sustenta en la propuesta de que las capacidades institucionales de los OG derivan de la existencia de tres garantías: autonomía, suficiencia de recursos e influencia en el comportamiento de los sujetos obligados. Como se demostró en el análisis empírico, el desarrollo y la implementación de estas garantías depende de múltiples factores y algunos están fuera de la esfera de influencia de estos organismos. En consecuencia, el funcionamiento eficiente de éstos es una labor compleja que requiere de la voluntad política de agentes externos, de liderazgo, de recursos financieros, de instrumentos tecnológicos, de estructuras administrativas, de acciones, de procedimientos y de mecanismos institucionales.

Conviene resaltar siete aspectos de este estudio. Primero, en este capítulo *no* se analizan los condicionantes de la autonomía política de los OG. Esto último es una empresa que trasciende las posibilidades del estudio. Sin embargo, es importante destacar que el incremento de la competencia electoral y el aumento de la pluralidad no han sido salvaguarda de los supuestos de autonomía. Muchas voces señalan que los cambios políticos en las entidades no han derivado en instituciones (normas y organizaciones) estables y/o efectivas, y agregan que la prevalencia de actos de corrupción, de nepotismo, de opacidad y de abuso de autoridad son evidencia de que aún falta mucho para consolidar los mecanismos de control político. Así, en México, existe una situación paradójica: mientras se amplía y se reconoce *de jure* la autonomía de los OG, hay dudas legítimas sobre si esta autonomía no está restringida *de facto* por la lógica del intercambio político.

Segundo, en este capítulo se estudian las condiciones de los órganos garantes, pero no se presentan indicadores de su desempeño. Es decir, se ofrece un análisis descriptivo que permite informar a los estudios causales. El objetivo es presentar a la ciudadanía información sistematizada que permita estructurar preguntas con base en evidencia empírica: si un OG posee altas capacidades institucionales, ¿éstas corresponden a su desempeño? Si esto no es así, la respuesta se encuentra en áreas distintas a las de recursos institucionales. Por el contrario, si un OG refleja una debilidad importante en cuanto a capacidades institucionales, la pregunta a realizarse es si esta incapacidad es producto de factores endógenos o exógenos.

Tercero, los OG del país cuentan ya con autonomía y con garantías reconocidas en la normatividad; de hecho, a partir de la reforma constitucional, esta garantía de autonomía está salvaguardada en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM). No obstante, es fundamental responder a estas garantías con mecanismos efectivos de rendición de cuentas que trasciendan la presentación de

informes ante el Congreso del estado.¹⁸ Por ejemplo, en todas las entidades, se establece un mandato fijo para los comisionados. A pesar de esto, es preocupante observar casos donde los comisionados, por renuncias anticipadas, no concluyen el periodo para el cual fueron electos. Se entiende la aparición de imponderables que hacen imposible continuar en el cargo, pero se debe evitar que estas renuncias sean producto de presiones externas. Los datos indican que la remuneración que reciben los comisionados los obliga a desempeñar este cargo de tiempo completo. Así, los integrantes del pleno de los OG deben rendir cuentas de su actuar, y un principio fundamental es hacer valer y respetar el mandato que se les confirió.

Cuarto, los resultados del estudio indican que los comisionados en México cuentan con una amplia experiencia en el sector público. Esto puede ser una buena noticia, pues se trata de personas que conocen el funcionamiento de la administración pública. Con base en ese conocimiento, pueden generar lineamientos y precedentes que hagan más propicias y precisas a las acciones para consolidar un sistema efectivo de transparencia. Sin embargo, puede ser una mala noticia si esa experiencia implica el mantenimiento de vínculos de lealtad que mermen la imparcialidad que requiere su labor. Ser un órgano ciudadano implica ser impermeable a los vaivenes políticos.

Quinto, los datos señalan que, con respecto al ejercicio de 2010, existe una mejora notable en la creación de manuales de operación y de procedimientos que disminuyen la incertidumbre. El punto crucial está en responder al mandato –en ocasiones legal– de conformar un servicio profesional efectivo, pues resulta irónico institucionalizar procesos sin garantía de estabilidad y sin la profesionalización del personal que los debe implementar. El lastre del patronazgo y de la rotación que tanto daña la gestión pública en las entidades no puede reproducirse en los OG. Los organismos de control deben ser impecables en lo técnico, y meritocráticos en el reclutamiento. Sólo con acciones así se justificaría la lucha por una provisión de recursos más amplia. También eso es rendir cuentas.

Sexto, lo anterior no exime a los gobiernos estatales de proveer a los OG de recursos suficientes para hacer viable su operación. Como se mencionó en el apartado correspondiente, no es posible atraer personal calificado, ni adquirir instrumentos tecnológicos de punta, ni capacitar periódicamente a los sujetos obligados, ni realizar campañas con amplia cobertura de difusión, entre otras acciones, si el presupuesto es escaso. En otras palabras, la transparencia y el derecho al acceso ciudadano a la información pública no estarán plenamente garantizados mientras las

¹⁸ Es interesante destacar que, con excepción de Tamaulipas, todos los OG están obligados a presentar este informe.

legislaturas no destinen los recursos suficientes para que los OG cumplan con sus atribuciones y enfrenten los retos que deben superar.

Los gobiernos estatales (poder ejecutivo y poder legislativo) deben ofrecer una justificación razonada de las asignaciones presupuestarias, y establecer compromisos concretos que permitan fortalecer el sistema de transparencia. Áreas de oportunidad abundan: fortalecer la gestión de información y la administración de archivos, fortalecer a las unidades de transparencia (o equivalentes) dentro de la administración pública, implementar estrategias proactivas de difusión de información, etc. Los OG son sólo una pieza más del sistema de transparencia; son los garantes del derecho, pero no son los únicos responsables de que los ciudadanos mexicanos puedan acceder a información de interés público.

Séptimo, un punto de atención de los poderes estatales es el escaso poder de incidencia que tienen los OG sobre los sujetos obligados. Los datos señalaron que alrededor de 40 % de estos organismos no está facultado para sancionar cuando existen desviaciones a la norma. No se busca hacer de los OG instituciones de sanción, pero es importante reflexionar sobre los mecanismos de incidencia a su alcance. Así, se evitará que se propaguen los incentivos para no respetar las diversas disposiciones normativas, dado el bajo o nulo costo de infringirlas.

El país vive una importante transición en materia de derecho a la información con la reciente reforma constitucional que obliga al Congreso de la Unión a presentar una Ley General de Transparencia. En esta reforma, se especificó, además, quiénes son los sujetos obligados a proporcionar acceso a la información que generan. Se mandató la creación de un sistema nacional de transparencia y se buscó establecer mínimos sobre el alcance y la calidad de la información que debe ser pública de oficio. Si bien, la reforma también otorgó autonomía a los OG (que, de cualquier manera, casi todos ya la ostentaban), lo cierto es que impondrá desafíos insoslayables. Los poderes de gobierno de la Federación y las entidades federativas deben estar a la altura de este reto y proporcionar sustento para la ampliación del universo de acción de los OG y para las responsabilidades que recaerán sobre ellos. Del mismo modo, estos últimos tienen la obligación inaplazable de realizar ajustes en su organización interna que permitan potenciar la institucionalización de sus procesos con la profesionalización de su personal, y apuntalar la calidad de sus decisiones al asumir el compromiso de ser órganos imparciales ajenos a la influencia de intereses coyunturales. El análisis de este capítulo permite, a cada órgano garante, identificar las fortalezas y las debilidades con las que cuenta y, sobre todo, los obliga a realizar acciones concretas para solventar los puntos más frágiles.