

Diseño Institucional y Transparencia y Rendición de Cuentas. Marco de Análisis Para un Estudio Comparativo de los Institutos de Acceso a la Información de Jalisco y Nayarit

Jorge Enrique Culebro-Moreno^a, Gerardo Cambero-García^b, Perla Gómez-Gallardo^a

Resumen

El artículo sugiere un marco de análisis para el diseño institucional de los organismos encargados del acceso a la información de los estados de Jalisco y Nayarit. La construcción de este diseño se hace a partir de distintos enfoques institucionales tales como el nuevo institucionalismo Económico, Sociológico/organizacional y el Histórico/normativo. Se lleva a cabo un análisis comparativo sobre sus variables organizacionales/institucionales. El propósito es conocer la forma en la cual este diseño tiene implicaciones en sus mecanismos de transparencia y rendición de cuentas. Mediante el modelo propuesto se espera abrir la agenda de investigación sobre posibles áreas de tensión tales como el debate entre control y autonomía, así como para el fortalecimiento de los gobiernos locales y capacidad institucional para construir mejores prácticas democráticas en un gobierno abierto en torno a la construcción de un espacio de transparencia y rendición de cuentas de los institutos de acceso a la información.

Palabras clave: Diseño institucional, análisis comparativo, transparencia y rendición de cuentas.

Abstract

The article suggests a framework of analysis for the institutional design of agencies access to information from the states of Jalisco and Nayarit. The construction of this design is made from various institutional approaches such as new economic institutionalism, Sociological/Organizational and Historical/Normative. It performs a comparative analysis of their organizational/institutional variables. The purpose is to know the way in which this design has implications for the mechanisms of transparency and accountability. The results expected hope to highlight areas of possible tension for example between control and autonomy; this will open research with the agenda for strengthening local governments and institutional capacity and to build better democratic practices that create a space for transparency and accountability of institutes access to government information.

Keywords: Institutional design, benchmarking, transparency, accountability.

Introducción

El propósito del artículo es proponer un marco de análisis para el diseño institucional de los organismos encargados del acceso a la información de los estados de Jalisco y Nayarit orientado a conocer la forma en la cual este diseño puede llegar a tener implicaciones en sus mecanismos de transparencia, rendición de cuentas, y regulación. Para el estudio de estas tres dimensiones se empleará una combinación de los diferentes enfoques del análisis institucional. Desde una perspectiva instrumental

más cercana al nuevo institucionalismo económico, nos interesa analizar el papel de los incentivos y los problemas de información en el funcionamiento de los institutos; a partir del nuevo institucionalismo histórico y normativo se explorará el contexto institucional dentro del cual operan y la trayectoria de la dependencia de estos; mientras que el nuevo institucionalismo sociológico ayudará a comprender los procesos de isomorfismo y el papel de la reglas cognitivas y regulativas

^a Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Cuajimalpa, Departamento de Estudios Institucionales, Avenida Vasco de Quiroga 4871, piso 6, Col. Santa Fe Cuajimalpa, Delegación Cuajimalpa, C.P. 05300; México, D.F.

^b Universidad Autónoma de Nayarit, Programa de Ciencia Política, Ciudad de la Cultura "Amado Nervo", C.P. 63155; Tepic, Nayarit.

Correspondencia: Jorge Enrique Culebro-Moreno
Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Cuajimalpa.
Correo electrónico: jcmoreno@correo.cua.uam.mx

en el diseño de los institutos. Se espera que con el modelo propuesto se abran nuevas agendas de investigación y se estudie la posible tensión entre la autonomía necesaria para que funcionen correctamente y el control para sus procesos de rendición de cuentas, así como la expertise y legitimidad de sus decisiones. Además, se pretende que a futuro este modelo pueda ser replicados en otros institutos para el fortalecimiento de los gobiernos locales y capacidad institucional para construir mejores prácticas democráticas en un gobierno abierto en torno a la construcción de un espacio de transparencia y rendición de cuentas de los institutos de acceso a la información de las entidades federativas.

El orden de este trabajo es el siguiente: en primer lugar se delimitan las principales variables que se tomarán en cuenta para el análisis de los institutos de información. En la segunda parte se señalan algunas consideraciones en torno a los conceptos de transparencia y rendición de cuentas con el fin de contextualizar su discusión y análisis posterior. Como tercer punto se presentan los casos de los institutos de acceso a la información de Jalisco y Nayarit, a partir de su diseño institucional. Por último, se construye un modelo de análisis y se hacen algunas recomendaciones.

Enfoques teórico-metodológicos para el diseño institucional

En las últimas décadas la teoría institucional ha tomado un papel relevante para el estudio de los fenómenos sociales y políticos, y en el caso particular de la administración pública son cada vez más los trabajos y estudios de carácter empírico

que se han hecho a partir de las características de la evolución y diseño institucional de los diferentes órganos reguladores (Larrañaga y Culebro, 2013; Culebro y González, 2013). Desde el ámbito de los movimientos mundiales de transformación institucional tales como la Nueva Gestión Pública y sus reformas posteriores como el Post-NPM (Ling, 2002) y el enfoque integrador del gobierno (Christensen y Laegreid, 2007), las discusiones en torno a la aplicabilidad e importancia para el análisis institucional de estos procesos de modernización parecieran estar resueltas, aunque el enfoque particular puede variar en cuanto al tipo de variable y la forma de explicar muchas de sus consecuencias. A continuación se señalan algunas características de los más importantes enfoques.

a. Nuevo institucionalismo económico.

El Nuevo Institucionalismo Económico (NIE) ha sido una de las perspectivas institucionales que más se han empleado para el análisis del desempeño y funcionamiento de los órganos reguladores, ya sea por sus raíces económicas para explicar fenómenos como la teoría de la captura, por el uso de un discurso centrado en los incentivos, o bien por los orígenes mismos de la teoría de la regulación. En gran parte, su riqueza conceptual y empírica para el estudio de la regulación y sus organismos, toma como antecedentes teorías que tratan de explicar la relación principal/agente, costos de transacción y la solución de problemas de asimetrías de la información.

La premisa de la cual parte este enfoque, es que es posible la manipulación de algunos parámetros organizacionales sobre todo de carácter

Cuadro 1. Variables institucionales.

| NI | Variables |
|----------------------------|---|
| Económico | Estructura formal del proceso de decisión. Naturaleza legal. |
| Sociológico/organizacional | Comunidades epistémicas. Campos institucionales. Estructura informal. |
| Histórico / normativo | Contexto institucional. Tradiciones histórico-administrativas. |

Elaboración propia.

formal, para inducir el comportamiento de los miembros de la organización y de los regulados para alcanzar ciertas metas y objetivos definidos previamente por la organización (Hogdson, 2006; North et al 1999; Williamson, 2006). Por ello, para este enfoque resulta importante poner atención a la estructura formal y al marco institucional/legal dentro del cual funcionan las organizaciones y en consecuencia los institutos de acceso a la información. De esta manera, algunas de las variables que resaltan a partir de este enfoque se relacionan con la naturaleza legal y estructura formal de la toma de decisiones al interior de las organizaciones así como el grado de autonomía e independencia formal ya sea administrativa o legal.

b. Nuevo institucionalismo sociológico / organizacional.

A diferencia del NIE, este enfoque dirige su atención hacia las estructuras informales de las organizaciones y los procesos de institucionalización a partir de diversos mecanismos de difusión institucionales como el llamado isomorfismo, en donde las organizaciones se vuelven más similares. Estos procesos pueden adoptar diversas formas, ya sean normativos, en el que las profesiones y las comunidades epistémicas pueden jugar un papel importante; coercitivos, derivado de las presiones externas tales como las regulaciones o por distribución de los recursos, o bien mimético, en el que se busca imitar modelos exitosos (Dimaggio y Powell, 1992). En todos ellos existe la intención de reducir la incertidumbre y el resultado es un campo institucional con estructuras cada vez más convergentes, productos o servicios similares. En este sentido, se pone atención en el papel que juegan las reglas formales, así como a la forma en la cual las representaciones simbólicas que hacen los actores respecto de la organización (Selsznick, 1957, Meyer, 2007).

c. Nuevo institucionalismo histórico / normativo

En gran medida el institucionalismo histórico/normativo parte de la premisa de que las organizaciones como pueden ser los institutos de acceso a la información no funcionan de manera aislada sino que operan en un ambiente institucional a través del cual genera una relación transformacional en donde tanto las organizaciones como

el ambiente se transforman mutuamente. Para el histórico, los cambios y transformaciones son el producto de una evolución y desarrollo histórico de las instituciones conocidas como una trayectoria de la dependencia (*path dependence*), lo cual explica las dificultades inherentes para su transformación.

Por otro lado, el institucionalismo de tipo normativo explica muchos de los fenómenos políticos y sociales a la luz de una llamada lógica de lo apropiado en donde la interpretación que hacen los actores de la situación y de las normas adheridas a estas son la base para sus acciones (Hall y Talyor, 1996, March y Olsen, 2005, Thelen, 1999). Por ello, desde esta perspectiva resulta de gran utilidad poner atención al desarrollo de las estructuras político administrativas de las organizaciones y al contexto institucional en el que funcionan para conocer entre otras cosas sus procesos de adaptación y aprendizaje.

Transparencia y rendición de cuentas

La transparencia y la rendición de cuentas parten de lo que se conoce como el derecho a la información, es decir, aquel en que toda persona tiene el derecho para atraerse información, informar y ser informada (Villanueva, 2000). Dentro del derecho de atraerse información se encuentra el Derecho de Acceso a la Información Pública que es el derecho de toda persona para acceder a datos, registros y todo tipo de información en poder de entidades públicas y empresas privadas que ejercen gasto público y/o cumplen funciones de autoridad, respetando las excepciones taxativas que establezca la ley de una sociedad democrática. Marcela Basterra sostiene que el Derecho de Acceso a la Información Pública tiene una doble función: individual y colectiva. Se ejerce como derecho individual cuando una persona solicita información o datos sobre sí misma, de una base de datos o registros de cualquier dependencia estatal; y, para hacerlo efectivo se recurre a la garantía de hábeas data. (Basterra, 2006). En los demás casos, se ejerce como derecho colectivo, pues el bien requerido es colectivo: *la información estatal*.

Una de las piezas torales para la eficacia del ejercicio de este derecho reside en la existencia de los llamados órganos garantes del acceso a la información, en la exposición de motivos de la reforma constitucional de 2007 se precisaron

los elementos que les permiten una naturaleza jurídica acorde a sus objetivos, por ejemplo la fracción IV dispone también el establecimiento de procedimientos de revisión expeditos que se sustanciarán ante órganos u organismos especializados e imparciales que gocen de autonomía operativa, presupuestaria y de decisión.

Las experiencias nacional e internacional en materia de acceso a la información muestran que existen múltiples razones por las cuales un sujeto obligado puede negar el acceso a la información solicitada, o bien la modificación de registros con datos personales. Aunque existen varios modelos para lograrlo en otras partes del mundo, si nos atenemos a la experiencia mexicana y sus resultados de los últimos años, puede afirmarse que resulta absolutamente crucial la existencia de organismos especializados en la materia y cuyas resoluciones sean vinculantes para los sujetos obligados.

Estos órganos u organismos deben de reunir ciertas características. Una primera es la especialización, que garantiza que los tomadores de decisiones tendrán el conocimiento especializado necesario para valorar adecuadamente los casos que se presenten. El segundo elemento, no menos importante, es la imparcialidad, que busca asegurar que tanto en la integración como en la operación, los órganos u organismos no responderán a consignas directas o indirectas de los órganos de autoridad y que actuarán de manera profesional y objetiva.

Dos aspectos fundamentales en cuanto a las características que deben tener los órganos tales como la especialización y la imparcialidad. La especialización y sobre todo la imparcialidad se logrará a través de tres tipos de autonomía: la operativa, la de gestión presupuestaria y la de decisión, que se definen en el párrafo anterior. En este sentido, la Constitución otorga a las legislaturas una flexibilidad suficiente para que creen un diseño institucional que puede adoptar diversas modalidades, sea a través de la creación de organismos autónomos que tengan competencia sobre todos los poderes y autoridades (situación que ya existe en algunas entidades federativas), o bien dejar que algunos de los poderes en la Federación creen sus propios órganos para sustanciar los recursos de revisión. La condición crucial es que estos órganos u organismos reúnan las características señaladas en la iniciativa: especialización, imparcialidad y autonomía operativa, de gestión presupuestal y de decisión.

La imparcialidad se convierte en el preámbulo necesario para la legitimidad del órgano u organismo de transparencia, de ahí que en el dictamen se señale que un elemento necesario para lograr la referida imparcialidad dependerá de la forma en que se lleve el procedimiento de selección de los integrantes del mismo que deberá ser abierto y transparente. Imparcialidad también en su funcionamiento, a través del compromiso inequívoco con la apertura de las acciones gubernamentales y de la aplicación constante del principio de máxima publicidad en la resolución de diferendos. En todo caso, la objetividad en su trabajo, la autonomía de sus decisiones y la aplicación constante de los principios de apertura, han de configurar la acción de las instancias que se crearán al amparo del artículo sexto. Se relaciona la imparcialidad con el principio de máxima apertura lo cual será un factor de interpretación importante en caso de conflicto.

Casos de estudios

a. El Instituto de Transparencia y el Acceso a la Información Pública del Estado de Nayarit (ITAI)

Origen y desarrollo histórico

El Instituto de Transparencia y el Acceso a la Información Pública del Estado de Nayarit (ITAI), es un organismo público dotado de autonomía operativa, de gestión y decisión, con personalidad jurídica y patrimonio propios, en los términos de acuerdo a la Ley y con la participación de la sociedad, creado el 01 de enero de 2008 a partir de las reformas a la Constitución Política del Estado de Nayarit el 14 de noviembre del 2007. A partir de la entrada en vigor de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Nayarit, publicada en el Periódico Oficial, con fecha 22 de diciembre de 2007, los entes públicos estatales y municipales tienen la obligación de atender las solicitudes de información de la población que lo requiera. La fecha de inicio del ejercicio del derecho de acceso a la información en Nayarit es el primero de enero del 2005 con la Ley de transparencia ya abrogada.

El 18 de febrero de 2013 se eligió en el Congreso del Estado de Nayarit a quien es el actual Presidente del Instituto por un periodo de 5 años contados a partir del 25 de febrero del 2013 al 24 de febrero del 2018. El 22 de diciembre del 2007 se

publica la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Nayarit (LTAIPEN) que rige el funcionamiento del Instituto actualmente y que ha sufrido algunas modificaciones y correcciones que se mencionan a continuación.

Las primeras modificaciones a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Nayarit (LTAIPEN) publicadas el 28 de enero del 2008 en el Periódico Oficial son correcciones a los artículos 4°, 7°, 8°, 13° y los transitorios en sus artículos 5°, 6° y 7°.

El 29 de mayo del 2013 se publicaron las primeras reformas a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Nayarit. Se reformaron los artículos 5°, 33°, 56 y se adicionan los artículo 88 bis y 88 ter. En los que se modifican son pequeños cambios pero importantes para mejorar las funciones del Instituto.

Se realizaron otras reformas a la LTAIPEN en 2012 que se publicaron el 31 de marzo del 2012. Son reformas en mayor escala que las anteriores, realizadas ya con el gobernador que está actualmente en funciones. Para el caso del artículo 2° numeral 18, la modificación se refiere a qué se entenderá como Unidad de Enlace. Un área administrativa importante para el cumplimiento de las funciones del Instituto y que tiene que ver con ser la parte de la estructura orgánica de los entes públicos obligados y ser la encargada del despacho de los asuntos relacionados con la LTAIPEN¹. En el artículos 8° numeral 9, se obliga a los sujetos obligados en materia de transparencia y acceso a la información a "incluir en su estructura orgánica a la Unidad de Enlace" y tiene que designar a su titular, también tiene que constituirse igualmente el Comité de Información de dicho sujeto obligado.

En el artículo 32, agregan que "En la esfera de competencia del Poder Ejecutivo podrá existir una coordinación general de enlaces en materia de transparencia y acceso a la información pública, que vigile, supervise, uniforme criterios, brinde asesoría y capacitación y lleve el control de las solicitudes y respuestas que se otorguen"².

La otra modificación importante de la Ley repercute en la organización del Instituto y tiene que ver que en lugar de tener coordinador de administración,

se forma una dirección de administración. Hay que mencionar que aunque en la Ley³ se habla de una dirección de vinculación y capacitación, en el organigrama formal del Instituto no se habla de un área específica para capacitación.

En cuanto a la adición de artículos, los más representativos para fines de facilitar el acceso a la información son el 74 bis, que menciona que "después de que se haya admitido un recurso de revisión y hasta en tanto no haya sido emitida la resolución correspondiente, es admisible su ampliación", el 85 bis, especifica sobre si la resolución no queda cumplida, o no se ve que esté en vías de cumplimiento, el Instituto, de oficio o a petición de parte, impondrá las sanciones correspondientes, previstas en esta Ley y requerirá su cumplimiento inmediato.

El Instituto tiene la facultad además de solicitar al titular del ente gubernamental a quien se encuentre subordinado algún responsable de enlace en temas de transparencia, de que se comine al servidor público responsable para que dé cumplimiento a la resolución y demás determinaciones del Instituto. Además, los artículos 101 bis, 101 ter y 101; tratan de las sanciones económicas a los entes obligados que no presenten informes estipulados en los plazos establecidos, o declare inexistencia de información bajo ciertas circunstancias.

Estructura organizacional y mecanismos de decisión y de gobierno.

En el artículo 38°, la LTAIPEN, menciona que es un organismo público dotado de autonomía operativa, de gestión y decisión, con personalidad jurídica y patrimonio propio, en los términos de esta ley y con la participación de la sociedad.

El Instituto se integra por: un Consejo Consultivo, integrado a su vez por seis miembros; un Presidente, un Secretario Ejecutivo (en este caso mujer), por dos empresarios designados por el Consejo Empresarial de Nayarit, dentro de ellos una mujer, ambos como consejeros; un Notario Público designado por el Colegio de Notarios Públicos del Estado; y un abogado (actualmente mujer) designado por las agrupaciones de abogados legalmente constituidas.

¹Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Nayarit (LTAIPEN)

²Art. 32° de la LTAIPEN.

³Ver Art. 39 de la ley del ITAI.

El Presidente del Consejo y el Secretario Ejecutivo del mismo, lo serán el Presidente y el Secretario Ejecutivo del Instituto, los miembros del Consejo duran en su cargo cinco años, tienen que ser acreditados por las propias agrupaciones, ante el Presidente del Instituto, se desempeñan con el carácter de honorarios y sólo recibirán los recursos necesarios que sirvan al ejercicio de sus funciones, sin que puedan tener cargo o comisión dentro del servicio público.

Las atribuciones del Consejo son: promover y difundir la cultura de transparencia y acceso a la información pública, establecer las políticas de creación, clasificación, tratamiento, conservación y resguardo de la información contenida en los archivos públicos e históricos, entre otras. Además del Consejo Consultivo, el Instituto se integra por un Presidente, un Secretario Ejecutivo (ambos miembros del Consejo Consultivo), por un Director de Vinculación, Directora de Administración, la Unidad de Monitoreo de portales de transparencia, Actuario y demás empleados necesarios para el cumplimiento de sus atribuciones, conforme al presupuesto. El Presidente que tiene la dirección y la representación legal del Instituto, es designado por el Congreso mediante el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes, dura en su encargo un período de cinco años.

El Consejo sesiona cuando menos cada tres meses sobre temas que tienen que ver sobre promoción, difusión, capacitación, elaboración de guías, dictar medidas para orientar y auxiliar a las personas para ejercer los derechos de acceso a la información y protección de datos personales, establecer las políticas de creación, clasificación, tratamiento, conservación y resguardo de la información contenida en todos y cada uno de los archivos públicos e históricos, celebrar sesiones públicas, aprobar el plan de trabajo del Instituto, aprobar los lineamientos para la selección, permanencia y promoción del personal del Instituto, aprobar el anteproyecto de presupuesto de egresos del Instituto, aprobar el plan anual de capacitación del personal adscrito al Instituto, publicar los resultados de la evaluación realizada a los sujetos obligados, con base en la información publicada en sus sitios de Internet, recibir el informe por

escrito que anualmente presente el presidente del Instituto y evaluar los resultados obtenidos, entre otros⁴.

En cuanto al Consejo del Instituto, éste sesiona por convocatoria ordinaria o extraordinaria, se da el debate de temas por rondas hasta discutir suficientemente un tema para someterlo a votación del consejo. Las votaciones son económicas cuando el Consejo así lo determine, también podrán ser nominales. Se toman decisiones por mayoría. Si hubiera empate el voto de calidad del presidente decidirá la votación⁵. Al interior de cada ente público obligado se forma un comité de información que toma decisiones por unanimidad o mayoría de votos sobre temas que tienen que ver con "la organización y clasificación de la información pública"⁶.

Mecanismos de transparencia y rendición de cuentas

En general el Instituto tiene atribuciones en materia de acceso a la información pública, en materia de protección de datos personales, en materia normativa, en materia de administración y gobierno interno. La función principal del ITAI es garantizar el acceso de la sociedad a la información que se genera con recursos públicos, para lo cual vigila que todos los entes obligados por la Ley faciliten la información a la sociedad. También vigila el cumplimiento de que publiquen toda su información a través de los medios que tenga a su alcance como la Web, gacetas o folletos.

Si bien la LTAIPEN obliga a los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como a los organismos constitucionales autónomos a cumplir responsabilidades en relación con el acceso a la información, el ITAI tiene facultades para vigilar su cumplimiento y resolver sobre negativas únicamente respecto de los entes públicos estatales y municipales establecidos en la ley como sujetos a los cuales les aplica la ley. Conforme a la misma Ley, tanto los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, como los organismos constitucionales autónomos, deben expedir sus propios reglamentos en materia de transparencia.

⁴Atribuciones del Consejo del ITAI, consultada en Internet. <http://www.itainayarit.org/index.php/itai-nayarit/atribuciones-del-consejo-del-itai-main> consultado el 3 de septiembre 2013

⁵Diferentes artículos del Reglamento para el funcionamiento de Sesiones del Consejo del ITAI Nayarit.

⁶ Art. 35 de la Ley del ITAI.

Para cumplir con su función, el ITAI se apoya en Unidades de Enlace que son el vínculo entre los sujetos obligados y los solicitantes. Estas Unidades se integran por un titular y los funcionarios que designe el titular del ente público. Las personas que requieran información la presentan ante la Unidad de Enlace, que puede ser sobre cualquier actividad que lleven a cabo institucionalmente, excepto aquella información que clasifiquen como reservada o confidencial. La información solicitada se tiene que entregar antes de los 15 días a partir de la solicitud, pudiendo extenderse hasta por 10 días más si se requiere reunir esa información.

Para el recurso de revisión, en el caso de solicitud de información dice la Ley "podrá interponerse de manera directa o por algún medio o sistema electrónico ante el Instituto"⁷. Admitido el recurso, el Instituto forma un expediente y emplazará a las partes para que se produzca contestación y argumentos. El instituto emite la resolución debidamente fundamentada y motivada, en no más de sesenta días hábiles.

b. El Instituto de Transparencia e Información Pública de Jalisco (ITEI)

Orígenes y desarrollo histórico

El ITEI es un organismo público autónomo, que se ha transformado desde su formación. La primera ley de transparencia de Jalisco entró en vigor en 2002. La segunda entró en vigor en 2005 y se creó el Instituto de Transparencia e Información Pública. La tercera se aprobó en diciembre de 2011 y entró en vigor en abril de 2012, se cambió el nombre por Ley de Información. La cuarta Ley se aprobó el 19 de julio de 2013 y entrará en vigor el 09 de agosto de 2013, es decir, la Ley de Información tuvo vigencia de 16 meses.

La ley de transparencia aprobada el 19 de julio de 2013 se denomina Ley de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios y entró en vigor el 09 de agosto una vez publicada por el gobernador de Jalisco. Esta Ley entre otras cosas "elimina las sanciones penales en contra de quienes divulguen información considerada reservada o

confidencial, siendo solamente sanciones administrativas si se inconforma la persona afectada"⁸.

La Ley estipula la creación de un Consejo Consultivo, que tiene facultad de proponer a los perfiles para ocupar los cargos de consejeros del ITEI, aunque la última palabra la tenga el Pleno del Congreso. Crea la figura rotativa del Presidente del ITEI cada año, pero a partir del 2018, estipula que los partidos son sujetos obligados y termina con ambigüedades en los alcances del Instituto Electoral en la publicación de la información de los partidos. Se eliminan las sanciones penales para quienes den a conocer información pública, ahora serán faltas administrativas. Entre los requisitos que se establecen para ser consejero del ITEI está que no deben haber sido titulares de unidades de transparencia y deberán presentar al menos dos cartas de recomendación para contender por el cargo.

La Ley fija como sujetos obligados al Poder Legislativo del Estado de Jalisco, el Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco, el Poder Judicial del Estado de Jalisco, los organismos públicos descentralizados estatales y municipales, las empresas de participación estatal y municipal, los fideicomisos públicos estatales y municipales, las universidades públicas con autonomía, los órganos jurisdiccionales dependientes del Poder Ejecutivo, el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado, la Comisión Estatal de Derechos Humanos, el Instituto, los ayuntamientos, los partidos políticos y las agrupaciones políticas nacionales, acreditados en el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado, los demás órganos y entes públicos que generen, posean o administren información pública, y las personas físicas o jurídicas privadas que recauden, reciban, administren o apliquen recursos públicos estatales o municipales, sólo respecto de la información pública relativa a dichos recursos.

La organización del Instituto de manera formal expresada en su organigrama ha cambiado. En el 2005 presentaba un organigrama con el Consejo en la parte superior, hacia abajo en la línea al presidente y luego el Secretario Ejecutivo (SE), de donde se desprendían dos direcciones y una coordinación. En el 2006, 2007 y 2008, tenía mucha

⁷Art. 65 de la Ley del ITAI.

⁸El Informador, consultado el 08/agosto/2013. En internet <http://www.informador.com.mx/jalisco/2013/477265/6/ejecutivo-publica-nueva-ley-de-transparencia.htm>

similitud la organización. En el ápice de la organización se encuentra el Presidente del Consejo y hacia los lados de este los consejeros, hacia abajo el SE y más abajo tres direcciones (Dirección Jurídica, Dirección de Evaluación Interinstitucional y Gestión Administrativa y Dirección de Difusión, Capacitación y Vinculación).

En 2009 aparecen áreas de apoyo para el SE y para el Consejo. El Consejo en línea media tiene al SE y abajo existen tres direcciones (Dirección Jurídica, Dirección de Evaluación Interinstitucional y Gestión Administrativa y Dirección de Difusión, Capacitación y Vinculación). Hubo otro cambio en el 2013, el Consejo está en línea directa con Direcciones y de apoyo tiene a la secretaría ejecutiva, contraloría y secretario relator. Esquema que cambió posteriormente para dejar en línea media a la Secretaría Ejecutiva y hacia abajo ya las direcciones.

Estructura organizacional y mecanismos de decisión y de gobierno

La Constitución del Estado de Jalisco en su artículo 9º regula los derechos a la información pública, la transparencia, la participación ciudadana en la toma de decisiones públicas, la información veraz y oportuna, la protección de información confidencial de las personas y la promoción de la cultura de transparencia, y que para la resolución de conflictos en el ejercicio de este derecho se realizaran a través del Instituto de Transparencia e Información Pública de Jalisco.

El mismo artículo establece que el "Instituto es un órgano público autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio", que en su conformación contará con un Consejo con un Presidente y dos consejeros titulares y con los suplentes respectivos. El nombramiento de los miembros del Consejo se realiza por votación de al menos dos terceras partes de los integrantes del Congreso del Estado, o por insaculación, conforme a los requisitos y procedimientos que establezca la ley.

También establece el artículo 9º que el Instituto tiene atribuciones específicas que la Ley le otorgue y que entre otras cosas, sus resoluciones son definitivas e inatacables, vinculantes y que tienen que ser cumplidas por los Poderes, entidades y

dependencias públicas del Estado, Ayuntamientos y por todo organismo, público o privado, que reciba, administre o aplique recursos públicos estatales o municipales.

En su artículo 92º define a los miembros del Instituto como "servidores públicos" con sus implicaciones. El ITEI de Jalisco tiene una estructura piramidal, donde el ápice de la organización es el Consejo, que tiene línea directa hacia abajo a la Secretaría Ejecutiva y este a su vez hacia abajo tiene cinco Direcciones y un Centro Educativo y de Capacitación, cada uno de estos en un nivel inferior con jefaturas o coordinaciones relacionadas a las actividades de cada Dirección como son, planeación y gestión administrativa, jurídicas y transparencia, vinculación y difusión, investigación y evaluación, educación y capacitación y la de asesoría jurídica especializada. En la parte de apoyo al Consejo tiene Secretarios relatores y la Contraloría.

Cabe destacar que en versiones anteriores a la del 26 de junio del 2013 del organigrama del Instituto, el Consejo estaba en línea directa hacia abajo con las direcciones. En la más reciente ya tiene a la Secretaría Ejecutiva en línea intermedia. El Instituto de Jalisco cuenta con manual de organización, el cual documenta la organización actual del ITEI, donde presenta de manera general la normatividad, estructura orgánica, atribuciones y funciones que le permite cumplir con sus objetivos.

El Consejo es la máxima autoridad del Instituto, es un órgano colegiado que está integrado como se dijo anteriormente por tres consejeros. El objetivo del Consejo es resolver en tiempo y forma las controversias en materia de transparencia y acceso a la información pública. Los consejeros duran en su cargo 4 años y pueden ser reelectos por un periodo más, en igualdad de condiciones a los demás aspirantes.

En el ITEI, los sujetos obligados que menciona la Ley⁹, tienen que constituir sus Comités y su Unidad. los artículos 27º y 28º de la mencionada Ley hablan sobre el Comité de clasificación qué es, cómo se integra y el 29º establece el funcionamiento. Debe sesionar al menos una vez cada cuatro meses o antes si se requiere, y debe "elaborar y aprobar los criterios generales de clasificación del sujeto obligado respectivo, de acuerdo con la

Ley y los lineamientos generales de clasificación del Instituto” y debe “remitir al Instituto y a la Unidad correspondiente, los criterios generales de clasificación del sujeto obligado respectivo y sus modificaciones.”¹⁰

El Instituto se integra por el Consejo del Instituto, que es el órgano máximo de gobierno, la Secretaría Ejecutiva, las Unidades administrativas, Unidades desconcentradas que apruebe el Consejo y además cuenta con un **Consejo Consultivo**¹¹. El Consejo del Instituto¹² se integra por un consejero presidente y dos consejeros ciudadanos. Las decisiones se toman de manera colegiada y debe de sesionar cuando menos una vez al mes. Este Consejo tiene atribuciones como aprobar reglamentos, programas, planes, autorizar el proyecto de presupuesto, autorizar criterios generales de los sujetos obligados en términos de clasificar información, entre otras importantes para el cumplimiento de la misión del instituto.

El presidente representa formal y legalmente al Instituto, convoca a sesiones del Consejo, propone el nombramiento de personal. Los consejeros tienen las atribuciones de proponer modificaciones al reglamento interno, solicitar al Presidente la celebración de sesiones extraordinarias, entre otras.

Un órgano que surge a partir de esta ley es el Consejo Consultivo (CC), que se integra por 14 personas¹³, es honorífico y no remunerado. Es un órgano de consulta y asesoría del Instituto. Las decisiones se toman por el voto de la mitad más uno de los asistentes, teniendo en Presidente del CC voto de calidad en caso de empate, salvo cuando se requieran las dos terceras partes de los integrantes del CC.

Este Consejo tiene las atribuciones de órgano de consulta y asesoría en la planeación, orientación etc. De las actividades relacionadas con la transparencia y acceso a la información pública, invitar a represen-

tantes de la sociedad a que propongan mejoras al Instituto, es el organismo que vincula a los sectores de la población con los temas de transparencia y acceso a la información pública. Duran en su cargo tres años y pueden ser electos por un periodo más.

Mecanismos de transparencia y rendición de cuentas

En caso de acceso a la información pública, el contacto del público es con la Unidad de Transparencia, cuyas funciones y atribuciones las pueden asignar a unidades administrativas incluso del sujeto obligado. Estas unidades administran el sistema para que el sujeto obligado opere la información fundamental, y deben actualizar mensualmente la información fundamental del sujeto obligado, además son la ventanilla para recibir y resolver las solicitudes de información pública, para lo cual debe integrar el expediente, realizar los trámites internos y desahogar el procedimiento respectivo y entre otras atribuciones por ejemplo, recabar de las oficinas la información pública de las solicitudes procedentes, solicitar al comité de clasificación interpretación o modificación de la clasificación pública solicitada, informar al titular del sujeto obligado y al Instituto sobre las negativas de encargados de oficinas de entregar información.

Para ello el Instituto como organismo público autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propios, con autonomía en sus funciones e independencia en sus decisiones, no se encuentra subordinado a ninguna autoridad y sus resoluciones en materia de clasificación de información y acceso a la información, serán vinculantes, definitivas e inatacables para todos los sujetos obligados.

La Ley para el caso de Jalisco es más específica en cuanto a los procedimientos para cada una de las actividades sustantivas del Instituto.

¹⁰ Art. 28 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios. http://www.itei.org.mx/v3/documentos/art8-2c/estatal/Ley_Transparencia_Acceso_Informacion_Publica_Estado_Jalisco_Municipios.pdf

¹¹ Art. 34 la Ley. ITEI.

¹² Ver Art. 39° de la Ley. ITEI. Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios http://www.itei.org.mx/v3/documentos/art8-2c/estatal/Ley_Transparencia_Acceso_Informacion_Publica_Estado_Jalisco_Municipios.pdf

¹³ La integración del Consejo Consultivo incluye: un representante de la Confederación Patronal de la República Mexicana, Jalisco; un representante de la Cámara Nacional de Comercio de Guadalajara; un representante del Consejo de Cámaras Industriales de Jalisco; un representante de la Universidad de Guadalajara; un representante del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente; un representante de la Universidad Autónoma de Guadalajara; un representante de la Universidad del Valle de Atemajac; un representante de la Universidad Panamericana, sede Guadalajara; un representante del Instituto Tecnológico de Monterrey, sede Guadalajara; dos ciudadanos con reconocimiento moral y experiencia en transparencia, y tres representantes de la sociedad civil.

Cuadro 2. Modelo de análisis comparativo.

| Institutos | Nayarit | Jalisco | Implicaciones |
|---|--|--|---|
| Estructura formal del proceso de decisión. Naturaleza legal. | Organismo público dotado de autonomía operativa, de gestión y decisión, con personalidad jurídica y patrimonio propio. | Organismo público autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propios, con autonomía en sus funciones e independencia en sus decisiones. No se encuentra subordinado a ninguna autoridad. | Rendición de cuentas. Transparencia. Autonomía y control. Fragmentación. Legitimidad. |
| Comunidades epistémicas. Campos institucionales. Estructura informal. | Estructuras similares. Procesos de decisión convergentes. | Estructuras similares. Procesos de decisión convergentes. | Rendición de cuentas. Transparencia. Autonomía y control. Fragmentación. Legitimidad. |
| Contexto institucional. Tradiciones histórico administrativas. | Estructura administrativa de cada Estado. | Estructura administrativa de cada Estado. | Rendición de cuentas. Transparencia. Autonomía y control. Fragmentación. Legitimidad. |

Para el caso del procedimiento de clasificación de información, se lleva a cabo mediante dos etapas; la inicial y la de modificación. La primera a su vez tiene varias etapas como son emisión de criterios de clasificación por parte del sujeto obligado, autoriza el Instituto esos criterios, se registran entonces los criterios ante el Instituto y se clasifica la información por parte del sujeto obligado. La segunda, la de modificación, se inicia por oficio del propio sujeto obligado o por resolución del Instituto por motivo de alguna revisión de la clasificación o por un recurso de revisión y la modificación debe de tener sustento en la Ley y lineamientos del instituto y criterios del sujeto obligado.

También se realizan las modificaciones de oficio, donde el sujeto obligado debe realizar revisiones con cierta periodicidad que determine el reglamento interno, y no debe ser menor a una por año. La intención es actualizar criterios entre otros objetos¹⁴.

Para el procedimiento de modificación. El instituto puede realizar visitas de inspección a los sujetos obligados para constatar y revisar el cumplimiento de la Ley, previo aviso de cuando menos setenta y dos horas, se levanta acta circunstanciada, a partir de esto el Instituto puede enviar observaciones sobre la clasificación de la información pública, dentro de los diez días hábiles a la terminación de la visita. El sujeto obligado contesta si acepta la observación o no dentro de los siguientes diez días, el Instituto emite y notifica al sujeto obligado la resolución.

En cuanto al procedimiento de protección de información confidencial, las personas pueden solicitarles a los sujetos obligados su acceso, clasificación, rectificación, modificación, entre otras actividades¹⁵, y el procedimiento es que se presenta una solicitud la cual admite el sujeto obligado, se integra el expediente y se resuelve la solicitud¹⁶. Se pueden presentar también las solicitudes ante el Instituto y este lo remite al sujeto obligado correspondiente y notifica al solicitante dentro de los dos días hábiles siguientes. El comité de clasificación de los sujetos obligados debe armar un expediente por cada solicitud de

protección que admita y debe resolver dentro de los diez días hábiles siguientes a la admisión de la solicitud. Puede extenderse el tiempo hasta por cinco días avisando al solicitante.

Procede la revisión oficiosa de la resolución de protección cuando se declare parcialmente procedente o improcedente la solicitud de protección de información confidencial¹⁷. El procedimiento de acceso a la información. Las etapas son: se presenta la solicitud de información, se integra el expediente y resolución de procedencia de la solicitud de información y se da el acceso a la información pública solicitada si es el caso¹⁸.

El acceso a la información es un derecho, sin necesidad de justificar el motivo se requiere que el proceso se realice en términos respetuosos, que contenga el nombre del sujeto obligado, el nombre del solicitante y de los autorizados para recibir la información y datos personales del solicitante. Se realiza por escrito, por comparecencia personal o de forma electrónica si es posible.

Se presenta la solicitud ante otro sujeto obligado, el cual lo remitirá al instituto y este a su vez al primer sujeto obligado, a quien corresponde la solicitud. También se puede presentar ante el Instituto que lo remitirá al sujeto obligado en los términos que marca la Ley¹⁹. Existen algunos requisitos que se deben solventar dentro que debe contener la solicitud y tienen que ser notificados en los dos días siguientes de entregada la solicitud y subsanados en los siguientes dos días hábiles.

La revisión se realizará con los recursos con que cuente el instituto. A partir de ello el instituto genera una resolución del sujeto obligado sobre la procedencia de solicitudes de información pública y resuelva con plenitud de jurisdicción lo conducente.

El motivo de la presentación se da cuando un sujeto obligado no resuelve en términos de la Ley una solicitud. El procedimiento es la presentación y admisión del recurso, informe del sujeto obligado, instrucción del recurso, resolución del recurso y ejecución de la resolución.

¹⁴Art. 62 y 63 de la Ley del ITEI.

¹⁵Art. 66 de la Ley. ITEI.

¹⁶Art. 67 de la Ley del ITEI.

¹⁷Art. 104 de la Ley del ITEI.

¹⁸Art. 77 de la Ley del ITEI.

¹⁹Art. 80 y 81 de la Ley del ITEI.

Consideraciones

El propósito del artículo ha sido el de diseñar un marco de análisis del esquema institucional de los institutos de Acceso a la Información de los Estados de Jalisco y Nayarit, y de esta forma poder analizar sus implicaciones en algunos elementos fundamentales para el desarrollo democrático tales como la transparencia, rendición de cuentas, y la legitimidad de sus decisiones. Además de esto, dicho esquema conceptual nos permite poner atención hacia otras variables de tipo administrativo tales como la tensión entre la autonomía y el control así como los posibles problemas de fragmentación y la débil coordinación que pueden existir. La intención es que dicho modelo también pueda servir para abrir una novedosa agenda de investigación para fortalecer y mejorar los gobiernos estatales y municipales sobre la base de mecanismos de transparencia y rendición de cuentas eficaces.

Referencias

- Basterra, Marcela I. (2006). *El derecho fundamental de acceso a la información pública*. Argentina: LexisNexis.
- Villanueva, Ernesto (2001). *Derecho de la información, Conceptos básicos*. Ecuador: Editorial Quipus.
- Culebro Jorge E. (2012). "Introducción al estudio de la regulación del Estado Regulador en México. Regulación y NGP". En prensa. UAM-C: Juan Pablo.
- Culebro Moreno Jorge E. y Christian González (2013). "La Regulación Pública y organismos reguladores en telecomunicaciones. El caso de México y Francia". En *Gestión y Política Pública*, CIDE-DAP.
- Culebro Moreno Jorge E. y Pablo de Larrañaga (2013) (2012). *Development of Regulatory State in Mexico: From Policy Reform to Failure*. Working paper 53. Jerusalem Papers on Regulation and Governance.
- Christensen Tom, and Per Laegreid (2007). *The Whole-of-Government approach in the public sector*. *Public Administration Review*, 67 (6): 1059-1066
- Hall, Peter and Roseary Taylor (1996). "Political Science and the three New Institutionalism". En *Political Science*, XLIV: 936-957.
- Hodgson, Geogref M. (2006). "What are Institutions" En *Journal of Economic Issues*, Vol. XL, No. 1, March.
- Leat Diana; Setzler, Kimerly y Stoker, Gerry (2002). *Towards Holistic Governance. A New Reform Agenda*. Palgrave, McMillan: UK.
- Ling, Tom (2002). "Delivering Joined-Up-Government in the UK, Dimensions, Issues and Problems". En *Public Administration*, 80(4):615-642.
- March, James and Olsen, Johan P. (2005). *Democratic Governance*. New York Free Press: NY.
- March, James and Olsen, Johan P. (2005). "Elaborating the 'New Institutionalism'", Working Paper No.11, March, Arena, UIO.
- Meyer, John W. (2007). *Reflections on Institutional theories of organization*. En Greenwood, C.; Oliver, C.; Suddaby, R. y Sahlin-Anderson, K. (editors), *The Handbook of Organizational Institutionalism*, Thousand Oaks, CA: Sage.
- North, Douglas C.; William Summerhill y Weringast, Barry R. (1999). "Order, Disorder and Economic Change: Latin America vs. North America". En prensa. Bruce Bueno de Mesquita and Hilton Root (editores), *Governing for Prosperity*, Yale University Press, 2000.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (2006). *Whole of Government Approaches to Fragile States*. Paris: OCDE.
- Pollit, Christopher (2003). "Joined-Up-Government: a Survey". En *Political Studies Review*, 1: 34-49.
- Selznick, P (1957). "Conclusion, Leadership in Administration, A Sociological Interpretation". New York: Harper & Row.
- Thelen, Kathleen (1999). "Historical Institutionalism." En *Comparative Politics, Annual Review of Political Science*, 2:369-404.
- Villanueva, Ernesto (2000). *Derecho Mexicano de la Información*. Oxford University Press: México.
- Williamson, Oliver (2006). "The New Institutional in Economics: Tacking stock, looking ahead". En *Journal of Economic Literature*, 38 (3): 595-613.

Documentos consultados

- Decreto del 18 de febrero del 2013 que designa al Presidente del Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Nayarit. Consultado en internet, <http://www.itainayarit.org/pdfs/designacion-presidente-itai.pdf>.
- Fe de erratas a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Nayarit, publicada en el periódico oficial con fecha 22 de diciembre de 2007, Sección Cuarta, Tomo CLXXXI, Número 114. Copia de Internet. <http://www.itainayarit.org/pdfs/fe-erratas2008.pdf>.
- Decreto que reforma y adiciona diversos artículos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Nayarit. Publicado en el Periódico Oficial el 29 de mayo del 2010. Copia de internet. <http://www.itainayarit.org/pdfs/reformas-ley-transparencia2010.pdf>
- Decreto que reforma, adiciona y deroga diversos artículos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Nayarit, Publicada en el Periódico Oficial el 31 de marzo del 2012. Copia de internet. <http://www.itainayarit.org/pdfs/reformas-ley-transparencia2012.pdf>.
- Organigrama 2013 (26 de junio del 2013) del ITEI. Consultada en internet. <http://www.itei.org.mx/v3/documentos/art8-5d/organigrama2013.pdf>
- Organigrama 2013 del ITEI. Consultada en internet. <http://www.itei.org.mx/v3/documentos/art8-5d/organigrama2013a.pdf>
- Organigrama 2012 (16 de junio del 2012) del ITEI. Consultada en internet. <http://www.itei.org.mx/v3/documentos/art8-5d/organigrama2012.pdf>
- Organigrama 2011 del ITEI. Consultada en internet. http://www.itei.org.mx/v3/documentos/art8-5d/organigrama_2011.pdf
- Constitución Política del Estado de Jalisco, consultada en internet, http://www.itei.org.mx/v3/documentos/art8-2c/estatal/constitucion_politica_jalisco.pdf
- El Informador, consultado en internet el 08/agosto/2013. <http://www.informador.com.mx/jalisco/2013/477265/6/ejecutivo-publica-nueva-ley-de-transparencia.htm>

Recibido: 27 de mayo de 2014

Corregido: 20 de junio de 2014

Aceptado: 27 de junio de 2014

Conflicto de interés: No existe conflicto de interés