

MEJORAR LA EVALUACIÓN EN MATERIA DE TRANSPARENCIA
A PARTIR DE LA EXPERIENCIA DE LA CIUDAD DE MÉXICO
*IMPROVE THE EVALUATION OF TRANSPARENCY:
THE MEXICO CITY CASE*

— ••• —
*Víctor Manuel SÁNCHEZ VALDÉS**

RESUMEN. Este artículo explica cómo podría mejorarse la implementación de las disposiciones de las leyes sobre acceso a la información pública en los estados a la luz del caso de éxito en la Ciudad de México. Se utiliza como marco teórico una vertiente de la literatura sobre la implementación de políticas públicas, que postula que existe una mayor probabilidad de éxito cuando los cambios se realizan de manera gradual, pero sostenidos en el tiempo en lugar de modificaciones ambiciosas en plazos cortos. Se toma como caso de estudio a la Ciudad de México que, a lo largo de los años, ha tenido un desempeño consistente en la materia. Como método para la recolección de datos se utilizaron entrevistas semiestructuradas con 23 funcionarios de la Ciudad de México: comisionados, trabajadores del Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México (INFODF), y titulares de unidades de transparencia de dependencias. Se concluye que parte del éxito de la Ciudad de México se debe a que se han impulsado mejoras a los criterios de evaluación y políticas de estandarización de la información de manera gradual, pero incremental. Se propone establecer objetivos incrementales y razonables en las leyes para cumplirse en varios años con un enfoque de mejora continua.

* Profesor-investigador en la Universidad Autónoma de Coahuila. Doctor en políticas públicas por el CIDE y especialista en materia de transparencia, victorsanval@gmail.com.
Fecha de recepción: 13 de enero de 2018.
Fecha de dictamen: 19 de febrero de 2018.

VÍCTOR MANUEL SÁNCHEZ VALDÉS

PALABRAS CLAVE. Transparencia, órganos garantes, implementación.

54

●
○
●

ABSTRACT. This article explains how the implementation of the provisions of the laws on access to information in the states could be improved, based on the Mexico City case. A theoretical framework is used to analyse implementation of public policies, which postulates that there is a greater probability of success when changes are made gradually, but sustained over time instead of ambitious modifications in short terms. Mexico City is taken as a case study, which, over the years, has had a consistent performance in the matter. The data collection method for this article are semi-structured interviews with 23 officials from Mexico City: commissioners, workers from the Institute of Transparency, Access to Public Information, Protection of Personal Data and Accountability of Mexico City (INFODF), and officers of transparency units in the local government. It is concluded that part of the success of Mexico City is due to the fact that they have promoted improvements to the evaluation criteria and information standardization policies in a gradual but incremental manner. A similar strategy is proposed for the implementation of the content of the other local laws: to set incremental and reasonable goals to be fulfilled in several years with a continuous improvement approach.

KEY WORDS. *Transparency, guarantor bodies, implementation.*

I. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Derivado de la expedición de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (en adelante LGTAIP), acontecida el 4 de mayo de 2015, los congresos de los estados han tenido que reformar sus respectivas leyes de acceso a la información pública para armonizar su contenido con el de la ley general, lo que se ha traducido en un incremento en la cantidad de responsabilidades para los sujetos obligados y los propios órganos garantes. El aumento en la cantidad de responsabilidades implicó ajustes institucionales y acciones por parte de los organismos públicos, las cuales se pueden enmarcar como un proceso de implementación del contenido de una ley de acceso a la información pública, entendiéndose como la puesta en marcha

de algo previamente planificado. El contenido de una ley cabe en esta categoría debido a que establece con claridad los procesos que se deben llevar a cabo, designa responsables e, incluso, determina sanciones en caso de incumplimiento.

Al respecto, las entidades federativas han tenido avances diferenciados en torno a la implementación del contenido de sus propias leyes de acceso a la información. No sólo porque las reformas a las leyes se han dado en momentos distintos de una entidad a otra, sino porque también hay diferencias en el nivel de avance de los trabajos de los órganos garantes y los propios sujetos obligados en relación con las responsabilidades que les impone la ley. No es deseable que haya diferencias marcadas en el proceso de implementación en las entidades federativas, debido a que el propio espíritu de la LGTAIP es proveer un piso mínimo en la calidad del acceso a la información pública; es decir, se busca que existan derechos exigibles en la misma medida en todas las entidades federativas.

En este contexto, resulta relevante identificar a las entidades que muestran mayores avances en la materia y analizar su experiencia; esto es, identificar aquellos factores o estrategias que les han permitido tener un mayor avance en los procesos de implementación de leyes de acceso a la información para que la sistematización de esa evidencia permita desarrollar, en un segundo momento, consejos útiles para las entidades que presentan menores avances.

Lo que se debe propiciar es el intercambio de experiencias de éxito entre entidades para permitir una mejora general en los procesos de implementación de sus leyes de acceso a la información pública, al mismo tiempo que se logran resultados similares entre otras entidades federativas.

II. MARCO TEÓRICO

La literatura que se ha producido sobre implementación de políticas públicas y los procesos de reforma organizacional es tan amplia y con tantas variables de relevancia que resulta complicado resumir en un espacio reducido sus principales postulados y corrientes, sobre todo porque muchas de esas variables se aplican a casos muy específicos. Sin embargo, se pueden encontrar síntesis muy completas en Matland (1995), Kuipers *et al.* (2014), Armenakis y Bedeian (1999), así como O'Toole (1986).

Entre el cuerpo de literatura que se enfoca en explicar los factores que influyen en el éxito o el fracaso de las reformas organizacionales y de la implementación de políticas públicas, hay una vertiente de textos que



VÍCTOR MANUEL SÁNCHEZ VALDÉS

establecen que es más probable que estos procesos tengan éxito cuando se introducen los cambios de forma gradual y no se intentan reformas profundas que vayan en contra de las tradiciones imperantes en una organización o sociedad. Entre ellos destaca el trabajo de Brunsson y Olsen (2007), quienes sostienen que existe una alta probabilidad de fracaso en los procesos de reforma que buscan introducir grandes cambios en la forma de operar de una organización, en especial cuando dichos cambios desafían las reglas y los procesos que ya han sido interiorizados por los funcionarios. Es por ello que estos autores sugieren que tienen más probabilidad de éxito aquellos procesos con enfoque incremental.

56

-
-
-

El trabajo de Brunsson y Olsen está en consonancia con el de Charles Lindblom, uno de los autores clásicos que defiende el enfoque de cambios incrementales en las organizaciones. Lindblom señala que, en ocasiones, las organizaciones no tienen la respuesta a todos los problemas, y que parte de los mismos pueden enfrentarse mediante un esquema de prueba-error, en donde la organización va introduciendo cambios y ve cómo responde el problema, y si obtienen buenos resultados, lo que procede es introducir más cambios en la misma ruta de manera incremental (Lindblom, 2010).

Como señalan Egeberg *et al.* (2017), introducir nuevos cambios en el funcionamiento de las organizaciones es un proceso complejo, que por lo regular viene acompañado de la resistencia de sus miembros, y que provoca reacciones de todos los funcionarios que consideran que sus intereses han sido afectados. De hecho, hay muchas actitudes de los funcionarios que pueden entorpecer el proceso, como lo es la resistencia abierta, la simulación, el planteamiento de objeciones, las dilaciones o la lentitud en el proceso de aprendizaje de los nuevos procedimientos.

Por ende, se debe señalar que, incluso cuando no existe expresamente resistencia al cambio, muchos funcionarios pueden ocasionar dilaciones al proceso debido a que, además de que deben aprender los nuevos procedimientos y rutinas que vienen acompañados con la reforma, el aprendizaje lleva tiempo y no se encuentra exento de errores (Oelze *et al.*, 2014).

Por su parte, Patashnik (2008) y Schick (2002) señalan que el éxito de un proceso de reforma organizacional depende en gran medida de la capacidad de la misma organización para sustituir las viejas reglas por nuevas instituciones y reglas favorables al proceso de implementación; es decir, entre más atribuciones y facultades legales tengan los funcionarios que participan en el proceso de implementación, mayores capacidades tendrán para generar los cambios que se requieren para completarlo.

Kelman (2005) complementa la idea al mencionar que una función vital de todo líder que coordina un proceso de cambio organizacional no es

imponer las modificaciones valiéndose de su posición, porque ello puede traer el efecto contrario. En cambio, lo que sugiere es identificar una serie de actores y funcionarios que son más propensos al cambio, e ir incubando con ellos una serie de ideas a favor de las reformas que adquieran fuerza con el tiempo y puedan generar el ambiente propicio para que se lleve a cabo el proceso de implementación.

Al final, el argumento se redondea con lo que menciona Brunsson (2007), quien afirma que los procesos de reforma paulatina tienden a generar un entorno propicio para nuevas reformas en el largo plazo, pues los cambios en la organización comienzan a verse como algo cotidiano y esto impulsa, a su vez, que se lleven a cabo nuevos cambios.

En resumen, los autores antes mencionados sostienen los siguientes postulados:

- A) Tienen mayores probabilidades de éxito las estrategias que buscan pequeños cambios —aunque constantes y concatenados— que aquellas con metas muy ambiciosas que aspiran a generar todos los cambios en un tiempo muy corto.
- B) En el largo plazo, una estrategia incremental permite un avance mayor que una estrategia que busca cambios muy ambiciosos.
- C) Los cambios que se logran con una estrategia gradual tienden a ser más duraderos porque terminan por ser interiorizados y asimilados por los miembros de la organización, es decir, los incorporan a su sistema de reglas.
- D) El querer llevar a cabo reformas muy ambiciosas puede generar resistencia al cambio en las organizaciones, procesos de simulación o retrasos. La razón es porque los funcionarios no están familiarizados con los cambios.

III. METODOLOGÍA

Debido a que el objetivo del presente artículo es explicar cuáles son los factores que contribuyeron al éxito de la implementación de estrategias de transparencia y acceso a la información en la Ciudad de México y, con ello, construir una serie de recomendaciones que puedan ayudar a mejorar la puesta en marcha del contenido de otras leyes de acceso a la información pública del país, el enfoque metodológico que mejor sirve a dicho objeto es un estudio de caso que busque desentrañar estos factores que permitieron que la Ciudad de México tuviera importantes avances en la materia.



VÍCTOR MANUEL SÁNCHEZ VALDÉS

Hay que recordar que, en palabras de Gerring (2004: 342), un caso de estudio es aquel en donde se estudia de manera intensiva una sola unidad de análisis y que tiene el propósito de analizar la mayor cantidad posible de aspectos relacionados con ese caso, para así entender un fenómeno, un mayor número de casos, o una serie de casos similares. Además, señala que dicha unidad, por definición, se encuentra circunscrita a cierto tiempo, espacio y contexto.

58

En otro texto, el propio Gerring (2007: 89) ofrece una tipología de ocho posibles criterios para la selección de casos, en los que se encuentran los casos cruciales, los cuales son unidades de análisis paradigmáticas que han tenido gran importancia en la materia, y en donde perfectamente tiene cabida el caso de éxito de la Ciudad de México.

La Ciudad de México es un caso de éxito en la materia debido a que es la entidad federativa con el sistema de evaluación y de organización de la información pública más completo y con más criterios. Además, cuando se agrupan por entidad las evaluaciones del contenido de los portales y los resultados de las mismas, la Ciudad de México consistentemente sale bien evaluada. Por ejemplo, ha obtenido el primer lugar en dicho rubro en las últimas dos ediciones de *Métrica de la transparencia en México* (CIDE y Comaip, 2014). Esto indica que no sólo se trata del sistema más completo, sino que los sujetos obligados cumplen en gran medida con los criterios establecidos.

En otro orden de ideas, Yin (2013) menciona que existen, al menos, seis fuentes que nos sirven para recabar datos en los estudios de caso: los documentos públicos, los documentos que se encuentran en archivos, las entrevistas, la observación distante, la observación participante y el registro de datos a través de instrumentos físicos. De todas estas opciones, se optó por realizar entrevistas a profundidad a los funcionarios que intervinieron en el proceso de implementación del sistema de evaluación en materia de transparencia de la Ciudad de México, ya que se trata del medio idóneo para rescatar la experiencia y la visión de los participantes en el proceso. Además, se debe tomar en cuenta que existen muchos aspectos relacionados con la implementación que no se registran en documentos; por tanto, las entrevistas son la vía indicada para reconstruir un conocimiento profundo de la puesta en marcha del texto de la ley.

Para ello se realizaron entrevistas a 23 funcionarios de la Ciudad de México, las cuales se distribuyeron de la siguiente forma:

- 16 entrevistas a funcionarios que trabajan en las unidades de transparencia de la Ciudad de México.

- 3 entrevistas a comisionados del INFODF.
- 2 entrevistas a funcionarios de la Dirección de Evaluación, Estudios y Gobierno Abierto del INFODF.
- 2 entrevistas a funcionarios de la Dirección de Capacitación y Cultura de la Transparencia del INFODF.

Para realizar dichas entrevistas se envió con antelación una solicitud a todos los funcionarios públicos que entraban en cada una de estas cuatro categorías, es decir, a aquellos que eran titulares de una unidad de transparencia que fungían como comisionados o que formaban parte de una de las dos direcciones ya referidas. Se entrevistó a todos los funcionarios que accedieron.

Se diseñaron cuatro cuestionarios, uno por cada uno de los funcionarios de distintas áreas. De igual forma, todas las entrevistas, salvo dos, en donde los funcionarios pidieron que no se guardara registro de audio, quedaron almacenadas en un soporte digital con ayuda de una grabadora, y posteriormente fueron transcritas para facilitar su futura codificación.

El análisis y codificación del contenido de las entrevistas se realizó con ayuda del programa NVivo. Antes se diseñó un libro de códigos, en donde se incluyeron diversas claves para identificar factores que tuvieran la capacidad de explicar el éxito del proceso de implementación y, de igual forma, se incluyeron códigos que ayudaran a explicar el posible rol de cada factor, sus relaciones con otros factores y los actores relevantes en el proceso. Por ende, el programa NVivo sirvió para formalizar el proceso de codificación y construir cadenas que explicaran las relaciones entre las variables y sus consecuencias para el proceso de implementación.¹

Por último, es importante mencionar las variables del estudio. En primera instancia, como variable dependiente tenemos la reducción de la cantidad de problemas y obstáculos que se pueden presentar en la puesta en marcha de lo dispuesto en una ley. Como variables independientes tenemos todos aquellos aspectos que señala la literatura consultada que pueden contribuir a reducir dichos problemas y obstáculos en un proceso de implementación, o bien, a incrementarlos. Dichas variables se enlistan de la siguiente manera:

¹ Por razones de espacio, es imposible colocar como anexos cada uno de los cuestionarios o transcripciones citadas; sin embargo, a continuación encontrarán una serie de ligas, que permiten acceder a los materiales en cuestión. Los audios de las entrevistas están disponibles en <https://goo.gl/wmEkds>; las transcripciones pueden ser consultadas en <https://goo.gl/j8p6Vp>, y los guiones base de las entrevistas en <https://goo.gl/ozYXa2>.



VÍCTOR MANUEL SÁNCHEZ VALDÉS

60

- A) La introducción de los cambios y reformas de manera paulatina (Brunsson y Olsen, 2007; Lindblom, 2010).
- B) Aparición de resistencia al cambio, procesos de simulación o sabotaje (Egeberg *et al.* 2017).
- C) Estrategias de asimilación del contenido de las reformas a través de cursos de capacitación (Oelze *et al.*, 2014).
- D) Fortalecimiento de los actores que son más propensos al cambio o de los que llevarán a cabo la implementación (Kelman, 2005; Patashnik, 2008; Schick, 2002).

IV. RESULTADOS Y DISCUSIÓN DE LOS MISMOS

Para garantizar la fluidez de esta sección, se prescindió de las citas textuales de lo expresado por cada uno de los entrevistados, aunque con frecuencia se hace referencia a opiniones que fueron compartidas por un grupo de los mismos, es decir, que lo que se busca destacar son las opiniones agregadas y no los puntos de vista en particular. Habrá ocasiones en las que no se haga alusión directa a las opiniones de un grupo de entrevistados; sin embargo, si en dicha oración se hace una afirmación, deberá entenderse que la conclusión expresada se extrae del análisis del contenido de las entrevistas.

Para comenzar, procederé a presentar algunos resultados generales de las entrevistas para cada una de las variables y, posteriormente, entrar en la discusión concreta de los mismos.

Respecto a la primera variable, relativa a la introducción de cambios paulatinos, muchos entrevistados no destacaron directamente la conexión causal entre los cambios paulatinos y el avance de la implementación, pero 13 de los 16 encargados de las unidades de transparencia expresaron, con distintas palabras, que la mejora continua en los instrumentos de evaluación y organización de información del INFODF los había ayudado a realizar mejor su trabajo. Mientras que la totalidad de los funcionarios y comisionados del INFODF (7) destacaron como un factor relevante del éxito de la experiencia de la Ciudad de México el hecho de que los cambios en el sistema de evaluación se hayan dado poco a poco, en lugar de en un tiempo corto.

En lo que toca a la segunda variable, la totalidad de los entrevistados (23) mencionaron, de forma directa, alguna actitud por parte de funcionarios públicos durante el proceso de implementación, lo cual podría encuadrar en resistencia al cambio, simulación o sabotaje del proceso. Entre las

actitudes más citadas se encuentran: la negativa de compartir información, el ocultamiento de archivos, la indisposición a llevar a cabo los procesos establecidos en la ley o la visión patrimonialista de la información. Sin embargo, los mismos 23 entrevistados también coinciden en el hecho de que la resistencia al cambio inicial de los funcionarios ha disminuido de manera considerable a lo largo de los años, y que al momento en que se llevaron a cabo las entrevistas se trataba de casos aislados.

En la tercera variable, que tiene que ver con los cursos de capacitación, de nueva cuenta los 23 entrevistados coinciden en la utilidad de los mismos y, en muchos casos, destacaron bondades del esquema de la Ciudad de México, las cuales se explicarán párrafos más adelante. El punto a destacar es que la mayoría de ellos reconoce que si los cursos no hubieran llegado a tantos funcionarios, difícilmente se hubiera podido avanzar tanto en el proceso.

Por último, respecto a la cuarta variable, 19 de los 23 entrevistados hizo mención de las estrategias que había implementado el INFODF para fortalecer a las unidades de transparencia. Entre dicho grupo hay una opinión compartida respecto a que dicha estrategia ayudó a las unidades a responder mejor a las responsabilidades que se les fueron asignando en los últimos años.

Una vez presentados los primeros resultados, se procede a realizar un análisis más detallado y a discutir los mismos.

Al interrogar tanto a los funcionarios del INFODF como a los titulares de las unidades de transparencia acerca de los factores que explican los avances de la Ciudad de México en la materia, la mayoría de los entrevistados de ambos grupos destacan aspectos como los siguientes: la existencia de evaluaciones pormenorizadas que les ayudan a mejorar la calidad de la información de oficio; el tener documentos guía que ayuden a las unidades de transparencia al desarrollo de sus tareas; el fortalecimiento de las unidades de transparencia a partir del establecimiento de estándares mínimos de espacio y personal para la operación de las unidades; el acompañamiento constante del INFODF a las unidades de transparencia; el hecho de que más del 90% de los funcionarios de base en la Ciudad de México hayan recibido capacitación en materia de transparencia, y el establecimiento de metas claras que son conocidas por los funcionarios que laboran en las unidades de transparencia. Todos estos factores se pueden resumir en la siguiente frase: el INFODF ha hecho un esfuerzo importante por desarrollar rutinas y procesos que estandaricen el trabajo de las unidades de transparencia y los ayuden a cumplir con una serie de metas previamente establecidas.



VÍCTOR MANUEL SÁNCHEZ VALDÉS

62 En dicho contexto, cabe destacar el hecho de que muchos titulares de las unidades de transparencia reconocen un acompañamiento constante del INFODF en todas las etapas del proceso de implementación, así como la influencia de las directrices en casi todas las tareas que llevan a cabo. Incluso, se puede decir que uno de los méritos del INFODF es que a lo largo de los años ha logrado construir y perfeccionar un esquema que determina la acción de casi todas las unidades de enlace. Por ejemplo, han logrado instaurar una calendarización precisa, por lo que cada unidad sabe la fecha en la que será evaluada, la fecha en la que tiene que enviar los informes al INFODF, los plazos en los que tiene que actualizar la información de oficio, las fechas en las que hay cursos de actualización, y también las metas, los procesos que debe cumplir y los criterios con los que su trabajo será evaluado.

En general, se advierte una estandarización amplia de los procesos en el caso de la Ciudad de México. En las entrevistas que se llevaron a cabo con funcionarios de distintas unidades de transparencia, se puede advertir que gran parte de las actividades que desarrollan a diario dichas oficinas se desprenden de alguna rutina que estableció tiempo atrás el INFODF. No sólo se trata de procesos generales, sino que para muchas situaciones hay procedimientos detallados que los funcionarios cumplen de manera regular. De igual forma, varios de los funcionarios del INFODF que fueron entrevistados hicieron hincapié en que, en gran medida, los logros obtenidos se deben a un trabajo continuo que ha llevado años; por ejemplo, es imposible crear en pocos meses un esquema de evaluación como el que tienen en la Ciudad de México, pues han tardado años en construirlo y perfeccionarlo.

El primer instrumento que se utilizó en la Ciudad de México era un cuestionario autorrellenable que se le enviaba a cada uno de los titulares de las unidades de transparencia, en donde se les pedía que señalaran los rubros de información que ellos ya habían publicado en sus portales. Dicho instrumento carecía de medios de verificación, ya que ningún funcionario del INFODF entraba a las páginas de Internet de los sujetos obligados para revisar si los cuestionarios decían la verdad, y tampoco se revisaban aspectos cualitativos de la información —como que la información estuviera actualizada, la claridad con la que ésta se presentaba o la existencia de documentos comprobatorios—.

En los siguientes años se fueron introduciendo varias mejoras al sistema; por ejemplo, el INFODF contrató a una serie de funcionarios para llevar a cabo las evaluaciones, se estableció una periodicidad fija para las mismas, se publicaron criterios de evaluación para que las unidades de

transparencia supieran qué aspectos serían calificados y, lo más importante, a lo largo de los años se fueron incrementando de manera paulatina los reactivos a calificar, así como los aspectos que serían calificados.

Para 2016, los criterios y metodología de evaluación elaborados por el INFODF contaban con 1,859 aspectos a calificar, los cuales se agrupan en cinco grandes categorías: 1) contenido de los portales de Internet (información de oficio); 2) respuesta a las solicitudes de información pública; 3) cumplimiento en la entrega de los informes que se establecen en la ley; 4) capacitación de los funcionarios públicos, y 5) cumplimiento de las resoluciones del INFODF.

Esto muestra que el sistema de evaluación de la Ciudad de México ha mejorado de forma sustantiva en los últimos años, pasando de un esquema de auto reportes, donde se confiaba en la buena fe de los funcionarios, a otro en donde se hace un levantamiento directo de los datos a través de procesos estandarizados y criterios transparentes. Se trata de un sistema que toma en cuenta aspectos cuantitativos y cualitativos. Además, está enfocado a ayudar a los propios sujetos obligados a mejorar su desempeño en cada evaluación, porque se entregan informes pormenorizados donde se señalan los aspectos que tuvieron calificaciones negativas, y se sugiere la forma en la que se pueden corregir estas deficiencias.

El proceso de mejora de los instrumentos de evaluación ha sido gradual y, en cierta medida, parte de las mejoras responden a un proceso de prueba-error, ya que cada año el INFODF hace un examen de aquellas cosas que han funcionado, que no han funcionado y sobre las que, a pesar de estar funcionando, aún pueden ser mejoradas.

En resumen, en la Ciudad de México se trató de vencer poco a poco los focos de resistencia al cambio que existían en casi todas las organizaciones —esto fue confirmado en las entrevistas realizadas a los titulares de las unidades de transparencia— a partir de una complejización gradual de las directrices. Esto significa que cada año el INFODF sube un poco la apuesta avanzando unos cuantos pasos por año, pero, con el tiempo, los cambios que lograron han sido importantes.

Otro aspecto importante es que el proceso de construcción de los instrumentos de evaluación se ha enriquecido con la opinión de diferentes grupos, y a partir de las experiencias exitosas de otros actores. Por ejemplo, cada que el INFODF va a modificar sus criterios de evaluación, les envía la versión preliminar a todos los titulares de las unidades de transparencia, tanto a académicos como a organizaciones no gubernamentales. El INFODF también ha llevado a cabo una búsqueda exhaustiva de las estrategias que se han



VÍCTOR MANUEL SÁNCHEZ VALDÉS

utilizado en otros países, y así poder identificar prácticas y estrategias que puedan ser útiles para el caso de la Ciudad de México.

64 La experiencia de la Ciudad de México nos enseña que parte del éxito de su proceso de construcción de instrumentos de evaluación se debe a la planeación en el mediano y largo plazo, la cual incluye una agenda de temas que se deben de impulsar en el Poder Legislativo, ya que en ocasiones se necesitará adecuar el marco legal y una proyección de los gastos a futuro, dado que si lo que se buscan son instrumentos de evaluación muy detallados y multidimensionales, se requiere de un mayor número de colaboradores, más equipos, insumos y materiales. Además, en el mediano plazo, también se necesitará convencer al Poder Legislativo de que le asigne más presupuesto al órgano garante de la transparencia.

De igual manera, es importante mencionar que la Ciudad de México ha contado con un importante mecanismo de refuerzo para incrementar la asimilación de los cambios mediante un proceso de capacitación de funcionarios, más ambicioso que el del resto de las entidades, ya que más del 90% de sus funcionarios de base ha recibido cursos en la materia. Esto se logró a partir de fijar en la ley la obligatoriedad de tres cursos: uno sobre la Ley de Acceso a la Información Pública, otro de la Ley de Protección a Datos Personales, y otro sobre ética pública. Además, estableció tres vías para tomar los cursos: la primera es presencial en el INFODF; la segunda es en la propia dependencia con capacitadores previamente certificados, y la tercera, que es la más popular, es a través de Internet. Todos los funcionarios que toman el curso deben aprobar un examen por Internet, y los sujetos obligados que logran que el 100% de su personal de base se haya capacitado en la materia, reciben un reconocimiento.

El que casi todos los funcionarios de la Ciudad de México tengan conocimientos en la materia ha facilitado el trabajo de las unidades de transparencia, porque han obtenido mayor colaboración de quienes laboran en otras áreas. Principalmente, la capacitación los ayudó en cuatro rubros: conocieron sus responsabilidades en la materia, comprendieron los procedimientos que deben seguir para cumplir con sus obligaciones, se dieron cuenta de la importancia de la transparencia, y pudieron resolver las dudas que tenían en el tema.

Por último, un acierto importante que ha tenido el INFODF es que desde 2008 ha hecho un esfuerzo para mejorar las condiciones con las que operan las unidades de transparencia de la Ciudad de México. En ese año se llevó a cabo un estudio, que se nombró Evaluación de las Capacidades Institucionales de las Unidades de Transparencia, en el cual se hace un diagnóstico acerca de las condiciones físicas de las mismas; su

ubicación y señalización; el equipo y mobiliario con el que contaban las oficinas; la posición de dichas oficinas en la jerarquía de la organización; el capital humano con el que contaban, y el nivel de preparación de sus funcionarios. Los resultados que arrojó dicho estudio no fueron alentadores, y los comisionados del INFODF presentaron y discutieron los resultados del estudio con el entonces jefe de gobierno, Marcelo Ebrard, con quien llegaron a un acuerdo para impulsar, desde el gobierno del Distrito Federal y desde la Asamblea Legislativa, el fortalecimiento de las unidades de transparencia.

65

Estos acuerdos se materializaron en las siguientes medidas: se estableció que todos los titulares de las unidades de transparencia debían ser, al menos, directores de área y, por ende, se incrementó el salario de varios titulares, al mismo tiempo que se mejoró el equipamiento y las condiciones físicas de las unidades. Además, se estableció una cuota mínima de trabajadores de la unidad, atendiendo a las cargas de trabajo, por lo que muchas de ellas cuentan con más personal. Aunado a ello, las unidades recibieron mayor presupuesto, por lo que pudieron cubrir algunas necesidades que antes no podían costear. Lo anterior se logró gracias a que la Asamblea Legislativa de la Ciudad de México asignó una partida presupuestal para financiar el fortalecimiento de las unidades de transparencia.

En este punto, es importante mencionar que una situación que ayudó a que se iniciaran gran parte de los cambios descritos fue la confluencia entre los intereses de quienes fungieron como jefes de gobierno, de la mayoría del mismo partido en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y de los comisionados del INFODF. Es decir, hubo condiciones políticas para empujar dichos cambios legales e institucionales.

Lo anterior no quiere decir que el proceso de implementación en la Ciudad de México ha estado exento de problemas, dilaciones o, incluso, fracasos. Como todas las entidades, la Ciudad de México ha tenido que enfrentar situaciones que no encuadran dentro de una cultura de la transparencia, o que van en contra del texto de su ley. Una muestra de ello es la convocatoria que fue emitida por la Asamblea Legislativa de la Ciudad de México para seleccionar a los comisionados del INFODF, ya que, en primera instancia, el registro se abrió sólo 48 horas, lo cual impidió que muchos ciudadanos se registraran como candidatos al cargo. Además, el proceso de recepción de candidaturas fue abierto de nueva cuenta semanas después, argumentando que se habían registrado pocas mujeres y se requería una integración paritaria, hecho que fue denunciado por diversos especialistas en el tema, como Jacqueline Peschard, Clara Jusidman o María del Carmen Nava.

VÍCTOR MANUEL SÁNCHEZ VALDÉS

V. PROPUESTAS DE MEJORA A LA PUESTA EN MARCHA DE LO DISPUESTO EN LAS LEYES DE ACCESO DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

Derivado de lo dicho en el presente artículo, se proponen las siguientes medidas para ayudar en la puesta en marcha del contenido en las leyes de acceso de las entidades federativas.

66 La primera de ellas es tener una estrategia de implementación gradual y, a la vez, sostenida en el tiempo; es decir, establecer metas de mediano alcance que sean un poco más ambiciosas conforme pasa el tiempo, de tal forma que, en un lapso de varios años, el avance sea significativo. Esta estrategia permite reducir en gran medida la resistencia al cambio, y mejorar el proceso de aprendizaje de los funcionarios que participan en la implementación.

La segunda recomendación es contar con mecanismos de retroalimentación en el proceso de implementación para poder realizar cortes de caja en cualquier momento y medir el cumplimiento parcial de las metas, o estar en posibilidades de detectar problemas en el proceso de implementación. Los sistemas de información y la tecnología pueden ayudar de manera importante a dicha tarea, porque permiten recopilar y analizar grandes cúmulos de información en poco tiempo y a un costo razonable.

La tercera recomendación que se deriva de la experiencia en la Ciudad de México es que el incremento de responsabilidades para los sujetos obligados debe ir acompañado del fortalecimiento de las unidades de transparencia, e incluso de los órganos garantes de la transparencia en cada entidad, ya que la carga de trabajo se incrementará, y cabe la posibilidad de que los recursos humanos, materiales, tecnológicos y monetarios que tienen no sean suficientes para afrontar las nuevas cargas.

Por último, se recomienda implementar un mecanismo de refuerzo. En el caso de la Ciudad de México este mecanismo es un amplio programa de capacitación a funcionarios en materia de transparencia, y ha demostrado tener importante influencia positiva en la implementación de la ley. Con base en lo antes descrito, se podría pensar en una estrategia similar para las demás entidades en donde se busque, de forma gradual, ampliar la cantidad de personal que recibe cursos sobre el tema.

Difícilmente se puede pensar que existe la capacidad física para llevar cursos de capacitación a todos los entes del país, pero se puede utilizar una plataforma parecida a la que desarrolló el INFODF con su Centro Virtual de Aprendizaje en Transparencia (Cevat). El uso de Internet permite llegar a un número mayor de funcionarios en menos tiempo y a un costo más

bajo. También existe la posibilidad de que los funcionarios avancen a su ritmo, sin perder el rigor en las evaluaciones, porque hay exámenes a contrarreloj con oportunidades limitadas.

VI. CONCLUSIONES Y AGENDA PENDIENTE DE INVESTIGACIÓN

Lo expuesto en este artículo nos permite concluir que, derivado de la experiencia de la Ciudad de México, se pueden hacer algunos ajustes en la estrategia de implementación del contenido de las leyes de acceso a la información en otras entidades federativas, y reducir los problemas y dilaciones que se han presentado en el proceso.

Otro aspecto a destacar es que difícilmente el proceso de implementación tendrá éxito si no se generan estrategias para fortalecer a las unidades de transparencia desde los sujetos obligados, ya que al momento no cuentan con los recursos, el personal, ni el equipo que se requiere para dar cumplimiento a los retos que se derivan de la última reforma general en materia de transparencia.

Dicha experiencia aporta evidencia relevante para considerar que la propuesta teórica ofrecida por autores como Patashnik (2008), Schick (2002), Brunsson y Olsen (2007), Egeberg *et al.* (2017) y Oelze *et al.* (2014) tiene sustento práctico, o al menos, para el caso de la Ciudad de México, se puede sostener que una ruta de implementación gradual, pero sostenida en el tiempo, ha tenido buenos resultados, por lo que no se debe descartar la posibilidad de extrapolar dicha estrategia a otras entidades federativas que muestran menos avance en la materia. Otro elemento que nos muestra que el caso de la Ciudad de México es relevante para el éxito de un proceso de implementación es contar con instrumentos de monitoreo y evaluación que ayuden a la detección temprana de problemas en el proceso, pues de esta forma se evita que los mismos se arrastren de manera crónica y dañen de forma fatal el proceso; en cambio, si se detectan a tiempo, se pueden utilizar estrategias correctivas para esos problemas.

Otra enseñanza que se deriva de la experiencia de la Ciudad de México es que parte del éxito en el proceso deviene de la capacidad de los órganos garantes de la transparencia para explotar al máximo las capacidades institucionales y las facultades legales con las que cuentan. El contar en la ley con capacidades y facultades suficientes es importante, pero lo es aún más la actitud proactiva que tienen para diseñar y poner en marcha estrategias que ayuden a que se cumplan los procesos establecidos en las leyes de acceso a la información pública. Por ejemplo, que los órganos garantes



VÍCTOR MANUEL SÁNCHEZ VALDÉS

desarrollen directrices (rutinas, reglas, guías, criterios y listas de verificación) que ayuden a quienes participan en el proceso a tener claridad sobre las metas y los procesos que se deben seguir, ha demostrado ser un factor central en el éxito de dicho proceso de implementación.

De igual forma, a partir de lo expuesto, podemos delinear una agenda de investigación pendiente, y que incluye extender la presente investigación. En concreto, se puede buscar ampliar el análisis de las razones que han propiciado la aparición de problemas y dilaciones en los procesos de implementación en las entidades; por ejemplo, se podría plantear una nueva ronda de entrevistas que incluya a funcionarios de los órganos garantes de la transparencia de al menos cuatro entidades, así como a los titulares de unidades de transparencia de instituciones públicas en igual número de entidades.

También es importante dar un seguimiento puntual a los avances que pueden tener cada uno de los procesos de implementación de las leyes, así como de los acuerdos que se dan en el marco del Sistema Nacional de Transparencia (SNT), para lo cual se deben desarrollar indicadores que nos permitan medir estos avances por entidad federativa.

VII. FUENTES DE INFORMACIÓN

- ARMENAKIS, Achilles y BEDEIAN, Arthur, 1999, "Organizational change: A review of theory and research in the 1990's", *Journal of Management*, vol. 25, núm. 3.
- BRUNSSON, Nils, 2007, "Individualidad organizacional y racionalidad como contenido de la reforma", en BRUNSSON, Nils y OLSEN, Johan (eds.), *La reforma de las organizaciones*, México, CIDE.
- BRUNSSON, Nils y OLSEN, Johan, 2007, "Formas organizacionales: ¿podemos elegir las?", en BRUNSSON, Nils y OLSEN, Johan (eds.), *La reforma de las organizaciones*, México, CIDE.
- CIDE y Comaip, 2014, *Métrica de la transparencia en México 2014*, México, CIDE.
- EGEBERG, Morten *et al.*, 2017, "Merit-based recruitment boosts good governance: How do European Union agencies recruit their personnel?", *International Review of Administrative Sciences*.
- GERRING, John, 2004, "What is a case study and what is it good for?", *The American Political Science Review*, vol. 98, núm. 2.

- GERRING, John, 2007, *Case study research: principles and practices*, Cambridge University Press.
- KELMAN, Steven, 2005, *Unleashing change: A study of organizational renewal in government*, Washington D.C., Brookings Institution Press.
- KUIPERS, Ben *et al.*, 2014, "The management of change in public organizations: A literature review", *Public Administration*, vol. 92, núm. 1.
- LINDBLOM, Charles, 2010, "The science of muddling through", *Emergence: Complexity and Organization*, vol. 12, núm. 1. 69
- MARCH, James y OLSEN, Johan, 1997, *El redescubrimiento de las instituciones: la base organizativa de la política*, México, Fondo de Cultura Económica. ●
○
●
- MATLAND, Richard, 1995, "Synthesizing the implementation literature: The ambiguity-conflict model of policy implementation", *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 5, núm. 2.
- MCDERMOTT, Aoife *et al.*, 2013, "Beyond acceptance and resistance: entrepreneurial change agency responses in policy implementation", *British Journal of Management*, vol. 24, núm. 1.
- NILSEN, Per, 2015, "Making sense of implementation theories, models and frameworks", *Implementation Science*, vol. 10, núm. 1.
- NORTH, Douglass, 2005, *Understanding the process of economic change*. Princeton NJ, Princeton University Press.
- OELZE, Nelly *et al.*, 2014, "Sustainable development in supply chain management: The role of organizational learning for policy implementation", *Business Strategy and the Environment*, vol. 25, núm. 4.
- OLIVER, Pamela, 1980, "Rewards and punishments as selective incentives for collective action: Theoretical investigations", *American Journal of Sociology*, vol. 85, núm. 6.
- OLSEN, Johan, 2007, "La reforma de las organizaciones institucionalizadas", en BRUNSSON, Nils y OLSEN Johan (eds.), *La reforma de las organizaciones*, México, CIDE.
- OSBORNE, Stephen y BROWN, Kerry, 2005, *Managing change and innovation in public service organizations*, London, UK, Routledge.
- O'TOOLE, Laurence, 1986, "Policy recommendations for multi-actor implementation: An assessment of the field", *Journal of Public Policy*, vol. 6, núm. 2.
- PATASHNIK, Eric, 2008, *Reforms at risk: What happens after major policy changes are enacted*, Princeton NJ, Princeton University Press.

VÍCTOR MANUEL SÁNCHEZ VALDÉS

SCHICK, Allen, 2002, “Opportunity, strategy and tactics in reforming public management”, *OCDE Journal on Budgeting*, vol. 2, núm. 3.

VAN DE VEN, Andrew y SUN, Kangyong, 2009, “Breakdowns in implementing models of organization change”, *Organization*, vol. 3.

YIN, Robert, 2013, *Case study research: Design and methods*, Sage Publications.

70 ZAVALA, Misael y MORALES, Alberto, 2016, “Inservible la plataforma de transparencia del INAI”, *El Universal*, disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/nacion/seguridad/2016/09/12/inservible-la-plataforma-de-transparencia-del-inai>.

