

Análisis organizacional en la implementación de la política de transparencia en el ámbito subnacional.

Recibido: 30 abril 2022- Aceptado: 31 mayo 2022

María Gabriela Martínez Tiburcio¹
Omar Valencia Domínguez²

RESUMEN

El objetivo del presente ensayo es analizar la implementación de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP) en el gobierno subnacional de México, desde la perspectiva de política pública y desde la teoría de la organización.

El objeto de estudio se centra en identificar los cambios y necesidades organizacionales que representó para los gobiernos subnacionales llevar a cabo la Ley general de transparencia y acceso a la información, en los dos primeros años de su funcionamiento. Para tal efecto se presenta la experiencia de un órgano garante a nivel subnacional: el Instituto de Transparencia, Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Jalisco (ITEI Jalisco), destacando los efectos e implicaciones organizacionales que surgen dependiendo las obligaciones que la propia ley les confiere.

Los hallazgos giran en torno a que la implementación de la LGTAIP constituye un cambio no planeado y complejo ante sujetos obligados tan heterogéneos, con varios requerimientos en cuanto a recursos (financieros, tecnológicos y humanos) dado el incremento de la carga laboral; adecuaciones de estructuras que obedecen al incremento de funciones y formas de ejercicio de poder y control. Asimismo, se identifica mayor complejidad en las funciones de los órganos garantes y sujetos obligados.

Palabras Clave: transparencia, implementación, estructura, cambio, complejidad.

ABSTRACT

The objective of this essay is to analyze the implementation of the General Law of Transparency and Access to Public Information (LGTAIP) in the subnational government, from

¹ Profesora investigadora del Departamento de Procesos Sociales, de la División de Ciencias Sociales y Humanidades, Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Lerma, Mexicana, g.martinez@correo.ler.uam.mx

² Profesor investigador, División de Ciencias Políticas y Económicas, Universidad Autónoma de Quintana Roo, Mexicano, ovalenciad@uqroo.edu.mx

the perspective of public policy and from the theory of the organization.

The object of study focuses on identifying the changes and organizational needs that it represented for subnational governments, carrying out the General Law of Transparency and Access to Public Information, in the first two years of its operation. For this purpose, the experience of a guarantor body at the subnational level is presented: the Institute of Transparency, Public Information and Protection of Personal Data of the State of Jalisco (ITEI Jalisco), highlighting the organizational effects and implications that arise depending on the obligations that the law itself confers on them.

The findings revolve around the fact that the implementation of the LGTAIP constitutes an unplanned and complex change in the face of such heterogeneous obligated subjects, with various requirements in terms of resources (financial, technological and human) given by the increase in the workload; modifications of structures that obey to the increase of functions and forms of exercise of power and control. Likewise, greater complexity is identified in the functions of the guarantor bodies and obligated subjects.

Key words: *transparency, implementation, structure, change, complexity*

En la última década, el tema de transparencia y rendición de cuentas en México ha presentado diversos avances, pero también retrocesos, pues se logró tener una Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP) promulgada en 2015, que estableciera un piso común en cuanto al derecho de acceso a la información y a la transparencia gubernamental en todo el territorio nacional, y también se establecieron las bases para el Sistema Nacional Anticorrupción. No obstante, este sistema no ha logrado operar completamente, e incluso autoridades federales (principalmente el titular del ejecutivo) han señalado que podrían realizarse cambios que podrían afectar su diseño y operación.³

³ Sobre el funcionamiento del Sistema Nacional Anticorrupción, existen evaluaciones que dan cuenta de sus fallas, tanto en el diseño como en la implementación, ver “Informe sobre el combate a la corrupción en México. Informe País, 2020” del Instituto de Investigaciones en Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción (IIRCCC), adscrito al Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas (CUCEA). Respecto a la posibilidad de su desaparición y/o modificación, desde las ruedas de prensa de la Presidencia de la República denominadas las mañaneras, el día 21 de febrero de 2022, el presidente Andrés Manuel López Obrador hizo pública su intención de desaparecer el SNA.

Ante estos claroscuros en el tema de transparencia y rendición de cuentas en México, sería muy pertinente conocer y analizar las implicaciones que en términos de política pública la transparencia ha tenido, pero más específicamente en el nivel de gobierno subnacional, considerando la diversidad y heterogeneidad que caracteriza este país, situación que originó la LGTAIP.

El presente ensayo pretende realizar una aportación en este sentido, cuyo objeto de estudio se centra en identificar los cambios y necesidades organizacionales que representó para los gobiernos subnacionales, llevar a cabo la Ley general de transparencia y acceso a la información. En este sentido, el presente ensayo tiene como objetivo analizar la implementación de la LGTAIP en el gobierno subnacional, desde la perspectiva de política pública y desde la teoría de la organización.

Dicho lo anterior tenemos que diversos estudios realizados sobre políticas y programas públicos han encontrado que, muchos de éstas, no han logrado los resultados esperados, estableciendo que dicho fracaso puede ser ocasionado por un mal diseño institucional o por reglas de operación que no fueron claras y adecuadas, pero también, porque se presentaron problemas en su implementación.

Los problemas que se presentan en la implementación de políticas y programas públicos, se deben principalmente a que el aparato gubernamental no es una estructura monolítica, sino, más bien, es heterogénea y compleja, compuesta de un gran número de organizaciones (Hogwood y Peters, 1985; Cabrero, 1999; Arellano, Cabrero y Del Castillo, 2000), y de multiplicidad de individuos que tienen sus propios objetivos y con espacios de poder que puede ser usados estratégicamente, que le otorgan la capacidad de cooperar o no cooperar (Crozier y Friedberg, 1990), o simplemente no entender las señales enviadas para tratar de producir coordinación, originando patologías organizacionales (Hogwood y Peters, 1985: 38).

Por lo antes mencionado, se considera que en la fase de implementación⁴ de las políticas públicas, se puede observar de forma más detallada el comportamiento de las organizaciones y de sus miembros; mediante este estudio se pueden visualizar algunos problemas más comunes que se presentan en la ejecución de políticas y programas públicos. Asimismo, esta etapa de la política pública permite integrar la teoría de la organización, que dará como resultado una comprensión más aterrizada de los problemas que en ella se presentan.

⁴ El término implementación es un anglicismo que significa “ejecutar creando las condiciones a su vez para realizarlo” (Arellano, 1990, 83), y no hay una acepción de nuestro idioma que tenga un significado exacto al de implementación.

De forma similar y con la finalidad de exponer la experiencia de la implementación de la política de transparencia en la administración pública de las entidades federativas, se presenta la experiencia de una entidad federativa (Jalisco) sobre las transformaciones y cambios que trajo el proceso de ejecución de la Ley General de Transparencia en ese nivel de gobierno. Esta experiencia presenta información respecto a la implementación efectuada en los primeros dos años de haber entrado en vigor la LGTAIP, justo cuando los ajustes y modificaciones se van desarrollando. Para tal efecto se realizó una revisión de la normatividad e información sobre el ITEI, y se realizaron entrevistas a actores clave responsables de llevar a cabo diferentes actividades y funciones encomendadas por la LGTAIP y por la respectiva Ley de transparencia de la entidad federativa que presenta este estudio.

Para dar cuenta de lo anterior, este ensayo se encuentra estructurado en tres apartados: el primero es un breve marco teórico referencial retomando los elementos teóricos sobre implementación de políticas públicas y teoría de la organización; la segunda parte expone los elementos metodológicos, así como la descripción y análisis de las experiencias de la implementación de la LGTAIP, y la última parte, presenta unas reflexiones sobre los hallazgos encontrados en la implementación de dicha ley en dos experiencias de entidades federativas.

1. Marco teórico - conceptual: implementación de políticas públicas y teoría de la organización

Este apartado tiene como finalidad desarrollar los elementos teóricos que permiten entender las problemáticas organizacionales que se presenta en la implementación de una política pública, que en este caso sería aplicado a la ejecución y cumplimiento de la Ley General de Transparencia en dos entidades federativas.

1.1 Problemas en la implementación de políticas públicas.

La implementación de políticas públicas abarca aquellas acciones efectuadas por individuos (o grupos) públicos y privados, con miras a la realización de objetivos previamente decididos, incluyendo los esfuerzos momentáneos por traducir las decisiones en propuestas operativas, como los esfuerzos prolongados para realizar los cambios, grandes y pequeños, ordenados por las decisiones políticas (Aguilar, 1993, 99).

Asimismo, Eugene Bardach (1977) considera que la implementación puede ser entendida, por un lado, como el proceso de unión de numerosos y diversos elementos programados; y, por otro lado, como una especie política muy especial; es decir, es un sistema de juegos de implementación relacionados libremente. Para los fines de este trabajo, se entenderá por implementación el proceso mediante

el cual las decisiones son llevadas a cabo por individuos y organizaciones, con la intención de alcanzar los objetivos establecidos.

Los motivos por los cuales una política pública no alcanza sus objetivos son diversos, entre ellos se pueden mencionar dos: un mal diseño de la misma y problemas en su implementación. Dentro de los problemas que se presenta en el diseño, por los cuales una política no es exitosa, se pueden mencionar: el primero, es porque se toman decisiones desde la cúspide de una pirámide jerarquizada y centralizada, y la ejecución se le deja a la periferia (gobiernos estatales y locales), sin considerar las resistencias e indiferencias de ésta última ante los programas o políticas federales. Por lo que es un error del gobierno federal dejar de lado las cuestiones antes señaladas y no hacer algo para influir en las acciones de la periferia (Meny y Thoenig, 1992, 158-160). Otro de los problemas del diseño, es el que señala Derthick (1972) respecto a la inflación de los objetivos, pues es una tendencia del gobierno federal en sus políticas, ya que no se conforma con alcanzar metas concretas, sino que aspira a que sus objetivos sean innovadores y que trasciendan los asuntos particulares de las localidades.

A pesar de lo anterior y de otros problemas relacionados con la definición de objetivos e incentivos, el éxito o fracaso de una política pública en muchas ocasiones no se debe a una concepción errónea de la misma, sino, como ya se mencionó, a su proceso de ejecución. Además, en diversas investigaciones realizadas sobre programas y políticas públicas han demostrado que el problema central se localiza en la implementación de las políticas (Pressman y Wildavsky, 1998).

Aguilar (1993: 26) menciona que factores como las distorsiones burocráticas: entendiendo por burocracia a un sistema específico de organización y gestión para cualquier organización, en la que se pueden presentar ciertas patologías, como la sobre-organización, que involucra un desarrollo excesivo de rutinas burocráticas; y la infra-organización, la cual se refiere al predominio de estructuras no burocráticas, es decir, son estructuras tradicionales o carismáticas, y esta comprende males burocráticos como el nepotismo, el favoritismo, la corrupción, el soborno, entre otros (Barenstein, 1982, 65 y 69).

Otros factores como las resistencias locales, conflictos entre las distintas unidades de gobierno de todo tipo y nivel territorial (intergubernamentales), heterogeneidad de intereses entre los individuos que conforman la organización y participan en la implementación de la política pública, diversidad de situaciones, indiferencia de los beneficiarios, entre otros; fueron los principales obstáculos para que una política pública tuviera éxito (Aguilar, 1993, 26).

Pressman y Wildavsky, (1998), identificaron que uno de los factores que influyó en el fracaso de las políticas públicas, fue la multiplicidad de participantes y

perspectivas, pues intervienen una multitud de organizaciones (o individuos), de las cuales algunas de ellas son medios para otras, y al presentarse este escenario, puede suceder que los intereses de determinado organismo, el cual es un medio para otro, influye en la secuencia de acontecimientos de la siguiente etapa, distorsionando la ejecución de la misma y generando conflicto.

Estos autores también destacan que las distorsiones en la implementación se presenta porque puede existir incompatibilidad directa con otras metas de la organización o bien existe una preferencia por otras políticas; o debido a que esos medios (actores u organizaciones) tienen otros compromisos de su incumbencia que exigen tiempo y atención; o por subordinación a otras entidades que no ven la urgencia del proyecto; porque existen diferencias de opinión sobre la jefatura y las funciones propias de la organización; por diferencias legales y de procedimiento; o bien algunos participantes pueden convenir entusiásticamente con esa propuesta de política o programa, pero carecen de poder político y administrativo para llevarla a cabo (Pressman y Wildavsky, 1998).

Por su parte, Hogwood y Peters (1985) señalan algunos otros problemas en el desarrollo de políticas públicas, como lo es la falta de coordinación entre dos o más organizaciones cuyas actividades pueden afectar adversamente a otra; así como el hecho de que la burocracia es excesivamente activa y puede provocar que se realice alguna acción que no es requerida, la cual, además pueda ser contraproducente. Otro problema lo constituyen las fallas de comunicación tanto entre los tomadores de decisiones como hacia los implementadores de las políticas.

Adicionalmente, la implementación no es un proceso uniforme (Rein y Rabinovitz, 1978; Bardach, 1977; Pressman y Wildavsky, 1998). Rein y Rabinovitz (1978: 315) señalan tres etapas en la implementación: 1) la elaboración de lineamientos, 2) la distribución de recursos y 3) la supervisión. Primero, la elaboración de lineamientos se lleva a cabo en el momento en que la intención legislativa se traduce en prescripciones administrativas para la acción, y una vez que son realizados, se promulgan los lineamientos para los encargados de la política o programa. Posteriormente, se distribuyen los recursos entre los entes administrativos responsables de poner en práctica la legislación, pero la cantidad total de los recursos no se determina previamente, puesto que por lo general siempre surgen diferencias entre lo asignado y lo autorizado. Y por último, debe iniciarse un proceso de supervisión para promover la responsabilidad en los niveles inferiores de la burocracia.

La implementación puede verse desde la perspectiva sistémica, es decir, como un proceso en el cual la intención se convierte en acción. Dentro de este enfoque Rein y Rabinovitz (1978: 308) nos dicen que definimos implementación como una

declaración de las preferencias gubernamentales, mediada por varios actores que generan un proceso caracterizado por relaciones recíprocas de poder y negociación. Por lo que los actores deben de tener en cuenta la existencia de tres imperativos conflictivos entre sí: a) el imperativo legal, que enfatiza la obediencia a los reglamentos que se derivan de los mandatos legislativos y que son coherentes con ellos; b) el imperativo racional-burocrático, es el proceso mediante el cual el ejecutivo y su burocracia se empeñan en la resolución de los problemas; y c) el imperativo consensual, tiene como principal preocupación tratar de conciliar las posiciones contrapuestas de los principales actores: legislatura, ejecutivo, agencias administrativas y electores.

Para este efecto, Van Meter y Van Horn (1975) proponen un marco conceptual para el análisis de la implementación, que se encuentra influenciado por tres grupos de estudio: la teoría de las organizaciones, el impacto de las políticas públicas y algunos estudios selectos sobre relaciones intergubernamentales. Para fines de este estudio se retomará la Teoría de la Organización (TO)⁵, pues realiza aportaciones al estudio de la implementación en lo que se refiere al cambio y a la innovación, ya que la ejecución de una política trae consigo cambios en la estructura y actuación de las organizaciones, y a través de estos estudios se pueden examinar los impedimentos para alcanzar esos cambios (North, 1990; Del Castillo, 1996; Crozier y Friedberg, 1990).

1.2 Algunas variables organizacionales que pueden explicar los problemas de implementación.

Se tratará de dar una explicación a los problemas antes enunciados, desde cuatro variables de la teoría de la organización: la estructura, las relaciones de poder y conflicto, el cambio y la complejidad. Tomando en consideración que no sólo los problemas antes señalados pueden ocasionar que fracase una política pública, sino que también las restricciones financieras pueden impedir el avance de la política pública. A continuación, se exponen de manera muy breve y general cada una de las variables.

A) Estructura. La estructura se considera una variable importante que puede explicar algunos problemas de implementación, pues es a través de ella que se pueden visualizar los puntos de decisión y las formas de coordinación. Además, ésta desempeña tres funciones básicas: las estructuras están para producir resultados organizacionales y alcanzar objetivos; las estructuras son diseñadas

⁵ La teoría de la organización está integrada por un conjunto de estudios, los cuales se han orientado a analizar desde distintos enfoques, niveles y aspectos a las organizaciones. Dentro de los niveles de análisis se pueden observar principalmente dos, uno que mira a la organización como un todo, y otro que se enfoca a unidades sociales más pequeñas dentro de las organizaciones: individuos, coaliciones o subunidades (Pfeffer, 1992, 24).

para minimizar, o al menos regular, la influencia de las diferencias individuales sobre la organización; y las estructuras son el medio a través del cual se ejerce el poder (Hall, 1983, 53).

Entre las diversas concepciones de estructura, tenemos las siguientes: el enfoque de la teoría clásica de la administración entiende por estructura la relación lógica de las funciones en una organización, arregladas para realizar los objetivos de la organización eficientemente (Scott, 1961, 17). Por otro lado, March y Simon (1969) consideran que “la estructura de la organización consiste en aquellos aspectos del modelo de comportamiento en la organización que son relativamente estables y sólo cambian muy despacio”. Si el comportamiento es intencionadamente racional, se espera que sean estables los aspectos del comportamiento o que representen adaptaciones a elementos relativamente estables en el medio ambiente, o que sean programas de aprendizaje que rigen el proceso de adaptación.

Mintzberg (1979) señala que cualquier actividad humana requiere dos cosas fundamentales y opuestas: la división del trabajo y la coordinación, por lo que este autor indica que la estructura de una organización puede ser definida como la suma total de las maneras en que su trabajo se divide en diferentes tareas y luego alcanza coordinación entre ellas. Para efectos de este estudio, se acepta ésta última definición de estructura, pues es clara en lo que se refiere a los elementos claves que se considerarán de la estructura: la división del trabajo y la coordinación.

Child (1989: 16) señala que las estructuras de la organización pueden ayudar al logro de los objetivos, si cuenta con los siguientes tres aspectos:

1. *La estructura básica*, que comprende la distribución formal de personas y recursos a las tareas que deben ejecutarse, es decir, la división del trabajo, y también proporciona mecanismos para su coordinación. Entre dichos mecanismos podemos mencionar los que menciona Mintzberg (1989): la comunicación informal, la supervisión directa, especificando los procesos de trabajo de las personas que realizan actividades interrelacionadas, especificando los resultados de los diferentes trabajos, capacitando a los trabajadores sobre sus tareas, y controlando las reglas que afectan el trabajo, lo cual por lo general es para toda la institución.
2. *Mecanismos de operación estructurales*, tales como órdenes permanentes y procedimientos de operación.
3. *Mecanismos de decisión*, que incluye arreglos para proveer la información necesaria para la toma de decisiones.

Sin embargo, Crozier y Friedberg (1990) señalan que no existen sistemas sociales completamente regulados y controlados, pues en los arreglos formales siempre

existen espacios de poder⁶, los cuales serán utilizados por los actores de manera estratégica en sus interacciones con los otros. Y por ello, es que estos autores consideran que la estructura y las reglas tienen dos aspectos contradictorios: por un lado, son limitaciones que se imponen a todos los miembros de una organización en un determinado momento; pero por otro, no son más que el producto de las relaciones de fuerza y de negociaciones anteriores (Crozier y Friedberg, 1990, 89). De ahí que sea importante, estudiar las relaciones de poder que se presentan en las organizaciones.

B) Relaciones de Poder y Conflicto. Como se mencionó, los individuos no están completamente controlados. Simon (1972) hace alusión a la existencia de una organización no formal, la cual afecta las decisiones de la organización. Por otro lado, Selznick (1966) en su estudio sobre la Tennessee Valley Authority señala que en toda organización formal se desarrolla una estructura informal, la cual refleja los esfuerzos espontáneos de individuos y subgrupos para controlar las condiciones de sus existencias. Estos autores consideran que sin las relaciones informales las organizaciones no funcionarían eficazmente.

De igual manera, Crozier (1974) y Crozier y Friedberg (1990) nos dicen que la organización permite el desarrollo de relaciones de poder, ya que en toda estructura de acción colectiva se presenta cuatro fuentes de poder que los individuos pueden controlar: 1) La primera fuente proviene de la especialización y del control de una competencia particular, proporcionando cierto poder; 2) la segunda fuente de poder es la que se origina por las relaciones que tiene con su medio ambiente, es decir, si algún individuo tiene la función de ser intermediario entre la organización y el contexto; 3) la tercera fuente se encuentra en la comunicación y en los flujos de información entre los diferentes miembros y unidades de la organización, pues las funciones de algunos puestos dependen de información proveniente de otros puestos que desempeñan otros individuos, donde éstos últimos tienen el poder retrasarla, distorsionarla, modificarla, etc. 4) La cuarta fuente de poder es la que se origina con la utilización de las reglas organizativas, debido a que la regla está en manos de un superior y esto reduce el margen de libertad de los individuos pero aumenta el poder de la persona que aplica la regla; pero al mismo tiempo sirve como un instrumento de protección de los subordinados, pues se pueden refugiar en ella contra el arbitrio del superior.

Las relaciones de poder que se originan en la organización pueden permitir a los individuos o subgrupos actuar en favor de sus intereses, los cuales en muchas ocasiones no coinciden con los establecidos por la organización, y esto provoca

⁶ Por poder se entiende como “el resultado, siempre contingente, de la movilización, por los actores, de las fuentes de incertidumbre pertinente que ellos controlan en una estructura de determinado juego, por sus relaciones y transacciones con los otros participantes en ese juego” (Crozier y Friedberg, 1990, 26).

conflicto. El conflicto es “un tipo de conducta que se produce cuando dos o más partes están en oposición o en batalla como resultado de una privación relativa percibida y proveniente de las actividades, o de la interacción con alguna otra persona o grupo” (Litterer, 1966, 373). Por su parte, Morgan (1996) señala que “el origen del conflicto reside en una divergencia de intereses percibida o real”.

Pueden identificarse tres clases de conflicto (March y Simon, 1969; Morgan, 1996): el conflicto individual, el conflicto de organización, y el conflicto entre organizaciones o grupos. El conflicto individual hace referencia a problemas que se presentan en la toma de decisiones, y estos problemas pueden presentarse de tres formas: la primera, es la inaceptabilidad que se da cuando la alternativa dominante no cumple cierto nivel de satisfacción; la segunda, es la no comparabilidad, la cual se presenta cuando no existe una alternativa dominante; y la tercera, la incertidumbre, es decir, no se conocen los efectos que pueden ocasionar las alternativas susceptibles de selección.

En lo que se refiere al conflicto de organización, este se manifiesta debido a que las alternativas seleccionadas por los miembros de la organización son diferentes y la organización en conjunto está en conflicto; asimismo, los intereses de los individuos chocan con los intereses de la organización. El conflicto entre grupos u organizaciones se produce porque existen diferencias en la toma conjunta de decisiones, porque existen diferencias en los objetivos que cada grupo de la organización tiene, o porque dichos grupos perciben la realidad de diferente manera.

Para la resolución del conflicto se encuentran cinco enfoques, según Kast y Rosenzweig (1988): ceder, allanamiento, compromiso, confrontación y coerción. Ceder y coerción describen una cantidad considerable de comportamientos administrativos; por lo que respecta al allanamiento, éste implica un poco más que ceder, sin embargo, connota pasar por alto los problemas reales y alcanzar acuerdos en asuntos superficiales. El compromiso y la confrontación sugieren trabajar activamente el problema, pero el primero supone que las partes involucradas han renunciado a algo, lo cual ocasiona que ninguna de las partes está contenta; en cuanto al segundo, éste implica hablar abiertamente poniendo las cartas sobre la mesa, buena voluntad para conciliar los distintos puntos de vista y buscar las soluciones que satisfagan a todos los actores.

Asimismo, Cyert y March (1965) proponen que otra forma para solucionar el conflicto entre los objetivos de la organización y de los actores, es a través de los pagos colaterales, los cuales puede efectuarse de diversas formas: en dinero, en consideración personal, en autoridad, en política organizativa, etc.; aunque reconocen que es imposible erradicar completamente el conflicto.

Como se señaló en esta sección, las relaciones de poder y el conflicto se encuentran presentes en las organizaciones, y éstas pueden jugar un papel importante en cualquier acción que la organización efectúe, como es el caso de la realización de un cambio. El cambio es un aspecto importante para esta investigación, debido a que cualquier política pública lleva consigo un cambio en el contexto y en las organizaciones que son responsables de la ejecución de la política pública, y porque muchos actores involucrados en la misma pueden oponerse evitando con ello que la política alcance los objetivos que busca. Para conocer un poco más sobre el cambio organizacional, se realiza una breve descripción del mismo y de la resistencia al cambio que en muchas ocasiones suele presentarse.

C) Cambio. El cambio se puede analizar de acuerdo con Coronilla y Castillo (2000) desde tres perspectivas: como un proceso planeado, como un proceso de adaptación y como un proceso accidentado.

El cambio como un proceso planeado, es visto desde la teoría clásica de la organización y de la racionalidad, las cuales consideran que las decisiones tomadas por los directivos se van a seguir al pie de la letra. En el caso del cambio, éste se ve como una cadena continua entre causas y efectos, que se inicia con las intenciones de transformación por parte de directivos, y que al final se alcanza el cambio deseado; asimismo, estos enfoques asumen que los directivos tienen todo controlado y que no existen resistencias al cambio (Del Castillo, 1996, 3). Coronilla y Del Castillo (2000) asumen que el proceso de cambio desde este punto de vista consiste en: los agentes del cambio o actores realizan un diagnóstico de la situación que guarda la organización; posteriormente, se definen los problemas; después se elaboran rutas de acción que permitan resolver los problemas y, por último, se resuelve el problema.

En lo que respecta, al cambio como un proceso de adaptación se refiere a las transformaciones incrementales o radicales, anticipadas o emergentes, que realizan las organizaciones para ajustar su funcionamiento a nuevos requerimientos externos como el contexto, la tecnología, el tamaño; e internos como lo son las negociaciones, el regateo, la inversión en muebles y maquinaria, etc. (Coronilla y Del Castillo, 2000, 110).

Child (1989) expone que el cambio adaptativo, asegura una revisión constante de lo adecuado de las estructuras y de los sistemas organizacionales para las condiciones actuales y anticipadas; fomenta un conocimiento de importancia de la organización entre los miembros de un grupo colectivo; puede ayudar a que la gente se acostumbre a tener revisiones periódicas de su organización seguidas por cambios, con lo cual es probable que los individuos lleguen a aceptarlos como parte de su vida de trabajo, trayendo como consecuencia que la ejecución del cambio

se convierta en menos problemática. Sin embargo, este mismo autor considera que este tipo de cambio es por lo general pequeño y que puede limitar realizar grandes reorganizaciones planificadas que sólo se emprenden cuando las circunstancias se han alterado lo suficiente para garantizarlas.

El cambio, desde la perspectiva como un proceso accidental, se puede ver como un proceso sobre el cual se tiene un control limitado, debido a que son procesos en los cuales la toma de decisiones está inmersa en un universo de interacciones que hacen difícil predecir las acciones que traerá como consecuencia (Del Castillo, 1996, 3-4). Por su parte, Crozier (1990), señala que cualquier esfuerzo de cambio de una organización puede fallar debido a dos problemas: a una mala elaboración del proyecto de cambio y a la existencia de resistencia al cambio. Como se mencionó, uno de los problemas que pueden obstaculizar la realización de un cambio es la resistencia a éste por parte de los integrantes de la organización.

Crozier y Friedberg (1990) también consideran que un cambio puede afectar el “status quo” de los espacios de poder o de incertidumbre que controlan los individuos a los que va a afectar el cambio, que además difícilmente querrán perder y por lo cual tratarán de orientar el cambio de tal forma que les permita seguir conservando su posición y si se puede reforzar los espacios de poder que controlan. Asimismo, McNabb y Sepic (1995) mencionan que otros factores que pueden provocar el rechazo al cambio son: la cultura y el clima organizacional⁷, debido a que son valores enraizados que difícilmente los individuos de la organización van a querer cambiar.

McNabb y Sepic (1995), apuntan que en el caso de que la cultura organizacional choque con el cambio a efectuarse, es necesario que se realice una evaluación para identificar la línea base de valores que tiene el personal de la organización y tomar las medidas que permitan cambiar los viejos valores, antes de llevar a cabo el cambio, y una medida clave es la “apropiación” de los empleados, es decir, hacer sentir a éstos como parte de la empresa. Por lo que se refiere al clima organizacional, los autores (McNabb y Sepic) señalan que los dirigentes deben crear una atmósfera de confiabilidad, apertura e innovación, para que la gente actúe a favor del cambio.

Por otro lado, Sayles (como se cito en Morgan, 1996) señala que otras opciones que pueden ayudar a lograr el cambio son: tomar medidas disciplinarias, entrenar a los individuos que van a ser afectados por el cambio, hacer uso de la comunicación, persuadir, y realizar búsquedas de las fuentes de problemas y atacarlas. Sin embargo, si las organizaciones se encuentran divididas estructuralmente en

⁷ El clima organizacional es un concepto que refleja la alegría y fortaleza de los valores dominantes, normas, actitudes, conductas y sentimientos de la gente en la organización (McNabb y Sepic, 1995, 373).

muchas partes para poder realizar sus actividades, es decir, son complejas, esto puede ser otro elemento que influya en la implementación de las políticas públicas. Por tanto, la complejidad es otra variable organizacional que puede influir en la implementación de políticas públicas.

D) Complejidad. La complejidad, de acuerdo con Hage (como se citó en Hall, 1983: 78) se define como la “especialización en una organización, medida por el número de especialidades ocupacionales y el tiempo de entrenamiento requerido por cada una”; señalando que entre mayor sea el número de oficios y más largo el periodo requerido para el entrenamiento más compleja será la organización. Hage y Aiken (como se citó en Hall, 1983) consideran que la complejidad significa al menos tres cosas: el número de especialidades ocupacionales, la actividad profesional y el entrenamiento profesional.

Hall (1983: 76-81) nos dice que los elementos que más comúnmente identifican la complejidad son: a) la diferenciación horizontal, que se refiere a las subdivisiones de las tareas entre los miembros de la organización; b) la diferenciación vertical o jerárquica que concierne un aumento de niveles jerárquicos; y c) la dispersión espacial, esto es que las actividades y el personal se encuentran dispersos en el espacio por la separación de las tareas o los centros de poder.

Entre las consecuencias que la complejidad puede provocar, se encuentran los problemas de comunicación, coordinación y control, pues de acuerdo con el estudio de Lawrence y Lorsch (1967) la diferenciación implica diferencias en actitudes y comportamiento de los individuos que laboran en los departamentos diferenciados, éstas diferencias incluyen orientaciones hacia las metas particulares del departamento, así como variadas perspectivas del tiempo y, el tipo y extensión de la formalización de la estructura. Además, Child (1989) establece que una estructura con muchos niveles de administración puede originar dificultades para distinguir entre los niveles de responsabilidad y autoridad.

Una vez expuesto los diversos elementos organizacionales que permitirán explicar los sucesos que se presentan en la implementación de una política pública, enseguida se expone la experiencia de la implementación de la política de transparencia en una entidad federativa: Jalisco.

2. La experiencia de la implementación de la política de transparencia en el ámbito subnacional: el caso del ITEI Jalisco.

2.1 Nota metodológica.

Este estudio presenta la experiencia de un órgano garante de una entidad federativa: el Instituto de Transparencia, Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Jalisco (ITEI), realizada en 2017. Para tal efecto se efectuó una revisión de la normatividad sobre transparencia en esa entidad

federativa, vigente en 2017, así como también se recuperó información sobre el ITEI publicada en otros estudios y en su sitio web. Adicionalmente, se realizaron entrevistas a actores clave responsables de llevar a cabo diferentes actividades y funciones encomendadas por la LGTAIP y por la respectiva Ley de Transparencia y acceso a la información pública del estado de Jalisco y sus municipios (LTAIPEJ).

A este respecto, los dos actores entrevistados se ubicaban en dos áreas importantes del ITEI, y ambos cuentan con experiencia antes y después de la LGTAIP. El primero de ellos era el titular de la Dirección del Centro de Estudios de la Información Pública y Protección de Datos Personales (CESIP), quien tenía funciones fundamentales para la promoción de la cultura, educación y capacitación de acceso a la información, tanto hacia la sociedad en general como hacia los sujetos obligados del Estado⁸, por lo que su posición y funciones le permiten conocer con mayor detalle la situación de los sujetos obligados, y como se presentan las relaciones entre esos sujetos obligados y la ciudadanía con el ITEI. Este actor entrevistado cuenta con experiencia laboral como miembro del Consejo Municipal de Transparencia en Guadalajara, como Director de Transparencia del municipio de Zapopan; y como miembro de la Comisión de Participación Ciudadana de Congreso del Estado de Jalisco que dictaminó la Ley de Transparencia de la entidad en 2013, y desde ese año fue director de capacitación del ITEI hasta el momento de la entrevista. Por lo tanto, su conocimiento en la implementación de la política de transparencia en el ámbito subnacional es amplio y complementario, tanto desde la perspectiva como sujeto obligado (municipio) como desde la perspectiva del órgano garante (ITEI).

El segundo actor, al momento de la entrevista, tenía cinco años de experiencia como titular de la Dirección de Investigación y Evaluación, y cuenta con amplios conocimientos teóricos en el tema de derecho a la información pública (estudios de posgrado). Esta dirección también tiene estrecha relación con los sujetos obligados y dentro de sus funciones se encuentran la de realizar inspección y evaluar los sitios web de los sujetos obligados; establecer indicadores de cumplimiento de la Ley de transparencia; asesorar a los sujetos obligados sobre el cumplimiento de la Ley en materia de transparencia y publicación de información fundamental y promover mejores prácticas e innovaciones tendientes a garantizar mejor el derecho de acceso a la información; entre otras⁹.

⁸ En el artículo 40 del Reglamento interior del Instituto de Transparencia e Información Pública de Jalisco (2014), se pueden consultar las atribuciones del Titular del Centro Educativo y de Capacitación, que para 2016 cambia el nombre al Centro de Estudios de la Información Pública y Protección de Datos Personales.

⁹ En el artículo 41 de del Reglamento interior del Instituto de Transparencia e Información Pública de Jalisco (2014), se pueden consultar las atribuciones del Titular de la Dirección de Investigación y Evaluación.

Si bien el ITEI cuenta con otras direcciones y áreas, todas ellas indispensables para el cumplimiento de sus funciones, las dos direcciones que se recuperan para este estudio proporcionan información muy amplia de cómo se lleva a cabo la política de transparencia tanto como órgano garante en su interior, pero también su relación con los sujetos obligados y con la sociedad en general.

Con la presentación de esta experiencia subnacional, se pretende dar cuenta de los retos a los cuales se enfrentó, en términos organizacionales el ITEI, derivado de las obligaciones establecidas por la LGTAIP en 2015. En este caso, la cobertura del Instituto es para la totalidad de sujetos obligados del Estado de Jalisco, lo que supone una estructura organizacional mayor para poder dar cumplimiento a sus obligaciones, en tanto al acceso a la información, así como a la protección de datos personales, la capacitación y coordinación del funcionamiento correcto de la aplicación de la política de transparencia¹⁰.

Por lo tanto, la información sobre la coordinación y alcance de la política de transparencia y acceso a la información pública y protección de datos personales es más compleja en términos organizacionales, ya que se relaciona con todos los sujetos obligados y, es importante resaltar que el ITEI, además de ser órgano garante, también es sujeto obligado, por lo que está relacionado de forma transversal en el funcionamiento de la política a nivel estatal y forma parte del sistema nacional. En este sentido, esta experiencia nos dota de información del comportamiento de otros entes del estado de Jalisco que también son sujetos obligados ligados a otros niveles de gobierno (municipios), así como aquellos de los poderes judicial y legislativo, en ese sentido, la experiencia proporciona información más completa sobre el panorama del Estado.

Una vez descritas las particularidades de la experiencia que se presenta en este estudio, que nutre de información para el presente análisis, es momento de realizar la descripción de las variables organizacionales en la implementación de la LGTAIP en el ámbito subnacional.

2.2 La experiencia del ITEI (Jalisco), a dos años de entrar en vigor la LGTAIP.

a) Contexto: características de la entidad federativa y antecedentes de la política de transparencia en Jalisco.

Jalisco se ubica al occidente del país, es la tercera entidad federativa con mayor población del país, la séptima con mayor extensión del país (México)¹¹, es la cuarta

¹⁰ De acuerdo con lo establecido en el artículo 42 de la LGTAIP que menciona las atribuciones de los órganos garantes

¹¹ INEGI, consultada el 15 de marzo de 2022: <https://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/jal/default.aspx?tema=me&e=14>

entidad con mayor aportación al Producto Interno Bruto (PIB)¹². Para 2015, el grado promedio de escolaridad de la población de 15 años y más es de 9.25 años, y el 20.81% de la población de 15 años y más cuenta con instrucción media superior. El 99.03% de las viviendas cuentan con electricidad, el 95.6% de sus viviendas habitadas cuenta con disponibilidad de drenaje; el 44.46% de viviendas particulares habitadas disponen de computadoras, y el 61.75% de las viviendas particulares habitadas disponen de internet¹³. Esta entidad federativa cuenta con una de las tres áreas metropolitanas más importante de la República Mexicana, y cuenta con 125 municipios.

b) Cambios que trajo la LGTAIP para los órganos garantes y sujetos obligados.

En el caso de los órganos garantes, la LGATIP estableció además de las funciones mencionadas previamente, la de desarrollar, administrar, implementar y poner en funcionamiento la plataforma electrónica que permita cumplir con los procedimientos y obligaciones establecidas por esta ley para los sujetos obligados y organismos garantes, de acuerdo con la normatividad que establezca el Sistema Nacional. También estableció que los órganos garantes, deben promover la publicación de la información de Datos abiertos y accesibles, así como emitir las políticas de transparencia proactiva, que incentiven a los sujetos obligados a publicar información adicional a la que establece como mínimo la LGATIP.

La LGTAIP trajo consigo cambios significativos para los sujetos obligados. Primero, se establecieron como sujetos obligados, muchas entidades públicas y privadas que previamente no se tenían, como son los partidos políticos, los sindicatos, y entidades privadas que reciben recursos públicos. Segundo, trajo consigo un incremento en el conjunto de obligaciones de transparencia para todos los sujetos obligados, como el tipo de información que tienen publicar de manera proactiva. Tercero, ocasionó demandas tecnológicas que debían cumplir los sujetos obligados y los órganos garantes, como poner esa información en un sitio de Internet de cada sujeto obligado y a través de la Plataforma Nacional; cumplir con los lineamientos técnicos del Sistema Nacional, y cumplir con los formatos de publicación que permitan asegurar la calidad, veracidad, y homologación de la información por parte de todos los sujetos obligados; además de cumplir con otros criterios, por ejemplo: la publicación de información deberá realizarse con perspectiva de género y discapacidad, cuando así corresponda¹⁴. Cuarto, se estableció que la información de las obligaciones de transparencia debería actualizarse, por lo

¹² INEGI, Comunicado de prensa Núm. 727/21, (2021), Consultado en <https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2021/pibe/PIBEntFed2020.pdf>

¹³ Información consultada el 20 de marzo de 2022: <https://www.inegi.org.mx/>

¹⁴ Las obligaciones de transparencia se puede consultar en el Título Quinto, Capítulos I, II, III y IV de la LGTAIP; y en el Título Cuarto, la Cultura de transparencia y apertura gubernamental.

menos cada tres meses, excepto aquellos casos que esta ley u otra disposición normativa estableciera otro plazo.

Adicionalmente, con las reformas constitucionales al artículo 6 constitucional y con la LGTAIP, se identifican otras dos leyes que están a la par de ésta, que van de la mano con la transparencia: la Ley de Protección de Datos personales, y la Ley de Archivos; así como la construcción del Sistema Nacional Anticorrupción, que también impacta en los gobiernos subnacionales y sus órganos garantes. En el caso de Jalisco, para julio 2017 ya se contaba con la Ley de Protección de Datos Personales en posesión de sujetos obligados del Estado de Jalisco y sus Municipios, y Ley del sistema anticorrupción del Estado de Jalisco

Por otra parte, la LGTAIP establece en el artículo 40 que los Congresos estatales deben otorgar un presupuesto adecuado y suficiente a los órganos garantes para el funcionamiento efectivo y el cumplimiento de la presente ley y demás leyes federales y estatales en materia de transparencia, conforma las leyes en materia de presupuesto y responsabilidad hacendaria. Sin embargo, respecto a los sujetos obligados, no establece que se deben otorgar recursos suficientes para el cumplimiento de lo establecido en esta Ley y en las leyes estatales sobre la materia. En el caso específico de la LTAIPEJ, en el decreto de 2015, establece que previo a la entrada de dicho decreto, los sujetos obligados deberán realizar las adecuaciones administrativas necesarias para su debido cumplimiento.

c) Características generales del ITEI Jalisco

El ITEI nace en el año de 2005, conforme a lo establecido en el artículo seis constitucional, lo previsto en la LGTAIP, y en el artículo treinta y tres de la LTAIPEJ es un “organismo público autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propios, con autonomía en sus funciones e independencia en sus decisiones y tiene como funciones, promover la transparencia, garantizar el acceso a la información pública de libre acceso y proteger la información pública reservada y confidencial”. Asimismo, se establece que este instituto no está subordinado a ninguna autoridad, y sus resoluciones en materia de clasificación de información y acceso a la información son vinculantes, definitivas e inatacables para todos los sujetos obligados.

De acuerdo con el artículo 34 de la LTAIPEJ, el instituto se integra del Pleno del instituto, que es el órgano máximo de gobierno y se integra por un comisionado presidente y dos comisionados ciudadanos; por una Secretaría Ejecutiva; por las unidades administrativas que establezca el reglamento interno, y por las unidades desconcentradas que apruebe el Consejo.

De esta manera, acorde con el reglamento interno del ITEI de 2014 y con información del sitio Web del mismo instituto, se identificaron las unidades

administrativas y el número de puestos que tenía cada una de esas unidades para los años 2013, 2014, 2016 y 2017. Se recupera información de esos años con la intención de identificar los cambios que se presentaron antes y después de la LGTAIP¹⁵ (ver Tabla 1). De este modo, se reconoció que hubo pocos cambios: uno de los cambios fue la denominación de los miembros del Pleno del Instituto, antes de 2016 se denominaban Consejeros, pero para 2016 se denominan Comisionados (Art. 38 LGTAIP). Otro cambio, corresponde al número de áreas administrativas, pues se incrementó un área más para 2014 y otra para 2016, y una de estas áreas administrativas cambio su nombre para 2016. Esto es, para 2014 aparece la Dirección de protección de datos personales; para el año 2016, por primera vez, el área de Coordinador General de Archivo, Sustanciación de Procesos y Unidad de Transparencia; y cambia de nombre para 2016 la Dirección del Centro Educativo y de Capacitación por el Centro de Estudios Superiores de la Información Pública y Protección de Datos Personales (CESIP). Sin embargo, el número de puestos se mantiene de 2013 para 2016 con 94 puestos, pero para el año 2017 disminuye un puesto, y este se puede observar en el CESIP, que, de tener 7 puestos en 2016, para 2017 tiene 6, teniendo un total de 93 puestos.

Tabla 1

Estructura organizacional ITEI 2013, 2014, 2016 y 2017

2013	No.	2014	No.	2016	No.	2017	No.
Área	Puestos	Área	Puestos	Área	Puestos	Área	Puestos
Consejero Presidente	5	Consejero Presidente	10	Comisionado Presidente	10	Comisionado Presidente	9
Consejero Titular	4	Consejero Ciudadano	7	Comisionado Ciudadano	7	Comisionado Ciudadano	7
Consejero Titular	4	Consejero Ciudadano	7	Comisionado Ciudadano	7	Comisionado Ciudadano	7
Contralor	2	Coordinador de Comunicación Social	2	Coordinador de Comunicación Social	2	Coordinador de Comunicación Social	2
Secretario Ejecutivo	17	Secretario Ejecutivo *	13	Secretario Ejecutivo	8	Secretario Ejecutivo	9
Dirección Planeación y Gestión Administrativa	20	Coordinador General de Planeación y Proyectos Estratégicos	7	Coordinador General de Planeación y Proyectos Estratégicos	7	Coordinador General de Planeación y Proyectos Estratégicos	7
Dirección Jurídica y Unidad de Transparencia	9	Director de Administración	14	Coordinador General de Archivo, Sustanciación de Procesos y Unidad de Transparencia	5	Coordinador General de Archivo, Sustanciación de Procesos y Unidad de Transparencia	5
Dirección de Vinculación y Difusión	8	Director Jurídico	7	Director de Administración	14	Director de Administración	14
Dirección de Investigación y Evaluación	9	Director de Vinculación y Difusión	8	Director Jurídico	7	Director Jurídico	7
Centro Educativo y de Capacitación	7	Director de Investigación y Evaluación	9	Director de Vinculación y Difusión	8	Director de Vinculación y Difusión	8
Dirección de Asesoría Jurídica Especializada	9	Director del Centro Educativo y de Capacitación	7	Director de Investigación y Evaluación	9	Director de Investigación y Evaluación	9
		Director de Protección de Datos Personales	3	Centro de Estudios Superiores de la Información Pública y Protección de Datos Personales (CESIP)	7	Centro de Estudios Superiores de la Información Pública y Protección de Datos Personales (CESIP)	6
				Director de Protección de Datos Personales	3	Director de Protección de Datos Personales	3
TOTAL DE PUESTOS	94	TOTAL DE PUESTOS	94	TOTAL DE PUESTOS	94	TOTAL DE PUESTOS	93

Fuente: elaboración propia con base en información del reglamento interno del ITEI 2014, e información del sitio web: <https://www.itei.org.mx/v4/nosotros/estructura>

*En 2014, la coordinación de la Unidad de transparencia estaba adscrita al Secretario Ejecutivo.

¹⁵ Cabe mencionar que solo se tuvo acceso a información de la estructura organizacional a partir del año 2013.

d) Presupuesto asignado al ITEI de 2014, 2015, 2016 y 2017.

Por otro lado, se encontró que el presupuesto asignado al ITEI a precios corrientes en el año 2014 fue de \$81,270,353.00; para el año 2015 se observa un decremento de alrededor de 28 millones, pues se tuvo un presupuesto de \$52,787,659.76; para 2016, éste se incrementa alrededor de cuatro millones, y para 2017 nuevamente hay un incremento de un poco más de tres millones llegando a \$60,034,447.80. Aunque se observa un crecimiento del 13.72% en el presupuesto de 2017 con respecto a 2015, en los últimos 3 años hay una disminución del presupuesto con respecto a 2014 (Ver tabla 2).

Tabla 2.

Presupuesto asignados de 2014 a 2017.

Año	Presupuesto Asignado		Inflación total entre ese año y 2017
	Precios Corrientes	Precios Constantes (Año base 2017)	
2014	\$81,270,353.00	\$91,022,803.37	12%
2015	\$52,787,659.76	\$57,556,286.05	9.03%
2016	\$56,392,371.63	\$59,799,277.11	6.04%
2017	\$60,034,447.80	\$60,034,447.80	

Fuente: elaboración propia con base en información, consultada el 18 de julio de 2022, en el sitio web: <https://www.itei.org.mx/v3/documentos/art8-5c/anteproyecto2014.pdf>, https://www.itei.org.mx/v3/documentos/art8-5c/anteproyecto_de_presupuesto_2015.pdf, https://www.itei.org.mx/v3/documentos/art8-5c/anteproyecto_presupuesto_2016.pdf; y https://www.itei.org.mx/v3/documentos/art8-5c/anteproyecto_presupuesto_2017.pdf

Cuando se realiza la conversión del presupuesto asignado a precios reales (considerando la inflación), tomando como año base 2017, se observa que hay una disminución de 33 millones de pesos entre 2014 y 2015, aunque para 2016 hay un incremento de un poco más de 2 millones con respecto a 2015, para 2017 solo hay un incremento real de alrededor de 235 mil pesos. Esto es, en términos reales ha disminuido el presupuesto asignado para el ITEI, en 31 millones de pesos entre 2014 al 2017, lo que parece va en sentido contrario a los cambios (incremento) en atribuciones y funciones que involucra la LGTAIP a los sujetos obligados y órganos garantes, como es el caso del ITEI.

e) Número de sujetos obligados ITEI Jalisco.

De acuerdo con la información proporcionada por los dos entrevistados de ITEI, al momento de entrar en vigor la LGATIP, este instituto ya contaba con por lo menos 10 años de experiencia, respecto a la política de transparencia, no así con la protección de datos personales que fue una novedad con la LTAIPEJ de 2013.

Asimismo, con esta misma ley de 2013, el ITEI ya contaba con un catálogo de sujetos obligados, incluidos los fideicomisos, partidos políticos, y personas físicas que ejercían recursos públicos; pero en ningún estado, incluyendo Jalisco contaban con un catálogo de obligaciones para los sindicatos.

Para el 5 de octubre de 2017, a decir de los entrevistados, en el Estado de Jalisco contaba con aproximadamente 526 sujetos obligados, entre ellos: 125 ayuntamientos, y algunos de estos contaban con más o menos otras dos o tres entidades (organismos descentralizados, desconcentrados y autónomos, principalmente ligados al municipio), por lo que en promedio son un poco más de 400 entidades del gobierno municipal (aproximadamente¹⁶), el resto corresponden: 19 a secretarías ligadas al Ejecutivo, 60 organismos públicos descentralizados o desconcentrados del gobierno del Estado, entre 15 y 18 fideicomisos del gobierno estatal, más entidades del poder legislativo y del poder judicial de la entidad federativa, sindicatos y partidos políticos.¹⁷

f) Situación de los sujetos obligados (gobiernos municipales) del ITEI.

Dentro de las experiencias más sentidas, por parte de los entrevistados, se encuentra el sentido patrimonialista sobre la información que reflejan los sujetos obligados y la escasa cultura organizacional sobre la generación, disposición y acceso a la información. Para ejemplificar, se recupera la declaración de uno de los entrevistados:

“...porque insisto los funcionarios... la reacción siempre era ¿pues cómo, por qué te tengo que entregar información?, ¿cómo, por qué te tengo yo que estar dando a ti razón?, si a fin de cuentas el presidente municipal que es mi jefe, no me pide cuentas”¹⁸

Otra de las problemáticas, son las capacidades de los gobiernos municipales, y recursos de toda índole, pero principalmente financiero, lo que lleva a concentrar sus esfuerzos en otras prioridades para éstos, dadas las condiciones sociales de su ciudadanía, donde la transparencia no es una de las demandas sociales y, por lo tanto, tampoco una prioridad para los gobiernos, en torno a esto, el relato más revelador es el siguiente:

“...En Jalisco tenemos 12 regiones, la región más deprimida es la zona norte del estado, que es la que tiene los índices más bajos de desarrollo humano, son 10 municipios, ... las prioridades de los presidentes municipales no es ser

¹⁶ Pues no contaban con el número exacto a nivel municipal al momento de la entrevista.

¹⁷ Actualmente, el número de sujetos obligados asciende a 601, consultado el 11 de julio de 2022 en: https://www.itei.org.mx/v4/sujetos_obligados

¹⁸ Extracto de entrevista realizada el día 5 de octubre de 2017 a uno de los directores de área del ITEI.

transparente,... es, cómo le hacemos para pagar la luz, es cómo le hacemos para darle agua a la ciudadanía porque ya se descompuso la bomba, es cómo le hacemos para dotar a mis tres policías de equipamiento..., ellos sí, en cierto momento, pues batallan un poco más, me refiero a los municipios del interior del estado”.¹⁹

Continuando con el comportamiento de los gobiernos locales, una de las principales problemáticas, es el escaso conocimiento y especialización de servidores públicos en materia de transparencia y en el uso de tecnologías ligadas al cumplimiento de las obligaciones impuestas por la LGTAIP, como es la Plataforma Nacional de Transparencia.

Asimismo, en los primeros años que se inicia la transparencia en gobiernos municipales y en el gobierno del estado de Jalisco, los órganos garantes y responsables de promover la transparencia se limitaba en emitir recomendaciones, lo que limitaba su capacidad coercitiva para hacer cumplir la norma. Con la entrada de la LGTAIP se robustecen estas capacidades para los órganos garantes, pero también se incrementan las necesidades del Instituto, tanto en recursos humanos como técnicos para poder dar cumplimiento a las nuevas responsabilidades adquiridas.

2.3 La implementación de la LGTAIP y sus efectos organizacionales en el ITEI (Jalisco).

En este apartado se describe la implementación de la LGTAIP en el Estado de Jalisco, a través del ITEI, utilizando las variables: estructura, relaciones de poder y conflicto, cambio y complejidad.

Antes de pasar a las variables organizacionales, se recupera que la LGTAIP trae nuevas obligaciones de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales para los sujetos obligados. Si bien, los antecedentes que llevan a elaborar esta LGTAIP, escapa al objetivo de este estudio, es importante mencionar que su intención fue homologar el derecho de acceso a la información para todos los ciudadanos mexicanos, independientemente del municipio o entidad federativa en la que se encuentren. Sin embargo, la elaboración de esta ley no consideró las particularidades, diversidad, desigualdad y capacidades institucionales que presentan los diferentes sujetos obligados, como es el caso de los gobiernos municipales y organismos públicos descentralizados en todo el país.

Asimismo, la LGTAIP no va acompañada con recursos económicos que permitan en todo caso atender las desigualdades económicas que presentan los sujetos obligados, pues solo hace alusión en dicha ley que los congresos federales y

¹⁹ Extracto de entrevista realizadas en los días 4 y 5 de octubre de 2017 a uno de los directores de área del ITEI.

estatales deben destinar recursos para los órganos garantes, pero no establece nada respecto a los sujetos obligados. En este sentido, parece que la LGTAIP da por sentado que todos los sujetos obligados cuentan con las capacidades institucionales y recursos (humanos, materiales, tecnológicos y económicos) para la implementación de dicha ley.

a) Estructura

A partir de lo expuesto podemos identificar respecto a la primera variable organizacional: la estructura que cumple con tres funciones básicas: producir resultados organizacionales y alcanzar objetivos; las estructuras son diseñadas para minimizar, o al menos regular, la influencia de las diferencias individuales sobre la organización (Hall, 1983, 53).

Como ya se mencionó, la LGTAIP establece más sujetos obligados, se incrementan las funciones y obligaciones; no obstante, para el caso de Jalisco, los entrevistados dicen que el impacto en cuanto al número de sujetos obligados no fue tanto, puesto que esta entidad federativa ya contemplaba varios de los sujetos obligados establecido por esta Ley general. En este sentido, los entrevistados señalan que el impacto que pudo tener la LGTAIP en el ámbito subnacional depende de que tan avanzada estaba su ley de transparencia local previa a la Ley General. Sin embargo, se argumenta que en los 12 años de existencia del ITEI (para 2017), prácticamente se duplicaron las tareas con la modificación en la LGTAIP derivado de la obligación sobre la protección de datos personales y lo referente a los archivos; en un ideal, para una de las personas entrevistadas, se requiere de una estructura similar a la del instituto, pero solo dedicada a la protección de datos personales.

En ese marco, con lo identificado en el sitio Web del ITEI y de lo declarado por parte de los entrevistados, no hubo un incremento en el número de puestos con la LGTAIP y con las modificaciones a la LTAIPEJ. Aunque, se creó una nueva área administrativa, no hubo un incremento de personal, pues solo hubo un reacomodo del personal que ya tenía el ITEI, incluso para 2017 se tuvo un puesto menos con respecto a 2014 y 2016.

Con base en las declaraciones de los entrevistados, esto es extensivo a los gobiernos locales principalmente en sus unidades de transparencia, que comentan lo siguiente:

“..., en el tema del acceso, ahora se tendría que estar replicando, en el tema de datos personales. Y aunque existe, insisto, ya una carga de una masa crítica o especializada en el interior del estado, con todas las personas que se dedican al tema, de todas formas ellos mismos, lo refieren, lo platican, lo dicen..., que ahora el tema de datos personales les viene a duplicar el trabajo, ganando lo mismo,

teniendo el mismo personal y pues las deficiencias que en muchas ocasiones se tenían para cumplir con las obligaciones de acceso, ahora se tienen que estar trabajando con el de datos personales...”

Por otra parte, también se identificó que no hubo un incremento en los recursos financieros para el ITEI, al contrario, hubo un decremento de más de 30 millones de pesos en términos reales del año 2014 al 2017. Esto confirma lo declarado por los entrevistados en donde establecen que no se otorgaron más recursos que permitan cumplir con los compromisos adquiridos. Asimismo, tampoco hay más recursos humanos para poder atender las diversas demandas que impone el LGTAIP como es cubrir la capacitación del total de los sujetos obligados, que con la LGTAIP se ampliaron, capacitación para la sociedad civil y población en general.

Por lo tanto, el problema se centra en el limitado número de personal, al interior del ITEI, uno de los titulares entrevistados, contaba para 2017 con cuatro personas, esta área es la encargada de la capacitación y promoción de la cultura de la transparencia y acceso a la información del instituto para todo el estado de Jalisco (sujetos obligados, sociedad civil, ciudadanía en general); pero señala que no es la única, sino varias áreas del ITEI se encuentran saturadas de carga de trabajo que trae consigo la LGTAIP: el área jurídica, la de administración y finanzas, la de evaluación, en general todas. Incluso se permiten comparar el CESIP con la Unidad de Transparencia del Municipio de Tlaquepaque, que, en términos poblacionales, a decir de ellos, es un municipio mediano y su unidad contaba, en ese entonces, con trece personas; y aun con ello, esa unidad de transparencia también establecía que le faltaba personal para poder actuar con eficiencia.

Si se recupera la información del número de puestos para 2017 del CESIP (6) y el total de sujetos obligados (526), se tendría que una persona atiende en promedio en capacitación a 88 sujetos obligados; y en el caso de la Dirección de Investigación y Evaluación (9), área responsable de revisar y evaluar el cumplimiento de la norma de ese mismo universo de sujetos obligados (526), se tiene que una persona debe revisar 58 sujetos obligados.

Lo anterior, demuestra que se necesitan más recursos, si bien, para el caso que documentamos, en cuanto a estructura no se requiere modificación en el diseño organizacional del Instituto, pero se identifica la demanda de nuevos espacios de capital humano que aporten conocimientos técnicos específicos (principalmente jurídicos y tecnológicos), requerimientos de capacitación, mecanismos de comunicación, creación de mecanismos de interacción y coordinación con los sujetos obligados que incrementan de forma sustancial las necesidades presupuestales del Instituto.

Al respecto uno de los entrevistados, mencionan:

...“la creación de las unidades administrativas como tal, digamos es relativamente sencillo”, pero... “hay que dotarle de recursos humanos, recursos materiales, hay que generar manuales, hay que generar procedimientos de organización, hay que generar procedimientos para desahogar los temas relacionados con protección de datos y en materia de archivos y, en ese sentido, por supuesto que hay muchas otras atribuciones que el ITEI, o que cada órgano garante del estado, a través de esas unidades deben de cumplir”. Y en el caso del ITEI, se creó para 2016 una nueva área, pero se incorporó recurso humano que se trajo de otras áreas del mismo ITEI, es decir, no hubo nuevas contrataciones de personal.

En resumidas cuentas, organizacionalmente demandan una mayor cantidad de recursos en personal especializado, tanto en materia jurídica (proyectistas), como personal especializado en el manejo de sistemas de información, que les permita cumplir con la carga laboral que demanda el cumplimiento de las funciones sustantivas para los institutos a partir de la LGTAIP, como es el caso de la Plataforma Nacional de Transparencia y sitios de Internet. Por lo que resulta relevante contar con los recursos necesarios, si los órganos son infalibles e inflexibles ante quienes determinan sus recursos, parte de las respuestas puede ser la limitación sobre el acceso a los recursos minando con ello las capacidades de los órganos garantes.

Por otra parte, algo que señalan los entrevistados sobre el impacto que trae la LGTAIP es la capacidad que ahora tiene la norma de ser vinculante, por lo que dota de capacidades punitivas a los entes garantes, y a los ciudadanos para hacer valer el acceso a la información y la defensa de sus datos personales; es decir, se cuentan con reglas formales que permiten regular el comportamiento de los sujetos obligados. Pues acorde con la LGTAIP, los órganos garantes de realizar inspección y evaluar los sitios web de los sujetos obligados; así como establecer indicadores de cumplimiento de la Ley de transparencia, y también tiene la facultad de establecer sanciones si no se cumple con la normatividad.²⁰

De acuerdo con la información proporcionada, por el Director de investigación y evaluación, las medidas de apremio son aquellas amonestaciones públicas o multas económicas o incluso arresto por un plazo no mayor de 36 horas, según sus declaraciones:

... “situación que solamente en Jalisco puede ocurrir, y que se han decretado arrestos contra presidentes municipales, y luego en caso de una reincidencia en el tema, pues se hace un procedimiento de respuesta administrativa en donde luego lo que vienen son sanciones, entonces sí, si hay algunos sujetos obligados,

²⁰ Las sanciones consisten en: 1) amonestación pública con copia al expediente laboral, 2) multa, 3) arresto administrativo y denuncia penal, y 4) amonestación pública con copia al expediente laboral y multa.

en donde de cualquier manera me gustaría aclarar, el no cumplimiento a ciertas obligaciones de transparencia, yo apostaría a que son más, no son incumplimientos por acción pueden ser por omisión de quien está a cargo de la unidad de transparencia, o puede ser por una falta de capacidad tecnológica, económica, de recursos humanos, de recursos materiales para poder atender”...

En este sentido, con esta capacidad vinculante de la nueva norma, los municipios si requieren de modificaciones mayúsculas en sus estructuras organizacionales, así como en los manejos de la información en el actuar de su vida cotidiana organizacional y administrativa, sobre todo, en tanto a la generación o no de información, así como de su publicidad, recordando que la experiencia de los sujetos obligados en esa entidad, es referente a un comportamiento patrimonial por la información, una escasa cultura de la generación de la misma y limitada información que justifique sus actos de autoridad de forma documentada.

A partir de lo anterior, para el año 2015 se identificaron 38 Procedimientos de Responsabilidad Administrativa²¹. Según lo mencionado por uno de los entrevistados, comenta que los índices de sanciones decrecen en los gobiernos municipales, concentrándose en municipios como Chapala y Mexxicacán, donde tanto presidentes municipales como otros servidores públicos han sido acreedores a sanciones, de éstos refiere que son entre 5 y 8 sanciones que van desde amonestaciones y multas, pero que son casos mínimos; mencionando que esto se vincula con el avance y éxito que se han tenido en materia de capacitación por parte del ITEI en lo que a gobiernos municipales se refiere.²²

Finalmente, cabe mencionar que los mecanismos de comunicación y coordinación entre el ITEI y los sujetos obligados han sido siempre buenos, de una comunicación y capacitación constante, en resumen, hay un acercamiento sano y continuo entre el órgano garante y los sujetos obligados.

b) Relaciones de poder y conflicto.

En este caso se puede observar que los objetivos y prioridades de algunos sujetos obligados, como son los gobiernos municipales, presentan un conflicto y no coinciden con los fines e intereses que establece la LGTAIP, pues este nivel de gobierno municipal tiene prioridades relacionadas con la prestación de servicios públicos y sus atribuciones establecidas en el artículo 115 de la constitución política mexicana, pero no tanto con la transparencia.

Continuando, en materia de gobiernos locales, se identifican dos problemáticas más, una derivada de las aspiraciones políticas por parte de los servidores públicos

²¹ Información consultada el 18 de julio de 2022: https://www.itei.org.mx/v4/padron_sanciones

²² Para mayor información sobre las sanciones impuestas a diferentes sujetos obligados en 2017, se puede consultar la siguiente página: <https://www.itei.org.mx/v4/prensa/historico/2017>

titulares de los espacios y unidades de transparencia en los gobiernos locales, que en esta entidad federativa (Jalisco) es una constante que éstos busquen participar como candidatos a un cargo de elección popular o dejen el cargo derivado de su participación en campañas electorales que les permitan continuar dentro de la administración pública, aunque no forzosamente en la misma área, lo que incentiva la movilidad de personal en la materia, y que se descuiden las actividades vinculadas con la transparencia.

Otra de las razones que encontramos, es la resistencia por parte de los servidores públicos a la transparencia, lo que se denomina como uso patrimonial de la información por parte de éstos, a partir de la implementación de la LGTAIP, es decir, los servidores públicos se sienten dueños de la información y no la quieren compartir. Los actores entrevistados refieren que se tiene ya un mejor comportamiento de los sujetos obligados, dado que el diseño institucional de los órganos garantes le proporciona a la organización mayores herramientas para el ejercicio de poder y control, sobre todo si nos concentramos en la cuarta fuente de poder, descrita por Crozier y Friedberg (1990), derivada del uso de las reglas propias de la organización, colocando al órgano garante como la instancia rectora y sancionadora dentro de las entidades federativas.

Por otra parte, otro elemento que afecta en la implementación de la LGTAIP es que no hay recursos, o una partida importante para atender los temas de transparencia y acceso a la información para los sujetos obligados, y esto no necesariamente significa que estos sujetos obligados no estén a favor de la política de transparencia, pero si es un elemento que afecta los resultados de ésta. Al respecto, uno de los entrevistados menciona:

... “No hay un presupuesto, una partida presupuestal importante para atender los temas de transparencia y de acceso a la información pública. Digo lo hacen con un compromiso firme, pero con una serie de recursos limitados; con fallas en los derechos para mantener una página web, con fallas para poder tener una conectividad de internet fuerte para que no se les caiga la página, es decir hay una serie de problemas ahí, pero también es importante señalar que, si bien es cierto existen esos problemas, ningún titular del sujeto obligado se ha echado a la hamaca a dormir, y están haciendo también su mejor esfuerzo por gestionar recursos y por cumplir de mejor manera con la Ley de Transparencia”.

Sobre el comportamiento de los otros poderes (del gobierno estatal), señalan los entrevistados, que la problemática no se centra en las capacidades per se, sino en omisiones básicas, las cuales se debe a las tradiciones organizacionales (también sentir que la información es de ellos) y a la materia específica en la que se desarrolla su actividad, no es que no generen información, es cómo la generan, procesan y almacenan, es cómo, cuándo y quién demanda esta información, y

sobre todo, quién supervisa esta actividad, para poder dar atención con las especificaciones que la norma demanda.

Derivado de esto, surge la necesidad de defender la imparcialidad y la autonomía del ITEI, sobre todo si se entiende que los resultados de éste, tienen que impactar en el comportamiento de actores gubernamentales, mismos que, derivados de sus posiciones de poder, trataran de incidir en sus estructuras organizacionales, de tal forma que les permita encontrar espacios de control sobre el comportamiento de los actores dentro de los órganos garantes, lo que a decir de los entrevistados, muchas veces pone en tela de juicio la imparcialidad, independencia y autonomía de los mismos.

Si la organización no es lo suficientemente robusta y cuenta con los elementos suficientes para su sano y correcto ejercicio, se puede ver en la posibilidad de ser cooptable; en ese sentido, la parte más endeble de los órganos garantes dicho por los entrevistados es la parte financiera, ésta condiciona todo el funcionamiento. Si no se cuenta con los recursos para acceder a la tecnología, para la contratación de personal y en general para el funcionamiento, los resultados propios de los órganos pueden ser debatibles, al grado de perder legitimidad y fuerza, y capacidad de ejercer poder.

Otro factor que influye en la implementación de la LGTAIP es respecto a que el personal del ITEI no tiene una certeza laboral, es decir, es probable que después de un contrato se puede dejar de formar parte del ITEI. Además, lo que se observó en la estructura organizacional de los años 2013 a 2017, es que pueden surgir nuevas áreas administrativas y el personal se puede estar moviendo dentro de los diferentes puestos, lo que lleva a que exista rotación del personal, eso puede ser bueno porque se amplían los conocimientos y competencias del personal, pero también puede provocar incertidumbre en el personal, afectando la implementación de la política de transparencia.

Entonces la necesidad de contar organizacionalmente el ITEI con todas las herramientas requeridas para el cumplimiento de metas y objetivos, regular el comportamiento y, ejercer el poder, es fundamental, para evitar fallas dentro del sistema de transparencia, que pudieran influir directamente en el comportamiento de los sistemas de control, rendición de cuentas y anticorrupción.

c) Cambio

En lo que se refiere al cambio, encontramos que éste ha sido, según lo propuesto por Coronilla y Castillo (2000) más que un proceso planeado, ha sido un proceso de adaptación en el ITEI, derivado de los avances que ellos mencionaron tener respecto a la política de transparencia; su adaptación radicó principalmente en los

temas relacionados con la transparencia y el manejo de datos personales, así como las obligaciones que esto conlleva.

En cuanto a los gobiernos locales y entidades del ejecutivo estatal, la información proporcionada por los entrevistados indica que son procesos más bien accidentados, llenos de resistencias al cambio organizacional, con rotación constante de personal y necesidades de capacitación y especialización. Por lo que se refiere a los otros dos poderes, el judicial y legislativo, no contamos con mucha información sobre éstos, pues la experiencia descrita se concentra más en el poder ejecutivo a nivel subnacional (estatal y municipal); sin embargo, se reconoce que tanto el poder legislativo, como el poder judicial y entidades del poder ejecutivo estatal, presentan deficiencias en las obligaciones de transparencia, mostrando resistencia al cambio.

Lo anterior lleva a detectar una necesidad imperante de la capacitación y generación de personal especializado, esto por lo menos ayuda a resolver el acceso a personal calificado que atienda las necesidades especializadas, técnicas y complejas que impone la operación de la LGTAIP, y en parte, también permite dar solución al problema que presentan los municipios ante los cambios de personal por los cambios de gobierno y falta de continuidad del personal y la pérdida de memoria organizacional.

Para ello el ITEI en conjunto con la Universidad de Guadalajara han ofertado diplomados en la materia con los cuales certifican al personal en el área de conocimientos sobre transparencia y protección de datos personales. Al momento de la entrevista referían que han logrado capacitar y certificar alrededor de 80 servidores públicos, de los cuales poco más de la mitad eran servidores públicos de gobiernos locales, con ello, declaran los entrevistados, se ha generado una masa crítica de funcionarios en la materia de transparencia.

Además de los diplomados, cuentan con la oferta de una maestría en la materia en la que también participa la Universidad de Guadalajara, la presentan como punta de lanza dado que de sus 6 generaciones que llevaban al momento entre un 20 y 30 por ciento de sus alumnos son funcionarios del INAI, además de contar entre sus alumnos con funcionarios en materia de transparencia de otras entidades del país.

En tanto a la consecución de objetivos identificamos que en términos de capacitación se cuentan con datos alentadores al momento en que se realizan las entrevistas, sin embargo, no son suficientes para cubrir las necesidades tanto del instituto como del resto de sujetos obligados. Respecto al cumplimiento de las obligaciones en transparencia proactiva, el Estado de Jalisco se ubica en quinto lugar con una puntuación de 0.52 de 1 posible, en el año 2017 según la métrica realizada por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), ubicándose

en el segundo lugar a nivel nacional en ese año, este indicador nos da una idea de cómo las presiones que representa el cumplimiento de los establecido por la LGTAIP, no lograban ser del todo atendidas, si Jalisco, con los recursos financieros y técnicos con los que cuenta, a dos años de la implementación de la LGTAIP, no lograba tener una calificación aprobatoria en términos de transparencia, los estados con menores recursos tendrán en el futuro aún más presiones para lograr cumplir con estas obligaciones derivado de su acceso a recursos.

d) Complejidad

La tecnología es un aliado dentro de la implementación de la política de transparencia, pero a la vez es un problema, la eficiencia de las herramientas diseñadas desde el gobierno federal no siempre son del todo eficaces. Los entrevistados refieren que la Plataforma Nacional de Transparencia que entró en funciones en 2016, como mecanismo de concentración y homogenización de información, no ha logrado esa homogenización ya que la forma en que se genera la información por cada sujeto obligado tiene sus particularidades, y el uso que los servidores públicos hacen de las herramientas tecnológicas no siempre va acompañado del dominio de las mismas, así como de contar con las condiciones idóneas de acceso a éstas, es decir, conexiones a internet adecuadas, equipos de cómputo con las características mínimas necesarias para esta tarea, y el personal capacitado para su manejo y control.

Por estas razones la diversidad tanto a nivel municipal, pero también con otros sujetos obligados de los tres poderes del Estado de Jalisco y, aquí, también la federación, muestran a la tecnología como herramienta para facilitar el acceso y procesamiento de información, pero también demanda una modificación en las estructuras organizacionales, sobre todo, en temas de requerir personal especializado tanto en la utilización de tecnologías de la información y comunicación, como en materia jurídica y conocimientos en el tema de promoción de la cultura de la transparencia, protección de datos personales; y la organización, conservación, disponibilidad, integridad y localización de archivos.

Los entrevistados relatan que, con la entrada en vigor de la LGTAIP, se incrementaron considerablemente las funciones del ITEI (Instituto de Transparencia del Estado de Jalisco), sobre todo si entendemos que partir de este momento no solo son garantes del acceso a la información, sino también de la defensa de datos personales, sujeto obligado, y responsable de verificar y evaluar el cumplimiento de los sujetos obligados: primero, de atender las solicitudes de información por parte de la sociedad en general; segundo, la vigilancia y el cumplimiento de las obligaciones de información proactiva y datos abiertos; y tercero, el uso y cumplimiento adecuado de la Plataforma Nacional de Transparencia.

Por lo que se refiere a la complejidad; según lo expuesto por Hage (1983), las funciones y obligaciones de transparencia que le corresponde al ITEI, como las que les corresponde a los sujetos obligados es compleja, dados los requerimientos de especialización del personal como de la infraestructura tecnológica que se requiere para cumplir con las obligaciones y atribuciones que imponen la LGTAIP a los sujetos obligados y a los órganos garantes como el ITEI se entiende compleja.

En ese mismo sentido, si bien, la diferenciación jerárquica al interior del Instituto es mínima, al igual que la dispersión espacial, su estructura organizacional no es compleja; sin embargo, las relaciones del instituto con los sujetos obligados si origina complejidad, para el alcance de sus objetivos. Aquí la dispersión de centros de poder, desde la perspectiva espacial, son mayores, las capacidades de incidencia del instituto para la correcta aplicación de la LGTAIP se ven mermadas derivadas de no ser responsables jerárquicos directos de los sujetos obligados, pero si garantes del cumplimiento. Además de ser también un sujeto obligado, esta condición híbrida de los órganos garantes y las condiciones de enfrentar a centros del poder fuera de su propio diseño organizacional son la base de la complejidad organizacional a la que se enfrentan.

3. Reflexiones sobre los retos organizacionales en la implementación de la política de transparencia.

Con base en las experiencias descritas en el apartado anterior, se puede establecer las siguientes reflexiones en cuanto a la implementación de la LGTAIP. En primer lugar, se encuentra que la operación de la LGTAIP en los gobiernos subnacionales, obedece a una lógica vertical, es decir, es estableció como objetivo garantizar un derecho, pero se ignoró las implicaciones que tendría la implementación de dicha Ley en sujetos obligados tan desiguales, heterogéneos y con capacidades institucionales y recursos muy diversos.

Por otro lado, se pudo identificar claramente que diversas variables organizacionales tales como: estructura, cambio, relaciones de poder y conflicto, y complejidad; permiten comprender los alcances y resultados que han tenido la implementación durante los primeros dos años de LGTAIP en la experiencia analizada en este estudio.

En la variable estructura, el ITEI presentó pocos cambios como consecuencia de la implementación de la LGTAIP, en parte porque ésta entidad federativa su ley local ya contemplaba varios sujetos obligados que la ley general estableció; no obstante, se reconoce que la carga de funciones y actividades se duplicaron con la LGTAIP, para ese órgano garante, lo que al no contar con un incremento en recursos humanos ni en recursos económicos limita las posibilidades de cumplir de manera efectiva en la implementación de esta ley, afectando el derecho de acceso a la información de la ciudadanía.

Por lo tanto, las diferencias de acceso a recursos y capacidades institucionales, determinan parte del éxito en la implementación de la política pública, como en este caso es la de transparencia, dado que, una parte importante para la modificación y adaptación organizacional, es la capacidad de acceder a los recursos mínimos necesarios, la diversidad y heterogeneidad entre actores gubernamentales (sujetos obligados), independientemente del poder al que pertenezcan, pero con mayor incidencia en los gobiernos locales, quienes presenta mayores limitaciones o acceso a recursos que permitan la adecuación organizacional exitosa para la implementación, en este caso de la política de transparencia.

A partir de esta experiencia indican que se requieren más recursos materiales, humanos, tecnológicos y financieros, para atender las nuevas obligaciones que trae la LGTAIP, pues consideran que sus funciones se han duplicado o triplicado. Esto también puede verse como una falla en el diseño de la política, al no contemplar recursos específicos para que tanto órganos garantes como sujetos obligados pudieran cumplir con las obligaciones que le impone dicha ley.

La capacidad de ejercer poder también es notoria en el órgano garante, toda vez que por ley el mandato otorga ciertas prerrogativas en su diseño institucional que lo promueven como son la capacidad de imponer sanciones y de evaluar el accionar de los sujetos obligados.

Por otra parte, el diseño organizacional e institucional del ITEI presuponen independencia y autonomía, sin embargo, ante la inexistencia de un servicio civil de carrera que les proporcione seguridad jurídica en términos laborales; y el aseguramiento de los recursos mínimos necesario para su funcionamiento, ya que éstos dependen de la capacidad de negociación que se pueda tener con el poder legislativo y el ejecutivo, pudiendo influir en su libertad y autonomía financiera, aunque en el diseño formal de la institución se contemple dicha independencia.

Por lo antes expuesto, se puede identificar que el cambio que trae consigo la LGTAIP no es planeado ni controlado, más bien es accidentado, y en el mejor de los casos se va adaptando y adecuando. También se observa una amplia complejidad en términos de especialización y elementos técnicos en su implementación; además de que se observa una gran participación de actores tanto en un mismo nivel de gobierno como entre más de un nivel (por ejemplo, el órgano garante), que también originan problemáticas en la implementación de la política de transparencia.

Esto también impacta en la complejidad que representan las funciones para el órgano garante, pues el universo de sujetos obligados es muy numeroso, diverso, heterogéneo y disperso en todo el territorio de la entidad federativa. Sumado a que el ITEI por ley tiene la obligatoriedad de capacitar y difundir la política de

acceso a la información y protección de datos personales no solo a los sujetos obligados, sino también a la sociedad en general. Asimismo, la complejidad se encuentra en la temática que regula la LGTAIP, por lo que requieren recursos humanos con conocimientos técnicos y sofisticados; además de recursos materiales y tecnológicos necesarios para cumplir con el establecido en dicha ley.

De esta surgen las asimetrías ligadas al cumplimiento de sus funciones, principalmente en tanto a recursos materiales, tecnológicos, capital humano especializado y recursos financieros, concentrándose esta demanda en los órganos garantes toda vez que el requerimiento de estos recursos es mayor, derivado de la mayor carga de responsabilidades y obligaciones en torno a la política de transparencia.

Por último, se identifica que la capacitación es una categoría transversal, que recorre las cuatro variables analizadas y podría ayudar en la implementación de la política de transparencia en el ámbito subnacional:

1. Estructura. La rigidez estructural puede ser un problema organizacional, ya que supone la inmovilidad de sus componentes, evitando ajustarse a los cambios abruptos de los entornos exógenos y endógenos en la organización. La capacitación en este caso puede ser motor de movilidad y ajuste de adaptación estructural, no solo en la estructura organizacional, sino también, en los actores que la componen.
2. Relaciones de poder y conflicto. La capacitación es una herramienta que permite nivelar las relaciones de poder y regular el conflicto, el intercambio de saberes, la creación de inteligencia institucional, parten de los programas de capacitación, otorgando a los actores los conocimientos y técnicas requeridas por la organización para alcanzar sus fines, bajo este principio, también funge como difusor de saberes, evitando la concentración, permitiendo a la organización ampliar canales de comunicación y, por lo tanto, regular posibles conflictos derivados de este incremento de capacidades.
3. Cambio. La capacitación promueve el cambio y la innovación, abriendo los procesos creativos y las oportunidades de ajuste, modificación, de flexibilidad en tanto a procesos y estructuras. Así, también, crea inteligencia y modifica estructuras.
4. Complejidad. Esta se relaciona directamente con la ambición de los objetivos de la organización, pero también, respecto con las actividades que deben efectuarse en para su funcionamiento cotidiano, desde la utilización de mecanismos e instrumentos tecnológicos sofisticados hasta los aspectos que implican sus atribuciones, en este caso, materia de transparencia, dicho de otra forma, lo complicado para cumplir con sus funciones y objetivos, así, las organizaciones de naturaleza pública tienen

altos niveles de complejidad para definir y decidir objetivos, lo que demanda un incremento de recursos y capacidades para procesar información. En ese sentido la capacitación es base para el desarrollo de técnicas y capacidades orientadas al cumplimiento de los objetivos organizacionales.

Referencias

- Aguilar Villanueva, Luis F. (1993). Problemas Públicos y agenda de gobierno, Miguel Ángel Porrúa, México.
- _____ (1993b). Implementación, Miguel Ángel Porrúa, México.
- Arellano G., David et al (1990). Propuesta Metodológica para el análisis y diseño de la política pública, mimeo.
- Arellano, Cabrero y Del Castillo (2000). Reformando al gobierno: una visión organizacional del cambio gubernamental, Editorial Centro de Investigación y Docencia Económicas y Miguel Ángel Porrúa, México.
- Bardach, Eugene (1977). The implementation games, The MIT Press, Cambridge, Massachusetts, and London, England.
- Barenstein, Jorge (1982). Análisis de la burocracia estatal desde la perspectiva weberiana, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México.
- Cabrero, Enrique (2000). Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas en México. Límites de las policy sciences en contextos cultural y políticamente diferentes. Gestión y Política Pública, IX (2),180-229.
- Child, John (1989). Organización: Guía para problemas y práctica, Compañía Editorial Continental, S.A. de C.V., México.
- Coronilla y Del Castillo (2000). El cambio organizacional: enfoques, conceptos y controversias, en Arellano, Cabrero y Del Castillo, Reformando al gobierno: una visión organizacional del cambio gubernamental, Editorial Centro de Investigación y Docencia Económicas y Miguel Ángel Porrúa, México.
- Crozier, Michel (1974). El Fenómeno Burocrático 2, Amorrortu editores, Buenos Aires, Argentina.
- Crozier, Michel y Erhard Friedberg (1990). El actor y el sistema, las restricciones de la acción colectiva, Alianza editorial mexicana, México.
- Cyert, Richard M. y James G. March (1965). Teoría de las decisiones económicas en la empresa, Herrero Hermanos Sucesores, México.
- Del Castillo, Arturo (1996). El cambio en organizaciones gubernamentales: entre la planeación y la ambigüedad, Documento de Trabajo No. 47, Centro de Investigación y Docencia Económicas - División de Administración Pública, México.
- Derthick, M. (1972). New Towns In-Town, citado por Aguilar Villanueva, Implementación, Miguel Ángel de Porrúa, México, pp. 37-38.

-
- Hage, Jerald (1965). An Axiomatic theory of organizations, citado por Richard Hall, Organizaciones: estructura y proceso, Editorial Dossat, S.A., Madrid, España, p. 78.
- Hall, Richard (1983). Organizaciones: estructura y proceso, Editorial Dossat, S.A., Madrid, España.
- Hogwood, Brian W. y B. Guy Peters (1985). The pathology of public policy, Clarendon Press, Oxford.
- Kast, Freemont y James E. Rosenzweig (1988). Administración en las Organizaciones, Enfoque de sistemas y de contingencias, McGraw-Hill/Interamericana de México, México.
- Lawrence, Paul R. y Jay W. Lorsch (1967). Organization and Environment, citado por Richard Hall, Organizaciones: estructura y proceso, Editorial Dossat, S. A., Madrid, España.
- Litterer, Joseph A. (1966). Conflictos en la organización: reexamen, en William P. Sexton, Teorías de la Organización, 1997, Editorial Trillas, S.A. de C.V., México.
- March, James G. y Herbert A. Simon (1969). Teoría de la Organización, Ediciones Ariel, Barcelona, España.
- McNabb, David E. y F. Thomas Sepic (1995). Culture, Climate and Total Quality Management: measuring readiness for change, en Public Productivity & Management Review, Vol. 18, No. 4, Summer.
- Meny, Yves y Jean-Claude Thoenig (1992). Las Políticas Públicas, Editorial Ariel, Barcelona, España.
- Mintzberg, Henry (1979). The Structuring of Organizations, Editorial Prentice-Hall, Inc., USA.
- Morgan, Gareth (1996). Imágenes de la Organización, Alfaomega Grupo Editor, S.A. de C.V., México.
- North, Douglas (1990). Instituciones, cambio institucional y desempeño económico, Fondo de Cultura Económica, México.
- Pfeffer, Jeffrey (1992). Organizaciones y teoría de las organizaciones, Fondo de Cultura Económica, México.
- Pressman, Jeffrey y Aaron Wildavsky (1998). Implementación, Fondo de Cultura Económica, México.
- Rein, Martin y Francine F. Rabinovitz, (1978). Implementation: a Theoretical Perspective en W. D. Burham y M. W. Weinberg, American Politics and Public Policy, The MIT Press, Cambridge, Massachusetts, and London, England.
- Simon, Herbert A. (1972). El comportamiento administrativo: estudio de los procesos de adopción de decisiones en la Organización administrativa, Aguilar, Madrid, España.
- Scott, W. G. (1961). Organization Theory: An Overview and an Appraisal. The Journal of the Academy of Management, 4(1), 7-26.
- Selznick, Philip (1966). TVA and the Grass roots: a study in the sociology of formal organization, New York, Harper & Row.
- Van Meter, Donald y Carl E. Van Horn (1975). The Policy Implementation Process. A Conceptual Framework, Administration & Society, vol. 6, núm. 4.

Leyes y normas.

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública
- Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios.
- Reglamento Interior del Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios, 2014.

Sitios Web.

- www.itei.org.mx
- www.inegi.org.mx
- <https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2021/pibe/PIBEntFed2020.pdf>
- <https://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/jal/default.aspx?tema=me&e=14>