



Revista Venezolana de Gerencia
ISSN: 1315-9984
rvgluz@fces.luz.edu.ve
Universidad del Zulia
Venezuela

Rubio Campos, Jesús; Peña, Víctor S.
Implementación de políticas públicas de transparencia. El caso de las unidades de enlace
en Coahuila, México
Revista Venezolana de Gerencia, vol. 20, núm. 72, octubre-diciembre, 2015, pp. 612-629
Universidad del Zulia
Maracaibo, Venezuela

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=29044047003>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

Implementación de políticas públicas de transparencia. El caso de las unidades de enlace en Coahuila, México¹

Rubio Campos, Jesús²
Peña, Víctor S.³

Resumen

El objetivo del presente artículo es analizar los retos a la implementación de políticas públicas de transparencia en gobiernos sub nacionales, de manera específica los estatales en México. Para tal fin, se utilizó un estudio de caso tomando la experiencia de Coahuila, mismo que se construyó a partir de investigación documental y la aplicación de un cuestionario a las y los titulares de unidades de enlace de diferentes dependencias de dicha entidad federativa, para utilizar posteriormente la técnica de análisis de contenido. Se encontró que las principales restricciones a la política en Coahuila están relacionadas con factores tales como: la falta de interés en el tema por parte de los funcionarios públicos; resistencia o tardanza para entregar la información; entrega de información incompleta, imprecisa o en formatos difíciles de manipular; deficiencia del sistema utilizado y falta de criterios claros para subir información al portal de transparencia; falta de recursos humanos, económicos y materiales; falta de capacitación; dispersión de actividades y funciones por parte de las y los titulares de las unidades; entre otros.

Palabras clave: Transparencia, políticas públicas, implementación.

Recibido: 10-12-14 Aceptado: 10-11-15

1 Agradecemos al Sistema Nacional de Investigadores del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) de México y a la Universidad Autónoma de Coahuila por las facilidades brindadas para poder llevar a buen término la presente investigación.

2 Profesor investigador de El Colegio de la Frontera Norte (COLEF). México. E-mail: rubio@colef.mx

3 Profesor investigador de El Colegio de Sonora (COLSON). México. E-mail: vpena@colson.edu.mx

Implementation of transparency public policies. A case study of Coahuila, México.

Abstract

Based on the experience of Coahuila, the aim of this paper is to analyze the challenges of the implementation of transparency public policies in Mexican subnational governments. The case study was built from documentary research and content analysis of the questionnaire applied. The results evidence that the main restrictions to policies in Coahuila are related to factors such as lack of interest in the issue of public employees; resistance or delay to deliver information; delivery of incomplete or inaccurate information or formats difficult to handled; deficiency of the system used to upload information and lack of clear criteria to upload information on the transparency portal; lack of human, financial and material resources; lack of employees training; dispersion of activities and functions by managers of the units; among others.

Keywords: Transparency; public policies; implementation.

1. Introducción

El estado de Coahuila está ubicado en el norte del México, colindando con la frontera sur del estado de Texas, Estados Unidos de América. En Coahuila, la autoridad constitucional en las materias de acceso a la información, protección de datos personales, y transparencia es el Instituto Coahuilense de Acceso a la Información Pública (ICAI), que es la instancia coordinadora de la política pública estatal denominada “cultura de la transparencia” dentro de la cual se engloban las acciones relacionadas con la capacitación y asesoría a servidores públicos y la sensibilización e instrucción del probable usuario del derecho de acceso a la información.

El ICAI se divide en órganos directivos (el Consejo General, la Presidencia del Consejo, las Comisiones), órganos técnicos (la Dirección General

y la Secretaría Técnica) y el órgano de vigilancia, que recae en la Comisión de Vigilancia, Evaluación y Disciplina. La autoridad máxima es el Consejo General, integrado por cinco personas denominadas Consejeros, designadas por un término de siete años por el Congreso del Estado (por, al menos, dos terceras partes), posterior a un proceso que incluye la emisión de convocatoria pública, la rendición de un examen escrito y oral aplicado por la Universidad Autónoma de Coahuila y la comparecencia ante una Comisión Especial del propio Congreso del Estado.

De acuerdo con la normatividad vigente, cada organismo público en el estado debe constituir un cuerpo colegiado, llamado Unidad de Enlace, o designar a un servidor público como responsables de mantener un sistema como el de la transparencia: ahí se reciben las peticiones, se gestionan las

respuestas al interior de la dependencia, se atiende y orienta al ciudadano y se alimenta la información de oficio disponible en Internet.

Al interior del ICAI, es la Dirección de Vinculación y Vigilancia, subordinada a la Dirección General, la instancia encargada de la capacitación y asesoría de las unidades de enlace existentes en el estado. Su trabajo debe apegarse a lo establecido en el Plan Anual de Capacitación aprobado por el Consejo General durante el último trimestre del año inmediato anterior. La contraparte con la que trabaja la Dirección de Vinculación y Vigilancia, la unidad de enlace objeto de estudio del presente texto, como ya ha quedado anotado, puede ser un cuerpo colegiado o la designación unipersonal de un servidor público dentro de las dependencias obligadas por la normatividad de transparencia. La definición del perfil de quién o quiénes pueden ser unidades de enlace ha cambiado a lo largo del tiempo a partir de dos variables: el nivel jerárquico, es decir, qué posición, dentro del organigrama sería la ideal, así como la exclusividad, donde se cuestiona si debiera o no compartir su tiempo con actividades distintas a las relacionadas con la transparencia. En esto último, como se verá más delante, la composición real es diversa.

En Coahuila, el universo total de unidades de enlace es de 138, compuestos de la siguiente manera: 65 de instancias del Ejecutivo; 49 del orden municipal (38 de gobiernos municipales, 5 de entidades paramunicipales); 16 partidos políticos; 4 organismos constitucionales autónomos; y el resto compuesto por la Universidad Estatal, los Poderes Legislativo (el Congreso del Estado y la Auditoría Superior del Estado) y Judicial.

El año 2014 fue emblemático para Coahuila en cuanto a los esfuerzos alrededor de la política pública para la transparencia, posicionándose éste estado como referencia a nivel nacional: a propuesta del titular del Ejecutivo, el Congreso del Estado aprobó una nueva Ley de Acceso a la Información Pública que incrementa las obligaciones y agiliza los procesos relacionados con las solicitudes de información, entre otros aspectos. En el mismo año, el estudio Métrica de la Transparencia (CIDE, 2014) ubicó a la entidad con un tercer lugar a nivel nacional, por debajo de los resultados obtenidos por la instancia federal y el Distrito Federal. También comienza a trabajarse bajo el concepto de "Gobierno Abierto", como un paso adicional dentro de la misma materia. La gran parte del trabajo de seguimiento a los esfuerzos de transparencia que se realiza desde el gobierno no considera como parte fundamental del sistema a las unidades de enlace, de ahí la importancia del presente estudio.

Para cumplir con el objetivo de este artículo se utilizó un estudio de caso, el cual es una entidad dotada de límites de espacios temporales, de una estructura y de lógica específica de funcionamiento (Gundermann, 2001: 283). En los estudios de caso lo que se pretende es conocer las características y dimensiones que posee el grupo o comunidad estudiado en su particularidad (Gundermann, 2001: 260) y ver la lógica que relaciona sus elementos y los significados que para sus actores adquieren las interacciones sociales en el particular contexto en que tiene lugar (Gundermann, 2001: 283), con el fin de tener una comprensión más profunda del fenómeno bajo estudio en un contexto de vida real (Yin, 2004: 1).

El caso se construyó privilegiando la visión de las y los titulares de las Unidades de Enlace de diferentes dependencias del poder ejecutivo estatal, mediante la aplicación de un cuestionario a dichos actores, que incluyó tanto preguntas abiertas como cerradas. En total, se aplicaron 21 cuestionarios, 19 a instancias del Ejecutivo, 2 dentro de la categoría de organismos constitucionales autónomos. Para analizar los resultados, se utilizó la técnica de análisis de contenido (Hernández et al, 2008:751), agrupando las respuestas en categorías y jerarquizándolas de acuerdo a la frecuencia relativa de su mención.

Las organizaciones representadas en el estudio fueron: Secretaría de Gobierno; Consejería Jurídica del Gobierno del Estado; Secretaría de Salud; Secretaría de Fiscalización y Rendición de Cuentas; Secretaría de Infraestructura; Secretaría de Desarrollo Económico y Competitividad; Secretaría del Trabajo; Procuraduría General de Justicia del Estado; DIF Coahuila; Unidad de Derechos Humanos del Ejecutivo; Instituto Estatal de Educación para Adultos; Servicios Estatales Aeroportuarios; Promotora para el Desarrollo Rural de Coahuila; Dirección de Catastro; Comisión Estatal de Seguridad; Comisión Estatal de Vivienda; Consejo Estatal de Ciencia y Tecnología; Universidad Tecnológica del Norte de Coahuila; y Universidad Tecnológica de la Región Centro de Coahuila, todas ellas del Ejecutivo.

En el caso de organismos constitucionales autónomos, se aplicó el cuestionario a responsables de las unidades de enlace del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana y el Instituto Coahuilense de Acceso a la Información Pública.

El perfil de las personas entrevistadas fue el siguiente: la edad promedio fue de 36 años; el 50 por ciento cuenta con estudios de licenciatura y el otro 50 por ciento con posgrado; El 60 por ciento de las personas entrevistadas fueron mujeres y el 40 por ciento hombres.

La visión de los enlaces es importante porque son ellos los que aplican directamente las directrices de la política de transparencia y están más cercanos a las complejidades de la realidad, al ser un vínculo entre los funcionarios públicos y la ciudadanía. Este artículo pretende abordar un enfoque “desde abajo” en los estudios sobre implementación de las políticas de transparencia, que en su mayoría han sido realizados tomando en cuenta la experiencia de los institutos y comisiones, la opinión de los consejeros, pero no de los enlaces. Sobre ese tipo de estudios podemos citar los trabajos de Valencia (2011) y Peña (2013).

De manera reciente, el estudio denominado “Métrica de la Transparencia” (CIDE, 2014) incorporó, en su tercera edición, la dimensión “sujeto obligado” que presenta un análisis descriptivo de las unidades administrativas responsables de operar las acciones necesarias para que los sujetos obligados respondan dentro del marco normativo de la transparencia, es decir, las unidades de enlace. Así, en ese sentido la presente investigación destaca el papel de los *street level bureaucrats* o “burócratas de nivel de calle, o de ventanilla” estudiados por Lipsky (1969: 2) y más recientemente por Maynard-Moody y Leland (2000), los cuales son los más cercanos a las problemáticas dentro y fuera del gobierno, sobre todo, por su relación constante con la ciudadanía.

Si bien es cierto que los burócratas estudiados por estos autores tienen un mayor nivel de discrecionalidad que los titulares de las unidades de enlace y un trato más directo con la ciudadanos, estos son el nivel más cercano a ellos.

En la primera parte de esta investigación, se presentan los referentes teóricos en torno a la implementación de políticas públicas, de la mano de autores como Lipsky (1969), Wildavsky y Pressman (1973), Majone y Wildavsky (1995), Maynard-Moody y Leland (2000), Bardach (2004), Barret (2006), O'Toole (2007), Parsons (2007), Sabatier y Mazmanian (2007), Pühlz y Treib (2007), Grindle (2009) y Rubio (2013).

La segunda parte presenta los resultados del instrumento de investigación aplicado a las y los titulares de las unidades de enlace de transparencia. Los temas cubiertos fueron referentes a capacitación, compromiso de los niveles medios y altos con la transparencia, beneficios percibidos de la política de transparencia, los principales retos enfrentados por las y los titulares de las unidades de enlace y cómo los han solucionado.

Al final, se discuten los hallazgos y a partir de ellos se proponen soluciones para poder fortalecer la figura de las unidades de enlace, a fin de que puedan superar los retos enfrentados y cumplir con los objetivos planteados por la política de transparencia.

2. Implementación de las Políticas Públicas: Aproximaciones teóricas

La implementación de las políticas públicas es un proceso que

se desencadena una vez que el diseño de éstas ha terminado y se ponen en marcha recursos humanos, materiales y financieros para llevarlas a cabo, los cuales pretenden cumplir con los objetivos planteados en ellas de la mejor manera posible (Rubio, 2013). Sin embargo, tal como nos plantea Grindle (2009: 33), existe una brecha entre lo que se anuncia como política y lo que se ejecuta. Entender por qué se originan estas brechas y cómo disminuirlas es la materia de los estudios modernos sobre implementación.

Estudios pioneros como el de Wildavsky y Pressman (1973) comenzaron a plantearse por qué políticas públicas aparentemente bien diseñadas y con el suficiente consenso político para llevarse a cabo, fracasaban o no obtenían los resultados esperados una vez que se ponían en práctica, mientras que trabajos como los de O'Toole (2007) y Parsons (2007), han revisado una abundante literatura sobre estudios de casos exitosos y de fracasos sobre implementación, siendo muchas las causas de ambas posibilidades.

A fin de poder categorizar los factores más comunes que condicionan el éxito o fracaso de la implementación de las políticas públicas, a continuación se propone una tipología que los agrupa, dependiendo de si son: inherentes al diseño de la política (Cuadro 1); a los recursos con los que cuenta; a los actores relacionados tanto directa, como indirectamente con la implementación; y si dependen de factores fuera de control de los hacedores de política pública.

Cuadro 1
Factores que condicionan el éxito o fracaso de la implementación

Tipo	Factores
Inherentes al diseño de la política	-Claridad de objetivos; -Validez de la teoría causal de las acciones propuestas; -Complejidad del cambio involucrado; -Cantidad de aprobaciones y cambios legales requeridos; -Grado de control sobre la política.
Inherentes a los recursos de la política	-Acceso a recursos humanos, materiales y financieros; -Capacidad técnica; -Políticas de incentivos.
Inherentes a los actores	-Multiplicidad de actores; -Divergencia de agendas y metas; -Intereses afectados; -Coordinación y comunicación; -Apertura al cambio y motivación de los funcionarios; -Capacidad de adaptación.
Inherentes a factores externos	-Ambiente político; -Desastres naturales; -Guerras, levantamientos y actos terroristas; -Inseguridad causada por la delincuencia organizada; -Huelgas; -Crisis económicas.

Fuente: Rubio (2013).

El primer grupo de factores propuesto es el inherente al diseño de la política, el cual, aunque es previo a la implementación, condicionará la misma. Por ejemplo, si no tiene sus objetivos bien planteados, se dejará un margen demasiado amplio para llevarlos a cabo, lo que puede ocasionar desvíos de la intención original. Por otro lado, toda solución a un problema público requiere conocer las causas que lo originan. Bardach (2004) sugiere realizar siempre un análisis causal para asegurarnos que las acciones de solución propuestas estén directamente relacionadas con las principales causales del fenómeno que se desea impactar.

Otro factor relacionado con el diseño de la política es la complejidad del cambio involucrado, elemento que ha sido estudiado por autores como Cleaves et al, citados por O'Toole (2007). A mayor complejidad del cambio involucrado en la manera en que anteriormente se hacían las cosas, lo cual involucra tanto cambios técnicos como conductuales, mayor dificultad habrá para implementar la política.

Por su parte, la cantidad de aprobaciones y cambios legales requeridos pueden impactar también la implementación generando retrasos. Wildavsky y Pressman (1973) analizaron en su estudio sobre el caso de Oakland

como la cantidad de puntos de decisión, tanto en grupo como individualmente, podían alargar de manera importante el tiempo para llevar a buen término la política.

El último factor inherente al diseño de la política, se refiere al grado de control sobre la misma. En teoría, entre mayores sistemas de control para supervisar y asegurar el cumplimiento de la política existan, más probabilidades de éxito en su implementación se tendrán. Sin embargo, como veremos más adelante al analizar los diversos enfoques o modelos de implementación, hay todo un debate acerca de esto.

Un trabajo realizado por Sabatier y Mazmanian (2007), analiza varios de los factores mencionados hasta ahora, para determinar qué tan "tratable" es una política y entre más lo sea, mayor la probabilidad de lograr una buena implementación.

El segundo grupo de factores propuesto aquí, es el inherente a los recursos propios de la política. Manteniendo todo lo demás constante, las políticas con más recursos, tanto materiales, como financieros y de capital humano, tendrán más posibilidades de una implementación exitosa. Por otro lado, a fin de impulsar los cambios deseados en el comportamiento de los diversos actores relacionados con la política, tanto de parte de la administración pública, como de los usuarios ciudadanos, se debe contar con los incentivos o métodos de coacción adecuados para lograr tal fin, los cuales pueden ser: impuestos, subsidios, multas, bonos de desempeño individual y colectivo, entre otros.

El tercer grupo de factores dentro de la tipología propuesta es el inherente a los actores. En general, entre más actores estén involucrados, existirá una

mayor divergencia de agendas y metas, así como más retos de coordinación y comunicación, lo que complicará la acción conjunta. Estos factores fueron ampliamente analizados por Bardach (1995), quien analiza los posibles comportamientos llevados a cabo por los actores como posibles "juegos de implementación".

Otros factores que pueden causar resistencias y retrasos en la implementación son los intereses afectados por la política propuesta. Grupos de interés y poderes fácticos pueden bloquear, sabotear y retrasar iniciativas por medio de cabildeo u otras estrategias, tanto legales como ilegales.

Por último, dentro del grupo de factores inherentes a los actores relacionados con la implementación, están la apertura al cambio y la motivación de los funcionarios, así como la capacidad de adaptación de estos y los usuarios ciudadanos. Como menciona North (2006), las instituciones informales, tales como reglas no escritas, costumbres y tradiciones, son a menudo más difíciles de cambiar que las instituciones formales, tales como los reglamentos y las leyes. Por lo anterior, políticas públicas que pretenden cambiar comportamientos muy arraigados en la población son más difíciles de implementar.

El último grupo, es el que engloba factores externos que deben ser tomados en cuenta aunque estén fuera de nuestro control, tales como: el ambiente político; los desastres naturales; las guerras, levantamientos y actos terroristas; la delincuencia organizada; huelgas; así como las crisis económicas. Reconociendo los problemas relativos al contexto, Grindle (2009:37) nos recuerda que "hasta las políticas bien diseñadas y bien intencionadas salen

mal cuando se realizan esfuerzos para ejecutarlas en contextos económicos, políticos y sociales que son hostiles al cambio". El contar con planes para esos contextos adversos puede ayudar a estar preparados y salir lo mejor librados ante tales eventualidades. Bardach (1995) nos recomienda para esto diseñar escenarios del tipo "¿qué pasaría si...?"

La anterior tipología propuesta nos presenta una guía de los factores que es importante tomar en cuenta para poder mejorar el análisis de la implementación de políticas públicas. Sin embargo, no nos habla acerca del estilo o modelos que los gobiernos adoptan para llevar

a cabo tales políticas. En la literatura sobre estudios de implementación se ubican tres grandes modelos o enfoques teóricos (Püchl y Treib, 2007; Barret, 2006) sobre los estilos de gestión de la misma (Cuadro 2). El primer modelo ve al proceso de diseño de la política pública y su implementación como una corriente descendente, donde la concepción y diseño inician en la cima de la pirámide de la administración pública y su implementación va fluyendo de manera rígida hacia los niveles más bajos de la misma. Este enfoque es típico de los años sesentas e inicio de los setentas del siglo pasado.

Cuadro 2
Principales modelos para la implementación de políticas públicas

Modelo	Características
<i>Top-down o de arriba hacia abajo</i>	<p>El diseño de la política y su implementación son controlados de forma centralizada, en la cima de la pirámide jerárquica, no permitiendo la injerencia de los burócratas locales, más que para llevar a cabo su ejecución final. La implementación fluye de arriba hacia abajo.</p> <p>Predominan en donde existen: gobiernos centralizados con fuerte capacidad burocrática federal; gobiernos subnacionales institucionalmente débiles (baja profesionalización de la función pública, débil aplicación de la ley, poco acceso a recursos financieros y materiales propios); cacicazgos locales y esquemas clientelares; donde el partido en el gobierno federal es diferente a los subnacionales; y/o sociedades con poca o nula participación ciudadana organizada.</p>
<i>Bottom-up o de abajo hacia arriba</i>	<p>El diseño de la política y su implementación se realizan predominando las decisiones y acciones llevadas a cabo por la base de la pirámide administrativa, conformada por los burócratas locales. La implementación fluye de abajo hacia arriba.</p> <p>Predominan en donde existen: gobiernos locales institucionalmente fuertes, con la capacidad para generar sus propios recursos financieros y que cuentan con funcionarios capacitados para emprender programas y políticas innovadoras y en ocasiones complejas; una sociedad civil organizada y activa, que logra retroalimentar y apoyar la formulación, implementación y evaluación de las políticas.</p>

Cont... Cuadro 2

Modelo	Características
Híbridos	El diseño de la política y su implementación incorporan elementos de los modelos top-down y bottom-up. La implementación fluye de manera colaborativa a lo largo y ancho de todos los niveles. Predominan en donde existen: gobiernos subnacionales institucionalmente fuertes y una sociedad civil activa; un andamiaje institucional que permita y fomente la coordinación entre actores, no solo entre ordenes de gobierno, sino bajo esquemas de nueva gobernanza, donde el gobierno, la iniciativa privada y la sociedad civil puedan trabajar conjuntamente; incentivos fuertes para la cooperación; flexibilidad y aprendizaje dinámico.

Fuente: Rubio (2013).

Estos modelos son conocidos como *top down*. Los modelos de este tipo se dan más en gobiernos donde se tiene un control centralizado de la toma y ejecución de decisiones, tal como sucede en América Latina, donde los gobiernos subnacionales son institucionalmente débiles, debido a la falta de capacitación de sus funcionarios, la correcta aplicación de la ley, así como a la falta de recursos materiales y financieros. También predominan en sociedades donde existe un déficit de participación ciudadana organizada y por ende la población está acostumbrada a recibir beneficios del gobierno sin influir en su concepción y puesta en práctica.

Para que éste modelo funcione, se requiere una fuerte capacidad burocrática central que asegure una correcta supervisión de todo el proceso de implementación, para que todo se lleve a cabo tal y como fue planeado. Estos modelos, “de arriba hacia abajo”, pretenden suplir muchas veces la falta de capacidad de gobiernos locales, evitar la discrecionalidad de los funcionarios públicos, establecer reglas de operación claras para todos los involucrados o bien romper con poderes clientelares y políticos locales, sobre todo cuando el

partido gobernante a nivel nacional es diferente al subnacional, presentándose pugnas políticas.

En este enfoque existe una clara separación entre quienes diseñan la política y quienes la implementan. El problema es que muchas veces las políticas diseñadas desde los escritorios no toman en cuenta necesidades locales, o bien desdeñan la experiencia de los funcionarios de ventanilla o nivel de calle, quienes generalmente están más sensibles a lo que requiere el ciudadano, presentándose por este motivo una desconexión de la realidad.

Entre los problemas ocasionados por esta desconexión están los errores de inclusión y exclusión en los programas públicos, retrasos, falta de previsión de dificultades en el campo, es decir, en el lugar de la implementación final, incompatibilidad con los sistemas de trabajo en los diversos órdenes de gobierno, falta de alineación con costumbres y tradiciones locales de la población, entre otros. Para Majone y Wildavsky (1995), la separación del diseño de la política de su implementación “es fatal”. Otros problemas que pueden surgir en este tipo de modelos es la falta de coordinación entre los diferentes

órdenes de gobierno y los roces entre los mismos, que pueden derivar también en retrasos e incumplimientos.

Por su parte, en los modelos *bottom-up*, o enfoques de abajo hacia arriba, tanto el diseño como la implementación se articulan desde la base de la pirámide jerárquica organizacional, llevando sus necesidades a los niveles superiores para retroalimentar todo el proceso.

Según (Püchl y Treib, 2007), los modelos “de abajo hacia arriba” surgen a finales de los setentas y principios de los ochentas del siglo pasado, como una crítica a los rígidos modelos “de arriba hacia abajo”, impulsados por estudios como los de Lipsky (1969), que destaca la labor de los *street level bureaucrats*, o burócratas a nivel de calle o ventanilla. Como señalan Maynard-Moody y Leland (2000:109,121), muchas investigaciones están preocupadas por las decisiones de los altos mandos, lo que limita nuestro entendimiento de los problemas, porque la política pública también la hacen los burócratas al frente de la primera línea del gobierno, los cuales usan su experiencia, capacidades y valores para implementar las políticas.

En estos enfoques, los burócratas locales, incluso los de nivel de calle o ventanilla, gozan de empoderamiento para opinar en el diseño de la política y tomar decisiones durante su implementación. Estos modelos de abajo hacia arriba suelen predominar donde existen gobiernos locales institucionalmente fuertes, con la capacidad para generar sus propios recursos financieros y que cuentan con funcionarios capacitados para emprender programas y políticas innovadoras y en ocasiones complejas. En adición a esto, una sociedad civil organizada activa es necesaria para

retroalimentar y apoyar la formulación, implementación y evaluación de las políticas.

Entre las virtudes de este tipo de modelos está la mayor conexión con la realidad en la que se pretende influir, en contraposición con los enfoques *top-down*. Otra virtud, tiene que ver con la flexibilidad para solucionar problemas que se vayan presentando durante el proceso de la implementación, lo que los hace más implementables o tratables según el lenguaje de Sabatier y Mazmanian (2007). Entre los defectos que pueden llegar a presentar los modelos *bottom-up*, está precisamente el grado de discrecionalidad con el que cuentan, que puede dar lugar a un alejamiento de los objetivos originales de la política, gastos adicionales o no previstos y creación de grupos clientelares locales.

Por último, el tercer modelo, el híbrido, reconoce que los factores que condicionan el éxito o fracaso de la implementación son múltiples y dinámicos, tomando lo mejor de cada enfoque según las necesidades del caso. Para que este modelo funcione se necesita un andamiaje institucional que permita y fomente la coordinación entre actores, no solo dentro del gobierno, sino con la sociedad civil y la iniciativa privada, en un enfoque de nueva gobernanza.

Una vez discutidos los diferentes modelos para el análisis de la implementación de las políticas públicas, a continuación se presentan los principales retos enfrentados por los titulares de las unidades de transparencia para poder cumplir con sus objetivos, de acuerdo a algunas de las principales variables descritas en el cuadro 1.

3. Principales retos enfrentados por las y los titulares de las unidades de enlace

El desarrollo normativo estatal alrededor de la transparencia y su consecuente implementación como política pública en sus primeras etapas se presentó con independencia de un modelo federal. Esto implicó una necesaria experimentación de reglas, procesos y formatos que conforme se fue avanzando en el tiempo se consolidarían a manera de un modelo.

Una de las cualidades máspreciadas del Estado federal es, precisamente, la capacidad de experimentación. Después del 2002, en las entidades federativas mexicanas, proliferaron organizaciones públicas garantes del derecho de acceso a la información y promotoras de la transparencia. El federalismo como aquí se entiende parte de la corriente que en la literatura académica le concibe como una alianza entre organizaciones políticas que se caracterizan por la combinación de los principios de unidad y autonomía interna (Flamand, 2010).

En términos generales, la experiencia sobre la transparencia en el orden subnacional mexicano puede entenderse a partir de sus tres hitos normativos más significativos:

1. De la innovación.- Después del 2002, a falta de un referente nacional, en las entidades federativas se vivió un proceso de experimentación normativa que se tradujo en el mediano plazo en la existencia de procedimientos diferenciados para el ejercicio del derecho de acceso a la información

pública. Esta etapa incluye lo acontecido hasta el 2007, momento en que se reforma el artículo sexto de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos que señala que el derecho a la información será garantizado por el Estado y toda persona tiene derecho al libre acceso a información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión y el Estado garantizará el derecho de acceso a las tecnologías de la información y comunicación.

2. De la estandarización.- Con la reforma del artículo sexto constitucional, se establecen principios y bases que deberán observarse en las entidades federativas. En la iniciativa de reforma constitucional puede leerse el diagnóstico siguiente: "La iniciativa que se dictamina, surge de un análisis pormenorizado y exhaustivo de una problemática nacional que no debemos aceptar: luego de cuatro años de marcha de las leyes de transparencia y acceso a la información, se ha cristalizado una heterogeneidad manifiesta y perjudicial de los cimientos para el ejercicio del derecho, que contienen diversas leyes, tanto federal como estatales". Esta etapa comprende desde el 2007, año en que cobra vigencia dicha reforma y hasta el 2012.
3. De la concentración.- Ésta etapa comienza en el 2013, cuando se discute y aprueba la reforma a diversas disposiciones constitucionales que centralizan el tema a partir de lo que será una ley general en la materia y el

fortalecimiento del órgano garante⁴ como una instancia a la que se subordinará parte de la actividad de los institutos o consejos de las entidades federativas.

Sobre el modelo de implementación de la política de transparencia que actualmente puede observarse, podría considerarse mayormente del tipo de abajo hacia arriba (*bottom up*), con un componente híbrido, por la parte federal, que obedece a los modelos de arriba hacia abajo (*top down*). Es decir, la política obedece ahora a un mandato constitucional nacional, regido por una

ley de transparencia federal que aplica para todo el país, pero se pueden hacer adecuaciones a las leyes de transparencia estatales siempre y cuando los alcances de la transparencia sean mayores.

Como se mencionó, en los modelos de abajo hacia arriba los burócratas locales son clave en la etapa de implementación. Desde el punto de vista de las y los titulares de las unidades de enlace, la importancia o utilidad de la transparencia radica en que sirve principalmente para combatir la corrupción y permite acceder a información de calidad para la toma de decisiones (Cuadro 3).

Cuadro 3
Importancia de la transparencia

Utilidad	Menciones	%
Combate la corrupción en el gobierno.	11	18.3
Permite acceder a información de calidad para la toma de decisiones.	10	16.7
Fomenta la participación y el diálogo entre el gobierno y la ciudadanía.	8	13.3
Mejora los procesos y la eficiencia de los servicios del gobierno.	8	13.3
Genera confianza en la labor del gobierno.	7	11.7
Amplia el conocimiento del quehacer del gobierno y sus programas.	7	11.7
Permite conocer cómo se gasta el presupuesto.	3	5.0
Mejora la rendición de cuentas.	2	3.3
Mejora la organización de la información.	2	3.3
Otros: Medición de resultados; Fortalece la democracia.	2 (1 cada uno)	3.3
Total	60	100

Fuente: Elaboración propia con base en el trabajo de campo. La cantidad de menciones es superior al número de cuestionarios aplicados pues se les permitió mencionar varios temas.

Además, para los titulares de las unidades, la transparencia es importante porque fomenta la participación y el diálogo entre el gobierno y la ciudadanía.

El conocer qué piensan las y los titulares de las unidades de enlace acerca de la importancia de su labor es relevante, pues está muy relacionado

con las motivaciones que puedan tener para hacer su trabajo. Además, el estar más informados sobre los temas de transparencia que el resto de la ciudadanía nos invita a reflexionar acerca de su valor.

Los y las titulares de las unidades de enlace que participaron en el estudio consideran a manera de percepción que su dependencia ha cumplido en un 86 por ciento promedio con sus metas propuestas en materia de transparencia de manera interna. Sin embargo, consideran que el nivel de conciencia de los integrantes de su dependencia respecto a esa materia es de sólo 66 por ciento en promedio (en una escala donde 0 es nula conciencia y 100 es conciencia plena), lo que denota que aunque se ha podido avanzar en el tema no ha sido sin un gran esfuerzo por parte de las unidades de enlace.

Usando el modelo propuesto en el cuadro 1, a continuación se dividen las restricciones enfrentadas por las y los titulares de las unidades de enlace para la implementación de la transparencia en Coahuila de acuerdo a si son inherentes: a los actores involucrados; a los recursos con los que cuenta; y al diseño de la política (Cuadro 4). A partir de las respuestas

obtenidas de las preguntas abiertas en los cuestionarios, se generaron categorías y se ordenaron de acuerdo al número de menciones por parte de las y los titulares de las unidades de enlace.

El primer grupo de factores que resultó más relevante es el que tiene que ver con los propios actores principales alrededor de la política, con el 52.9 por ciento de las menciones totales. A pesar de que el ICAI se estableció en Coahuila desde diciembre de 2004, es fecha que los funcionarios públicos al interior de cada una de las dependencias estatales aún no están comprometidos plenamente y no le dan la importancia debida al tema de la transparencia. Además, aún existen casos en que los que sí conocen del tema, tienen resistencia para entregar la información, la entregan fuera del plazo establecido o de manera incompleta, imprecisa o en formatos difíciles de manipular.

Para hacer frente a las anteriores problemáticas, las y los titulares de las unidades de enlace han tenido que implementar cursos de sensibilización y capacitación, además de advertir a los funcionarios sobre las sanciones en caso de incumplimiento.

Cuadro 4
Factores restrictivos a la implementación de la transparencia en Coahuila

Factores inherentes a los actores de la política	Menciones	%
Falta de interés y conocimiento de la transparencia de parte de los funcionarios.	24	27.7
Resistencia a entregar información por parte de los funcionarios.	10	11.5
Falta de cumplimiento en los tiempos de entrega de la información por parte de los funcionarios.	7	8.0
Entrega de la información incompleta, imprecisa o en formatos no compatibles por parte de los funcionarios.	5	5.7
Sub total de menciones	46	52.9

Cont... Cuadro 4

Factores inherentes a los recursos de la política	Menciones	%
Deficiencia en el sistema y falta de criterios claros para subir información al portal.	9	10.4
Falta de recursos económicos, materiales y humanos.	7	8.0
Falta de capacitación a los titulares de las unidades de enlace.	7	8.0
Sub total de menciones	23	26.4
Factores inherentes al diseño de la política	Menciones	%
Dispersión y exceso de funciones diferentes a temas de transparencia por parte de los titulares de las unidades.	9	10.4
Falta de nivel jerárquico oficial en las unidades de enlace.	3	3.4
Falta de comunicación y claridad en información requerida por parte del ICAI.	4	4.6
Falta de precisión en la ley.	2	2.3
Sub total de menciones	18	20.7

Fuente: Elaboración propia con base en el trabajo de campo. La cantidad de menciones es superior al número de entrevistas pues se les permitió mencionar varios factores.

Lo anterior coincide con la planteado por autores como Cleaves et al (citados por O'Toole, 2007), que nos indican que a mayor complejidad del cambio involucrado habrá mayor dificultad para implementar la política. Este elemento, es importante tanto en la etapa de diseño, como en la implementación, donde la motivación y apertura al cambio de los actores es toral.

El segundo grupo de factores restrictivos tienen que ver con los recursos a los que puede acceder la política, que resultaron con 26.4 por ciento del total de menciones por parte de las y los titulares. Destaca la deficiencia del sistema utilizado, así como la falta de criterios claros para subir información al portal de transparencia, lo que en ocasiones se hace "a prueba y error" o "se intenta hasta acertar", lo que según las y los titulares de las unidades que

respondieron el cuestionario se le ha hecho ver al ICAI. Además, se menciona que "es necesario invertir más dinero en las plataformas y mejorar las redes".

Dentro de este mismo grupo de factores, se menciona la falta de recursos económicos, materiales y humanos. Se mencionan cuestiones tales como carencia de: personal para digitalizar archivos; material; equipo de computo; infraestructura; espacio y mobiliario para archivos; así como presupuesto para capacitación. Asimismo, destaca la falta de capacitación a las y los titulares de las unidades de enlace, quienes consideran que han recibido un nivel de capacitación de solo un 65 por ciento de lo que necesitan para desempeñar de manera adecuada sus labores. Entre los temas que creen necesarios para una mejor capacitación están, en orden de importancia según número de menciones (Cuadro 5):

Cuadro 5
Necesidades de capacitación de los titulares de unidades de enlace en Coahuila

Tema	Menciones	%
Interpretación y aplicación de la nueva Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública	6	20.7
Uso de plataforma y homologación de criterios para subir información	4	13.8
Protección de datos personales	4	13.8
Gobierno abierto y gobernanza	3	10.3
Rendición de cuentas y fiscalización	3	10.3
Recursos de solicitudes y formatos de entrega de información	2	6.9
Administración documental	2	6.9
Otros: Derechos ARCO (Acceder, Rectificar, Cancelar y Oponerse); obligaciones del sujeto obligado y procedimientos; leyes aplicables a los rubros; normatividad; información reservada.	5 (1 cada uno)	17.2
Total de menciones	29	100

Fuente: Elaboración propia con base en el trabajo de campo. La cantidad de menciones es superior al número de entrevistas pues se les permitió mencionar varios temas.

Destaca el hecho de la necesidad de cursos sobre interpretación y aplicación de la nueva Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como el uso de la plataforma y homologación de criterios para subir información. Lo anterior denota que la capacitación continua de los titulares de las unidades de enlace es necesaria, pues se presentan cambios relacionados con la normatividad o las herramientas tecnológicas.

Como se dijo anteriormente, en los modelos de abajo hacia arriba se requieren gobiernos locales institucionalmente fuertes, con la capacidad para generar sus propios recursos financieros y que cuenten con funcionarios capacitados para emprender programas y políticas innovadoras y en ocasiones complejas. El hecho de que estos supuestos no se cumplan del todo en el caso bajo estudio

condiciona la óptima implementación de la política.

El tercer grupo de restricciones, tiene que ver con factores relacionados con el diseño de la política, los cuales fueron mencionados en un 20.7%. Algo realmente preocupante es que aún existe una gran dispersión y multiplicidad de funciones por parte de las y los titulares de las unidades de enlace. Por ejemplo, se mencionó que “la unidad de transparencia representa sólo el 10 por ciento de mis funciones”, o bien que “tengo que trabajar horas extras y fines de semana”. Lo anterior no permite que las acciones de transparencia puedan ser llevadas a cabo como se requiere, por lo que es necesario darle a las unidades de enlace el personal y los recursos requeridos. Si bien la normatividad reciente ya considera que las unidades de enlace dependan directamente del mayor

nivel jerárquico, aún existe dispersión de funciones. A este respecto, es importante recordar que la transparencia es un valor que tiene que asegurarse de forma transversal en los términos de Aguilar (2011) y poder cumplir con ello requiere de compromisos y recursos. Por último, se mencionan cuestiones tales como la falta de claridad en los lineamientos por parte del ICAI a la hora de evaluar el nivel de cumplimiento de las dependencias y falta de claridad en la ley de transparencia.

4. Conclusiones

A más de una década de la entrada en vigor de la normativa relacionada con la transparencia, existen retos importantes a superar para llevar a buen puerto la política de transparencia en el estado de Coahuila, sobre todo si se considera que con la reforma normativa del 2014 en el estado y la incorporación de nuevos sujetos obligados, el número de unidades de enlace deberá incrementarse sustancialmente. No se cuenta con un documento oficial por parte del gobierno que resalte de manera sistemática la experiencia hasta ahora acumulada ni un diagnóstico formal que identifique las áreas de oportunidad o los problemas que se enfrentan día con día tales unidades, por lo que esperamos que éste documento sirva para que se aprenda de la experiencia de quienes implementan directamente la política de transparencia.

A este respecto, los modelos de análisis de la implementación centrados en el actor más cercano al servicio público que se pretende dar al ciudadano son muy útiles para vislumbrar los retos que enfrentan, lo que demuestra la utilidad del enfoque de Lipsky (1969) y trabajos como el de Maynard-Moody y

Leland (2000), complementando las evaluaciones de la implementación de la política de transparencia realizadas por autores como Valencia (2011) y Peña (2013).

Como menciona Grindle (2009), siempre existe una brecha entre lo que se anuncia como política y los resultados que finalmente se obtienen. Este trabajo pretende abonar a explicar el último tramo de ésta brecha, la parte fina de la implementación. El poder tener presente lo que ha fallado a la hora de la implementación final, nos ayudará a mejorar futuras intervenciones, no solo en Coahuila, sino en otros gobiernos subnacionales en México y América Latina.

Se recomienda para que la política de transparencia entre a una etapa de maduración, atender las restricciones anteriormente descritas por quienes se encargan de implementar la política. Es necesario además asegurar el pleno acceso de las unidades de enlace a los recursos humanos, materiales y financieros necesarios para su labor.

Las y los titulares de las unidades de enlace en el presente caso de estudio destacan entre los factores que inhiben la política de la transparencia la falta de interés y la resistencia de parte de los funcionarios públicos. Es decir, a lo largo del tiempo no ha permeado un cambio de actitud plena del servidor público frente a un tema como la transparencia, por lo que es necesario concientizar y capacitar constantemente a todos los funcionarios, sobre todo ante cambios de personal con las nuevas administraciones.

Quienes están a cargo de las unidades de enlace identifican como una necesidad manifiesta el poder dedicarse de manera exclusiva a sus tareas relacionadas con ésta materia

y no tratarla como algo accesorio o de coyuntura. Estas dos vetas por explorar indican un camino que debió atenderse desde el diseño de la política. Es necesario el entendimiento amplio de que la labor relacionada con la transparencia no es un agregado o función tangencial sino que por el contrario, es un elemento transversal que debe estar siempre presente a lo largo de la operación del quehacer gubernamental.

Referencias bibliográficas

- Aguilar, Luis F. (2011) Políticas públicas y transversalidad. En Ramos, Sosa y Acosta (Coord.). *La Evaluación de Políticas Públicas en México*. COLEF e INAP. México.
- Bardach, Eugene (2004) "Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas. Un manual para la práctica. Editorial Porrúa y CIDE. México.
- Bardach, Eugene "The Implementation Game". En Theodoulou, Stella Z. and Matthew A. Cahn (1995). *Public Policy. The Essential Readings*. Englewood Cliffs, NJ, Prentice Hall. pp 137-140. USA.
- Barret, Susan. "Implementation Studies: Time for a Revival ". En Budd, Leslie; Charlesworth, Julie; Paton, Rob (2006) *Making Policy Happen*. Open University Business School and Routledge Eds. ISBN10: 0415-39767-7. pp 18-27. USA.
- CIDE. (2014). *Métrica de la Transparencia*. México: Centro de Investigación y Docencia Económica.
- Flamand, L. (2010). Sistema federal y autonomía de los gobiernos estatales. Avances y retrocesos. En J. L. Méndez, *Los grandes problemas de México. Tomo XIII. Políticas Públicas*. El Colegio de México. pp 495-522. México.
- Grindle, Merilee (1980) *Politics and Policy Implementation in the Third World*. Princeton, NJ, Princeton University Press. USA.
- Grindle, Merilee (2009). "La brecha de la implementación". En *Política pública y democracia en América Latina*, Freddy Mariñez y Vidal Garza. Editorial Miguel Angel Porrúa, EGAP y CERALE. pp 33-51. México.
- Gundermann, Hans (2001). El método de los estudios de caso. En *Observar, Escuchar y Comprender. Sobre la Tradición Cualitativa en la Investigación Social*. María Luisa Tarres. Coordinadora. Editorial Miguel Angel Porrúa y FLACSO. México.
- Hernández, R., Fernández-Collado, C., & Baptista, P. (2008). *Metodología de la Investigación*. Cuarta Edición. Editorial Mc Graw Hill. p. 751. México.
- Lipsky, Michael (1969) *Toward a Theory of Street Level Bureaucracy*. Paper prepared for the Annual Meeting of the American Political Science Association. University of Wisconsin.
- Majone, Giandomenico and Aaron Wildavsky. "Implementation as Evolution" En Theodoulou, Stella Z. and Matthew A. Cahn (1995). *Public Policy. The Essential Readings*. Englewood Cliffs, NJ, Prentice Hall. pp 140-153. USA.
- Maynard-Moody, Steven y Leland, Suzanne (2000) "Stories from the Front Lines of Public Management: Street-Level Workers as Responsible Actors. En Brundtley, Jeffrey, O'Toole Lawrence y Rainey, Hal (2000) *Advancing Public Management. New Developments in Theory, Methods and Practice*. Georgetown University Press. pp 109-123.
- North, Douglass (2006) *Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico*. Fondo de Cultura Económica. México.

- O'Toole Jr. Laurence J. "Recomendaciones prácticas para la implementación de las políticas que involucren a múltiples actores: una evaluación de campo". En Aguilar Villanueva, Luis F. (2007) "La implementación de las políticas". Antologías de políticas públicas. Tomo IV. Miguel Ángel Porrúa. pp 413-470. México.
- Parsons, Wayne (2007) "Políticas Públicas" FLACSO-Mino y Davila Eds. pp 477-526. Argentina.
- Peña, Víctor S. (2013) ¿Qué ha salido mal? Hallazgos sobre la implementación de políticas públicas para la transparencia a partir de un caso instrumental. Revista de Gestión Pública. Volumen II. Número 2. Julio-Diciembre. pp 405-438. ISSN 0719-1820.
- Pütlz, H. & Treib O. Implementing Public Policy. En Fischer F., Miller G. & Sidney M. (2007) Handbook of Public Policy Analysis. Theory, Politics and Methods. Taylor & Francis Group. Eds. ISBN 10: 1574445618. pp 89-108. USA.
- Rubio, Jesús (2013) Retos para la implementación de políticas públicas en América Latina. Revista Buen Gobierno. Julio-Diciembre. Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos A.C. ISSN 18704271. pp 146-156. México.
- Sabatier, Paul A y Mazmanian, Daniel A. "La implementación de la política pública: Un marco de análisis". En Aguilar Villanueva, Luis F. (2007) "La implementación de las políticas". Antologías de políticas públicas. Tomo IV. Miguel Ángel Porrúa. pp 323-372. México.
- Valencia López, Augusto "Caso Jalisco". En Peña, Víctor S (2011) Coordinador. "A una década. Temas y reflexiones sobre transparencia y rendición de cuentas como política pública en México". EGAP y Miguel Ángel Porrúa. pp 227-236. México.
- Wildavsky, Aaron, y Pressman, Jeffrey "Implementation" (1973) Reeditado y resumido en: Shafritz, Jay M. and Albert C. Hyde (1997). *Classics of Public Administration*. Thompson Wadsworth. pp 353-356. USA.
- Yin, Robert (2004). Case Study Methods. Draft for the 3rd Edition of Complementary Methods for Research in Education. American Educational Research Association. Washington.