



UNIVERSIDAD MICHOACANA DE SAN  
NICOLÁS DE HIDALGO

---

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES  
ECONÓMICAS Y EMPRESARIALES

**LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE TRANSPARENCIA EN  
MICHOCÁN: UNA PROPUESTA BASADA EN ANÁLISIS CUALITATIVO  
COMPARADO**

TESIS

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE DOCTORA EN POLÍTICA PÚBLICAS

PRESENTA:

**M.D.I. CLAUDIA ERÉNDIRA CORTÉS NÚÑEZ**

DIRECTOR DE TESIS:

**DR. JOSÉ CARLOS ALEJANDRO RODRÍGUEZ CHÁVEZ**

MORELIA, MICHOACÁN, AGOSTO DE 2018.

## AGRADECIMIENTOS

La realización de una investigación a lo largo de cuatro años no es posible sin la motivación y el apoyo constante brindado por muchas personas. En primer lugar, mi gratitud eterna a mi asesor de tesis, Dr. José Carlos Rodríguez, por su acompañamiento incansable para el desarrollo de este trabajo, por su entusiasmo por explorar métodos novedosos, por motivarme a pisar terrenos desconocidos que se convirtieron en un verdadero reto metodológico y por impulsarme a superarme académicamente a lo largo del programa.

Mi reconocimiento y agradecimiento a los integrantes de la mesa sinodal, Dr. Casimiro Leco, Dr. Rubén Molina, Dra. Odette Delfín y Dr. José César Lenin Navarro, por el tiempo dedicado a leer el trabajo de investigación y por sus acertadas observaciones y recomendaciones, siempre con el objetivo de mejorar la calidad y claridad de la tesis.

De igual forma, debo expresar mi gratitud al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología CONACYT por el apoyo otorgado para crear las condiciones para que los estudiantes de posgrado tengamos la posibilidad de dedicarnos de tiempo completo a los programas de calidad incorporados en su padrón.

A la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, mi alma mater, y a su Instituto de Investigaciones Económicas y Empresariales, todo mi agradecimiento por ser responsables de mi formación en el programa de Doctorado en Políticas Públicas, por constituir espacios del conocimiento teniendo como objetivo formar recursos humanos de calidad y por abrirle las puertas a todo aquél que desee superarse académicamente.

Gracias a todos y cada uno de mis profesores dentro del programa, por compartir su conocimiento y por alentarnos a ser creativos en los temas de investigación, a ser críticos y reflexivos, a obligarnos a superar nuestras propias limitaciones y a dar

siempre lo mejor. Ha sido un honor compartir las aulas con investigadores y académicos reconocidos como ustedes.

Un agradecimiento especial al Dr. Héctor Pérez Pintor, por haberme adentrado y guiado desde hace ya algunos años en temas de transparencia, acceso a la información pública y rendición de cuentas, así como por su apoyo para permitirme involucrarme en el ejercicio real de estas figuras, lo que nutrió y enriqueció el presente trabajo de investigación.

Finalmente, aunque no menos importante, gracias a mi familia. Gracias a mis padres por ser los pilares a lo largo de mi vida y una motivación constante para cumplir metas, su ejemplo es el incentivo más grande para mejorar. A mi esposo, mi agradecimiento infinito por estar presente en todo momento, por su comprensión, por su apoyo incondicional y por ser el motor para desarrollarme en el plano personal y académico.

# ÍNDICE

<b>RESUMEN.....</b>	<b>13</b>
<b>ABSTRACT.....</b>	<b>14</b>
<b>ÍNDICE DE ABREVIATURAS.....</b>	<b>15</b>
<b>GLOSARIO .....</b>	<b>17</b>
<b>INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>20</b>
<b>CAPÍTULO 1. FUNDAMENTOS DE LA INVESTIGACIÓN .....</b>	<b>26</b>
1.1 Situación del problema .....	26
1.2 Preguntas de investigación .....	34
1.2.1 Pregunta general .....	34
1.2.2 Preguntas específicas .....	34
1.3 Objetivos de la investigación .....	35
1.3.1 Objetivo general.....	35
1.3.2 Objetivos específicos.....	36
1.4 Hipótesis de la investigación .....	37
1.4.1 Hipótesis general y específicas .....	37
1.4.2 Determinación de variables .....	38
1.5 Justificación .....	39
1.6 Horizonte espacial y temporal de la investigación.....	42
1.7 Método.....	44
<b>CAPÍTULO 2. TRANSPARENCIA GUBERNAMENTAL: CONSIDERACIONES CONCEPTUALES Y TEÓRICAS.....</b>	<b>48</b>
2.1 El contexto democrático y el surgimiento de la gobernanza como presupuestos para la transparencia gubernamental.....	48
2.2 Aproximación al concepto, condiciones y atributos de la transparencia gubernamental .	54
2.3 Evolución de la transparencia y su tránsito hacia el gobierno abierto.....	67

2.4 Las implicaciones de la transparencia gubernamental en la política pública .....	76
2.5 La conversión de la transparencia en un valor organizacional.....	82

**CAPÍTULO 3. LA POLÍTICA PÚBLICA COMO UNA PERSPECTIVA DE ANÁLISIS ..... 85**

3.1 Nociones conceptuales de política pública.....	85
3.2 El análisis de las políticas públicas .....	89
3.3 El ciclo de la política pública.....	97
3.4 La implementación de política pública como un proceso complejo.....	104
3.4.1 Enfoque descendente.....	106
3.5 La evaluación enfocada a la implementación de las políticas públicas.....	118
3.5.1 Enfoques de evaluación de políticas públicas .....	120

**CAPÍTULO 4. CONDICIONES PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICA PÚBLICA . 137**

4.1 La normatividad como base de la implementación de política pública.....	139
4.2 El papel de los recursos en la implementación de política pública .....	147
4.2.1 Recursos financieros .....	152
4.2.2 Recursos humanos.....	153
4.2.3 Recursos materiales .....	155
4.3 La importancia de la capacitación del personal dentro de una organización .....	157
4.4 El valor organizacional como elemento de cambio en la actividad institucional .....	163

**CAPÍTULO 5. DISEÑO METODOLÓGICO: UN ANÁLISIS CUALITATIVO COMPARADO**

.....	<b>170</b>
5.1 Diseño del estudio .....	170
5.2 Análisis Cualitativo Comparado como método teórico de conjunto .....	172
5.2.1 Métodos teóricos de conjunto.....	173
5.2.2 Noción y tipos de conjuntos.....	174
5.2.3 El proceso de calibración.....	175
5.2.4 Nociones y operaciones de la teoría de conjuntos .....	177
5.2.5 Condiciones de suficiencia y necesidad .....	178

5.2.6 La consistencia y la cobertura respecto de las condiciones de suficiencia y de necesidad .....	180
5.2.7 La complejidad causal .....	182
5.2.8 Condiciones INUS y SUIN .....	183
5.2.9 Establecimiento de relaciones y no de correlaciones entre conjuntos .....	184
5.3 Nociones básicas y fases del Análisis Cualitativo Comparado o QCA .....	186
5.3.1 Identificación de casos relevantes y de condiciones causales .....	189
5.3.2 Construcción de la tabla de verdad y resolución de contradicciones .....	190
5.3.3. Análisis de la tabla de verdad .....	192
5.3.4. Evaluación de los resultados .....	194
<b>CAPÍTULO 6. TRABAJO DE CAMPO .....</b>	<b>198</b>
6.1 Determinación del universo de estudio .....	199
6.2 Muestreo/Selección de casos de estudio .....	205
6.3 Unidades de análisis .....	207
6.4 Variables: definición y operacionalización .....	210
6.5 Instrumento de recolección de datos .....	214
6.5.1 Encuesta .....	215
6.5.2 Escala de medición del instrumento tipo Likert .....	217
6.5.3 Validez y confiabilidad del instrumento .....	220
<b>CAPÍTULO 7. ANÁLISIS Y DISCUSIÓN DE RESULTADOS .....</b>	<b>231</b>
7.1 Resultados del trabajo de campo .....	232
7.1.1 Puntajes obtenidos de las condiciones causales .....	233
7.2 Calibración de valores para Análisis QCA .....	239
7.2.1 Valores calibrados de las condiciones causales .....	239
7.2.2 Valores calibrados para el outcome .....	245
7.3 Resultados del Análisis QCA .....	248
7.3.1 Análisis de la tabla de verdad .....	249
7.3.2 Configuraciones de solución .....	253
7.4 Condiciones que influyen en la implementación de la política pública de transparencia	258

7.4.1 Condiciones necesarias para la implementación: conocimiento de la normatividad y existencia de valor organizacional .....	260
7.4.2 La existencia de capacitación como condición suficiente para la implementación .....	262
7.4.3 La disponibilidad de recursos como presupuesto para la implementación de una política pública .....	264
<b>CAPÍTULO 8. PROPUESTA DE POLÍTICA PÚBLICA .....</b>	<b>267</b>
8.1 Los retos de la implementación de la política pública de transparencia en el Estado de Michoacán .....	267
8.1.1 Transversalidad de la transparencia como política pública .....	268
8.1.2 Enfoque top-down en el proceso de implementación.....	274
8.1.3 Ausencia de evaluación y monitoreo .....	277
8.2 Construcción de la propuesta de implementación de política pública: un ejercicio con Marco Lógico .....	282
8.2.1 Situación problemática .....	283
8.2.2 Análisis de involucrados .....	285
8.2.3 Árbol de problemas.....	287
8.2.4 Árbol de objetivos .....	288
8.2.5 Acciones e identificación de alternativas .....	290
8.2.6 Análisis de alternativas para la selección de la solución óptima .....	290
8.2.7 Estructura analítica del proyecto .....	291
8.2.8 Matriz de Marco Lógico .....	293
8.2.9 Evaluación intermedia .....	296
8.3 Propuesta para la implementación de la política pública de transparencia en Michoacán .....	298
8.3.1 Modelo de implementación.....	299
8.3.2 Memorándum de política pública.....	305
<b>CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES .....</b>	<b>311</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>321</b>

<b>ANEXOS .....</b>	<b>335</b>
Anexo 1. Matriz de datos con 22 casos, 4 condiciones y un <i>outcome</i> .....	335
Anexo 2. Diagrama de flujo para fsQCA (A).....	337
Anexo 3. Diagrama de flujo para fsQCA (B).....	338
Anexo 4. Tabla de verdad relativa a un conjunto difuso.....	339
Anexo 5. Encuesta .....	340
Anexo 6. Matriz de datos.....	343

## ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1. Modelo de rendición de cuentas .....	63
Figura 2. Modelo de Política de Transparencia y Rendición de Cuentas.....	66
Figura 3. Modelo de Gobierno Abierto .....	73
Figura 4. Herramientas y valores del Gobierno Abierto .....	74
Figura 5. Aceptación de la palabra política .....	86
Figura 6. Clasificación de investigación de política pública.....	95
Figura 7. Etapas del ciclo de política y sus dimensiones .....	102
Figura 8. Ciclo de Política Pública.....	103
Figura 9. Enfoques <i>top-down</i> y <i>bottom-up</i> .....	105
Figura 10. Modelo de Implementación de Mazmanian y Sabatier .....	109
Figura 11. Teoría del Cambio.....	135
Figura 12. Enfoque de Análisis y Desarrollo Institucional .....	143
Figura 13. Jerarquía institucional .....	144
Figura 14. Recursos en un sistema.....	156
Figura 15. Elementos de la Cultura Organizacional.....	165
Figura 16. Niveles de Cultura Organizacional .....	166
Figura 17. Anclajes cualitativos.....	176
Figura 18. Notación teoría de conjuntos.....	178
Figura 19. Condiciones de Suficiencia y Necesidad .....	179
Figura 20. QCA como enfoque de investigación y técnica analítica .....	185
Figura 21. Universo y muestra .....	206
Figura 22. Escala de medición de los ítems.....	219
Figura 23. Escala de medición para QCA .....	219
Figura 24. Solución compleja .....	253
Figura 25. Solución parsimoniosa .....	255
Figura 26. Solución intermedia.....	256
Figura 27. Condiciones necesarias .....	261
Figura 28. Condición suficiente .....	263
Figura 27. Identificación de involucrados .....	285
Figura 28. Árbol de problemas .....	287

Figura 29. Árbol de medios y fines .....	288
Figura 30. Árbol de acciones.....	290
Figura 31. Estructura analítica del proyecto .....	292
Figura 34. Condiciones para la implementación de política pública de transparencia.....	301
Figura 35. Modelo de implementación .....	303

## ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Evaluación de leyes estatales de transparencia .....	29
Tabla 2. Michoacán en las cuatro dimensiones de la Métrica.....	29
Tabla 3. Resultados generales del IIFE 2014 .....	30
Tabla 4. Evolución de la Transparencia .....	68
Tabla 5. Clasificación de los Recursos Organizacionales.....	150
Tabla 6. Beneficios de la Capacitación .....	158
Tabla 7. Parámetros de ajuste .....	181
Tabla 8. Dependencias de la Administración Pública Centralizada .....	200
Tabla 9. Dependencias de la Administración Pública Descentralizada.....	201
Tabla 10. Organismos Autónomos .....	202
Tabla 11. Unidades de Análisis y Selección de Casos .....	208
Tabla 12. Definición operacional de variables.....	211
Tabla 13. Escala de medición del instrumento.....	217
Tabla 14. Escala de medición de las variables .....	218
Tabla 15. Puntajes para valores difusos .....	220
Tabla 16. Estadísticos de fiabilidad .....	222
Tabla 17. Estadísticos total-elemento .....	223
Tabla 18. Estadísticos de fiabilidad.....	227
Tabla 19. Estadísticos total-elemento .....	228
Tabla 20. Valores de la condición Normatividad .....	234
Tabla 21. Valores de la condición Recursos .....	235
Tabla 22. Valores de la variable Capacitación .....	236
Tabla 23. Valores de la variable Valor Organizacional.....	238
Tabla 24. Valores calibrados de la condición Normatividad.....	240
Tabla 25. Valores calibrados de la condición Recursos.....	242
Tabla 26. Valores calibrados de la condición Capacitación .....	243
Tabla 27. Valores calibrados de la condición Valor Organizacional.....	244
Tabla 28. Valores calibrados para el <i>outcome</i> .....	246
Tabla 29. Matriz de datos QCA .....	248
Tabla 30. Tabla de verdad para edición .....	250
Tabla 31. Tabla de verdad.....	252

Tabla 32. Objetivos, líneas estratégicas y acciones.....	270
Tabla 33. Plan de monitoreo .....	280
Tabla 34. Registro o informe de monitoreo .....	280
Tabla 35. Matriz de Marco Lógico .....	293
Tabla 36. Evaluación intermedia .....	297
Tabla 37. Factibilidad de alternativas .....	309

## RESUMEN

Los constantes casos de corrupción y desvío de recursos públicos han alimentado el creciente interés de la sociedad por conocer y participar en las decisiones públicas, así como la demanda cada vez más enérgica por tener acceso a información pública. Así, la transparencia junto con el acceso a la información y la rendición de cuentas se han convertido en figuras incluidas en la agenda pública como herramientas de combate a la corrupción. Tanto en México, como en el estado de Michoacán, la transparencia ha sido definida como una política pública transversal, lo que significa que su implementación se realiza de manera simultánea en todos los niveles de gobierno y en todos los sectores públicos sin distinción alguna; pero la puesta en marcha de una política pública requiere de varios factores para lograr su objetivo y no todos los sujetos obligados tienen las mismas capacidades. La presente investigación tiene como objetivo analizar las condiciones causales necesarias y suficientes que producen la adecuada implementación de la política pública de transparencia en el Estado de Michoacán, para proponer un modelo de implementación de política pública. Para este propósito se utiliza el método de Análisis Cualitativo Comparado utilizando como condiciones causales el conocimiento de normatividad, la disponibilidad de recursos financieros, materiales y humanos, la existencia de capacitación y la presencia de la transparencia como valor organizacional. La recolección de datos se realizó mediante la aplicación de una encuesta a las unidades de transparencia de las dependencias de la administración pública centralizada y organismos autónomos del estado de Michoacán. Los resultados de la investigación identificaron el conocimiento de normatividad y la presencia de la transparencia como valor organizacional como condiciones necesarias, y a la ausencia de recursos y existencia de capacitación como condiciones suficientes para producir una adecuada implementación. Con estos hallazgos se proponen algunas líneas de acción para la implementación de política pública, así como futuras líneas de investigación.

Palabras clave: Política Pública, Transparencia, Implementación, Análisis Cualitativo Comparado.

## ABSTRACT

Constant cases of corruption and diversion of public funds have fueled the interest of society to be aware of and participate in public decisions, as well as it has increased the demand for access to public information. Thus, transparency along with access to public information and accountability, have become useful tools, included in the public agenda, to combat corruption. In Mexico and in the state of Michoacán, transparency has been defined as a transversal public policy, which means that its implementation is carried out simultaneously at all government levels and in all public sectors without distinction; however, the implementation of public policy requires several factors to achieve its objective and not all the subjects involved have the same capabilities. The objective of this research is to analyze the necessary and sufficient causal conditions that produce the adequate implementation of the transparency public policy in the state of Michoacán, in order to propose a public policy implementation model. For this purpose, the Comparative Qualitative Analysis method is adopted, using as causal conditions the knowledge of law, the availability of financial, material and human resources, the existence of training and finally, the presence of transparency as an organizational value. Data collection was carried out through the application of a survey to the transparency units of each one of the centralized public administration departments and autonomous bodies in the state of Michoacán. The results of the research identified the knowledge of law and the presence of transparency as an organizational value as necessary conditions, and the lack of resources and the existence of training as sufficient conditions to produce an adequate implementation. With these findings some actions are proposed for the implementation of public policy, as well as future lines of research.

Key words: Public policy, transparency, implementation, Qualitative Comparative Analysis (QCA).

## ÍNDICE DE ABREVIATURAS

<b>AGA</b>	Alianza por el Gobierno Abierto
<b>BID</b>	Banco Interamericano de Desarrollo
<b>BM</b>	Banco Mundial
<b>CIDE</b>	Centro de Investigación y Docencia Económicas
<b>COMAIP</b>	Conferencia Mexicana para el Acceso a la Información Pública
<b>CONEVAL</b>	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
<b>EAP</b>	Estructura Analítica del Proyecto
<b>FMI</b>	Fondo Monetario Internacional
<b>fsQCA</b>	Análisis Cualitativo Comparado de conjuntos difusos
<b>GA</b>	Gobierno Abierto
<b>GpR</b>	Gestión para Resultados
<b>IFAI</b>	Instituto Federal de Acceso a la Información Pública
<b>IIFE</b>	Índice de Información Presupuestal Estatal
<b>IMAIP</b>	Instituto Michoacano de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales
<b>IMCO</b>	Instituto Mexicano para la Competitividad
<b>INAI</b>	Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales
<b>INUS</b>	Condición identificada en el Análisis Cualitativo Comparado que es necesaria para formar una conjunción suficiente pero

innecesaria, en el sentido de que existen otros caminos o combinaciones para lograr el *outcome*.

<b>ITAIMICH</b>	Instituto para la Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Michoacán
<b>LFTAIPG</b>	Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental
<b>MAAGMTA</b>	Manual Administrativo de Aplicación General en las Materias de Transparencia y Archivos
<b>MML</b>	Metodología del Marco Lógico
<b>NG</b>	Nueva Gobernanza
<b>NGP</b>	Nueva Gestión Pública
<b>OCDE</b>	Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos
<b>OMC</b>	Organización Mundial del Comercio
<b>ONG</b>	Organizaciones no gubernamentales
<b>PLADIEM</b>	Plan de Desarrollo Integral del Estado de Michoacán
<b>PND</b>	Plan Nacional de Desarrollo
<b>PpR</b>	Presupuesto por Resultados
<b>QCA</b>	Análisis Cualitativo Comparado
<b>SED</b>	Sistema de Evaluación del Desempeño
<b>SUIN</b>	Condición identificada en el Análisis Cualitativo Comparado que es suficiente pero innecesaria para un factor que es insuficiente pero necesario para el resultado de interés.
<b>TIC</b>	Tecnología de la Información y la Comunicación

## GLOSARIO

**Análisis Cualitativo Comparado:** Método basado en la teoría de conjuntos, que realiza comparación entre casos de éxito y no éxito respecto a un resultado de interés, con el fin de establecer relaciones causales entre las condiciones existentes y el resultado obtenido.

**Asimetría causal:** Elemento de la complejidad causal que consiste en que causas y efectos no son intercambiables, particularmente en QCA implica que un rol causal atribuido a una condición simple se refiere a sólo uno de los dos estados cualitativos (presencia o ausencia) en la que esa condición puede ser potencialmente encontrada y en segundo lugar, que cualquier término de solución siempre se refiere a sólo uno de los dos estados cualitativos en el que un *outcome* puede ser encontrado.

**Calibración:** Consiste en la asignación de puntajes a los casos observados sobre su pertenencia al conjunto, los puntajes deben encontrarse en una escala de 0 a 1.

**Causalidad coyuntural:** Elemento integrante de la complejidad causal que prevé el efecto de una condición singular desplegada sólo en combinación con otras condiciones precisamente especificadas para producir el resultado de interés.

**Cobertura:** Parámetro de ajuste que denota en qué medida el *outcome* o resultado de interés se encuentra cubierto o explicado por una condición causal determinada. Expresa la cantidad de casos con el resultado de interés que presenta la condición causal analizada.

**Condiciones causales:** Condiciones presentes en los casos observados que producen un resultado de interés o factores que explican la presencia del mismo.

**Condición necesaria:** Condición determinada que siempre está presente cuando se tiene el *outcome* deseado, así, el resultado de interés no puede ser alcanzado sin esa condición particular. El conjunto con el resultado de interés es un subconjunto del conjunto con la condición necesaria.

**Condición suficiente:** Condición identificada que siempre que se presenta en los casos, cuando el *outcome* deseado también se presenta. Esto implica que no debe existir ningún caso que contenga esa condición pero que no produzca el resultado de interés. Se considera un subconjunto del conjunto con el resultado de interés.

**Consistencia:** Parámetro de ajuste que muestra la proporción de casos con una condición causal determinada que presentan el resultado de interés.

**Contradicción lógica:** Constituyen los casos con configuraciones que sean iguales pero que presenten *outcomes* distintos.

**Contrafáctico:** Representan las configuraciones posibles pero que no se presentan en los casos reales, es decir, las configuraciones de solución para las que no existe evidencia empírica.

**Equifinalidad:** Elemento constitutivo de la complejidad causal que se refiere a que pueden existir explicaciones diferentes y no exclusivas para el mismo fenómeno observado o resultado de interés.

**Política pública:** proceso o conjunto de acciones instrumentadas desde la entidad gubernamental, que incorporan la participación de la ciudadanía para la atención de problemas públicos definidos.

**Tabla de verdad:** Formato utilizado en QCA que se asemeja a una matriz estándar de datos donde cada columna constituye una de las lógicamente posibles combinaciones entre las condiciones y donde se asigna un puntaje de membresía de cada combinación con el resultado de interés.

**Transparencia:** Estrategia o conjunto de acciones encaminadas a reducir las asimetrías de información existente entre gobierno y ciudadanía a través de un modelo abierto y participativo que pone a disposición del público la información relativa a las decisiones y acciones de los órganos del Estado y entidades públicas.

**Transversalidad:** Cualidad que implica la implementación de una política pública en todos los niveles de gobierno y en todas las dependencias públicas de manera simultánea.

**Valor organizacional:** Principio o criterio considerado bueno o útil y que se sigue de manera continuada por los miembros de una organización.

## INTRODUCCIÓN

La transparencia ha sido un tema ampliamente discutido en los últimos años debido principalmente a su importancia para la consolidación de un estado democrático y a su utilidad para la construcción de una sociedad participativa y de un buen gobierno.

Es relevante subrayar que siempre que se habla de transparencia se hace suponiendo un entorno democrático y aunque no es posible considerar la existencia de una democracia consolidada en el país ni en el estado, la transparencia se presenta como un elemento clave para su consolidación.

El objetivo de la transparencia es proporcionar información accesible y clara en todo momento para mejorar la toma de decisiones y para fomentar una administración pública honesta. La transparencia como principio de la acción gubernamental pretende disminuir prácticas corruptas en el ámbito público, promover la participación de la ciudadanía en asuntos de interés público y finalmente mejorar la eficiencia de la administración pública.

Teóricamente, la transparencia se puede concebir como el conjunto de acciones encaminadas a reducir las asimetrías de información existente entre gobierno y ciudadanía a través de un modelo abierto y participativo con la finalidad de mejorar la gestión pública y disminuir prácticas de corrupción, cabe decir que esto suena mucho más sencillo de lo que en realidad es. Pugar por un gobierno transparente requiere de trabajo continuo y de una modificación de fondo en la manera de hacer las cosas al interior de las dependencias públicas.

En el ámbito nacional el tema de la transparencia se incluyó en la agenda pública desde el año de 2002, las acciones consistieron en la publicación de una legislación federal en la materia, además de la creación un instituto público garante,

acontecimiento que provocó un desarrollo en cascada en las entidades federativas en relación a este tema.

El estado de Michoacán no fue excepción y la transparencia se implementó como política pública a través de varios instrumentos desde hace más de una década, así como en el ámbito federal, se legisló localmente y se crearon órganos garantes en materia de transparencia, sin embargo los resultados obtenidos no han sido del todo satisfactorios.

La transparencia es un concepto recurrente en el discurso público como una muestra de gestiones eficientes y honestas, pero no se debe perder de vista que también puede ser utilizada como bandera política sin la real intención de dar publicidad a las decisiones y actos de la autoridad.

Tanto en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, como en el Plan Estatal de Desarrollo, la transparencia ha sido definida como una política pública transversal, esto implica que debe llevarse a cabo en todos los niveles de gobierno, en todo ente público o que maneje recursos públicos al mismo tiempo. El objetivo de la transversalidad es generar un piso parejo para que todos los ciudadanos del país tengan garantizado el derecho de acceso a la información pública sin ninguna diferencia, sin embargo, no existe un piso parejo para que los sujetos obligados de distintas partes del país estén en posibilidades de llevar a cabo dicha política en igualdad de condiciones.

En el año de 2015 se emitió la Ley General en la materia, la cual obliga a todo ente público o que maneje recursos públicos en el territorio nacional a cumplir un número bastante extenso de obligaciones de transparencia. Esto se traduce en poner a disposición en portales de internet, formatos homologados con información de interés público.

Aquí se debe puntualizar que a disponibilidad de recursos, de conectividad y la capacitación del personal varían diametralmente de una entidad federativa a otra, así

como sus procesos administrativos. En este punto se debe recordar que México tiene una larga historia de opacidad respecto a los actos al interior del poder público, hace muy pocos años muchas entidades que recibían recursos públicos ni siquiera tenían que informar de la recepción y ejercicio del dinero público, además la información respecto de algunos temas de relevancia pública podía ser fácilmente reservada con el argumento de preservar la seguridad nacional o el orden público.

La transparencia ha sido definida en México como política pública transversal precisamente porque se considera una herramienta para combatir o disminuir un problema público: la corrupción. Otros países pueden tener un mejor sistema de transparencia y de rendición de cuentas incluso sin la existencia de una política pública de transparencia, esto se debe a que al no ser los índices de corrupción un tema prioritario para atender, no resulta necesario el diseño de una política específica para atacarla.

Esta condición de transversalidad ha provocado que la política pública de transparencia enfrente diversos obstáculos que han impedido el logro de sus objetivos, por lo tanto se torna necesario identificar y analizar dichos elementos para reivindicar el camino y obtener resultados más favorables en esta área, pero ¿cuáles son esas condiciones que impactan la implementación de la política pública de transparencia?

La investigación que se propone en el presente documento tiene como objetivo precisamente analizar las condiciones necesarias y suficientes que producen la adecuada implementación de la política pública de transparencia en el Estado de Michoacán, para proponer un modelo de implementación de política pública.

Para llevar a cabo lo anterior se partirá de la elaboración de un diagnóstico puntual de la política pública de transparencia en Michoacán lo que implica el análisis de las acciones gubernamentales que se han realizado en la materia incluyendo las instituciones públicas creadas, la normatividad aplicable para el estado de Michoacán, los recursos financieros, materiales y humanos disponibles dentro de la

administración pública estatal, la capacitación del personal que se desempeña en las áreas de transparencia, así como la conceptualización de la transparencia como valor organizacional.

De igual manera se expondrán los resultados que se han obtenido en diversos indicadores sobre transparencia y corrupción con la puesta en marcha de todas las acciones gubernamentales antes descritas lo que nos proporcionará los elementos necesarios para describir el problema.

En el segundo capítulo se estudiarán las referencias teóricas que soportarán la investigación, se abordarán teorías que dan sustento al tema de la transparencia así como su relación con la democracia y con el concepto de gobierno abierto. También se clarificarán algunos conceptos medulares que se utilizarán a lo largo de la investigación y que por lo tanto es necesario comprender con exactitud. En la parte final del segundo capítulo se aborda la transparencia como valor organizacional y como un cambio en la cultura existente dentro de las entidades de la administración pública.

El tercer capítulo se adentra en la teoría de la política pública como herramienta de análisis de problemáticas actuales, se expone su objeto como ciencia autónoma y el ciclo de política pública. Se hace énfasis en la fase de implementación debido a que el objeto de la presente investigación es justo la implementación de la política pública de transparencia en Michoacán, se abordan de igual manera los diversos instrumentos de implementación de política y la posibilidad de evaluar esta etapa tan compleja dentro del proceso de las políticas públicas.

Dentro del cuarto capítulo, se abordan teóricamente las variables propuestas para la realización de la investigación y que se analizan como condiciones causales para la implementación de política pública, así se expone lo relativo a la normatividad aplicable en materia de transparencia y la importancia de su conocimiento, los recursos disponibles incluyendo los financieros, materiales y humanos, la importancia

de la capacitación de los sujetos involucrados y la relevancia de la existencia de los valores organizacionales al interior de las instituciones.

En el quinto capítulo se exponen teóricamente los fundamentos del Análisis Cualitativo Comparado o QCA. Se hace referencia a la manera de entender los fenómenos con base en la teoría de conjuntos y en la relevancia de establecer relaciones causales entre las condiciones propuestas y el resultado de interés, y no sólo correlaciones entre variables como se hace usualmente en los métodos estadísticos. De igual forma se exponen los conceptos más relevantes para entender el Análisis Cualitativo Comparado y se explica paso a paso el procedimiento propio de este tipo de análisis.

El sexto capítulo aborda el trabajo de campo realizado para la investigación, se explica el universo de estudio y la manera de seleccionar los casos para la realización del análisis QCA. Se expone de igual manera la operacionalización de las variables de investigación de donde surgen los ítems necesarios para la construcción del instrumento de recolección de datos, que en este caso particular, consiste en una encuesta que utiliza una escala Likert.

En el séptimo capítulo se realiza el análisis y discusión de resultados obtenidos del análisis QCA realizado con los datos obtenidos de la aplicación de la encuesta en las dependencias de la Administración Pública Centralizada y en Organismos Autónomos del Estado de Michoacán. Para el procesamiento de la información se utiliza el software libre denominado fsQCA con el que se obtienen las configuraciones de solución correspondientes.

Con todo lo anterior se estará en condiciones de exponer y realizar un análisis detallado de los factores que guardan una relación causal con la adecuada implementación de la política pública de transparencia en el estado de Michoacán, identificando los elementos más problemáticos que obstaculizan la consecución de resultados favorables.

En el octavo y último capítulo, una vez que se han analizado las principales causas que intervienen para obtener una adecuada implementación de la política pública de transparencia en el estado de Michoacán, se realiza un ejercicio de diseño de política utilizando metodología del marco lógico, para estar en condiciones de generar propuestas viables que ataquen los puntos más débiles y conflictivos de la política pública en cuestión. La propuesta incluye un modelo de implementación de política pública específicamente para el caso de la transparencia en nuestro Estado.

Esta investigación tendrá como aportación la utilización del enfoque cualitativo y cuantitativo en el que se basa el método QCA para establecer relaciones causales entre condiciones y un resultado esperado en el ámbito de las políticas públicas, y no sólo correlaciones como tradicionalmente los hacen los métodos estadísticos. Además, se profundizará en el proceso de implementación de una política pública transversal, ámbito en el que los estudios no son abundantes.

# CAPÍTULO 1

## FUNDAMENTOS DE LA INVESTIGACIÓN

En el presente capítulo se presentan los fundamentos que soportan el presente trabajo de investigación, se hace una contextualización de la situación problemática para después proponer las preguntas, objetivos e hipótesis general y específicas que serán la guía de esta investigación. De igual manera se justifica y expone la pertinencia de este trabajo, el horizonte espacial y temporal en el que se llevará a cabo y finalmente, se especifica el enfoque y método con el que se llegará a los resultados esperados.

### **1.1 Situación del problema**

En México la transparencia es un tema que ha cobrado relevancia recientemente, se puede decir que las acciones más importantes con relación a este tópico se han desarrollado en lo que va del siglo XXI.

El deseo de democratización del estado requería un gobierno más abierto y transparente, esto se vio materializado con la conformación de un grupo de académicos, abogados, periodistas, editores y organizaciones de la sociedad civil llamado “Grupo Oaxaca” que realizan un proyecto de ley en materia de transparencia y buscan que el poder legislativo la apruebe.

El primer antecedente de la transparencia en México se encuentra en el año de 1977 cuando se realiza la reforma al artículo 6ª constitucional para incluir la obligación del Estado para garantizar el derecho a la información. Aunque en un primer momento esta reforma causó gran confusión, poco a poco fue definiéndose su contenido hasta que la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció que el derecho a la

información se vinculaba directamente con el derecho a conocer la verdad por parte de la ciudadanía. Lo anterior implicaba por lo tanto una exigencia al poder gubernamental para que evitara proporcionar información manipulada, incompleta o falsa.

Diversos factores tanto internos como externos son los que han impulsado el desarrollo de la transparencia y acceso a la información en los últimos años, tales como la apertura de mercados donde la falta de información en los mercados y en las políticas de interés público provocan ineficiencias económicas, pobreza y fomentan la creación de monopolios.

Otro factor de impulso ha sido el avance internacional en estos temas donde los organismos mundiales exigen transparencia para otorgar financiamientos a países en desarrollo, igualmente la revalorización de las democracias modernas y de su legitimidad.

Ya con estos antecedentes es hasta el año de 2001 que se encuentra un suceso decisivo para la consolidación de la transparencia en México y es precisamente la conformación del llamado Grupo Oaxaca. Se trataba de un grupo integrado por profesionistas y académicos diversos cuyo interés en incluir en la agenda pública el tema de la transparencia y el acceso a la información los lleva a redactar un proyecto de ley en estas materias.

La ley fue adoptada y apoyada en la Cámara de Diputados, en dicho documento también se proponía la creación de un órgano autónomo con presupuesto y patrimonio propio que tuviera la función de resolver las controversias surgidas en materia de transparencia y acceso a la información.

Es así como en el año de 2002 se expide la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental LFTAIPG, constituyéndose en 2003 el organismo público garante, el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública IFAI, estas acciones constituyeron los pilares del entramado de transparencia y

acceso a la información empezaría a diseminarse a lo largo y ancho del territorio nacional.

Aunque antes de la creación de la ley federal dos entidades contaban ya con leyes en la materia, que eran Sinaloa y Jalisco, la aprobación de la ley federal impulsó a los congresos locales a publicar sus propias leyes. En un transcurso de 4 años el Distrito Federal y 25 estados contaban con la legislación en la materia, finalmente, en el año de 2007 Tabasco fue la última entidad en publicar su ley respectiva cerrando este ciclo.

El hecho de que los estados adoptaran la transparencia como tópico prioritario también obedeció a intereses de los gobiernos para crear una imagen de confianza con el fin de asegurar la victoria en contiendas electorales futuras, esto debido a que un gobierno transparente se muestra como un gobierno abierto al escrutinio público y a la rendición de cuentas.

En el caso particular de Michoacán la primera ley se expidió desde el año de 2002 creando con ella la Comisión Estatal para el Acceso a la Información Pública del Estado de Michoacán. Como ya se dijo la emisión de esta ley fue consecuencia del auge que el tema de transparencia y acceso a la información tuvo a nivel federal.

En 2008, esa Comisión Estatal se transformó en el Instituto para la Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Michoacán ITAIMICH y se expidió una nueva ley, la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado. Con esto, se llevó a cabo una modificación en la organización y presupuesto otorgado a la institución, además de que la ley puntualizaba los sujetos obligados y las obligaciones que debe observar la administración pública.

Después de más de una década de acciones gubernamentales encaminadas a la consolidación de la transparencia como principio rector del órgano gubernamental, Michoacán no ha figurado entre las entidades federativas con mejores resultados en materia de transparencia.

Parece que desde el inicio nuestro estado empezó a quedarse rezagado en materia de transparencia, por ejemplo, de un estudio realizado por Guerrero y Ramírez (2006) para evaluar la transparencia en las entidades federativas del país se desprende que la situación en Michoacán no era la más favorable, de hecho la ley estatal obtuvo en el estudio una de las calificaciones más bajas y es bastante desequilibrada entre los rubros evaluados, tal como se puede apreciar en la tabla número 1.

**Tabla 1. Evaluación de leyes estatales de transparencia**

Estado	Cobertura (Sujetos obligados)	Obligaciones de transparencia	Facilidad de acceso a la información	Observancia de la ley	Índice de evaluación de la ley
Nuevo León	0.89	0.48	0.25	0.19	0.10
San Luis Potosí	0.89	0.84	0.13	0.19	0.12
Michoacán	1.00	0.88	0.38	0.19	0.14
Aguascalientes	1.00	0.52	0.38	0.22	0.14
Durango	0.89	0.64	0.50	0.21	0.14

Fuente: Elaboración propia con base en Guerrero y Ramírez (2006, p. 86).

Por otra parte, la Métrica de Transparencia correspondiente a 2010 que se realiza en coordinación entre el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y la Conferencia Mexicana de Acceso a la Información Pública (COMAIP) generó los datos contenidos en la tabla 2, que se refieren a cada una de las cuatro dimensiones de la métrica.

**Tabla 2. Michoacán en las cuatro dimensiones de la Métrica**

Dimensiones	Michoacán	Promedio nacional
Normatividad	0.63	0.76
Portales	0.65	0.78
Usuario simulado	0.91	0.82
Capacidades institucionales	0.30	0.57

Fuente: Elaboración propia con base en COMAIP y CIDE (2010).

De este estudio se desprende que Michoacán se encuentra por debajo de la media nacional en tres de las cuatro dimensiones que considera la Métrica, siendo la relativa a las capacidades institucionales la más preocupante.

Además del promedio nacional, los resultados de otras entidades son útiles como referencia para comparar las cifras de Michoacán. El Distrito Federal obtuvo los mejores resultados en tres dimensiones, las relativas a portales, capacidades institucionales y normatividad con cifras de 0.98, 0.81 y 0.94 respectivamente. En el rubro de usuario simulado el estado de Guanajuato fue el mejor calificado obteniendo una cifra de 0.98.

En relación al tema del presupuesto el Instituto Mexicano para la Competitividad A.C. construyó el Índice de Información Presupuestal Estatal, dónde se examinan diversas áreas tales como si la ley de ingresos está disponible en la página del congreso local, si el presupuesto se puede consultar, si la ley de egresos se publica y si el gobierno del estado contiene presupuesto en formato ciudadano, entre otras.

**Tabla 3. Resultados generales del IIPE 2014**

1. Jalisco 96%	10. Querétaro 66%	23. Baja California Sur 57%
1. Puebla 96%	13. Estado de México 65%	23. Tamaulipas 57%
3. Colima 92%	14. Hidalgo 63%	25. Durango 56%
4. Sonora 87%	14. Tabasco 63%	25. San Luis Potosí 56%
5. Tlaxcala 86.6%	16. Guerrero 62%	27. Zacatecas 55%
6. Coahuila 80%	16. Nuevo León 62%	28. Chiapas 50%
7. Campeche 74%	18. Distrito Federal 61.5%	29. Quintana Roo 49%
8. Sinaloa 71%	19. Chihuahua 61%	30. Baja California 48%
9. Morelos 67%	19. Nayarit 61%	31. Guanajuato 47%
10. Aguascalientes 66%	21. Veracruz 58%	31. Michoacán 47%
10. Oaxaca 66%	21. Yucatán 58%	

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de IMCO (2014).

En la tabla número 3 se aprecia el lugar que ocupa cada una de las entidades federativas seguida de la puntuación obtenida en el estudio. En 2014 Jalisco y

Puebla han sido los estados con mejor calificación y el estado de Michoacán en compañía con Guanajuato ostentan el último lugar de la tabla. En relación al año anterior, aunque Michoacán mejoró su calificación general descendió hasta el último lugar de la tabla.

De 2011 a 2013 la calificación en transparencia presupuestaria había disminuido de 45% a 40%. El año pasado aumentó a 47% pero eso no fue suficiente para conseguir un mejor lugar en la tabla lo que significa aunque sí se avanzó en la materia, los logros son menores a los obtenidos por otras entidades federativas.

Otro resultado interesante que arrojó el estudio en comentario es el aumento del saldo de la deuda pública, en 2013 se registraba una deuda de \$13,455.27 millones de pesos, aumentando en 2014 a \$14, 010 millones de pesos.

Las áreas más problemáticas en la transparencia presupuestaria son las clasificaciones, esto significa que no se clasifica el presupuesto por objeto del gasto a nivel de capítulo, concepto o partida genérica. No se define clasificación administrativa, clasificación económica, por tipo de gasto ni clasificación funcional a nivel de finalidad, función y subfunción.

Tampoco es posible acceder a información en relación a la clasificación programática ni a la clasificación funcional y por objeto de gasto. En la información relativa a los municipios no se desglosa el monto destinado a cada municipio, únicamente se publica el monto total de recursos.

Otra área particularmente preocupante es la relativa a los tabuladores/plazas, pues no se desglosa el número de plazas de la administración pública estatal ni los empleados de confianza, base y por honorarios. Tampoco es posible acceder al tabulador de salarios para mandos medios y superiores ni las remuneraciones base, adicionales y especiales; así como a la información relativa al pago de pensiones, laudos laborales, el número de plazas del magisterio ni el tabulador de salarios del personal docente.

La deuda pública es otro gran espacio de opacidad pues no se desglosan los saldos de deuda pública ni la deuda por tipo de garantía, número de crédito o tipo de instrumento de contratación. Tampoco se muestra la institución bancaria, las tasas de contratación, comisiones, manejos y servicios bancarios.

Estas son algunas de las áreas con menor transparencia e irónicamente son de las áreas de mayor importancia para el funcionamiento correcto de la administración pública, además el presupuesto es siempre campo fértil para la práctica de actividades de corrupción.

Michoacán ocupa el lugar 31 a nivel nacional en el tema de transparencia presupuestaria, con una calificación promedio de 47% y con varias áreas totalmente desatendidas, la calidad de la transparencia presupuestaria en nuestra entidad federativa puede tener una relación directa con el estado actual de las finanzas públicas.

Ya en el tema del presupuesto, el dato más actualizado en referencia a la deuda pública que se puede obtener del portal de la Secretaría de Finanzas del Estado es de diciembre de 2012 lo que implica una laguna mayúscula, no se pueden obtener datos oficiales de lo que ha sucedido con la deuda en el transcurso de un año y medio. La deuda al 31 de diciembre de 2012 ascendía a \$15,529,018,447 pesos y de fuentes periodísticas se obtiene que la deuda actual es de \$16,099,095,830 pesos (Díaz, 2014).

Otra evidencia de la opacidad en las finanzas públicas de Michoacán es la pasada aprehensión del ex secretario de finanzas del Estado acusado de los delitos de peculado y abuso de autoridad. Humberto Suárez López se desempeñó como secretario de finanzas en los gobiernos de Lázaro Cárdenas Batel y de Leonel Godoy Rangel, desde 2002 hasta 2012. Días después de su detención quedó en libertad provisional al cubrir una fianza de casi 50 millones de pesos, el proceso aún no finaliza.

Lo anterior muestra la existencia de una problemática que hasta la fecha la política pública de transparencia en el Estado no ha podido resolver o disminuir, si se busca obtener resultados más satisfactorios se torna necesario explorar entonces las causas que han obstaculizado la consecución de los objetivos de la política pública en cuestión.

Ahora, con la reforma constitucional en materia de transparencia de 2014 los retos para el estado se hacen más grandes, con este panorama es aún más imperiosa la necesidad de estudiar los cambios que habrán de realizarse en la política pública de transparencia en Michoacán e identificar las acciones de gobierno más adecuadas para que los objetivos de transparencia presupuestaria en la administración pública estatal se logren.

La reciente publicación de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública en el año de 2015 ha traído de nuevo una transformación en las entidades de la administración pública en materia de transparencia. La citada ley establecía la obligación de las entidades federativas de adaptar su legislación a los criterios de la Ley General en el transcurso de un año.

En Michoacán se promulgó en mayo de 2016 la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, este suceso implica que la fase de implementación de las acciones sobre transparencia está iniciando apenas, lo que representa una oportunidad para captar las condiciones favorables y desfavorables que existen para una adecuada implementación.

Justo al tratar de poner en marcha lo que la Ley ordena a las entidades y a los sujetos obligados, han surgido diversos obstáculos entre los que se encuentra la carencia de recursos económicos y la falta de personal capacitado.

Tal como se ha expuesto, existen indicadores que tratan de evaluar la transparencia en todas las estados que conforman el país, sin embargo no se encuentran investigaciones que profundicen en las causas de dichos resultados ni en las

condiciones que permiten u obstaculizan la implementación de las medidas de transparencia.

## **1.2 Preguntas de investigación**

### *1.2.1 Pregunta general*

Se puede apreciar una problemática real en el tema de transparencia en el estado de Michoacán, entonces, considerando que la política pública de transparencia en la entidad se halla en la fase de implementación, habrá que estudiar y profundizar los factores que producen resultados tan poco deseables.

De esta forma, el problema que pretende abordar en la presente investigación puede plantearse con la siguiente interrogante:

¿Cuáles son las condiciones causales necesarias y suficientes que producen la adecuada implementación de la política pública de transparencia en el Estado de Michoacán?

Esta será la pregunta general de investigación y para darle respuesta se requiere analizar los instrumentos de implementación de la política pública en transparencia, es decir, se debe cuestionar de qué manera cada uno de estos elementos impacta la adecuada implementación de la política. Estos cuestionamientos dan lugar a las preguntas específicas de la investigación.

### *1.2.2 Preguntas específicas*

Para estar en condiciones de dar respuesta a la pregunta general de investigación se requiere plantear una serie de preguntas específicas que ayuden a lograr el objetivo general de la investigación.

Tomando en cuenta que la política pública se implementa a través de diversos instrumentos tales como la creación de instituciones y la emisión de leyes, las preguntas específicas que se plantean en este caso son las siguientes:

- ¿El grado de conocimiento de la normatividad resulta una condición necesaria o suficiente para la implementación de la política pública de transparencia en Michoacán?
- ¿La disponibilidad de recursos financieros, materiales y humanos es una condición necesaria o suficiente para la implementación de la política pública de transparencia en la entidad?
- ¿La capacitación proporcionada a los agentes involucrados resulta una condición necesaria o suficiente para la implementación de la política pública de transparencia en el estado?
- ¿La adopción de la transparencia como valor organizacional es una condición necesaria o suficiente para la implementación de la política pública de transparencia en Michoacán?

Las respuestas a cada una de estas preguntas conducirán la investigación y posibilitarán dar contestación a la pregunta general de investigación, pues mostrarán cuál de estos instrumentos de política pública constituye una condición causal necesaria y/o suficiente en la fase de implementación de la política de transparencia.

### **1.3 Objetivos de la investigación**

#### *1.3.1 Objetivo general*

Hernández, Fernández y Baptista (2003) señalan que “los objetivos de investigación representan las guías de estudio y hay que tenerlos presentes durante todo su

desarrollo. Evidentemente, los objetivos que se especifiquen requieren ser congruentes entre sí” (p.44).

El objetivo general de investigación es analizar cuáles son las condiciones necesarias y suficientes que producen la adecuada implementación de la política pública de transparencia en el estado de Michoacán, para proponer un modelo de implementación de política pública.

### *1.3.2 Objetivos específicos*

Para determinar estas causas es preciso examinar en un primer momento cada uno de los instrumentos que intervienen en la implementación de la política pública de transparencia en México, posteriormente se tendrá que determinar cuál de esas acciones tiene mayor repercusión en la puesta en marcha de la política pública.

Los objetivos específicos que se desprenden del planteamiento de las preguntas específicas de investigación son los siguientes:

- Determinar si el grado de conocimiento de la normatividad resulta una condición necesaria o suficiente en la implementación de la política pública de transparencia en Michoacán .
- Establecer si la disponibilidad de recursos financieros, materiales y humanos es una condición necesaria o suficiente en la implementación de la política pública de transparencia en la entidad.
- Descubrir si la capacitación proporcionada a los agentes involucrados resulta una condición necesaria o suficiente en la implementación de la política pública de transparencia en el estado.
- Precisar si la adopción de la transparencia como valor organizacional es una condición necesaria o suficiente en la implementación de la política pública de transparencia en Michoacán.

Los objetivos específicos mostrarán cuál elemento que interviene en la implementación de la política pública constituye una condición causal suficiente y/o necesaria de una adecuada implementación de la política pública de transparencia en el Estado, para así estar en posibilidad de formular la propuesta pertinente.

## **1.4 Hipótesis de la investigación**

### *1.4.1 Hipótesis general y específicas*

La hipótesis general que se plantea para responder la pregunta general de investigación es la siguiente:

La conjunción de condiciones de normatividad y capacitación, o de recursos y capacitación, o de valor organizacional y capacitación, produce una adecuada implementación de la política pública de transparencia en el estado de Michoacán. Así, la capacitación constituye una condición necesaria y la normatividad, recursos y valor organizacional son condiciones suficientes para lograr el resultado de interés.

Las hipótesis que se proponen para dar respuesta a las preguntas específicas de investigación son:

- El grado de conocimiento de la normatividad constituye una condición suficiente para la adecuada implementación de la política pública de transparencia en Michoacán.
- La disponibilidad de recursos financieros, materiales y humanos representa una condición suficiente para llevar a cabo adecuadamente el proceso de implementación de la política pública de transparencia en la entidad.

- La capacitación del personal es una condición necesaria para la adecuada implementación de la política pública de transparencia en el Estado.
- La transparencia como valor organizacional conforma una condición suficiente para la adecuada implementación de la política pública de transparencia en Michoacán.

#### *1.4.2 Determinación de variables*

De las preguntas, objetivos e hipótesis de la investigación se extraen las variables con las que habrá de llevarse a cabo la investigación. En el Análisis Cualitativo Comparado las variables independientes constituyen condiciones causales y la variable dependiente constituye el resultado de interés o *outcome*. Como se ha establecido, lo que se busca son las condiciones que producen una adecuada implementación de la política pública de transparencia en Michoacán, por lo tanto el resultado de interés o *outcome* buscado es la adecuada implementación de la política pública de transparencia.

Las condiciones causales con las que se trabajará y que se asume que producen la adecuada implementación de la política pública de transparencia son la normatividad, los recursos, la capacitación y el valor organizacional.

Las condiciones causales se han extraído de la teoría sobre implementación de política pública y de los instrumentos que se requieren para llevar a la práctica una política, de igual manera se utiliza como marco teórico de las condiciones ciertos elementos de la teoría de las organizaciones, así como variables abordadas en estudios previos sobre implementación de política pública y sobre el constructo de la transparencia dentro de organizaciones o empresas.

## 1.5 Justificación

El tema sobre el que versa la investigación es relevante debido a que la transparencia es un elemento imprescindible para la consolidación de la democracia. Sin ahondar en el tema de la democracia se considera que el sistema democrático es el sistema de gobierno más deseable para una nación.

La transparencia hace posible que se conozcan las acciones que se llevan a cabo por las entidades de gobierno lo cual ayuda a modificar una larga tradición de secretismo de las actividades del poder público. La publicidad de los actos de gobierno son la base de un sistema democrático, legitima las acciones públicas y provee certeza a la ciudadanía.

Sin transparencia no se puede hablar de la existencia de una democracia y se torna imposible la participación de la ciudadanía en asuntos públicos, además si no se cuenta con vigilancia del quehacer gubernamental no existe garantía de que sus acciones se encaminen a procurar el bienestar general.

La transparencia pone a disposición del público la información sobre el ejercicio del presupuesto gubernamental, así, el manejo de los recursos está sujeto al escrutinio público. La vigilancia sobre el gasto de gobierno dificulta el desvío de recursos y demás prácticas corruptas en torno al presupuesto. Por otra parte la transparencia ayuda a economizar recursos pues se ahorra tiempo, fuerza de trabajo e insumos por publicar de oficio la información por medios electrónicos sin que medie solicitud.

Muestra de la importancia de la transparencia es la atención que en los últimos años tanto el gobierno federal como el local han dado en relación a este tema, así como la creación de normatividad e instituciones en la materia. Sin embargo no existen estudios específicos que no sólo indiquen cifras en relación a la transparencia sino que profundicen y expliquen las causas de esos resultados.

La política pública de transparencia en Michoacán se ha implementado desde hace poco más de una década, sin embargo como se puede apreciar de diversos estudios no se han alcanzado resultados favorables significativos (Guerrero y Ramírez, 2006; COMAIP y CIDE, 2010; IMCO, 2014). Se han iniciado cambios al interior de las administraciones para cumplir nuevos criterios en materia de transparencia, pero esa comunicación directa entre gobierno y sociedad no se ha consolidado aún.

La realización de esta investigación es pertinente debido a que si bien se han generado indicadores para conocer el estado general de la transparencia en las entidades públicas y privadas, no abundan estudios que profundicen en cada elemento que conforma la política pública de transparencia y que explique la relación causal que existe entre los diversos instrumentos de política y su adecuada implementación.

Al explorar las causas que obstaculizan la implementación de la política pública de transparencia es posible identificar las áreas de oportunidad y realizar propuestas para modificar las acciones enmarcadas en la política pública para alcanzar mejores resultados.

En el contexto de una relación cercana entre ciudadanía y gobierno, analizar las causas por las que la política pública de transparencia en el estado de Michoacán no ha dado los resultados esperados es de interés para todos los ciudadanos pero también para la administración pública, pues al contar con información se facilita la toma de decisiones y se legitima su labor.

La información sistematizada, accesible y pública facilita la coordinación al interior del gobierno pues para la atención de problemas públicos complejos se requiere la participación conjunta de una serie de entidades públicas. El intercambio ágil de información facilita el quehacer gubernamental además de evitar que dos o más dependencias inviertan tiempo y trabajo en la generación de datos similares.

Los beneficios de la investigación serán identificar específicamente las áreas en las que se debe actuar para lograr una adecuada implementación de la política pública de transparencia para finalmente elaborar una propuesta de implementación política pública. Así, el aporte de este trabajo será determinar cuáles acciones de gobierno tienen mayor impacto en la fase de implementación de una política pública para alcanzar los objetivos propuestos.

En relación a la viabilidad, el caso de la transparencia es particularmente complejo pues por una parte constituye un elemento importante para la legitimidad de un gobierno democrático pero por otra parte ninguna autoridad desea limitarse. La transparencia dificulta los acuerdos para beneficios particulares, el tráfico de influencias y el desvío de recursos públicos, prácticas comunes en el ámbito gubernamental. Por esta razón la mayor resistencia a un gobierno transparente se encuentra precisamente en la administración pública, los funcionarios públicos pierden la libertad que les proporciona la opacidad.

Sin embargo en esta constante tensión, el tema de la transparencia ha logrado posicionarse entre las prioridades de los gobiernos debido a que es la forma ideal de legitimarse, de crear confianza a la ciudadanía y sobre todo de posicionarse como un buen gobierno para obtener la victoria en elecciones subsecuentes.

Las limitaciones del estudio consisten en la imposibilidad de abordar todas las causas o todos los elementos que intervienen en una implementación de política pública de transparencia exitosa. Otra limitante es que el modelo causal partirá de la información disponible y de datos e indicadores cuantificables que en el tema de transparencia son escasos.

Finalmente se contempla la dificultad de que todos los agentes a los que se aplicará la encuesta tengan la disposición de participar en la investigación y que expresen honestamente sus actitudes. En la realización de las entrevistas también se presenta la complejidad de ser atendido por los agentes con capacidad de mando y de decisión dentro de la administración pública estatal.

## **1.6 Horizonte espacial y temporal de la investigación**

La investigación se realizará sobre la implementación de la política pública de transparencia en el estado de Michoacán. Se tomarán como casos de estudio a cada una de las dependencias de la administración pública estatal centralizada y organismos autónomos estatales.

Las Unidades de Transparencia de las dependencias de la administración pública centralizada así como de los órganos autónomos del estado de Michoacán representarán las unidades de análisis. La elección de realizar la investigación en Michoacán se debe a que además de ser un lugar de interés por ser donde nos encontramos, representa un caso interesante de estudio por dos razones principales: la primera es que a pesar de contar con una política de transparencia implementada desde hace más de una década el estado continúa ocupando los últimos lugares en los índices de transparencia a nivel nacional, la segunda razón consiste en que debido a las reformas en materia de transparencia, la entidad está pasando justo por el complejo proceso de implementación.

De igual manera existe evidencia de que la transparencia presupuestaria no ha dado los resultados esperados para la consolidación de finanzas públicas sanas, pues la deuda pública de nuestro estado ha ido en aumento sin que exista información clara acerca de las causas del déficit presupuestario. El estado ha atravesado en los últimos años por una situación grave de inseguridad e ingobernabilidad que hace cada vez más urgente una administración pública más organizada, eficiente y eficaz en la atención de los problemas sociales.

El análisis se centrará únicamente respecto a la transparencia dentro de las dependencias de la administración pública estatal, esto es, en el poder ejecutivo del Estado y en los órganos dotados de autonomía.

La investigación está planteada para realizar un estudio transeccional realizado en el año de 2017, año en el que se han realizado las verificaciones en materia de

transparencia a los sujetos obligados y en el que el proceso de implementación está en plena acción.

Debe recordarse que en 2015 se expidió la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública que ordenaba a las entidades federativas modificar sus legislaciones de transparencia para acatar los lineamientos de la Ley, por tanto en el mes de junio de 2016 se publicó la nueva ley en materia de transparencia para el estado.

En 2016, el Instituto de Transparencia y Acceso a la Información para el estado de Michoacán (ITAIMICH) se transforma en el Instituto Michoacano de Transparencia Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (IMAIP). En este año también se ha iniciado una nueva administración en el Estado, asumiendo el cargo de gobernador el C. Silvano Aureoles Conejo. De igual manera se renovó la legislatura del Estado y se iniciaron nuevas administraciones en los 113 municipios de Michoacán.

Los cambios legislativos han propiciado necesariamente cambios en la reglas, procedimientos y formatos utilizados para el tema de la transparencia, se han introducido igualmente nuevos entes encargados de cumplir o bien de vigilar que se acaten las obligaciones de transparencia por parte de los sujetos obligados. El surgimiento de la Plataforma Nacional de Transparencia que se originó por la Ley General conlleva también grandes retos en el proceso de implementación de la política.

Debido a todas las anteriores razones, el año de 2017 representa un momento propicio para explorar y profundizar en el tema de implementación de política y constituye una oportunidad para captar los elementos que favorecen o que obstaculizan la puesta en marcha de la política pública de transparencia.

## 1.7 Método

En la historia de la filosofía se han identificado diferentes métodos para la obtención del conocimiento. Al respecto, Kerlinger (2002) aborda los cuatro métodos de establecer creencias denominados: de la tenacidad, de la autoridad, a priori y finalmente el científico.

El método de la tenacidad es aquel donde se tiene certeza de que algo es verdadero porque siempre se ha considerado así, esta creencia es tan fuerte que se puede sostener incluso existiendo evidencia que la contradice. Por su parte, el método de la autoridad establece creencias basadas en la tradición y en la aceptación pública, tiene gran peso la personalidad o institución que establece esa idea. En cuanto al método a priori se puede decir que genera conocimiento basado en la razón, puede no fundarse en la experiencia pero considerarse cierto debido a que es posible sostenerlo racionalmente; este tipo de conocimiento puede darse existiendo una separación entre lo teórico y lo que sucede en el mundo material. Finalmente, el método científico produce conocimiento basado en la permanencia externa de las cosas o de los fenómenos, se busca generar una creencia a través de un método que esté lo menos posible afectado por la opinión humana. En el enfoque científico se tiene autocorrección, se busca exponer el procedimiento al escrutinio público y se persigue la objetividad.

Dicho lo anterior y considerando que la presente investigación pretende generar conocimiento científico, lógicamente el método que se empleará será el científico pues se busca llegar a un conocimiento basado en la existencia externa del fenómeno y que se logre siguiendo un método sistemático y objetivo. En este punto cabe recordar el concepto de investigación científica como “la investigación sistemática, controlada, empírica, amoral, pública y crítica de los fenómenos naturales. Se guía por la teoría y las hipótesis sobre las presuntas relaciones entre esos fenómenos” (Kerlinger y Lee, 2002, p. 13).

El quehacer científico requiere de tiempo, de reflexión y rectificación, no es posible realizarlo en un momento. El proceso de investigación implica así, un largo trayecto de labor creativa, de la construcción de algo nuevo. Al respecto se puede decir que la investigación científica se concibe como “un proceso, término que significa dinámico, cambiante y evolutivo. Un proceso compuesto por múltiples etapas estrechamente vinculadas entre sí, que se da o no de manera secuencial o continua” (Hernández et al, 2003, p. XXXVI).

Recordando que la investigación científica busca construir teorías para explicar, comprender y predecir fenómenos, el presente trabajo al tratarse de una investigación científica se dedicará a la explicación y comprensión de la fase de implementación de la política pública de transparencia en Michoacán, buscando los elementos que inciden de mayor manera en el desarrollo de dicha etapa del proceso de política pública.

Se realizará una investigación de tipo explicativa y el enfoque general que guiará la investigación será el cuantitativo pues se inicia con una idea que se transforma en una o varias preguntas de investigación relevantes, luego de éstas deriva hipótesis y variables; se desarrolla un plan para probarlas; mide las variables en un determinado contexto; analiza las mediciones obtenidas y establece una serie de conclusiones respecto de las hipótesis (Hernández et al, 2003). Cada variable será desagregada en dimensiones a las que se les otorgará un indicador, con estos datos se hará una prueba de causalidad para determinar cuál se relaciona en mayor medida con la adecuada implementación de la política pública de transparencia.

Siguiendo al mismo autor, el diseño de la investigación es no experimental debido a que no existirá manipulación directa de las variables a observar y se llevará a cabo un análisis transeccional de datos que serán recolectados en el año de 2017. Con los datos obtenidos se buscará encontrar la relación entre las variables independientes planteadas y la adecuada implementación de política pública.

Ahora, aunque el enfoque general de la investigación es cuantitativo por el proceso que se seguirá, se utilizarán técnicas mixtas de investigación, es decir, técnicas cuantitativas y cualitativas. En la perspectiva cualitativa se utilizará el método del estudio de caso, colectivo y explicativo. Colectivo debido a que se analizarán múltiples casos y unidades de análisis, explicativo porque busca identificar los elementos que guardan una relación causal con la adecuada implementación de la política pública de transparencia.

En el enfoque cuanti-cualitativo se utilizará el método de Análisis Cualitativo Comparado, que se basa en una selección de casos positivos y negativos en relación a la transparencia y que tiene como objetivo el establecimiento de relaciones causales que explican la consecución de un producto o *outcome*.

Para la recolección de datos se construirá un instrumento consistente en un cuestionario que se aplicará como encuesta utilizando una escala tipo Likert para captar actitudes de los agentes involucrados en el proceso de implementación de política pública. La escala Likert utilizada será de 5 puntos conteniendo las opciones de: totalmente de acuerdo, de acuerdo, ni de acuerdo, ni en desacuerdo, en desacuerdo, totalmente en desacuerdo. Para validar la confiabilidad del instrumento se plantea realizar la prueba del coeficiente alfa de Cronbach, teniendo que aplicarse por única vez el instrumento para realizar la prueba piloto. Para el análisis de los resultados se trabajará con el programa SPSS versión 20.

Los datos obtenidos con los instrumentos construidos tendrán que ser vaciados y ajustados dentro de una matriz de datos cuyo ejemplo se adjunta al presente documento como anexo 1. Posteriormente estos datos se traducirán a un formato propio del método cualitativo comparado, llamado tabla de verdad.

Una vez que se ha construido la tabla de verdad (*truth table*) se procederá al procesamiento y análisis de datos utilizando el software propio del QCA, denominado como fsQCA software 3.0 para Mac, programa que se encuentra disponible para descarga en el sitio web <http://www.socsci.uci.edu/~cragin/fsQCA/software.shtml>.

Dicho software arrojará los resultados sobre todas las posibles combinaciones de condiciones suficientes y/o necesarias que impactan el proceso de implementación de política pública, elementos que serán de utilidad para formular recomendaciones de política.

## CAPÍTULO 2

### TRANSPARENCIA GUBERNAMENTAL: CONSIDERACIONES CONCEPTUALES Y TEÓRICAS

El objetivo de la presente investigación es realizar un análisis de la política pública de transparencia gubernamental que ha sido instrumentada desde hace más de una década en nuestro estado, por lo tanto en primera instancia resulta útil clarificar el concepto de transparencia y exponer de manera sucinta el apoyo doctrinario y teórico que la sustenta.

En el presente capítulo se abordarán distintos conceptos sobre transparencia, así como la evolución que ha tenido hasta llegar a figuras como la gobernanza y el gobierno abierto. Finalmente, se abordará la importancia de la consolidación de la transparencia como valor organizacional dentro de las instituciones públicas.

#### **2.1 El contexto democrático y el surgimiento de la gobernanza como presupuestos para la transparencia gubernamental**

La relevancia de la transparencia se debe a su implicación necesaria con el establecimiento de un régimen democrático. Aunque establecer una definición de democracia representa un reto mayúsculo, de manera muy simple se puede hacer referencia a ella como un sistema de gobierno que emana de la ciudadanía o de la mayoría de ella, ya sea que las decisiones se tomen de manera directa o como es actualmente, a través de la representación.

Luis Salazar y José Woldenberg (2001) señalan que etimológicamente democracia significa gobierno del pueblo por el pueblo, esto significa que el poder se conforma por el propio pueblo para el provecho del pueblo. Partiendo de esta idea se

desprende que la soberanía popular es el principio constitutivo de un gobierno democrático, pues el único soberano legítimo es el pueblo.

Así surgió igualmente la necesidad de que ese poder supremo no se volviera arbitrario y opresor, la respuesta fue el equilibrio de la división de poderes, la democratización de estos y la sujeción a un Estado de derecho, es decir que el pueblo sea quien participe en la creación del marco normativo del Estado que a su vez controla al poder.

Aquí es necesario hacer el señalamiento de que la democracia no se basa en un gobierno que opere en provecho o por el bienestar del pueblo, de hecho muchos gobiernos totalitarios podrían tener esta función, la calidad democrática se basa únicamente de la fuente del poder y de su conformación.

Ahora el poder del pueblo supone una dificultad pues los ciudadanos que pueden participar en los procesos democráticos no son todos los que conforman la población de un Estado, quedan excluidos los menores de edad y extranjeros entre otros, además de un sector de la población que por impedimentos sociales, culturales y económicos quedan rezagados del proceso democrático, la manera en que se puede decir que el pueblo constituye el gobierno es mediante el principio de mayoría y el principio de representación.

Si en un esquema democrático la ciudadanía elige a sus gobernantes y se halla representada por ellos resulta lógico pensar que deba tener la facultad de evaluar su desempeño y de exigir cuentas, para ello es necesario que los electores cuenten con información suficiente y confiable que la transparencia posibilita. En este tema Robert Dahl (2005) habla de cinco criterios que debe colmar un sistema democrático y que son la participación efectiva de todos los miembros de la asociación, la igualdad de voto, la comprensión ilustrada, el control de la agenda y finalmente la inclusión de todos o la mayoría de los adultos.

La transparencia al ser un instrumento para la difusión de información ayuda a satisfacer plenamente algunos de estos criterios, pues para que el ciudadano participe activamente, comprenda las decisiones y acciones llevadas a cabo por el poder público e intervenga en la determinación de los asuntos que debe atender el gobierno es necesario que cuente con información actual y veraz sobre los asuntos públicos.

Siguiendo esta lógica, según José Aguilar (2008) es posible identificar de manera general cinco usos de la transparencia en la democracia: en primer término la transparencia es un elemento que permite la evaluación de los gobernantes pues proporciona información acerca de sus actividades y de los resultados conseguidos. En segunda instancia la transparencia se asocia directamente con la rendición de cuentas pues al existir apertura del quehacer gubernamental se facilita exigir cuentas a los funcionarios públicos. En tercer lugar la transparencia funciona como un control al poder público, se puede decir que limita el poder del gobierno pues inhibe prácticas que se desvíen del interés general además de ser útil para detectar fallas y corregir errores de las políticas públicas en su fase temprana. La cuarta función de la transparencia en un esquema democrático es el fortalecimiento de la autoridad pública, esto se logra debido a la confianza y el consentimiento que se gana en la población respecto de la actuación del poder gubernamental. Esta confianza puede generar un gobierno fiscalmente más fuerte así como una implementación más sencilla y armónica de políticas públicas. Finalmente, el quinto uso que tiene la transparencia en la democracia consiste en la detección y corrección de errores que es posible debido a que el gobierno puede nutrirse de la opinión de la ciudadanía la cual proporciona información valiosa para la identificación y posterior corrección de errores en las decisiones tomadas.

En este tema, Mauricio Merino (2006) subraya esa interrelación necesaria entre transparencia y democracia al establecer que la política de transparencia se refiere a las decisiones y los procesos asumidos por el Estado para darle contenido sustantivo

a los principios democráticos de responsabilidad, publicidad e inclusión en la agenda gubernamental.

La realización institucional y la consolidación productiva de la democracia, precisamente por la naturaleza de sus principios y valores constitutivos, exige grandes dosis de racionalidad y responsabilidad tanto de los políticos como de los ciudadanos.

Tomando en cuenta los principios democráticos se puede decir que la consolidación de una democracia es difícil, pues los procedimientos democráticos requieren de una cultura ciudadana que sólo puede fortalecerse mediante la práctica misma, mediante el ejercicio efectivo y transparente de los derechos democráticos.

Hoy uno de los criterios para calibrar a la democracia es la visibilidad del poder, en otras palabras la democracia se opone al ejercicio oculto del poder político. En el tema de la visibilidad del poder no se puede dejar de lado la importante figura que representa la opinión pública cuya función primordial es observar el proceder de los gobernantes para interpretar y orientar sus actos. Una opinión pública informada, atenta y propositiva siempre es un factor relevante del gobierno democrático (Fernández, 2001).

La transparencia por sí misma no genera una ciudadanía más informada y participativa pero sin duda alguna genera las condiciones necesarias para que pueda orientar mejor su acción política. Entonces tanto la transparencia del gobierno como el acceso a la información pública son condiciones necesarias para el funcionamiento adecuado de los sistemas democráticos (López-Ayllón, 2005).

Santiago Nieto Castillo (2005) establece de manera muy clara algunos vínculos o mejor dicho beneficios que surgen de la interacción de la democracia y las figuras de transparencia y rendición de cuentas:

- a) El ejercicio del poder público en público: la democracia descansa en el ejercicio público del poder y para lograrlo es imprescindible la existencia de transparencia.
- b) La responsabilidad de los servidores públicos: un régimen democrático exige que los servidores públicos sean responsables de sus actos, si una institución política no es capaz de llamar a cuentas a sus gobernantes prevalecerá un régimen autoritario.
- c) La no violencia: el contexto democrático implica la capacidad de llamar a cuentas en forma pacífica a los gobernantes.
- d) El papel del derecho en la transición jurídica: el derecho se ha tornado autónomo y se han modificado las reglas formales de la responsabilidad de los servidores públicos, si bien esto no ha eliminado de manera total prácticas corruptas, sí ha disminuido la capacidad discrecional del régimen autoritario abonando así el tránsito a la democracia.
- e) Alternancia política y eficacia: La alternancia en el poder de distintos partidos políticos ha generado mayor competencia entre ellos por lo que la competencia electoral ha producido el establecimiento de nuevos mecanismos de rendición de cuentas.
- f) Combate a la corrupción: La opacidad en la función pública da oportunidad a la reproducción de prácticas corruptas. Aún considerando que la corrupción es un problema complejo que debe enfrentarse desde distintos frentes desde el diseño institucional interno hasta el cambio de cultura de la sociedad, la existencia de mecanismos de transparencia y rendición de cuentas son herramientas útiles para su erradicación.
- g) Estabilidad como resultado de la fiscalización: los órganos de transparencia y fiscalización tienen como objetivo brindar garantía para el ejercicio de la

gestión pública, la función de control coadyuva a la consolidación de la estabilidad política.

- h) Consolidación democrática: “la ausencia de transparencia produce democracias de baja calidad y, por consiguiente, susceptibles de ser destronadas por una regresión autoritaria” (Nieto, 2005, p. 407). La visibilidad de la cosa pública es fundamental para el fortalecimiento democrático y para la participación ciudadana.

Por todo esto es que la relación entre democracia y transparencia es indisoluble, la información debe ser considerada como un bien público que hace posible la argumentación, discusión y construcción de acuerdos en una sociedad compleja como en la que actualmente vivimos.

La persistencia de un sistema democrático necesita que la ciudadanía lo consideren como deseable y viable. En el momento en el que se comience a dudar de los beneficios de la democracia, su subsistencia estará en peligro. La rendición de cuentas y la transparencia son factores que mejoran la experiencia de la vida democrática.

La transparencia abona al fortalecimiento de la democracia impulsando la participación ciudadana, entendiéndose ésta como la posibilidad que tiene la sociedad para contribuir e influir en las decisiones gubernamentales que le afectan sin que sea necesario formar parte de la administración pública. Al generar esta interacción se construye una nueva relación entre gobierno y sociedad donde ambos sectores trabajan juntos para resolver problemas públicos en colaboración.

## 2.2 Aproximación al concepto, condiciones y atributos de la transparencia gubernamental

La transparencia se entiende de manera cotidiana como la cualidad de un cuerpo a través del cual pueden verse los objetos claramente, también se refiere a algo que es claro, evidente, que se comprende sin duda ni ambigüedad (DRAE, 2014). Sin embargo para comprender el término de transparencia aplicado a la actividad gubernamental es necesario remitirse al surgimiento de esta idea en la filosofía política.

Se ha de recordar que existió una larga tradición de secretismo del poder, durante la edad media dominaron las figuras de *arcana imperii* donde se comprendían dos fenómenos diferentes, aunque estrechamente vinculados: el fenómeno del poder oculto o que se oculta y el del poder que oculta, es decir, que se esconde escondiendo (Bobbio, 2010).

Con la aparición del Estado -ya entrado el siglo XVI- surge el concepto de razón de Estado, el cual hacía referencia a que el Estado tiene intereses propios y las razones que tiene para actuar son superiores a cualquier otra. Este pensamiento fue consistente con el establecimiento de regímenes absolutistas que se dieron en la época, así la razón de Estado implicaba que las decisiones del poder no eran cuestionables ni debatibles.

Aunque el paso doctrinario al estado liberal se le atribuye a Locke, los primeros antecedentes de la idea de transparencia en la filosofía política se encuentran en Kant. Norberto Bobbio (2010) expresa que quien más que cualquier otro contribuyó a aclarar el nexo entre opinión pública y publicidad del poder fue Kant, que justamente puede ser considerado como el punto de partida de cualquier discurso sobre la necesidad de la visibilidad del poder.

Kant (1998) en su obra *La paz perpetua* esgrime lo que él llama la fórmula trascendental del derecho público donde establece que las acciones referentes al

derecho de otros hombres son injustas, si su máxima no admite publicidad. Este principio debe considerarse no sólo como un principio ético, perteneciente a la teoría de la virtud, sino como un principio jurídico, relativo al derecho de los hombres. De igual forma, establece que algo que se pretende permanezca oculto porque de manera contraría suscitaría una enemistad necesaria y universal representa forzosamente una amenaza injusta a los demás.

Kant enlaza la idea de justicia con la de publicidad, si algo es justo entonces no debe haber ningún problema por que sea conocido por el público y esa idea es la que se traslada más tarde al concepto actual de transparencia, si la labor de la administración pública es la búsqueda del bien común entonces debería poder ser conocida y observada su labor por todos los ciudadanos.

Jeremy Bentham (2002) abona aún más a la importancia y justificación de la publicidad en su obra de Tácticas parlamentarias, establece en dicha obra los beneficios de la publicidad, el primero es contener a los miembros de la asamblea dentro de su obligación. El segundo beneficio es asegurar la confianza del pueblo y su consentimiento en las resoluciones legislativas, el tercero es proporcionar a los electores la facultad de obrar con conocimiento de causa y finalmente el cuarto beneficio es proporcionar a la asamblea la facultad de aprovecharse de las luces del público.

Estas funciones de la publicidad que Bentham abordó respecto al poder legislativo son los mismos beneficios que se obtienen de la transparencia del poder gubernamental. Entonces se puede decir que la transparencia cuenta con esos mismos beneficios, en primer lugar posibilita la vigilancia del poder público por parte de la ciudadanía. El segundo beneficio consiste en la legitimación que obtiene el ente gubernamental al enterar al público de sus acciones y de las razones que las justifican. En tercer lugar la transparencia posibilita la toma de decisiones informada por parte de los electores y por último facilita la retroalimentación y comunicación entre gobierno y sociedad.

Como se puede observar el surgimiento del concepto de publicidad modificó la idea tradicional de poder absoluto, dando lugar a una relación distinta entre gobierno y sociedad. Ya con el establecimiento de los Estados modernos y constitucionales cobró mayor fuerza la idea de publicidad de los actos de gobierno.

De esta manera, la publicidad aparece como un mecanismo de control racional para evitar que la informaciones y argumentos de la vida política se conviertan en disparates, juicios unilaterales, defensas de lo injusto o justificaciones de la violación de derechos y libertades de los ciudadanos. En este sentido crítico, la publicidad es una forma específica del uso de la razón humana, que impone a ésta obligaciones para su expresión (Rodríguez, 2008).

Posteriormente con la consolidación de las democracias modernas el concepto de transparencia anclado en esos antecedentes de publicidad se convirtió en un elemento imprescindible para la legitimidad y corrección de las acciones de gobierno, además de un ingrediente esencial de la participación ciudadana en asuntos públicos. Incluso se puede considerar que la publicidad o transparencia de las pretensiones son un buen indicador para ver la dirección del progreso (Flores y Espejel, 2008).

Aunque no existe una definición unívoca, algunos conceptos pueden dar luz sobre cómo se debe entender la transparencia. Por ejemplo, la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos la define como la apertura con respecto a las intenciones, formulación e instrumentación de la política pública, además la considera como un elemento clave del buen gobierno (OCDE, 2002). Esta idea es consistente con lo que se ha apuntado con anterioridad, es decir, con la idea de que un gobierno transparente y abierto es la contraparte de un gobierno absoluto y represor. Otro aspecto importante del concepto propuesto por la OCDE es que hace el nexo entre transparencia y la política pública puesta en marcha de un gobierno.

La transparencia se puede considerar entonces como aquella cualidad consistente en permitir el pleno acceso de la ciudadanía a las determinaciones provenientes de

los órganos del Estado, y a los procesos de que derivan (Cossío, 2008). La idea general consiste en que las decisiones públicas sean visibles como medio de legitimar el ejercicio del poder, en este sentido se puede decir incluso que la credibilidad de los sistemas parlamentarios o presidenciales, ambos representativos, depende sobre todo del grado de transparencia de los procesos de decisión política (Cárdenas, 2007).

Los anteriores conceptos ponen de relieve la necesidad de que sea posible observar no sólo las decisiones o los datos duros que emite el gobierno, sino que es necesario que se pueda conocer el proceso completo que justifica la realización de una acción pública determinada. Esto implica que se conozca el qué y el por qué de las resoluciones del ente gubernamental.

Otra concepción de transparencia es como aquella acción del gobierno tendiente a la apertura de la información que está en posesión de las entidades públicas al escrutinio de la sociedad, a través de ciertos mecanismos para su clasificación, sin que esto implique la justificación de su contenido. El término transparencia sólo consiste en poner la información en disposición de la sociedad, por consiguiente se podría decir, que es poner a la cosa pública en una especie de vitrina para su constante escrutinio (Santisteban, 2010).

Por su parte, Laura Sour-Vargas (2007) señala que el concepto de transparencia puede definirse como un instrumento cuyo propósito explícito es vigilar que las cosas ocurran según lo establecen las reglas del juego, a pesar de todas sus restricciones. En este sentido, la transparencia constituye un elemento fundamental para los sistemas de rendición de cuentas.

Juan Jaime Mesinas (2013) propone un concepto más complejo de transparencia e identifica elementos que le son indispensables al caracterizar la transparencia gubernamental como un proceso que comprende tres aspectos fundamentales:

1. El uso de los datos

2. Los procesos de adopción de las políticas públicas
3. La racionalidad de las decisiones y acciones políticas del Gobierno

Dicho lo anterior se puede establecer de manera general que la transparencia consiste en acciones de gobierno con el fin de abrir la información que obra en su poder al escrutinio público, a través de medios de fácil acceso y sin que medie una petición expresa por parte del ciudadano.

La transparencia se puede concebir también como el conjunto de acciones encaminadas a reducir las asimetrías de información existente entre gobierno y ciudadanía a través de un modelo abierto y participativo.

El término de *Clear*, surgió en idioma inglés y se conoce debido a la realización del Índice de Opacidad en el año de 2001. Según Abdó (2005) Clear son las siglas de los factores claves que según ese índice, favorecen o limitan la consolidación de la transparencia en los mercados de capitales y el ambiente económico general.

Estos factores clave son:

1. El nivel de corrupción percibida
2. El sistema legal
3. La política económica gubernamental
4. Las normas contables y de información
5. Los regímenes reguladores (p. 218).

Los factores señalados son cinco dimensiones de capacidad, que sirven de base para medir la opacidad de los países, y forman, tal cual se indica, la sigla *Clear* o transparente en inglés (Abdó, 2005).

Ahora, para que la transparencia cumpla su cometido como herramienta para prevenir y combatir la corrupción es importante que el aparato gubernamental pugne por la transparencia en los procesos internos de su gestión. De acuerdo con el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos

Personales (INAI), la transparencia debe contar con algunos atributos tales como el fácil acceso, la comprensión, la relevancia y la calidad y confiabilidad.

El fácil acceso a la información se refiere a la facilidad para obtener los datos deseados por parte de la población, dentro de este atributo se encuentran características como la oportunidad y la no discriminación, es decir, que la información se encuentre disponible en el tiempo adecuado y que cualquier persona sin distinción alguna pueda acceder a ella.

La comprensión implica que la información se ponga a disposición en un lenguaje fácil de entender, teniendo mucho cuidado de que los temas clave no queden fuera del debate público. Este atributo también implica que la información pueda estar disponible en un idioma o idiomas comprendidos por la ciudadanía, e incluso en lenguajes específicos como el Braille.

La relevancia es un factor crucial pues consiste en evitar la información superflua y también está orientada a restringir el sobre flujo de información. Es sabido que es imposible publicar toda la información existente, por esto la elección entre información relevante y la que no lo es resulta fundamental para una política de transparencia exitosa.

El último atributo es la calidad y confiabilidad de la información que se traduce en que la información difundida contenga asuntos de interés y que se sustente en datos y demás evidencia que comprueben su veracidad. La calidad y confiabilidad son elementos de gran utilidad para el diseño de políticas públicas y para otorgar confianza en los mercados para los inversionistas.

Así, las políticas de transparencia gubernamental serán exitosas en la medida en la que la información sea accesible y esté disponible para todos los usuarios. La política misma debe ser comprensible, debe tener la información disponible, debe hallarse anclada a un sistema de rendición de cuentas claro y los ciudadanos deben conocer el papel que desempeñan en dicha política.

### **2.3 Distinción entre las nociones de transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas**

La estrecha relación que mantienen los conceptos de transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas ha provocado que con frecuencia sean utilizados como términos equivalentes, sin embargo existen diferencias puntuales entre ellos.

El acceso a la información constituye una facultad que se desprende del ejercicio de un derecho fundamental de los ciudadanos. El artículo 6º constitucional reconoce como derecho humano al derecho a la información, de igual forma este derecho también se encuentra contenido en la Declaración Universal de los Derechos Humanos así como en el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos.

De estos documentos se extrae la configuración del derecho a la información que se compone por tres facultades: investigar, recibir y difundir toda clase de información, opiniones o ideas a través de cualquier medio. Dentro de la facultad de investigar o de atraerse información, Ernesto Villanueva (2010) señala que “se incluyen dos aspectos: el acceso a los archivos, registros y documentos públicos y la decisión de qué medio se lee, se escucha o se contempla” (p. 399).

El primer aspecto se refiere a la prerrogativa que todo individuo posee para allegarse información contenida en cualquier depósito de información perteneciente al poder público, de obtener datos e incluso documentos o copia de ellos en poder de la autoridad, esto es justamente a lo que se refiere el derecho de acceso a la información pública gubernamental.

Así, el derecho de acceso a la información pública según Villanueva (2010) se puede definir como:

La prerrogativa de la persona para acceder a datos, registros y todo tipo de informaciones en poder de entidades públicas y empresas privadas que ejercen gasto público y/o ejercen funciones de autoridad, con las excepciones taxativas que establezca la ley en una sociedad democrática (p. 447).

Como se puede observar el acceso a la información implica una conducta activa por parte del individuo para obtener información que se encuentre en poder de una autoridad y en esto radica su principal diferencia con los conceptos de transparencia y rendición de cuentas.

La transparencia y la rendición de cuentas por su parte no exigen una acción concreta del ciudadano, implican una conducta activa de la autoridad que si bien satisfacen la facultad de recibir información que posee el individuo, no requieren su participación directa.

Santiago Nieto (2005) al hablar de la relación entre transparencia y democracia establece:

La transparencia se asume como un derecho fundamental. Todos los seres humanos tenemos derecho a contar con instituciones de gobierno responsables y transparentes, así como el de aspirar pertenecer a éstas. Cabe aclarar que no se trata de un derecho en abstracto, sino de una expectativa adscrita a los seres humanos por normas jurídicas (p. 400).

Aún considerando que las acciones de transparencia satisfacen un derecho fundamental de los individuos como es el derecho a la información, no es posible considerar a la transparencia como una prerrogativa fundamental. La transparencia hace referencia en realidad a una serie de acciones gubernamentales encaminadas a difundir información relacionada con el ejercicio de funciones públicas.

La transparencia consiste en poner información a disposición del público, la rendición de cuentas implica dar razón o justificación de las decisiones tomadas y de las acciones realizadas. La rendición de cuentas se refiere más a un proceso comunicativo entre autoridad y ciudadanía, un ejercicio de argumentación de las decisiones y acciones públicas.

El concepto de rendición de cuentas tiene su anclaje en el término en inglés *accountability*, que aunque no existe una traducción muy fiel, se puede decir a grandes rasgos que hace referencia a una rendición obligatoria de cuentas.

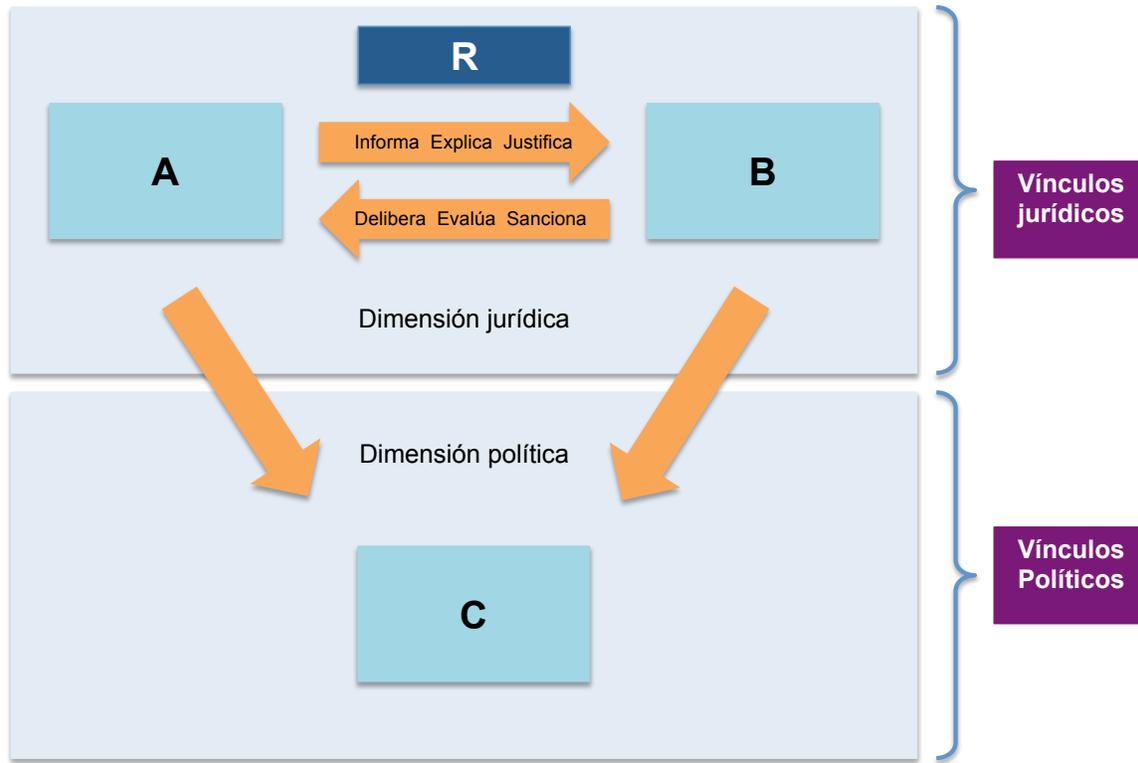
Luis Carlos Ugalde (2002) define la rendición de cuentas como:

La obligación permanente de los mandatarios o agentes para informar a sus mandantes o principales de los actos que llevan a cabo como resultado de una delegación de autoridad que se realiza mediante un contrato formal o informal y que implica sanciones en caso de incumplimiento. Los mandantes o principales supervisan también a los mandatarios o agentes para garantizar que la información proporcionada sea fidedigna (p. 9).

Entendido así, la rendición de cuentas representa una obligación de las autoridades dentro de los sistemas democráticos. Esta figura establece como presupuesto una relación entre dos partes, una de ellas debe informar, explicar y justificar sus decisiones y actos, a la otra parte le corresponde deliberar, evaluar y, en su caso, sancionar la conducta. A este respecto Santiago Nieto (2005) considera que “la rendición de cuentas no es otra cosa que la capacidad de las instituciones para hacer responsables a los gobernantes de sus actos y decisiones” (p. 398).

López Ayllón y Merino (2009) consideran que “la rendición de cuentas es un proceso transitivo y subsidiario” (p. 12). Su modelo de rendición de cuentas, mostrado en la figura 1, incluye un actor A que se encuentra obligado a informar, explicar y justificar sus acciones respecto de R que representa el objeto de la rendición de cuentas. Contempla de igual manera un actor B que tiene la facultad para examinar y vigilar la conducta del actor A. Finalmente se incluye un actor C que representa a la ciudadanía, constituye el sustrato democrático y su existencia proporciona carácter público a la relación entre A y B.

**Figura 1. Modelo de rendición de cuentas**



Fuente: Elaboración propia con base en López y Merino (2009, p. 13).

Dentro del programa anticorrupción realizado por el gobierno federal se establece que rendición de cuentas significa que las personas, los organismos y las organizaciones (de carácter público, privado y de la sociedad civil) tienen la responsabilidad del adecuado cumplimiento de sus funciones.

Dentro de la teoría se puede hablar de tipos distintos de rendición de cuentas:

- a) La rendición de cuentas diagonal o transversal se da cuando los ciudadanos recurren a una institución gubernamental para lograr control sobre las acciones de alguna autoridad. Esto implica que se realiza mediante instituciones de Estado ciudadanizadas y que desde el espacio de la sociedad civil ejercen el control de funcionarios públicos.

- b) La rendición horizontal implica el control ejercido por organismos gubernamentales sobre los funcionarios públicos en el ejercicio de sus funciones. Este sistema implica la exigencia que tienen los funcionarios públicos e instancias de gobierno de responder en sentido lateral a otros funcionarios e instancias del mismo gobierno. Como ejemplo de este tipo de rendición se encuentran los mecanismos de instituciones que se encargan de la defensa de los derechos humanos, las contralorías de las distintas dependencias de la estructura gubernamental, organismos gubernamentales creados para el combate a la corrupción, de fomento a la transparencia, entre otros.
- c) La rendición de cuentas vertical es la forma más frecuente en los países con sistemas democráticos. Los funcionarios públicos responden sobre sus actos frente a la ciudadanía, se refiere a procesos electorales libres y transparentes mediante los cuales los ciudadanos eligen a sus representantes interviniendo en la conformación del gobierno. Este sistema hace posible que los políticos tengan en cuenta el mandato ciudadano y se vean obligados a informar sobre las acciones emprendidas durante su gestión gubernamental.
- d) La rendición de cuentas social se refiere al control que ejercen las asociaciones y movimientos ciudadanos, así como acciones mediáticas sobre las acciones de las autoridades. Hace uso de la presión social sobre las autoridades competentes para utilizar los mecanismos existentes (activando la rendición de cuentas horizontal) para que cumpla eficazmente su trabajo quien no lo esté realizando.

Dicho esto se puede observar que la rendición de cuentas es un concepto más amplio que la transparencia y que si bien la transparencia es un elemento imprescindible, no es suficiente para la existencia de un sistema robusto de rendición de cuentas. Rendir cuentas supone el establecimiento de un diálogo, de una vía de comunicación permanente e institucional entre funcionarios y ciudadanía.

Andreas Schedler (2008) establece que la noción de rendición de cuentas tiene dos dimensiones fundamentales, por un lado contempla la obligación de políticos y funcionarios de informar sobre sus decisiones y de justificarlas en público (*answerability*) y por otro lado abarca la capacidad de sancionar a funcionarios y políticos que hayan violentado sus deberes públicos (*enforcement*).

El mismo autor refiere que la rendición de cuentas debe incluir tres niveles: provisión de la información que debe de tener el público sobre los actos del gobierno y sobre los partidos políticos en general, justificación de las decisiones tomadas de ellos y de los servidores públicos; y finalmente sanciones a los funcionarios en caso de mala conducta (Schedler, 2008).

Como se puede observar es posible considerar la rendición de cuentas más como un sistema que requiere de transparencia, es decir de información disponible y accesible para la ciudadanía, pero también de un argumento de las decisiones o cursos de acción tomados y en último momento, de una instancia que vigile e incluso establezca sanciones por conductas inapropiadas.

Ahora, considerar las labores de transparencia y de rendición de cuentas como formas de satisfacer el derecho a recibir información que tiene toda persona nos proporciona algunos lineamientos interesantes relativos a la calidad que debe tener dicha información. Ernesto Villanueva (2010) expresa

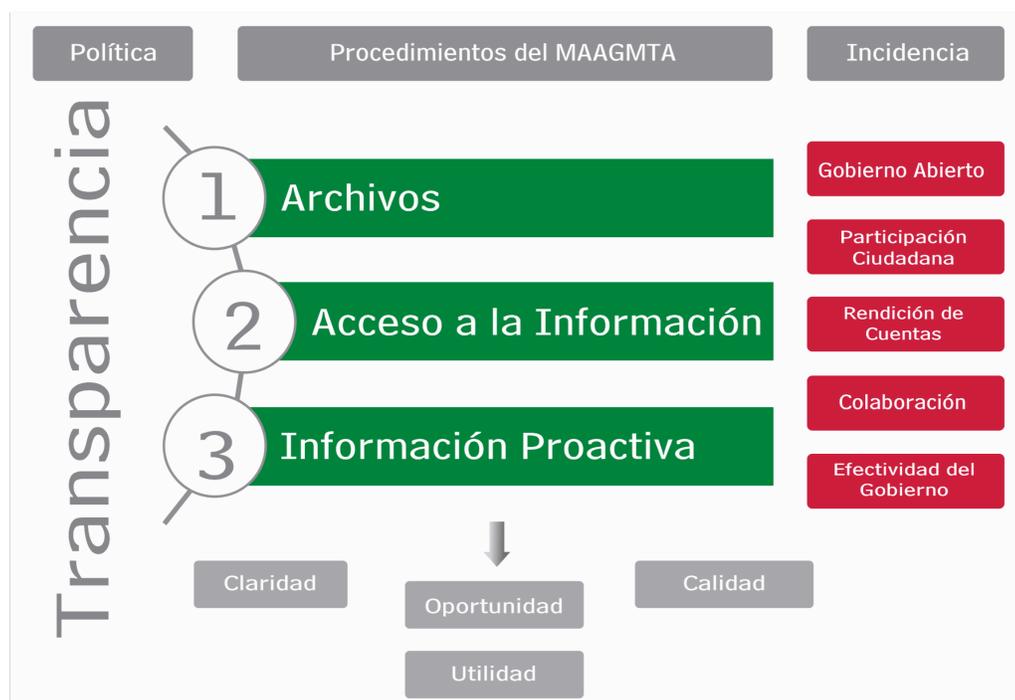
El derecho a ser informado incluye las facultades de i) recibir información objetiva y oportuna, ii) la cual debe ser completa, es decir, el derecho a enterarse de todas las noticias y, iii) con carácter universal, o sea, que la información es para todas las personas sin exclusión alguna (p. 447).

La objetividad se refiere a que la información se produzca sin la intención de manipular ni que sea tendenciosa, la oportunidad significa que la información se publique con tiempo suficiente que permita a sus receptores actuar y tomar decisiones.

La información también debe ser completa pues si se encuentra fragmentada puede llevar a la confusión o perder significado y finalmente, la universalidad de la información contempla que se difunda por los medios adecuados para que llegue a todos los receptores posibles pero también que se difunda en un lenguaje comprensible para sus destinatarios.

Estas características hacen más completo el concepto de transparencia pues no sólo supone la puesta a disposición de información pública, sino que esa información ha de ser objetiva, oportuna, completa y universal. Aún reconociendo las diferencias entre los conceptos abordados es evidente la interrelación que existe entre ellos. Justo la inexistencia del ejercicio del poder transparente genera la necesidad de las figuras de acceso a la información y de rendición de cuentas.

**Figura 2. Modelo de Política de Transparencia y Rendición de Cuentas**



Fuente: Programa para un Gobierno Cercano y Moderno 2013-2018 (2013).

En este sentido si la información fuera perfecta y el ejercicio del poder transparente, no habría necesidad de exigir cuentas a nadie. La demanda por la rendición de cuentas, la demanda por hacer transparentes hechos y razones, surge por la opacidad del poder (Schedler, 2008).

Tomando en consideración que no existe la transparencia absoluta del poder se requieren las figuras de acceso a la información y de rendición de cuentas, todas ellas al final coadyuvan a la construcción de un gobierno abierto y de un sistema más democrático.

La relación entre los tres conceptos se hace latente incluso dentro del Programa para un Gobierno Cercano y Moderno 2013-2018 publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de agosto de 2013. En dicho documento al exponer el modelo de política en materia de transparencia y rendición de cuentas se establece el nexo entre conceptos tal como se muestra en la figura 2.

### **2.3 Evolución de la transparencia y su tránsito hacia el gobierno abierto**

Así como en la literatura se habla del gobierno 2.0, también es posible hablar hasta el momento de dos generaciones de transparencia, la transparencia 1.0 y transparencia 2.0 cuyas características principales se muestran en la tabla 4.

Ahora, en atención a la utilidad que se le da a la información difundida es posible identificar tres generaciones o momentos de la transparencia y que son:

- a) Primera generación: la transparencia está diseñada para satisfacer la necesidad de la ciudadanía de saber, se trata de cumplir el derecho ciudadano de acceder a la información pública que genera el gobierno. Se busca conocer la actuación política a través de las acciones de transparencia.

b) Segunda generación: la transparencia se orienta a resolver. La información que se publica es útil para resolver problemas públicos o prevenir riesgos a la población, se persigue que la ciudadanía tome las mejores decisiones en los referente a las prácticas así como de bienes y servicios públicos.

c) Tercera generación: las acciones de transparencia están encaminadas a resolver en colaboración. Lo anterior implica que exista una plataforma de producción, generación e intercambio de información de interés general a través de internet. En este último estado existe una colaboración estrecha entre los diseñadores de las políticas de transparencia y los usuarios.

Esta clasificación es un esfuerzo teórico para entender las acciones de transparencia que han llevado a cabo los entes gubernamentales así como para identificar los avances que se han dado en esta materia a lo largo del tiempo.

**Tabla 4. Evolución de la Transparencia**

Transparencia 1.0	Transparencia 2.0
<b>Incompleta:</b> se tiene acceso a la información pública de oficio y a información presupuestaria de manera limitada.	<b>Completa:</b> la información es lo más completa posible en relación al quehacer gubernamental para fomentar la rendición de cuentas y denuncia ciudadana.
<b>Dispersa:</b> se requiere hacer la búsqueda de información en los gobiernos en diferentes portales.	<b>Concentrada:</b> la información se ordena y pone a disposición en un solo portal para hacer la búsqueda más fácil y rápida.
<b>Lenguaje complicado:</b> la información se encuentra publicada en un lenguaje muy técnico que puede llegar a ser complicado.	<b>Fácil entendimiento y accesible:</b> la información se publica en un lenguaje fácil de comprender para el ciudadano y en medios de fácil acceso.
<b>Información lineal:</b> el gobierno es el emisor y la ciudadanía es el destinatario, no existe un proceso de retroalimentación entre las partes.	<b>Interactividad y bidireccionalidad de la información:</b> se permite la retroalimentación entre el ciudadano y el gobierno.

Fuente: Elaboración propia con base en información de Oaxaca transparente (2014).

En los últimos tiempos se ha trabajado la transparencia focalizada o socialmente útil dentro de las dependencias públicas. Esta transparencia está encaminada a la resolución de problemas públicos y a la disminución de riesgos a la ciudadanía

buscando transparentar la gestión pública en general. También está encaminada a contribuir a la satisfacción ciudadana en bienes y servicios públicos, es decir se busca una mejora o eficiencia en la gestión pública.

La transparencia focalizada implica que el gobierno publique de manera proactiva la información de valor y que se utilice como recurso estratégico para el cumplimiento de los fines del gobierno. La información de valor debe dirigirse a la atención de aquellos asuntos públicos que se consideren prioritarios.

La última tendencia que ha surgido en materia de transparencia es la consecución de una política de datos abiertos u *open data*. Esta tendencia busca hacer disponible los datos y *datasets* que administra el gobierno, es decir toda aquella información que genera, maneja y obtiene.

De igual manera se espera liberar datos que no contengan información confidencial o reservada, trabajar con formatos manejables y libres de licencia y finalmente, dar acceso fácil a estos datos y promover su uso para generar más información socialmente útil tal como para el desarrollo de aplicaciones entre muchas otras.

En este apartado resulta conveniente tratar el tema del e-gobierno así como del gobierno abierto debido a que son ideas que se encuentran relacionadas de manera estrecha y necesaria con la transparencia. El gobierno electrónico en primera instancia parece consistir en el uso de nuevas tecnologías de la comunicación y si bien es cierto que hace uso de ellas, su establecimiento implica una nueva forma de gestión dentro de la administración pública.

Los adelantos tecnológicos en materia de comunicación han facilitado la interacción entre gobierno y sociedad, sin embargo el concepto de un gobierno electrónico no tanto fue resultado de la demanda de la ciudadanía, como se podría pensar, sino que fue implementado de arriba para abajo y surgió en la aplicación de un modelo de negocios del sector privado al gobierno y al sector público (Werner, 2008).

Al respecto Laura Sour-Vargas (2007) expresa que el gobierno electrónico es una forma de organización que, por medio de las TIC, conforma un ambiente virtual en el cual los ciudadanos y el gobierno pueden actuar vía internet. La misma autora refiere que este tipo de tecnología tiene su antecedente en la industria privada, la cual desarrolló sistemas electrónicos de negocios en aras de mejorar la eficiencia tanto en sus procesos productivos como en sus ventas, “dichos sistemas se denominaron *e-business* y *e-commerce*” (Sour-Vargas, 2007, p. 616).

El modelo de gobierno electrónico o e-gobierno contempla por lo tanto un reorganización del gobierno, haciendo uso de la tecnología para buscar mayor eficiencia en los procesos gubernamentales, la reducción general de los gastos que se generan así como del tamaño del aparato gubernamental.

De igual manera el gobierno electrónico va más allá de un simple contacto entre las partes a través de internet, se refiere a una interacción entre política, gobierno, administración, ciudadanos, industria privada y organizaciones civiles. Este tipo de gobierno posibilita la consulta de información pero también brinda la oportunidad de que los ciudadanos accedan a diversos servicios a través de los portales electrónicos de las distintas dependencias gubernamentales.

Aún cuando la transparencia y la rendición de cuentas no se consideraron los principales objetivos del gobierno electrónico, este nuevo modelo sí ha representado una oportunidad para el desarrollo de dichas figuras. El acceso directo que se puede tener por parte de los miembros de la sociedad a los portales de los órganos gubernamentales y la información disponible en la red posibilitan un mejor control y participación ciudadana en los asuntos públicos.

La capacidad de difusión que poseen los medios electrónicos también ha facilitado que la información periódica y sistemática relativa a las acciones de gobierno lleguen de manera casi inmediata a un número muy amplio de personas y con esto se fomenta la transparencia y rendición de cuentas.

El gobierno electrónico está diseñado para generar apertura por sí mismo encaminado a mejorar el servicio gubernamental, se fomenta la transparencia y la rendición de cuentas al incrementarse el flujo de información compartida y de demandas hacia las diversas instancias de gobierno.

Por otra parte, el gobierno abierto es un concepto que se ha puesto en boga en décadas recientes, sin embargo sus antecedentes se remontan al establecimiento del Estado liberal, a la ola democratizadora sobre todo del siglo XX y a la exigencia cada vez más fuerte de la ciudadanía contra la corrupción, opacidad e impunidad que existía dentro de la administración pública.

El desarrollo de la disciplina de la administración pública ha propiciado modificaciones en la forma de concebir la relación entre el aparato gubernamental y la sociedad civil. Esta transformación de las relaciones entre gobernante y ciudadano ha impulsado la creación de nuevos conceptos tales como la nueva gestión pública, el buen gobierno o la gobernanza.

Con lo anterior se ha subrayado la necesidad de que el gobierno cumpla con sus funciones de manera eficiente, que exista apertura de información y justificación de sus actos además de propicia una comunicación permanente con el sector social que favorezca la participación ciudadana.

El modelo de buen gobierno o gobernanza hace alusión a un gobierno que toma decisiones y actúa tomando en cuenta a la sociedad civil alejándose de la idea de gobierno autoritario donde las acciones se emprenden desde arriba simplemente para ser acatadas por los gobernados.

El desarrollo de las tecnologías de la información y la comunicación representó un motor trascendental para que los gobiernos se vieran dispuestos a poner información a disposición del público con lo que se fortaleció el nuevo paradigma de realizar las funciones de gobierno. Como lo indica Juan Jaime Mesina Ramírez (2013):

El auge de los códigos de buenas prácticas emitidas en un inicio por órganos internacionales también abonaron a la causa, no se deben olvidar factores contextuales que emergen sobre el concepto de gobierno abierto: las agencias multilaterales de desarrollo como el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM), la Organización Mundial del Comercio (OMC), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), además de otras organizaciones no gubernamentales (ONG) globales (p. 55).

El objetivo que persiguen las organizaciones mencionadas proporcionan una clara idea de que la exigencia de un gobierno abierto y transparente se desprende principalmente de la necesidad de la disponibilidad de información para las transacciones económicas internacionales.

Por su parte Manuel Castells (1999) hace referencia al impacto que ha tenido la información y la tecnología para lograr la transparencia en la actividad del gobierno. El acceso a la información es un elemento esencial para promover la participación política del ciudadano que lo reivindica como un actor activo y no pasivo en la toma de decisiones públicas.

El gobierno abierto basado en la transparencia ha surgido como un nuevo eje rector de la labor pública. En pocas palabras:

Se ha posicionado en la actualidad como un nuevo eje articulador de los esfuerzos por mejorar las capacidades del gobierno y modernizar las dependencias públicas bajo los principios de la rendición de cuentas y responsabilidad (*accountability*), la participación y la colaboración civil (Mesinas, 2013, p. 59).

En el contexto del gobierno abierto la transparencia es una herramienta de gran utilidad para definir qué información es necesario hacer accesible, cómo es que esa información se incorpora en la elección de estrategias de gobierno y finalmente para justificar y exponer el por qué de las decisiones adoptadas por el ente público.

**Figura 3. Modelo de Gobierno Abierto**



Fuente: Rey (2013).

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos OCDE esgrime tres principios fundamentales para considerar a un gobierno como abierto y participativo:

1. El establecimiento de mecanismos de rendición de cuentas lo que implica conocer los resultados de los funcionarios públicos y exigirles la explicación de sus actos.
2. El fomento de la transparencia lo que significa que los ciudadanos dispongan de información fidedigna, pertinente y oportuna sobre las actividades que llevan a cabo los poderes públicos, y
3. Asegurar la apertura, esto implica que exista comunicación entre poderes públicos, ciudadanos y empresas y que se tengan en cuenta las sugerencias de éstos en la elaboración e implementación de políticas públicas.

En la figura 4 se muestra una serie de valores que guían al gobierno abierto, así como herramientas que coadyuvan a su consolidación. De nuevo se pueden apreciar

los tres ejes sobre los que descansa este modelo y que son la transparencia, la participación y colaboración, y finalmente, la rendición de cuentas.

En este tema es importante señalar que existe una Declaración de la Alianza por el Gobierno Abierto (AGA) firmada por Brasil, Indonesia, México, Noruega, Filipinas, Sudáfrica, Reino Unido y Estados Unidos el 20 de septiembre de 2011, donde los principales compromisos son: aumentar la disponibilidad de la información sobre el quehacer gubernamental, apoyar la participación ciudadana, implementar estándares de integridad en la administración pública e incrementar el acceso a nuevas tecnologías para la apertura y la rendición de cuentas.

**Figura 4. Herramientas y valores del Gobierno Abierto**



Fuente: Cruz-Rubio (2014).

Aún valorando las bondades del establecimiento de un gobierno electrónico en primera instancia y posteriormente del gobierno abierto siempre es pertinente considerar las limitaciones de estas nuevas formas de organización. De manera enunciativa y no limitativa se pueden mencionar el alto costo del mantenimiento de portales electrónicos muy complejos que ofrecen servicios, el costo de digitalización de archivos y organización de información para poderla poner a disposición.

Otro gran obstáculo para estos modelos de gobierno y de difusión de información pública es el difícil acceso a las tecnologías de la información por parte de toda la población, además de la falta de capacitación y conocimiento para buscar información y hacer uso de los servicios que se ofrecen en la red.

Al final, el uso de las nuevas tecnologías de información y la comunicación pueden tener impacto en la eficiencia técnica de las organizaciones públicas pero no necesariamente se logra un cambio en su naturaleza. El contexto en el que la tecnología es aplicada tiene una influencia mucho mayor que la aplicación de la tecnología misma para impulsar el cambio en las estructuras organizacionales.

Aplicando esta lógica al impacto del gobierno electrónico sobre la transparencia, “las TIC pueden limitarse a ampliar la naturaleza de las organizaciones, mejorando o reduciendo los niveles de transparencia sólo en la medida en la que el marco institucional o las circunstancias ya existentes así lo permitan” (Sour-Vargas, 2007, p. 614).

En este sentido, es cierto que los avances tecnológicos en materia de comunicación son una herramienta de mucha utilidad para la consolidación de la transparencia y la rendición de cuentas de los entes públicos, no obstante el contexto organizacional tiene mucho que ver para que esta relación se genere de manera exitosa.

Con lo anterior se percibe la trascendencia del nuevo modelo de gobierno abierto para entender las razones del desarrollo de la transparencia en los gobiernos considerados como democráticos alrededor del mundo. Además proporciona

argumentos que sostienen la necesidad de la creación de una política pública de transparencia y la conveniencia de lograr resultados favorables en esta área para consolidar un gobierno donde intervengan los diversos sectores sociales.

## **2.4 Las implicaciones de la transparencia gubernamental en la política pública**

Hablar de políticas de transparencia hace referencia las políticas de gestión, uso y divulgación de información gubernamental orientadas para utilizarla como recurso estratégico en beneficio de la sociedad y de los fines del organismo público tratando de maximizar la utilidad social de la información.

La transparencia constituye una facultad, una atribución y también una responsabilidad de los gobiernos e instituciones públicas, por lo tanto no debe entenderse como una política exclusiva de los órganos autónomos encargados de tutelar el derecho de acceso a la información. Las políticas públicas de transparencia hacen uso de otros elementos tales como de la gestión de información, herramientas tecnológicas y participación ciudadana para provocar procesos de rendición de cuentas.

Cuando se aborda la relación existente entre la transparencia gubernamental y las políticas públicas surge como piedra angular la transparencia relativa al ejercicio de los recursos públicos de un Estado. Así, “el presupuesto es considerado como el documento de política pública más importante con el que cuenta un gobierno ya que es ahí donde se plasman, de manera muy concreta, los objetivos e instrumentos de la política pública” (OCDE, 2002, p. 3).

El presupuesto constituye el insumo más importante para la función pública, sin presupuesto es imposible que el aparato estatal funcione y que se satisfagan las necesidades que la sociedad posee.

Las condiciones actuales de endeudamiento y escasez de los recursos por las que atraviesan la mayoría de los gobierno estatales pone los reflectores sobre la importancia del cuidado y buen manejo de los recursos públicos. La transparencia surge entonces como una herramienta adecuada para lograr dichos fines, en este punto Valdemir Pires y Carmen Pineda (2014) señalan:

El siglo XX ha producido un tipo de intervención gubernamental sobre la economía que ha provocado una situación fiscal de alto endeudamiento público y de dificultades para equilibrar los presupuestos, dando lugar a una reacción reformista intensa y continua que exige la reinvención del gobierno y una nueva administración pública, en las cuales la transparencia juega un papel clave, al permitir la vigilancia sobre las decisiones de gasto y los adecuados esfuerzos de recaudación y búsqueda de resultados fiscales (p. 47).

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2002) establece que “la transparencia –la difusión de las intenciones políticas, su formulación y su implementación- es el elemento clave del buen Gobierno” (p. 3). La transparencia presupuestaria se define como la plena revelación de toda la información relevante, de modo oportuno y sistemático.

De igual forma se puede definir la transparencia presupuestaria como “el hecho de que toda decisión gubernamental o administrativa, así como los costos y recursos comprometidos en la aplicación de esa decisión, sean accesibles, claros y se comuniquen al público en general” (Hofbauer y Cepeda, 2005, p. 39). Profundizando en el concepto de transparencia presupuestaria, se puede señalar:

Un proceso presupuestario transparente es aquel que provee información clara en todos los aspectos de la política fiscal del gobierno. Los presupuestos que incluyen numerosas cuentas especiales y que fracasan en consolidar toda la actividad fiscal bajo una medida de línea base no son transparentes. Los presupuestos que están fácilmente disponibles para el público u otros participantes en el proceso de hechura de las políticas públicas, y que presentan de hecho información consolidada, son

transparentes. Niveles altos de transparencia están asociados con niveles bajos de déficit presupuestario (Poterba y Von Hagen, 1999, pp. 3-4).

En este tema, José Francisco Bellod (2008) refiere:

No tiene sentido hablar de transparencia como un valor absoluto, sino como un grado, de modo que un proceso presupuestario será más transparente cuanto mayor sea la posibilidad de los sujetos de conocer el contenido y resultado del mismo. En este sentido la transparencia tiene una dimensión objetiva -el propio proceso presupuestario en general y el presupuesto en particular- y una dimensión subjetiva relativa al conjunto de individuos a los que afecta el presupuesto -particularmente los votantes- (p. 109).

La transparencia presupuestaria es un concepto muy genérico que hace referencia a la posibilidad de conocer, por medio del presupuesto aprobado por el poder legislativo, las verdaderas intenciones de política fiscal del gobierno. A la transparencia presupuestaria se le atribuyen entre otras virtudes el “facilitar los procesos de ajuste presupuestario y evitar episodios de ‘contabilidad creativa’ y, en consecuencia, es una característica deseable del proceso presupuestario” (Bellod, 2008, p. 103). La contabilidad creativa se puede entender como el “conjunto de prácticas que permiten reducir el cómputo del déficit público o del endeudamiento sin que se haya producido en realidad un incremento en la riqueza neta del sector público” (Bellod, 2008, p. 106).

La falta de transparencia fomenta la ilusión fiscal y limita la información disponible a los ciudadanos que en última instancia son los que soportan la política fiscal, además se fomenta el aumento de gasto y el déficit público. Justo la necesidad de conocer a fondo la administración de los recursos públicos nace de la desilusión que ha producido el tener crecimiento económico sin lograr desarrollo social.

En primera instancia la importancia de la transparencia presupuestaria radica en lograr la eficiencia de las instituciones gubernamentales. La existencia de opacidad en el manejo de recursos públicos conlleva un desvío y desperdicio indiscriminado de

insumos y a la par una consecución pobre de objetivos y metas propuestos en las acciones gubernamentales.

La ausencia de transparencia genera un campo propicio para la realización de prácticas corruptas dificultando e incluso haciendo imposible el análisis del proceso presupuestario y el mejoramiento de su ejercicio.

Cabe mencionar que la puesta en práctica de una política de transparencia implica gran complejidad debido a la diversidad de sus manifestaciones y a los recursos técnicos y humanos que se requieren para poner a disposición del público la información financiera de la administración pública.

No obstante, de su importancia da cuenta la atención recibida por las principales organizaciones económicas internacionales que fomentan activamente la observancia de la transparencia en el proceso presupuestario. El Fondo Monetario Internacional ha editado el Manual de Transparencia Fiscal y el Código de Buenas Prácticas de Transparencia Fiscal, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos ha publicado por su parte un documento titulado Buenas prácticas para la transparencia presupuestaria.

Entre las ventajas más evidentes de la transparencia presupuestaria se encuentra que “favorece el apego a la ley, promueve el uso mesurado de los recursos públicos, reduce los márgenes de discrecionalidad con los que se interpreta la ley e impele a comportarse con responsabilidad y honestidad en el ejercicio de la autoridad pública” (Hofbauer y Cepeda, 2005, p. 39).

La existencia de transparencia presupuestaria se compone de diversas dimensiones como son la plena identificación de los responsables de la decisión del gasto y operación del presupuesto; la publicación de los documentos presupuestarios en formatos claros y comprensibles, la existencia de vías para que la ciudadanía participe desde el establecimiento de prioridades hasta la programación del

presupuesto y finalmente, la existencia de información confiable y oportuna sobre todos los elementos que constituyen el presupuesto y su ejercicio.

La transparencia presupuestaria se encuentra ligada así con la participación de la sociedad en los asuntos públicos. Helena Hofbauer y Juan Antonio Cepeda (2005) establecen:

La transparencia y la participación se fortalecen y retroalimentan mutuamente y se requiere unidad para tener mejores resultados en las decisiones del gasto público. La transparencia es un prerequisite del debate público y la participación que, en respuesta, puede llevar a solicitar mayor información (p. 40).

En este sentido es posible relacionar la existencia de transparencia presupuestaria con la garantía del pleno ejercicio de los derechos civiles y políticos de la población, facilita además la rendición de cuentas previniendo las prácticas corruptas y finalmente, contribuye a la promoción de la eficiencia del quehacer público.

El vínculo entre la transparencia presupuestaria y la política pública es estrecho, además interactúan formando un círculo virtuoso. El presupuesto es el elemento imprescindible para la existencia de la política pública, sin recursos financieros es imposible la implementación de políticas.

El presupuesto de egresos de un gobierno es relevante en cuanto en él se establecen los principales programas que han de realizarse, así como las áreas prioritarias de atención para el gobierno que se establecen año con año.

Por su parte, una política adecuada de transparencia presupuestaria permite una asignación más eficiente de recursos y un gasto público más responsable. Es así como la existencia de una política en materia de transparencia presupuestaria garantiza a su vez la existencia de recursos para la puesta en marcha de otras políticas.

Partiendo de la escasez de los recursos, el aprovechamiento eficiente del presupuesto público hace posible la puesta en marcha del mayor número de políticas públicas posible para la atención de la multiplicidad de necesidades y problemáticas de la sociedad. Así:

La planificación, el presupuesto y la evaluación son pilares fundamentales de una administración financiera con visión estratégica orientada a implementar políticas públicas que generen beneficios para la ciudadanía de manera eficiente y sostenible. En este sentido, la planificación, el presupuestos y la evaluación pueden considerarse en sí mismas como herramientas de política pública (Granados, Larraín y Rodríguez, 2009, p. 566).

El surgimiento del Presupuesto por Resultados (PpR) ha resaltado igualmente la importancia de la transparencia en el manejo de los recursos públicos, se trata de un planteamiento nuevo de modelo administrativo pues implica una administración que se guía por la obtención de resultados relativos a la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos y a la rendición de cuentas ante los mismos.

Este enfoque es relevante para la política pública porque la generación de resultados deseables asegura la permanencia de una política pública determinada, o en caso contrario puede producir su terminación.

El proceso de desarrollo de los sistemas de PpR en América Latina y la experiencia en los países de la OCDE, ha permitido identificar una serie de condiciones clave para el desarrollo de PpR que se resumen como: “condiciones institucionales, motivación, capacidades y apoyo legislativo” (Filc y Scartascini, 2012, p. 4).

Las condiciones institucionales se refieren a la posibilidad de que las agencias gubernamentales aprendan y construyan capacidades para adaptarse a un nuevo escenario de administración pública, pues la implementación de reformas en el proceso presupuestario no depende únicamente del establecimiento de nuevos criterios o buenas prácticas.

La motivación hace alusión a las razones por impulsan el establecimiento del PpR, “el objetivo principal es aumentar la eficiencia y efectividad del gasto más que lograr soluciones financieras de corto plazo” (Filc y Scartascini, 2012, p. 6). Sin embargo también la motivación puede estar en función del tamaño del sector público así como de las fuentes de ingreso.

Se requiere de igual forma de una capacidad administrativa mínima para el desarrollo de un PpR. Gabriel Filc y Carlos Scartascini (2012) expresan:

Sólo la existencia de una burocracia lo suficientemente capacitada y motivada puede permitir una aproximación de bajo hacia arriba en el proceso de presupuestación por resultados. En este sentido, también los funcionarios públicos con facultades de mando deben actuar bajo los incentivos correctos (p. 8).

Finalmente, el apoyo legislativo es fundamental para la implementación del PpR pues los legisladores son los que tienen en sus manos la planeación del presupuesto y deben tener incentivos para favorecer políticas eficientes y efectivas en lugar de políticas clientelistas.

El Presupuesto por Resultados constituye así un nexo que une la transparencia presupuestaria con el mejoramiento o diseño de políticas públicas más eficaces para la atención de problemas públicos.

## **2.5 La conversión de la transparencia en un valor organizacional**

En la literatura es posible encontrar un número considerable de tratados sobre la relevancia de la transparencia para la consolidación de regímenes democráticos, en los estudios más recientes se establece el papel fundamental de la transparencia como pilar para la construcción de las nuevas políticas de gobierno abierto, sin embargo, esa abundancia de trabajos no se encuentra sobre el tema particular de la conversión de la transparencia en un valor organizacional.

Para abordar este tema se tiene que iniciar considerando que las entidades dentro de la administración pública funcionan y tienen vida propia como organizaciones, esto implica que funcionan con recursos materiales, financieros y humanos limitados para el logro de sus objetivos. De igual manera significa que dentro de los entes gubernamentales también existe un *ethos* o cultura organizacional determinada.

El *ethos* organizacional se conforma por el conjunto de valores, usos, costumbres y procedimientos que se siguen de manera continuada dentro de una organización. Siguiendo lo propuesto por Schein se puede decir que la cultura debe ser vista como “el conjunto de experiencias importantes y significativas tanto internas y externas que los individuos de una empresa han experimentado e implementado estrategias para adaptarse a la organización” (Pedraza, Obispo, Vásquez y Gómez, 2015, p. 18).

La cultura organizacional explora las razones por las que los individuos dentro de una organización actúan de una manera determinada, cuáles son sus motivaciones y los hábitos que poseen, este es un factor que no se debe perder de vista cuando se intenta la implementación de un nuevo esquema de funcionamiento.

Justo aquí está el reto cuando de política pública en transparencia se trata, el objetivo por supuesto es la disponibilidad de información confiable, veraz, útil y oportuna para una sociedad cada vez más informada, sin embargo, la legislación en esta materia no implica un cambio automático y satisfactorio dentro de las organizaciones públicas.

Para que la transparencia gubernamental se alcance es necesario un cambio dentro del *ethos* organizacional de la administración pública. El surgimiento de los paradigmas de transparencia y rendición de cuentas fueron resultado de una necesidad de vigilancia y control sobre el quehacer público, entonces ¿cómo lograr que los individuos dentro de las organizaciones públicas deseen y se sientan motivados a ser transparentes?

Además de los recursos financieros, materiales y humanos que se requieren para cumplir los objetivos de transparencia, es necesario que las organizaciones perciban la utilidad de la disponibilidad de información para que encuentren una motivación para considerar a la transparencia como un valor organizacional.

La cultura organizacional, al igual que los demás recursos, tiene el poder de facilitar u obstaculizar la consecución de los objetivos de una organización, por tanto para el logro de los objetivos de la política pública de transparencia se requiere que la implementación de dicha política incluya mecanismos que hagan posible la adopción de esta práctica dentro de la cultura organizacional.

La cultura organizacional es un rasgo propio de cada organización, por tanto puede incluso ser considerado como un activo estratégico que permite alcanzar la eficacia y eficiencia del funcionamiento de una organización.

## CAPÍTULO 3

### LA POLÍTICA PÚBLICA COMO UNA PERSPECTIVA DE ANÁLISIS

Considerando que la política pública dotará de los elementos de análisis de la transparencia gubernamental en Michoacán es necesario abordar su surgimiento y consolidación como disciplina independiente de estudio. De igual forma será útil exponer el ciclo de política explicando cada una de sus fases, pues de este modelo se extraen las características particulares de las acciones de gobierno instrumentadas como política pública.

#### **3.1 Nociones conceptuales de política pública**

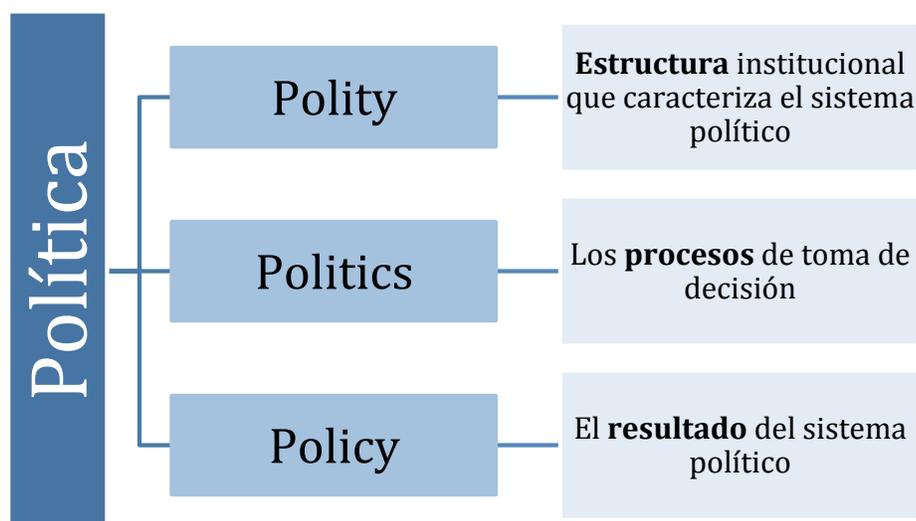
Para comprender el concepto de política pública es conveniente analizar los dos términos con los que se construye este concepto, es decir se debe explicar el por qué es política y qué es lo que le otorga la dimensión de pública.

El término de política en el idioma español tiene diferentes acepciones, en inglés es posible utilizar términos distintos para identificar los diversos sentidos de este concepto y estos son *polity*, *politics* y *policy*. La primera acepción hace referencia al esquema de poder, contempla por ejemplo el tipo de gobierno y el segundo término se refiere al poder, a la lucha que se da por obtenerlo por diversos actores, pero el sentido de la palabra política que es útil en el campo de las políticas públicas es el que se refiere a un curso de acción determinado el cual se identifica con la palabra *policy*.

Jean Claude Thoenig e Ives Meny (1992) establecen que desde el punto de vista del análisis, una política se presenta bajo la forma de un conjunto de prácticas y de normas que emanan de uno o de varios actores públicos. Así, el término política en

el campo de las políticas públicas se utiliza para indicar que constituyen un marco de orientación que guían un conjunto de acciones emprendidas por el poder gubernamental.

**Figura 5. Aceptación de la palabra política**



Fuente: Elaboración propia con base en Parsons (2013).

Ahora, la política definida como un curso de acción tiene tres dimensiones, una simbólica, una sustantiva y una operativa. La simbólica tiene que ver con la forma de definir el problema público e intervienen factores ideológicos, la segunda dimensión hace referencia a la formulación del curso de acción, a la identificación de las causas del problema para estar en condiciones de diseñar las acciones; finalmente la dimensión operativa implica la implementación de las acciones diseñadas que atienden las diversas causas del problema.

Esgrimido ya de manera muy puntual el concepto de política que se debe tomar en el estudio de las políticas públicas se debe explicar el contenido del término de público, lo anterior no es una tarea menor pues gran parte de la producción filosófica se ha centrado justo en la diferencia entre lo público y lo privado. Sin embargo, sin el

propósito de presentar una disertación profunda acerca de la determinación de estas esferas, se ofrecerán conceptos simples pero que clarifican la dimensión de lo público en el campo de las políticas públicas.

Lo público ha sido definido por oposición a lo privado, se ha dicho por tanto que es público todo aquello que no pertenece a la esfera privada del individuo. También se hace referencia con este término a lo que es de interés colectivo o bien que perjudica a otros.

Un bien colectivo es un bien o servicio que, según la definición que dan los economistas, posee tres particularidades. No es divisible, no puede ser racionado de forma selectiva por los mecanismo de mercado y de los precios; finalmente, está disponible (Thoenig y Meny, 1992).

Por otro lado si se habla de aquello que pertenece al público, el público puede entenderse como el conjunto de individuos que pueden ser afectados por las consecuencias de un problema en particular (Bickers y Williams, 2001). Esta definición retoma lo colectivo para definir lo que pertenece a lo público.

En oposición a lo íntimo y a lo privado, se puede decir que lo público está caracterizado por la libre accesibilidad de los comportamientos y decisiones de las personas en sociedad. Más aún cuando ellas desempeñan algún cargo dotado de autoridad político-jurídica, la publicidad de sus actos se convierte en un elemento esencial de todo Estado de derecho (Garzón, 2008).

En el ámbito de las políticas públicas lo público se traslada también del hecho de que está orientadas a la resolución de un problema considerado como público y que por tanto requiere la intervención de la acción gubernamental. El problema es público si es de interés general de la sociedad, si la colectividad se puede ver afectada o beneficiada por las decisiones tomadas por el gobierno.

Las anteriores nociones conceptuales ayudan a entender la separación entre las esferas pública y privada, no obstante se debe tener en cuenta que los límites entre ellas no se encuentran claramente establecidos pues el campo de lo público y lo privado es cambiante, estas esferas se definen por la organización, valores e ideas imperantes en una sociedad y tiempo determinados. Ya que se han proporcionado elementos conceptuales que configuran los términos de política y de público se pueden abordar conceptos más integrales de política pública.

Una política pública se presenta como un “programa de acción gubernamental en un sector de la sociedad o en un espacio geográfico, entonces la política pública es el resultado de la actividad de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental” (Thoenig y Meny, 1992, p. 90).

La política pública se entiende de manera general como una serie de acciones gubernamentales encaminadas a la solución de un problema público acotado y bien definido, es decir la acción está enfocada a un objetivo determinado.

Así, se pueden identificar tres elementos imprescindibles para configurar el concepto de política pública: un actor gubernamental, una acción racional y la existencia de un problema definido como público. La política pública tiene que consistir necesariamente en acciones instrumentadas por el gobierno, con un objetivo definido que siempre está encaminado a la resolución de un problema público y debe consistir en una decisión racional.

La racionalidad en este sentido hace referencia a que la decisión haya tomado en consideración el contexto social y que se soporte en evidencia, esto es que se haya contado con toda la información posible para decidir un conjunto de acciones determinadas.

Según Jean Claude Thoenig e Ives Meny (1992) a la política pública se le atribuyen cinco elementos que la caracterizan. El primero de ellos se refiere a que la política pública tiene siempre un contenido, se movilizan recursos para lograr resultados

determinados también llamados productos o *outcomes*. La segunda característica es que la política pública consiste en un programa no en una acción aislada. Los actos se hayan articulados alrededor de un eje específico o tiene un propósito común. La política pública posee una orientación normativa y esta es su tercera característica, dicha orientación se refiere a que los actos llevados a cabo satisfacen intereses, se fundamentan en ciertos valores y se orientan a lograr objetivos específicos. El factor de coerción también caracteriza a la política pública, si ella emana del ente gubernamental obtiene de él la naturaleza autoritaria, es legítima en cuanto el gobierno posee autoridad legal. La decisión o conjunto de acciones que se han instrumentado como política pública se impone a intereses particulares. En última instancia, la política pública tiene una competencia social lo que implica que está enfocada a modificar la conducta de un sector de la sociedad, la acción gubernamental siempre está dirigida a individuos, grupos o instituciones determinadas.

James Lester y Joseph Steward (2001) concuerdan en que “todo lo que tienen las definiciones en común es que hablan de un proceso, serie o patrón de actividades o decisiones gubernamentales que están diseñadas para remediar un problema público ya sea real o imaginario” (p. 4).

De lo anterior se desprenden dos características esenciales de las políticas públicas: que están formuladas, implementadas y evaluadas por la autoridad en un sistema político y que las políticas públicas están sujetas permanentemente al cambio basado en nueva o mejor información acerca de sus efectos.

### **3.2 El análisis de las políticas públicas**

La política pública surgió como ciencia independiente no sin causar controversia, se consideraba como una herramienta que utilizaba la administración pública, como un

nuevo esquema para la toma de decisiones. Por otra parte también se consideró una parte de la ciencia política por referirse a un aspecto del ejercicio del poder.

Después de la controversia, la política pública llegó a consolidarse como una disciplina de estudio independiente, que si bien hace uso de conceptos y métodos de la economía, psicología, ciencia política y administración pública, propone un enfoque propio y definido de análisis.

El origen del análisis de las políticas públicas se remonta al año de 1946 cuando se crea en Estados Unidos la Rand Corporation, esta corporación tenía como finalidad el análisis y la formulación independiente de proyectos, su creación estuvo impulsada por la Fuerza Aérea y por la Fundación Ford. En ese tiempo el paso de dos guerras mundiales había generado una necesidad por la planeación y la creación de estrategias para la utilización eficiente de los recursos. Para estar en condiciones de hacer estudios rigurosos y poder prever situaciones futuras se hizo uso de disciplinas consolidadas tales como la ingeniería, la economía y la psicología.

El contexto general era de desaliento de la población y de académicos por decisiones que habían traído consecuencias indeseables tales como déficit presupuestario o bien por la puesta en marcha de programas cuyos resultados eran imperceptibles. Con el surgimiento de la Rand Corporation el estudio de las políticas no se consideró como una disciplina independiente sino simplemente como un enfoque para la planeación de estrategias multidisciplinarias. Más tarde con la experiencia de la investigación y colaboración entre las diversas disciplinas son Daniel Lerner y Harold D. Lasswell los que acuñan el término de *policy sciences* o ciencias de políticas.

Las ciencias de políticas pretendían ofrecer una explicación del proceso de elaboración así como de la ejecución de las políticas, se buscaba también la obtención de información útil para la toma de decisiones. Esto representó la incorporación de la ciencia y de un método a las decisiones realizadas por el gobierno y a la formulación de las políticas públicas. Según Luis Aguilar (1992):

El terreno de la elección de las políticas públicas, el uso correcto posible de la ciencia es el de la crítica técnica, la valoración técnica y el enjuiciamiento lógico de la política. A primera vista parece que Lasswell demanda y propone en otras circunstancias y con otro lenguaje lo que muchos otros, en otras condiciones y tal vez con más finos argumentos, han solicitado: una política ilustrada, un gobierno dirigido y circunscrito por la razón y más específicamente por la ciencia (pp. 39-40).

Esta visión representó un cambio importante de concebir la actividad del gobierno, ya no se acepta que las acciones del poder público carezcan de lógica y fundamentos, ahora sus decisiones deben estar basadas en información, en evidencia y se debe contar con una explicación del por qué se ha elegido un curso de acción y no otro. Así, se puede decir:

El análisis de las políticas públicas es una tentativa metodológica para lograr un mejor dominio de la función de producción, para conocer mejor por qué y cómo los productos suministrados por la autoridad pública no engendran los efectos previstos y, si es preciso, reducir estas desviaciones o disfunciones (Thoenig y Meny, 1992, p. 94).

La justificación del análisis de políticas es el reclamo ciudadano por un gobierno que cumpla sus obligaciones constitucionales respetando el marco legal y actuando con eficiencia, en este sentido Aguilar Villanueva (1992) establece:

El significado teórico y práctico de las ciencias o análisis de las políticas se fundamenta en la exigencia de la racionalidad de la elaboración de las políticas y no en la manera como concebamos las relaciones entre estado y sociedad, la naturaleza de las funciones del estado y el ámbito de su intervención (p. 11).

En este punto vale hacer mención al papel que juega la democracia para la formulación del análisis de políticas. El surgimiento de este enfoque se dio en un contexto democrático que si bien no es suficiente para garantizar la formulación de políticas públicas adecuadas, sí representa una condición necesaria.

De esta forma, “la democracia aumenta la probabilidad del buen gobierno, de políticas idóneas y gestión eficiente, en la medida en que, por la pluralidad y debate de sus enfoques y propuestas, despierta nuevas ideas y empresas” (Aguilar, 1992, p. 24). Esta apertura de las sociedades democráticas las hace capaces de aprendizaje.

Considerando un entorno democrático que supone la existencia de pluralidad, de participación ciudadana y en dónde se enfrentan problemas sociales complejos, el surgimiento de la política pública implica la visión de una autoridad que gobierna por políticas y que gobierna con sentido de lo público.

Gobernar por políticas hace referencia a la atención específica de problemas para los que se hace uso de métodos e instrumentos particulares. Lo anterior implica alejarse de la idea de un gobierno basado en un plan nacional que es muy general y que requeriría de un consenso total entre la población y sobre todo de un poder central absoluto para llevarlo a cabo.

Gobernar con sentido de lo público se refiere a la atención de asuntos de interés general contra políticas que sólo atienden a intereses de grupos de poder. También implica a la apertura del quehacer gubernamental para el diálogo y el debate, a la transparencia y libre acceso de las decisiones y al proceso que se ha seguido para tomarlas. El sentido público hace referencia de igual manera a la utilización de recursos públicos y por lo tanto al reclamo por su uso eficiente y maximizador de utilidad.

Las ciencias de políticas tienen dos enfoques o marcos de referencia separados aunque complementarios, lo que se conoce como el conocimiento del proceso de la política o *knowledge of* y el conocimiento en el proceso de la política o *knowledge in*.

El conocimiento del proceso de la política o *knowledge of* se avoca al conocimiento del proceso de decisión de la política. Es una empresa de teoría positiva que busca producir descripciones, definiciones, clasificaciones, explicaciones del proceso por medio del cual un sistema política dado –y en especial, el gobierno- elabora y

desarrolla las decisiones relativas a asuntos públicos, las políticas públicas (Aguilar, 1992, p. 52).

Este conocimiento busca la explicación del por qué un problema es definido como público y se considera parte de la agenda pública. También busca las razones que llevan a un gobierno a definir un problema de una cierta manera y que lo lleva a elegir acciones específicas para atenderlo. En general se enfoca a encontrar las causas por las que se decide utilizar ciertos instrumentos, patrones de implementación y elementos e evaluación.

El conocimiento en el proceso de la política o *knowledge in* es más de tipo normativo. Significa la tarea de incorporar los datos y los teoremas de las ciencias en el proceso de deliberación de decisión de la política, con el propósito de corregir y mejorar la decisión pública (Aguilar, 1992, p. 53).

De manera general este conocimiento busca proporcionar métodos de análisis e información relevante para aumentar el carácter de racional en las etapas de construcción, examen, selección y desarrollo de las opciones de política. Aguilar Villanueva (1992) señala que este conocimiento pretende “definir los mejores instrumentos y procedimientos de la acción pública, pero que podría elevarse a rectificar y esclarecer las metas mismas que los actores políticos persiguen o reclaman, frecuentemente de manera inmedatista o desordenada” (p. 53).

El conocimiento del proceso también se conoce con el término en inglés de *policy studies*, al conocimiento en el proceso también se le llama *policy analysis*. Para resumir estos enfoques en el estudio de las políticas se puede afirmar que *policy analysis* es la actividad normativa de construir y evaluar las mejores opciones de política, relativas a determinados problemas públicos, y *policy studies* se utilizar para denotar simplemente cualquier estudio relativo a las causas, efectos, procesos, contenido, restricciones y modalidades de la hechura de la política, así como de hecho sucede. Obviamente entre los dos extremos tiene lugar toda una serie de posiciones intermedias, numerosas y curiosas (Aguilar, 1992, p. 69).

En conjunto, tanto el análisis de políticas como el estudio de políticas están encaminadas a proporcionar una explicación global de las decisiones de política que realiza el poder público a la luz de un sinfín de condiciones políticas, sociales y económicas que posibilitan o restringen el curso de una acción encaminada a la resolución de problemas complejos y públicos.

Una última clasificación pertinente para entender el potencial del análisis de las políticas públicas es la propuesta por Dye y que es retomada por Luis Aguilar Villanueva (1992) donde establece que “el análisis de políticas puede incluir la investigación de las causas o de las consecuencias de las políticas o programas de gobierno” (p. 70).

En los estudios donde se tratan las causas de la política pública, la política pública constituye la variable dependiente que se explica en función de las causas consideradas como las variables independientes. Las causas pueden consistir en factores sociales, económicos, tecnológicos y políticos. A este tipo de investigación se le conoce según Dye como investigación de la determinación de la política.

En cambio, dentro de los estudios que versan sobre las consecuencias de las políticas públicas, son las propias políticas públicas las variables independientes y las variables dependientes se integran por las condiciones sociales, económicas, políticas o tecnológicas que sufren el impacto de la política pública. A este tipo de investigación puede llamársele investigación del impacto de la política.

Por su parte, Sabatier (1991) señala que

La investigación en política pública puede agruparse en 4 tipos dependiendo de su enfoque principal. La investigación sustantiva por área busca entender las políticas por área determinada, esto implica, profundizar en las políticas sobre temas de salud, educación, seguridad, etcétera. Los estudios de evaluación e impacto mayormente han tomado herramientas de otras disciplinas como la ciencia económica y se enfocan a los resultados o cambios logrados por las políticas. La investigación sobre el proceso de la política pública se centra en cuestiones como los factores que

afectan la formulación e implementación de política, así como sus efectos con el fin de aplicar e integrar el conocimiento acumulado. Por último, la investigación sobre el diseño de política se ha enfocado en tópicos como la eficacia de los distintos tipos de instrumentos de política (p. 144).

Según Sabatier (1991) aunque todas las áreas de investigación han realizado contribuciones importantes, “la investigación relativa al proceso de política ha sido el más fructífero” (p. 144).

**Figura 6. Clasificación de investigación de política pública**



Fuente: Elaboración propia con base en Sabatier (1991, p. 144).

Como se ha podido identificar, las políticas públicas proveen de elementos especificados que llevan a cuestionar, evaluar y fundamentar los cursos de acción llevados a cabo por el gobierno sobre un tema en particular, sin que esto signifique garantizar la corrección de las decisiones tomadas. Lo que sí se ofrece son elementos para corregir los errores que se puedan presentar.

Se puede concluir con la idea que expone Aguilar Villanueva (1992) acerca de que “el análisis teórico-técnico de las políticas no pretende ser una panacea ni una buena nueva social, aunque sí una propuesta, exigencia y método de elaboración de políticas públicas racionales: inteligentes, eficientes y públicas” (p. 8).

De manera final conviene recordar que dentro del análisis de políticas se identifican dos modelos generales, el primero es el modelo racional esgrimido por Laswell y el modelo de las comparaciones sucesivas o incremental que fue estudiado por Lindblom.

El modelo racional también considerado comprensivo-exhaustivo busca resolver problemas públicos desde la raíz. En general pretende definir cuidadosamente el problema así como los objetivos y metas de la política. El riesgo que se corre en este modelo es grande pues el cambio que se busca en la conducta de la sociedad también es grande.

El modelo de comparaciones sucesivas es incrementalista, esto significa que se busca producir cambios marginales al status quo. Las decisiones se toman con base en lo observado y se pretende lograr efectos a corto plazo. En este modelo las políticas públicas se hacen y rehacen, se reduce el riesgo de grandes fracasos porque los cambios que se persiguen son pequeños y se fomenta el ajuste constante. Una buena política en este sentido será aquella mantiene un acuerdo entre los fines y los medios para conseguirlos.

Ambos modelos representan construcciones teóricas de lo que debe ser una política pública, así como ofrecen aspectos útiles también han tenido que soportar críticas.

El modelo racional tiene la desventaja de intentar definir de fondo los problemas públicos para buscar su solución, esto es desventaja porque los problemas públicos son problemas complejos, multicausales y cambiantes, lo que dificulta el diseño de una solución completa y eficaz.

Por su parte el modelo incremental tiene la desventaja de centrarse muchas veces en la atención de los síntomas de un problema y no en realidad de las causas. Se actúa por inercia y se requiere de cierta estabilidad para poder instrumentar cambios pequeños pero constantes.

### 3.3 El ciclo de la política pública

Al desarrollarse el estudio sobre las decisiones y cursos de acción tomados por el gobierno se empezó a esquematizar el curso de la política pública en diversas etapas que conforman un ciclo o bien en pasos secuenciales.

A grandes rasgos la hechura de las políticas públicas se ha considerado como un proceso cíclico que inicia con el reconocimiento de algún asunto como problema, a partir de esta identificación se plantean las opciones de solución de las que se elige una para su implementación. La política pública se lleva a cabo por instancias oficiales de gobierno, se evalúa y finalmente es terminada o modificada con base en su éxito o en su insuficiencia.

Como lo establecen James Lester y Joseph Steward (2001) aunque “la realidad del proceso de política es bastante complejo, es posible que sea entendido de mejor manera si se concibe como una serie de etapas, desde la formación de la agenda hasta la terminación o bien el cambio de una política” (p. 29).

La primer propuesta de etapas para la formación e implementación de una política pública se extrae de lo esgrimido por Harold Lasswell (1956) a lo que llamó como el proceso de decisión. Lasswell identifica siete etapas que pueden servir como un mapa conceptual que oriente la toma de decisiones que consisten muy sintéticamente en lo siguiente:

1. Inteligencia: consiste en la planificación, obtención de información y definición de metas.
2. Promoción: en esta etapa se lleva a cabo la discusión de alternativas, se debate entre los diferentes cursos de acción que se han propuesto.
3. Prescripción: se da el establecimiento de las reglas generales aprobadas por la autoridad.

4. Invocación: consiste en la implementación. Se lleva a la práctica lo establecido en la fase de prescripción.
5. Aplicación: es la fase en la que se tratan de resolver los conflictos que se hayan suscitado por la implementación.
6. Revisión o evaluación: se realiza la revisión de la política en función de las metas establecidas para establecer cuáles han sido conseguidas y cuáles aún no se han cumplido.
7. Terminación o cancelación: las reglas se hallan terminadas, ya no se realizará ninguna modificación. En esta fase también se incluyen compensaciones para los que hayan sido perjudicados por el proceso de la política.

Garry D. Brewer (1974) propone un proceso conformado por seis etapas y que tienen como punto de partida lo expuesto por Lasswell, las fases consisten en la iniciación, estimación, selección, implementación, evaluación y por último la terminación de la política pública.

Las etapas consideradas en el proceso de decisión por Jeffrey Pressman y Aaron Wildavsky (1973) resultaron sencillas de comprender y caracterizan de manera muy completa el proceso de la política pública por lo que su propuesta es ampliamente conocida y utilizada en los estudios de políticas y que comprende cinco fases:

1. Definición del problema: en esta etapa se describe y define el problema, es decir se exponen las razones por las cuales una situación se considera conflictiva y por qué se considera de interés público.
2. Evaluación de alternativas: en este momento se proponen diversas alternativas o cursos de acción para atacar el problema definido con anterioridad.
3. Agenda: en esta fase se da la participación de actores políticos y sociales pues se trata de posicionar el problema en la agenda pública, se trata de

captar la atención y el interés para que el problema se considere prioritario en el quehacer gubernamental y sea atendido.

4. Implementación: una vez que se ha elegido un curso de acción determinado y que se ha conseguido sea de atención prioritaria para el gobierno se inicia la puesta en marcha de la acción pública.
5. Evaluación: esta fase es el cierre del ciclo de política pues examina los resultados de la política pública, permite percibir los logros alcanzados y detectar los errores de la política.

De manera más reciente Eugene Bardach (1998) ha clasificado el proceso de la política pública en ocho pasos que caracteriza como a continuación se expone:

1. Definición del problema: en esta etapa se describe la situación que se considera problemática, se establece qué y para quién es el problema. Se recaba toda la información disponible al respecto y se ubica el problema en un área de política pública.
2. Información útil: se clasifica la información que sea de utilidad, se define la extensión del problema, sus características y casos comparativos que existan.
3. Plantear alternativas: se esgrimen diversas opciones de intervención para la solución del problema, es decir se proponen los cursos de acción que podrían ser útiles para atender la problemática expuesta. Para esto es útil la identificación del sistema causal de la situación que se considera un problema público.
4. Criterios para decidir: entre todas las alternativas planteadas se realiza un examen minucioso de los obstáculos que se tendrían que superar, por ejemplo oposiciones sociales, políticas o bien restricciones económicas.
5. Proyección de resultados: se elabora el panorama del resultado que se obtendría con cada alternativa planteada, para lo anterior es útil la construcción de escenarios y la consideración de los actores que participarían.

6. Costos y beneficios: se evalúa cada alternativas por los costos que conlleva a cambio de los beneficios que se podrían obtener con cada una de ellas.
7. Decidir: con todos los elementos recabados en las etapas anteriores se elige finalmente una de las alternativas.
8. Comunicar: la política pública implica un proceso de comunicación, esto es la publicidad que se le otorga a la decisión.

El ciclo de política que abordan Lester y Steward (2001) lo segregan en seis etapas distintas las cuales proporcionan un marco de referencia útil para clasificar la cantidad de actividades que ocurren a lo largo del proceso de hechura de las políticas públicas.

1. Establecimiento de la agenda: la agenda se entiende como la lista de asuntos a los que el gobierno presta atención, por lo tanto en esta fase lo que se busca es que un asunto capte la atención pública y se considere relevante en el terreno político.
2. Formulación de la política: también llamada la adopción de la política que usualmente se considera como creación de legislación. La formulación de la política se logra como el resultado de múltiples fuerzas que afectan los productos de las políticas.
3. Implementación de la política: se puede entender como un conjunto de decisiones y acciones gubernamentales dirigidas a poner en acción un mandato previamente decidido.

Cabe hacer la precisión de que “la implementación de la política puede bien ser la parte más importante del ciclo de política, aunque frecuentemente es ignorado por aquellos que asumen simplemente que las políticas se implementan por sí solas. Claramente no lo hacen” (Lester y Steward, 2001, p. 7).

4. Evaluación de la política: hace referencia a lo que sucede como el resultado de la implementación de una política. Se trata de analizar los impactos reales de una legislación o el alcance de la política para alcanzar los resultados esperados. En un inicio la evaluación consideraba sobre todo los costos y beneficios de las políticas, de manera más reciente se ha puesto especial atención a la equidad y eficiencia de ellas.
5. Cambio de política: se puede decir que es el concepto más nuevo desarrollado en el ciclo de la política. Esta etapa absorbe varias etapas del ciclo de política como la formulación, implementación, evaluación y la terminación de la política. “Como un concepto analítico, el cambio de política se refiere al punto en el cual una política es evaluada y rediseñada para que el proceso completo de política comience de nuevo” (Lester y Steward, 2001, p. 7).

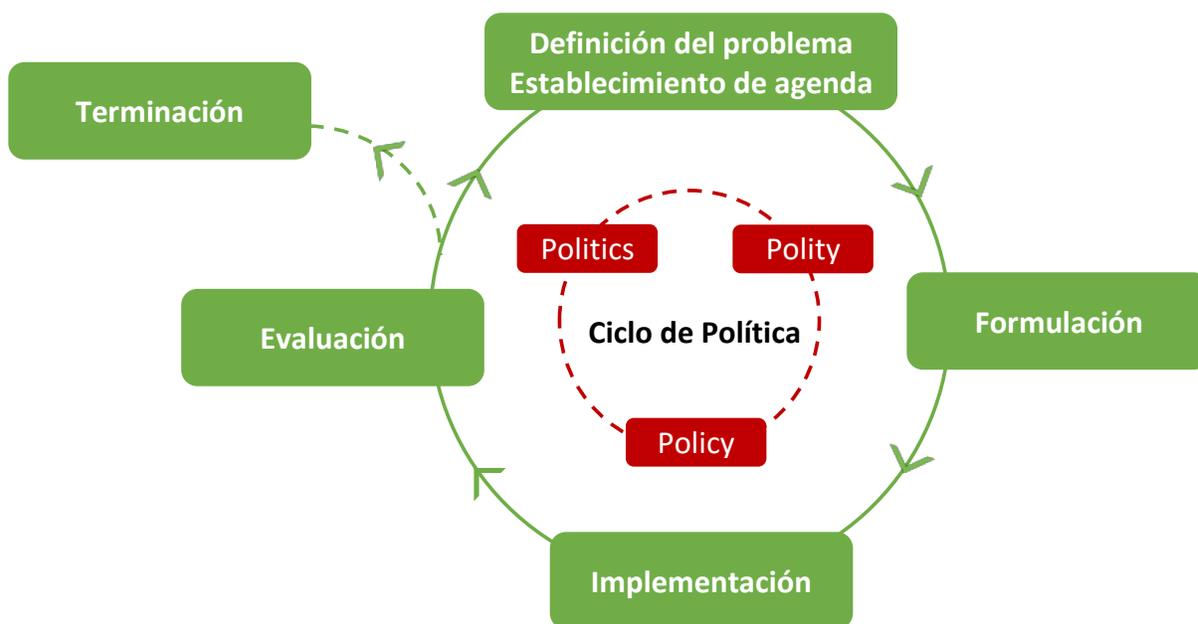
Es recomendable que se examine una política pública por el lapso de una década o más para estar en condiciones de apreciar la evolución y funcionamiento de la política a través del tiempo.

6. Terminación de la política: es el medio de dar fin a una política obsoleta o inadecuada. En esencia este es el punto final del ciclo de política y existen diversas formas de terminación como la terminación funcional de un área de política, la terminación organizacional, terminación de la política o bien la terminación del programa.

Aunque los modelos de política pública difieren en la cantidad de las etapas, de fondo todas abordan los aspectos torales que definen una decisión gubernamental cristalizada en política pública. En la figura 7 además de las etapas del ciclo de política, consistentes en la definición del problema y su inclusión en la agenda pública, formulación, implementación y evaluación, considerando incluso una etapa de terminación; lo más relevante es que se muestran las dimensiones de la palabra política que intervienen y tienen un impacto directo en el proceso, es decir las

dimensiones de *politics*, *polity* y *policy*, que se unen en el núcleo de la política pública.

**Figura 7. Etapas del ciclo de política y sus dimensiones**



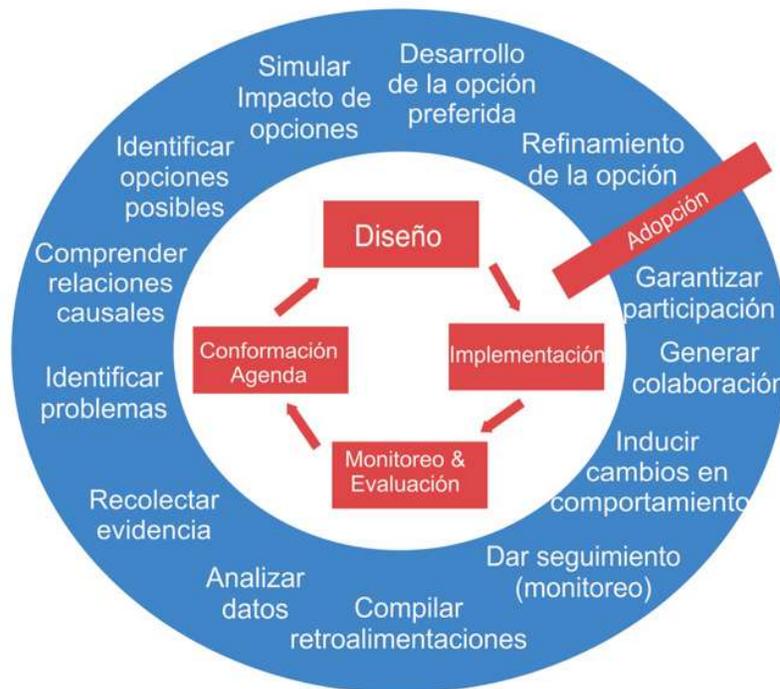
Fuente: Elaboración propia con base en PLAT.F.O.R.M. (2017).

Existen algunas críticas a la idea de concebir el proceso de política como un ciclo pues se considera un esquema algo rígido para un proceso que tiene mucho de creatividad, se ha dicho que el desarrollo de una política pública debe ser más flexible y permitir ir de una fase a otra o incluso repetir. La propuesta de Eugene Bardach (1998) toma en cuenta este aspecto y recomienda regresar y repetir los pasos cuantas veces sea necesario para tomar la decisión más correcta posible.

Aún valorando estas opiniones se debe reconocer que todos los estudios sobre el ciclo de política representan un esfuerzo por organizar y proponer un marco de acción útil para la creación de las políticas, es decir, de todos ellos se extraen elementos importantes para entender y contextualizar la hechura de las políticas públicas. Como lo señala Peter deLeon (1997):

Para desechar el esquema por etapas necesitamos estar seguros de que en realidad merece un lugar en el basurero de los paradigmas abandonados, tener un enfoque mejor y más sólido en el cual confiar y saber que incluso en nuestra búsqueda de lo teórico, no le demos mucha utilidad a la práctica (p. 15).

**Figura 8. Ciclo de Política Pública**



Fuente: Cruz-Rubio (2014).

Aún no se han logrado colmar los requisitos propuestos por Peter deLeon para considerar que el proceso de las políticas ya no es de utilidad para el análisis de las políticas públicas, y sigue representando una propuesta válida para el estudio del proceso de toma de decisiones. A lo que se ha llegado es cada vez a esquemas más complejos de la vida de las políticas públicas que además son circulares, es decir, no se contempla como un proceso con principio ni fin delimitado sino que es un proceso que se retroalimenta y se ajusta en un proceso permanente.

Una construcción bastante completa se puede apreciar en la figura 8 que consiste en un esquema creado por Cruz-Rubio (2014) basado en un esquema creado con anterioridad por Osimo (2011). En él se muestra el ciclo de política simplificado en cuatro etapas: conformación de la agenda, diseño, implementación, monitoreo y evaluación; de igual forma se señalan una serie de elementos que están involucrados y que impactan el ciclo de política pública.

### **3.4 La implementación de política pública como un proceso complejo**

La implementación es la continuación de la formulación de política pública y se refiere a poner en práctica la decisión adoptada. En esta fase se da la interacción entre todos los factores, la adaptación de la política diseñada y su puesta en práctica.

La implementación implica la actividad de transformar la decisión en acciones, Pressman y Wildawsky (1973) definen a la política pública como una cadena causal entre las condiciones iniciales y las consecuencias futuras, precisamente el proceso de implementación constituye el nexo entre las condiciones iniciales y las consecuencias futuras.

Los estudios sobre la fase de implementación de la política pública no surgieron al mismo tiempo que el desarrollo teórico sobre el diseño y formulación de la política pública, lo anterior debido a que por mucho tiempo la implementación no era considerada como un proceso complejo y problemático.

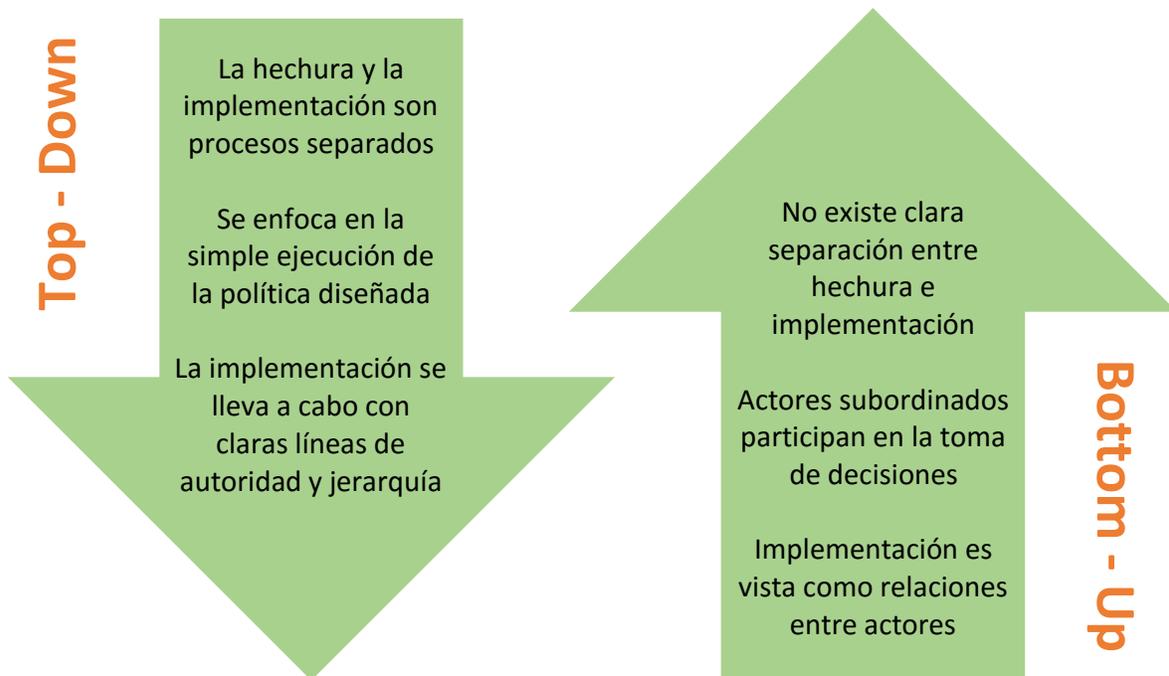
La visión clásica de la administración pública consideraba al aparato burocrático como una organización racional encargada de ejecutar, casi de manera automática, lo ordenado por la entidad política. Esto implica que existía una conceptualización de la esfera política y la esfera administrativa como campos distintos, claramente delimitados que únicamente se encontraban unidos por una relación jerárquica.

Con investigaciones posteriores que pusieron de relieve las disfunciones existentes en el aparato burocrático de la administración vigente se llegó a la idea de que la

implementación de la política pública es un proceso muy complejo donde interviene un gran número de actores, cada uno con sus actitudes e intereses propios, además se presentan un gran número de puntos de decisión que requieren de discusión y acuerdo. La etapa de implementación se considera ahora como la fase del ciclo de la políticas públicas donde acaba la política y empieza la administración (Harguindéguy, 2015, p. 81).

Los estudios sobre la implementación representan el reto de obtener información empírica sobre la puesta en marcha de políticas públicas y de sus programas gubernamentales para estar en condiciones de producir información útil para emitir recomendaciones para mejorar esta fase. Al respecto, Jean-Baptiste Harguindéguy (2015) expresa que “los análisis sobre implementación se basan principalmente en tres vertientes de la literatura politológica que son: la teoría de las organizaciones, las teorías de la democracia y los estudios de la administración pública” (p. 82).

**Figura 9. Enfoques *top-down* y *bottom-up***



Fuente: Elaboración propia con base en Harguindéguy (2015).

Dentro de la teoría de la política pública se han formulado dos modelos útiles para explicar el proceso de implementación, el modelo conocido como arriba-abajo o *top-down* y el modelo de abajo-arriba o *bottom-up*.

Ambos enfoques brindan beneficios dependiendo de la materia de la política pública que se desee implementar, pero también conllevan ciertas dificultades. Existen diversas visiones y estudios que han profundizado tanto en el modelo descendente como en el modelo ascendente.

#### *3.4.1 Enfoque descendente*

El modelo arriba-abajo, también conocido como enfoque descendente, es la visión más tradicional y se refiere a que una vez adoptada la decisión, ésta sea ejecutada por las unidades administrativas correspondientes. Esta visión se relaciona con la dicotomía clásica entre política y administración donde la esfera política decide y la esfera administrativa únicamente ejecuta las decisiones adoptadas. También este modelo se relaciona estrechamente con el modelo de racionalidad absoluta donde se considera que el éxito de las políticas depende en gran manera de la calidad de la decisión.

Otro pilar en el que está fundado el enfoque descendente es la jerarquía y autoridad que se ejerce dentro de la administración. Si una política pública presenta fallas en la fase de implementación se atribuyen directamente a debilidades en la cadena de mando burocrática y a errores en la transmisión de autoridad entre los actores.

El estudio realizado por Pressman y Wildawsky (1973) fue pionero en tratar de analizar los factores que intervienen en la implementación de un programa gubernamental e identificaron problemas en la coordinación de los actores involucrados en la puesta en marcha del programa. Estos hallazgos mostraron la dificultad de generar efectos controlados en relación a una decisión o intervención particular.

De la investigación publicada por Pressman y Wildawsky, Harguindéguy (2015) recupera cuatro puntos que se deben tomar en cuenta en la fase de implementación y que consisten en: reducir el número de decisiones críticas que pueden cambiar el curso de un programa gubernamental, reducir el número y variedad de participantes, tener en cuenta las preferencias de cada participante y considerar la intensidad de las preferencias de esos participantes.

Los dos últimos aspectos son fundamentales debido a que actores dentro del proceso de implementación que se encuentren poco motivados pueden retrasar y obstaculizar un proceso de implementación de política pública.

Van Meter y Van Horn (1975) hacen alusión a la necesidad de contar con un sistema de implementación integrado, con esto se refieren a la existencia necesaria de dos condiciones, en primer lugar un alto nivel de consenso entre los participantes en el proceso de implementación y la presencia de pocos cambios que se deban realizar respecto a los objetivos de política.

Para que dichas condiciones se actualicen se deben tomar en cuenta seis dimensiones condensadas por Harguindéguy (2015) que son: “objetivos precisos y concretos, recursos e incentivos disponibles, relaciones intergubernamentales fluidas, órganos de implementación con control sobre la política, contexto político, social y económico propicio y finalmente, optimizar el uso de recursos por parte de los implementadores” (p. 85).

Eugene Bardach (1977) también ha abordado el tema de la implementación, sobre todo en su obra *The implementation game. What happens after a bill becomes law?*, al respecto en el libro de Análisis de Políticas Públicas, Jean Baptiste Harguindéguy (2015) recupera tres puntos centrales propuestos por Bardach que se deben analizar en el proceso de implementación de una política pública: “la desviación de recursos, la modificación de objetivos y malgastar energías” (pp. 86-87).

Un modelo bastante completo en relación al proceso de implementación de política pública es el propuesto por Mazmanian y Sabatier (1981) donde hacen una

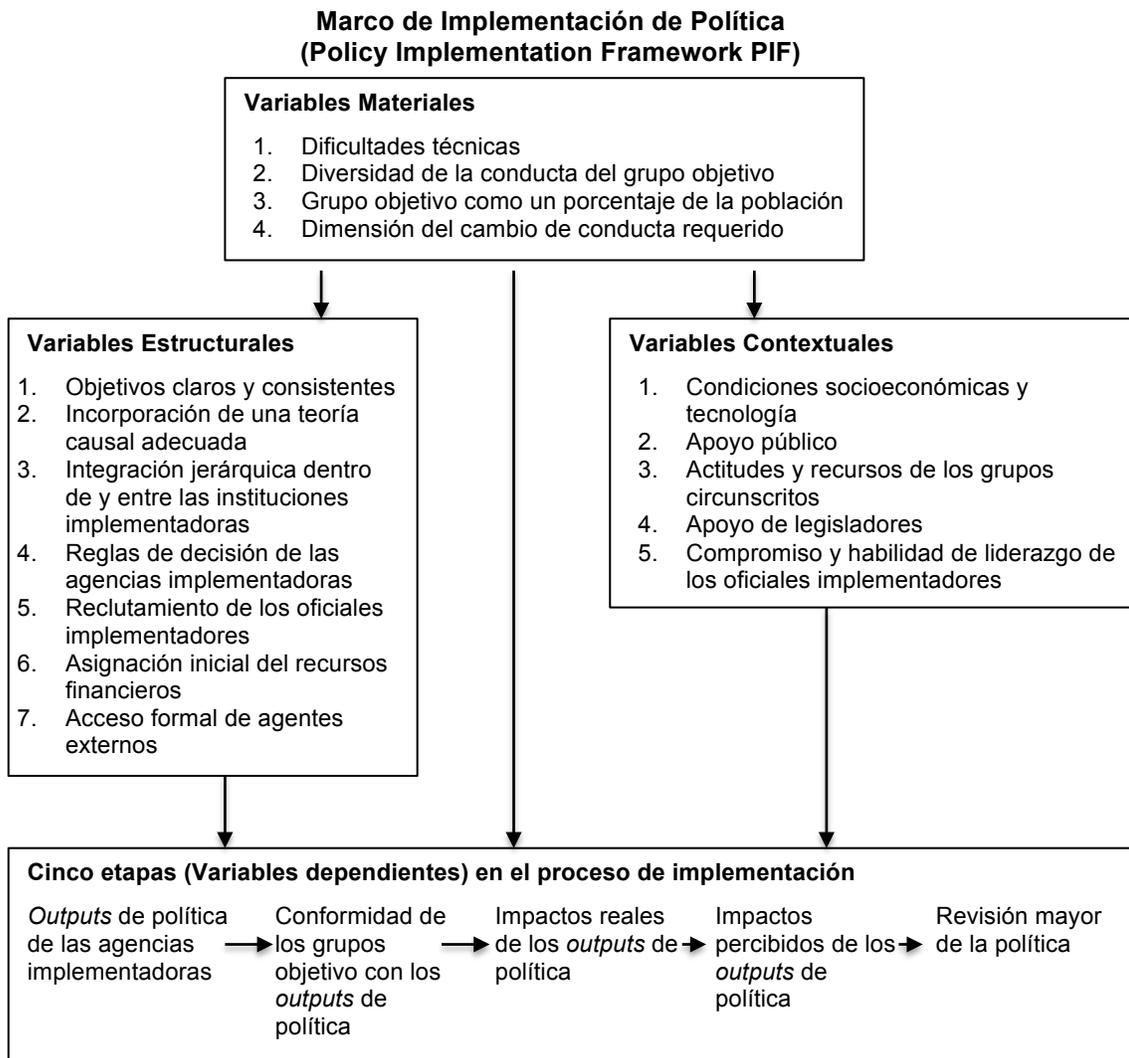
identificación sobre variables independientes y dependientes de la fase de implementación.

En el marco de trabajo sobre implementación, las variables independientes son agrupadas en tres rubros: las variables materiales, las variables estructurales y las variables contextuales.

En el grupo de las variables estructurales se encuentra la disponibilidad de tecnología necesaria, la diversidad del comportamiento de la población objetivo, el peso de la población objetivo en relación a la población global y el cambio de comportamiento necesario. Las variables institucionales se refieren a la claridad y coherencia de objetivos, presencia de una teoría causal, financiación, normas de jerarquía en las instituciones participantes, reglas para la toma de decisiones, reclutamiento de agentes públicos del programa, regulación de acceso de actores externos al proceso de implementación. Las variables no-institucionales consisten en las condiciones sociales del entorno, interés de los ciudadanos, actitud de grupos organizados, compromiso de agentes públicos externos y por último, el compromiso de los agentes involucrados en la implementación.

Del modelo construido por Mazmanian y Sabatier se desprende también la variable dependiente de política pública que los autores analizan en dos categorías. La primera se refiere a los resultados concretos o a los efectos objetivos de la política que se integran por decisiones de agencias encargadas de la implementación, por la aceptación de esas medidas por parte de los grupos-objetivo y por los efectos globales de la política. La segunda categoría se refiere a los resultados percibidos que también se pueden conceptualizar como consecuencias subjetivas de la política y que se encuentran integradas por la concordancia de resultados con los valores de las élites políticas así como por la magnitud de retroalimentación.

**Figura 10. Modelo de Implementación de Mazmanian y Sabatier**



Fuente: Elaboración propia con base en Elson (2006).

En este esfuerzo por analizar la dimensión práctica de las políticas públicas y en el afán de esgrimir recomendaciones puntuales para conseguir una mejor implementación de políticas y programas dentro de la administración pública, Jean-Baptiste Harguindéguy (2015) recupera diez consejos propuestos por Brian Hogwood y Lewis Gunn para los decisores de política pública que consisten en:

1. Evitar que circunstancias externas restrinjan demasiado el proceso de implementación;
2. Prever tiempo y recursos para el programa;
3. Facilitar la combinación de recursos;
4. Validar la teoría causal empleada;
5. Identificar sesgos entre causas y resultados esperados;
6. Observar relaciones entre las organizaciones involucradas;
7. Verificar que los agentes participantes han entendido y aceptado el objeto de la política implementada;
8. Determinar la función de cada agente;
9. Cuidar la comunicación y coordinación entre agentes; y finalmente,
10. Asegurarse de que exista obediencia jerárquica en todos los escalones subalternos (p. 91).

Los modelos de implementación expuestos corresponden en cierta forma al enfoque de implementación descendente, pues se basan en una estructura jerárquica dentro de la administración pública y a la ejecución de decisiones de política que han sido establecidas por un agente externo a todas las instituciones encargadas de la realización práctica de la política pública. Ahora se procederá al análisis del enfoque ascendente.

### *3.4.2 Enfoque ascendente*

La implementación desde el modelo abajo-arriba, también conocido como enfoque ascendente, surgió como alternativa al enfoque anterior, en este se le da importancia a la burocracia pues no sólo es ejecutora de una decisión sino que también modifica e influye directamente en el éxito o fracaso de la política pública.

Las decisiones adoptadas en la esfera política no pueden contemplar todas las situaciones que en la práctica aparecen por lo que en el día a día los implementadores de política tienen que modificar o completar el contenido de las decisiones iniciales.

El enfoque ascendente se centra en el intercambio de opiniones y percepciones entre los actores involucrados en la implementación de la política pública o de un programa gubernamental determinado. Se toma en cuenta no sólo al burócrata de escritorio sino a los burócratas de campo, con este concepto se hace referencia a los individuos que participan en la implementación y que tienen contacto directo con el público tales como los trabajadores sociales, policías, profesores, doctores, etc., según sea la materia de la política pública.

El modelo de implementación abajo-arriba también considera el factor de que los agentes dentro de una organización no actúan sólo en atención a una obediencia jerárquica sino a un proceso de negociación.

La adecuación entre las decisiones de los políticos y las acciones de los agentes administrativos encargados de aplicar un programa no debe nada al azar. Todo este proceso es dinámico y político. Todo depende de las relaciones de poder recíprocas entre estos dos mundos ya que cada uno de ellos tiene sus propios valores y preferencias (Harguindéguy, 2015, p. 93).

Dentro del enfoque ascendente también se ha desarrollado la teoría de las redes de actores, esta teoría se centra en la identificación de actores clave así como en la profundización de lo que los agentes administrativos considera importante y lo que no. La diferencia entre los objetivos que persigue cada agente produce ciertas alianzas temporales entre actores cuando coinciden en intereses y lleva a su distanciamiento progresivo según esos intereses comunes desaparecen.

Dentro de esta teoría se habla de un esquema de implementación que está basado en la noción de redes, cabe aclarar que según Harguindéguy (2015) “el concepto de estructura de implementación no es una teoría en sí, sino una simple herramienta de análisis que permite estudiar con profundidad las relaciones interpersonales e interinstitucionales que se generan dentro de la puesta en marcha de un programa gubernamental” (p. 94).

Una vertiente bastante reciente dentro de los estudios de implementación abajo-arriba se basa en la incorporación de la ciudadanía en los procesos de implementación de políticas públicas. El carácter público de las políticas torna necesario incorporar conceptos como el debate público y la democracia participativa que provea de eficacia y de legitimidad al proceso de implementación.

Dicha tendencia ha ganado fuerza en el campo de las políticas públicas, se ha observado que los sistemas representativos no promueven el consenso de la población en general y se ha optado por realizar diversos mecanismos de consulta como consultas populares para incorporar la visión y opinión de la ciudadanía en el ciclo de política pública.

Según Canto (2001) un estudio particular cuya aportación ha sido muy importante para superar la separación entre enfoque descendente y enfoque ascendente es el realizado por Rein y Rabinovitz en 1978. De acuerdo a su visión, el proceso de implementación puede ser entendido “como 1) una declaración de las preferencias del gobierno 2) mediada por varios actores que 3) generan un proceso caracterizado por relaciones de poder y negociaciones recíprocas” (p. 22).

Tomando en cuenta lo anterior, los mismos autores establecen que durante el proceso de implementación se deben tener presentes tres imperativos conflictivos entre sí: el imperativo legal, el imperativo racional burocrático y el imperativo consensual.

El imperativo legal se refiere a que cada uno de los participantes en el proceso de implementación debe tomar en cuenta el resultado del proceso legislativo y asumir que un imperativo será obedecer la ley tal cual se ha formulado.

El imperativo racional burocrático hace referencia a que la ley sólo será cumplida si no es contraria a lo que los agentes consideran razonable o justo. En este imperativo influye la idea que los sujetos tengan de lo que es una política correcta y de lo que es administrativamente factible. La relevancia de este imperativo es que los factores que

aquí intervienen pueden facilitar o al contrario, provocar que la legislación sea imposible de operar.

Por su parte, el imperativo consensual requiere que la implementación de la política se encuentre sometida a las preferencias de los grupos de interés que se encuentren afectados por la legislación. Cuando el imperativo consensual es dominante “un cambio en las relaciones de poder entre los diversos grupos de interés externos produce el desplazamiento correspondiente en el proceso de implementación” (Canto, 2001, p. 23).

La implementación se convierte así en un proceso donde se trata de resolver la tensión o conflicto entre los distintos imperativos. Esta propuesta soluciona en cierta manera la dicotomía de enfoques sobre implementación ya que el imperativo legal brinda la certeza del enfoque top-down; el imperativo racional burocrático se centra en el proceso organizacional satisfaciendo la visión de la implementación desde la teoría de la organización; y, finalmente el imperativo consensual por su lado aborda los elementos que se tratan en el enfoque bottom-up.

### *3.4.3 Instrumentos y condiciones para la implementación de política pública*

La política pública hace la transición de la teoría a la acción en la fase de implementación gracias a diversos instrumentos creados para ello. Los instrumentos se refieren a las herramientas que han sido concebidas en el diseño de política para transformar sus objetivos en realidad.

Dentro de la literatura se puede encontrar que se hace una distinción de los tipos de instrumentos de política pública los cuales se clasifican tres grandes grupos: reglas, procesos y herramientas (Stone, 2011). También es posible considerar como instrumentos de política pública acciones como desregular, legalizar, privatizar y crear mercados, el establecimiento de incentivos económicos como impuestos, subsidios o estímulos fiscales, establecimiento de regulación directa, el suministro de

servicios directa o indirectamente tales como salud, cultura, educación, entre otros y por último, seguros contra situaciones adversas, por ejemplo, sistemas de seguridad sociales o fondos para desastres.

Para el correcto funcionamiento de las organizaciones es indispensable contar con recursos materiales, recursos financieros y recursos humanos. Considerando lo anterior, cuando se está planeando la puesta en marcha de una política pública que deben ejecutar entes administrativos es preciso considerar que existan suficientes recursos financieros para la implementación, que los recursos materiales estén disponibles con oportunidad y por último, pero no menos importante, que se cuente con recursos humanos suficientes y capacitados para realizar la labor específica que se requiere en la fase de implementación.

Con el fin de implementar una política pública determinada es posible hacer uso de instrumentos económicos o fiscales, también resultan útiles la inversión pública, el establecimiento de regulación, la formulación de programas y proyectos estratégicos tomando en cuenta la planificación espacial, otro aspecto a tomar en cuenta es la formación de capital humano que cuente con la capacitación y herramientas necesarias para llevar a cabo el proceso de implementación.

Cuando se habla de instrumentos de acción de políticas públicas la teoría nos señala algunos elementos necesarios cuyo papel es fundamental en el proceso de implementación, entre estos instrumentos se hallan las normas jurídicas que se refieren al conjunto de normas donde se contienen las políticas y que establecen los procedimientos de implementación; los servicios de personal que consisten en los recursos humanos con los que cuenta la organización; los recursos materiales donde se considera la infraestructura y el presupuesto otorgado a una política particular y un elemento clave que es la persuasión.

El elemento persuasorio (Velasco, 2007) tiene que ver con el convencimiento y la motivación que encuentran los agentes para tener una determinada conducta o bien, para modificar un comportamiento. Para que una política genere ese efecto de

persuasión se requiere que exista un interés común o que se persiga un objetivo considerado como valioso dentro de la organización.

María Velasco González (2011) en una publicación sobre la política turística identifica y analiza algunos instrumentos de política para la fase de implementación los cuales agrupa en seis categorías diferenciadas: instrumentos organizativos, instrumentos programáticos, instrumentos normativos o de ordenación del sector, instrumentos financieros, instrumentos de investigación y prospectiva e instrumentos de comunicación.

Dentro de los instrumentos organizativos se engloban las estructuras político administrativas que se refieren a las organizaciones públicas que tienen competencia en una materia en específico, también se encuentran las estructuras ejecutivas que dependen orgánica, funcional o financieramente de las organizaciones antes mencionadas y las estructuras de cooperación público-privada que son independientes pero asumen responsabilidades semejantes a las de los decisores públicos.

En la categoría de instrumentos programáticos se comprenden los planes y programas a través de los cuales se pone en marcha una política pública. María Velasco (2011) caracteriza al plan como un “conjunto ordenado de acciones y programas que contiene el proyecto político que, para un sector y un espacio, tiene un gobierno determinado” (p. 962). El plan constituye un compromiso o pacto de acción y debe expresar puntualmente los objetivos, los instrumentos para alcanzarlos y los medios que se van a requerir para su cumplimiento. Dentro de los planes y programas se contiene la argumentación básica de las decisiones públicas, así como la filosofía de acción y valores que guían las acciones a implementar.

Los instrumentos normativos o de ordenación se refiere a preceptos legales que tengan carácter vinculante y aplicación directa, en esta dimensión normativa se encuentran instrumentos tales como leyes, reglamentos y también estándares, siempre y cuando sean de cumplimiento obligatorio.

Dentro del rubro de instrumentos financieros se encuentran las medidas encaminadas al apoyo y fomento de ciertas actividades. “Los instrumentos financieros son diferentes tipos de estímulos económicos cuyo objeto es apoyar con recursos directos a la iniciativa privada o al tercer sector” (Velasco, 2011, p. 964), dichos instrumentos pueden materializarse en créditos, ayudas económicas reembolsables y la aplicación de subvenciones o subsidios.

Los instrumentos de investigación y prospectiva a los que también se les puede dar el nombre de instrumentos de mejora del conocimiento, la investigación e innovación se han convertido en pilares para el desarrollo de cualquier sector, por esto, resulta importante que se apoye la realización de estas actividades y que se promueva la distribución de información a todos los agentes involucrados. Los instrumentos de mejora y difusión de conocimientos se identifican cuando los planes y programas están encaminados a la creación de sistemas de información útil para la toma de decisiones y a la difusión de información sobre una política pública concreta.

La última categoría abordada por Velasco (2011) es la referente a los instrumentos de comunicación, su función consiste en concientizar sobre una problemática en particular, así como en el fortalecimiento de valores comunes.

Como ya se ha mencionado, el resultado obtenido de las políticas públicas no sólo depende de su definición o diseño sino que depende en gran medida de la capacidad de la organización para convertir esos nuevos procesos u objetivos en valores organizacionales, es decir, en elementos incrustados en su *ethos* institucional.

En este sentido, Joan Subirats (1995) expresa que “los factores institucionales y culturales ejercen una importante influencia en la selección de los instrumentos de política, en la manera como éstos son utilizados y en su desempeño” (p. 6). Esta afirmación pone de relieve la influencia que ejerce la cultura organizacional para la determinación de instrumentos y también para lograr una implementación adecuada. Subirats considera, siguiendo esta lógica, que la evaluación es también un instrumento de política.

En el estudio realizado por Arredondo, De la Garza y Vázquez (2014) se identifican un grupo de factores que se relacionan de manera directa con la transparencia de las organizaciones, el primero de ellos se refiere al diálogo tanto externo como interno de la organización, el segundo factor es la rendición de cuentas, la normatividad constituye el tercer factor y se refiere a los incentivos o sanciones que se establecen, el cuarto factor es la equidad existente entre todos los actores, el quinto factor consiste en la conducta de gerentes y funcionarios encargados de las organizaciones, el sexto factor es la confidencialidad o protección a los derechos de privacidad, el séptimo factor considerado es la integridad organizacional y finalmente, el octavo factor consiste en la responsabilidad de la empresa.

Los factores identificados en el estudio y asociados particularmente al tema de la transparencia constituyen puntos que se deben tomar en cuenta en el proceso de implementación, si alguna de las variables mencionadas es débil, la implementación de una política nueva dentro de la organización corre el riesgo de no ser exitosa.

Arredondo, De la Garza y Vázquez (2015) profundizan en un estudio posterior en algunas variables relacionadas a la vida organizacional o *ethos* organizacional que facilitan la transparencia, los factores identificados en su estudio sobre un modelo estructural de transparencia en la organizaciones son el diálogo, la normatividad, equidad, no corrupción interna, confidencialidad, integridad y lealtad.

Lo anterior resulta relevante en el tema de implementación porque aunque no se tratan de estudios enfocados al análisis de dicha fase del proceso de política pública, sí proponen una serie de variables que impactan directamente el proceso de implantar nuevos procedimientos o valores al interior de una organización.

Trasladando estas ideas al tema de la implementación de política pública, se tiene que el *ethos* o cultura organizacional es un factor determinante para lograr el éxito de la implementación de una política determinada, por tanto, los instrumentos para llevarla a cabo habrán de centrarse en fortalecer el diálogo, la normatividad, la

equidad, la no corrupción interna, la confidencialidad, la integridad y la lealtad de los actores con la organización y viceversa.

### **3.5 La evaluación enfocada a la implementación de las políticas públicas**

La evaluación de las políticas públicas ha sido uno de los tópicos más desatendidos en el desarrollo teórico de la política pública. Aunque en algunos países la preocupación por evaluar surgió aproximadamente en la mitad del siglo pasado, en nuestro país es un tema mucho más actual.

La evaluación se lleva a cabo con dos propósitos principales: para aprender de la experiencia, extrayendo lecciones que puedan aplicarse con el fin de mejorar el diseño y la implementación de políticas públicas (y/o programas y/o proyectos), y para la rendición de cuentas al público y/o a quienes han aportado los recursos utilizados, y en algunos casos al Parlamento (Feinstein, 2007, p. 19).

La preocupación en México por conocer los resultados de la gestión gubernamental y por mejorar la eficiencia y eficacia de sus acciones ha cobrado particular importancia a lo largo de la última década. La existencia de problemas sociales complejos que no se han visto disminuidos y las crisis económicas recurrentes han hecho necesario el replanteamiento de la labor del gobierno.

En este sentido, la gestión interorganizacional y de la transversalidad se han presentado como respuestas a la fragmentación que ha existido en acciones y funciones del gobierno. La gestión interorganizacional supone comunicación y coordinación entre las distintas dependencias de la administración pública, por su parte, la transversalidad se refiere a la existencia de valores públicos universales que son la guía para todas las unidades del gobierno en sus actividades y que permiten la atención desde todos los frentes a problemas público complejos. Al respecto se puede decir que la “gerencia interorganizacional implica el paso de la gerencia basada en acciones de individualidades organizacionales a la gerencia basada en la

ejecución de programas por medio de redes interorganizacionales” (Aranguren, 2009, p. 7).

Otras medidas que se han tomado en nuestro país en el tema de la evaluación son la implantación de un Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) y el Presupuesto basado en Resultados (PbR). El SED busca la vinculación entre planeación, programación, presupuestación, ejercicio, seguimiento, evaluación y rendición de cuentas del quehacer gubernamental, y el PbR se propone vincular los insumos y los productos a la obtención de resultados con impacto económico y social.

Todas estas modificaciones están encaminadas a lograr una Gestión para Resultados (GpR) como la estrategia que utiliza la información acerca del desempeño gubernamental para mejorar la toma de decisiones y se desprenden de lo que se conoce como Nueva Gestión Pública.

La información que se requiere para orientar la labor gubernamental y para la toma de decisiones se obtiene de procesos de evaluación y monitoreo. La legislación plantea que es necesaria la construcción de indicadores para la obtención de información y que se debe seguir la metodología del Marco Lógico.

Las transformaciones en materia de evaluación se han realizado fundamentalmente en el ámbito federal, sin embargo, para que exista un sistema de evaluación y monitoreo completo a nivel nacional se requiere que las entidades federativas y los municipios institucionalicen y adapten su normatividad local para implementar efectivamente una política de evaluación del desempeño.

Para determinar los factores que limitan la plena integración de una política federal de evaluación, se distinguen tres niveles de evaluación, el nivel de las políticas, de los programas y organizaciones y, finalmente, de los funcionarios públicos. Es importante para la obtención de información útil que la evaluación no se realice sólo en un momento pues determinar los resultados o impactos de un programa fuera de una secuencia temporal amplia impide analizar otros factores que tienen impacto en

el cambio social que se ha experimentado. Un esfuerzo en materia social fue la creación del CONEVAL en 2005 para que estableciera criterios para el diseño, promoción, aplicación y difusión de evaluación.

Además de la Nueva Gestión Pública (NGP), el enfoque de Gobernanza y de Nueva Gobernanza (NG) ha abonado al desarrollo de la evaluación en nuestro país pues propone una coordinación entre Estado y sociedad civil así como en la necesidad de eficacia social de las actividades gubernamentales para la solución de problemas sociales.

### *3.5.1 Enfoques de evaluación de políticas públicas*

Según Merino (2010) “la evaluación al tratarse esencialmente de una labor de investigación, se ha impregnado de diversos enfoques o paradigmas. Por ello una primera clasificación de los enfoques de evaluación puede ser la evaluación experimental, la pragmática, la económica y la naturalista” (p. 61).

La evaluación experimental consiste básicamente en aplicar métodos utilizados en las ciencias exactas a las intervenciones públicas. Se realizan estrategias experimentales donde se compara un grupo al que se le ha aplicado la intervención con otro grupo de control al que no se le aplicó. La evaluación pragmática hace uso principalmente de técnicas cuasi-experimentales haciendo hincapié en la utilidad de la evaluación que debe ser adaptada a los objetivos y a las prácticas de los principales decisores. Se analiza la factibilidad política, la oportunidad y el coste. Por su parte, la evaluación económica se basa principalmente en la idea de la racionalidad económica, se utilizan herramientas como el análisis coste-beneficio y evaluaciones coste-eficacia. Por último, la evaluación naturalista sostiene que la evaluación se construye socialmente y se transforma por la acción de los individuos.

Así, es imposible que la evaluación provea respuestas exactas y objetivas, todo lo que puede hacer es facilitar el consenso entre partes implicadas.

Aunque parecería lógico tener que evaluar una política pública después de su implementación, la realidad es que la evaluación no es una práctica tan extendida en los gobiernos como se desearía. La información relativa al impacto que tienen las políticas públicas cierra el ciclo de las políticas y provee la oportunidad de retroalimentar el proceso, de corregir el diseño y conseguir resultados más favorables.

Con todo lo complejo que puede ser la evaluación de una política pública, Joan Subirats (1992) desde una perspectiva distinta establece una clasificación de tres enfoques de evaluación:

- a) Determinación de necesidades: la preocupación esencial es el descubrimiento de las debilidades o espacios problemáticos del planteamiento del programa. Este tipo de evaluación se recomienda para programas de complejidad organizativa, con variedad de metas y diversidad de equipos.

Frecuentemente este tipo de evaluación conlleva un replanteamiento global o parcial de los objetivos del programa.

- b) Evaluación normativa o correctora: se refiere a lo que se podría llamar estudios de implementación pues se pretende analizar sobre todo el funcionamiento real del programa y de todas las labores conectadas con el mismo. Tiene como objetivo comprobar si el programa se desarrolla sin dificultades, identificando puntos críticos y favoreciendo una vía de mejora.
- c) Evaluación de balance o conclusiva: el fin de esta evaluación es recopilar información sobre los resultados finales del programa y facilitar un juicio de valor global sobre el mismo. Se debe tomar como referencia el contraste entre los resultados obtenidos y los objetivos de partida del mismo.

Como estos tipos cada vez se desarrollan nuevos métodos para la evaluación de políticas públicas pues por mucho tiempo fue un área poco explorada por la academia y siendo la etapa final del ciclo de política su importancia es mayúscula. La evaluación se debe considerar como una experiencia de aprendizaje que proporciona información útil para el rediseño y reformulación de las políticas públicas.

La capacidad de aprender de experiencias pasadas constituye la piedra angular para la elaboración de políticas públicas cada vez más eficientes y de la mejor atención a los problemas públicos complejos que aquejan a las sociedades. El problema ha sido que si desde el diseño de las políticas no se define claramente la ruta a seguir con metas, objetivos y actividades a corto, mediano y largo plazo, la tarea de llevar a cabo una evaluación se torna prácticamente imposible de realizar.

### *3.5.2 Herramientas para el diseño de evaluaciones de las políticas públicas*

Cuando se habla de diseño de políticas públicas se hace referencia a la elección de la estrategia que se considera más adecuada para la atención de un problema definido como público. Jean-Baptiste Harguindéguy (2015) señala:

La fase de la toma de decisión es esencial en materia de políticas públicas. Se produce cuando un asunto ha sido convertido en problema y este problema ha entrado en la agenda política. Se trata entonces de decidir qué soluciones le va a aportar el gobierno. A priori, se trata de una simple formalidad: sólo hace falta calcular qué aspectos positivos y negativos acarrea cada posible solución, y elegir la mejor (o, en su caso, la menos perjudicial). Sin embargo, esta fase del ciclo de las políticas públicas es mucho más compleja de lo que parece a primera vista (p. 63).

En ese sentido “el diseño de las políticas públicas que efectivamente contribuyen al bienestar de las personas, está fundamentado en diagnósticos acertados y contenidos creíbles” (Ortegón, 2008, p. 38). Esto requiere de una delimitación precisa de la situación que se considera problemática, los fines, propósitos y alcances de la

política sin dejar de lado el análisis de los instrumentos, actores, restricciones financieras, metas y el cronograma a seguir.

La capacidad de diseño de la política pública y la subsiguiente implementación exitosa va a depender de la capacidad social de definición de la agenda política. Este es un concepto clave, toda vez que se identifiquen cuáles son los problemas centrales a los que el Estado debe dar respuesta, desde la perspectiva de cada ciudadano, así como desde la perspectiva estructural (Lapiente, 2010, p. 18).

Edgar Ortigón (2008) señala que el diseño de la política pública se fundamenta en un análisis profundo sobre la elección pública (*public choice*). Además se puede decir que el enfoque para el diseño de la política pública descansa en la relación causa-efecto.

Lo anterior significa que en el diseño de una política pública lo que se busca es que existan vínculos lo más estrechos posibles entre los objetivos y los elementos que se proponen para alcanzarlos, si se logra esto, mejor será el diseño de la política o programa.

La visión de causa-efecto hace posible ordenar y articular las piezas dándoles precisión y coherencia a la política pública alrededor de cuatro elementos primordiales:

- a) las autoridades, partidos o poderes del Estado que actúan como agentes principales,
- b) los fines u objetivos que persigue la política pública,
- c) las acciones específicas que de manera deliberada ejecuta el gobierno, y
- d) los instrumentos o herramientas que manipula el Estado para alcanzar los objetivos estipulados en la política (Ortigón, 2008, pp. 43-44).

Por mucho tiempo se consideró que la evaluación de políticas públicas era una actividad que se llevaba a cabo al final del ciclo de las mismas, con el objetivo de conocer los resultados de la intervención pública en cuestión. Sin embargo poco a poco esa idea cambió considerando ahora la evaluación como una actividad que se

puede y se debe realizar en cada uno de los momentos de la evolución de las políticas públicas.

Generalmente se identificaban tres grandes momentos en la vida de una política pública que eran el diseño, la implementación y la evaluación. Ahora la evaluación se entiende como una etapa constante a lo largo de todo el proceso, lo que permite que se realicen ajustes a las acciones de gobierno y se logre el mejor resultado posible.

Así, “la evaluación en función de las fases o contenidos puede ser evaluación de necesidades, de diseño de la política, de cobertura, de evaluabilidad, de implementación, de resultados, de impacto y evaluación económica” (Merino, 2010, p. 83).

La literatura acerca de la evaluación de política pública es cada vez más abundante, no obstante al acotar el tema a la implementación de la política pública las referencias se vuelven escasas. La evaluación no es una tarea fácil y cuando se refiere a la implementación de la política pública provoca muchas más dudas. Merino (2010) señala que “en el mundo académico hablar de evaluación es hablar básicamente de su diseño metodológico” (p. 77).

En este sentido es posible considerar “un modelo integral de evaluación del diseño de políticas públicas integrado por una combinación del enfoque de Marco Lógico y la Teoría del cambio” (Bueno y Osuna, 2013, p. 1). La utilización de estas visiones harán posible una mejor comprensión del proceso de implementación de una política pública y la identificación de elementos o factores dentro de la implementación que permitan, de manera más adecuada, la puesta en marcha de políticas diseñadas.

#### *a) Enfoque de Marco Lógico*

Respecto al enfoque en comento, Ortegón, Pacheco y Prieto (2005) establecen:

El Marco Lógico es una herramienta para facilitar el proceso de conceptualización, diseño, ejecución y evaluación de proyectos. Su énfasis está centrado en la

orientación por objetivos, la orientación hacia grupos beneficiarios y el facilitar la participación y la comunicación de las partes interesadas (p. 13).

Antes que nada se debe precisar que aunque la Metodología del Marco Lógico (MML) ha sido utilizado como un medio para realizar evaluaciones de impacto, por su construcción no permite tal cual dicha evaluación. Sin embargo, la serie de pasos y elementos que propone resulta útil para la evaluación del diseño de política pública o de los programas derivados de ella.

Así, de manera general, la perspectiva del Marco Lógico surge como una manera de organizar la elaboración de un programa o actividad gubernamental y de encontrar su relación directa y congruencia con el problema público detectado.

El método fue diseñado para enfrentar principalmente tres problemas comunes de los proyectos que son la planificación poco precisa con varios objetivos desvinculados a las actividades del proyecto, la ejecución poco exitosa de los proyectos y la idea sin claridad de lo que un programa tenía que lograr para considerarse exitoso (Ortegón et al, 2005).

La utilización del Marco Lógico tiene ventajas para enfrentar los problemas antes mencionados pues aporta terminología común que facilita la comunicación, provee de un esquema para llegar a acuerdos acerca de los objetivos, metas y riesgos del proyecto, se enfoca a los aspectos críticos y hace más sencilla la redacción de documentos del proyecto, suministra información para estructurar en forma lógica el plan de ejecución del proyecto y, finalmente, suministra información que posibilita la ejecución, monitoreo y evaluación del proyecto.

Es posible identificar “dos etapas” (Ortegón et al, 2005, p. 15) en el desarrollo del método del Marco Lógico, la primera de ellas se refiere a la identificación del problema y alternativas de solución donde se realiza un análisis de la situación existente para proyectar la situación deseada y esgrimir estrategias que se aplicarán para lograrla. La segunda etapa es propiamente la de planificación, donde todo lo

que se ha ideado acerca del proyecto se convierte en un plan operativo práctico para su ejecución. El producto de esta etapa es la matriz de marco lógico en la cual se definen las actividades y recursos que se requerirán, así como el tiempo en el que se van a llevar a cabo cada una de las actividades.

La etapa de identificación del problema y alternativas de solución inicia con la percepción de una “situación problemática y la motivación para solucionarla” (Ortegón et al, 2005, p. 15), dicha situación problemática puede derivarse de la aplicación de una política de desarrollo, el mejoramiento de infraestructura, necesidades de grupos sociales determinados, bajos niveles de desarrollo o de condiciones de vida inadecuadas.

Para llevar a cabo esta etapa hacen falta “cuatro elementos analíticos” (Ortegón et al, 2005, p. 16). El análisis de involucrados es el primero de ellos, permite optimizar los beneficios del proyecto e implica la identificación de todos aquellos que pudieran tener interés, la definición de los roles que juega cada uno de ellos, identificar los conflictos que puedan surgir entre los actores y la inclusión de este análisis en el diseño del proyecto. El segundo elemento se refiere al análisis del problema desagregando sus causas y efectos. Este procedimiento contempla una serie de pasos como la identificación de los que se consideren problemas principales de la situación a abordar de los que se elegirá un problema central.

A partir de esta selección se analiza su importancia y se van definiendo sus efectos más importantes y posteriormente sus causas, esto es, todos los elementos que pueden estar provocando el problema. Con esta información se construye un esquema que se conoce como árbol de problemas con la que se da una imagen general de la situación negativa existente.

Es crucial revisar continuamente la validez e integridad del árbol de problemas lo que significa que el problema esté correctamente definido, que no se confundan causas con efectos y que las relaciones causales entre todos los elementos se expresen adecuadamente.

Ya que se ha realizado el árbol de problemas se procede al análisis de objetivos el cual permite describir la situación futura y deseable que se planea alcanzar una vez que se han resuelto los problemas. Para fines prácticos se puede decir que consiste en convertir cada uno de los estados negativos del árbol de problemas en forma positiva, así se constituyen en objetivos y se presentan en un diagrama de objetivos donde es posible visualizar la situación positiva que se desea alcanzar una vez realizado el proyecto.

En el diagrama de objetivos también se presenta una organización jerárquica de los medios y fines, así, se puede identificar cada uno de los medios que se plantean para lograr cada uno de los fines del proyecto.

Ya que se han analizado los problemas y los objetivos se requiere la identificación de alternativas de solución al problema. Para cada una de las causas se proponen acciones probables que puedan convertirse en medios, la lógica es que si se logran los medios que atienden las causas más profundas del problema, entonces se estará en condiciones de reducir o eliminar el problema.

En este punto se debe precisar que existen medios que son complementarios y otros que son excluyentes. Los complementarios hacen posible la combinación de ellos para lograr el propósito, los excluyentes, como su nombre lo indica, dejan fuera a otros pues son contradictorios o incompatibles.

Ahora se procede a la selección de la alternativa óptima para lo que se requiere una selección de la alternativa o alternativas que se aplicarán para alcanzar los objetivos deseados. Lo anterior implica establecer los objetivos que se tomarán en cuenta dentro de la intervención y los que quedarán fuera.

Para la selección de alternativas se necesita identificar las estrategias que hacen posible la consecución de los objetivos, los criterios que permiten elegir las estrategias y la selección de la estrategia aplicable a la intervención.

En la jerarquía de objetivos, las estrategias se constituyen sobre distintos grupos de objetivos que comparten la misma naturaleza y todas las alternativas deben cumplir con el propósito y los fines establecidos.

En la selección de estrategia se debe tomar en cuenta no sólo la más factible en el aspecto económico, técnico y legal, sino también es importante considerar que sea pertinente, eficiente y eficaz. Para determinar estos aspectos es importante realizar un diagnóstico de la situación, un estudio técnico, análisis de costos y de beneficios, así como un análisis comparativo de cada una de las estrategias propuestas.

Con toda esta información y como un paso previo a la construcción de la Matriz de Marco Lógico se recomienda construir una Estructura Analítica del proyecto (EAP) donde se establecen “niveles jerárquicos del proyecto como el fin, objetivo central, los componentes y las actividades” (Ortegón et al, 2005, p. 19). Esta estructura analítica es propiamente dicho, la esquematización del proyecto.

Para construir la EAP se requiere definir el fin o fines del proyecto que se toman del árbol de objetivos, posteriormente se identifica el problema central igualmente a partir del árbol de objetivos. Posteriormente se identifican los productos o componentes que se extraen de la configuración de alternativas que se realizó y por último, se seleccionan las acciones que se requieren para realizar un componente.

Una vez que se ha generado toda esta información se traslada el contenido en la EAP a la matriz de marco lógico y así se da paso a la etapa final del método, que es precisamente la correspondiente a la elaboración de la Matriz de planificación de Marco Lógico.

La Matriz de Marco Lógico es formalmente un resumen de los aspectos más importantes del proyecto y se construye con cuatro columnas que suministran información correspondiente a un resumen narrativo de los objetivos y de las actividades, indicadores de los resultados específicos que se espera alcanzar, medios de verificación y supuestos.

La Matriz también contiene filas que contienen información acerca de los objetivos, indicadores, medios de verificación y supuestos correspondientes a cada uno de los cuatro momentos de la vida del proyecto y que son el fin, el propósito, los componentes o resultados y las actividades que se requieren para producir los componentes.

El fin del proyecto es una descripción de la solución que se ha definido para un problema en específico pero proyectado en un nivel superior de importancia nacional, sectorial o regional. El propósito del proyecto consiste en una descripción del efecto directo o resultado que se espera al final del periodo de ejecución. Los componentes se refieren a las obras, estudios, servicios y capacitación específicos que se requieren producir, en última instancia, las actividades son todo lo que se llevará a cabo para producir los componentes e implican la utilización de recursos.

Los indicadores son útiles para presentar información acerca del progreso del proyecto hacia el logro de sus objetivos. Los indicadores deben poder expresar los resultados en “tres dimensiones: cantidad, calidad y tiempo” (Ortegón et al, 2005, p. 25) y se requieren indicadores para cada una de las etapas de vida del proyecto.

Los medios de verificación son útiles para conocer en dónde se puede obtener información acerca de los indicadores. No toda la información debe ser estadística y se puede hacer uso de varios medios para la recolección de información, desde una inspección visual del especialista hasta el soporte documental. En este punto resulta relevante la búsqueda de toda la información y bases de datos ya existentes que pueden ser de ayuda para la obtención de indicadores y que ahorran tiempo y trabajo al ejecutor del proyecto.

Los supuestos o riesgos del proyecto contemplan situaciones o factores externos que pueden afectar la realización de éste. Los riesgos pueden ser ambientales, financieros, institucionales, sociales, políticos, climatológicos, entre otros y deben identificarse en cada etapa, es decir, los riesgos correspondientes a las actividades, componente, propósito y fin.

“El riesgo se expresa como un supuesto que debe ser cumplido para avanzar al siguiente nivel en la jerarquía de objetivos” (Ortegón et al, 2005, p. 27). Los supuestos son muy importantes durante la ejecución, pues indican factores que la gerencia del proyecto debe anticipar, en los que debe influir o bien que tiene que afrontar con planes adecuados de emergencia.

Todo lo que se ha expuesto corresponde al curso que propone la MML y que es medular en la presente investigación pues se trata de evaluar la implementación de una política pública. Esta herramienta proporciona un marco teórico y metodológico para analizar desde la definición del problema y el establecimiento de objetivos hasta la formulación de estrategias para lograrlas y los procesos de implementación.

#### *b) Teoría del cambio*

Cuando se habla de manera general de teoría del cambio se hace una referencia directa a las teorías que han surgido dentro del campo de la sociología para explicar el desarrollo de las sociedades. Estas teorías buscan explicar las razones por las que una sociedad se modifica o transforma para poder predecir transformaciones futuras.

Las teorías del cambio social se pueden agrupar de distintas maneras, pero sólo se abordarán brevemente cuatro corrientes principales. En primer término, se encuentra la corriente evolucionista que defiende a grandes rasgos que las sociedades están en constante evolución transitando de lo simple a lo complejo, por lo tanto las sociedades van de menor a mayor pasando por diversas etapas cuya meta es un tipo de sociedad perfecta. El cuestionamiento a estas teorías es que supone que el cambio siempre es para lograr una situación mejor y la historia de las civilizaciones nos proporciona evidencia para concluir que las transformaciones no alcanzan en todos los casos condiciones más deseables para la sociedad.

Las teorías de ciclos, como su nombre lo indica, conciben las transformaciones de la sociedad como parte de un proceso cíclico en el que no hay etapa final pues siempre se regresa al punto de partida. Con esto se defiende que las civilizaciones alcanzan

una época de auge para posteriormente destinarse a la desaparición. La crítica que se le realiza a esta corriente es que supone que el cambio social siempre va a terminar en la desaparición de las sociedades, el debate es si en realidad se puede decir que una sociedad se extingue por completo o si se habla simplemente de la transformación y evolución de la misma.

El enfoque de las teorías del equilibrio parte de la idea principal de que la sociedad tiene equilibrio y congruencia, así que existe una estabilidad inherente al cuerpo social. Esto implica que cualquier cambio que ocurra, de alguna manera es asimilado para lograr el equilibrio de nueva cuenta. El postulado principal de esta corriente se asemeja al propuesto por el capitalismo que la experiencia nos ha demostrado que no existe tal ajuste automático, es decir, supone que existe esencialmente un equilibrio que no se pierde y aún suponiendo que existe tal equilibrio no se establece el tiempo en el que una sociedad lo puede lograr de nuevo, por tanto, es posible dudar siquiera de su existencia.

En contraposición a la teoría anterior, el postulado de las teorías del conflicto es que la humanidad es inestable y que existen permanentemente conflictos e incongruencias entre las diversas partes que conforman a la sociedad. Así, el cambio debe ser entendido como el resultado del conflicto y la lucha entre los segmentos del grupo social. El cuestionamiento que surge de estas teorías es si es absolutamente necesario el conflicto para que se de un cambio social o si las transformaciones pueden ocurrir sin la disputa o controversia entre los integrantes de la sociedad.

Todos estos enfoques tratan de explicar las causas de fondo que producen y que han producido a lo largo de la historia transformaciones de las sociedades. Ahora, considerando que la política pública tiene como objetivo modificar una conducta de un grupo social o de una sociedad en su totalidad es posible lograr una unión entre la política pública y la teoría del cambio social como su fundamento. Iñigo Retolaza Eguren (2010) caracteriza una teoría de cambio como:

Un ejercicio de visualización creativa que hace posible proyectar determinadas realidades futuras no sólo posibles, sino también probables y deseables. También como un conjunto de supuestos y proyecciones sobre cómo creemos que se puede llegar a desplegar la realidad en un futuro próximo con base en un análisis realista de contexto, una auto-valoración de nuestras capacidades de facilitación de proceso y de una explicitación crítica de los supuestos (p. 4).

El mismo autor refiere que la teoría del cambio constituye un enfoque de pensamiento-acción que permite identificar las condiciones necesarias para producir el cambio deseado, así como un ejercicio de aprendizaje colaborativo y multiactor que incentiva el desarrollo de la lógica flexible. Hace posible el esbozo de un mapa semiestructurado de cambio que enlaza las acciones estratégicas a ciertos resultados de proceso que se busca provocar, esta teoría constituye igualmente una herramienta de proceso.

Ya en el campo de la política pública se puede decir que una teoría del cambio es “una descripción de cómo se supone que una intervención conseguirá los resultados deseados” (Gertler et al, 2011, p. 22). La teoría del cambio subyacente a una política pública describe la lógica causal que existe entre las actividades de un proyecto y sus objetivos. Es decir, explica el cómo y el porqué una política pública, un programa o un proyecto van a lograr los resultados que se desean.

La utilización de la teoría del cambio es de gran ayuda también para describir la secuencia de actividades que se deben realizar para generar los resultados, explican la lógica causal del programa y hacen posible diseñar las intervenciones a lo largo de la vida del programa. La teoría del cambio proporciona así una metodología con la que es posible diseñar una hoja de ruta para el cambio que se desea, basada en un análisis detallado del entorno y contexto en el que se va a realizar la intervención.

Se debe puntualizar que existen diversas tipologías de cambio que son los cambios emergentes, los cambios transformativos y los cambios proyectables. Los cambios emergentes son los que se dan en el desenvolvimiento diario de la vida, consisten en

procesos adaptativos e irregulares. Los cambios transformativos se basan en liberarse de las mentalidades e instituciones que obstaculizan la cristalización de nuevas realidades y, finalmente, los cambios proyectables son aquellos basados en problemas que es posible resolver mediante proyectos concretos o acciones planificadas desde una lógica lineal. Estos últimos son aquéllos que es posible gestionar con una lógica de proyecto, utilizando el Marco Lógico o el Cuadro Integral de Mando como instrumento de análisis y planificación (Retolaza, 2010, p. 5).

Al inicio de una política pública, programa o proyecto es muy importante considerar la participación de las partes interesadas, de todos aquellos que se pueden ver beneficiados o perjudicados por la acción de gobierno, esto facilita la formulación de la teoría del cambio que es la base de un buen diseño de la política pública.

La colaboración de las partes interesadas es fundamental para que una política que busca la modificación de conductas sociales tenga éxito, pues la disposición o resistencia que tengan los involucrados en la política hace la diferencia entre el logro de los objetivos o el fracaso de una intervención de gobierno.

Esgrimir una teoría del cambio clara y precisa es también útil para la definición de las actividades que se llevarán a cabo, los productos que se espera generar a partir de esas actividades y finalmente los resultados que se espera obtener derivados de las transformaciones en el comportamiento de la población objetivo de la política.

De todo lo expuesto se deduce que el mejor momento para desarrollar una teoría del cambio para una política pública o programa es siempre al principio del diseño pues es el momento en el que se reúne a las partes interesadas y se consensa en torno a los objetivos y de los medios para lograrlos, construyendo una visión común entre los participantes de la política o programa.

Lo anterior permite que al inicio de la fase de implementación de la política pública todos los individuos participantes tengan una idea y unos objetivos compartidos que se verán reflejados en una puesta en marcha más estable de la política pública y en una mejor evaluación de ella.

Además de la participación de los involucrados, para la determinación de una teoría del cambio se requiere de una revisión exhaustiva de bibliografía especializada en el tema. Lo anterior permite comparar la política que se está diseñando con otras experiencias similares de programas o políticas aplicadas en otro lugar u otro tiempo. Además esta investigación posibilita plantear escenarios, construir contextos y establecer supuestos que han de cumplirse para llevar a cabo la política.

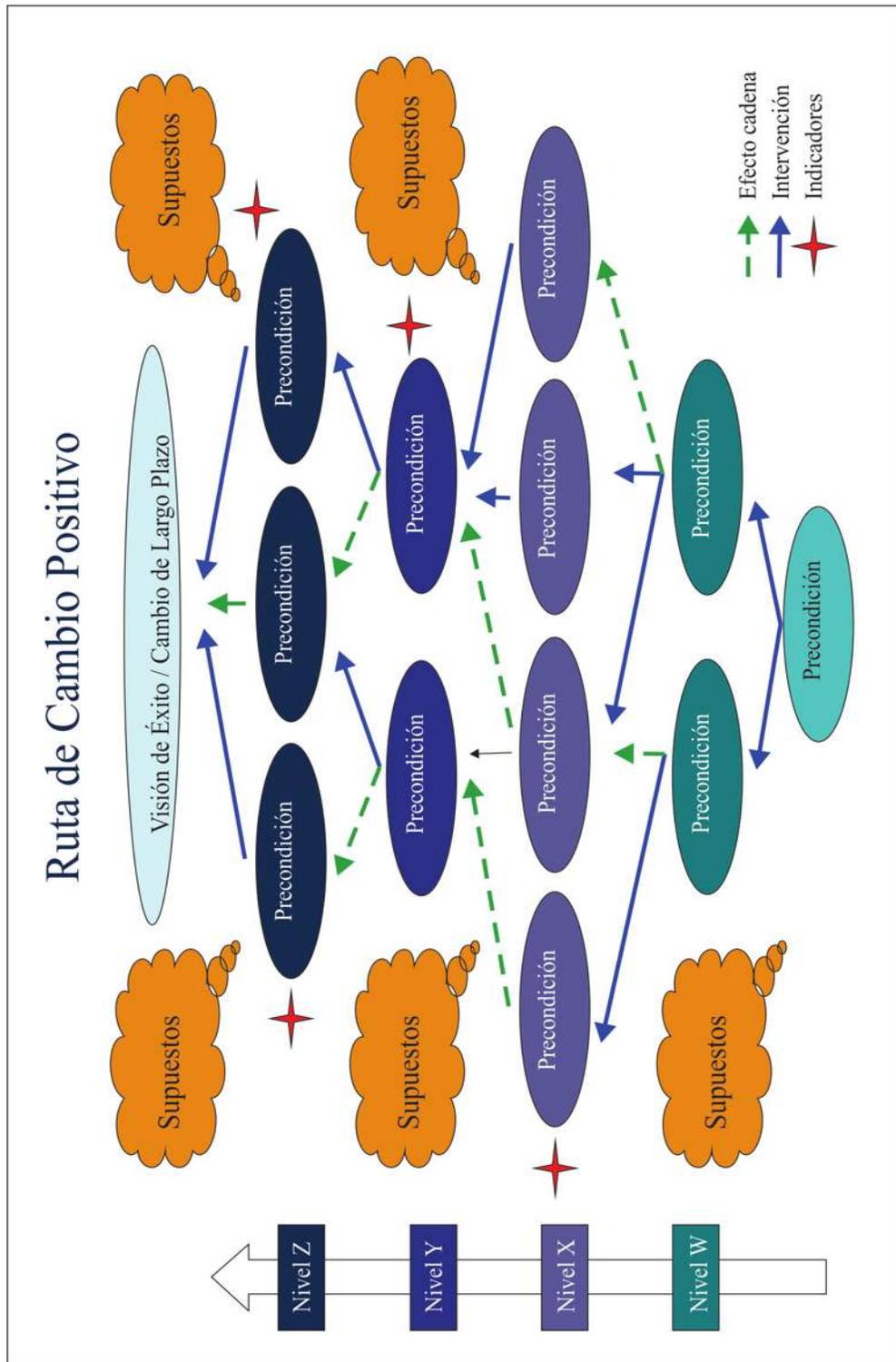
No existe una sola forma de construir una teoría del cambio, es posible diseñarla de diversas maneras utilizando modelos teóricos, modelos lógicos, marcos lógicos, modelos de resultados y cadenas de resultados. Todos ellos poseen una teoría del cambio de fondo, pues cada modelo establece relaciones causales y ayuda a definir los objetivos o logros de la política y aquellas condiciones o influencias que se pueden presentar pero que son ajenas a la política.

La teoría del cambio es entonces un fundamento teórico y metodológico para el diseño de las política públicas y ayuda a determinar las acciones que se han de llevar a cabo dentro de la política para lograr los objetivos propuestos.

Implica también una valoración cualitativa de la intervención de una política, es decir, el análisis de la teoría del cambio subyacente a una política hace que se realicen preguntas acerca de cuál es el cambio que se espera lograr en la conducta de un sector de la sociedad o de la sociedad entera y en consecuencia, qué actividades es preciso realizar para lograr esa transformación.

Parece que son preguntas fáciles de responder, sin embargo, implican todo un análisis de las conductas existentes, de los hábitos, de la actitud de disposición o de resistencia a una transformación, así como de creencias y formas de ser de toda una colectividad.

Figura 11. Teoría del Cambio



Fuente: Ortiz y Rivero (2007, p. 6).

En conclusión, proyectar una modificación de la conducta de la sociedad es proponer un cambio en su forma de ser y esto implica no sólo conductas sino toda una carga cultural e ideológica que no es fácil de comprender o de desagregar en partes para definir de qué manera se puede intervenir con mayor eficacia.

Para la realización del presente trabajo de investigación, la teoría del cambio se presenta como una herramienta para el análisis del diseño de la política pública. Adentrarse en los cambios de comportamiento que se proyectaron lograr y de las medidas que se han implementado hará posible establecer las relaciones causales existentes o inexistentes dentro de los elementos de la política pública.

Cuando una política pública se considera no exitosa es porque no ha logrado los objetivos para los que fue creada y eso al final se traduce en una teoría del cambio diseñada de manera deficiente, pues los medios que se proyectaron para lograr los fines no son los más adecuados.

Es conveniente tener en cuenta que la metodología que propone la teoría del cambio se puede combinar con cualquier tipo de modelo lógico que requiera una política, programa o proyecto para establecer los recursos necesarios, las actividades a realizar y para proyectar los resultados a corto, mediano y largo plazo.

Se debe subrayar igualmente que uno de los aspectos centrales de la teoría del cambio es tener claro que cuando se piensa aplicar a programas o proyectos de incidencia en políticas públicas, el fin o el impacto generalmente excede la vida del programa o proyecto en sí. Esto significa que las intervenciones gubernamentales tienen un alcance limitado, no se puede esperar que la puesta en marcha de una política pública erradique en su totalidad un problema social complejo de los que aquejan a nuestras sociedades actuales.

## CAPÍTULO 4

### CONDICIONES PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICA PÚBLICA

La presente investigación está centrada en el proceso de implementación de política pública, de las herramientas necesarias para lograr la puesta en marcha de la política pública es que se han definido las variables de este trabajo. Debido a lo anterior se abordarán teóricamente y se expondrá la relación de cada variable con el proceso de implementación de política pública.

Los estudios sobre implementación han enfrentado obstáculos importantes que van desde la definición de variables factibles de medición hasta el análisis de las decisiones y conducta que tienen los individuos dentro del aparato administrativo. En esta investigación se hace un esfuerzo por definir variables que impacten directamente el proceso de implementación y por recabar información directamente de los individuos en quienes recae la puesta en marcha de la política pública de transparencia dentro de la administración pública estatal.

En este tema, Canto (2001) recuperando el estudio realizado por Rein y Rabinovitz, expresa que “son tres condiciones ambientales que ejercen una influencia muy importante en el proceso de implementación: la importancia de los objetivos, la complejidad del proceso y la naturaleza y el volumen de los recursos disponibles” (p. 23).

Respecto a los objetivos, estos deben ser claros, útiles y urgentes para que la implementación tenga una guía adecuada; en relación a la complejidad del proceso, el éxito de la implementación depende del número de niveles o instancias que intervienen en el proceso; finalmente, el proceso de implementación también depende de los recursos, el curso de dicho proceso variará en función de la naturaleza de los recursos necesarios y de la forma de ser distribuidos.

Para el proceso de implementación es fundamental que los objetivos y metas se hallen determinados con precisión, pues de otro modo, será como navegar en una embarcación sin rumbo alguno. Otro elemento que se requiere para una adecuada implementación es la existencia de un marco legal que permita la puesta en marcha de la política pública, para ello, puede requerirse de la reforma o creación de las normas que elimine contradicciones entre leyes de distinta jerarquía. Finalmente, no es posible llevar a la realidad una política pública si no se cuentan con recursos disponibles y suficientes.

Williams (1975) expresa que en su forma más general, una investigación sobre la implementación pretende establecer si una organización es capaz de conjuntar recursos humanos y materiales en una unidad organizativa coherente y si puede motivar a los operadores de manera tal que sean capaces de llevar a cabo los objetivos explícitos de la organización. Lo propuesto por Williams pone de relieve un elemento en el que hay que profundizar en los estudios sobre implementación y que es la motivación de los agentes que intervienen en la puesta en marcha de la política, pues el elemento humano es crucial para llevar al éxito o al fracaso una política determinada aún cuando se cuenten con los recursos necesarios para su implementación.

La importancia de los factores que intervienen en la implementación de una política pública determinada radica no sólo en que son los medios que permiten traducir la teoría en práctica, sino que “los instrumentos de política pública condicionan las capacidades del Estado para enfrentar los problemas que afectan a una sociedad” (Iusani, 2012, p. 53). Esto implica que los instrumentos de política representan una pieza clave para el éxito de una intervención del gobierno destinada a la atención de un problema que ha sido definido como público. En este sentido, el autor referido señala:

Reivindicamos la expresión “instrumentos de política” para hacer referencia a aquellos medios o condiciones básicas y estratégicas sin las cuales el Estado renuncia a la posibilidad de prevenir, morigerar o resolver los problemas que los

demandan. Estos instrumentos o condiciones necesarias pueden ser agrupados en tres tipos de instrumentos: un dispositivo normativo que estructure y oriente sus actividades, un dispositivo de gestión que las sostenga y concrete y un conjunto de recursos básicos que las torne viables (Iusani, 2012, p. 58).

Con el paso del tiempo han proliferado y se han diversificado medios a través de los cuales los gobiernos pretenden incidir en el comportamiento de los ciudadanos, así como producir o prevenir el cambio social. Así, existen diversos instrumentos que permiten plantear y llevar a cabo las políticas públicas, algunos de los más utilizados por la entidad gubernamental para poner en marcha políticas a través de sus instituciones, son las normas jurídicas, los servicios de personal, los recursos materiales y la persuasión.

Para los fines del presente trabajo, enfocado a la política pública de transparencia, los elementos que intervienen en el proceso de implementación y que han sido definidos como variables son la normatividad, los recursos, la capacitación y el valor organizacional. Por tanto, se procederá a sustentarlos teóricamente en el presente capítulo.

#### **4.1 La normatividad como base de la implementación de política pública**

La existencia de normas jurídicas juega un papel primordial para la vida en sociedad, desde tiempos remotos la necesidad de supervivencia produjo que la convivencia entre seres humanos se basara en normas de conducta, tácitas o escritas, para establecer el comportamiento deseable y no deseable.

Con el transcurso del tiempo, el Derecho fue adquiriendo una función más compleja dentro de la sociedad, no sólo define las normas de conducta mínimas para lograr sobrevivir en comunidad sino que establece los ideales hacia los cuales una sociedad determinada pretende avanzar. Para ejemplificar la diversidad de funciones que posee el Derecho, Joseph Raz (1985) establece “dos tipos de funciones

sociales: las funciones directas, que a su vez se pueden clasificar en funciones primarias y funciones secundarias; y las funciones indirectas” (p. 213).

Entre las funciones primarias se encuentra la prevención de comportamiento indeseable y obtención de comportamiento deseable; el proveimiento de medios para la celebración de acuerdos privados entre individuos; proveer de servicios y redistribución de bienes; así como la resolución de disputas no reguladas. Las funciones secundarias son las relativas al propio sistema jurídico, esto es, la determinación de procedimientos para modificar el derecho y la regulación del funcionamiento de órganos aplicadores de derecho. Para terminar con esta clasificación se entenderá que:

Las funciones indirectas son aquellas cuya realización consiste en actitudes, sentimientos, opiniones y formas de comportamiento; no constituyen obediencia o aplicación de disposiciones jurídicas, sino que resultan del conocimiento de la existencia de las disposiciones jurídicas o de la conformidad a ellas o de su aplicación (Raz, 1985, p. 212).

La relevancia de traer a colación la función social del derecho es enfatizar el papel que tiene la norma jurídica para lograr modificaciones en la conducta de la sociedad, pues esta es su relación directa con la política pública.

En la actualidad, el orden jurídico define las áreas de atención prioritaria para el Estado, así como los derechos fundamentales que han de ser garantizados para la población y los ejes estratégicos para el desarrollo económico de un país. Así, la normatividad vigente en un territorio definirá el sentido de las políticas públicas que se construyan y los tópicos sobre los que habrán de versar.

La actividad del gobierno debe estar sustentada en lo que la ley le permite hacer o en lo que expresamente le exige hacer. Partiendo de que la política pública se puede considerar de manera general como una intervención estatal para la atención de un problema público, el diseño de la política pública debe anclarse en lo permitido o exigido por el orden jurídico.

El derecho tiene una participación fundamental en el ejercicio de las organizaciones públicas a tal grado que se puede afirmar que “la función pública está determinada por el régimen jurídico aplicable al personal administrativo que presta sus servicios en las dependencias de los órganos Legislativo, Ejecutivo y Judicial” (Galindo, 2000, p. 143).

La normativa también puede considerarse como un recurso dentro de la administración pública que le permite lograr sus objetivos, al respecto Jacinto Faya (1979) al hablar sobre los procedimientos administrativos como elemento esencial de la administración pública establece que por “procedimientos administrativos, hay que entender no los actos cumplidos por la administración pública para lograr sus objetivos, sino las normas jurídicas a las cuales las actividades administrativas deben ajustarse” (p. 34).

El orden jurídico se presenta entonces como un marco dentro del que las políticas públicas han de encontrar su fundamento, pero no sólo eso, el Derecho ha sufrido cambios a lo largo de la historia que han posicionado su lugar como instrumento de política pública. Con el surgimiento del Estado social de derecho, por ejemplo, la acción del Estado cobró vida dejando de ser sólo reguladora para adoptar una función más dinámica como proveedor de bienes públicos. De esta manera “el derecho cambió de una función meramente declarativa a otra de carácter promotora, que es la utilización del derecho como medio, orientado a la consecución de fines y enriquecido por criterios de índole material” (Jiménez, 2012, p. 2). Dicha evolución ha permitido que el Derecho sea considerado también como un medio que hace posible la realización de las políticas públicas.

Adolfo Eslava (2011) señala que “la creación de las reglas (aprovechar una oportunidad dada por las reglas existentes) y su evolución (lograr objetivos que las alteran) definen la forma en que se desarrollará el juego” (p. 56). El mismo autor (Eslava, 2011), retomando lo propuesto por Ostrom, expresa que las reglas pueden denotar cuatro campos de interacción: regulación, instrucción, precepto y principio.

La relación entre política pública y normas jurídicas se torna una simbiosis, donde ambos elementos se nutren, benefician y apoyan. En este punto cabe recordar que las políticas públicas tienen como rasgo el carácter normativo, del cual se desprende justamente su capacidad coercitiva.

Considerando la relación estrecha entre derecho y política pública puede decirse que “las políticas públicas pueden ser entendidas como programas de acción gubernamental que buscan la concreción de los derechos establecidos en los principios constitucionales, de conformidad con una perspectiva de derechos humanos, y que, desde el punto de vista de la norma jurídica, se legitiman mediante directrices” (Jiménez, 2012, p. 3).

Las normas jurídicas dotan así de coerción a las políticas públicas y es necesario que existan de la mano, pero se ha corrido el riesgo de confundir o reducir la política pública a la norma. La normatividad es un requisito para la existencia de la política pública y establece lineamientos generales para su diseño e implementación, las normas constituyen una manifestación jurídica de la política pero no es la única.

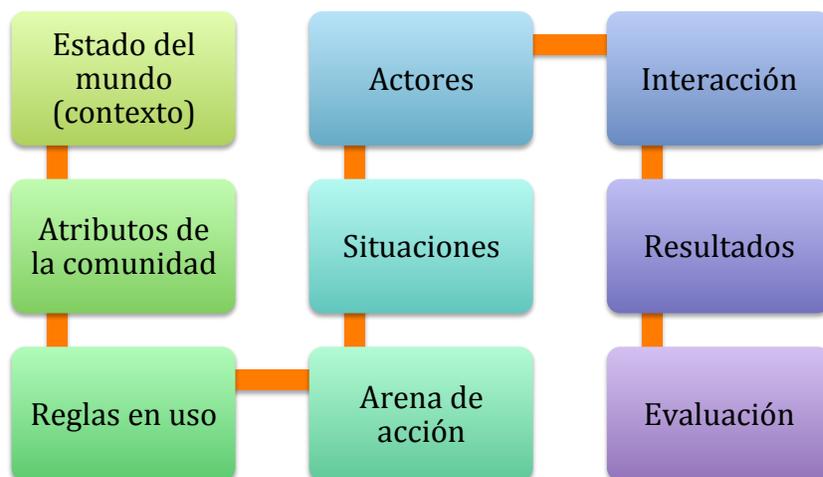
La normatividad referida al campo de las políticas públicas puede entenderse como “el conjunto de leyes, decretos y reglamentos que encuadran y autorizan una política pública, definen su orientación y alcances, y asignan las responsabilidades, roles y atribuciones requeridas para la puesta en marcha de la misma” (Iusani, 2012, p. 58).

Ha quedado establecido que la existencia de una política pública debe encontrar su fundamento en el orden jurídico, la justificación para diseñar una política determinada debe encontrarse en la constitución y demás leyes de observancia general en un territorio determinado.

La relevancia del marco normativo puede percibirse en el enfoque de Análisis y Desarrollo Institucional propuesto por Ostrom y retomado por Eslava (2011) que se muestra en la figura 12, donde se encuentra dentro de los primeros elementos el factor de reglas en uso. Obviamente participan muchos otros factores, pero la normatividad entendida como las reglas que los agentes consideran obligatorias son

uno de los puntos de partida para lograr cambios dentro de las instituciones. El establecimiento de reglas ordena y pone a los involucrados en una misma sintonía.

**Figura 12. Enfoque de Análisis y Desarrollo Institucional**



Fuente: Elaboración propia con base en Eslava (2011, p. 57).

Como se ha establecido, la existencia de normas es un instrumento para la realización de políticas públicas, sin embargo, Eslava (2011) rescata lo expresado por Subirats respecto a que “dichas reglas pueden representar tanto obstáculos como oportunidades para los actores de las políticas públicas” (p. 61).

Desde la visión arriba-abajo de las reglas institucionales también se puede apreciar la relevancia del marco normativo para las políticas públicas. En este sentido Eslava (2011) explica que “en este enfoque se puede apreciar en la cúspide un marco constitucional que se encuentra relacionado con las constituciones estatales que se aplica al conjunto de políticas públicas” (p. 62).

En el segundo nivel se encuentra la regulación de las organizaciones públicas que constituyen las reglas institucionales y, finalmente, el acuerdo político administrativo “que es el contenido específico de la actuación coherente y coordinada de los actores” (Eslava, 2011, p. 62). En la figura 13 se puede apreciar esquematizado esta

interacción entre reglas, jugadores y juego desde un enfoque descendente o *top-down* aplicado a las políticas públicas. Se puede apreciar que en la cúspide se encuentran las reglas que se materializan en el marco constitucional, después se tiene la regulación en las organizaciones que ordena la conducta de los jugadores y finalmente el juego se da con los acuerdos político-administrativos.

**Figura 13. Jerarquía institucional**



Fuente: Elaboración propia con base en Eslava (2011, p. 63).

Para el caso que ocupa la presente investigación y que es la política pública de transparencia, el fundamento normativo se encuentra en primera instancia, en el artículo 6º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que establece en la Fracción I del apartado A, lo siguiente:

- I. Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de

autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad. Los sujetos obligados deberán documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones, la ley determinará los supuestos específicos bajo los cuales procederá la declaración de inexistencia de la información.

La necesidad de una política pública de transparencia se establece al determinar que la información relativa a las actividades y gestión de cualquier entidad gubernamental o que maneje recursos públicos, es por definición pública. Así, deben tomarse las medidas necesarias para que la información esté a disposición del público siguiendo siempre el principio de máxima publicidad.

Para el caso del estado de Michoacán, la Constitución expresa en su artículo 8º fracción I:

I. Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad. Los sujetos obligados deberán documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones, la ley determinará los supuestos específicos bajo los cuales procederá la declaración de inexistencia de la información;

De lo anterior se puede apreciar que el derecho a obtener información pública se encuentra consagrado en la norma suprema tanto a nivel federal como a nivel estatal, de dichas normas fundamentales se extraen lineamientos que deben guiar el ejercicio de las funciones públicas estatales. Posteriormente se promulgan leyes de observancia general que indican puntualmente las obligaciones de los entes públicos

en relación a la puesta a disposición de la información, así como de los procedimientos y órganos especializados que han de conformarse.

A nivel federal se tiene la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública que es de observancia general en toda la República y que reglamenta el artículo 6º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de transparencia y de acceso a la información. Esta ley establece en el artículo 2º fracción I, VI y VII lo siguiente:

- I. Distribuir competencias entre los Organismos garantes de la Federación y las Entidades Federativas, en materia de transparencia y acceso a la información;
- VI. Regular la organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, así como establecer las bases de coordinación entre sus integrantes;
- VII. Promover, fomentar y difundir la cultura de la transparencia en el ejercicio de la función pública, el acceso a la información, la participación ciudadana, así como la rendición de cuentas, a través del establecimiento de políticas públicas y mecanismos que garanticen la publicidad de información oportuna, verificable, comprensible, actualizada y completa, que se difunda en los formatos más adecuados y accesibles para todo el público y atendiendo en todo momento las condiciones sociales, económicas y culturales de cada región;

Como se puede observar, con base en el precepto constitucional, la ley citada establece la necesidad de la creación de políticas públicas encaminadas a cumplir sus objetivos y a garantizar un derecho fundamenta que es en este caso el derecho a la información.

A nivel local se ha publicado igualmente una Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Michoacán de Ocampo, esto con el fin de homogeneizar la legislación local con lo dispuesto por la Federación. En este ordenamiento, concretamente en el artículo 2º fracción IV, VI, VII y VIII, se establece dentro de los objetivos la implementación de una política pública en la materia como se muestra a continuación:

IV. Garantizar el principio democrático de publicidad de los actos del Gobierno, transparentando el ejercicio de los recursos públicos y la gestión pública, a través de un flujo de información oportuna, eficaz, verificable, inteligible e integral;

VI. Asegurar la transparencia y la rendición de cuentas de los Sujetos Obligados a través de la generación de información sobre sus indicadores de gestión y del ejercicio y manejo de los recursos públicos, mediante la publicación completa, veraz, oportuna, confiable y comprensible a todas las personas;

VII. Promover, fomentar, difundir e institucionalizar la cultura de la transparencia, acceso a la información pública y rendición de cuentas, gobierno abierto, la participación ciudadana, la accesibilidad y la innovación tecnológica;

VIII. Establecer las bases y la información de interés público que se debe difundir proactivamente;

Así, la normatividad se presenta como la base de donde se desprende la política pública. De la norma jurídica muchas veces puede abstraerse el problema que se debe atender, los derechos que han de garantizarse, así como los procedimientos y entes que han de crearse para llevar a cabo una política pública determinada. El efecto que tiene la legislación en la política pública es determinante, el éxito de la política depende por una parte, de qué tan bien construido se encuentre ese marco normativo y por otra, del grado de conocimiento que se tenga del mismo.

La normatividad afecta sobre todo la fase inicial de la puesta en marcha de la política pública pues, si bien la implementación de una política puede requerir para comenzar una reforma legislativa o la creación de normatividad específica, también es necesario considerar otros elementos cuya participación es significativa para hacer posible la ejecución material de la política.

#### **4.2 El papel de los recursos en la implementación de política pública**

Considerando que la administración pública constituye una organización, resulta conveniente rescatar algunos conceptos básicos. Siguiendo lo expuesto por

Chiavenato (2000) “una organización es un sistema de actividades conscientemente coordinadas, formado por dos o más personas, cuya cooperación recíproca es esencial para la existencia de aquélla” (p. 7).

Referente a este tema, Chiavenato (2006) señala:

Actualmente vivimos inmersos en una sociedad institucionalizada y compuesta de organizaciones que se encargan de planear, coordinar, dirigir y controlar todas las actividades encaminadas a la producción de bienes y prestación de servicios. Las organizaciones están constituidas por personas que trabajan con recursos no humanos, tales como los recursos físicos, materiales, financieros, tecnológicos, mercadológicos, entre otros (p. 2).

Considerando que los recursos son un elemento toral en la vida de las organizaciones, los recursos son una pieza fundamental para la implementación de las políticas públicas dentro de la administración pública. Aún cuando la definición de políticas públicas se realice de la mejor manera, si no se cuenta con los recursos básicos para ponerlas en marcha, serán una simple iniciativa sin utilidad ni impacto social. De ahí la importancia de plantear objetivos y metas con una proyección real de los recursos que se requieren.

La organización es un proyecto social que reúne varios recursos para alcanzar determinados objetivos. Sin recursos no pueden lograrse los objetivos. Los recursos son medios que las organizaciones poseen para realizar sus tareas y lograr sus objetivos: son bienes o servicios utilizados en la ejecución de las labores organizacionales (Chiavenato, 2000, p. 127).

Es posible tomar como base algunos postulados teóricos sobre la empresa y trasladarlos a una organización pública como es la administración pública, así si se afirma que “en definitiva, de la mejor forma como la empresa despliegue sus recursos dependerá su posición competitiva” (Huerta, Navas y Almodóvar, 2004, p. 89), se puede afirmar entonces que de la disposición y combinación de recursos dentro de la administración pública, depende el logro de sus fines con la mayor eficiencia y eficacia.

Tradicionalmente se ha establecido que los recursos constituyen elementos materiales que permiten producir un artículo final o bien prestar un servicio. Huerta et al (2004) recuperan el concepto propuesto por Navas y Guerras y expresan que los recursos pueden ser definidos como “el conjunto de factores o activos de los que dispone una empresa para llevar a cabo su estrategia” (p. 90).

La teoría ha evolucionado para incorporar en el concepto de recursos el factor tiempo y se ha propuesto como concepto de recursos a “los elementos, capacidades y factores, tangibles e intangibles que planifican y/o disponen las organizaciones en un momento determinado para la ejecución de diferentes procesos” (Blázquez y Mondino, 2012, p. 3).

Los recursos se han catalogado de manera muy general en recursos financieros, materiales y personal, pero a lo largo del tiempo han surgido clasificaciones más complejas. De acuerdo con José Emilio Navas y Luis Ángel Guerras (2002) los recursos pueden ser tangibles donde se contienen los recursos físicos y los financieros; o pueden ser intangibles que comprenden los recursos no humanos y humanos.

Desde la perspectiva de Chiavenato (2000) los recursos organizacionales pueden clasificarse en cinco grupos: los recursos físicos o materiales, los recursos financieros, los recursos humanos, recursos mercadológicos y recursos administrativos. Los recursos materiales son aquellos necesarios para realizar las operaciones básicas de la organización; los recursos financieros garantizan los medios para adquirir los demás recursos que requiere la organización; los recursos humanos se refieren a las personas que participan en la organización; los recursos mercadológicos se componen de los medios para contactar o influir en clientes y usuarios; y finalmente, los recursos administrativos son los medios para planear, dirigir, controlar y organizar las actividades de la organización. Esta clasificación se muestra organizada en la tabla 5.

Hablando particularmente de las entidades de la administración pública se ha establecido que son cuatro los elementos principales que permiten a las organizaciones pública lograr su finalidad: “las estructuras, los procedimientos, elementos de material y las personas” (Faya, 1979, p. 34).

**Tabla 5. Clasificación de los Recursos Organizacionales**

Recursos	Contenido principal	Denominación tradicional	Equivalencia en inglés
Materiales o instalaciones físicas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Edificios y terrenos</li> <li>• Maquinas</li> <li>• Equipos</li> <li>• Instalaciones</li> <li>• Materias primas</li> <li>• Materiales</li> <li>• Tecnología de producción</li> </ul>	Naturaleza	Materials and machinery (materiales y maquinaria)
Financieros	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Capital</li> <li>• Flujo de dinero</li> <li>• Crédito</li> <li>• Ingresos</li> <li>• Financiación</li> <li>• Inversiones</li> </ul>	Capital	Money (dinero)
Humanos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Directores</li> <li>• Gerentes</li> <li>• Jefes</li> <li>• Supervisores</li> <li>• Oficinistas</li> <li>• Operarios</li> <li>• Técnicos</li> </ul>	Trabajo	Man (hombre)
Mercadológicos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mercado de clientes, consumidores o usuarios</li> </ul>	No tiene correspondencia	Marketing
Administrativos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Planeación</li> <li>• Organización</li> <li>• Dirección</li> <li>• Control</li> </ul>	Empresa	Management (dirección o administración)

Fuente: Elaboración propia con base en Chiavenato (2000, p. 129).

La atención se centró en los recursos sobre todo con el surgimiento del concepto de manejo (*management*) dentro de la administración pública. Omar Guerrero (2000) basándose en ideas de Dwight Waldo y de Leonard White retoma el concepto de administración pública como “la organización y el manejo de hombres y materiales para lograr los propósitos del gobierno” (p. 151). El manejo aplicado a la administración pública abarca las actividades enfocadas al logro de los objetivos dentro de un esquema de estructura, política y recursos.

Se puede apreciar que las organizaciones requieren de una gran variedad de recursos para conseguir sus objetivos, de igual forma para la implementación de una política pública se requieren de distintos recursos que han de combinarse e interactuar para hacer posible una intervención gubernamental.

Para el caso particular de la política pública de transparencia y considerando los cambios dentro de la administración que se han realizado para dar cumplimiento a la legislación en la materia y para participar del Sistema Nacional de Transparencia, la variable recursos comprende tres aspectos, la dimensión financiera, la dimensión humana y la dimensión material.

Estos tres tipos de recursos hacen posible una administración eficiente en el ámbito público, en este punto Galindo (2000) expresa que existe una demanda por parte de los gobernados para que “las autoridades administrativas trabajen eficaz y eficientemente en el marco de la ley, aprovechando en todo momento, de la mejor manera posible los recursos humanos, materiales y financieros que tiene el gobierno” (p. 150).

El objetivo de la administración pública se centra entonces en ser eficientes y eficaces en el logro de sus fines para lo que se requiere que los recursos materiales, financieros y humanos se aprovechen de la mejor forma posible.

#### *4.2.1 Recursos financieros*

Los recursos financieros constituyen el combustible que hace posible la puesta en marcha del engranaje de una política pública, tal como lo señala la OCDE (2004) “el presupuesto es el documento de política pública más importante con el que cuenta un gobierno ya que es ahí donde se plasman, de manera muy concreta, los objetivos e instrumentos de la política pública” (p. 3). La asignación de recursos económicos, considerando sus fuentes y modalidades, tendrán, sin duda, un efecto en la eficiencia, calidad e impacto de las políticas públicas.

Dentro de los recursos financieros se encuentran otras modalidades distintas al dinero como son los créditos, empréstitos y financiación, todos encaminados a enfrentar los compromisos que posee la organización. Chiavenato (2000) expresa que “también están incluidos los ingresos producidos por las operaciones de la empresa, las inversiones de terceros y toda forma de efectivo que pase por la tesorería o la caja de la organización” (p. 127).

Los recursos en cuestión tienen un efecto directo en la eficacia de una organización para alcanzar sus objetivos ya que son utilizados a su vez para adquirir otros recursos materiales necesarios para el funcionamiento de la organización.

Cuando se habla del ámbito empresarial, el término de recursos financieros muchas veces se utiliza para hacer referencia a las ganancias o liquidez de las acciones, así como para expresar el valor financiero de recursos físicos. Sin embargo, para el caso de la variable recursos financieros de la presente investigación se hará referencia a la parte del presupuesto destinada para el funcionamiento de las entidades de transparencia dentro de la organización gubernamental.

La administración financiera dentro de la administración pública está relacionada con “la debida aplicación de los presupuestos de ingresos, estableciendo siempre un equilibrio presupuestal entre el ingreso y el egreso, para llegar a la satisfacción adecuada de las necesidades a resolver y los propósitos a alcanzar” (Galindo, 2000, p. 169).

El presupuesto dentro de la administración pública no puede entenderse sin la participación del poder legislativo. El presupuesto de las entidades federativas está sujeto a aprobación de los Congresos locales, por tanto, los recursos financieros con los que cuenta la administración pública depende de su relación con el órgano legislativo, así, “el presupuesto representa la interacción más regular entre la legislatura, el ejecutivo y los administradores” (Sharkansky, 1977, p. 164).

Cabe hacer la precisión de que el ámbito financiero guarda algunas diferencias entre las organizaciones pública y privadas, en las empresas se persigue un fin de lucro tratando de administrar las finanzas para obtener una ganancia final, en las organizaciones públicas el fin que se persigue es la satisfacción de las necesidades sociales sin afán de lucro.

El principal reto que enfrenta la organización pública es que la implementación de nuevas disposiciones y de cambios que atienden a políticas públicas recientes no siempre van acompañados de un incremento en el presupuesto que les permita llevar a cabo de la mejor manera posible dicha implementación.

#### *4.2.2 Recursos humanos*

La base para el funcionamiento de las instituciones estatales son las personas que las conforman, estas personas son consideradas como recursos humanos desde el momento que se constituyen como elementos de trabajo que requieren y transforman a su vez otros recursos.

Los recursos humanos representan un activo esencial para cualquier organización, su importancia radica en que los individuos aportan su capacidad productiva además de ser elementos clave en la generación y transmisión de conocimiento. En este sentido Chiavenato (2000) señala:

La administración de recursos humanos se aplica en un contexto de organizaciones y personas. Administrar personas significa tratar con personas que participan en organizaciones: más que esto, significa administrar los demás recursos con las

personas. Por tanto, organizaciones y personas son la base fundamental de la administración de recursos humanos (p. 7).

El elemento personal de las organizaciones ha mostrado una evolución en la forma de conceptualizarlo, en un inicio se hacía referencia al personal y a su administración. No se profundizaba en la complejidad de administrar recursos humanos y se consideraba a las personas como un eslabón más en la cadena de producción, se veía al personal como individuos con tareas específicas y no siempre ligadas a los objetivos organizacionales.

De manera particular cuando se habla de Gestión de recursos humanos, se deja de lado la concepción de los empleados como costos para considerarlo como un verdadero activo, así, es importante cuidar la relación entre los empleados y la organización laboral. Las expectativas del personal así como su motivación a desempeñar su trabajo son elementos esenciales para una gestión adecuada dentro de las organizaciones.

Poco a poco los recursos humanos se fueron entendiendo de manera más completa, tomando en cuenta que las personas empleadas tienen necesidades y aspiraciones que afectan su desempeño y que la organización debe atender. Se empieza a poner atención en la necesidad de conciliar los objetivos individuales con los objetivos organizacionales.

De manera general, los recursos humanos se pueden entender como las “personas que ingresan, permanecen y participan en la organización, en cualquier nivel jerárquico o tarea” (Chiavenato, 2000, p. 128). Al estar constituido por personas, los recursos humanos son el elemento vivo y más dinámico dentro de las organizaciones, su comportamiento determina el manejo de los recursos físicos y materiales.

A propósito de la relevancia de los recursos humanos dentro de una organización, Faya (1979) afirma que el factor humano es el más importante dentro de los elementos de la administración pública y expresa:

Las estructuras, los procedimientos, las instalaciones materiales, todo a pesar de ser importante no es más que una especie de arsenal, un conjunto de herramientas que valen lo que valen los hombres encargados de emplearlas. El valor y la eficiencia de los servicios públicos dependen principalmente en todos los campos de la capacidad técnica y de la conciencia profesional de los empleados públicos (p. 35).

Ira Sharkansky (1977) refiriéndose a los administradores dentro de las organizaciones públicas señala que “aportan a su trabajo un número de características que afectan la forma en que realizan su trabajo, sus antecedentes sociales, preparación, valores, actitudes, creencias y habilidades” (p. 88). Es por esto que los recursos humanos se convierten en un recurso complejo.

Los recursos humanos se encuentran distribuidos jerárquicamente dentro de la organización, desde los niveles de dirección que son los superiores, pasando por un nivel intermedio de gerencia y asesoría, hasta el nivel operacional que se conforma de técnicos y operarios. La comunicación e interacción que exista entre los distintos niveles determinará el funcionamiento eficiente de la organización.

En este rubro se presentan varios problemas, entre ellos, la deficiente selección de personal y al cambio constante de empleados que no permiten la consolidación de instituciones públicas con profesionales estables.

Varios autores han puesto de relieve la trascendencia de los recursos humanos en la gestión y desempeño de cualquier organización, “en realidad la palabra recurso representa un concepto muy estrecho para abarcar a las personas, puesto que más que un recurso, ellas son participantes de la organización” (Chiavenato, 2000, p. 128). Las personas dentro de una organización son el factor decisivo entre el éxito o el fracaso.

#### *4.2.3 Recursos materiales*

En los recursos materiales representan los elementos requeridos para que la organización realice sus operaciones básicas. Tradicionalmente dentro de estos

recursos se comprenden los insumos, infraestructura y, de suma importancia en la época actual, la tecnología. Chiavenato (2000) expresa a este respecto:

El espacio físico, los terrenos y los edificios, los predios, el proceso productivo, la tecnología que lo orienta, los métodos y procesos de trabajo dirigidos a la elaboración de los bienes y los servicios producidos por la organización constituyen los recursos materiales (p. 128).

Desde una perspectiva de sistema los recursos materiales constituyen una entrada (*input*) del sistema, es decir, un insumo para poder operar.

**Figura 14. Recursos en un sistema**



Fuente: Elaboración propia con base en Chiavenato (2000, p. 362).

Partiendo de este enfoque los recursos materiales “son los recursos utilizados por el sistema como medios para producir las salidas (productos o servicios)” (Chiavenato 2006, p. 362). Dentro de estos recursos se pueden distinguir los operacionales y los productivos, los primeros son aquellos que se requieren para transformar otros recursos y los segundos son aquellos que se transforman a sí mismos en productos o servicios finales.

Las instalaciones materiales y equipos tecnológicos han tenido un efecto positivo para agilizar la labor administrativa dentro de la organización pública. Los sistemas

de contabilidad pública son una herramienta que ha facilitado el registro y control de los movimientos financieros dentro de la administración pública.

Las disposiciones sobre transparencia al estar relacionadas íntimamente con la conservación, organización y administración de la información requieren de herramientas tecnológicas. Sin dispositivos electrónicos sería imposible la labor de poner a disposición del público la enorme cantidad de información pública que genera la entidad gubernamental.

### **4.3 La importancia de la capacitación del personal dentro de una organización**

El tema de la capacitación del personal aparece como un elemento que va de la mano con la administración de los recursos humanos. Por la trascendencia que tiene la capacitación para poder operar una política pública como la de transparencia, se ha decidido abordarlo como una variable separada a la de recursos humanos pues, recuperando una frase de Guillermo Haro Bélchez “una administración pública vale tanto como la calidad de sus integrantes” (Galindo, 2000, p. 160).

Los beneficios que otorga la capacitación dentro de una organización son numerosos, William B. Werther y Keith Davis (2008) identifican las ventajas de la capacitación en la esfera individual, en la esfera organizacional y en la esfera de las relaciones humanas, como se muestra en la tabla 6.

La capacitación abarca generalmente estrategias para mejorar las aptitudes y competencias del personal de una organización, también se considera el mejoramiento de comportamiento y conducta de los individuos. Debido a esta amplia gama de aspectos que se involucran en la labor capacitadora, es usual encontrar otros términos que se utilizan como sinónimos de capacitación, estos son el entrenamiento, el adiestramiento y el desarrollo. Es conveniente marcar algunas diferencias que existen entre estos conceptos. sin embargo existen algunas diferencias sutiles ente ellos.

**Tabla 6. Beneficios de la Capacitación**

Beneficios para el Individuo
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lo ayuda en la toma de decisiones y solución de problemas</li> <li>• Alimenta la confianza, la posición asertiva y el desarrollo</li> <li>• Contribuye positivamente en el manejo de conflictos y tensiones</li> <li>• Forja líderes y mejora las aptitudes comunicativas</li> <li>• Incrementa el nivel de satisfacción con el puesto</li> <li>• Permite el logro de metas individuales</li> <li>• Elimina los temores a la incompetencia o la ignorancia individual</li> </ul>
Beneficios para la Organización
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mantiene la competitividad de la organización</li> <li>• Incrementa la rentabilidad</li> <li>• Mejora el conocimiento del puesto y de la organización a todos los niveles</li> <li>• Eleva la moral</li> <li>• Promueve la identificación con los objetivos de la organización</li> <li>• Crea mejor imagen</li> <li>• Mejora la relación jefes-subordinados</li> <li>• Ayuda en la preparación de guías para el trabajo</li> <li>• Ayuda en la comprensión y adopción de nuevas políticas</li> <li>• Proporciona información con respecto a necesidades futuras</li> <li>• Agiliza la toma de decisiones y la solución de problemas</li> <li>• Promueve el desarrollo del personal</li> <li>• Contribuye a la formación de líderes y dirigentes</li> <li>• Incrementa la productividad y la calidad del trabajo</li> <li>• Ayuda a mantener bajos los costos en muchas áreas</li> <li>• Promueve la comunicación en toda la organización</li> <li>• Reduce la tensión y permite el manejo de áreas de conflicto</li> </ul>
Beneficios en las Relaciones Humanas
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mejora la comunicación entre grupos y entre individuos</li> <li>• Ayuda en la orientación de nuevos empleados</li> <li>• Hace viables las políticas de la organización</li> <li>• Alienta la cohesión de los grupos</li> <li>• Fomenta una atmósfera de aprendizaje</li> <li>• Mejora la calidad del hábitat en la empresa</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia con base en Werther y Davis (2008).

La capacitación se refiere a la adquisición de conocimientos de carácter técnico, científico y administrativo, busca el desarrollo intelectual del personal para lograr el desempeño satisfactorio de la actividad que deban realizar. Las acciones de capacitación tienen como objetivos la preparación de los individuos para que ejecuten las tareas que les son confiadas dentro de la organización, brindar oportunidades para el desarrollo personal de los trabajadores, así como lograr un

cambio positivo en la actitud del personal. La capacitación implica adiestramiento y desarrollo proporcionados en un ciclo constante.

El entrenamiento consiste en brindar la preparación necesaria a una persona para que ejecutar una función determinada dentro de una organización, por tanto se hace énfasis en transmitir conocimiento referente a la propia organización. Es un acción más limitada que la capacitación que generalmente sigue un protocolo de trabajo y que implica poner en práctica los conocimientos brindados en la capacitación.

El adiestramiento tiene un matiz práctico pero más amplio que el entrenamiento pues hace referencia sobre todo a incrementar la destreza de una persona para realizar una tarea, está encaminado a mejorar la habilidad del individuo para desempeñar su trabajo.

El desarrollo generalmente se proyecta como un proceso a largo plazo, involucra elementos de planeación para que el personal de una organización alcance un grado de colaboración para combinar talentos y aprovechar fortalezas que hagan posible el logro de objetivos de la organización. El desarrollo de recursos humanos implica entrenamiento con base en el potencial del personal para prepararlo para mejores puestos en el futuro.

Como se puede apreciar de los conceptos planteados, la capacitación constituye el término más amplio pues incluye entrenamiento, adiestramiento y desarrollo, es por esto que en lo subsecuente se hará referencia únicamente al concepto de capacitación.

El conocimiento que poseen los agentes dentro de una organización es un recurso difícil de cuantificar pero que tiene un impacto en las labores diarias que se realizan dentro de una organización. La experiencia dentro de un empleo proporciona habilidades al personal pero muchas veces se requiere de una capacitación formal para mejorar sus aptitudes. En este sentido Miguel Galindo (2000) subraya:

Los tiempos actuales exigen que todos los servidores de la administración pública o privada estén adecuadamente preparados, en los tres niveles que ambas tienen, es

decir, el de más alta jerarquía, el de mediana y el de las bases que realizan las tareas manuales u operativas, por lo cual, tanto el sector público, como el privado trata de tener un personal lo mejor preparado posible, capacitándolo permanentemente para laborar con eficiencia, que es uno de los objetivos más importantes de la administración del personal (p. 149).

Tal como se ha expresado, los avances científicos y tecnológicos han tenido una participación relevante para realizar el trabajo dentro de la administración pública de manera eficaz y eficiente, pero sin la capacitación adecuada del personal se torna muy complicado obtener el máximo provecho a la combinación de los recursos con que cuenta una organización.

Las acciones de capacitación están encaminadas a la expansión de las habilidades de un sujeto para poder cumplir responsabilidades futuras, se busca fundamentalmente que los sujetos amplíen conocimientos, aptitudes y habilidades. Las ventajas de la capacitación no son sólo para el personal sino para la organización que saca provecho de recursos humanos preparados adecuadamente.

Humberto Coria, José Luis Gil y Miguel Ángel Güitrón (2004) señalan que existen distintos tipos de capacitación según los fines que se persigan.

La capacitación para la orientación es aquella que se lleva a cabo cuando el individuo recién ingresa a la organización con el fin de que conozca la información más general de la misma; la capacitación para adquirir destrezas está encaminada a mejorar las habilidades del personal con el objetivo de que mejore el desempeño de sus funciones y; la capacitación de tipo correctiva que se aplica para superar los errores que se hayan presentado en el trabajo (p. 122).

La capacitación de los recursos humanos debe constituir una prioridad para los directivos de una organización, pero también constituye una obligación para el trabajador. Así como todas las personas contamos con un derecho constitucional al trabajo, ese derecho trae implícita una responsabilidad por parte del trabajador para mantenerse actualizado y contar con la preparación necesaria que le permita realizar sus funciones de la mejor manera.

Existen diversos medios que puede utilizar la organización para capacitar a los sujetos que en ella intervienen, por mencionar algunos, es posible fomentar la participación en congresos, convenciones y actos especializados sobre todo para funcionarios de alto mando. Por lo que se refiere al ámbito interno de la organización es posible brindar cursos de especialización y capacitación para el personal del nivel operativo.

En la literatura se encuentra que la capacitación, entendida como un proceso continuo dentro de las organizaciones, se desarrolla a través de una serie de etapas. Werther y Davis (2008) plantean que los pasos de la capacitación y el desarrollo de recursos humanos son:

- a) Necesidades del personal y de la organización: consiste en realizar un diagnóstico para determinar las necesidades de la organización;
- b) Evaluación de las necesidades: implica la detección de los problemas que enfrenta la organización así como los desafíos futuros, es decir, a largo plazo;
- c) Objetivos de capacitación y desarrollo: con base en la evaluación de necesidades se requiere la determinación de los objetivos de capacitación y desarrollo, dentro de los objetivos deben especificarse los logros que se desee obtener y los medios para lograrlos;
- d) Contenido del programa: se procede a diseñar el contenido del programa en coherencia con la evaluación de las necesidades y con el establecimiento de los objetivos;
- e) Principios de aprendizaje: son los principios pedagógicos que guían el proceso mediante el cual los individuos aprenden de manera más efectiva y son los de participación, repetición, relevancia, transferencia y retroalimentación. Tienen implicación para seleccionar el método para impartir el curso en atención al estilo de aprendizaje de los participantes. (p. 255)

Por su parte, los autores Coria et al (2004) consideran que la capacitación implica un proceso conformado por cuatro etapas que consisten en: “la determinación de las necesidades de capacitación, la programación de la capacitación, la implementación

y ejecución de la capacitación, y como último paso, la evaluación del esfuerzo de capacitación” (p. 123).

Lo más importante de los modelos abordados es que la capacitación se debe conceptualizar como un proceso, como una serie de etapas articuladas y que se encuentran en constante repetición, es decir, que la capacitación constituye un proceso continuo dentro de la organización.

La falta de preparación del personal para el desempeño de sus funciones, no sólo entorpece el funcionamiento dentro de la organización sino que puede producir un sentimiento de frustración e insatisfacción en el individuo que a la larga reducirá considerablemente su eficiencia.

El surgimiento de la figura de personal de carrera se debió justo a la implementación de sistemas de preparación y capacitación continua de los servidores públicos, el beneficio de este sistema permite capacitar adecuadamente al personal para cumplir con éxito los cargos que desempeñan pero al mismo tiempo permite que puedan escalar a puestos de mayor jerarquía dentro de la organización.

Sin que sea la intención de este trabajo realizar un estudio a profundidad del servicio civil de carrera, es relevante retomarlo como una posibilidad para contar con capacitación adecuada y continua al personal de la administración pública. Esta figura puede conceptualizarse como:

El servicio civil de carrera consiste en la preparación de los servidores públicos a todos los niveles, especialmente en los más elevados, para adquirir los conocimientos necesarios en todos los ámbitos de la administración pública, y estén en posibilidad de diseñar las políticas, formular los planes y proyectos con el fin de asegurar que el contenido de los programas se cumplan en forma absoluta (Galindo, 2000, p. 157).

La capacitación ha tomado así relevancia dentro de la administración pública donde se ha podido percibir un crecimiento en los esfuerzos por brindar capacitación al personal, sin embargo, el surgimiento de nuevas disposiciones legales que modifican

algunos aspectos de la función pública generan la necesidad de brindar capacitación permanente.

Un punto problemático respecto al servicio civil de carrera es que su propósito es “la preparación en todos los aspectos de la administración pública a efecto de conocerla en sus diferentes aspectos y estar en posibilidad de ocupar cualquier cargo de la misma” (Galindo, 2000, p. 157). Esto implica que no se busca una preparación especializada para algunas funciones dentro de la administración pública.

Si bien es cierto que existen rasgos que se requieren de manera general para la función pública tales como la honestidad, responsabilidad y vocación de servicio, también existen algunas áreas como las dedicadas a la transparencia gubernamental que pueden requerir un conocimiento particular tanto de los lineamientos legales como del manejo de equipo y herramientas tecnológicas, esto atiende a que “las tecnologías en rápido cambio requieren que los empleados afinen de manera continua su conocimiento, aptitudes y habilidades, a fin de manejar los nuevos procesos o sistemas” (Coria et al, 2004, p. 121).

Las modificaciones al régimen de transparencia en el país ha representado el reto de poner en marcha una capacitación a lo largo y ancho del territorio nacional, pues se requiere homogeneizar el conocimiento del personal de la administración pública de todas las entidades federativas para que se logre la integración del Sistema Nacional de Transparencia.

#### **4.4 El valor organizacional como elemento de cambio en la actividad institucional**

El concepto de valor organizacional se halla anclado en el surgimiento de los estudios sobre cultura organizacional. La cultura organizacional inicia su conformación cuando una organización se institucionaliza y comienza a generar

entre sus miembros un conocimiento generalizado acerca de lo que es apropiado y significativo dentro de la organización.

Rubén Rodríguez (2009) señala que “en la actualidad se percibe a las organizaciones como pequeñas sociedades con características culturales y con capacidad para crear valores y significados. Desde esta perspectiva, el pensamiento descansa en la idea de que las organizaciones tienen una cultura” (p. 68). Siguiendo el pensamiento del mismo autor, la cultura puede considerarse como una variable dentro de la organización y constituye un recurso que puede administrarse para alcanzar los objetivos y mejorar el desempeño.

Aunque “el concepto de cultura organizacional no es unívoco, ya que desde la misma antropología –de donde los estudios organizacionales importaron el concepto- no hay consenso acerca del significado de cultura” (García, 2005, p. 164), se expondrán algunas definiciones que ayuden a comprender los elementos contenidos en el término de cultura organizacional.

Edgar Schein (1984) conceptualiza la cultura organizacional en términos de un modelo dinámico para entender la manera en la que la cultura es aprendida, transmitida y modificada y señala:

La cultura organizacional es la estructura de supuestos fundamentales establecidos, descubierta o desarrollada por un grupo en el proceso de aprendizaje de la solución de problemas de adaptación externa e integración interna que, habiendo funcionado suficientemente bien para ser admitida como válida, debe, por lo tanto, ser enseñada a los nuevos miembros del grupo como la manera correcta de percibir, pensar y sentir los problemas (p. 3).

La costumbre es una parte constitutiva de la cultura organizacional, una conducta repetida que ha dado resultado para la resolución de los conflictos que surgen dentro de la organización, son adoptadas como formas válidas que son deseables para transmitir a todos los miembros.

En la cultura organizacional se encuentra comprendido un “patrón general de conductas, creencias y valores compartidos por los miembros de una organización” (Salazar, Guerrero, Machado y Cañedo, 2009, p. 69). La cultura organizacional constituye un marco referencial que provee información acerca del comportamiento y del pensamiento compartido entre los individuos que conforman la organización, su importancia radica en que sugiere lo que se puede esperar del personal al experimentar ciertos acontecimientos o al responder a un problema determinado.

La cultura organizacional hace referencia a los modos, comportamiento, conocimiento, costumbres y valores compartidos entre los miembros que participan dentro de la organización y representa un factor trascendental a considerar cuando se pretende realizar alguna modificación al interior de la estructura organizacional. En este sentido Rodríguez (2009) considera que “una estrategia y su implementación a través de estructuras y sistemas, no alineada con el sistema cultural –creencia y valores- podría llevar a ineficiencias, un deterioro en el desempeño y la pérdida de eficacia en el logro de objetivos” (p. 69).

**Figura 15. Elementos de la Cultura Organizacional**



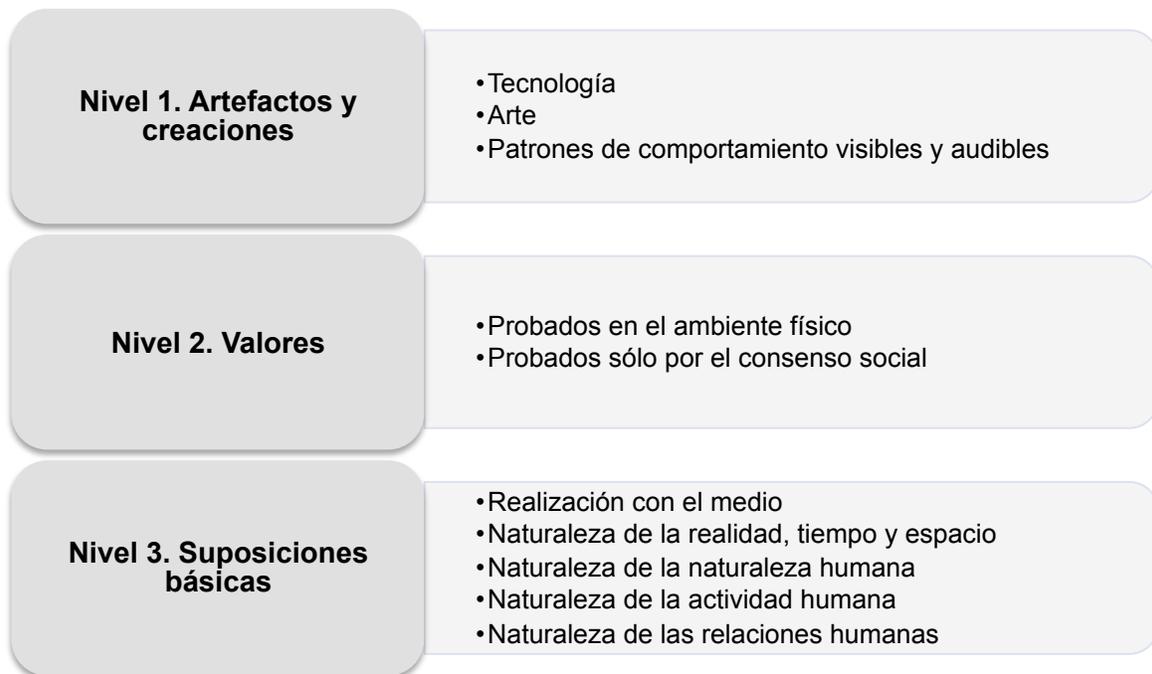
Fuente: Elaboración propia con base en Salazar et al (2009).

Como factor complejo, la cultura organizacional se integra por una serie de elementos entre los que se encuentran: “la identidad de los miembros, énfasis de

grupo, perfil de la decisión, integración, control, tolerancia al riesgo, criterios de recompensa, tolerancia al conflicto, perfil de los fines o medios y enfoque de la organización” (Salazar et al., 2009, p. 70).

Sin desear profundizar en cada uno de ellos, lo que se debe subrayar es que la cultura en una organización se compone por diversos factores con los que es posible redirigirla y lograr cambios en su interior.

**Figura 16. Niveles de Cultura Organizacional**



Fuente: Elaboración propia con base en Schein (1984, p. 3).

Retomando la clasificación propuesta por Edgar Schein, los autores Pedraza et al (2015) señalan que “es posible identificar tres niveles de cultura” (p. 19). El nivel 1 es el relativo a las producciones, éstas se hallan determinadas por el entorno físico y social, es decir, por el espacio físico, capacidad tecnológica, lenguaje y conducta de sus miembros. El nivel 2 se compone por los valores, éstos indican la forma en que

los individuos han de relacionarse y de ejercer el poder. Finalmente, el nivel 3 contiene las presunciones subyacentes básicas, dichas presunciones son las que permiten solucionar un problema con una fórmula que se ha realizado en repetidas ocasiones y que ha quedado asentada.

Edgar Schein (1984) señala que dentro del primer nivel se abarcan los “artefactos visibles” (p. 3) y que dentro de este nivel los datos son fáciles de obtener pero difíciles de interpretar, es decir, se puede identificar cómo un grupo estructura su ambiente y cuáles son los patrones de comportamiento pero es complicado establecer el porqué un grupo se comporta de tal o cual manera. El segundo nivel comprende los valores, éstos son difíciles de percibir por simple observación por lo que se requiere inferirlos de las entrevistas a los miembros de la organización. Por último, para estar en posibilidad de entender los valores y las producciones, se requiere descubrir los supuestos fundamentales que generalmente se encuentran en un nivel inconsciente pero determinan la manera en la que los integrantes de un grupo perciben, piensan y sienten.

Como se puede identificar en la clasificación de Edgar Schein, los valores constituyen uno de los pilares fundamentales de la cultura organizacional. De manera general los valores indican ese conjunto de principios que guían la conducta de los miembros de una organización, en este sentido, Leonardo Charón (2007) señala:

En el campo organizacional los valores definen el carácter fundamental de cada organización, crean sentido de identidad, fijan los lineamientos para implementar las prácticas, las políticas y los procedimientos de las mismas, establecen un marco para evaluar la efectividad de su implementación, determinan la forma en que los recursos se asignaron y brindan dirección como motivación (p. 94).

Como se puede apreciar, los valores dentro del entorno organizacional tienen una influencia directa en la forma en la que el persona se comporta y en lo que considera importante de cumplir, en este punto se puede decir que “los valores, siempre y cuando se de la oportunidad de elegirlos, pueden convertirse en elemento

aglutinante de las energías individuales, sustentando el proceso de toma de decisiones” (Briceño, 2004, p. 154).

Aquí surge un punto relevante, para que los valores orienten efectivamente la conducta de los integrantes de la organización se requiere que se ejerzan por convicción propia. El personal debe interiorizar el beneficio de actuar bajo ciertos principios y normas de conducta.

La función de los valores organizacionales ha sido puesta de relieve con la aparición de la figura de Dirección por valores aplicado a la ciencia administrativa, esta dirección “otorga, promueve y facilita un sentido a las actividades, a las personas que trabajan y participan en las organizaciones, dando a los objetivos que se propone la organización un marco de referencia vinculado a las razones por las cuales hacen lo que hacen” (Toniut et al, 2015, p. 61).

Puede decirse entonces que para que los integrantes de una organización establezcan y adopten un valor, se requiere que perciban sus beneficios y utilidad, es decir, deben entender el por qué deben guiarse por ese valor en sus labores diarias dentro de la organización.

Retomando el tema de las políticas públicas, habrá de recordarse que tienen como objetivo lograr un cambio en la conducta de las personas, esto significa que la implementación de la política pública implica una modificación en el comportamiento del personal que forma parte de la organización. Por lo tanto, implica una intervención en los valores organizacionales y en la conformación de la cultura dentro de la organización.

Considerando que la transparencia ha sido establecida como una política pública transversal resulta necesario tomar medidas para que se consolide como un valor organizacional dentro de todas las dependencias de la administración pública. La transparencia debe considerarse como un principio rector de todas las actividades realizadas al interior de la organización pública.

Las disposiciones de transparencia entrañan obligaciones más amplias, el uso de herramientas tecnológicas de reciente creación y una capacitación especializada para el almacenamiento, organización y difusión de información, esto implica más trabajo y esfuerzo por parte del personal de la administración pública. Debido a esto, es normal encontrar cierta resistencia para la implementación de las acciones relacionadas con la política pública de transparencia, resistencia que sólo puede ser superada si se logra convertir en valor organizacional.

Para lograr la consolidación de la transparencia como valor organizacional se debe hacer hincapié en la utilidad que tiene para la transmisión de información entre dependencias que puede facilitar el desempeño de sus atribuciones, la función legitimadora que tiene en relación al poder público y la trascendencia de garantizar un derecho fundamental como lo es el derecho a la información. Sólo así se estará en el camino de consolidar a la transparencia como un valor que genere un compromiso entre los miembros de la organización.

## CAPÍTULO 5

### DISEÑO METODOLÓGICO: UN ANÁLISIS CUALITATIVO COMPARADO

En el presente capítulo se expone el diseño metodológico de la investigación que como se presentó en los fundamentos de la investigación, se trata de una investigación de tipo explicativa y no experimental.

“El término “diseño” se refiere al plan o estrategia concebida para obtener la información que se desea” (Hernández et al, 2003, p. 184). Así, este capítulo pretende definir la forma en la que se ha de recopilar información y analizar los datos con el fin de alcanzar los objetivos definidos para la investigación y para darles contestación a las interrogantes que han sido planteadas.

Aunque se puede catalogar como una investigación cuantitativa en atención a los pasos y el proceso que se sigue para llegar al conocimiento, se hará uso de un enfoque mixto en cuanto a técnicas, esto implica que se utilizarán técnicas cuantitativas y cualitativas.

Derivados de ambas técnicas se utilizará un instrumento de recopilación de información, que será la encuesta, para estar en condiciones de confirmar o refutar la hipótesis general y las hipótesis específicas que guían el presente trabajo. El análisis de la información obtenida de la aplicación del instrumento seguirá el procedimiento propuesto por el Análisis Cualitativo Comparado (QCA).

#### **5.1 Diseño del estudio**

La presente investigación constituye una investigación no experimental pues se llevará a cabo sin intervenir o manipular directamente las variables, es decir, no se

construye una situación determinada para observar sus resultados. “Lo que hacemos en una investigación no experimental es observar fenómenos tal y como se dan en su contexto natural, para después analizarlos” (Hernández et al, 2003, p. 267).

En atención al tiempo o a los momentos de recolección de datos los diseños no experimentales se clasifican en transeccionales o transversales y en longitudinales. En este caso se llevará a cabo una investigación no experimental transeccional donde se realiza una recolección de datos única, esto es, en un sólo momento que serán datos correspondientes al año 2017.

Debido a que el objetivo de esta investigación es descubrir relaciones de causalidad se utilizará un diseño transeccional correlacional-causal. Al respecto Hernández et al (2003) establecen:

Estos diseños describen relaciones entre dos o más categorías, conceptos o variables en un momento determinado. Se trata también de descripciones, pero no de categorías, conceptos, objetos ni variables individuales, sino de sus relaciones, sean éstas puramente correlacionales o relaciones causales (p. 274).

El estudio se realizará utilizando tanto un enfoque cualitativo como cuantitativo, desde esta perspectiva cuali-cuantitativa se plantea la utilización de un método llamado Análisis Cualitativo Comparado, QCA por sus siglas en inglés (*Qualitative Comparative Analysis*).

El QCA forma parte de los métodos teóricos de conjunto y busca establecer relaciones causales entre diversos elementos o conjuntos. Este análisis representa un enfoque útil en el campo de las políticas públicas pues se puede decir que “las políticas públicas no son más que una hipótesis de relación causal entre condiciones iniciales y resultados esperados” (Tamayo, 1997, p. 301).

Para estar en condiciones de realizar el Análisis Cualitativo Comparado es preciso, desde la visión cualitativa, hacer uso de algunos elementos pertenecientes al método

de Estudio de Caso. En la literatura se ha hecho mucho énfasis en la importancia de un íntimo conocimiento de caso para lograr un análisis QCA exitoso.

Para entender de mejor forma la relación entre el Estudio de Caso y el análisis QCA, Carsten Schneider y Claudius Wagemann (2013) señalan:

De hecho, la idea de QCA como un enfoque de investigación y un ir y venir entre ideas y evidencia, consiste en gran manera de la combinación de estudios comparados de caso y el empleo del Análisis Cualitativo Comparado como una técnica (p. 305).

El método de Estudio de Caso es una herramienta para la selección de casos o unidades de observación para el estudio, así como para establecer los rasgos que servirán para realizar la comparación entre los casos elegidos, buscando una relación causal entre variables independientes y la variable dependiente.

## **5.2 Análisis Cualitativo Comparado como método teórico de conjunto**

El Análisis Cualitativo Comparado forma parte de los métodos teóricos de conjunto los cuales consisten en aproximaciones para analizar la realidad social haciendo uso de la noción de conjunto y de las relaciones existentes entre los miembros del conjunto.

El Análisis Cualitativo Comparado, QCA por sus siglas en inglés (*Qualitative Comparative Analysis*), es un método que surge de la sociología comparativa y de la política comparativa donde existe una larga tradición de estudios cuantitativos de corte nacional.

Durante mucho tiempo ha existido una preeminencia de los estudios cuantitativos, sin embargo, las investigaciones cualitativas han surgido cuestionado los métodos

cuantitativos por ignorar las diferencias que existen entre los resultados de estudios cuantitativos y las características especiales que poseen casos específicos.

Por esto es que es conveniente abordar de manera muy breve los ejes principales sobre los que descansan dichos métodos.

### 5.2.1 Métodos teóricos de conjunto

Carsten Schneider y Claudius Wagemann (2013) proponen una definición de estos métodos como:

Los métodos teóricos de conjunto son aproximaciones para analizar la realidad social en la que (a) los datos consisten en puntajes de pertenencia al conjunto; (b) las relaciones entre fenómenos sociales son modeladas en términos de establecimiento de relaciones de conjunto; y (c) los resultados apuntan a condiciones de suficiencia y necesidad, además de enfatizar la complejidad causal en términos de causas INUS y SUIN (p. 6).

Por su parte, las condiciones INUS y SUIN pueden conceptualizarse según Schneider y Wagemann (2013) como:

Las condiciones INUS se refieren a una condición singular que es insuficiente para producir el outcome deseado por sí misma pero que constituye un elemento necesario de un conjunto que por su parte es innecesario pero suficiente para producir el outcome (p. 328).

Las condiciones SUIN constituyen condiciones singulares que son una parte innecesaria de una combinación que en cambio es insuficiente pero necesaria para producir el outcome deseado (p. 333).

Todos los métodos teóricos de conjunto (*set-theoretic methods*) entienden el mundo en términos de configuración de condiciones y comparten tres características, ya sea implícita o explícitamente, que son: primero, trabajan con puntajes de membresía de casos dentro de conjuntos, en segundo lugar perciben relaciones entre fenómenos

sociales expresados como relaciones de conjunto y en tercer lugar, estas relaciones de conjunto son interpretadas en términos de suficiencia y de necesidad, así como formas de causas que se derivan de ellos tales como las llamadas condiciones INUS y SUIN (Schneider y Wagemann, 2013).

La teoría de conjuntos proporciona también una perspectiva muy útil para la configuración de tipologías. Las tipologías pueden ser consideradas como conceptos para los cuales la información obtenida no es agregada en una escala unidimensional de pertenencia al conjunto, sino donde los casos pueden ser clasificados en múltiples dimensiones.

### *5.2.2 Noción y tipos de conjuntos*

La noción de conjunto (*set*) no es utilizada comúnmente en la metodología de las ciencias sociales, sin embargo es fundamental para entender las técnicas metodológicas abordadas en este apartado. Por lo anterior resulta necesario tener claro su concepto, así un conjunto se puede entender de manera general como una colección bien definida de distintos objetos.

La visión desde la teoría de conjuntos tiene repercusiones en la manera en la que medimos o entendemos un concepto. Utilizando esta perspectiva, los conceptos entendidos como conjuntos son definidos en términos de límites que definen zonas de inclusión o exclusión. En este sentido, los conjuntos funcionan como contenedores de datos y la pertenencia al conjunto es utilizada para definir si un caso puede ser descrito por un concepto o no.

De esta manera, en el marco de los métodos teóricos de conjunto, la formación de un concepto tiene una connotación distinta a la teoría tradicional para medirlo enfocándose en si un caso pertenece a un concepto o no.

En el Análisis Cualitativo Comparado se trabaja con dos tipos de conjuntos, los llamados *crisp sets* (conjuntos simples o dicotómicos) y los *fuzzy sets* (conjuntos difusos).

Los conjuntos simples requieren únicamente de la decisión de si un caso es miembro del conjunto o no lo es, el inconveniente radica en que no es sencillo realizar decisiones tan tajantes en relación a la pertenencia de un caso al conjunto, sobre todo cuando se trata de conceptos de las ciencias sociales. Un argumento en contra de la dicotomización descansa en que el mundo entero y las fenómenos sociales no se presentan ante nosotros de manera binaria. Estas limitaciones produjeron el surgimiento de los conjuntos difusos.

Los conjuntos difusos o *fuzzy sets* no toman su nombre por ser poco claros o confusos, en realidad se refieren a que los conceptos con los que trabajan tienen límites imprecisos. La complejidad, en otras palabras, se debe a que “los límites conceptuales no se encuentran perfectamente definidos y no a una medición empírica imprecisa” (Schneider y Wagemann, 2013, p. 27).

Una ventaja de los conjuntos difusos es que tienen la capacidad de captar diferencias de tipo (cualitativas) entre los casos, así como la habilidad de establecer diferencias de grado (cuantitativas) entre casos cualitativamente idénticos. Así, los conjuntos difusos hacen posible determinar distintos grados de pertenencia y permiten que los casos cuenten con una pertenencia o membresía parcial al conjunto.

### *5.2.3 El proceso de calibración*

La asignación de puntajes a los casos sobre su pertenencia al conjunto es una parte medular de cualquier método teórico de conjuntos. A este proceso mediante el cual se utiliza información empírica de los casos para asignarles un puntaje de pertenencia al conjunto es llamado calibración.

La calibración realizada para conjuntos difusos debe estar sustentada en el conocimiento teórico y en la evidencia empírica. La distribución estadística y los parámetros de datos cuantitativos también pueden ser elementos útiles para realizar la calibración.

Los mecanismos de calibración se han clasificado en directos e indirectos cuando se trata de aplicarlos a conjuntos difusos. *Grosso modo* se puede decir que el mecanismo directo utiliza una función logística para adecuar los datos sin procesar (*raw data*) a una escala dentro de los tres pilares o anclajes cualitativos (*qualitative anchors*): 1, que constituye una pertenencia total o completa, 0.5 que representa un punto de indiferencia y 0 que significa la total no pertenencia.

**Figura 17. Anclajes cualitativos**



Fuente: Elaboración propia con base en Schneider y Wagemann (2013).

Los pilares o anclajes cualitativos son herramientas para identificar las diferencias cualitativas de la pertenencia de los casos a un conjunto y requieren ser establecidos durante el proceso de calibración utilizando criterios externos a la información empírica que se tiene a la mano.

El anclaje cualitativo de 0.5 describe un punto de indiferencia, donde es imposible decir si un caso constituye más un miembro o un no-miembro del conjunto. El valor de 0 representa una no pertenencia completa, por tanto, el valor de 1 del anclaje cualitativo describe una pertenencia o membresía completa.

#### 5.2.4 Nociones y operaciones de la teoría de conjuntos

Los métodos que utilizan la teoría de conjuntos, en particular el QCA, se basan en la teoría de conjuntos, en proposiciones lógicas y en álgebra Booleana. Fundamentado en esto, es conveniente abordar tres operaciones básicas que se dan dentro del método QCA y que son las conjunciones (*logical AND*), las disyunciones (*logical OR*) y las negaciones (*logical NOT*).

Las conjunciones representan una multiplicación booleana cuya notación algebraica es un asterisco (\*) y en algunos casos un punto (.). Las conjunciones o el *logical AND* significan que para una combinación determinada de conjuntos, la presencia de todos los componentes constitutivos es requerida.

El concepto de intersección también es relevante en la teoría de conjuntos y se refiere a la combinación de elementos. Es decir, el área donde se traslapan los elementos que sí pertenecen al conjunto y los que no pertenecen al conjunto constituyen la intersección. Por su parte, “las disyunciones describen alternativas lógicas, una alternativa tal se realiza cuando al menos uno de los componentes de la combinación está presente” (Schneider y Wagemann, 2013, p. 45).

El álgebra booleana y compleja (*Boolean and fuzzy algebra*) denota la disyunción o el *logical OR* utilizando una suma (+). Las disyunciones también son llamadas uniones y describen un conjunto de casos que son miembros o pertenecen a al menos un conjunto participante.

Las negaciones o *logical NOT* constituyen otra operación fundamental para los métodos de teoría de conjuntos, se les puede referir como negación o complemento de una declaración. En este punto cabe aclarar que “la negación de un conjunto no implica automáticamente su contraparte conceptual, por ejemplo en una investigación el conjunto de personas no ricas, no es idéntico al conjunto de personas pobres” (Schneider y Wagemann, 2013, p. 47). Esta precisión es

importante para ser cuidadoso al asignar pertenencia de un elemento a un conjunto determinado.

**Figura 18. Notación teoría de conjuntos**

Operador	Proposición lógica	Álgebra Booleana	Teoría de conjuntos
AND	Conjunción $\wedge$	Multiplicación $*, (.)$	Intersección $\cap$
OR	Disyunción $\vee$	Suma $+$	Unión $\cup$
NOT	Complemento $\neg, \sim$	Negación 1-D	Conjunto negativo
Inclusión	Si-entonces relación $\rightarrow, \Rightarrow$		Subconjunto $\subset$

Fuente: Elaboración y traducción propia con base en Schneider y Wagemann (2013, p. 47).

Las operaciones descritas son utilizadas para producir nuevos conjuntos a partir de los conjuntos ya existentes, pero el fin que persigue el método QCA no es sólo identificar nuevos conjuntos sino investigar la relación que subyace entre los conjuntos difusos. Estas relaciones nos ayudan para proseguir con el análisis de condiciones de suficiencia y necesidad.

### 5.2.5 Condiciones de suficiencia y necesidad

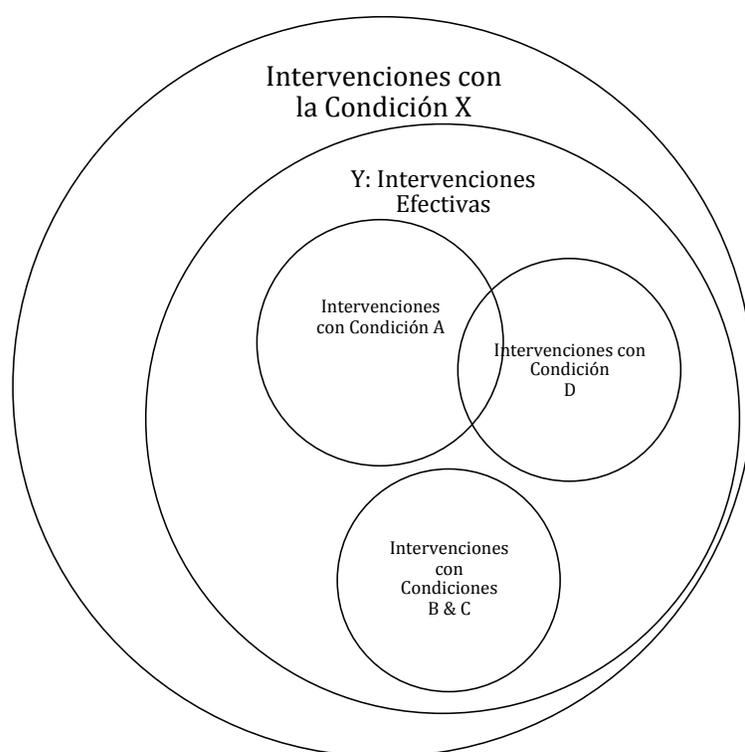
Las condiciones dentro de los métodos teóricos de conjunto pueden ser equiparadas a los factores que explican de alguna manera un *outcome* definido. Dentro de dichos métodos pueden ser identificadas diferentes tipos de condiciones tales como las condiciones de necesidad, condiciones de suficiencia, condiciones SUIN y condiciones INUS.

Una condición puede ser considerada suficiente si siempre que se presenta en los casos, el *outcome* deseado también se presenta. Esto implica que no debe existir ningún caso que contenga esa condición pero que no produzca el mismo *outcome*.

El análisis de suficiencia puede ser aplicado a cada condición singular, a su complemento, o a cualquier combinación de condiciones y complementos. Pueden presentarse algunos casos en donde existe un elemento que es miembro del *outcome* pero no de la condición particular.

Tratándose de conjuntos difusos (*fuzzy sets*) se puede decir que una condición se considera suficiente si a lo largo de todos los casos la pertenencia al conjunto del *outcome* es menor o igual a la pertenencia de cada caso singularmente con el *outcome*.

**Figura 19. Condiciones de Suficiencia y Necesidad**



**Condiciones necesarias son superconjuntos del conjunto *outcome*.**

- Condición X es un superconjunto del conjunto *outcome* Y.
- X es necesaria para Y. Sin embargo, X no garantiza el *outcome* Y. Un caso puede tener X, pero estar fuera del conjunto Y.

**Condiciones suficientes son subconjuntos del conjunto *outcome*.**

- Condiciones A, D y la combinación de B y C son subconjuntos del conjunto *outcome* Y.
- Cualquiera (A o D o B & C) de las condiciones suficientes está ligada al *outcome* Y. Todos los casos con cualquiera de estas condiciones están dentro del conjunto Y.

Fuente: Elaboración y traducción propia con base en Kane, Lewis, Williams y Kahwati (2014, p. 202).

La condición de necesidad se identifica cuando una condición determinada siempre está presente cuando se tiene el *outcome* deseado, así, el resultado no puede ser alcanzado sin esa condición particular.

En relación a la necesidad, también existen casos que presentan membresía con la condición pero no con el *outcome*. De manera general y en relación con los conjuntos difusos, una condición puede interpretarse como necesaria si a lo largo de todos los casos la pertenencia al conjunto del *outcome* en ellos es más grande o igual a la membresía particular de cada uno de los casos con el *outcome* deseado.

#### *5.2.6 La consistencia y la cobertura respecto de las condiciones de suficiencia y de necesidad*

La consistencia de manera general muestra el porcentaje de casos, que en atención a sus puntajes de membresía a dos conjuntos distintos, confirma la idea de que uno de los conjuntos es un subconjunto o un conjunto más amplio (*superset*) del otro. Así, la consistencia indica el grado en el que la información empírica se alinea con una relación de subconjunto.

La consistencia, respecto de la condiciones de suficiencia, proporciona una expresión numérica para determinar el grado en el que la información empírica se desvía de una relación perfecta de subconjunto. Lo anterior es fundamental para estar en condiciones de decidir cuáles filas de la tabla de verdad pueden interpretarse como condiciones de suficiencia y pueden ser incluidas en el proceso de minimización.

Respecto de las condiciones de necesidad, la consistencia determina el grado en el que la información empírica al alcance se encuentra alineado con la declaración de necesidad, esto significa que tanto el *outcome* puede ser considerado como un subconjunto de la condición.

Por su parte, la cobertura muestra la relación en proporción que existe entre el conjunto de la condición y el conjunto del outcome.

La cobertura respecto de las condiciones de suficiencia denota en qué medida el *outcome* se encuentra cubierto o explicado por la condición en cuestión. Ahora, la cobertura en relación a las condiciones de necesidad se puede interpretar de mejor manera como la medida de la relevancia de una condición de necesidad.

En este sentido, altos valores de consistencia respecto de las condiciones de necesidad mostrarán relevancia de la condición, por el contrario, bajos valores indicarán trivialidad de la condición.

**Tabla 7. Parámetros de ajuste**

Consistencia	Cobertura
Respecto de condiciones suficientes	
$Consistencia_{Condicionessuficientes(X_i \leq Y_i)} = \frac{\sum_{i=1}^I \min(X_i, Y_i)}{\sum_{i=1}^I X_i}$	$Cobertura_{Condicionessuficientes(X_i \leq Y_i)} = \frac{\sum_{i=1}^I \min(X_i, Y_i)}{\sum_{i=1}^I Y_i}$
Respecto de condiciones necesarias	
$Consistencia_{Condicionessuficientes(X_i \geq Y_i)} = \frac{\sum_{i=1}^I \min(X_i, Y_i)}{\sum_{i=1}^I Y_i}$	$Cobertura_{deXcomocondiciónnecesariaparaY} = \frac{\sum_{i=1}^I \min(X_i, Y_i)}{\sum_{i=1}^I X_i}$

Fuente: Elaboración propia con base en Schneider y Wagemann (2015).

La consistencia es la medida central para el análisis de las relaciones entre los conjuntos. Sólo una vez que se ha calculado que la consistencia es satisfactoria, se procederá a calcular la cobertura.

Es bastante frecuente que no sea posible alcanzar altos valores respecto de la consistencia y de la cobertura al mismo tiempo. De hecho, muchas veces se comportan de manera contraria, es decir, “incrementar la consistencia implica disminuir la cobertura y viceversa” (Schneider y Wagemann, 2015, p. 150).

Como se puede apreciar en la tabla 7, el grado de consistencia respecto de las condiciones de suficiencia tanto suficiente como necesaria, se puede calcular como la división entre la suma total del valor mínimo de  $X$  y de  $Y$  para todos los casos, y la suma total del valor de  $X$  para todos los casos. La consistencia de las condiciones necesarias se calcula dividiendo la suma total del valor mínimo de  $X$  y  $Y$ , entre la suma total del valor de  $Y$  para todos los casos.

De igual forma, la cobertura de las condiciones suficientes se obtiene de la división de la suma total del valor mínimo de  $X$  y  $Y$ , entre la suma total del valor de  $Y$  para todos los casos. Para calcular la cobertura respecto a las condiciones necesarias se realiza la división de la suma total del valor mínimo de  $X$  y de  $Y$  para todos los casos, y la suma total del valor de  $X$  para todos los casos.

### *5.2.7 La complejidad causal*

Cuando se hace referencia la complejidad no debe entenderse como dificultad de la red de relaciones, sino que hace alusión a las múltiples relaciones que se generan entre el grupo de factores o condiciones causales. La complejidad causal posee tres características que la definen: la equifinalidad, la causalidad coyuntural y la asimetría causal.

La equifinalidad se refiere a que pueden existir explicaciones diferentes y no exclusivas para el mismo fenómeno observado. Asumir que existe causalidad coyuntural prevé el efecto de una condición singular desplegada sólo en combinación con otras condiciones precisamente especificadas. Finalmente, la asimetría tiene varios componentes. Implica en primer lugar que un rol causal atribuido a una condición simple se refiere a sólo uno de los dos estados cualitativos (presencia o

ausencia) en la que esa condición puede ser potencialmente encontrada y en segundo lugar, que cualquier término de solución siempre se refiere a sólo uno de los dos estados cualitativos en el que un *outcome* puede ser encontrado (Schneider y Wagemann, 2013, p. 78).

### 5.2.8 Condiciones INUS y SUIN

La atención en la equifinalidad y en la causalidad coyuntural, inspirada por la asimetría, torna posible manejar tipos de causas que son prominentes en investigaciones cualitativas y que son difíciles de manejar en estudios cuantitativos.

Las condiciones INUS y SUIN constituyen condiciones que por sí mismas no son necesarias y tampoco suficientes, sin embargo representan un papel crucial para lograr que se produzca el *outcome* esperado.

Las condiciones INUS (*insufficient but necessary part of a condition which is itself unnecessary but sufficient for the result*) representan una condición que es necesaria para formar una conjunción suficiente pero innecesaria, en el sentido de que existen otros caminos o combinaciones para lograr el *outcome*. Las condiciones INUS se encuentran fundamentadas a la equifinalidad y al carácter coyuntural de la complejidad causal (Schneider y Wagemann, 2013, p. 79).

Las condiciones SUIN (*sufficient, but unnecessary part of a factor that is insufficient, but necessary for the result*) forman parte de una condición de necesidad superior, es decir de condiciones que están creadas por una disyunción o un *logical OR*.

Las condiciones SUIN también atienden a la complejidad causal del fenómeno, debido a la naturaleza asimétrica inherente a la relación de necesidad descrita por las condiciones SUIN, tanto el elemento de equifinalidad (parte suficiente pero innecesaria del factor) y el elemento coyuntural (un factor que tomado individualmente es insuficiente pero necesario para el resultado) pueden percibirse claramente (Schneider y Wagemann, 2013, p. 80).

### *5.2.9 Establecimiento de relaciones y no de correlaciones entre conjuntos*

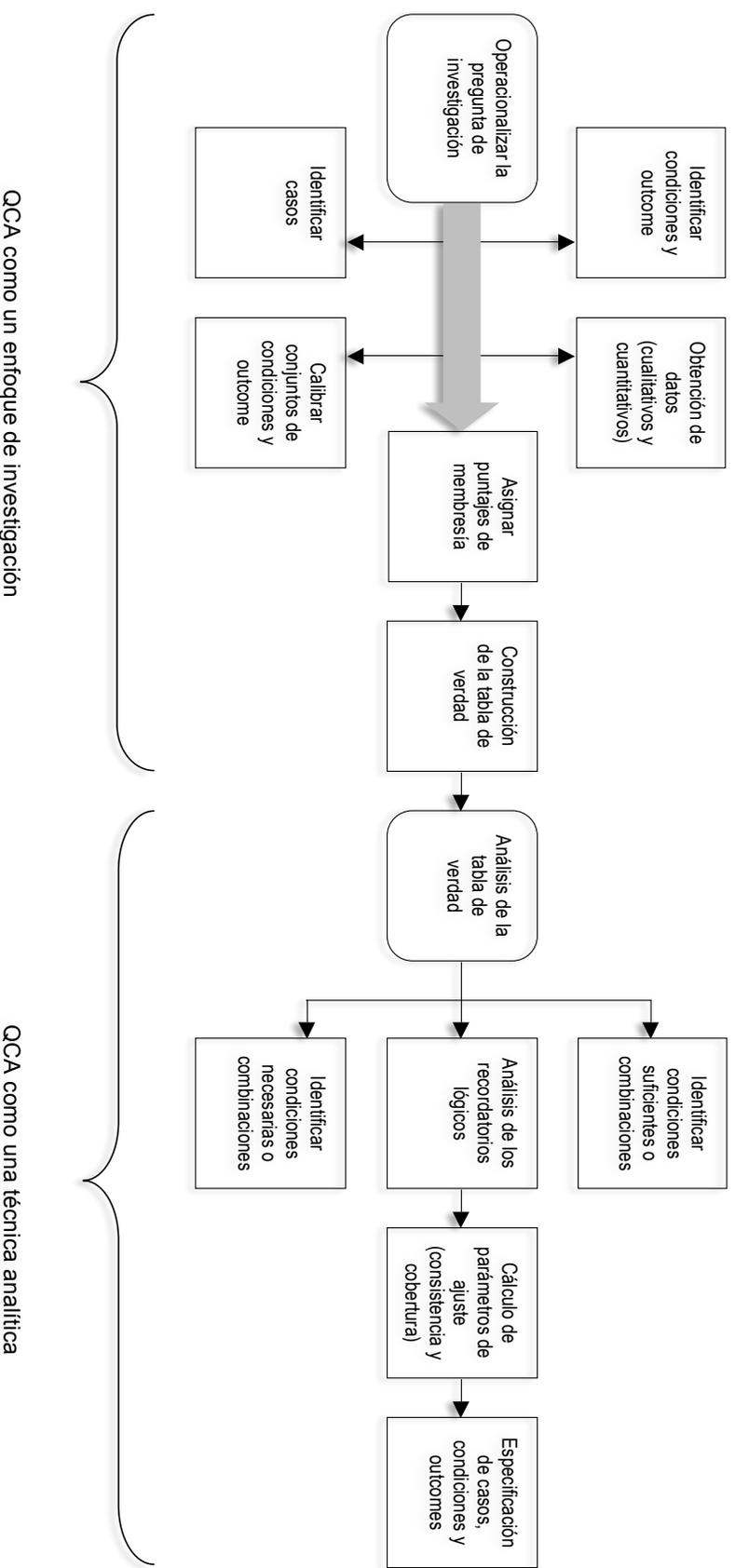
Los métodos teóricos de conjuntos tienen como finalidad alcanzar resultados causalmente complejos. Los métodos tradicionales de regresión son útiles para identificar correlaciones, sin embargo no establecen relaciones entre conjuntos. Por esto cualquier técnica basada en correlaciones se presenta como menos equipada para desenmarañar las relaciones existentes y las formas de complejidad causal que viene con ellas.

Encontrar una perfecta correlación entre variables no indica de manera automática que existen condiciones de necesidad y de suficiencia. Las herramientas que provee el análisis estadístico para el estudio de las ciencias sociales que utilizan medidas correlacionales simétricas, tales como el análisis de regresión, no son las más adecuadas para analizar condiciones de necesidad y de suficiencia de manera independiente.

El método de Análisis Cualitativo Comparado está fundamentado en el análisis de relaciones establecidas y no de correlaciones. Debido a que la teoría social es mayormente verbal y las formulaciones verbales son por naturaleza teóricas, el QCA provee de un nexo más estrecho con la teoría de lo que se puede lograr con métodos cuantitativos tradicionales (Ragin, 2006, p. 1).

En conclusión, se debe tener claro que encontrar la existencia de relaciones entre elementos no es lo mismo a establecer correlaciones. Los métodos teóricos de conjuntos es conveniente y tiene sentido siempre y cuando existan buenas razones para considerar que el fenómeno a investigar puede entenderse de mejor manera en términos de establecimiento de relaciones entre conjuntos.

**Figura 20. QCA como enfoque de investigación y técnica analítica**



Fuente: Elaboración y traducción propia con base en Kane et al (2014, p. 203).

### 5.3 Nociones básicas y fases del Análisis Cualitativo Comparado o QCA

Dentro de los métodos de teoría de conjuntos, el Análisis Cualitativo Comparado es probablemente la herramienta más completa. Schneider y Wagemann (2013) sostienen este argumento debido a que apunta a una interpretación causal, rasgo que no poseen los otros tipos de métodos de teoría de conjuntos.

De igual forma el QCA utiliza un formato llamado tabla de verdad el cual permite al investigador visualizar y analizar las características centrales de la complejidad causal, tales como equifinalidad o causalidad coyuntural así como la presencia de condiciones INUS y SUIN.

Como último rasgo se identifica que el QCA hace uso de los principios de la lógica de minimización, un proceso por el cual la información empírica se expresa de la manera más parsimoniosa al identificar las características comunes y las diferencias entre diversos casos que comparten el mismo *outcome*.

El QCA tiene precisamente como objetivo lograr una combinación entre la investigación cualitativa y la investigación cuantitativa. Charles C. Ragin (2006) señala:

Las investigaciones sociales han girado en torno a establecer hipótesis acerca de la correlación entre variables que se evalúa con técnicas correlacionales estándar tales como el análisis de regresión múltiple. Sin embargo, el QCA permite establecer relaciones que se evalúan bajo sus propios términos, esto es, como afirmaciones sobre el establecimiento de relaciones entre elementos, no de correlaciones (p. 1).

Charles C. Ragin (2006) caracteriza el Análisis Cualitativo Comparado como un puente entre el análisis cualitativo y cuantitativo, que requiere de una serie de casos que compartan características y hace posible la identificación de patrones de cruce entre los casos, respetando la diversidad y heterogeneidad de cada uno de ellos. Este método provee de herramientas útiles para el análisis de complejidad causal pues hace posible el estudio de condiciones causales y sus diferentes

combinaciones que pueden general el mismo resultado. También facilita el análisis contrafactual<sup>1</sup> que está cimentado en investigaciones orientadas de caso.

El QCA se plantea como un instrumento ideal para el diseño de investigaciones con pocas observaciones, es un punto medio para cuando existen muchos casos para hacer un estudio detallado pero muy pocos casos para utilizar las técnicas estadísticas convencionales. Carsten Schneider y Claudius Wagemann (2013) definen el Análisis Cualitativo Comparado o QCA como:

El método más formalizado de teoría de conjuntos el cual utiliza la lógica formal y el álgebra booleana en el análisis de tablas de la verdad y se enfoca al establecimiento de condiciones de necesidad y suficiencia, integrando parámetros de adecuación (consistencia y cobertura). (p. 331)

Sus variantes incluyen el análisis de conjuntos simples (*crisp-set QCA*), el QCA de conjuntos difusos (*fuzzy-set QCA*), el análisis multivariable (*multi-value QCA*) y el análisis temporal (*temporal QCA*).

Charles Ragin (2006) señala de manera muy general que para la realización de una investigación con el método de Análisis Cualitativo Comparado se siguen una serie de fases. Por su parte, Mendel y Korjani (2013) enlistan con mucha precisión los pasos que son esenciales para los fsQCA (conjuntos difusos de QCA) y los resumen como:

- a) Elegir un *outcome* deseado y casos asociados.
- b) Postular *k* condiciones causales.
- c) Tratar el *outcome* deseado y las condiciones causales como conjuntos difusos, y determinar funciones de membresía (Mfs) para todos ellos.
- d) Evaluar estas Mfs para todos los casos disponibles, obteniendo *Mfs derivadas*.

---

<sup>1</sup> Consiste en analizar los contrafácticos, es decir, aquellas configuraciones para las que no se encontraron casos reales o ejemplos históricos.

- e) Crear  $2^k$  reglas de candidato-combinaciones causales (el número 2 se debe a ambos, condiciones causales y su complemento siendo considerado).
- f) Computar las Mf de cada una de las combinaciones causales candidatas en todos los casos disponibles, mantener sólo las combinaciones causales sobrevivientes  $R_s$  cuyo valores de Mf sean  $>0.5$  y ocurran por  $N_{F_1}$  casos, donde  $N_{F_1} > f$ .
- g) Computar los subconjuntos (consistencias) de estos  $R_s$  sobrevivientes de las combinaciones causales y mantener sólo las  $R_A$  combinaciones causales actuales cuyos subconjuntos sean  $\geq 0.80$  (un parámetro diseñado por Ragin –puede ser modificado por el usuario final-).
- h) Utilizar el algoritmo Quine-McClusky (QM) para obtener  $R_C$  soluciones complejas (primos impicantes) y  $R_P$  soluciones parsimoniosas.
- i) Realizar el Análisis Contrafactual (CA) en las soluciones complejas  $R_C$ , constreñidas por las soluciones parsimoniosas  $R_P$ , para obtener  $R_I$  soluciones intermedias. Conocimiento sustantivo es utilizado durante CA.
- j) Realizar QM para las soluciones intermedias  $R_I$  para obtener las soluciones intermedias simplificadas  $R_{SI}$ .
- k) Retener sólo aquellas soluciones intermedias simplificadas cuyos subconjuntos sean aproximadamente  $\geq 0.80$ , las soluciones intermedias simplificadas verosímiles  $R_{BSI}$ .
- l) Conectar cada una de las soluciones intermedias simplificadas verosímiles  $R_{BSI}$  con sus mejores casos.
- m) Computar la cobertura para cada solución (sumarización). (p. 138)

Los pasos expuestos son una descripción detallada del proceso dentro de un análisis QCA con conjuntos difusos, además esta esquematización es muy útil para el uso del software de QCA. El diagrama de flujo construido a partir de los pasos propuestos por Mendel y Korjani (2013) se adjuntan al presente trabajo como anexos 2 y 3.

A continuación se abordarán las etapas a grandes rasgos dentro del Análisis Cualitativo Comparado basadas en el pensamiento de Charles Ragin.

### 5.3.1 Identificación de casos relevantes y de condiciones causales

En esta fase se parte de identificar el producto o *outcome* que interesa en la investigación, así como los casos que sirven para ejemplificarlo analizando a fondo todas las características de estos casos positivos. Partiendo de lo anterior se procede a identificar casos negativos donde se haya fallado para lograr el producto. Los casos positivos y negativos constituyen el conjunto de casos relevantes para el análisis.

Con ayuda de la teoría y de todo el conocimiento que se pueda obtener de los casos se deben identificar las condiciones causales más importantes para lograr el *outcome* buscado. Es conveniente establecer las condiciones de la manera más clara y particular posible.

El número de condiciones incluidas en un análisis QCA debe mantenerse en un nivel moderado ya que la existencia de muchas condiciones tornan el método en disfuncional. Existen algunas estrategias, no mutuamente excluyentes, para lograr la reducción del número de condiciones, por ejemplo, es posible crear constructos de mayor grado mediante las variables macro. Además, la selección de las condiciones y la conceptualización del *outcome* deben provenir de un diálogo entre el conocimiento teórico previo y las reflexiones empíricas que surjan durante el proceso de investigación.

Generalmente, las teorías relativas a las ciencias sociales proporcionan una orientación limitada para la elección exacta de las condiciones. Lo anterior produce que el refinamiento y la reducción del número de condiciones constituye una parte integral del proceso mismo del QCA.

En relación a la selección de casos hay que considerar que el análisis de QCA constituye en sí mismo una herramienta para seleccionar casos con vista a realizar estudios de caso posteriores.

### *5.3.2 Construcción de la tabla de verdad y resolución de contradicciones*

La tabla de verdad es un concepto que constituye el corazón del Análisis Cualitativo Comparado y que auxilia en el entendimiento de este método como aproximación científica y como técnica independiente. El concepto de la tabla de verdad tiene su origen en la lógica formal, de manera general se puede decir que se asemeja a una matriz estándar de datos donde cada columna contiene una variable diferente o bien un conjunto de ellas.

La diferencia de fondo radica en el significado que se les otorga a cada una de las columnas que la componen. En una matriz estándar de datos cada columna representa un caso diferente o unidad de observación, en cambio, en la tabla de verdad cada columna constituye una de las lógicamente posibles combinaciones entre las condiciones.

Las columnas dentro de una tabla de verdad muestran combinaciones cualitativamente diferentes de condiciones lo que implica que la diferencia entre casos de diversas columnas representa una diferencia de tipo más que una diferencia de grado.

Para construir la tabla de verdad se utiliza la fórmula  $2^k$  (donde  $k$  es el número de condiciones) que proporciona el número de combinaciones lógicamente posibles o columnas de la tabla de verdad. El número de las columnas crece exponencialmente debido al número de condiciones con que se trabaje. Así, el primer paso para elaborar la tabla de verdad consiste en anotar todas las combinaciones lógicamente posibles de una condición particular.

El segundo paso consiste en asignar cada caso a una fila de la tabla de verdad con la que tenga mayor pertenencia o membresía. En los conjuntos difusos los casos cuentan usualmente con una pertenencia parcial en todas las columnas pero tienen una pertenencia mayor en sólo una columna.

El tercer y último paso para la construcción de la tabla de verdad se trata de establecer o definir un valor para el *outcome* en cada una de las filas. El valor es de 1 para todas las filas que son un subconjunto, por tanto suficientes para el *outcome* deseado y se define un valor de 0 para los casos contrarios.

Estos tres pasos son fundamentales para la elaboración de una tabla de verdad susceptible a ser analizada, sin que sea representativo el aspecto de tratarse de un conjunto simple (*crisp set*) o difuso (*fuzzy set*).

En resumen se puede decir que se construye una tabla de verdad basada en las condiciones causales identificadas, en dicha tabla se clasifican los casos en atención a las condiciones causales que presentan y se consideran todas las combinaciones posibles de condiciones. Después se evalúa la consistencia de los casos en relación al producto que lograron.

En la tabla se identifican filas contradictorias, lo que significa que se identifican los casos donde no se ha logrado consistencia para la consecución de un *outcome*. Se comparan los casos con las filas contradictorias y si es posible se identifican las diferencias decisivas entre los casos positivos y negativos.

Las filas contradictorias o casos de contradicción describen situaciones en las que algunos casos que comparten membresía en una fila de la tabla de verdad, no comparten la misma membresía o pertenencia en relación al *outcome* deseado.

Existen diversos métodos para disolver las filas contradictorias de la tabla. La primera estrategia consiste en agregar una condición a la tabla de verdad; la segunda estrategia es especificar de nuevo la definición de la población de interés; y la tercera estrategia es especificar otra vez la definición, conceptualización y/o medida del *outcome* o de la condición.

### 5.3.3. Análisis de la tabla de verdad

El análisis de la tabla de verdad inicia listando todas las configuraciones de condiciones para las que la suficiencia ha sido confirmada. La columna que corresponde al *outcome* en la tabla indica si la fila específica o conjunto de condiciones son suficientes para lograr el *outcome* de interés. Por tanto, todas las filas ligadas al *outcome* con un valor de 1 representan condiciones suficientes.

Esta información, sin embargo, no es suficiente y puede ser difícil de procesar debido a que pueden presentarse muchas filas con ese resultado dentro de la tabla. Para lo anterior el método de QCA utiliza generalmente un algoritmo llamado de Quine-McCluskey para realizar la minimización lógica las diversas declaraciones de suficiencia contenidas en la tabla de verdad.

El método de QCA utiliza un software especializado para el análisis de las tablas de la verdad. El objetivo del análisis es especificar las diferentes combinaciones de condiciones relacionadas al *outcome* seleccionado, basado en las características de los casos positivos que los distingue consistentemente de los casos negativos.

En primera instancia se crea una expresión booleana para todas las filas de la tabla de verdad que se encuentren conectadas con el *outcome* que se pretende explicar. Esas conjunciones representando una fila de la tabla también son llamadas expresiones primitivas.

Cada una de esas expresiones primitivas ha sido considerada como una condición suficiente para el *outcome* durante la construcción de la tabla de verdad, ahora el reto es reformular la misma verdad lógica en una versión menos compleja. Así, se puede decir que el segundo paso para el análisis consiste en la minimización de la expresión lógica ayudándose de las reglas del álgebra Booleana.

El proceso de minimización lógica se guía por el siguiente principio de la lógica de la minimización: si dos filas de la tabla de verdad, donde ambas están ligadas al

outcome deseado, difieren en una condición solamente –con esa condición estando presente en una fila pero ausente en la otra- entonces, esta condición puede ser considerada lógicamente redundante e irrelevante para producir el outcome en la presencia de las condiciones remanentes involucradas en estas filas. La condición lógicamente redundante puede ser omitida y las dos filas pueden ser fusionadas en una conjunción más simple de condiciones suficientes (Schneider y Wagemann, 2013, p. 105).

El algoritmo Quine-McCluskey implica ir más allá de la simple eliminación de condiciones singulares de un par igual de conjunciones similares. En algunas ocasiones este procedimiento arroja una fórmula de solución que puede ser aún minimizada. Para hablar de este paso superior del procedimiento de minimización es preciso introducir la noción de implicantes primos.

Los implicantes primos pueden ser definidos como los productos finales del proceso de minimización lógica por medio de comparación de equivalencia entre conjunciones. En otras palabras, el término de solución que se alcanza a través de la comparación de equivalencia entre conjunciones consiste en implicantes primos que se encuentran combinados por una disyunción o *logical OR* (Schneider y Wagemann, 2013, p. 109).

En algunas circunstancias puede suceder que alguno de los implicantes primos resulte lógicamente redundante, en este caso, puede ser descartado del término de solución para obtener la fórmula más parsimoniosa. La importancia del uso de implicantes primos radica en que ofrecen una posibilidad para hacer simplificaciones que normalmente no se identifican a primera vista.

Al realizar el análisis de la tabla de verdad también es relevante tomar en cuenta que las condiciones de necesidad y de suficiencia deben ser examinadas por separado. Se recomienda también que el análisis de las condiciones de necesidad se lleve a cabo antes que el análisis de condiciones de suficiencia.

Para finalizar se debe considerar que es posible expresar por medio de diversos términos de solución toda la información contenida en una tabla de verdad. La utilización de los principios y herramientas de la minimización lógica asegura que dichas fórmulas sean lógicamente equivalentes y que difieran exclusivamente en el grado de complejidad.

La elección de cuál de estos términos de solución situar en el centro de la interpretación sustantiva será guiada por consideraciones sustantivas y teóricas de la investigación.

#### *5.3.4. Evaluación de los resultados*

Los resultados se deben interpretar como una prescripción causal y es preciso cuestionarse en todo momento si las combinaciones de condiciones tienen sentido y en qué forma se relacionan con la teoría existente.

Es necesario identificar los casos que conforman cada prescripción causal para contestar si los casos se encuentran relacionados de una manera significativa y si este agrupamiento revela algunos aspectos que no fueron considerados en un inicio. Se debe dirigir un análisis adicional de caso, ya que los procesos causales pueden ser estudiados únicamente al nivel de cada caso, los resultados se deben evaluar bajo esta perspectiva. La prueba real para cualquier análisis realizado con el QCA es qué tan bien establece conexiones entre los casos elegidos.

Finalmente es conveniente señalar que aunque la mayoría de los estudios realizados con el QCA se centra en el análisis de relaciones nítidas y de relativa facilidad, también es un método que funciona con relaciones complejas que son características de los fenómenos sociales.

Los procedimientos descritos pueden realizarse por duplicado para los conjuntos difusos y el establecimiento de las condiciones causales.

Para la presentación de los resultados es posible utilizar distintos formatos. Independientemente de las formas, lo más importante es que se presente la información relativa a tres aspectos distintos aunque interrelacionados que surgen del análisis.

El primer aspecto es el relativo a las condiciones que se requieren para lograr el *outcome*; el segundo consiste en mostrar cuáles casos son (o no son) necesarios para una parte determinada de la solución; el tercer aspecto es mostrar qué tan bien la solución encontrada es adecuada para la evidencia empírica en la que descansa.

Para la presentación de los gráficos, la forma más importante son los diagramas de Venn, aunque también son de gran utilidad las gráficas XY. Las formas de presentación tabular consisten en las tablas de la verdad, así como en las tablas que se inserten para mostrar la pertenencia de cada uno de los casos a las condiciones de suficiencia, al término de solución general y al *outcome* deseado.

Es necesario que cada análisis QCA realizado permita el acceso a la tabla de verdad que muestre la membresía o pertenencia de cada caso a los conjuntos singulares y al *outcome*. Además, es indispensable que se muestre el término de solución al que se ha llegado. El término se debe presentar en una expresión de álgebra booleana y se debe anexar la información relativa a los parámetros de adecuación (consistencia y cobertura), los casos con cobertura única, casos con contradicción lógica, y respecto de la solución completa todos los casos sin cobertura que se encuentran más dentro que fuera del conjunto que constituye el *outcome*. “No se debe perder de vista que las fórmulas de solución y los parámetros superiores de adecuación no son el objetivo principal de un análisis QCA. De hecho, estos elementos deben relacionarse a los casos individuales de origen” (Schneider y Wagemann, 2013, p. 280).

Es labor del investigador dejar muy claro cuáles casos se encuentran cubiertos o explicados por alguna parte de la fórmula de solución, es decir, cuáles casos

constituyen casos típicos. También se deben puntualizar los casos que son responsables de niveles bajos de consistencia y cobertura, esto es, los casos desviados.

Otro aspecto relevante respecto al análisis de resultados es que se requiere proporcionar justificaciones explícitas respecto al porqué de que algunos caminos que llevan al *outcome* se consideran más importantes que otros para las conclusiones sustanciales.

Muchas veces la importancia teórica se separa de la importancia empírica (medida a través de la cobertura) y puede resultar incluso más interesante para proporcionar explicaciones respecto a un fenómeno. Algunos caminos menos importantes empíricamente que cubren algunos o sólo un caso, pueden resultar más interesantes e importantes tanto teórica como sustantivamente que otros caminos que poseen valores muy altos de cobertura.

Finalmente, lo que no se debe perder de vista es que los resultados analizados y presentados con la metodología del Análisis Cualitativo Comparado debe reflexionarse siempre en atención a los fundamentos teóricos. La teoría constituye así, una especie de filtro a través del cuál se deben observar los valores arrojados por el análisis de QCA.

Considerando que el QCA es tanto un enfoque particular de investigación como una técnica de análisis de datos, una vez que se han analizado los resultados del análisis es posible que se encuentren algunos elementos que nos hagan regresar al paso inicial y rediseñar la investigación.

En conclusión, Schneider y Wagemann (2013) sostienen que:

Parte de la noción del QCA como un enfoque, implica que la investigación basada en este análisis es una investigación inherentemente multimetódica. Los descubrimientos generados por el QCA utilizado simplemente como una técnica resultan menos

convincentes que aquellos resultados que son seguidos por otros análisis, predominantemente pero no de forma exclusiva, estudios de caso sobre los casos identificados como típicos y como desviados por el QCA (p. 282).

Lo anterior implica que el análisis cualitativo comparado proporciona evidencia útil para realizar análisis más profundo en casos particulares y así estar en posibilidad de detectar con mayor precisión las condiciones causales para obtener un determinado resultado.

## CAPÍTULO 6

### TRABAJO DE CAMPO

El trabajo de campo constituye una herramienta en el proceso de investigación que está encaminada a la recolección de datos. El trabajo de campo se puede realizar a través de observación directa o bien, a través de instrumentos estructurados como la entrevista y la encuesta.

Aunque existen distintas estrategias para realizar el trabajo de campo, todas ellas consisten en técnicas para recolectar datos directamente de la fuente de estudio, su finalidad es captar elementos intangibles de las personas tales como valores, actitudes, preferencias, relaciones al interior de grupos y demás conductas sociales.

El éxito del trabajo de campo radica en diversos elementos como son la definición precisa del problema, la identificación y definición de las variables, así como la adecuada selección y construcción de instrumentos de recolección de datos.

Dentro de las técnicas de trabajo de campo se pueden identificar las cuantitativas, cuyo instrumento típico es la encuesta y las cualitativas que hacen uso de herramientas como los grupos de enfoque, la entrevista, las historias de vida y algunas técnicas de observación sistematizada.

El trabajo de campo permite hacer una fusión entre teoría y práctica, las distintas técnicas de trabajo de campo aportan datos obtenidos directamente de la realidad social además de que permite profundizar en la percepción, opinión y conducta de los individuos ante una situación particular.

Herramientas como la entrevista hace posible obtener información adicional de los sujetos aunque no sea expresa, el tono, velocidad y énfasis del lenguaje verbal dicen

mucho de los individuos, además el lenguaje corporal es un elemento valioso para contextualizar o entender la visión de las personas.

En la presente investigación se pretende identificar los principales factores que afectan la implementación de la política pública de transparencia, para lograr este propósito se buscará conocer la percepción que tienen los encargados de la transparencia en diversas instituciones respecto al proceso de implementación. Por lo anterior, resulta necesario el uso de herramientas cuantitativas de recolección de datos en el desarrollo de trabajo de campo y se obtendrá la información a partir de la aplicación de una encuesta a los casos seleccionados dentro del universo de estudio.

## **6.1 Determinación del universo de estudio**

Para el caso que nos ocupa, que es la implementación de la política pública de transparencia en el Estado, el universo de estudio está conformado por la Administración Pública del Estado de Michoacán. La clásica división doctrinal de la administración pública contempla la administración centralizada, descentralizada, así como organismos desconcentrados, sin embargo también existen en el Estado otros organismos que son sujetos obligados para efectos de transparencia y que son los organismos dotados de autonomía.

Para estar en condiciones de identificar dichas entidades o dependencias, es preciso señalar que de conformidad al Decreto que contiene el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Michoacán de Ocampo, para el Ejercicio Fiscal 2017, publicado en el Periódico Oficial del Estado, el 31 de diciembre de 2016, los recursos públicos estatales se distribuyen entre las dependencias y organismos contenidas en las tablas 8, 9 y 10 respectivamente.

**Tabla 8. Dependencias de la Administración Pública Centralizada**

U.P.P.	Dependencias de la Administración Pública Centralizada
03	Ejecutivo del Estado
04	Secretaría Particular
05	Coordinación de Comunicación Social
06	Secretaría de Gobierno
07	Secretaría de Finanzas y Administración
08	Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas
09	Secretaría de Desarrollo Rural y Agroalimentario
10	Secretaría de Desarrollo Económico
11	Secretaría de Turismo
12	Secretaría de Educación
13	Procuraduría General de Justicia
14	Secretaría del Migrante
15	Coordinación General de Gabinete y Planeación
16	Secretaría de Seguridad Pública
17	Secretaría de Salud
18	Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Cambio Climático
19	Secretaría de Contraloría
20	Secretaría de Política Social
21	Secretaría de Cultura
22	Inversión Municipal
28	Secretaría de los Pueblos Indígenas
34	Consejería Jurídica del Ejecutivo del Estado de Michoacán de Ocampo
39	Representación del Gobierno del Estado de Michoacán de Ocampo en el Distrito Federal
46	Procuraduría de Protección al Ambiente
69	Tribunal de Conciliación y Arbitraje
71	Junta Local de Conciliación y Arbitraje
95	Secretaría de Igualdad Sustantiva y Desarrollo de las Mujeres Michoacanas
96	Secretaría de Innovación, Ciencia y Desarrollo Tecnológico

97	Secretaría de Desarrollo Territorial, Urbano y Movilidad
----	--

Fuente: Elaboración propia con base en el Presupuesto de Egresos para el Estado de Michoacán de Ocampo (2017).

**Tabla 9. Dependencias de la Administración Pública Descentralizada**

U.P.P.	Dependencias de la Administración Pública Descentralizada
31	Instituto del Artesano Michoacano
32	Secretariado Ejecutivo del Sistema Estatal de Seguridad Pública
33	Comisión Estatal de Cultura Física y Deporte
35	Sistema Michoacano de Radio y Televisión
36	Centro de Convenciones de Morelia
37	Parque Zoológico Benito Juárez
40	Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia, Michoacán
43	Centro Estatal de Tecnologías de Información y Comunicaciones
45	Universidad Virtual del Estado de Michoacán
47	Telebachillerato Michoacán
48	Instituto de Vivienda del Estado de Michoacán
49	Comisión Forestal del Estado
50	Comisión de Pesca del Estado de Michoacán
51	Colegio de Bachilleres del Estado de Michoacán
52	Colegio de Educación Profesional Técnica del Estado de Michoacán
53	Universidad Tecnológica de Morelia
54	Colegio de Estudios Científicos y Tecnológicos del Estado de Michoacán
55	Instituto de Capacitación para el Trabajo del Estado de Michoacán
58	Instituto de la Infraestructura Física Educativa del Estado de Michoacán
60	Universidad de la Ciénega del Estado de Michoacán de Ocampo
62	Almacenes, Servicios y Transportes Extraordinarios a Comités Agropecuarios del Estado de Michoacán, S.A. de C.V. e I.P.
63	Centro Estatal de Certificación, Acreditación y Control de Confianza
64	Comisión de Ferias, Exposiciones y Eventos del Estado de Michoacán

68	Universidad Intercultural Indígena de Michoacán
70	Comisión Estatal de Arbitraje Médico de Michoacán
72	Junta de Caminos del Estado de Michoacán
74	Junta de Asistencia Privada del Gobierno del Estado de Michoacán de Ocampo
81	Comisión Estatal del Agua y Gestión de Cuencas
82	Comité de Adquisiciones del Poder Ejecutivo
83	Universidad Politécnica de Uruapan, Michoacán
84	Universidad Politécnica de Lázaro Cárdenas, Michoacán
85	Instituto de la Defensoría Pública del Estado de Michoacán
87	Instituto Estatal de Estudios Superiores en Seguridad y Profesionalización Política del Estado de Michoacán
88	Comisión Ejecutiva Estatal de Atención a Víctimas
89	Comisión Estatal de Fomento Ganadero del Estado de Michoacán
90	Régimen Estatal de Protección Social en Salud de Michoacán de Ocampo
91	Comisión para el Desarrollo Sostenible de la Costa Michoacana
92	Fideicomiso de Parques Industriales de Michoacán
93	Sistema Integral de Financiamiento para el Desarrollo de Michoacán
94	Instituto de la Juventud
98	Coordinación Ejecutiva del Sistema Estatal de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Michoacán
99	Consejo Estatal para Prevenir y Eliminar la Discriminación y la Violencia
100	Coordinación del Sistema Penitenciario del Estado de Michoacán de Ocampo

Fuente: Elaboración propia con base en el Presupuesto de Egresos para el Estado de Michoacán de Ocampo (2017).

**Tabla 10. Organismos Autónomos**

U.P.P.	Organismos Autónomos
38	Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo
41	Instituto Electoral de Michoacán
42	Tribunal Electoral del Estado de Michoacán
44	Tribunal de Justicia Administrativa de Michoacán de Ocampo

75	Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Michoacán
79	Instituto Michoacano de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales

Fuente: Elaboración propia con base en el Presupuesto de Egresos para el Estado de Michoacán de Ocampo (2017).

Derivado de la revisión realizada, resulta pertinente delimitar a los casos de estudio, para estar en condiciones de definir a su vez las unidades de análisis. Así, conforme al artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Michoacán de Ocampo, con reformas publicadas en el Periódico Oficial del Estado el 30 de junio de 2017, la cual establece que en el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de los negocios del orden administrativo encomendados al Gobernador del Estado, habrá las siguientes dependencias de la Administración Pública Estatal Centralizada:

- I. Secretaría de Gobierno;
- II. Secretaría de Finanzas y Administración;
- III. Secretaría de Contraloría;
- IV. Secretaría de Seguridad Pública;
- V. Secretaría de Desarrollo Económico;
- VI. Secretaría de Turismo;
- VII. Secretaría de Innovación, Ciencia y Desarrollo Tecnológico;
- VIII. Secretaría de Desarrollo Rural y Agroalimentario;
- IX. Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas;
- X. Secretaría de Medio Ambiente, Cambio Climático y Desarrollo Territorial;
- XI. Derogada
- XII. Secretaría de Educación;
- XIII. Secretaría de Cultura;
- XIV. Secretaría de Salud;
- XV. Secretaría de Desarrollo Social y Humano;
- XVI. Derogada;

XVII. Secretaría del Migrante; y,  
XVII bis. Secretaría de Igualdad Sustantiva y Desarrollo de las Mujeres  
Michoacanas; y,  
XVIII. Procuraduría General de Justicia.

Además de lo anterior y con base en el artículo 36 del mismo ordenamiento, las Coordinaciones Auxiliares de la Oficina del Gobernador, serán:

- I. Coordinación General de Gabinete y Planeación; y,
- II. Coordinación General de Comunicación Social.

En la misma Ley Orgánica se tiene contemplado en su artículo 39, a la Junta Local de Conciliación y Arbitraje como un tribunal administrativo con plena autonomía jurisdiccional para la impartición de la justicia laboral conforme al artículo 123, Apartado A de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Federal del Trabajo y demás disposiciones aplicables.

De la revisión realizada sobre la conformación de la Administración Pública del Estado de Michoacán se tiene que existe una diferencia entre las dependencias contenidas en el Presupuesto de Egresos 2017 y la Ley Orgánica, lo anterior atiende a que en el Presupuesto de Egresos se contemplan algunos órganos desconcentrados cuya existencia está fundada de diversos decretos administrativos de creación que emite el Ejecutivo del Estado con base en sus facultades constitucionales. Por tanto, para la elección de casos de estudio se tomarán en cuenta las Dependencias de la Administración Pública Centralizada contenidas en la Ley Orgánica y los Organismos Autónomos enunciados en el Presupuesto de Egresos.

## 6.2 Muestreo/Selección de casos de estudio

En el presente apartado se presentará la selección de los casos de estudio y se expondrán los argumentos por los que se han elegido determinados casos para la investigación y los elementos a analizar en cada uno de ellos.

Es conveniente recordar que en la literatura se encuentra una clasificación de muestras probabilísticas y no probabilísticas. Las muestras no probabilísticas también reciben el nombre de muestras dirigidas y en general suponen un procedimiento de selección informal.

Hernández et al (2003) explican que “en las muestras no probabilísticas la elección de los sujetos no depende de que todos tengan la misma probabilidad de ser elegidos, sino de la decisión de un investigador o grupo de encuestadores” (p. 327). En el mismo sentido se puede decir que:

En las muestras no probabilísticas, la elección de los elementos no depende de la probabilidad, sino de causas relacionadas con las características de la investigación o los propósitos del investigador. Aquí el procedimiento no es mecánico ni se basa en fórmulas de probabilidad, sino que depende del proceso de toma de decisiones de un investigador o de un grupo de investigadores y, desde luego, las muestras seleccionadas obedecen a otros criterios de investigación (Hernández et al, 2003: 176).

Es usual encontrar una tipología de muestras no probabilísticas que son: la muestra de sujetos voluntarios, la muestra de expertos, los sujetos-tipo y la muestra por cuotas. Sin embargo, Hernández et al (2003) retomando lo propuesto por Miles y Huberman, exponen una clasificación de muestras no probabilísticas que se utilizan con frecuencia en estudios cualitativos. Siguiendo esta idea las muestras cualitativas se dividen en:

- a) Muestra variada: su principal objetivo es documentar la diversidad con el fin de identificar diferencias, coincidencias, patrones y particularidades.

- b) Muestra homogénea: Se enfoca en el tema de la investigación y procura poner de relieve situaciones, procesos o episodios de un grupo social.
- c) Muestra en cadena o por redes: Se hace una búsqueda de gente que conoce a otra gente que puede proporcionar información valiosa.
- d) Muestra dirigida por teoría o muestra por criterios: La selección de sujetos o de grupos sociales se realiza en atención a uno o varios atributos que ayudan a construir una teoría.
- e) Casos típicos: consisten en individuos, sistemas u organizaciones que tienen de manera clara las situaciones que se buscan analizar (Hernández et al, 2003, p. 329).

Para la realización del presente estudio se hará uso de los casos típicos, pues los sujetos de investigación se elegirán en atención al tema de investigación y a la naturaleza de sus funciones, es decir, se busca a los individuos dentro de las dependencias que tienen clara la situación que se pretende analizar.

**Figura 21. Universo y muestra**



Fuente: Elaboración propia con base en Hernández et al (2003).

Siguiendo el procedimiento marcado por el QCA será necesario la selección de casos positivos y negativos en materia de transparencia presupuestaria para estar en condiciones de establecer relaciones causales que generan un mismo *outcome*.

Por lo anterior, los casos elegidos para la realizar la investigación los constituyen las Dependencias de la Administración Pública Centralizada del Estado de Michoacán y los Organismos Autónomos. Esta decisión atiende a la pertinencia de analizar la implementación de la política pública de transparencia no sólo en dependencias que dependen financieramente y jerárquicamente del Ejecutivo del Estado, sino a los organismos que tienen autonomía para ejercer sus recursos propios y para establecer su propia organización. Lo anterior, puede proveer de información útil respecto a las diferencias u obstáculos que se presentan en el proceso de implementación debido a sus particularidades de gestión.

### **6.3 Unidades de análisis**

Se recordará que el análisis QCA se apoya en algunas herramientas y técnicas propias de la metodología de Estudio de Caso. Según Hernández et al (2003) “el estudio de caso no es una elección de método, sino del objeto o la muestra que se va a estudiar” (p. 330). De igual forma se explica que “el caso es la unidad básica de la investigación y puede tratarse de una persona, una pareja, una familia, un objeto, un sistema, una organización, una comunidad, un municipio, un departamento o estado, una nación, etcétera” (Hernández et al, 2003, p. 331).

Dentro del estudio de caso, la unidad de análisis será el individuo, sistema u organización que posea los criterios que se han establecido por el investigador dentro de un estudio determinado.

Siguiendo lo propuesto por la metodología del Estudio de Caso, los estudios pueden ser simple o múltiples en función del número de casos que se elijan para realizar la investigación.

Existen cuatro tipos básicos dependiendo del número de casos y de los diversos niveles de análisis que son: el caso único o unidad de análisis, el caso único con unidad principal y una o más subunidades, los casos múltiples con unidad principal de análisis y los casos múltiples con unidad principal y una o más subunidades dentro de la principal. Todas las actividades desde la recolección de información, la realización del análisis y la obtención de conclusiones deben desarrollarse para cada nivel.

Para la realización de la presente investigación se plantea un estudio de caso múltiple con unidad principal de análisis, es decir se analizarán un conjunto de casos para establecer relaciones causales que generen un mismo resultado. Los casos elegidos han sido los Organismos Autónomos y las dependencias de la Administración Pública Estatal Centralizada, en este rubro se han descartado las Secretarías de Desarrollo Territorial, Urbano y Movilidad, la de Pueblos Indígenas y la de Innovación, Ciencia y Desarrollo Tecnológico, debido a las modificaciones recientes en la Ley Orgánica que mandata su extinción.

**Tabla 11. Unidades de Análisis y Selección de Casos**

Unidad de análisis	Selección de casos
Responsable de la Unidad de Transparencia	1. Secretaría de Gobierno
Responsable de la Unidad de Transparencia	2. Secretaría de Finanzas y Administración
Responsable de la Unidad de Transparencia	3. Secretaría de Contraloría
Responsable de la Unidad de Transparencia	4. Secretaría de Seguridad Pública
Responsable de la Unidad de Transparencia	5. Secretaría de Desarrollo Económico
Responsable de la Unidad de Transparencia	6. Secretaría de Turismo
Responsable de la Unidad de Transparencia	7. Secretaría de Desarrollo Rural y Agroalimentario
Responsable de la Unidad de Transparencia	8. Secretaría de Comunicaciones y Obras

	Públicas
Responsable de la Unidad de Transparencia	9. Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Cambio Climático
Responsable de la Unidad de Transparencia	10. Secretaría de Educación
Responsable de la Unidad de Transparencia	11. Secretaría de Cultura
Responsable de la Unidad de Transparencia	12. Secretaría de Salud
Responsable de la Unidad de Transparencia	13. Secretaría de Desarrollo Social y Humano
Responsable de la Unidad de Transparencia	14. Secretaría del Migrante
Responsable de la Unidad de Transparencia	15. Secretaría de Igualdad Sustantiva y Desarrollo de las Mujeres Michoacanas
Responsable de la Unidad de Transparencia	16. Procuraduría General de Justicia
Responsable de la Unidad de Transparencia	17. Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo
Responsable de la Unidad de Transparencia	18. Instituto Electoral de Michoacán
Responsable de la Unidad de Transparencia	19. Tribunal Electoral del Estado de Michoacán
Responsable de la Unidad de Transparencia	20. Tribunal de Justicia Administrativa de Michoacán de Ocampo
Responsable de la Unidad de Transparencia	21. Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Michoacán
Responsable de la Unidad de Transparencia	22. Instituto Michoacano de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales

Fuente: Elaboración propia con base en el Presupuesto de Egresos para el Estado de Michoacán de Ocampo (2017).

Las unidades de análisis en este estudio consisten en los responsables o titulares de las Unidades de Transparencia de las dependencias de la Administración Pública Centralizada del Estado de Michoacán, así como de los Organismos Autónomos. Se ha tomado esta decisión debido a que para obtener un panorama general del estado de la transparencia en la entidad, resulta conveniente profundizar en cada una de sus dependencias, pero particularmente en el individuo responsable de la Unidad de Transparencia a la que se le ha encomendado legalmente el cumplimiento de las nuevas disposiciones de transparencia. Esto en atención a que los titulares de las Unidades son quienes han enfrentado día a día los obstáculos y retos que ha traído la implementación de una política transversal como la de transparencia.

Las características propias de cada unidad de análisis, así como sus coincidencias y diferencias harán posible la comparación entre casos para establecer relaciones causales, que al final, es el objetivo de esta investigación.

Para la determinación de las unidades de análisis de la presente investigación se tomará como referencia lo contenido en la Ley Orgánica, por tanto, se trabajará con 22 unidades de análisis consistentes en los sujetos responsables de las Unidades de Transparencia de Dependencias de la Administración Pública Estatal Centralizada y de los Organismos Autónomos, estarán incluidas 15 Secretarías, la Procuraduría General de Justicia y 6 Organismos Autónomos contemplados en el Presupuesto de Egresos 2017 para el Estado de Michoacán.

La tabla número 11 muestra las unidades de análisis y la selección de los casos para la realización del estudio. Los casos consisten en las dependencias de la Administración Pública Centralizada Estatal y Organismos Autónomos, las unidades de análisis las constituyen específicamente los responsables o titulares de las Unidades de Transparencia dentro de cada uno de los casos seleccionados.

#### **6.4 Variables: definición y operacionalización**

Para comenzar con la definición de las variables es conveniente recordar que “los conceptos pueden ser entendidos como una representación mental de una propiedad empírica” (Mahoney, 2010, p. 2). Partiendo de esta idea los casos pueden ser medidos en atención a la posesión que tienen de esa propiedad representada.

Diversas teorías proporcionan técnicas útiles para realizar la medición, esto en última instancia resulta en el uso de variables para estar en condiciones de realizar la definición de un concepto. Las variables toman su nombre de la capacidad que poseen para adquirir valores diversos, estos elementos permiten hacer una medición

y posibilitan identificar el efecto o relación de una serie de condiciones con un resultado determinado.

De la revisión de literatura, respecto al tema de instrumentos para la implementación de políticas públicas y de la teoría de las organizaciones, se han identificado como variables independientes: normatividad, recursos, capacitación y valor organizacional.

Así las variables independientes, abordadas en esta investigación como condiciones causales, están basadas en la revisión de literatura y en las investigaciones sobre implementación, así como en los recursos que son necesarios para las instituciones que se desprende de la teoría de las organizaciones. La normatividad funciona como un marco de referencia y base para la política pública, los recursos son el combustible para hacer posible la implementación, la capacitación que es imprescindible para el manejo de herramientas tecnológicas y el valor organizacional que implica un lineamiento de guía para el quehacer público.

La variable dependiente, que en lenguaje de QCA es el resultado de interés o *outcome*, es la adecuada implementación de la política pública de transparencia.

**Tabla 12. Definición operacional de variables**

Variables	Definición conceptual	Definición operacional	Dimensiones	Indicadores	Ítems
Normatividad	Conjunto o cuerpo de leyes por las cuales se gobierna un Estado o una materia determinada.	Grado de conocimiento de la normatividad de transparencia por parte de los agentes que participan en la	Grado de conocimiento de la normativa vigente en materia de transparencia.	Conocimiento	1
				Oportunidad	2

		implementación.	Grado de claridad del objetivo de la ley.	Claridad	3
			Grado de conocimiento de las obligaciones normativas.	Conocimiento	4
				Precisión	5
			Grado de conocimiento de las sanciones previstas en la ley.	Conocimiento	6
Recursos	Conjunto de elementos disponibles para resolver una necesidad o llevar a cabo una empresa.	Grado de suficiencia de los recursos disponibles para la implementación de la política pública de transparencia.	Recursos financieros	Suficiencia	7
			Recursos materiales	Espacio físico	8
				Equipos de cómputo	9
				Conectividad	10
Recursos humanos	Suficiencia	11			
				Perfil	12
Capacitación	Acciones encaminadas a hacer a alguien apto o habilitarlo para algo.	Grado de capacitación de los agentes involucrados en la implementación de la política pública de transparencia.	Acciones de capacitación en materia de transparencia.	Impartición de cursos y talleres	13
				Difusión	14
			Conocimiento sobre el uso de la plataforma nacional de transparencia.	Conocimiento	15

			Conocimiento de formatos de remisión de información.	Conocimiento	16
			Resolución de dudas.	Personal	17
				Inmediatez	18
Valor organizacional	Grado de utilidad o aptitud de las cosas dentro de una organización para satisfacer las necesidades o proporcionar bienestar.	Grado de utilidad percibido dentro de la organización sobre la transparencia.	Grado de importancia de la transparencia.	Importancia	19
			Grado de utilidad de la transparencia para el funcionamiento de la organización.	Información	20
				Eficiencia	21
				Obstáculo	22
			Grado de utilización de la transparencia como guía permanente en el funcionamiento de la organización.	Criterio guía	23

Fuente: Elaboración propia.

Con la determinación de las variables, la hipótesis general propuesta para la presente investigación en notación propia del Análisis Cualitativo Comparado (QCA) puede expresarse como:

$$(N^*C)+(R^*C)+(V^*C) \rightarrow I$$

$$NC+RC+VC \rightarrow I$$

Donde: N= Normativa  
R= Recursos financieros, materiales y humanos  
C= Capacitación  
V= Valor organizacional  
I= Implementación

## **6.5 Instrumento de recolección de datos**

Una vez que el diseño de la investigación ha sido establecido y de que se han definido las unidades de observación así como los casos seleccionados, la siguiente etapa es la relativa a la recolección de datos.

Recolectar los datos según Hernández et al (2003) implica tres actividades relacionadas entre sí que consisten en:

- a) La selección del instrumento o método de recolección de datos;
- b) Aplicación del instrumento o método para recolectar los datos; y
- c) La preparación de observaciones, registros y mediciones obtenidas. (p. 344)

Bajo un enfoque cuantitativo, la recolección de datos consiste básicamente en la medición de esos datos obtenidos. La medición puede entenderse como “el proceso de vincular conceptos abstractos con indicadores empíricos” (Hernández et al, 2003, p. 345), actividad que representa una de las fases con mayor reto dentro de la investigación porque se centra en contrastar constructos con lo que sucede en la realidad.

Para estar en condiciones de realizar observaciones clasificadas es imperativo utilizar un instrumento de medición o recolección de datos. El uso del instrumento hace posible registrar datos observables que representen de manera realista los conceptos o variables de la investigación.

Existe otra forma cuantitativa de recolección de datos y que no requieren de la construcción de un instrumento, esta es la consulta directa de archivos que contengan los datos. De igual forma también es posible realizar un análisis secundario de los datos, este consiste en hacer uso de los datos recopilados previamente por otros investigadores.

Desde la perspectiva cualitativa la recolección de datos es igualmente una labor fundamental en el proceso de investigación, sin embargo, en este caso no tiene como objetivo medir variables con exactitud ni construir indicadores de dichas variables sino obtener información con detalle y profundidad de los sujetos en su contexto, explorar las actitudes, sentimientos y pensamientos de los agentes que se están analizando.

Tomando en cuenta el procedimiento propio del Análisis Cualitativo Comparado que será el eje central de la investigación, los datos recolectados con ayuda del instrumento construido serán concentrados en una matriz de datos y tendrán que ser vaciados y adecuados para la construcción de la tabla de verdad. Este formato es el que en realidad permitirá el estudio de los datos, la obtención y el análisis de los resultados. El ejemplo de una matriz de datos se incluye en el presente trabajo como anexo 1.

La matriz de datos se convierte posteriormente en una tabla de verdad (*truth table*) que contiene las condiciones consideradas en la investigación y las posibles combinaciones de ellas para dar un *outcome* deseado. Se incluye como anexo 4 un ejemplo de tabla de verdad para un conjunto difuso tal como el que se aborda en la presente investigación.

### 6.5.1 Encuesta

Para obtener datos de las variables propuestas en este trabajo se ha decidido construir un instrumento de recolección de datos consistente en una encuesta que se

aplicará de manera autoadministrada a sujetos responsables o titulares de las Unidades de Transparencia de cada Dependencia de la Administración Pública Estatal Centralizada y de los Órganos Autónomos. Los ítems han sido contruidos a partir de la definición y operacionalización de variables, como se muestra en la tabla 12, los cuales se presentan en el instrumento mostrado como anexo 5.

Debido a que lo que interesa para la presente investigación es la implementación de política pública y especialmente la actitud de los agentes o individuos involucrados en ese proceso, para medir las respuestas se ha construido una escala de actitudes tipo Likert de cinco puntos, incluyendo una respuesta neutra o punto de indiferencia que es relevante para el análisis QCA. Los cinco puntos consisten en las opciones de: totalmente de acuerdo, de acuerdo, ni de acuerdo, ni en desacuerdo, en desacuerdo y totalmente en desacuerdo.

Las escalas en general consisten en un conjunto de ítems o afirmaciones seleccionadas que constituyen un criterio útil para medir algún aspecto de los fenómenos sociales. Rensis Likert ideó una escala para medir la intensidad de actitudes, una actitud se refiere a un estado particular de “disposición psicológica, adquirida y organizada a través de la propia experiencia que incita al individuo a reaccionar de una manera característica frente a determinados estímulos” (Murillo 2006, p. 9).

También se puede decir que “una actitud es una predisposición aprendida para responder coherentemente de una manera favorable o desfavorable ante un objeto, ser vivo, actividad, concepto, persona o símbolo” (Hernández et al, 2014, p. 237).

La escala Likert surgió como un esfuerzo por captar un elemento no observable con facilidad como la actitud, así, por medio de afirmaciones, proposiciones o juicios en los que los sujetos expresan su opinión, es posible la percepción de las actitudes. Justo estas proposiciones constituyen los ítems que se expresan como afirmaciones positivas o negativas sobre el fenómeno que interesa investigar.

El instrumento propuesto para realizar la encuesta en la presente investigación cuenta con 21 afirmaciones o ítems que corresponden a las 4 variables establecidas, cuyas respuestas se encuentran construidas con una escala de actitudes Likert.

### 6.5.2 Escala de medición del instrumento tipo Likert

La escala de actitud tipo Likert pertenece a lo que se denomina como escala ordinal, esto implica que permite clasificar a los individuos con base en categorías, aunque no aporta información respecto a la distancia que separa una respuesta de otra.

**Tabla 13. Escala de medición del instrumento**

Respuestas	Valores
Totalmente de acuerdo	4
De acuerdo	3
Ni de acuerdo, ni en desacuerdo	2
En desacuerdo	1
Totalmente en desacuerdo	0

Fuente: Elaboración propia con base en el instrumento de recolección de datos.

La escala Likert de 5 puntos que se utilizó tomará valores de 0 a 4, por tanto los resultados de la encuesta respecto de cada ítem serán analizados utilizando la escala de medición que se muestra en la tabla 13. Se eligió una escala que parta de 0 debido a que para el análisis de datos en QCA, el valor de 0 es relevante y significa un caso que está fuera del conjunto con el resultado de interés. El objetivo de trabajar con esta escala es transformar la información de orden cualitativo en datos que puedan cuantificarse y ser procesados.

Ahora, considerando que la escala tipo Likert se puede considerar desde el punto de vista aritmético una escala sumatoria, mediante la suma de respuestas a los diversos

Ítems se obtendrá la actitud de cada encuestado respecto de las variables definidas en la presente investigación. Esto implica que se obtendrá un puntaje total de los ítems correspondientes a cada una de las variables para conocer la actitud de los sujetos encuestados en relación a la normatividad, recursos, capacitación y valor organizacional que intervienen en el proceso de implementación de las acciones insertas en la política pública de transparencia en el Estado.

**Tabla 14. Escala de medición de las variables**

Variable	Ítems	Puntaje máximo	Puntaje mínimo	Valor máximo PV/NV	Valor mínimo PV/NV
Normatividad	1-5	20	0	4	0
Recursos	6-11	24	0	4	0
Capacitación	12-17	24	0	4	0
Valor organizacional	18-21	16	0	4	0

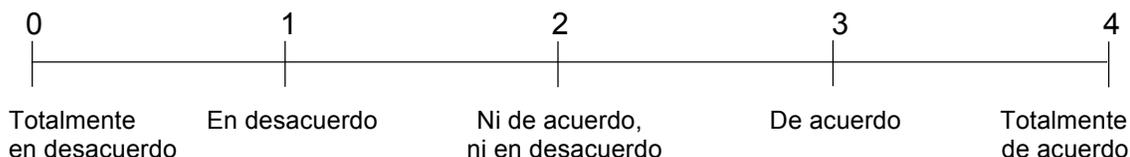
Fuente: Elaboración propia con base en el instrumento de recolección de datos.

Para obtener el valor total de cada variable se calificará el promedio resultante de los ítems pertenecientes a la variable mediante la fórmula  $PT/NT$ , donde  $PT$  es la puntuación total de la variable y  $NT$  es el número total de afirmaciones pertenecientes a la variable, así la puntuación de cada variable será analizada en el continuo 0-4 como se observa en la figura 22, donde una respuesta de totalmente de acuerdo equivale a un valor máximo de 4, el valor de 2 corresponde a la respuesta ni de acuerdo, ni en desacuerdo representando un punto de indiferencia, así el valor de 0 significa totalmente en desacuerdo.

Para estar en condiciones de traducir los valores obtenidos en la escala Likert a valores que puedan analizarse en QCA, es necesario calibrar el resultado de cada variable en un valor entre 0 y 1. En esta escala el valor de 1 significa una pertenencia

total al conjunto, 0.5 un valor de indiferencia y 0 significa una total no pertenencia al conjunto.

**Figura 22. Escala de medición de los ítems**



Fuente: Elaboración propia con base en el instrumento de recolección de datos.

**Figura 23. Escala de medición para QCA**



Fuente: Elaboración propia con base en el instrumento de recolección de datos.

Para realizar el proceso de calibración de valores es conveniente recordar la asignación de puntajes para un valor difuso o *fuzzy set* que proponen Schneider y Wagemann (2016). Los valores contenidos en la tabla 15 ejemplifican el significado que cobra la escala de 0 a 1 utilizada en el análisis QCA respecto a la pertenencia o no pertenencia de un elemento a un conjunto. Así, se reitera que el valor de 1 representa un caso que se encuentra totalmente dentro del conjunto, el valor de 0.5 es el punto de indiferencia, señalando que es un caso que no se puede considerar dentro pero tampoco existe evidencia de que se encuentre totalmente fuera del conjunto y, el valor de 0 implica la existencia de un caso que se considera totalmente fuera del conjunto de interés.

**Tabla 15. Puntajes para valores difusos**

Valor difuso	El elemento es:
1	Totalmente dentro
0.9	Casi totalmente dentro
0.8	Mayormente dentro
0.6	Más dentro que fuera
0.5	Ni dentro ni fuera
0.4	Más fuera que dentro
0.2	Mayormente fuera
0.1	Casi totalmente fuera
0	Totalmente fuera

Fuente: Elaboración propia con base en Schneider y Wagemann (2016).

### *6.5.3 Validez y confiabilidad del instrumento*

Existen dos requisitos que deben satisfacer los instrumentos para la recolección de datos en una investigación que son la confiabilidad y la validez. La validez se refiere al grado en el que un instrumento es útil para medir la variable que pretende medir, la confiabilidad consiste en que el instrumento aplicado en repetidas ocasiones arroje los mismo resultados. “La validez se puede medir a través de distintos tipos de evidencia: la evidencia relacionada con el contenido, la evidencia relacionada con el criterio y la evidencia relacionada con el constructo” (Hernández et al, 2003, p. 286).

La validez relacionada con el contenido se mide en relación a que todos los ítems referidos a una variable particular se encuentren contenidos dentro del instrumento; la validez relacionada con el criterio se refiere a que el instrumento sea contrastado con un criterio externo; finalmente, la validez relacionada con el constructo comprende tres etapas para el análisis que siguiendo a Hernández et al (2003) las

cuales consisten en: “el establecimiento de la relación teórica entre los conceptos, la correlación entre conceptos y la interpretación de la evidencia empírica de acuerdo a la clarificación de la validez de un constructo en una medición particular” (p. 288).

La validación de un constructo descansa en la relación estrecha que tenga con la teoría. En el caso de la presente investigación las variables han sido extraídas directamente de la teoría existente sobre el tema de implementación de política pública y de estudios realizados dentro de instituciones sobre procedimientos y la adopción de valores organizacionales.

Para el establecimiento de la confiabilidad del instrumento se utilizará el procedimiento relativo al coeficiente alfa de Cronbach, la elección de dicho procedimiento es debido a que se requiere sólo una administración piloto del instrumento. Esta aplicación genera valores entre 0 y 1, se aplica el instrumento y se procede a calcular el coeficiente.

El coeficiente se puede calcular sobre la base de la varianza de los ítems, aplicando su fórmula, o bien, sobre la base de la matriz de correlación de los ítems. Este último procedimiento requiere la obtención de resultados de la aplicación de la escala, el cálculo de coeficientes de correlación  $r$  de Pearson entre todos los ítems y finalmente, la elaboración de la matriz de correlación con los coeficientes obtenidos.

Para obtener el coeficiente mediante la varianza de los ítems se utiliza la fórmula:

$$\alpha = \frac{K}{K - 1} \left[ 1 - \frac{\sum V_i}{V_t} \right]$$

Donde:

$\alpha$  = Alfa de Cronbach

$K$  = Número de ítems

$V_i$  = Varianza de cada ítem

$V_t$  = Varianza del total

Así, para validar la confiabilidad del instrumento de recolección de datos utilizado en la presente investigación se hizo uso del método de consistencia interna alfa de Cronbach. Para dicho fin, se procedió a realizar una prueba piloto, utilizando una muestra aleatoria simple de 10 responsables de las Unidades de Transparencia pertenecientes a los casos de estudio seleccionados.

Para llevar a cabo la prueba del coeficiente alfa de Cronbach se utilizó el software SPSS versión 20 y su interpretación estadística, los resultados arrojados de la prueba en conjunto se muestran en la tabla 16.

En el cuadro relativo al resumen del procesamiento de los casos, se indica en primera instancia el número de casos tomados en cuenta para la aplicación de la prueba, que en este caso fueron 10.

**Tabla 16. Estadísticos de fiabilidad**

<b>Resumen del procesamiento de los casos</b>		
	N	%
Válidos	10	100.0
Casos Excluidos <sup>a</sup>	0	.0
Total	10	100.0

a. Eliminación por lista basada en todas las variables del procedimiento.

<b>Estadísticos de fiabilidad</b>	
Alfa de Cronbach	N de elementos
.827	23

Fuente: Elaboración propia con base en los estadísticos de la prueba Alfa de Cronbach.

Dentro de los estadísticos de fiabilidad se muestra el valor de la prueba de coeficiente alfa de Cronbach. En la columna de número de elementos se indica el número de ítems o reactivos con los que cuenta el instrumento.

El coeficiente alfa de Cronbach total del instrumento es de 0.827 que se considera un valor aceptable para la confiabilidad del instrumento. El número de elementos corresponde al número de ítems planteados dentro de la encuesta.

**Tabla 17. Estadísticos total-elemento**

Estadísticos total-elemento				
	Media de la escala si se elimina el elemento	Varianza de la escala si se elimina el elemento	Correlación elemento-total corregida	Alfa de Cronbach si se elimina el elemento
1. Conozco la normativa aplicable en materia de transparencia.	86.60	69.378	.353	.822
2. Tengo conocimiento oportuno de las reformas y cambios en la legislación de transparencia.	86.70	67.122	.599	.815
3. Considero que el objetivo perseguido por la normativa de transparencia es claro.	87.20	72.844	-.073	.834
4. Conozco todas las obligaciones de transparencia aplicables a mi dependencia.	86.70	68.456	.437	.820
5. Considero que las obligaciones de transparencia contenidas en la normativa son claras y precisas.	87.50	64.500	.579	.812

6. Conozco las sanciones previstas por la ley en caso de incumplimiento de las obligaciones de transparencia.	86.70	67.789	.517	.818
7. Los recursos financieros destinados para las funciones de transparencia en mi dependencia son suficientes.	88.80	68.178	.253	.826
8. El espacio físico de la oficina de transparencia permite un funcionamiento adecuado.	88.20	64.622	.502	.815
9. Se cuenta con suficientes equipos de cómputo para llevar a cabo las labores en materia de transparencia.	87.80	59.067	.604	.808
10. El servicio de internet es óptimo para realizar las actividades en materia de transparencia.	87.40	64.933	.408	.819
11. Se cuenta con personal suficiente en la oficina de transparencia para el cumplimiento de sus funciones.	88.60	62.933	.445	.818
12. El personal de la oficina de transparencia tiene el perfil necesario para realizar sus funciones de manera adecuada	86.90	70.322	.216	.826

13. He recibido cursos y/o talleres de capacitación en materia de transparencia.	87.20	69.733	.177	.828
14. Se me proporciona actualización constante en materia de transparencia.	87.30	68.011	.364	.821
15. Se han implementado acciones de capacitación para el uso de la Plataforma Nacional de Transparencia.	87.40	63.600	.579	.811
16. Se ha proporcionado capacitación suficiente sobre el llenado de formatos relativos a las obligaciones de transparencia.	87.50	61.389	.710	.804
17. Cuando se presenta una duda sobre los procesos de transparencia, sé a quién recurrir por orientación.	86.90	65.878	.753	.811
18. Las dudas que surgen respecto a la materia de transparencia son resueltas a la brevedad.	87.20	69.067	.325	.823
19. Considero que la transparencia constituye un eje imprescindible para el funcionamiento de organizaciones democráticas.	86.90	62.322	.603	.809

20. Pienso que la transparencia es una herramienta que facilita el intercambio de información entre dependencias gubernamentales.	87.10	66.989	.260	.827
21. Considero que la transparencia es un elemento fundamental para lograr la eficiencia de las entidades gubernamentales.	86.50	70.056	.315	.824
22. Creo que el cumplimiento de las obligaciones de transparencia dificulta el funcionamiento de la dependencia.	87.80	73.956	-.143	.853
23. Considero que la transparencia se ha consolidado como un criterio que guía todas las actividades dentro de la dependencia.	87.70	65.567	.452	.817

Fuente: Elaboración propia con base en los estadísticos de la prueba Alfa de Cronbach.

En la tabla 17, la columna relativa a Media de la escala si se elimina el elemento nos indica el valor que adquiriría la media en caso de eliminar cada uno de los elementos. La columna de Correlación elemento-total corregida representa el coeficiente de homogeneidad corregido, en esta columna si el valor es cero o negativo, el ítem debe ser eliminado o replanteado. La columna de Alfa de Cronbach si se elimina el elemento nos muestra el valor que adquiriría el alfa en caso de eliminar cada uno de los ítems.

De los resultados obtenidos se aprecia que el ítem 3 tiene un valor de -.073 para el coeficiente de homogeneidad corregido, de igual manera el ítem 22 obtuvo un valor de -.143. El valor negativo de ambos datos indica que los ítems deben ser eliminados o replanteados, se decidió eliminar los ítems en cuestión para volver a aplicar la

prueba del coeficiente alfa de Cronbach, obteniendo los resultados que se muestran en la tablas 18 y 19.

Los ítems en cuestión fueron eliminados de la encuesta y se procedió a realizar la prueba del alfa de Cronbach nuevamente, para verificar si ningún otro ítem presentaba problema.

**Tabla 18. Estadísticos de fiabilidad**

**Resumen del procesamiento de los casos**

		N	%
Casos	Válidos	10	100.0
	Excluidos <sup>a</sup>	0	.0
	Total	10	100.0

a. Eliminación por lista basada en todas las variables del procedimiento.

**Estadísticos de fiabilidad**

Alfa de Cronbach	N de elementos
.862	21

Fuente: Elaboración propia con base en los estadísticos de la prueba Alfa de Cronbach.

Como se puede observar el coeficiente alfa de Cronbach se elevó ligeramente hasta un valor de .862 siguiendo en el rango de un valor aceptable para la prueba de confiabilidad del instrumento. El número de elementos ha sido modificado a 21 debido a los 2 ítems eliminados.

**Tabla 19. Estadísticos total-elemento**

Estadísticos total-elemento				
	Media de la escala si se elimina el elemento	Varianza de la escala si se elimina el elemento	Correlación elemento-total corregida	Alfa de Cronbach si se elimina el elemento
1. Conozco la normativa aplicable en materia de transparencia.	79.00	71.778	.380	.859
2. Tengo conocimiento oportuno de las reformas y cambios en la legislación de transparencia.	79.10	69.433	.630	.853
4. Conozco todas las obligaciones de transparencia aplicables a mi dependencia.	79.10	71.656	.366	.859
5. Considero que las obligaciones de transparencia contenidas en la normativa son claras y precisas.	79.90	66.544	.618	.850
6. Conozco las sanciones previstas por la ley en caso de incumplimiento de las obligaciones de transparencia.	79.10	70.100	.550	.855
7. Los recursos financieros destinados para las funciones de transparencia en mi dependencia son suficientes.	81.20	71.289	.217	.865
8. El espacio físico de la oficina de transparencia permite un funcionamiento adecuado.	80.60	68.267	.421	.857

9. Se cuenta con suficientes equipos de cómputo para llevar a cabo las labores en materia de transparencia.	80.20	63.511	.494	.857
10. El servicio de internet es óptimo para realizar las actividades en materia de transparencia.	79.80	68.844	.320	.862
11. Se cuenta con personal suficiente en la oficina de transparencia para el cumplimiento de sus funciones.	81.00	64.889	.476	.857
12. El personal de la oficina de transparencia tiene el perfil necesario para realizar sus funciones de manera adecuada	79.30	72.011	.325	.860
13. He recibido cursos y/o talleres de capacitación en materia de transparencia.	79.60	71.600	.238	.863
14. Se me proporciona actualización constante en materia de transparencia.	79.70	69.789	.439	.857
15. Se han implementado acciones de capacitación para el uso de la Plataforma Nacional de Transparencia.	79.80	65.733	.607	.850
16. Se ha proporcionado capacitación suficiente sobre el llenado de formatos relativos a las obligaciones de transparencia.	79.90	63.433	.741	.844
17. Cuando se presenta una duda sobre los procesos de transparencia, sé a quién recurrir por orientación.	79.30	68.456	.749	.850

18. Las dudas que surgen respecto a la materia de transparencia son resueltas a la brevedad.	79.60	71.378	.357	.859
19. Considero que la transparencia constituye un eje imprescindible para el funcionamiento de organizaciones democráticas.	79.30	64.456	.627	.848
20. Pienso que la transparencia es una herramienta que facilita el intercambio de información entre dependencias gubernamentales.	79.50	68.056	.352	.861
21. Considero que la transparencia es un elemento fundamental para lograr la eficiencia de las entidades gubernamentales.	78.90	72.544	.334	.860
23. Considero que la transparencia se ha consolidado como un criterio que guía todas las actividades dentro de la dependencia.	80.10	66.989	.538	.853

Fuente: Elaboración propia con base en los estadísticos de la prueba Alfa de Cronbach.

En la columna de Correlación elemento-total corregida no existe ningún valor igual a cero ni negativo, por lo tanto se concluye que ningún ítem debe ser eliminado o replanteado y que el instrumento cuenta con una confiabilidad aceptable para ser aplicado.

## CAPÍTULO 7

### ANÁLISIS Y DISCUSIÓN DE RESULTADOS

En el presente capítulo se presentan los resultados del análisis de datos obtenidos mediante la aplicación del instrumento. Se ha construido una matriz de datos (anexo 6) con la información obtenida del instrumento aplicado para estar en condiciones de obtener los valores de las variables y que sea posible, a su vez, calibrar esos datos para ser analizados mediante QCA.

Para precisar la manera en la que han de ser interpretados los resultados en la presente investigación, es conveniente retomar las principales asunciones epistemológicas del análisis QCA que Medina, Castillo, Álamos y Rihoux (2017), retomando lo postulado por Grofman y Schneider, resumen en cinco puntos:

- a) El enfoque causal se basa en relaciones de necesidad y suficiencia y no en la existencia de correlaciones; lo relevante es descubrir si un factor es necesario (pero no suficiente) o bien, suficiente (pero no necesario) para un resultado particular, sin descartar la posibilidad de que sea suficiente y necesario al mismo tiempo.
- b) Se espera descubrir combinaciones lógicas de condiciones –y no variables independientes aisladas- que produzcan el resultado de interés, con la ventaja de analizar la interacción de diversos factores para producir un fenómeno determinado.
- c) Se trabaja con la idea de equifinalidad, es decir, que diferentes combinaciones de factores pueden conducir al mismo resultado y que una misma condición puede tener un efecto distinto dependiendo de las demás condiciones con las que interactúe.

- d) Se enfatiza la asimetría causal, lo que implica que la presencia de un fenómeno y su ausencia necesitan de un análisis y una explicación separada. Medina et al (2017) citando a Ragin, subrayan la diferencia con los coeficientes de correlación señalando que éstos son simétricos “de forma que cuando se valora la conexión entre la presencia de una causa y un efecto, se está haciendo también una valoración acerca de la conexión entre la ausencia de la causa y el efecto” (p. 13).
- e) El análisis QCA es determinista, a diferencia de las técnicas estadísticas que se basan en lógica probabilística. El QCA asume que dada la presencia de un factor, ocurrirá un resultado; la lógica probabilística indica que la presencia de un factor aumenta la probabilidad o la frecuencia de que ocurra el resultado.

### **7.1 Resultados del trabajo de campo**

Al realizar el trabajo de campo se logró la aplicación del instrumento a 18 responsables de las Unidades de Transparencia, 13 correspondientes a dependencias de la Administración Pública Centralizada del Estado y 5 pertenecientes a los órganos dotados de autonomía en nuestro Estado.

La aplicación de la encuesta trajo consigo algunos retos importantes, el primero consistió en la dificultad para lograr el acceso a algunas dependencias públicas, donde se tienen que pasar dos o tres filtros para poder acceder al módulo encargado de transparencia y acceso a la información. Si el personal de seguridad no tiene conocimiento de la ubicación de la oficina de transparencia ni de su responsable, el acceso se dificulta aún más.

Otra situación que constituyó un reto es que la mayoría de las dependencias de la Administración Pública Centralizada del Estado no cuentan con Unidad de Transparencia establecida, por lo tanto, la localización de la persona encargada de las obligaciones de transparencia se dificultó.

Finalmente, sigue existiendo cierta desconfianza del personal para contestar la encuesta, aún con la explicación de que se trata de un trabajo de investigación y que la información se utilizaría exclusivamente con fines académicos, algunos de los encuestados contestaron que no podían responder el instrumento sin que su superior jerárquico lo revisara y les autorizara.

Las dependencias a las que no se les aplicó la encuesta fue debido a que aún haciendo contacto personalmente o vía electrónica con los responsables del área de transparencia, no se recibió ninguna respuesta por su parte.

Los resultados de los instrumentos aplicados fueron organizados en una matriz de datos que se adjunta al presente trabajo como anexo 6. En dicha matriz se pueden observar las respuestas brindadas por cada sujeto encuestado respecto de cada uno de los ítems contenidos en el instrumento.

#### *7.1.1 Puntajes obtenidos de las condiciones causales*

Para estar en posibilidad de obtener los valores totales por variable de investigación, que en este caso se consideran condiciones causales, se procedió a sumar los puntajes de los ítems que integraban cada una de las condiciones y posteriormente a sacar el promedio de esos puntajes con la fórmula  $PT/NT$ , recordando que  $PT$  es la puntuación total de la condición causal y  $NT$  es el número total de afirmaciones pertenecientes dicha condición causal.

La primera condición correspondiente a Normatividad contaba con 5 ítems en el instrumento, por lo tanto su puntaje máximo es de 20 y el mínimo de 0. El puntaje y su valor promedio obtenido por cada unidad de análisis, se muestran en la tabla 20.

Como se puede apreciar, casi todas la unidades de análisis obtuvieron un promedio favorable para la condición de Normatividad, sin embargo, algunos casos como la Secretaría del Migrante y la Secretaría de Educación obtuvieron un puntaje que se

acerca al punto de indiferencia (ni de acuerdo, ni en desacuerdo) respecto al grado de conocimiento de la normatividad aplicable en materia de transparencia.

**Tabla 20. Valores de la condición Normatividad**

	Unidad de análisis	Puntaje de la condición	Promedio de la condición
1	Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo	18	3.6
2	Secretaría de Finanzas y Administración	19	3.8
3	Secretaría de Cultura	20	4
4	Tribunal de Justicia Administrativa de Michoacán de Ocampo	19	3.8
5	Secretaría de Turismo	17	3.4
6	Secretaría de Desarrollo Económico	19	3.8
7	Secretaría de Gobierno	15	3
8	Secretaría de Desarrollo Rural y Agroalimentario	16	3.2
9	Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Michoacán	15	3
10	Tribunal Electoral del Estado de Michoacán	15	3
11	Secretaría de Salud	18	3.6
12	Secretaría de Educación	11	2.2
13	Secretaría del Migrante	14	2.8
14	Instituto Electoral de Michoacán	17	3.4
15	Secretaría de Desarrollo Social y Humano	20	4
16	Secretaría de Seguridad Pública	18	3.6
17	Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Cambio Climático	17	3.4
18	Secretaría de Igualdad Sustantiva y Desarrollo de la Mujeres Michoacanas	18	3.6

Fuente: Elaboración propia con información obtenida del trabajo de campo.

La segunda condición causal analizada consiste en Recursos, sus valores se obtuvieron de 6 ítems en la encuesta, por lo tanto su puntaje máximo es de 24 y el mínimo de 0.

**Tabla 21. Valores de la condición Recursos**

	Unidad de análisis	Puntaje de la condición	Promedio de la condición
1	Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo	12	2
2	Secretaría de Finanzas y Administración	17	2.833333333
3	Secretaría de Cultura	15	2.5
4	Tribunal de Justicia Administrativa de Michoacán de Ocampo	18	3
5	Secretaría de Turismo	8	1.333333333
6	Secretaría de Desarrollo Económico	19	3.166666667
7	Secretaría de Gobierno	14	2.333333333
8	Secretaría de Desarrollo Rural y Agroalimentario	10	1.666666667
9	Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Michoacán	12	2
10	Tribunal Electoral del Estado de Michoacán	16	2.666666667
11	Secretaría de Salud	11	1.833333333
12	Secretaría de Educación	11	1.833333333
13	Secretaría del Migrante	9	1.5
14	Instituto Electoral de Michoacán	16	2.666666667
15	Secretaría de Desarrollo Social y Humano	23	3.833333333
16	Secretaría de Seguridad Pública	22	3.666666667
17	Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Cambio Climático	10	1.666666667
18	Secretaría de Igualdad Sustantiva y Desarrollo de la Mujeres Michoacanas	19	3.166666667

Fuente: Elaboración propia con información obtenida del trabajo de campo.

El puntaje obtenido de la aplicación del instrumento así como el valor promedio de la condición por unidad de análisis, consistente en las dependencias de la Administración Pública Centralizada y Organismos Autónomos, se muestran en la tabla 21.

Respecto a la disponibilidad de recursos, puede observarse que los valores promedios de la condición son en general desfavorables. En ninguna dependencia se obtuvo un valor de 4, es decir, en ninguna unidad de análisis estuvieron totalmente de acuerdo con que existieran recursos tanto financieros, materiales y humanos suficientes. La Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, Secretaría de Turismo, Secretaría de Desarrollo Rural y Agroalimentario, Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Michoacán, Secretaría de Salud, Secretaría de Educación, Secretaría del Migrante y Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Cambio Climático tienen un valor promedio de la variable sobre el punto de indiferencia o por debajo de él.

La tercera condición del análisis consiste en Capacitación, sus valores se obtuvieron de 6 ítems en la encuesta, por lo tanto su puntaje máximo es de 24 y el mínimo de 0. El puntaje obtenido así como el valor promedio de la condición por unidad de análisis se muestran en la tabla 22.

**Tabla 22. Valores de la variable Capacitación**

	Unidad de análisis	Puntaje de la condición	Promedio de la condición
1	Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo	18	3
2	Secretaría de Finanzas y Administración	16	2.666666667
3	Secretaría de Cultura	24	4
4	Tribunal de Justicia Administrativa de Michoacán de Ocampo	19	3.166666667
5	Secretaría de Turismo	18	3

6	Secretaría de Desarrollo Económico	23	3.833333333
7	Secretaría de Gobierno	17	2.833333333
8	Secretaría de Desarrollo Rural y Agroalimentario	18	3
9	Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Michoacán	14	2.333333333
10	Tribunal Electoral del Estado de Michoacán	16	2.666666667
11	Secretaría de Salud	23	3.833333333
12	Secretaría de Educación	11	1.833333333
13	Secretaría del Migrante	20	3.333333333
14	Instituto Electoral de Michoacán	14	2.333333333
15	Secretaría de Desarrollo Social y Humano	24	4
16	Secretaría de Seguridad Pública	21	3.5
17	Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Cambio Climático	23	3.833333333
18	Secretaría de Igualdad Sustantiva y Desarrollo de la Mujeres Michoacanas	20	3.333333333

Fuente: Elaboración propia con información obtenida del trabajo de campo.

En relación a la Capacitación existente, la Secretaría de Finanzas y Administración, Secretaría de Gobierno, Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Michoacán, Tribunal Electoral del Estado de Michoacán y el Instituto Electoral de Michoacán se acercan al punto de indiferencia con el valor promedio de la condición. La Secretaría de Educación, es la única dependencia que arrojó un valor promedio por debajo del punto de indiferencia en esta condición, lo que significa una opinión no favorable respecto a la Capacitación.

La cuarta condición causal considerada para la investigación se trata de Valor organizacional, sus valores se obtuvieron de 4 ítems en la encuesta, por lo tanto su puntaje máximo es de 16 y el mínimo de 0. El puntaje obtenido así como el valor promedio de la condición por unidad de análisis se muestran en la tabla 23.

**Tabla 23. Valores de la variable Valor Organizacional**

	Unidad de análisis	Puntaje de la condición	Promedio de la condición
1	Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo	15	3.75
2	Secretaría de Finanzas y Administración	12	3
3	Secretaría de Cultura	16	4
4	Tribunal de Justicia Administrativa de Michoacán de Ocampo	14	3.5
5	Secretaría de Turismo	12	3
6	Secretaría de Desarrollo Económico	15	3.75
7	Secretaría de Gobierno	12	3
8	Secretaría de Desarrollo Rural y Agroalimentario	9	2.25
9	Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Michoacán	11	2.75
10	Tribunal Electoral del Estado de Michoacán	14	3.5
11	Secretaría de Salud	14	3.5
12	Secretaría de Educación	9	2.25
13	Secretaría del Migrante	13	3.25
14	Instituto Electoral de Michoacán	14	3.5
15	Secretaría de Desarrollo Social y Humano	16	4
16	Secretaría de Seguridad Pública	16	4
17	Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Cambio Climático	16	4
18	Secretaría de Igualdad Sustantiva y Desarrollo de la Mujeres Michoacanas	12	3

Fuente: Elaboración propia con información obtenida del trabajo de campo.

De manera general, las unidades de análisis arrojaron valores promedios de opinión favorable respecto a la transparencia considerada como un valor organizacional. Sólo la Secretaría de Desarrollo Rural y Agroalimentario y la Secretaría de Educación obtuvieron valores promedios que se acercan bastante al punto de indiferencia,

aunque siguen estando en el rango de opinión favorable respecto a la transparencia como valor organizacional dentro de sus dependencias.

Ahora, con los valores promedios de cada una de las condiciones causales se debe realizar el proceso de calibración indicado para estar en condiciones de llevar a cabo el Análisis Cualitativo Comparado.

## **7.2 Calibración de valores para Análisis QCA**

Como se ha expuesto en el capítulo de Diseño metodológico, el Análisis Cualitativo Comparado trabaja con valores que van del 0 al 1, donde 0 significa una total no pertenencia al conjunto, 0.5 implica un punto de indiferencia y 1 significa una total pertenencia al conjunto.

Para estar en condiciones de introducir los valores de cada una de las variables al programa fsQCA con la que se realizará el análisis de datos, es necesario calibrar los valores promedios de la variables a una escala que maneje valores de 0 a 1.

### *7.2.1 Valores calibrados de las condiciones causales*

Los valores promedios de las condiciones de Normatividad, Recursos, Capacitación y Valor organizacional quedaron establecidos en un rango de 0 a 4, por lo tanto, se debe traducir esa escala a valores de 0 a 1. Este proceso constituye la calibración de los valores para el análisis QCA.

El valor promedio máximo de las variables que es 4 tomará el valor de 1, el valor promedio de 2 implicará un valor de 0.5 o de indiferencia y el valor promedio de 0 se traducirá igualmente en un valor de 0 para el Análisis Cualitativo Comparado. Para el caso de valores difusos o *fuzzy*, el propio software fsQCA ofrece la opción de calibrar los valores y traducirlos a valores dentro del rango de 0.05 a 0.95. Lo único que se tiene que introducir manualmente son los puntos de anclaje para la calibración, es

decir, cuál es el puntaje máximo, mínimo y el que se considerará como punto de indiferencia; para el caso de las variables el puntaje máximo es de 4, el mínimo es de 0 y el punto de indiferencia es 2, respectivamente.

En este punto es preciso recordar que un valor de 1 significa una total pertenencia al conjunto, esto es, una total pertenencia al conjunto de dependencias donde exista conocimiento de la Normatividad, disponibilidad de Recursos, existencia de Capacitación y consolidación del Valor Organizacional respectivamente. El valor de 0.5 implica un punto de indiferencia, esto se traduce en un caso que no se encuentra ni dentro, ni fuera del conjunto. Por su parte, un valor de 0 denota una total no pertenencia o estar fuera del conjunto.

Los valores calibrados de cada condición para realizar el análisis QCA y que fueron obtenidos de la opción de calibración del software fsQCA utilizado en la presente investigación, se muestran en las tablas 24, 25, 26 y 27 respectivamente y se encuentran en una escala donde el puntaje mayor es de 0.95 que indica máxima pertenencia al conjunto, el puntaje menor es de 0.05 que significa mínima pertenencia al conjunto y el valor de 0.5 indica que el caso se encuentra en el punto de indiferencia, es decir, ni dentro, ni fuera del conjunto.

**Tabla 24. Valores calibrados de la condición Normatividad**

	Unidad de análisis	Promedio de la condición	Valor calibrado
1	Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo	3.6	0.92
2	Secretaría de Finanzas y Administración	3.8	0.94
3	Secretaría de Cultura	4	0.95
4	Tribunal de Justicia Administrativa de Michoacán de Ocampo	3.8	0.94
5	Secretaría de Turismo	3.4	0.89
6	Secretaría de Desarrollo Económico	3.8	0.94
7	Secretaría de Gobierno	3	0.82

8	Secretaría de Desarrollo Rural y Agroalimentario	3.2	0.86
9	Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Michoacán	3	0.82
10	Tribunal Electoral del Estado de Michoacán	3	0.82
11	Secretaría de Salud	3.6	0.92
12	Secretaría de Educación	2.2	0.57
13	Secretaría del Migrante	2.8	0.77
14	Instituto Electoral de Michoacán	3.4	0.89
15	Secretaría de Desarrollo Social y Humano	4	0.95
16	Secretaría de Seguridad Pública	3.6	0.92
17	Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Cambio Climático	3.4	0.89
18	Secretaría de Igualdad Sustantiva y Desarrollo de la Mujeres Michoacanas	3.6	0.92

Fuente: Elaboración propia con información obtenida del trabajo de campo.

En relación a la condición Normatividad, todas las unidades de análisis obtuvieron un valor calibrado por arriba del punto de indiferencia, esto indica que todos los casos se encuentran dentro o pertenecen al conjunto de dependencias que cuentan con conocimiento de la normatividad aplicable en materia de transparencia. La Secretaría de Cultura y la Secretaría de Desarrollo Social y Humano obtuvieron un valor de 0.95, lo que significa la máxima pertenencia al conjunto. La Secretaría de Educación, aún encontrándose por arriba del punto de indiferencia de 0.5, es la unidad de análisis que más se acerca a dicho valor.

Respecto a la condición referente a la disponibilidad de Recursos, ninguna unidad de análisis arrojó un valor calibrado de 0.95, por tanto, significa que ninguna dependencia se encuentra con la máxima pertenencia al conjunto aunque la Secretaría de Seguridad Pública y la Secretaría de Desarrollo Social y Humano se acercan bastante.

**Tabla 25. Valores calibrados de la condición Recursos**

	Unidad de análisis	Promedio de la condición	Valor calibrado
1	Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo	2	0.5
2	Secretaría de Finanzas y Administración	2.833333333	0.78
3	Secretaría de Cultura	2.5	0.68
4	Tribunal de Justicia Administrativa de Michoacán de Ocampo	3	0.82
5	Secretaría de Turismo	1.333333333	0.27
6	Secretaría de Desarrollo Económico	3.166666667	0.85
7	Secretaría de Gobierno	2.333333333	0.62
8	Secretaría de Desarrollo Rural y Agroalimentario	1.666666667	0.38
9	Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Michoacán	2	0.5
10	Tribunal Electoral del Estado de Michoacán	2.666666667	0.73
11	Secretaría de Salud	1.833333333	0.44
12	Secretaría de Educación	1.833333333	0.44
13	Secretaría del Migrante	1.5	0.32
14	Instituto Electoral de Michoacán	2.666666667	0.73
15	Secretaría de Desarrollo Social y Humano	3.833333333	0.94
16	Secretaría de Seguridad Pública	3.666666667	0.92
17	Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Cambio Climático	1.666666667	0.38
18	Secretaría de Igualdad Sustantiva y Desarrollo de la Mujeres Michoacanas	3.166666667	0.85

Fuente: Elaboración propia con información obtenida del trabajo de campo.

La Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo y la Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Michoacán se encuentran en punto de indiferencia, esto es, ni dentro, ni fuera del conjunto.

La Secretaría de Turismo, Secretaría de Desarrollo Rural y Agroalimentario, Secretaría de Salud, Secretaría de Educación, Secretaría del Migrante y Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Cambio Climático se encuentran por debajo del punto de indiferencia, lo que implica que se encuentran mayormente fuera del conjunto de dependencias con recursos suficientes.

**Tabla 26. Valores calibrados de la condición Capacitación**

	Unidad de análisis	Promedio de la condición	Valor calibrado
1	Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo	3	0.82
2	Secretaría de Finanzas y Administración	2.666666667	0.73
3	Secretaría de Cultura	4	0.95
4	Tribunal de Justicia Administrativa de Michoacán de Ocampo	3.166666667	0.85
5	Secretaría de Turismo	3	0.82
6	Secretaría de Desarrollo Económico	3.833333333	0.94
7	Secretaría de Gobierno	2.833333333	0.78
8	Secretaría de Desarrollo Rural y Agroalimentario	3	0.82
9	Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Michoacán	2.333333333	0.62
10	Tribunal Electoral del Estado de Michoacán	2.666666667	0.73
11	Secretaría de Salud	3.833333333	0.94
12	Secretaría de Educación	1.833333333	0.44
13	Secretaría del Migrante	3.333333333	0.88
14	Instituto Electoral de Michoacán	2.333333333	0.62
15	Secretaría de Desarrollo Social y Humano	4	0.95
16	Secretaría de Seguridad Pública	3.5	0.9
17	Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Cambio Climático	3.833333333	0.94
18	Secretaría de Igualdad Sustantiva y Desarrollo de la Mujeres Michoacanas	3.333333333	0.88

Fuente: Elaboración propia con información obtenida del trabajo de campo.

En lo relativo a la condición Capacitación, la Secretaría de Cultura y la Secretaría de Desarrollo Social obtuvieron un valor calibrado de 0.95, indicando casi una total pertenencia al conjunto. La Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Michoacán y el Instituto Electoral de Michoacán obtuvieron un valor calibrado bastante cercano al punto de indiferencia, sin embargo, aún se encuentran dentro del conjunto. La Secretaría de Educación, es en esta variable, la única dependencia por debajo del punto de indiferencia indicando que se encuentra fuera del conjunto de dependencias donde existe capacitación en materia de transparencia.

Finalmente, en la condición de Valor Organizacional tanto la Secretaría de Cultura, Secretaría de Desarrollo social y Humano, Secretaría de Seguridad Pública como la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Cambio Climático obtuvieron un valor calibrado de 0.95, lo que denota casi una total pertenencia al conjunto.

**Tabla 27. Valores calibrados de la condición Valor Organizacional**

	Unidad de análisis	Promedio de la condición	Valor calibrado
1	Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo	3.75	0.93
2	Secretaría de Finanzas y Administración	3	0.82
3	Secretaría de Cultura	4	0.95
4	Tribunal de Justicia Administrativa de Michoacán de Ocampo	3.5	0.9
5	Secretaría de Turismo	3	0.82
6	Secretaría de Desarrollo Económico	3.75	0.93
7	Secretaría de Gobierno	3	0.82
8	Secretaría de Desarrollo Rural y Agroalimentario	2.25	0.59
9	Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Michoacán	2.75	0.75
10	Tribunal Electoral del Estado de Michoacán	3.5	0.9
11	Secretaría de Salud	3.5	0.9

12	Secretaría de Educación	2.25	0.59
13	Secretaría del Migrante	3.25	0.87
14	Instituto Electoral de Michoacán	3.5	0.9
15	Secretaría de Desarrollo Social y Humano	4	0.95
16	Secretaría de Seguridad Pública	4	0.95
17	Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Cambio Climático	4	0.95
18	Secretaría de Igualdad Sustantiva y Desarrollo de la Mujeres Michoacanas	3	0.82

Fuente: Elaboración propia con información obtenida del trabajo de campo.

Ninguna dependencia obtuvo un valor calibrado en el punto de indiferencia ni por debajo de él, aunque la Secretaría de Desarrollo Rural y Agroalimentario y la Secretaría de Educación obtuvieron valores calibrados casi llegando al punto de indiferencia. Esto indica que ninguna dependencia se encuentra fuera del conjunto, al contrario, todas pertenecen al conjunto de dependencias donde la transparencia es considerada un valor organizacional.

Con los valores promedios calibrados en la escala de 0 a 1, con puntaje máximo en la calibración de 0.95 y mínimo de 0.05 que arroja la calibración de valores difusos con el software fsQCA, es posible iniciar con el análisis de condiciones causales necesarias y/o suficientes para la adecuada implementación de la política pública de transparencia en el Estado de Michoacán.

### *7.2.2 Valores calibrados para el outcome*

Para la realización del Análisis Cualitativo Comparado es necesario relacionar condiciones causales, que en este caso consisten en: a) el grado de conocimiento de la Normatividad, b) la disponibilidad de Recursos, c) la existencia de Capacitación y d) la presencia de la transparencia como un Valor organizacional; a un resultado o *outcome* determinado.

El resultado que se pretende medir es la adecuada implementación de la política pública de transparencia en el Estado de Michoacán, el indicador disponible que se ha tomado para realizar el análisis es el resultado de las verificaciones de obligaciones de transparencia realizadas por el Instituto Michoacano de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales. Asumiendo que si existe una adecuada implementación, el cumplimiento de las obligaciones de transparencia por parte de los sujetos obligados tomados como casos de estudio es exitoso.

Se han tomado como referencia los resultados de la verificación diagnóstica realizada por el IMAIP a los sujetos obligados en el mes de agosto de 2017. Las calificaciones son presentadas en porcentajes que van de 0% al 100%, de igual forma a como se procedió con la calibración de valores promedio de las variables, es necesario calibrar los porcentajes para que se ajusten dentro del rango de 0 a 1 con la que trabaja el análisis QCA. Para realizar el proceso de calibración, se introdujeron manualmente en el software fsQCA los valores de anclaje, es decir el valor máximo que es 100%, el valor mínimo que es 0% y el punto de indiferencia que en este caso se consideró el 50%, así el programa está en condiciones de arrojar los valores calibrados correspondientes al *outcome* de cada una de las unidades de análisis. La calibración de los resultados de la verificación diagnóstica se presentan en la tabla 28.

**Tabla 28. Valores calibrados para el *outcome***

	Unidad de análisis	Resultado de la verificación	Valor calibrado
1	Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo	72.53%	0.79
2	Secretaría de Finanzas y Administración	79.07%	0.85
3	Secretaría de Cultura	94.05%	0.93
4	Tribunal de Justicia Administrativa de Michoacán de Ocampo	95.45%	0.94
5	Secretaría de Turismo	85.12%	0.89

6	Secretaría de Desarrollo Económico	95.83%	0.94
7	Secretaría de Gobierno	99.40%	0.95
8	Secretaría de Desarrollo Rural y Agroalimentario	87.79%	0.91
9	Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Michoacán	70.21%	0.77
10	Tribunal Electoral del Estado de Michoacán	96.70%	0.94
11	Secretaría de Salud	89.41%	0.91
12	Secretaría de Educación	79.17%	0.85
13	Secretaría del Migrante	98.21%	0.95
14	Instituto Electoral de Michoacán	97.01%	0.94
15	Secretaría de Desarrollo Social y Humano	96.43%	0.94
16	Secretaría de Seguridad Pública	97.06%	0.94
17	Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Cambio Climático	94.64%	0.94
18	Secretaría de Igualdad Sustantiva y Desarrollo de la Mujeres Michoacanas	96.47%	0.94

Fuente: Elaboración propia con datos de IMAIP (2017).

Es posible percibir que todos los valores calibrados del *outcome* de las dependencias observadas están por arriba del punto de indiferencia, los valores más bajos son los correspondientes a la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, la Secretaría de Finanzas y Administración, la Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Michoacán y la Secretaría de Educación.

Con los datos calibrados tanto de los valores de las variables obtenidos mediante la aplicación de la encuesta, así como con los datos calibrados relativos a la verificación de cumplimiento de obligaciones de transparencia realizada por el IMAIP a los sujetos obligados, es posible llevar a cabo ahora el análisis QCA de valores difusos.

### 7.3 Resultados del Análisis QCA

Para realizar el análisis de datos con el programa fsQCA es preciso construir una matriz de datos que contenga los valores de cada una de las condiciones, así como del resultado de interés dentro de una escala de 0 a 1. La matriz de datos con los casos de estudio tomados en la presente investigación y con los valores calibrados de las condiciones y del *outcome* se muestran en la tabla 29, que contiene en la primera columna la totalidad de los casos analizados, en la segunda columna se muestran los valores de la condición Normatividad identificada con la letra A, la columna marcada con la letra B se refiere a la condición Recursos, la siguiente columna marcada con la letra C es la relativa a la condición Capacitación y la columna marcada con la letra D se refiere a la condición Valor organizacional. La última columna Y, muestra los valores para el *outcome* buscado que es una calificación exitosa en materia de transparencia.

**Tabla 29. Matriz de datos QCA**

<b>Casos</b>	<b>A</b>	<b>B</b>	<b>C</b>	<b>D</b>	<b>Y</b>
Universidad Michoacana de San Nicolás Hidalgo	0.92	0.5	0.82	0.93	0.79
Secretaría de Finanzas y Administración	0.94	0.78	0.73	0.82	0.85
Secretaría de Cultura	0.95	0.68	0.95	0.95	0.93
Tribunal de Justicia Administrativa de Michoacán de Ocampo	0.94	0.82	0.85	0.9	0.94
Secretaría de Turismo	0.89	0.27	0.82	0.82	0.89
Secretaría de Desarrollo Económico	0.94	0.85	0.94	0.93	0.94

Secretaría de Gobierno	0.82	0.62	0.78	0.82	0.95
Secretaría de Desarrollo Rural y Agroalimentario	0.86	0.38	0.82	0.59	0.91
Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Michoacán	0.82	0.5	0.62	0.75	0.77
Tribunal Electoral del Estado de Michoacán	0.82	0.73	0.73	0.9	0.94
Secretaría de Salud	0.92	0.44	0.94	0.9	0.91
Secretaría de Educación	0.57	0.44	0.44	0.59	0.85
Secretaría del Migrante	0.77	0.32	0.88	0.87	0.95
Instituto Electoral de Michoacán	0.89	0.73	0.62	0.9	0.94
Secretaría de Desarrollo Social y Humano	0.95	0.94	0.95	0.95	0.94
Secretaría de Seguridad Pública	0.92	0.92	0.9	0.95	0.94
Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Cambio Climático	0.89	0.38	0.94	0.95	0.94
Secretaría de Igualdad Sustantiva y Desarrollo de la Mujeres Michoacanas	0.92	0.85	0.88	0.82	0.94

Fuente: Elaboración propia con base en resultados de la calibración de datos del Análisis Cualitativo Comparado.

### 7.3.1 Análisis de la tabla de verdad

Al iniciar el análisis para conjuntos difusos (*fuzzy sets*), el programa fsQCA produce una tabla de verdad preliminar para editar que se muestra como tabla 30, donde la

columna marcada con la letra A corresponde a la condición causal Normatividad, la columna con la letra B a Recursos, la columna con la letra C corresponde a la variable de Capacitación y, por último, la columna marcada con la letra D corresponde a la variable de Valor organizacional.

**Tabla 30. Tabla de verdad para edición**

A	B	C	D	number	Y	raw consist.	PRI consist.	SYM consist
1	1	1	1	10		1	1	1
1	0	1	1	5		1	1	1
1	0	0	1	1		1	1	1
0	0	0	0	0				
1	0	0	0	0				
0	1	0	0	0				
1	1	0	0	0				
0	0	1	0	0				
1	0	1	0	0				
0	1	1	0	0				
1	1	1	0	0				
0	0	0	1	0				
0	1	0	1	0				
1	1	0	1	0				
0	0	1	1	0				
0	1	1	1	0				

Fuente: Elaboración propia con base en resultados del Análisis Cualitativo Comparado.

En las columnas A, B, C y D de la tabla 30, se muestran los valores posibles de cada una de las variables independientes, hasta agotar todas las combinaciones posibles para la tabla de verdad. La columna llamada *number* indica el número de casos observados para cada configuración causal, esto es el número de casos reales que existe para cada configuración, las configuraciones que no se presentan en los casos reales son denominados residuos de combinaciones lógicas (*logical reminders*) o contrafácticos y las configuraciones que sean iguales pero que presenten *outcomes* distintos son denominadas contradicciones lógicas (*logical contradictions*).

Ahora, la columna Y aparece vacía con el fin de que el usuario pueda introducir manualmente valores de 1 para todas las filas que tengan niveles de consistencia indicando que hay una relación causal de suficiencia.

Quando se trabaja con variables dicotómicas y pocos casos observados, la suficiencia requiere una consistencia de 1, valor que significa que todos los casos en cierta configuración causal presentan el resultado de interés. Por el contrario, cuando se analiza un número de casos (N) grande o con conjuntos difusos o complejos se puede utilizar un umbral menor pero nunca menor de 0.8 (Pérez, 2009, p. 2).

La columna denominada *raw consist* arroja el resultado del índice de consistencia para cada configuración causal y mide el grado de suficiencia, este índice indica la proporción de casos en cada grupo que presentan el resultado de interés para el análisis. La columna *PRI consist* arroja una medida de consistencia para conjuntos difusos y está basada en una medida estadística llamada *quasi proportional reduction in error*, en conjuntos simples este valor es igual a *raw consist*. Finalmente, la columna de *SYM consist* muestra el resultado de *raw consist* y *PRI consist*.

Por la similitud de este método con algunos aspectos de la lógica difusa es preciso señalar:

En el análisis de lógica difusa, la medida de consistencia es un poco más compleja, pero representa la misma idea. Digamos que X es el grado de pertenencia difusa de

cada caso a una configuración causal y Y representa el grado de pertenencia difusa de cada caso a la variable dependiente. El grado de consistencia para la configuración causal se calcula como la división entre (1) la suma total de valor mínimo de X y Y para todos los casos, y (2) la suma total del valor de X para todos los casos (Pérez, 2009, p. 2).

Una vez completada la columna Y con valores igual a 1 para las configuraciones suficientes, se procede a eliminar las configuraciones que se encuentren por debajo del umbral de suficiencia, es decir todos los casos donde *number* sea igual a 0. Al realizar estas acciones, el sistema muestra la tabla de verdad con la que se realizará el análisis, donde se muestran nuevamente las condiciones causales que se introdujeron en el análisis, el número de casos con cada combinación, así como la consistencia, es decir, la proporción de casos en cada grupo que presentan el resultado de interés para el análisis. Una vez que la tabla de verdad está completa se selecciona la opción de *Standard Analyses*.

**Tabla 31. Tabla de verdad**

A	B	C	D	number	Y	raw consist.	PRI consist.	SYM consist
1	1	1	1	10	1	1	1	1
1	0	1	1	5	1	1	1	1
1	0	0	1	1	1	1	1	1

Fuente: Elaboración propia con base en resultados del Análisis Cualitativo Comparado.

Al realizar el análisis estándar, el programa fsQCA realiza la minimización de las configuraciones causales. Los productos del procesamiento de datos se muestran en una ventana donde se indican tres resultados, una solución compleja, una solución parsimoniosa y una solución intermedia.

### 7.3.2 Configuraciones de solución

Las configuraciones de solución que se muestran tanto en la solución compleja, en la solución parsimoniosa y en la solución intermedia. Las tres soluciones mostradas comparten estructura, en la parte inicial, el rubro *Model* indica las condiciones contempladas en el modelo, así como el algoritmo de minimización que en este caso es el Quine-McCluskey. Posteriormente se indica si se trata de una solución, compleja, parsimoniosa o intermedia.

El apartado *frequency cutoff*, señala la frecuencia mínima con la que se trabajó, en este caso se indica un valor de 1 debido que las configuraciones con menos casos fueron eliminados de la tabla de verdad. Por su parte, el rubro de *consistency cutoff* establece la consistencia mínima, en el resultado aparece un valor igual a 1 debido a que las configuraciones con valores inferiores fueron consideradas como no suficientes.

**Figura 24. Solución compleja**

```
*****
*TRUTH TABLE ANALYSIS*
*****

File: /DOCTORADO POLÍTICAS PÚBLICAS/TESIS/Base datos fuzzy calibrados.csv
Model: Y = f(A, B, C, D)
Algorithm: Quine-McCluskey

--- COMPLEX SOLUTION ---
frequency cutoff: 1
consistency cutoff: 1

      raw      unique
      coverage  coverage  consistency
-----
A*~B*D  0.417892  0.00735301  1
A*C*D   0.860907  0.450368    0.995748

solution coverage: 0.86826
solution consistency: 0.995784
```

Fuente: Elaboración propia con base en resultados del Análisis Cualitativo Comparado.

En la parte inferior de cada una de las soluciones, aparecen unas filas que contienen las diversas configuraciones suficientes identificadas en el análisis.

Los resultados mostrados en la solución compleja son los más detallados, esta solución asume que todas las configuraciones sin casos hubiesen producido el resultado de interés, “lo que impide la simplificación de las configuraciones suficientes tal como han sido observadas a partir de contrafácticos” (Pérez, 2009, p. 2).

La solución compleja de la investigación, muestra las configuraciones identificadas  $A^* \sim B^* D$  y  $A^* C^* D$  y considerando que en estos resultados el signo + indica disyunción ( $\vee$ ) y el signo \* indica conjunción ( $\wedge$ ), las configuración pueden expresarse también como  $A \wedge \sim B \wedge D$  y  $A \wedge C \wedge D$ .

Se puede apreciar que en ambas configuraciones, tanto la variable A y la variable D están presentes, por lo tanto se pueden considerar como atributos comunes. Esto implica que A y D son potencialmente condiciones necesarias identificadas en el análisis.

En la columna *raw coverage* se muestra que la configuración  $A \wedge \sim B \wedge D$  explica el 41.78% de los casos positivos (donde  $Y=1$ ) en la muestra y la configuración  $A \wedge C \wedge D$  permite explicar el 86.09% de los casos positivos. La columna *unique coverage* hace referencia a la proporción de casos positivos (donde  $Y=1$ ) explicados exclusivamente por cada configuración y no cubiertos por otras explicaciones, aunque para la interpretación de datos no se considera tan relevante.

La columna de *consistency* muestra el grado de consistencia para cada configuración causal simplificada. El valor es igual a 1 en la configuración  $A \wedge \sim B \wedge D$ , lo que significa que todos los casos con ella presentan también el resultado de interés; para la configuración  $A \wedge C \wedge D$  el valor es de 0.995748, lo que implica que el 99.57% de los casos que poseen esa configuración tienen también el resultado de interés.

En la parte final de la solución compleja, el valor de *solution coverage* expresa la proporción de casos con el resultado de interés o *outcome* que son explicados por el modelo final. En este caso, el 86.82% de los casos donde  $Y=1$  pueden explicarse con las configuraciones de solución. El valor de *solution consistency* indica que el 99.57% de los casos que poseen las configuraciones de solución, poseen también el resultado de interés.

El segundo resultado que aparece en el sistema es la solución parsimoniosa, la cual busca la solución teórica simplificada.

### Figura 25. Solución parsimoniosa

```
Algorithm: Quine-McCluskey  
  
--- PARSIMONIOUS SOLUTION ---  
frequency cutoff: 1  
consistency cutoff: 1
```

Fuente: Elaboración propia con base en resultados del Análisis Cualitativo Comparado.

En esta solución se asume que todas las configuraciones sin casos hubiesen producido el resultado de interés, “lo que permite un máximo de simplificación de las configuraciones suficientes a partir de contrafácticos” (Pérez, 2009, p. 2).

En el análisis parsimonioso de los datos de la presente investigación no se arroja ningún resultado, lo que implica que las configuraciones de solución están contempladas ya en la solución compleja y que no se encuentra una solución teórica más simplificada.

Finalmente el sistema muestra la solución intermedia que se muestra en la figura 26. Esta solución, como su nombre lo indica, representa una alternativa de complejidad

intermedia y asume que sólo algunas configuraciones sin casos hubiesen producido el resultado de interés.

**Figura 26. Solución intermedia**

```
*****
*TRUTH TABLE ANALYSIS*
*****

File: /DOCTORADO POLÍTICAS PÚBLICAS/TESIS/Base datos fuzzy calibrados.csv
Model: Y = f(A, B, C, D)
Algorithm: Quine-McCluskey

--- INTERMEDIATE SOLUTION ---
frequency cutoff: 1
consistency cutoff: 1
Assumptions:

          raw      unique
          coverage  coverage  consistency
          -----  -----  -----
A*~B*D   0.417892  0.00735301  1
A*C*D   0.860907  0.450368   0.995748

solution coverage: 0.86826
solution consistency: 0.995784
```

Fuente: Elaboración propia con base en resultados del Análisis Cualitativo Comparado.

Para aclarar más los resultados de la solución intermedia, Pérez (2009) señala:

En esta tercera sección, la complejidad de las configuraciones causales resultantes es mayor que en la solución parsimoniosa. A veces la solución intermedia resulta más sencilla que la solución más compleja, pero a veces esta alternativa no es posible, y la solución es la misma (p. 3).

Los resultados obtenidos en la solución intermedia son exactamente los mismos que los arrojados por la solución compleja que muestra el sistema en primera instancia.

Las configuraciones identificadas son  $A^* \sim B^* D$  y  $A^* C^* D$ , que pueden expresarse de igual forma como  $A \wedge \sim B \wedge D$  y  $A \wedge C \wedge D$ .

Se reitera, en la columna *raw coverage*, que la configuración  $A \wedge \sim B \wedge D$  explica el 41.78% de los casos positivos (donde  $Y=1$ ) en la muestra y la configuración  $A \wedge C \wedge D$  permite explicar el 86.09% de los casos positivos.

En columna de *consistency* se muestra que la configuración  $A \wedge \sim B \wedge D$  tiene un valor de 1, lo que significa que todos los casos con ella presentan también el resultado de interés. Para la configuración  $A \wedge C \wedge D$ , el valor es de 0.995748 lo que implica que el 99.57% de los casos con esa configuración tienen también el resultado de interés.

En la parte final de la solución intermedia, el valor de *solution coverage* expresa la proporción de casos con el resultado de interés que son explicados por el modelo final. En este caso, el 86.82% de los casos donde  $Y=1$  pueden explicarse con las configuraciones de solución, es decir con la hipótesis:

$$A \wedge \sim B \wedge D \rightarrow Y$$

$$A \wedge C \wedge D \rightarrow Y$$

El valor de *solution consistency* indica que el 99.57% de los casos que poseen las configuraciones de solución, poseen también el resultado de interés.

Ahora, para precisar la diferencia entre cobertura y consistencia, se pueden retomar las palabras de Pérez (2009) cuando afirma:

La diferencia entre los índices de cobertura y de consistencia radica en que el primero refleja la proporción total de casos positivos explicados, mientras que el segundo refleja la proporción de casos con una cierta configuración causal que son positivos. En el cálculo de ambos índices, el numerador está dado por el número de casos positivos que presentan la configuración causal propuesta. Pero en el índice de cobertura, el denominador es el total de casos positivos, mientras que en el índice de consistencia, el denominador es el total de casos en la configuración causal (p. 3).

Los tres tipos de solución que muestra el análisis QCA, consistentes en la solución compleja, parsimoniosa e intermedia, están basadas en la evidencia empírica disponible, es decir, en los datos que se han ingresado al sistema. A este respecto, el mismo autor expresa:

La selección de uno de estos resultados por sobre los otros dependerá de la decisión de aceptar ciertos supuestos simplificadores. Dichos supuestos implican contrafácticos, y por ende deben ser defendidos a partir del conocimiento histórico de otros casos o del marco teórico, en el contexto de investigación concreto (Pérez, 2009, p. 3).

Con los hallazgos obtenidos mediante el Análisis Cualitativo Comparado es posible realizar una propuesta o bien, un modelo de implementación de política pública.

#### **7.4 Condiciones que influyen en la implementación de la política pública de transparencia**

Se ha abordado en la presente investigación la implementación de política pública, proceso en el cual se encuentran involucrados diversos elementos. Se podría hablar de factores que intervienen en la implementación, sin embargo, cuando se trabaja con Análisis Cualitativo Comparado, dichos factores o las variables se convierten en condiciones causales. Es por esto que se hablará específicamente de condiciones causales que producen una adecuada implementación de la política pública.

Reforzando esta idea, Canto (2001) retoma el concepto de Berman señalando que “el análisis de la implementación es el estudio de las condiciones bajo las cuales las decisiones de la autoridad conducen efectivamente a los resultados deseados” (p. 20), esta idea se puede aplicar al presente trabajo ya que el objetivo era desde un inicio identificar y analizar las condiciones bajo las cuales la política pública de transparencia produce el resultado deseado o de interés.

La relevancia de los estudios sobre implementación radica en que en el momento de poner en práctica una política pública diseñada es justo cuando es posible percibir con claridad los retos, obstáculos y ajustes requeridos en las acciones emprendidas. Al respecto Adolfo Eslava (2011) expresa:

La apuesta por las ideas entiende el momento de la argumentación como la fase definitiva del proceso de las políticas públicas. Sin embargo, el tiempo de actuar es considerado como el momento de verdad de toda la deliberación previa, puesto que la decisión omite aspectos relevantes que se hacen visibles tan sólo en acción.

Implementar significa asignar tareas que se comunican al ejecutor, quien se encarga de materializar las directrices del tomador de decisiones. No obstante existe autonomía para decidir discrecionalmente sobre los cursos de acción no previstos en las orientaciones consignadas en el componente operativo de la política. De esta forma, la implementación de la decisión se convierte en un escenario de pugna política entre micropoderes. En síntesis, implementar significa decidir (p. 39).

Ha quedado establecido que la transparencia forma parte del discurso gubernamental cotidiano, es un elemento del cual se subraya la importancia para consolidar la gobernanza y fomentar la participación ciudadana. Sin embargo, existe una gran brecha entre el establecimiento de objetivos y líneas de acción, y la puesta en práctica, real y palpable, de dichos objetivos.

Como se ha expuesto, existen diversos estudios que han tratado de identificar variables o factores que tengan un impacto en el proceso de implementación, debe señalarse que al tratarse de un proceso complejo será imposible llegar a una sola fórmula unívoca y general que resuelva los retos de la implementación, sin embargo, en esta investigación el objetivo era desde un inicio identificar condiciones causales que aplicaran para el caso de la política pública de transparencia en el Estado.

Así, los resultados arrojados por el Análisis Cualitativo Comparado realizado en el presente trabajo, muestran dos configuraciones de solución que son  $A^* \sim B^*D$  y  $A^*C^*D$ , utilizando la notación propia de teoría de conjuntos las configuraciones

resultan en  $A \wedge \sim B \wedge D$  y  $A \wedge C \wedge D$ . De dichas configuraciones es posible extraer las condiciones causales para lograr una adecuada implementación de la política pública de transparencia.

#### *7.4.1 Condiciones necesarias para la implementación: conocimiento de la normatividad y existencia de valor organizacional*

De los resultados obtenidos del análisis QCA se extrae que la presencia de las variables A, que se refiere a normatividad y D, que se refiere a valor organizacional, en ambas configuraciones de solución muestra que constituyen variables potencialmente necesarias.

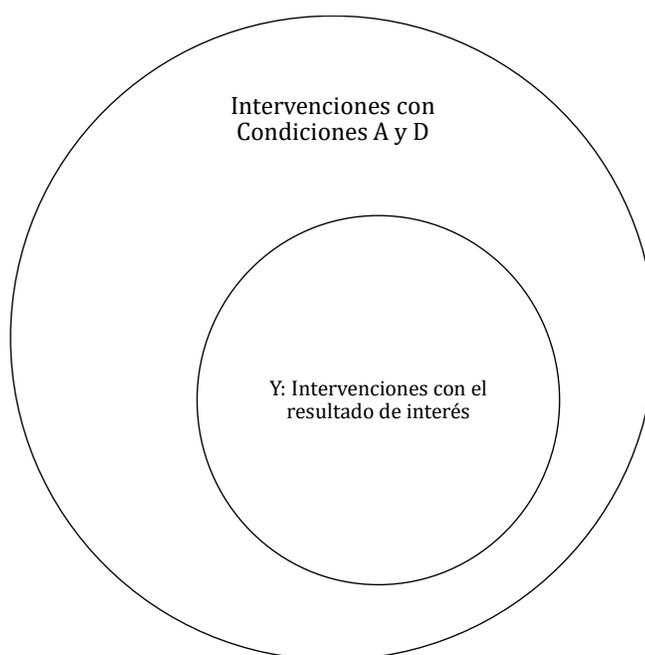
Se recordará que en teoría de conjuntos la necesidad se identifica cuando una condición determinada siempre está presente cuando se tiene el *outcome* deseado, así, el resultado no puede ser alcanzado sin esa condición particular. En relación a la necesidad, es posible encontrar casos que presentan membresía con la condición pero no con el *outcome*.

De manera general y en relación con los conjuntos difusos, una condición puede interpretarse como necesaria si a lo largo de todos los casos la pertenencia al conjunto del *outcome* en ellos es más grande o igual a la membresía particular de cada uno de los casos con el *outcome* deseado.

Esto implica que las condiciones identificadas como normatividad y valor organizacional siempre están presentes en las configuraciones que producen el resultado deseado, que en este caso es la adecuada implementación de la política pública de transparencia en el Estado. Como se puede apreciar en la figura 27, los casos con el resultado de interés son un subconjunto de los casos con las condiciones A y D, relativas al conocimiento de la normatividad y a la existencia de la transparencia como valor organizacional respectivamente.

Los resultados hallados en el análisis QCA se explican debido a que para lograr un cambio en la conducta de los agentes, ya sea al interior de una institución específica o bien de la sociedad en general, se requiere echar a andar acciones concretas que requieren en primera instancia de un marco normativo. Por la tradición jurídica que impera en nuestro país, que es evidentemente escrita y codificada, para poder establecer criterios obligatorios de conducta se necesita que se encuentren contemplados dentro de una norma obligatoria y con capacidad coercitiva.

**Figura 27. Condiciones necesarias**



Fuente: Elaboración propia con base en resultados del Análisis Cualitativo Comparado.

Por ello, el establecimiento de una normativa clara y precisa se considera como la primer condición que se requiere para llevar a cabo cualquier proceso de implementación de política pública. Ha de decirse que no sólo la generación de legislación es relevante, sino su oportuno conocimiento por parte de la población objetivo de aquella.

Para que la ley se respete, ha de ser adecuadamente difundida y socializada entre la comunidad. En materia de transparencia es especialmente relevante, ya que las obligaciones respecto a la información que debe publicarse de oficio están establecidas dentro de la normatividad, además de los plazos, sistemas y procedimientos. Es decir, el desconocimiento de la ley es un serio obstáculo para cumplir con los objetivos de la transparencia gubernamental y para implementar de manera adecuada la política pública en la materia.

De igual forma, la condición necesaria identificada que produce la adecuada implementación de la política pública, es la existencia de la transparencia como un valor organizacional dentro de las instituciones. Esto implica que los recursos humanos conozcan el fundamento y utilidad de que exista transparencia y que se consolide como un valor que guíe toda la actividad institucional.

Como ha sido definido en el Plan Nacional de Desarrollo, así como en el Plan de Desarrollo Integral del Estado de Michoacán, la transparencia constituye una política pública transversal que ha de operar en todos los ejes estratégicos, en los programas y en las acciones que de ellos se desagreguen. Para lograrlo se requiere que la transparencia se consolide como un valor organizacional.

Así, se puede concluir que un resultado adecuado del proceso de implementación de política pública de transparencia, necesariamente requiere de la existencia de conocimiento respecto a la normativa aplicable y de la presencia de la transparencia como un valor organizacional dentro de las instituciones.

#### *7.4.2 La existencia de capacitación como condición suficiente para la implementación*

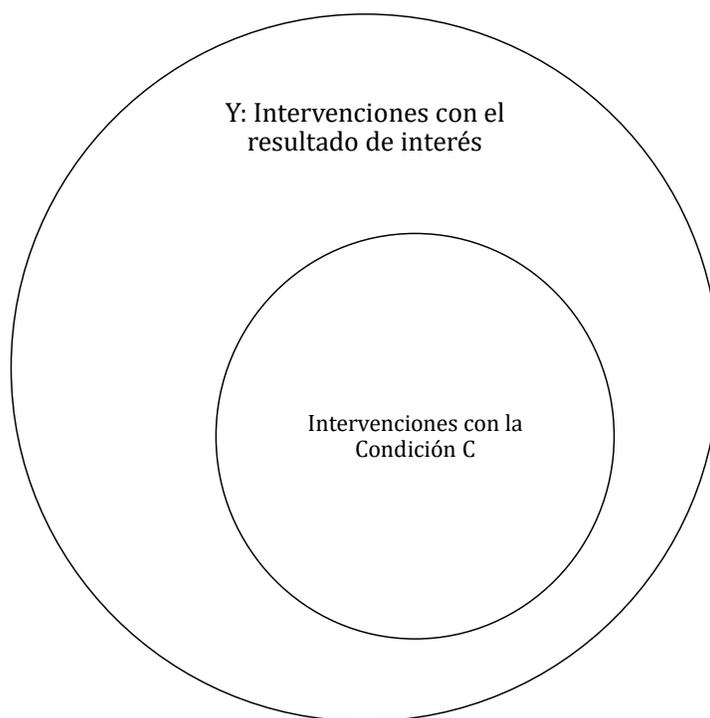
En la segunda configuración de solución obtenida del análisis QCA, que es  $A^*C^*D$  o bien, con notación de teoría de conjuntos  $A \wedge C \wedge D$ , se indica la presencia de la condición C relativa a capacitación. Esto significa que la capacitación de los agentes involucrados en el proceso de implementación es potencialmente una condición

suficiente para la adecuada implementación de la política pública de transparencia, lo que se traduce en que siempre que se lleve a cabo la capacitación de los agentes, el resultado de interés se encontrará presente.

Se debe tener presente que una condición puede ser considerada suficiente si siempre que se presenta en los casos, el *outcome* deseado también se presenta, lo que se traduce en que no debe existir ningún caso que contenga esa condición pero que no produzca el mismo *outcome*.

El análisis de suficiencia puede ser aplicado a cada condición singular, a su complemento, o a cualquier combinación de condiciones y complementos. Pueden presentarse algunos casos en donde existe un elemento que es miembro del *outcome* pero no de la condición particular.

**Figura 28. Condición suficiente**



Fuente: Elaboración propia con base en resultados del Análisis Cualitativo Comparado.

Tratándose de conjuntos difusos (*fuzzy sets*), una condición se considera suficiente si a lo largo de todos los casos la pertenencia al conjunto del *outcome* es menor o igual a la pertenencia de cada caso singularmente con el *outcome*.

En la figura 28 se puede apreciar que los casos con la presencia de la condición C relativa a capacitación es un subconjunto de los casos que presentan el resultado de interés, por lo tanto, siempre que exista la condición de capacitación se tendrá presente el *outcome* deseado que es la adecuada implementación de la política pública de transparencia en el estado de Michoacán.

Este resultado indica que la capacitación juega un papel muy importante para producir una adecuada implementación de política pública. Las acciones inmersas en el nuevo contexto normativo en materia de transparencia requieren de conocimiento técnico para el almacenamiento, tratamiento y publicación de la información de oficio.

Se requiere capacitación de los agentes involucrados en el proceso de implementación para manejar los portales electrónicos institucionales donde se debe poner a disposición la información pública. Además, se requiere de conocimiento especializado para el llenado de los formatos y para estar en condiciones de operar la Plataforma Nacional de Transparencia.

Se reitera entonces que todos los casos donde esté presente la condición de capacitación, generará el resultado de interés o *outcome* buscado que en esta investigación es la adecuada implementación de la política pública de transparencia en Michoacán.

#### *7.4.3 La disponibilidad de recursos como presupuesto para la implementación de una política pública*

Para la realización de la presente investigación se propuso la variable relativa a recursos. En esta variable se tomaron en cuenta tanto los recursos financieros como materiales y humanos, consciente de la complejidad que conlleva una medición de

todas estas dimensiones de recursos, el trabajo se centró en la disponibilidad de ellos. Así, se pensó que la existencia de recursos disponibles debía constituir también una condición que favorece la implementación de política pública, sin embargo, del análisis QCA se desprende que la escasez de recursos no es un obstáculo pleno para la implementación de la política pública de transparencia.

Recordando que las configuraciones de solución obtenidas del Análisis Cualitativo Comparado son  $A \sim B * D$  y  $A * C * D$ , se observa que en la primera configuración de solución se incluye  $\sim B$ , lo que se traduce en ausencia de la condición B relativa a los recursos. Esto significa que la existencia de recursos financieros, materiales y humanos no constituye una condición necesaria ni suficiente para lograr el resultado de interés. Contrariamente a lo que se proponía al inicio de la presente investigación, el destino específico de recursos para llevar a cabo la política pública de transparencia no es una condición que tenga un impacto importante en la variable dependiente.

Esta afirmación contradice las teorías de la organización, de sistemas y de política pública. Todas estas teorías se basan en la idea de que los recursos financieros, materiales y humanos son los insumos o *inputs* que después de un proceso se traducirán en un resultado o *output* deseado. Entonces ¿por qué este resultado obtenido del análisis QCA?

La respuesta puede ser que aún siendo insuficiente el personal, la infraestructura dentro de la oficina y el capital para adquirir bienes, las dependencias observadas ya contaban con todos esos recursos que se han encaminado recientemente a cumplir las obligaciones en materia de transparencia. Es decir, no se destinaron recursos específicos para echar a andar la política pública de transparencia, sin embargo, se utilizaron recursos disponibles con anterioridad en las dependencias y estos han sido suficientes para cumplir el mandato legal.

En este punto es conveniente retomar que la política pública de transparencia es una política transversal lo que significa que debe implementarse en todas los niveles de

gobierno y en todas sus dependencias. Por ello, aún sin el otorgamiento específico de recursos para la implementación de esta política pública, cada entidad y dependencia gubernamental tuvo que hacer uso de los recursos ya disponibles previamente.

Otro factor que pudo abonar a la obtención de este resultado es que para las dependencias pertenecientes a la Administración Pública Centralizada Estatal, existe una Dirección de Transparencia y Acceso a la Información del Poder Ejecutivo del Estado de Michoacán, dependencia que asesora y coadyuva con cada entidad de la Administración Pública Centralizada Estatal para el cumplimiento de las obligaciones de transparencia.

Por las razones vertidas, aunque la percepción de las responsables de las Unidades de Transparencia de los casos analizados es la insuficiencia de recursos, la realidad es que los escasos recursos humanos, materiales y financieros de los cuales disponen no tiene un impacto directamente negativo en los resultados que han obtenido respecto al cumplimiento de las obligaciones de transparencia.

## CAPÍTULO 8

### PROPUESTA DE POLÍTICA PÚBLICA

Con la realización del trabajo de campo y después del análisis y la discusión de resultados obtenidos mediante el Análisis Cualitativo Comparado, en el presente capítulo se expondrán los retos que se han enfrentado en el Estado para poner en marcha la política pública de transparencia. De igual forma se hará un ejercicio de diseño de política pública utilizando la metodología del marco lógico para posteriormente, estar en condiciones de realizar una propuesta que en este caso consistirá en un modelo de implementación.

#### **8.1 Los retos de la implementación de la política pública de transparencia en el Estado de Michoacán**

Como se ha abordado a lo largo de la presente investigación, la transparencia ha cobrado fuerza durante las últimas décadas como un elemento necesario en el quehacer del gobierno para legitimar su acción y para fomentar una relación más cercana con la ciudadanía.

Los nuevos paradigmas como la gobernanza y recientemente el surgimiento del gobierno abierto hacen necesaria la consolidación de figuras como la transparencia y la rendición de cuentas, ya que no es posible apuntar a una colaboración entre gobierno y sociedad sin su existencia.

Desde hace quince años, en nuestro país se iniciaron las primeras acciones en pro de la transparencia gubernamental, desde ese momento se han ido modificando y evolucionando paulatinamente las leyes en la materia y la constitución de los órganos autónomos garantes.

Recientemente se han realizado reformas importantes en el tema de transparencia, en 2015 se publicó la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública con el objetivo de homologar las obligaciones de transparencia en todas las entidades federativas y de estandarizar la manera en la que se publica la información pública relevante para la ciudadanía.

Este acontecimiento obligó a las entidades federativas a modificar sus legislaciones y a emprender acciones para poder crear un Sistema Nacional de Transparencia y participar en la Plataforma Nacional de Transparencia, hecho que ha representado un reto importante.

Particularmente en el Estado de Michoacán, la Ley de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales fue expedida el 15 de junio de 2016, por lo tanto, ha transcurrido más de un año de esta nueva normativa y no se ha logrado cumplir a cabalidad con las disposiciones en ella contenidas.

La puesta en marcha de una política pública revela algunas condiciones y obstáculos que no son fáciles de detectar desde la fase de diseño. Al realizar el análisis del proceso de implementación de la política pública de transparencia en el Estado, fue posible notar algunos retos que hay que superar para lograr un resultado favorable de la política pública.

#### *8.1.1 Transversalidad de la transparencia como política pública*

Para entender la política pública de transparencia resulta necesario hacer referencia al Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 (2013), dentro del apartado de Estrategias Transversales para el desarrollo nacional y en el inciso relativo a Gobierno Cercano y Moderno, se señala:

Las políticas y programas de la presente Administración deben estar enmarcadas en un Gobierno Cercano y Moderno orientado a resultados, que optimice el uso de los

recursos públicos, utilice las nuevas tecnologías de la información y comunicación e impulse la transparencia y la rendición de cuentas (p. 23).

En el mismo PND (2013) dentro del eje México en Paz se subraya la importancia y utilidad de la transparencia al establecer:

La transparencia y el acceso a la información deben constituirse como herramientas que permitan mejorar la rendición de cuentas públicas, pero también combatir y prevenir eficazmente la corrupción, fomentando la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones gubernamentales y en el respeto a las leyes (p. 34).

Dentro de la estrategia transversal Gobierno Cercano y Moderno, se establece como la primer línea de acción “Garantizar el acceso a la información y a la protección de los datos personales, fomentando la rendición de cuentas” (PND, 2013, p. 104). Así, se puede afirmar que la transparencia ha sido definida como una política pública transversal dentro del Plan Nacional de Desarrollo, lo que implica que la transparencia debe estar presente dentro de todos los programas y acciones enmarcados en las cinco metas nacionales.

En el Plan de Desarrollo Integral del Estado de Michoacán (PLADIEM) 2015-2021 se establecen tres ejes de gobernanza: Educación con calidad, Finanzas sanas y Seguridad. Aunado a estos, se establecen una serie de prioridades transversales dentro de las que se encuentra la Rendición de Cuentas, Transparencia y Gobierno Digital que tiene como objetivo:

Un requerimiento cada vez mayor de la sociedad es la rendición de cuentas y la transparencia de sus gobiernos. Con ello se busca fortalecer la confianza de la ciudadanía, la eficacia, eficiencia y el logro de mejores resultados del ejercicio del gasto público (PLADIEM, 2015, p. 111).

Además, el PLADIEM establece una serie de objetivos, líneas estratégicas y acciones para llevar a cabo la prioridad transversal donde se encuentra contenida la transparencia como se puede apreciar en la tabla 32.

**Tabla 32. Objetivos, líneas estratégicas y acciones**

<b>Prioridad 9: Rendición de Cuentas, Transparencia y Gobierno Digital.</b>
<b>Objetivo</b>
9.1 Digitalizar y poner a disposición la información pública, facilitando su acceso y consulta para fortalecer una cultura de transparencia y rendición de cuentas.
<b>Línea estratégica</b>
9.1.1 Construir un Gobierno Abierto.
<b>Acciones</b>
9.1.1.1 Construir la Plataforma Estatal de Transparencia y hacerla accesible a los ciudadanos.
9.1.1.2 Fortalecer el padrón único de beneficiarios de gobierno y archivo estatal digital.
<b>Línea estratégica</b>
9.1.2 Evaluar para lograr mejores resultados.
<b>Acciones</b>
9.1.2.1 Publicar el comportamiento de los indicadores de desempeño institucional y de resultados de la gestión pública.
9.1.2.2 Planear y dar seguimiento a la asignación y administración de los recursos públicos.
9.1.2.3 Fortalecer la campaña “Cero Tolerancia A LA CORRUPCIÓN”
<b>Objetivo</b>
9.2 Transparentar la asignación y el uso de los recursos de cada uno de los programas de gobierno, para dar certidumbre en la eficiencia del gasto público.
<b>Línea estratégica</b>
9.2.1 Detonar la participación ciudadana.
<b>Acciones</b>
9.2.1.1 Implementar un modelo de gobernanza social en transparencia y rendición de cuentas.
9.2.1.2 Fortalecer las contralorías sociales.
9.2.1.3 Facilitar la denuncia ciudadana en actos de corrupción.
<b>Línea estratégica</b>
9.2.2 Profesionalizar para administrar con calidad.
<b>Acciones</b>
9.2.2.1 Capacitar y especializar en forma permanente a los servidores públicos, con el objetivo de profesionalizarlos y fortalecer su ética.
<b>Línea estratégica</b>
9.2.3 Servir con integridad.
<b>Acciones</b>

9.2.3.1 Impulsar en los servidores públicos la mejora continua en materia del Sistema Nacional Anticorrupción y Sistema Nacional de Fiscalización.
9.2.3.2 Combatir y prevenir la corrupción dentro de las instituciones.
<b>Objetivo</b>
9.3 Desarrollar un gobierno digital de vanguardia, para permitir a los ciudadanos agilizar trámites, consultar información y verificar los resultados del gobierno.
<b>Línea estratégica</b>
9.3.1 Hacer más eficientes los trámites y servicios.
<b>Acciones</b>
9.3.1.1 Implementar un programa de revisión y reingeniería de trámites y servicios, con el fin de simplificarlos y utilizar las nuevas tecnologías.
9.3.1.2 Implementar un sistema de control interno efectivo digital.
9.3.1.3 Facilitar y agilizar los trámites para migrantes en la expedición de documentación de los servicios de validación educativa, del registro civil, catastral y demás servicios aprovechando las TIC's.
<b>Línea estratégica</b>
9.3.2 Impulsar la competitividad tecnológica.
<b>Acciones</b>
9.3.2.1 Desarrollar una plataforma digital única donde converjan la información pública con procedimientos y formatos homologados.
9.3.2.2 Gestionar tecnología de punta en equipos informáticos.
9.3.2.3 Garantizar una interconexión de calidad.
9.3.2.4 Establecer un proceso de innovación, productividad y mejora del desempeño del Gobierno del Estado.
<b>Línea estratégica</b>
9.3.3 Profesionalizar la comunicación institucional de manera transversal.
<b>Acciones</b>
9.3.3.1 Garantizar mediante la comunicación institucional el adecuado ejercicio de la función pública, el derecho a la información y el involucramiento de los ciudadanos en la toma de decisiones.
9.3.3.2 Fortalecer la difusión de las acciones de gobierno de manera transversal.
9.3.3.3 Implementar nuevas tecnologías en el ejercicio de la comunicación institucional.
9.3.3.4 Digitalizar las herramientas de comunicación social.
9.3.3.5 Establecer los lineamientos generales para la orientación, planeación, autorización, coordinación, supervisión y evaluación de las políticas, estrategias, programas y campañas de comunicación, difusión y redes sociales de las dependencias y entidades con información oportuna y efectiva.
<b>Objetivo</b>

9.4 Operar el Sistema de Planeación Integral del Estado de Michoacán para la planeación, programación, presupuestación, evaluación y seguimiento de planes y programas de desarrollo.
<b>Línea estratégica</b>
9.4.1 Planeación y programación presupuestaria para cuentas claras.
<b>Acciones</b>
9.4.1.1 Formular las políticas públicas para el desarrollo integral del Estado, la elaboración del PLADIEM, los programas y subprogramas que de él derivan con la consulta y participación ciudadana y los diversos sectores de la sociedad michoacana.
9.4.1.2 Desarrollar los mecanismos e instrumentos para seguimiento de acciones de las dependencias y entidades de la administración pública en la ejecución de sus programas, procesamiento de información técnica y verificación y registro físico de acciones y obras.
9.4.1.3 Promover el diseño y desarrollo de proyectos estratégicos e innovadores para impulsar el desarrollo sostenible, municipal, regional, sectorial y estatal con la elaboración de los programas respectivos alineados al PLADIEM.
<b>Línea estratégica</b>
9.4.2 Evaluación y actualización para el desarrollo integral.
<b>Acciones</b>
9.4.2.1 Verificar la pertinencia de los programas y presupuestos de las diversas dependencias y entidades de la administración estatal para su actualización, reorientación o su reformulación en consideración de sus resultados en función de las prioridades transversales, ejes de gobernanza y los objetivos estratégicos y metas del PLADIEM.
9.4.2.2 Garantizar la transversalidad de la acción pública de las entidades y dependencias mediante la alineación de sus programas en observancia de los principios rectores de la administración estatal para el desarrollo integral del Estado y el bienestar de la población michoacana.
9.4.2.3 Fortalecer el desarrollo de los municipios, regiones y sectores mediante el diseño y desarrollo de proyectos estratégicos y la constante alimentación del inventario de programas, proyectos, obras e inversiones.
9.4.2.4 Dar seguimiento a la alienación y asignación de programas y subprogramas presupuestarios congruentes con la estructura orgánica y ordenadores de clasificadores de armonización contable que coadyuven al desarrollo integral del Estado.
9.4.2.5 Evaluar y monitorear el Sistema Estatal de Indicadores y su integración y comportamiento en los programas presupuestarios con base en la Metodología de Marco Lógico.
9.4.2.6 Establecer mecanismos e instrumentos facilitadores para el registro y revisión del presupuesto estatal alineados a las prioridades transversales, objetivos estratégicos y metas establecidas en el PLADIEM.

Fuente: Elaboración propia con información de PLADIEM (2015, p. 118).

Es visible que se ha realizado un esfuerzo por establecer acciones concretas para alcanzar los objetivos en materia de transparencia y rendición de cuentas, sin embargo sigue haciendo falta una planeación de cómo llevar a cabo dichas acciones.

Ya que se ha establecido que la transparencia está considerada como una política transversal a nivel nacional como en el ámbito estatal, resulta conveniente clarificar el concepto de transversalidad. Las políticas transversales surgieron como una propuesta para dar respuesta a retos que la estructura organizativa clásica no es capaz, principalmente causados por:

1. La aparición de demandas sociales o políticas públicas que no forman parte de la misión o competencias de una sola parte de la estructura orgánica vertical, sino que implica a toda la organización o a una parte significativa de ella.
2. La necesidad de disponer de una visión integrada de determinados segmentos de población considerados como prioritarios desde el punto de vista de la acción pública (Serra, 2005, p. 2).

Considerando que la transparencia es un criterio que se busca sea orientador de toda la acción gubernamental, se ha establecido como una política transversal. Respecto a este tema Serra (2005) expresa que “la transversalidad es, al mismo tiempo, un concepto y un instrumento organizativo cuya función es aportar capacidad de actuación a las organizaciones en relación con algunos temas para los que la organización clásica resulta inadecuada” (p. 3).

La transversalidad de la política pública de transparencia constituye un reto debido a que implica que las acciones en materia de transparencia se lleven a cabo en diversos campos de acción gubernamental y respecto de otras políticas públicas. Esto supone la implementación simultánea de acciones enfocadas a la transparencia en dentro de toda la Administración Pública Estatal.

Particularmente respecto a la implementación de políticas transversales, que es el tema de interés para la presente investigación, Serra (2005) puntualiza que “los problemas que plantea la gestión transversal surgen, generalmente, de una débil definición del propio instrumento y de su deficiente implementación” (p. 2).

Lo anterior se refiere justo a que se planea implementar una política en todos los órganos públicos pero que no se establece puntualmente la manera de hacerlo, por

lo tanto llevarla a cabo resulta un proceso complejo, pues las dependencias de la Administración Pública no cuentan con la misma capacidad de gestión ni con la misma disponibilidad de recursos para la implementación.

### *8.1.2 Enfoque top-down en el proceso de implementación*

La visión de las políticas públicas supone una colaboración entre administración pública y ciudadanía, requiere entonces de un entorno democrático que permita la toma de decisiones conjuntas y la participación de la sociedad. En este contexto, Enrique Cabrero (2000) expresa:

Estamos, por tanto, en el supuesto de una alta permeabilidad de las estructuras gubernamentales frente a la voluntad ciudadana. Lo público es un espacio de todos, del Estado como ente abstracto, del gobierno como redes de organizaciones (el Ejecutivo, el Congreso) y de la sociedad como tejido orgánico y ciudadano (p. 193).

Sin embargo, el modelo clásico de la administración pública implica una estructura vertical y jerárquica, por tanto las decisiones tomadas en los niveles de mando únicamente van bajando para ser ejecutadas. En el caso de países con democracias en desarrollo como es el caso de nuestro país, que se encuentra en transición de una tradición autoritaria a un régimen democrático, es común encontrar que se “han desarrollado formas verticales de relación social, son proclives a la formación de redes de intermediación entre grupos y actores, con una muy débil tradición participativa, y han hecho del centralismo y del clientelismo su concepción de la acción colectiva” (Cabrero, 2000, p. 196).

Concretamente en el proceso de implementación de políticas el contexto político tiene la misma influencia. Cuando se habla de un entorno de democracia consolidada, la ejecución de las políticas públicas se realiza con la participación de diversas dependencias gubernamentales de distintos niveles, así como de organizaciones no gubernamentales.

Cuando participan distintos sectores en la fase de implementación de políticas se tiene un esquema más flexible para operar y se tiene la oportunidad de que surja la innovación organizacional. La implementación es así, una etapa más donde diversas agencias pueden tomar decisiones.

Retomando a Cabrero (2000) “en un modelo como el mexicano, la fase de implementación de políticas ha sido por tradición un monopolio estatal” (p. 206), lo que implica que en las decisiones y en la puesta en marcha de la política participa mayormente el ente gubernamental, con poca o nula participación por parte de la sociedad.

En lo que se refiere particularmente a la política pública de transparencia, se observa una política diseñada en el nivel nacional, que estableció lineamientos, acciones y obligaciones para todas las dependencias públicas en los gobiernos federal, estatal y municipal. Sin embargo, no existió participación ni consulta de los actores que estarían involucrados en la implementación de la política pública.

Las nuevas medidas y obligaciones en materia de transparencia están contenidas en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, normativa de aplicación general en toda la República. Dicha Ley, en su artículo Quinto transitorio, otorgó un plazo de hasta un año para que el Congreso de la Unión, las legislaturas de los Estados y la todavía Asamblea del Distrito Federal armonizaran su leyes relativas.

Los órganos legislativos correspondientes, en cumplimiento de la Ley General, se dieron a la tarea de emitir nueva legislación en materia de transparencia y acceso a la información y con eso, se estableció la obligación para cada dependencia de la administración pública centralizada, descentralizada y desconcentrada; así como para los organismos autónomos de emprender una serie de acciones encaminadas a satisfacer las nuevas medidas relativas a transparencia gubernamental.

En este proceso se puede notar una estructura claramente vertical y jerárquica, pues los gobiernos locales y municipales no tuvieron participación ni voz directa para la

elaboración de la Ley General, todo lo dispuesto en ella fue decisión del H. Congreso de la Unión tomando en cuenta recomendaciones del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.

Lo anterior, ha traído como consecuencia que las disposiciones de transparencia sean de muy difícil realización sobre todo para los gobiernos municipales y para algunas otras dependencias públicas estatales. Las decisiones fueron tomadas en las esferas más altas de gobierno y no se reflexionó acerca de las grandes diferencias que existen entre diversas zonas del país y de las carencias profundas con las que viven algunas comunidades respecto a infraestructura, tecnología y capacitación del personal.

Siguiendo el enfoque *top-down* desde el que se implementó la política pública de transparencia a nivel nacional, las decisiones fueron tomadas en los poderes de la Federación reduciendo a los gobiernos estatales y municipales a simples ejecutores de los mandatos realizados. Si bien es cierto que tenemos un régimen representativo, los representantes no siempre mantienen contacto y comunicación para llevar la voz de sus representados, así, las decisiones son tomadas ignorando las condiciones del mundo real y las particularidades locales.

Tanto el enfoque *top-down* como el modelo *bottom-up* de implementación de política tienen sus ventajas y sus grandes retos. Canto (2001) retomando lo propuesto por Peters expresa que

Las condiciones de elaboración de las políticas pueden requerir un modelo de implementación más que otro. Por ejemplo, las políticas donde lograr la igualdad es importante, como las relacionadas con derechos civiles, pueden funcionar mejor con un enfoque de arriba hacia abajo (p. 16).

Aquí es conveniente precisar que la política de transparencia trata de satisfacer un derecho fundamental que es el derecho a la información. El objetivo de la transparencia gubernamental es que los actos de los entes públicos sean conocidos por la sociedad y que ello fomente la vigilancia social y la colaboración entre

gobierno y ciudadanía. Por lo tanto, atendiendo a que la política de transparencia busca lograr igualdad para garantizar este derecho en todo el territorio nacional, el enfoque de arriba hacia abajo era útil para asegurar el ejercicio de un derecho fundamental al mismo tiempo en todas las zonas del país.

Aún resaltando la utilidad del enfoque *top-down*, la fase de implementación pudo estar mejor planeada tomando en cuenta ciertas particularidades de nuestro país y estableciendo objetivos para alcanzar en tiempos determinados. Esto se hubiera traducido en una implementación ordenada, acompañada y monitoreada de la política pública de transparencia.

Recuperando la propuesta de Rein y Rabinovitz sobre el proceso de implementación explicado por Canto (2001), “se requiere sin duda alguna de la existencia del imperativo legal, es decir, la observancia de la ley tal cual ha sido formulada, pero también se requiere tomar en cuenta el imperativo consensual y el imperativo racional burocrático” (p. 23).

### *8.1.3 Ausencia de evaluación y monitoreo*

Las acciones de evaluación y monitoreo de política pública tienen como principal objetivo proveer de información útil para conocer si la política está produciendo los resultados o impactos deseados, o bien, para saber si el proceso se está llevando a cabo conforme a lo proyectado o si existe algún problema que se pueda ajustar en el camino. De manera muy concreta se puede decir que todos los mecanismos de monitoreo y evaluación responden a “si lo que se está construyendo corresponde efectivamente con lo propuesto, y si se están utilizando adecuadamente los recursos requeridos” (Rascón, 2010, p. 46).

Para estar en condiciones de realizar un monitoreo o ejercicio de evaluación es imprescindible que se encuentren definidas las metas, objetivos, actividades de la política en cuestión, así como los plazos específicos para realizar o alcanzar cada

uno de ellos y también que se encuentren determinados los recursos que se destinarán para ello.

Berumen (2010) conceptualiza el monitoreo como un “proceso continuo y sistemático para obtener y analizar información sobre el avance hacia la consecución de las metas y objetivos de un proyecto” (p. 22). El monitoreo es útil para identificar debilidades y oportunidades durante el proceso que permita realizar algunos ajustes o se reoriente el proyecto.

La evaluación por su parte, puede entenderse como una “apreciación, lo más sistemática y objetiva posible, de un proyecto en curso o ya realizado, sobre su planificación, ejecución o resultados” (Berumen, 2010, p. 22). La evaluación puede ser realizada sobre resultados, esto es, sobre el grado de cumplimiento de los objetivos planteados; o bien, sobre el impacto.

Un aspecto que debe subrayarse es que se precisa el establecimiento de criterios e indicadores específicos para poder realizar acciones de monitoreo y evaluación. Sin la construcción de indicadores es imposible obtener información para poder ajustar el proceso o bien para determinar el éxito de los resultados de una política pública.

En el apartado de Evaluación, monitoreo y seguimiento del PLADIEM se pone de relieve la importancia de contar con evaluación y monitoreo de políticas públicas para la mejor toma de decisiones y el aprendizaje para los responsables de las políticas públicas, incluso se señala que se trabajará con indicadores que interrelacionan obras y acciones ejecutadas con los grandes objetivos planteados mediante la Metodología del Marco Lógico.

Dentro del PLADIEM (2015) se expresa:

Una de las premisas fundamentales de este gobierno es lograr cambios significativos en poco tiempo en el desarrollo estatal, como resultado de la innovación y la eficacia de políticas públicas alineadas, eficaces y pertinentes.

Así, el PLADIEM 2015-2021 establece la visión de futuro a mediano plazo, propone las estrategias y acciones para alcanzarla y define indicadores que permiten medir el avance en ese camino (p. 122).

Para estar en condiciones de realizar una evaluación y monitoreo del proceso de implementación de políticas públicas, se reitera que es imprescindible contar con objetivos precisos, establecer un tiempo definido para alcanzarlos y uno de los aspectos más relevantes, asignar presupuesto para llevar a cabo cada una de las acciones.

Este es precisamente el reto de la implementación de políticas públicas, puede resultar más o menos sencillo definir los cambios que se quieren lograr dentro del quehacer gubernamental o respecto a la conducta de la ciudadanía, pero establecer la manera de hacerlo resulta un proceso complejo.

La complejidad no es aludiendo a la dificultad de la implementación sino a los múltiples factores que en ella intervienen. Para hacer una correcta planeación del proceso de implementación se deben contemplar los actores que intervendrán en ella, los recursos que se requerirán, el tiempo en el que se piensa llevarla a cabo, además de contemplar la resistencia, obstáculos o retos que se pueden enfrentar en el proceso.

Para llevar a cabo un adecuado monitoreo se puede echar mano de diversas herramientas útiles para el registro de la información, entre ellas, formatos de Plan de Monitoreo y formatos de Registro o Informe de Monitoreo, los cuales se muestran en las tablas 33 y 34 respectivamente. Aún existiendo estas herramientas para la realización de monitoreos, en la investigación realizada no se encontró ningún plan o informe de monitoreo relativo a la política pública de transparencia, esto resulta sorprendente debido a que en la ley sí se establecieron plazos específicos para que gobierno federal, estatal y municipal implementaran dicha política.

**Tabla 33. Plan de monitoreo**

Formato				
Nombre del Proyecto:				
Duración del Proyecto:				
Equipo del Proyecto:				
Lógica de intervención	Indicadores	Responsable	Actividades	Tiempos
Objetivo específico				
Resultados esperados				
Actividades				

Fuente: Elaboración propia con base en Berumen (2010, p. 119).

En el formato se puede observar que cada actividad, resultado esperado y objetivo específico debe contar con su indicador correspondiente, además es necesario identificar a quien será responsable y se deben puntualizar las actividades que se llevarán a cabo y el lapso otorgado para ello. Una vez que se ha realizado el plan de monitoreo, se deberán rendir los informes correspondientes.

**Tabla 34. Registro o informe de monitoreo**

Formato			
Nombre del Proyecto:			Fecha:
Técnica:	Fuente:		Período del Informe:
Lógica de intervención	Indicadores objetivamente verificables	Estado de Avance	Comentarios o recomendaciones
Recursos			
Actividades			

Fuente: Elaboración propia con base en Berumen (2010, p. 120).

En el formato de Registro o informe de monitoreo se puntualiza el período que comprende el informe, también se requiere especificar el estado de avance que se observa en los indicadores establecidos previamente. En la última columna se proporciona un espacio para los comentarios o recomendaciones respecto a cada recurso empleado, así como de cada actividad realizada al finalizar el monitoreo.

En suma se puede decir que sin el establecimiento preciso de acciones concretas para lograr objetivos, la realización de un cronograma y el destino de recursos, resulta imposible realizar un monitoreo o evaluación adecuado del proceso de implementación. Establecer una obligación legal no es suficiente para lograr resultados favorables en el tema de transparencia.

A esta situación se han enfrentado los sujetos obligados en todo el territorio nacional y por supuesto en el Estado de Michoacán. Las diversas instituciones, dependencias y organismos se han encontrado ante una obligación legal que deben cumplir en un plazo determinado pero que no se les ha indicado cómo lograrlo.

En el mismo sentido, las materias de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales son especializadas lo que implica que se requiere de personal con capacitación adecuada, además el uso de tecnologías de la información y comunicación son imprescindibles.

La publicación de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información buscó establecer estándares mínimos para la publicación oficiosa de información relevante para la ciudadanía, pero no se consideró que los contextos en cada entidad federativa y municipios del país son muchas veces diametralmente distintos.

Existen municipios con infraestructura y tecnología adecuada para cumplir las obligaciones de transparencia, pero muchos otros no cuentan con equipos de cómputo suficientes, mucho menos con una conexión a internet adecuada. El personal no está familiarizado con las reformas continuas que se dan en la legislación en materia de transparencia y no conocen con claridad cada una de las obligaciones que se les imponen.

Nuestro país es un país de contrastes y esto se puede apreciar también entre los estados y los municipios. La cantidad de recursos, de personal y la infraestructura con la que cuentan es muy distinta, todo eso dificulta llevar a la práctica las metas planteadas en el plan nacional o estatal de desarrollo.

Hacer realidad las nuevas disposiciones de transparencia conlleva retos importantes respecto a infraestructura tecnológica e informática para almacenar una enorme cantidad de información, a más de dos años de la expedición de la Ley General, la Plataforma Nacional de Transparencia no ha podido operar a toda su capacidad.

## **8.2 Construcción de la propuesta de implementación de política pública: un ejercicio con Marco Lógico**

La base para la existencia de una política pública es la etapa del diseño o formulación, la trascendencia de este momento radica en que es cuando se define y delimita con precisión el problema público que se pretende atender, además se identifican las principales causas que originan el problema y se plantean diversas alternativas para atacarlas.

Se ha puesto de relieve que el establecimiento claro de objetivos, indicadores y de las acciones específicas para lograrlos es un elemento imprescindible para llevar a cabo la implementación y sobre todo, el monitoreo y evaluación. Así, cuando se identifica un problema de política pública resulta necesario partir del diseño, por tanto se hará un ejercicio utilizando la metodología del Marco Lógico con el fin de obtener elementos útiles para estar en condiciones de formular finalmente la propuesta de implementación.

La elección del Marco Lógico se hace en atención a que es la metodología utilizada para la construcción y evaluación de programas por parte del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), tal como lo indican los Lineamientos generales para la evaluación de los Programas Federales de la

Administración Pública Federal. Aunque el CONEVAL, según el artículo 26 constitucional, está dedicado a la medición de la pobreza y la evaluación de los programas, objetivos, metas y acciones de la política de desarrollo social y no tiene atribuciones para la política pública de transparencia, sí es posible tomarlo como marco de referencia para el diseño, evaluación y monitoreo de programas.

El punto noveno de los Lineamientos generales para la evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal señala:

Las dependencias y entidades deberán elaborar la matriz de indicadores de cada programa federal, con base en la metodología de marco lógico que determinen el Consejo en el ámbito de su competencia, la Secretaría y la Función Pública, a través de los lineamientos específicos que emitan conjuntamente en el marco del proceso presupuestario, el programa de mejoramiento de la gestión y el Sistema de Evaluación del Desempeño.

Se precisa que se trata de un ejercicio porque se carece de una proyección realista del costo de una política pública en transparencia, así como de los recursos necesarios para que cada sujeto obligado actualice y digitalice su sistema de archivos. Por tanto, existe una imposibilidad para determinar el gasto total y el porcentaje de gasto que debe verificarse en el monitoreo intermedio de la política.

La información obtenida siguiendo los pasos del Marco Lógico se irán contrastando con los elementos que han sido determinados en la política pública que se encuentra actualmente en fase de implementación.

### *8.2.1 Situación problemática*

La ineficacia e ineficiencia de las administraciones públicas para atender de manera satisfactoria las demandas y necesidades de la sociedad, han incentivado el interés ciudadano por conocer y vigilar el manejo de los recursos públicos y los resultados obtenidos con ellos. De igual manera el creciente deseo de la ciudadanía para

participar en los asuntos públicos y ser tomada en cuenta en las decisiones han puesto de relieve el tópico de la transparencia gubernamental.

México tiene una larga historia de opacidad respecto a los actos al interior del poder público, hace pocos años algunos entes que recibían recursos públicos como son los sindicatos o los partidos políticos, ni siquiera tenían que informar de la recepción y ejercicio del dinero público. Además, los criterios para reservar información relacionada con temas de relevancia pública eran poco claros, dando lugar a que se reservara fácilmente con argumentos como la preservación de la seguridad nacional o el orden público.

El estado de Michoacán no es la excepción y lamentablemente se encuentran de manera cotidiana noticias sobre hechos de corrupción y principalmente sobre desvío de recursos públicos, estas situaciones han puesto de manifiesto la urgencia de establecer mecanismos eficaces de control y vigilancia, tanto institucionales como sociales, para evitar que los recursos públicos se utilicen de manera inadecuada y que no logren su propósito.

En este sentido, la información pública resulta una pieza angular para colocar la gestión pública bajo el escrutinio social, pues ¿cómo es posible ejercer esta función de control sin información disponible?

Cuando el ejercicio del poder público encuentra oportunidad para operar en la opacidad, en lo secreto, se pueden generar con más facilidad las condiciones para desviar recursos públicos. Ejercer una función pública sin tener que explicar, comprobar ni rendir cuentas, genera un ambiente propicio para la corrupción y la impunidad.

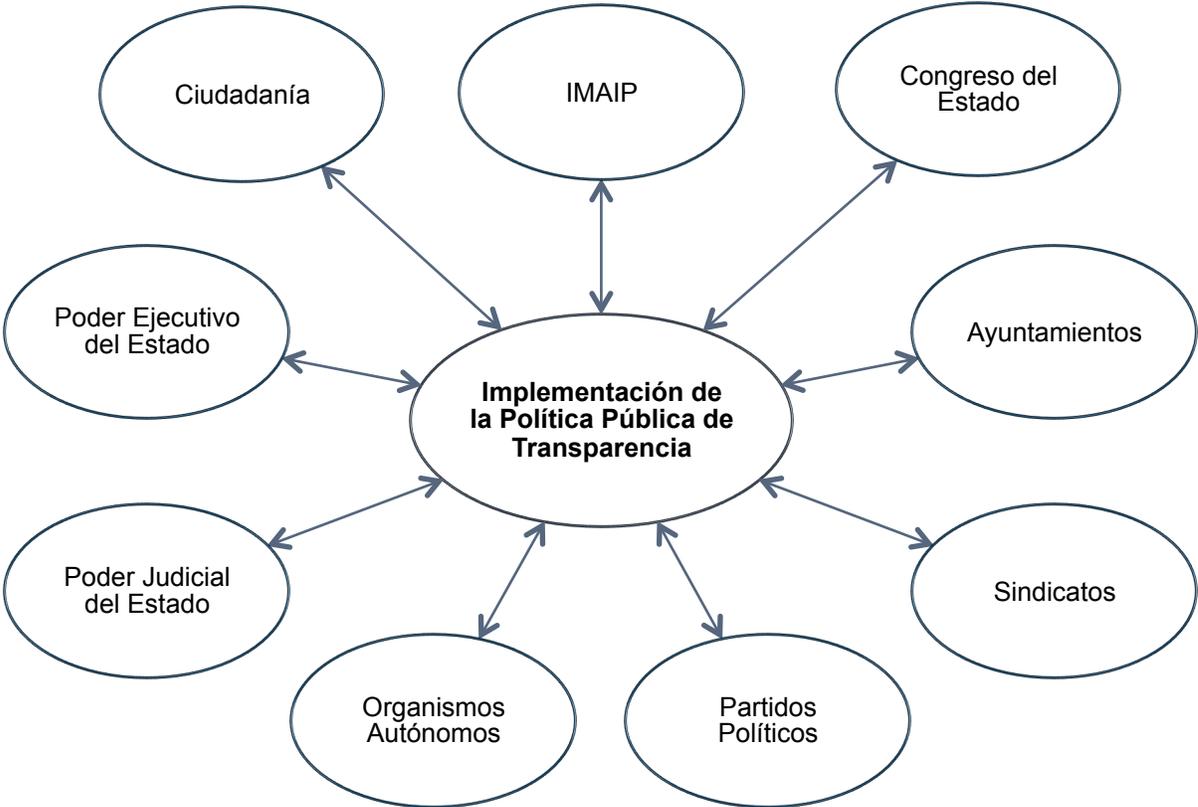
Una gestión pública eficiente y la conservación de finanzas públicas sanas están relacionadas con la existencia de la rendición de cuentas, esto implica la disposición de información y evidencia que respalde las decisiones, motivos y argumentos por los que una autoridad decide o no llevar a cabo una intervención y con los que justifica los objetivos alcanzados y los que no fue posible cumplir. Precisamente, la

transparencia se puede concebir como el conjunto de acciones encaminadas a reducir las asimetrías de información existente entre gobierno y ciudadanía a través de un modelo abierto y participativo con la finalidad de mejorar la gestión pública y disminuir prácticas de corrupción.

8.2.2 Análisis de involucrados

La política pública consiste de manera general en una estrategia para lograr algún cambio en el comportamiento de los individuos que contribuya a la atención o disminución de un problema público. Por esto, es necesario identificar a los agentes o actores que se verán involucrados en la política pública de transparencia, tanto los que resultarán beneficiados, como los que pueden recibir algún perjuicio.

Figura 29. Identificación de involucrados



Fuente: Elaboración propia.

Desde la Ley General se establecen como los principales involucrados a los órganos garantes tanto nacional como locales, los cuales conforman el Sistema Nacional de Transparencia y también se contemplan todos los sujetos obligados, incluyendo poderes del Estado, organismos autónomos, Ayuntamientos, sindicatos, partidos políticos y cualquier otro que maneje recursos públicos.

Para el caso de la política pública de transparencia en el estado de Michoacán, los actores que participan para la formulación de política pública son principalmente el Congreso del Estado, encargado de la emisión de la normativa en la materia, así como el Instituto Michoacano de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (IMAIP).

En el proceso de implementación, el IMAIP sigue teniendo gran participación, así como todos los sujetos obligados estatales en materia de transparencia, incluidos los poderes del Estado, ayuntamientos, partidos políticos, sindicatos y organismos autónomos. Todos estos actores tendrán que ajustar procesos y modificar conductas institucionales para cumplir la política pública de transparencia.

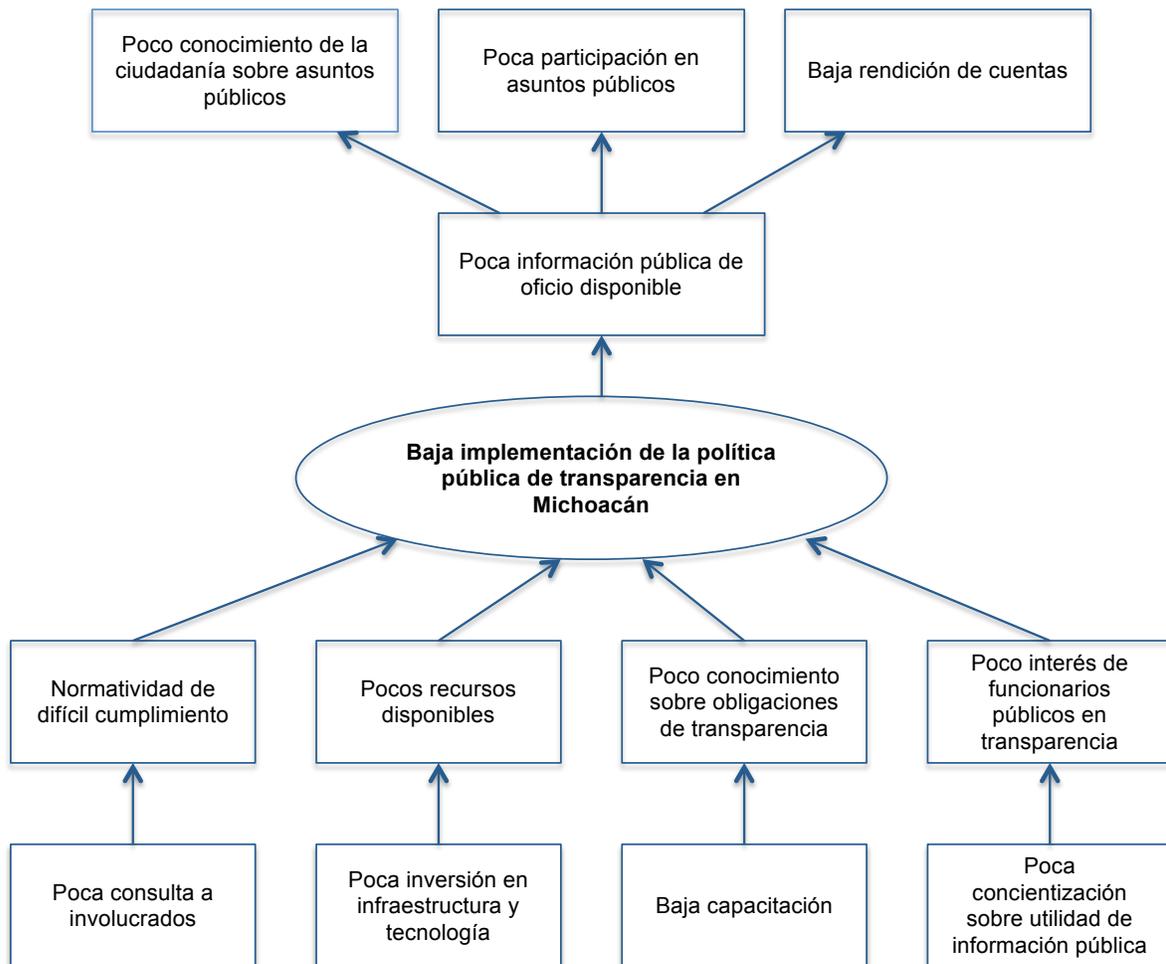
El Congreso del Estado y el IMAIP son sujetos de los que se puede esperar apoyo para la política pública de transparencia, pues es un resultado favorable obtenido como producto de la gestión de dichas instituciones. El resto de los involucrados podrían presentar resistencia a la política en comento porque implicará una obligación legal que conlleva sanciones en caso de incumplimiento, además tendrán que destinar recursos para atender la materia de transparencia y tendrán que adecuar y modernizar ciertos procedimientos.

No se puede omitir como un agente involucrado a la ciudadanía, al final la correcta implementación de la política pública de transparencia en el Estado de Michoacán tiene como objetivo que la ciudadanía pueda acceder a información pública de manera automática y sencilla, sin tener que realizar una solicitud de por medio.

### 8.2.3 Árbol de problemas

Un ejercicio para definir el problema público que se pretende atender mediante una intervención pública es la construcción del árbol de problemas. Dicho esquema ayuda a identificar el problema central y desagregar sus principales causas, así como especificar los efectos o consecuencias que el problema central ocasiona.

**Figura 30. Árbol de problemas**



Fuente: Elaboración propia.

Para el caso que ocupa el presente trabajo el problema central es la insuficiente información pública disponible, en la parte superior del árbol de problemas se

establecen como efectos del problema central la opacidad en el manejo de recursos públicos, el desconocimiento por parte de la sociedad de la gestión pública y la insuficiente rendición de cuentas.

En la parte inferior se ubican las causas del problema central que se han establecido como la existencia de una normativa compleja, la disponibilidad insuficiente de recursos, la baja capacitación de funcionarios y la poca consolidación de la transparencia como un valor organizacional.

Los problemas y las causas en materia de transparencia identificadas en este ejercicio de Marco Lógico distan de algunas establecidas en la política pública de transparencia vigente, por ejemplo, el problema central que atiende la transparencia es la insuficiente información pública disponible para la ciudadanía y no la corrupción como reiteradamente se indica en el PND y PLADIEM.

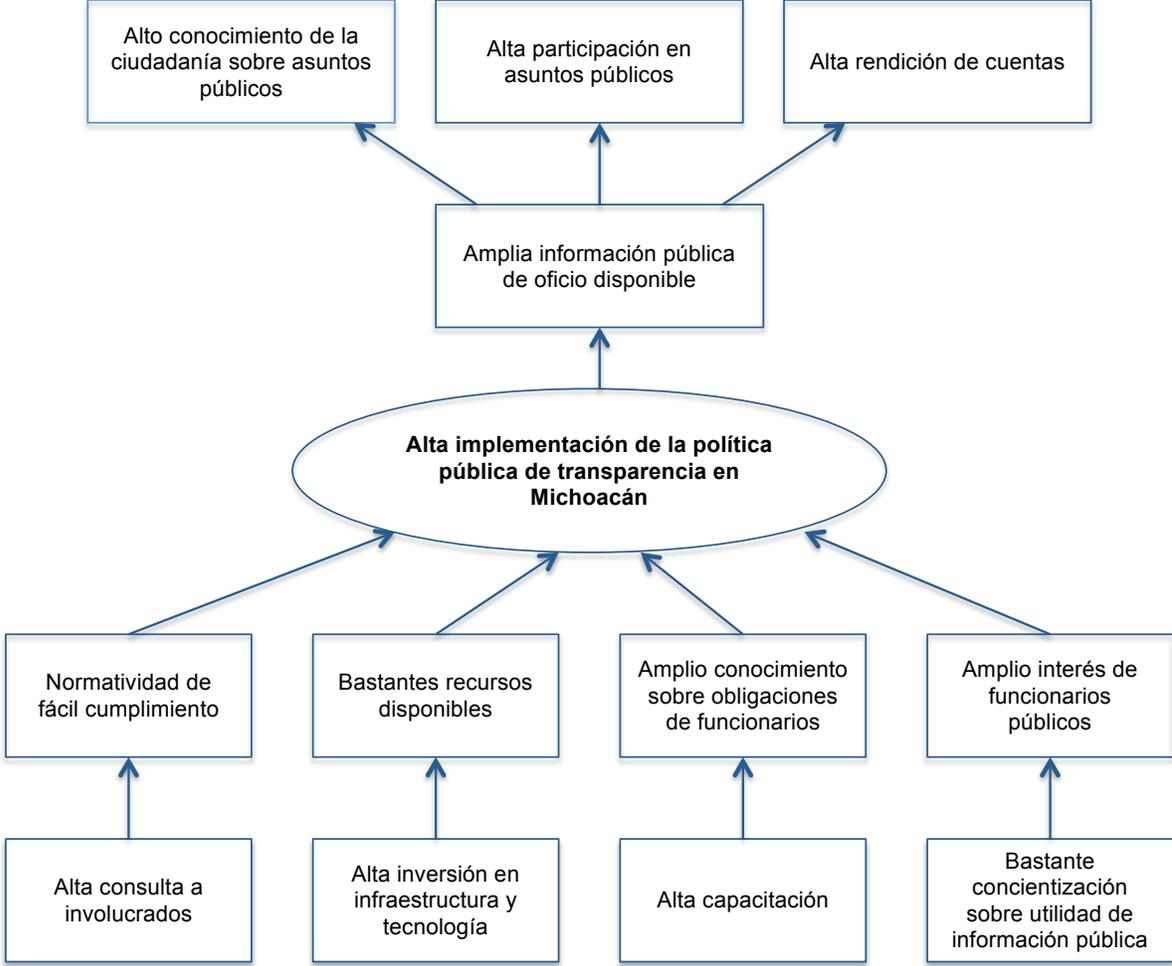
Si bien es cierto la figura de la transparencia es una herramienta tanto para el combate a la corrupción como para la rendición de cuentas, el problema central que debe atender la política es la insuficiente o escasa información pública que se encuentra disponible en medios electrónicos sin que medie petición de información alguna.

#### *8.2.4 Árbol de objetivos*

Para construir el árbol de objetivos es preciso transformar el árbol de problemas en positivo, de esa forma se estará en condiciones de identificar las rutas de acción que se pueden tomar y los fines que se pretenden alcanzar. En este caso, los medios son contar con alta consulta a involucrados, alta inversión en infraestructura y tecnología, alta capacitación y contar con bastante concientización sobre la utilidad de información pública.

Los fines que se pretenden alcanzar son un alto conocimiento de la ciudadanía sobre asuntos públicos, una alta participación en asuntos públicos y también la consolidación de una alta rendición de cuentas.

**Figura 31. Árbol de medios y fines**

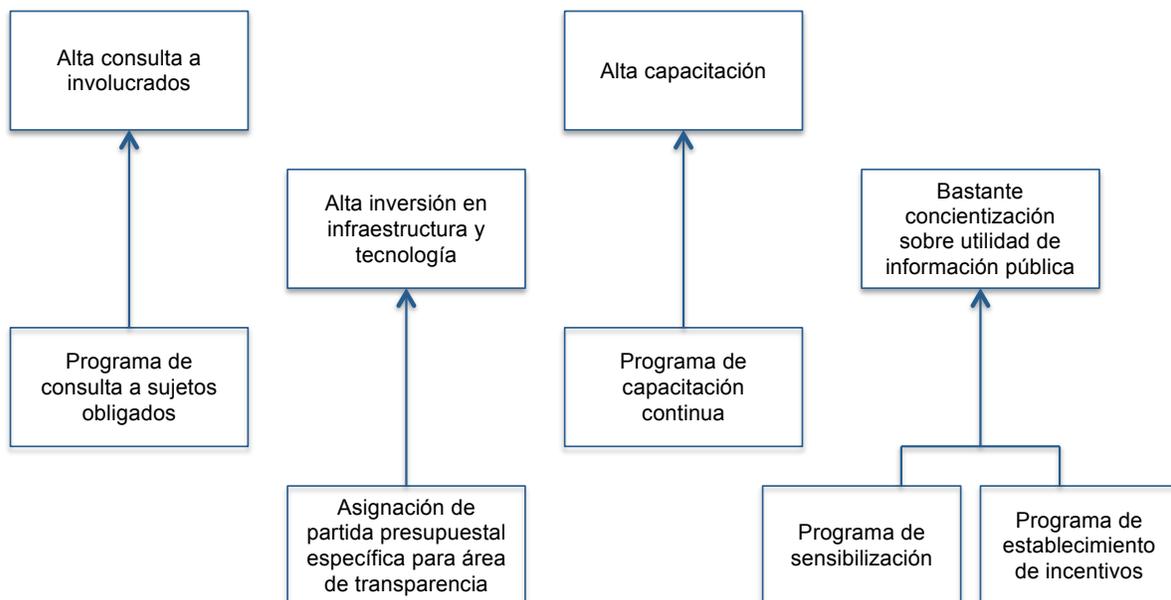


Fuente: Elaboración propia.

### 8.2.5 Acciones e identificación de alternativas

El árbol de medios y fines auxilia a la construcción del árbol de acciones, donde se busca establecer una intervención específica para concretar esos medios que nos llevarán a alcanzar el objetivo central de la política pública. Las intervenciones específicas consisten en este caso en un programa de consulta a sujetos obligados, partida presupuestal específica para área de transparencia, programa de capacitación continua, programa de sensibilización y establecimiento de incentivos.

**Figura 32. Árbol de acciones**



Fuente: Elaboración propia.

### 8.2.6 Análisis de alternativas para la selección de la solución óptima

De las alternativas de solución presentadas en el árbol de acciones se han elegido como óptimas las cuatro propuestas. El establecimiento de un proceso de consulta a los actores involucrados es algo que es viable e incluso se ha realizado para otros

temas como el Plan Nacional de Desarrollo, con el uso de herramientas tecnológicas se puede realizar una consulta a un bajo costo y en poco tiempo.

El equipamiento de las áreas participantes en el tema de transparencia dentro de las instituciones es una alternativa más compleja porque necesariamente se requieren recursos específicamente destinados, y contemplando que el déficit presupuestario es algo que aqueja a nuestro Estado, es posible equipar parcialmente.

Por su parte, el programa de capacitación para funcionarios públicos también se puede elegir como una opción viable, ya que el IMAIP dentro de sus atribuciones posee la capacitación de los sujetos obligados en el Estado. Por tanto, es una intervención posible de realizar a la que hay que hacer algunos ajustes como establecer objetivos para las etapas de capacitación y realizar el cronograma para establecer el tiempo en el que se logrará la capacitación de total de sujeto obligados.

El programa de sensibilización de igual manera se considera factible debido a que se puede realizar a través de sesiones impartidas y organizadas al interior de los sujetos obligados o bien coordinadas por el IMAIP, donde se les haga saber a los servidores públicos la responsabilidad que tienen para documentar sus actividades y de dar acceso al soporte documental a la ciudadanía en general.

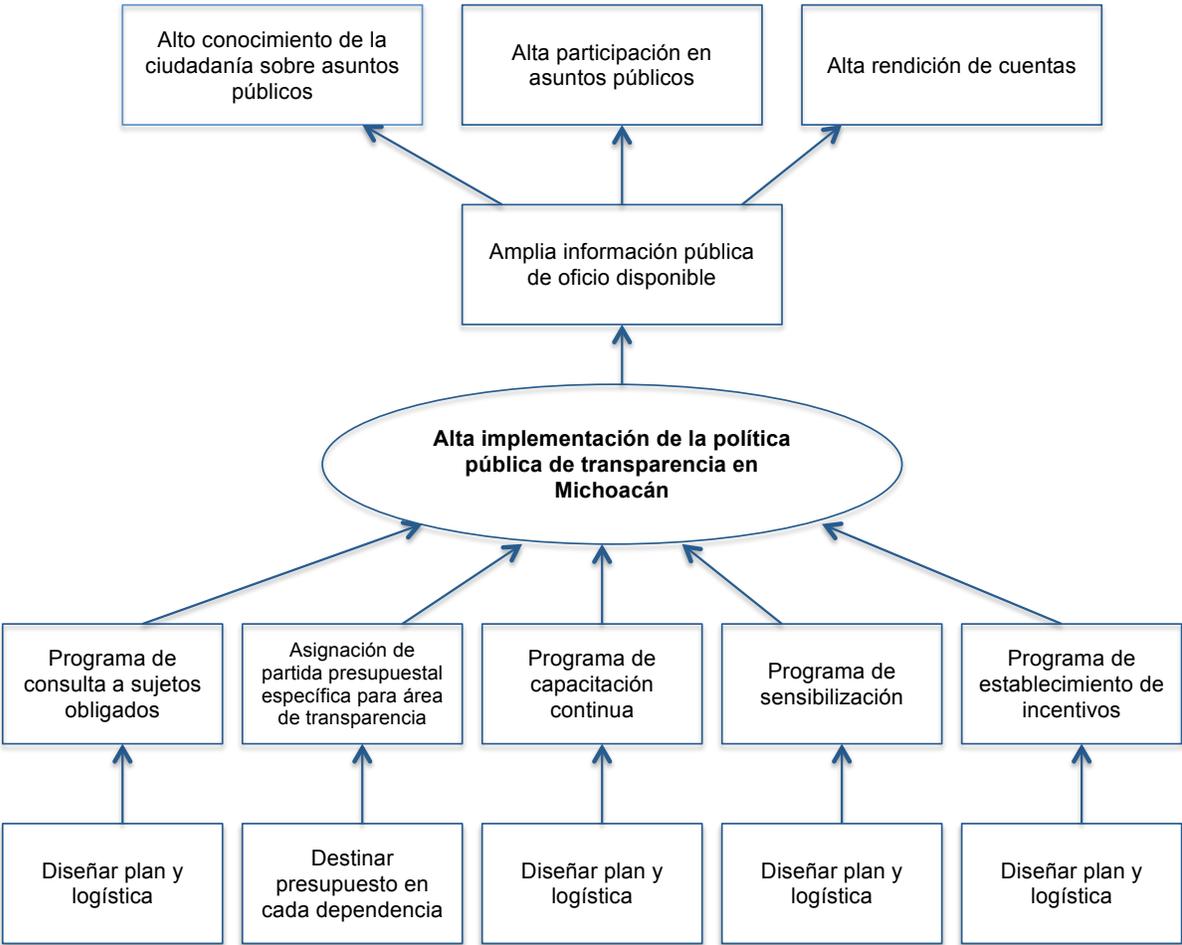
Finalmente, el establecimiento de incentivos también es posible pues se puede realizar al interior de las instituciones o bien a través de órgano garante en la materia. El incentivo puede consistir en un reconocimiento o certificación por ser una gestión transparente, incentivo que se basa en la imagen o reputación pública de una institución y que no necesita recursos financieros extraordinarios.

### *8.2.7 Estructura analítica del proyecto*

Ya que se han elegido las alternativas consideradas como solución óptima, es posible realizar la estructura analítica del proyecto donde se exponen las acciones

que se deben realizar y de las que se debe diseñar un plan y establecer la logística para llevarlas a cabo.

**Figura 33. Estructura analítica del proyecto**



Fuente: Elaboración propia.

Los efectos del problema central se convierten en fines, el problema central en propósito, las causas en componentes y el último nivel trata las causas subyacentes como actividades. El objetivo central de la política será alcanzar un alto porcentaje de información pública de oficio disponible en Michoacán, lo que producirá conocimiento de la ciudadanía sobre asuntos públicos y una alta rendición de cuentas.

La elaboración de la estructura analítica del proyecto permite vaciar y organizar toda esa información en la matriz de marco lógico.

### 8.2.8 Matriz de Marco Lógico

La herramienta medular de la metodología de marco lógico es la construcción de una matriz donde se establece puntualmente el resumen narrativo con sus indicadores y los medios con los que se habrán de verificar los indicadores. En la primera columna se inserta un resumen narrativo de los objetivos de proyecto desagregados en los cuatro niveles: fin, propósito, componente y actividades. Para cada uno de ellos se establecerán indicadores que serán la evidencia para comprobar los logros del proyecto, de igual manera se deben precisar los medios de verificación, es decir, de dónde se obtendrá la información para conocer el avance de los objetivos y en la última columna se establecen los supuestos, que consisten en las condiciones o elementos que deben existir para el logro de los objetivos.

**Tabla 35. Matriz de Marco Lógico**

Resumen Narrativo	Indicadores	Medios de verificación	Supuestos
<b>F.1. Alto conocimiento de la ciudadanía sobre asuntos públicos</b>	F.1.1. Al finalizar el proyecto se aumentará en un 30% la ciudadanía que sabe acceder a los formatos de obligaciones de transparencia.	MV.1.1. Número de visitas a los Portales de Transparencia.	La ciudadanía tiene interés por acceder a los formatos de transparencia publicados por los sujetos obligados y por utilizar esa información para otros fines.
<b>F.2. Alta participación en asuntos públicos</b>	F.1.2. Al finalizar el proyecto se aumentará en un 50% la comprensión de los formatos de transparencia por parte	MV.1.2 Encuesta estatal sobre transparencia en Michoacán.	Los sujetos obligados cumplen con las
<b>F.3. Alta rendición de cuentas</b>			

	<p>de la ciudadanía.</p> <p>F.2.1. Al finalizar el proyecto se aumentarán en un 20% los casos de uso instrumental de la información pública de oficio.</p> <p>F.3.1. Al finalizar el proyecto se habrá aumentado al 80% de los sujetos obligados con toda la información pública de oficio disponible en formatos de transparencia.</p>	<p>MV.2.1. Encuesta estatal sobre transparencia en Michoacán.</p> <p>MV.3.1. Verificación virtual realizada por el IMAIP a sujetos obligados.</p>	<p>disposiciones sobre obligaciones de transparencia.</p>
<p><b>P. Alta implementación de la política pública de transparencia en Michoacán</b></p>	<p>P.1. Al finalizar el proyecto al menos el 80% de los sujetos obligados en el estado estarán acreditados con una calificación del 80% de cumplimiento en transparencia.</p> <p>P.2. Al finalizar el proyecto se disminuirán en 50% las denuncias sobre obligaciones de transparencia</p>	<p>MV.1. Verificación virtual realizada por el IMAIP a sujetos obligados.</p> <p>MV.2. Índice de denuncias presentadas ante el IMAIP</p>	<p>El sistema de carga de información funciona sin ningún contratiempo.</p> <p>Los sujetos obligados cumplen con las disposiciones de transparencia.</p>
<p><b>C.1. Programa de consulta a sujetos obligados</b></p>	<p>C.1.1. Al finalizar el proyecto se han realizado por lo menos tres ejercicios de consulta a los sujetos obligados.</p>	<p>MV.1. Reportes de ejecución de actividades de consulta a sujetos obligados.</p>	<p>El personal de los sujetos obligados tiene experiencia para emitir opiniones informadas respecto a la</p>

<p><b>C.2. Asignación de partida presupuestal específica para área de transparencia</b></p> <p><b>C.3. Programa de capacitación continua</b></p> <p><b>C.4. Programa de sensibilización</b></p> <p><b>C.5. Programa de establecimiento de incentivos</b></p>	<p>C.2.1. Al finalizar el proyecto se habrá establecido un rubro en el presupuesto dedicado a transparencia al menos en el 50% de los sujetos obligados.</p> <p>C.3.1. Al finalizar el proyecto se habrán realizado por lo menos dos sesiones de capacitación a cada sujeto obligado.</p> <p>C.4.1. Al finalizar el proyecto se habrán realizado 10 actividades de sensibilización para funcionarios públicos.</p> <p>C.5.1. Al finalizar el proyecto habrá por lo menos una certificación establecida para sujetos con altos puntajes en transparencia.</p>	<p>MV.2. Presupuesto aprobado para cada uno de los sujetos obligados.</p> <p>MV.3. Reportes de ejecución de las actividades de capacitación continua.</p> <p>MV.4. Reportes de ejecución de sensibilización a funcionarios públicos.</p> <p>MV.5. Acuerdo del IMAIP donde se establece otorgar una certificación a sujetos obligados transparentes.</p>	<p>normativa aplicable.</p> <p>Hay suficiencia presupuestaria en los sujetos obligados.</p> <p>Los sujetos obligados asisten a la capacitación en tiempo y forma.</p> <p>Los funcionarios asisten y tienen interés en asistir a las actividades de sensibilización.</p> <p>El órgano garante tiene interés y hay acuerdo para establecer incentivos para sujetos obligados.</p>
<p><b>A.1.1. Diseño del programa de consulta a sujetos obligados</b></p> <p><b>A.1.2. Ejecución del programa de consulta a sujetos obligados</b></p> <p><b>A.2.1. Incorporación de</b></p>		<p>MV.1. Informes financieros del proyecto</p> <p>MV.2. Registros contables del proyecto</p> <p>MV.3. Informes de avances del proyecto</p>	<p>Existe presupuesto disponible para la ejecución de todos los programas.</p> <p>Se cumplen los plazos determinados dentro del proyecto.</p>

<p><b>las áreas de transparencia en el presupuesto</b></p> <p><b>A.3.1. Diseño del programa de capacitación continua</b></p> <p><b>A.3.2 Ejecución del programa de capacitación continua</b></p> <p><b>A.4.1. Diseño del programa de sensibilización para funcionarios</b></p> <p><b>A.4.2. Ejecución del programa de sensibilización para funcionarios</b></p> <p><b>A.5.1. Diseño del programa de establecimiento de incentivos</b></p> <p><b>A.5.2. Ejecución del programa de establecimiento de incentivos</b></p>			
--	--	--	--

Fuente: Elaboración propia.

*8.2.9 Evaluación intermedia*

Se proyecta la evaluación intermedia que se llevará a cabo al término del primer semestre de ejecución, los resultados se concentrarán en la tabla propuesta. Los

campos se han dejado vacíos debido a que se presenta sólo el formato con el que se habrá de hacer el monitoreo de la política al finalizar los primeros seis meses, pero no se cuenta con una proyección real basada en evidencia de los costos que supondrá la realización de cada uno de los componentes.

**Tabla 36. Evaluación intermedia**

<b>Actividad</b>	<b>Meta: 1er Año</b>	<b>Gastado (1er Año)</b>	<b>% Obras terminadas/ Componente</b>	<b>% Ejecución/ Meta: Componente</b>	<b>Idc</b>
<b>C.1. Programa de consulta a sujetos obligados</b>					
<b>Total C.1.</b>	--	--	--	--	--
<b>C.2. Partida presupuestal específica para el área de transparencia</b>					
<b>Total C.2.</b>	--	--	--	--	--
<b>C.3. Programa de capacitación continua</b>					
<b>Total C.3.</b>	--	--	--	--	--
<b>C.4. Programa de sensibilización</b>					
<b>Total C.4.</b>	--	--	--	--	--
<b>C.5. Establecimiento de incentivos</b>					
<b>Total C.5.</b>	--	--	--	--	--
<b>Gran Total</b>	--	--	--	--	--

Fuente: Elaboración propia.

El ejercicio de Marco Lógico realizado así como el formato propio para la evaluación intermedia, resultan relevantes para la presente investigación debido a que es posible realizar una comparación con el diseño actual de la política pública de transparencia. Si bien es cierto que la política vigente no fue realizada utilizando la metodología del Marco Lógico, hay fines que coinciden. Tanto en el PND como en el PLADIEM la política de transparencia busca mejorar la rendición de cuentas, disminuir la corrupción y que la ciudadanía participe en las decisiones y asuntos públicos.

La gran carencia en el diseño de la política pública es que no se encuentran identificadas sus causas y por lo tanto no se encuentran desagregadas las actividades que se deben realizar para consolidar los medios que nos llevarán a alcanzar el objetivo central de la política, que contrario a lo que comúnmente se dice, no es el combate a la corrupción y es en su lugar, lograr un alto porcentaje de información pública de oficio disponible en Michoacán.

El establecimiento de componentes y actividades precisas también es una gran debilidad de la política pública de transparencia que se halla en la fase de implementación. Este ejercicio de diseño pone de relieve la necesidad de definir los medios que se han de utilizar para alcanzar el propósito central y los fines de la política y que coinciden con los hallazgos del Análisis Cualitativo Comparado. Ahora, se dará paso a realizar una propuesta particularmente para la fase de implementación de política pública basada en las condiciones detectadas como necesarias o suficientes por el análisis QCA.

### **8.3 Propuesta para la implementación de la política pública de transparencia en Michoacán**

Como ha quedado establecido, el proceso de implementación de las políticas públicas tiene una complejidad particular por la serie de factores que intervienen y

que no se puede predecir con exactitud qué va a resultar de dicha interacción. Al respecto Canto (2001) señala que los autores que han abordado el proceso de implementación “sólo están de acuerdo en un punto: no existe nada que pudiera considerarse una teoría de la implementación que goce de algún consenso” (p. 19).

Si bien es poco factible esgrimir una teoría de la implementación, con los resultados del análisis de los datos recabados mediante la encuesta, obtenidos con ayuda del software fsQCA, es posible realizar una propuesta de modelo para la implementación de la política pública de transparencia.

Cuando se pretende ofrecer un modelo, es preciso recordar que:

Los modelos, por su parte, funcionan sobre la base de supuestos más precisos en relación con un conjunto limitado de parámetros y variables. Cabe anotar que todo modelo es limitado porque es una simplificación de la realidad que no constituye una fórmula mágica; pero su utilidad radica en que permite una aproximación a los fenómenos reales, con el fin de obtener algunos de sus factores explicativos determinantes, ya que facilita la identificación de desviaciones respecto a una situación deseable (Eslava, 2011, p. 67).

Con los datos obtenidos del Análisis Cualitativo Comparado se construirá un modelo de implementación para la política pública de transparencia en nuestro estado, se propondrá de una manera gráfica las condiciones necesarias y suficientes que han de presentarse para obtener el resultado de interés buscado en la presente investigación que es la adecuada implementación de la política pública de transparencia en nuestro estado.

### *8.3.1 Modelo de implementación*

Para construir el modelo de implementación para la política pública de transparencia en Michoacán es preciso retomar la importancia y relación causal que guarda cada variable o condición que fue propuesta para producir el resultado de interés.

Respecto a la primera condición causal determinada como el conocimiento de la normatividad, se concluye que es un factor que impacta positivamente el proceso de implementación de la política pública, por supuesto, es preciso conocer la legislación para saber cómo actuar y cómo obtener los resultados deseados. La puesta en marcha de la política pública de transparencia en el Estado requiere de un conocimiento profundo de la ley y de los lineamientos para cumplirla a cabalidad.

Aunque es sabido que para la implementación de cualquier política pública se requiere de la existencia de recursos financieros, de infraestructura y de recursos humanos, para el caso particular de la transparencia esta condición no resultó ser necesaria ni suficiente. Lo anterior puede atender a que al establecer la transparencia como una política pública transversal, no requiere de un destino específico de recursos ni de un aumento particular de presupuesto. Ello no implica que no se requiera personal o infraestructura para cumplir las obligaciones de transparencia, sino que al interior de las organizaciones ya se contaba con los recursos que se han direccionado ahora a la atención de las acciones de transparencia.

La capacitación de los agentes involucrados en el proceso de implementación de la política pública de transparencia resultó una condición potencialmente suficiente para producir la adecuada implementación. Esto significa que siempre que esté presente la condición de capacitación, se tendrá la presencia del resultado de interés.

La propuesta para la implementación de la política pública de transparencia en el Estado de Michoacán consiste entonces en poner énfasis en el adecuado conocimiento de la legislación en materia de transparencia, así como de las reformas y nuevas disposiciones que surjan. Lo que debe ir de la mano con la consolidación de la transparencia como un valor organizacional dentro de las instituciones.

El conocimiento del objetivo de la normativa en materia de transparencia y de su relevancia para la consolidación de nuevos paradigmas como la gobernanza y el

gobierno abierto, son factores que fortalecen la adopción de la transparencia como valor organizacional.

**Figura 34. Condiciones para la implementación de política pública de transparencia**



Fuente: Elaboración propia con base en resultados del Análisis Cualitativo Comparado.

El destino de recursos específicos para llevar a la práctica la política pública de transparencia no arrojó resultados relevantes para lograr el resultado de interés, por lo tanto, esta condición no tiene una relación causal directa con la adecuada implementación. Sin embargo, debe existir como un presupuesto de cualquier acción enmarcada en una política pública.

La capacitación por su parte, constituye una condición que asegurará la adecuada implementación de la política pública de transparencia. El modelo de implementación

mostrada en un diagrama de Venn, apto para mostrar relaciones de conjunto se muestra en la figura 34.

Los casos con la presencia del resultado de interés (donde Y= adecuada implementación) son un subconjunto de los casos con la existencia de las condiciones A y D, relativas al conocimiento de normativa y a la transparencia como valor organizacional respectivamente. A su vez, el conjunto formado por los casos con la ausencia de la condición B consistente en la existencia de recursos, así como el conjunto formado por los casos con la presencia de la condición C relativa a la capacitación, son subconjuntos del conjunto de casos con la presencia del resultado de interés o *outcome* deseado.

Los resultados encontrados guardan similitud con el modelo propuesto por Subirats y recuperado por Eslava (2011) donde las variables objeto de análisis vienen dadas por la siguiente expresión:

$$PP = f(AA_{CyC} + RR_{mov} + II_{Marco})$$

Donde:

*PP*: Productos de las políticas públicas

*AA<sub>CyC</sub>*: Constelación de actores y su conducta

*RR<sub>mov</sub>*: Recursos movilizados

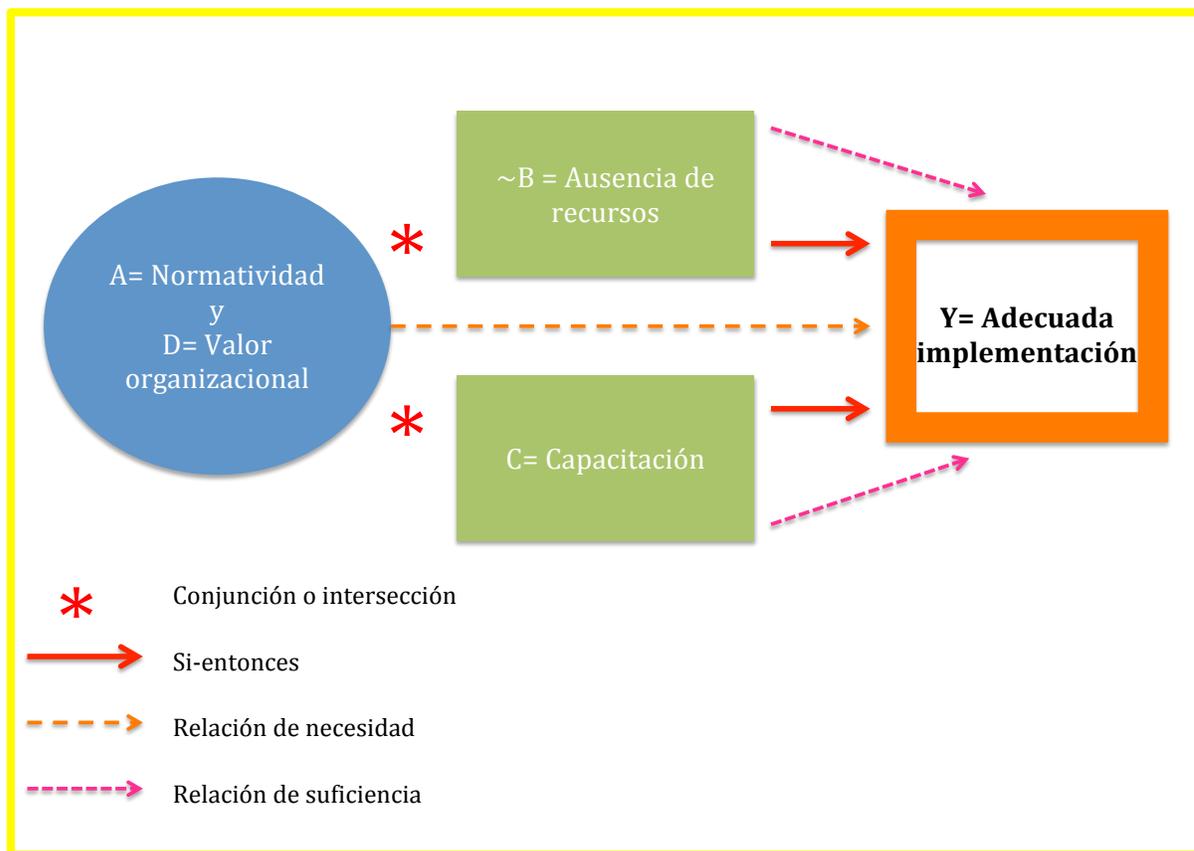
*II<sub>Marco</sub>*: Marco institucional (p. 68).

Si se considera que el producto de política puede ser el adecuado proceso de implementación, se puede decir que este resultado está en función del factor llamado constelación de actores y su conducta, donde puede ubicarse la capacitación y la existencia del valor organizacional.

De igual manera el resultado está en función del marco institucional, donde puede ubicarse la normatividad aplicable. El único punto de discrepancia es justo el factor

referido a los recursos, pues en el modelo citado aparece como un elemento que afecta el producto de política y el análisis QCA realizado en la presente investigación señala lo contrario.

**Figura 35. Modelo de implementación**



Fuente: Elaboración propia con base en los resultados del Análisis Cualitativo Comparado.

Como ya ha sido advertido, esto no implica que no se requieran recursos, sino que los recursos disponibles al interior de la dependencias ya existían como un presupuesto para implementar la política pública de transparencia.

En la figura 35 se presenta esquematizado el modelo de implementación obtenido de las configuraciones de solución que arrojó el análisis QCA. Las condiciones de normatividad (A) y valor organizacional (D) estuvieron presentes en ambas configuraciones posibles, por tanto, guardan una relación de necesidad con el resultado de interés que en este modelo es la adecuada implementación. En la primera configuración de solución, las condiciones A y D en conjunción o intersección con la ausencia de la condición de recursos (B) producen el resultado de interés Y. La ausencia de la condición B, así como la presencia de la condición C, al encontrarse presentes en una sola configuración de solución respectivamente, constituyen condiciones suficientes para producir el *outcome* deseado.

Los hallazgos de la investigación son útiles para comprender que la implementación de la política pública de transparencia, al pretender producir un cambio de conducta en los agentes, requiere en un primer momento de la obligatoriedad que le provee la ley y en un segundo momento del valor que le otorguen los actores involucrados en el proceso a la transparencia.

Aunque los recursos y la capacitación también son factores involucrados, los resultados implican que es posible lograr una adecuada implementación de política pública aún prescindiendo de una dotación suficiente de recursos materiales, financieros y humanos, así como de acciones específicas de capacitación.

Lo anterior es relevante porque subraya el hecho de que la transparencia implica una transformación en el modo de realizar la gestión diaria dentro de las dependencias públicas y la forma más eficaz para lograrlo es que las personas involucradas estén convencidas del valor y la utilidad que la transparencia tiene al interior de las propias dependencias y para con la ciudadanía en general. Sólo cuando se ha comprendido la función y los productos de la transparencia, es posible convertirla en un valor que oriente de manera cotidiana la función pública.

Finalmente, las recomendaciones o cursos de acción específicos arrojados por la presente investigación se presentan con la estructura de un memorándum de política pública o *policy memo*, documento donde se presenta de manera muy sucinta y concreta la recomendación de política pública y las razones que la sustentan.

### *8.3.2 Memorándum de política pública*

#### **Referencia**

Propuesta para la adecuada implementación de la política pública de transparencia en el estado de Michoacán.

#### **Resumen Ejecutivo**

La política pública de transparencia ha sido definida como una estrategia transversal, aplicable en todos los ámbitos de gobierno y a todo ente que reciba o maneje recursos públicos. Sin embargo, la implementación de las medidas de transparencia han encontrado obstáculos importantes que han impedido que la mayoría de los sujetos obligados en el estado de Michoacán cumplan a cabalidad las obligaciones en esta materia y tengan puesta a disposición la información pública de oficio. En el presente documento se exponen las principales condiciones que producen la inadecuada implementación de la política pública de transparencia para estar en condiciones de proponer cursos de acción factibles. De manera puntual se recomienda la instauración de un programa de capacitación continua y por etapas a los sujetos obligados, un programa de concientización y sensibilización para servidores públicos, y el establecimiento de incentivos consistente en una certificación institucional en transparencia otorgada por el órgano garante.

## **Antecedentes**

El tema de la transparencia en México ha tenido un desarrollo vertiginoso durante los últimos quince años, la emisión de una ley en el ámbito federal así como en cada uno de los estados y la creación de organismos garantes constituyeron el momento decisivo para esta evolución. En el Plan Nacional y en el Plan Estatal de Desarrollo vigentes, la transparencia ha sido definida como una estrategia transversal, lo que significa que es un principio que debe adoptar todo ente público o que reciba recursos públicos.

La emisión de una Ley General en materia de transparencia obligatoria para todas las entidades federativas, ordenó la creación de un sistema de transparencia interoperable para todos los entes públicos de los distintos niveles de gobierno, de todos los poderes públicos, partidos políticos, sindicatos y organismos autónomos de todo el territorio nacional. En consecuencia, se puso en marcha el proyecto de la Plataforma Nacional de Transparencia y se homologaron las obligaciones de transparencia, así como los formatos para poner a disposición del público la información de oficio; circunstancia que sitúa justo en la fase de implementación a todos los sujetos obligados en materia de transparencia, es ahora cuando se tiene que llevar a cabo la política sin importar las diferencias de las capacidades de cada sujeto obligado.

## **Análisis del Problema**

La ley es una guía para el comportamiento en sociedad, sin embargo, no implica por su sola promulgación una solución para algún problema determinado. En materia de transparencia, la ley fue el principal instrumento para producir el cambio al obligar a los entes públicos a cumplir una serie de requerimiento de transparencia y al establecer sanciones en caso de no observar la dispuesto por ella. Sin embargo, para estar en condiciones de cumplir a cabalidad la normativa en materia de

transparencia es necesaria que se presenten ciertas condiciones al interior de las organizaciones. En primer lugar la normativa en la materia es de difícil comprensión y cumplimiento, en segundo lugar se observa una carencia de la transparencia consolidada como valor organizacional al interior de las dependencias e instituciones públicas; finalmente se requiere de capacitación especializada al personal de las áreas de transparencia para que se puedan implementar sin contratiempo las disposiciones sobre transparencia. Las carencias en estos rubros han obstaculizado la implementación de las acciones de transparencia y han impedido que se logre el resultado final de tener información pública útil y relevante puesta a disposición del público de manera fácil, accesible y comprensible.

### **Análisis de Soluciones**

1. *Simplificación de normatividad en materia de transparencia:* se propone realizar la revisión y simplificación de los Lineamientos técnicos generales para la publicación, homologación y estandarización de la información. Esto provocará que los formatos sean más sencillos de llenar, eliminar columnas no relevantes y reformular los criterios para que se puedan comprender con facilidad.
2. *Programa de concientización y sensibilización para servidores públicos:* la propuesta es realizar diversas actividades para que servidores públicos conozcan el objetivo de la transparencia y perciban su utilidad dentro de la gestión pública y en relación con la ciudadanía. Es importante que conozcan los beneficios que se pueden obtener por tener información pública a disposición, así como la obligación que adquieren al ser funcionarios públicos en un entorno democrático.
3. *Programa de capacitación continua a personal de áreas de transparencia:* se propone la realización de talleres de capacitación, donde cada sujeto obligado

pueda analizar los formatos que le son aplicables, expresar las dudas que surjan y ser guiados en el llenado de los mismos.

4. *Programa de incentivos*: la propuesta consiste en establecer una certificación que daría reconocimiento y prestigio público a los sujetos obligados con un desempeño sobresaliente en materia de transparencia. La certificación se otorgaría por el órgano garante en materia de transparencia, que a nivel estatal es el IMAIP.

### **Análisis de factibilidad y recomendación**

1. *Simplificación de normatividad en materia de transparencia*: Hacer más sencillos los Lineamientos y formatos de obligaciones de transparencia resulta factible donde el órgano garante estatal puede tener influencia emitiendo criterios que clarifiquen y adapten los Lineamientos generales a las condiciones particulares de la entidad.
2. *Programa de concientización y sensibilización para servidores públicos*: es una solución factible pues puede ser realizada por el órgano garante estatal, de hecho, está dentro de sus atribuciones y funciones. De igual forma se pueden realizar algunas actividades al interior de las instituciones sin necesidad de una partida presupuestal específica.
3. *Programa de capacitación continua a personal de áreas de transparencia*: resulta una solución factible debido a que puede ser realizada por el órgano garante estatal, de hecho, está dentro de sus atribuciones y funciones. También los Comités y Unidades de Transparencia al interior de los sujetos obligados pueden coadyuvar a la realización de las actividades de este programa y sólo se requiere una calendarización precisa para lograr los objetivos en el tiempo establecido.

4. *Programa de incentivos*: es una opción de solución factible pues se puede establecer una certificación otorgada por el órgano garante al finalizar las verificaciones virtuales que se realizan a los sujetos obligados en materia de transparencia. Sólo se requiere un acuerdo emitido por el órgano garante y la definición de criterios para su otorgamiento.

**Tabla 37. Factibilidad de alternativas**

	Factibilidad presupuestal	Factibilidad socioeconómica	Factibilidad legal	Factibilidad política	Factibilidad ambiental	Factibilidad administrativa
Opciones	Alta Media Baja	Alta Media Baja	Alta Media Baja	Alta Media Baja	Alta Media Baja	Alta Media Baja
Statu Quo o “hacer nada”	Alta	Alta	Alta	Alta	Alta	Media
Simplificación de normatividad en materia de transparencia	Alta	Alta	Alta	Alta	Alta	Alta
Programa de concientización y sensibilización para servidores públicos	Media	Alta	Alta	Alta	Alta	Alta
Programa de capacitación continua a personal de áreas de transparencia	Media	Alta	Alta	Alta	Alta	Alta
Programa de incentivos	Alta	Alta	Alta	Alta	Alta	Alta

Fuente: Elaboración propia con base en Franco (2013).

La recomendación que se realiza para lograr una implementación exitosa de la política pública de transparencia en Michoacán es en primera instancia la simplificación de la normativa en materia de transparencia, a través de la emisión de lineamientos y criterios emitidos por el órgano garante que tomen en cuenta la realidad de los sujetos obligados en la entidad. De igual forma se recomienda el

diseño de un programa de concientización y sensibilización para servidores públicos que tendrá como objetivo coadyuvar a la consolidación de la transparencia como un valor organizacional en los sujetos obligados, así como estructurar un programa de capacitación continua y escalonada que amplíe el conocimiento y otorgue herramientas para operar la política de transparencia y finalmente, la creación de una certificación en materia de transparencia otorgada por el órgano garante a los sujetos obligados que obtengan resultados sobresalientes en esta materia como un incentivo para trabajar en pro de la transparencia en instituciones públicas o cualquier otro ente que maneje recursos públicos y lograr que se consolide como valor organizacional.

## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La consolidación de los regímenes democráticos y la creciente demanda de la sociedad por relacionarse de manera directa con el gobierno han producido el surgimiento de nuevos modelos de interacción, el gobierno abierto es probablemente la figura más avanzada a la que se ha llegado.

Nociones como la transparencia y la rendición de cuentas surgieron como formas de vigilar el ejercicio del poder. Los recurrentes hechos de corrupción, los escándalos sobre el ejercicio inadecuado de recursos públicos y el enriquecimiento ilícito de servidores públicos han producido que la atención se dirija a construir nuevas formas de fiscalización ciudadana sobre el gobierno.

Sumado a esto, el desarrollo de tecnología ha impactado la gestión del gobierno y ha facilitado herramientas para lograr el tránsito hacia la gobernanza, el gobierno electrónico y el gobierno abierto. Las nuevas tecnologías de la información y comunicación han hecho posible la tramitación de ciertos servicios y la difusión de información pública de una manera inmediata y masiva.

En este contexto, la información juega un papel fundamental como eje articulador entre demanda social y gestión pública, por tanto figuras como la rendición de cuentas y la transparencia se han convertido en prioridades, sobre todo en las últimas dos décadas, para los gobiernos de los países alrededor del mundo.

México no ha sido la excepción y se ha pugnado por establecer mecanismos de comunicación entre gobierno y sociedad, sobre todo, tomando medidas en relación a la transparencia gubernamental. La transparencia entraña una actitud proactiva para poner a disposición del público la información referente al ejercicio de los recursos públicos y a los actos de autoridad realizados por los entes públicos en el ejercicio de sus funciones.

La primer ley de transparencia en el ámbito federal se promulgó en el año de 2002, esto implica que se llevan 15 años de desarrollo tanto legislativo como institucional en el país. Las entidades federativas se vieron obligadas a homologar sus legislaciones locales y a crear órganos garantes en sus estructuras dentro de la administración pública.

Recientemente se han dado cambios importantes en materia de transparencia, en el año de 2015 se promulgó la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, este ordenamiento trajo consigo la creación de un Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos y contiene una serie de obligaciones para las entidades públicas y para cualquier otro ente que reciba recursos públicos y/o realice actos de autoridad.

Entre las nuevas obligaciones de transparencia se encuentra una ampliación de la información que debe publicarse de oficio en los portales de transparencia, la conformación de un Comité de Transparencia y de una Unidad de Transparencia al interior de cada sujeto obligado. De igual forma se dota de mayores atribuciones a los órganos garantes para que supervisen el cumplimiento de las obligaciones y se les faculta para imponer sanciones.

En el estado de Michoacán los avances en el tema de transparencia han ido de la mano con el desarrollo en el ámbito federal, la última ley de transparencia data de 2016 con el fin de dar cumplimiento a lo establecido en la Ley General. Además el órgano garante fue reestructurado y modificó su nombre, adquiriendo las facultades que la nueva ley le concede.

Aún con todas estas transformaciones los resultados en materia de transparencia no son halagadores, tal vez porque por mucho tiempo en lo relacionado con la transparencia y la rendición de cuentas se ha hecho un esfuerzo más por parecer que por ser. Esto significa que se busca dar una imagen que vaya de acuerdo con las nuevas políticas de apertura, sin embargo se continúa con una cultura de

opacidad al interior de las dependencias de la administración pública. El peligro de la permanencia de una cultura del secretismo al interior de la gestión pública es que brinda la oportunidad para actuar fuera de lo permitido por la ley, además anula la posibilidad de que la ciudadanía participe y colabore en los asuntos públicos.

Ahora, el hecho de que la transparencia se haya establecido como una política pública transversal en el gobierno, permite utilizar los fundamentos teóricos y las herramientas de la ciencia de la política pública para analizar su desarrollo. Así, es posible entender la transparencia como un proceso que ha de transitar de manera general por las etapas de diseño, implementación y evaluación.

La fase de implementación se está viviendo actualmente tanto a nivel federal como a nivel local, esta etapa que implica la puesta en marcha y materialización de la política diseñada, enfrenta retos importantes. Muchas veces la legislación ordena una serie de disposiciones que no van acompañadas con recursos para hacerlas realidad ni por capacitación para cumplir la ley de la mejor manera.

El primer reto respecto a la implementación de la política de transparencia radica en el conocimiento y entendimiento claro de la normatividad que se pretende aplicar; el segundo, consiste en la disponibilidad de recursos financieros, materiales y humanos; el tercero se refiere al conocimiento y capacitación necesaria del personal; y, el cuarto reto consiste en lograr convertir a la transparencia en un valor organizacional que oriente de manera cotidiana las actividades realizadas al interior de los sujetos obligados.

La pregunta general de investigación se definió como ¿cuáles son las condiciones causales necesarias y suficientes que producen la adecuada implementación de la política pública de transparencia en el Estado de Michoacán? Por tanto, la investigación se encaminó a establecer relaciones causales entre condiciones que intervinieran para lograr el éxito en la fase de implementación de la política pública de transparencia, debido a lo anterior, se decidió realizar un estudio utilizando el

Análisis Cualitativo Comparado (QCA). El QCA es un método que se basa en teoría de conjuntos para establecer relaciones causales entre una serie de condiciones y un *outcome* determinado, resulta una herramienta adecuada para la presente investigación si se toma en cuenta que “las políticas públicas no son más que una hipótesis de relación causal entre condiciones iniciales y resultados esperados” (Tamayo, 1997, p. 301).

El trabajo de campo se realizó teniendo como universo la administración pública del estado de Michoacán, los casos de estudio seleccionados son las dependencias de la administración pública centralizada estatal y organismos autónomos. Las unidades de análisis han sido establecidas como la Unidades de Transparencia de cada una de dichas dependencias.

La recolección de datos se llevó a cabo mediante la construcción de un instrumento, desde el enfoque cuantitativo, concretamente una encuesta para aplicarse a los responsables de las Unidades de Transparencia de las entidades de la administración pública centralizada estatal, así como de los organismos autónomos.

Precisamente en este momento final, se debe recuperar que el objetivo general de investigación era analizar las condiciones necesarias y suficientes que producen la adecuada implementación de la política pública de transparencia en el Estado de Michoacán, para proponer un modelo de implementación de política pública. Por tanto, el objetivo general ha sido cumplido con los resultados y la propuesta de este trabajo.

La hipótesis general de la investigación se planteó como que la conjunción de condiciones de normatividad y capacitación, o de recursos y capacitación, o de valor organizacional y capacitación, produce una adecuada implementación de la política pública de transparencia en el Estado de Michoacán. Así, la capacitación constituye una condición necesaria y la normatividad, recursos y valor organizacional son condiciones suficientes para lograr el resultado de interés.

Dicha hipótesis no se confirmó en su totalidad pues los resultados del análisis QCA muestran que es la conjunción de las condiciones de normatividad, ausencia de recursos y valor organizacional; o bien, la conjunción de condiciones de normatividad, capacitación y valor organizacional, la que produce una adecuada implementación de la política pública de transparencia en el Estado de Michoacán.

Dichas configuraciones indican que el conocimiento de la normatividad y la presencia de la transparencia como un valor organizacional son condiciones necesarias para la existencia de una adecuada implementación de la política pública de transparencia en el Estado. Por tanto, las hipótesis específicas donde se planteaba que el grado de conocimiento de la normatividad constituía una condición suficiente para la adecuada implementación de la política pública de transparencia en Michoacán y que la transparencia como valor organizacional conformaba una condición suficiente para la adecuada implementación de la política pública de transparencia en Michoacán, han sido rechazadas.

Respecto a la hipótesis específica de que la disponibilidad de recursos financieros, materiales y humanos representaba una condición suficiente para llevar a cabo adecuadamente el proceso de implementación de la política pública de transparencia en la entidad; no hay evidencia dentro del estudio para considerarla como una condición necesaria ni suficiente para la existencia del resultado de interés. Incluso en la primera configuración de solución se determina la no presencia de recursos como una condición potencialmente suficiente, así, dicha hipótesis específica no se cumplió.

Lo anterior puede atender a que no hubo destino específico de recursos para la implementación de la política pública de transparencia, sino que recursos financieros, materiales y humanos ya existentes dentro de las dependencias únicamente fueron dirigidos para la atención de las obligaciones de transparencia. Esto implica que aunque la percepción de los responsables de las Unidades de Transparencia de los

casos seleccionados fue que no contaban con recursos suficientes, los preexistentes son suficientes para lograr buenos resultados en materia de transparencia.

Por su parte, respecto a la hipótesis específica planteada como que la capacitación del personal era una condición necesaria para la adecuada implementación de la política pública de transparencia en el Estado, según las configuraciones de solución obtenidas del Análisis Cualitativo Comparado, la capacitación se considera como una condición potencialmente suficiente para lograr la adecuada implementación de la política pública de transparencia en el Estado de Michoacán.

Finalmente, en la investigación se propone un modelo de implementación de política pública que incorpora las condiciones causales identificadas en la investigación que producen el resultado de interés.

## RECOMENDACIONES

Derivado del ejercicio utilizando la metodología del marco lógico para la construcción de una propuesta de implementación se llegó a la definición de cinco componentes para alcanzar el propósito de la investigación y que son:

- C.1. Programa de consulta a sujetos obligados
- C.2. Asignación de partida presupuestal específica para área de transparencia
- C.3. Programa de capacitación continua
- C.4. Programa de sensibilización
- C.5. Programa de establecimiento de incentivos

Dichos componentes se organizaron como alternativas de solución para el problema que busca atender la presente investigación y se presentaron en el memorándum de política, estableciéndose como propuestas concretas las siguientes:

1. Simplificación de normatividad en materia de transparencia
2. Programa de concientización y sensibilización para servidores públicos
3. Programa de capacitación continua a personal de áreas de transparencia
4. Programa de incentivos

La primera recomendación que se realiza es la simplificación de la normativa en materia de transparencia, pues aunque su desconocimiento no exime su cumplimiento, es imposible acatarla a cabalidad si no se ha examinado. La simplificación llevaría a un ajuste de los formatos de obligaciones de transparencia y a su mejor comprensión por parte de la ciudadanía. En este punto, el órgano garante estatal tiene un papel fundamental pues es el encargado de establecer los lineamientos y criterios para los sujetos obligados de la entidad federativa, así, la recomendación es que el IMAIP emita lineamientos que sean de comprensión más sencilla para que se facilite el llenado de formatos por parte de los sujetos obligados y sea accesible para la consulta ciudadana.

La segunda recomendación esgrimida es el establecimiento de un programa de concientización y sensibilización para servidores públicos. Esto debido a que no existe un conocimiento pleno de la importancia que tiene la transparencia en el quehacer público, los servidores públicos deben su labor al bienestar social y por tanto, tienen un compromiso con transparentar sus decisiones y acciones. El órgano garante en la entidad tiene dentro de sus atribuciones impartir esta capacitación a los sujetos obligados y ya se llevan a cabo actividades en este rubro, pero no existe una agenda y calendarización puntual atendiendo a las particularidades de cada sujeto obligado. Así, se propone la construcción de un programa que tenga objetivos definidos y que produzca resultados medibles y con evidencia que los soporte.

Respecto al programa de capacitación continua a personal de áreas de transparencia se enfrenta el mismo reto. Si bien se han proporcionado capacitaciones para las Unidades de transparencia de los sujetos obligados, no se cuenta con una planeación para el seguimiento y evaluación de dicha capacitación. Además, lo que

se pone de relieve es la necesidad de plantear una capacitación por etapas, en primer término que se conozcan los formatos homologados para la publicación de información de oficio y posteriormente la resolución de dudas o comentarios por parte de los sujetos obligados. Las obligaciones de transparencia se cumplen a través de sistemas informáticos tanto estatales como nacionales y suelen surgir dudas en el proceso de captura de información, debido a esto, es necesario contar con capacitación continua y especializada para cada categoría de sujetos obligados.

Uno de los hallazgos más relevantes es la trascendencia de convertir a la transparencia en un valor organizacional dentro de las dependencias para lograr una adecuada implementación de política pública. El cambio en la conducta diaria dentro de las instituciones no se puede lograr sin la voluntad expresa de las personas involucradas en el proceso de implementación. En este rubro se propone el establecimiento de un programa de incentivos, dichos incentivos pueden consistir en una certificación o premio estatal en transparencia, esto implicaría conceptualizar la transparencia como un atributo deseable y con reconocimiento público por el que las entidades públicas deben trabajar. Además, esta recomendación es factible de llevar a cabo porque no se requiere ni siquiera de una retribución monetaria, puede ser una certificación o reconocimiento otorgado por el órgano garante estatal.

En general, las recomendaciones se centran en hacer uso de las herramientas de política pública y de planeación para establecer objetivos definidos y de construir indicadores medibles para tener información sobre el conocimiento de normatividad, la capacitación y el grado en el que la transparencia se considera un valor organizacional, así como para estar en condiciones de hacer un seguimiento y monitoreo de dichas actividades.

Entre las limitaciones de la investigación se encuentra la determinación de la muestra a la que se le aplicó la encuesta, puesto que sería conveniente ampliarla a otros sujetos obligados, tales como ayuntamientos, para obtener resultados más precisos respecto a las condiciones suficientes o necesarias que causan una adecuada

implementación de la política pública de transparencia. Por supuesto, esto requiere de disponibilidad de recursos para acudir y recolectar datos en cada municipio que conforma la entidad.

Se detecta también como una limitación de la investigación la escasez de datos sobre el estado de la transparencia en cada sujeto obligado, sería deseable tener más datos para que el resultado de interés no dependiera únicamente de la verificación realizada por el órgano garante a los sujetos obligados.

Otra limitación del estudio es que es imposible incorporar todas las condiciones causales que participan en la obtención del resultado de interés, por tanto, pueden haberse dejado fuera algunas condiciones relevantes. Se recomienda explorar otras condiciones causales relacionadas con la disponibilidad de tecnología y la capacidad de manejarla, así como respecto a los procedimientos y actualización de los archivos institucionales. En el análisis cualitativo comparado los resultados obtenidos deben ser utilizados para reformular las condiciones causales, así como para reconsiderar los casos de estudio seleccionados y volver a iniciar el estudio, sin embargo, por la limitación de tiempo para realizar una investigación doctoral se torna poco factible reformular el estudio una y otra vez, pero se puede retomar para investigaciones próximas.

Entre las futuras líneas de investigación está la realización de un estudio sobre el diseño de la política pública de transparencia que incorpore los casos de todas las entidades federativas a lo largo del territorio nacional, para identificar las diferencias entre las condiciones que existen en cada estado y con esa información proponer una política pública de alcance nacional.

Con base en las limitaciones identificadas en el presente estudio, se identifica como una línea de investigación el estudio de condiciones relacionadas con la disponibilidad, capacidad y manejo de tecnología necesaria para el tema de transparencia dentro de los sujetos obligados. La incorporación de otras condiciones

causales podría ampliar la gama de configuraciones que producen un resultado exitoso en materia de transparencia.

Como futura investigación también se plantea la elaboración de un diagnóstico sobre la capacidad administrativa de los sujetos obligados para implementar la política pública de transparencia, información de utilidad para poder realizar una propuesta donde se indique claramente la estructura financiera, administrativa y el cronograma de cada uno de los programas que surgieron como propuestas de solución en este trabajo de investigación.

La incorporación de datos para el análisis cualitativo comparado recolectados a través de la aplicación de un instrumento cualitativo, tal como la entrevista, y su respectiva calibración, constituye igualmente una línea interesante de investigación que se puede explotar para obtener resultados más precisos.

El Análisis Cualitativo Comparado abre una veta de oportunidad para buscar condiciones causales que produzcan resultado exitosos en materia de transparencia en todo el territorio nacional, y de manera general en todas las políticas públicas existentes. La utilización de software más especializado y de la construcción de instrumentos de recolección de datos basados en otras condiciones causales pueden arrojar resultados interesantes en el estudio de diversos fenómenos sociales.

## BIBLIOGRAFÍA

- Abdó, J. (2005). Transparencia y acceso a la información gubernamental. En J. Caballero, C. Gregorio, M. Popkin y Villanueva Ernesto (Eds.), *El acceso a la información judicial en México: una visión comparada* (215-230). México D.F.: Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM.
- Aguilar, J. (2008). Transparencia y democracia: claves para un concierto. *Cuadernos de transparencia*, (10), 9-44.
- Aguilar, L. (1992). *El estudio de las políticas públicas*. México D.F.: Miguel Ángel Porrúa.
- Aranguren, W. (2009). De la gerencia pública a la gerencia interorganizacional: un reto para la gestión gubernamental. *Visión Gerencial*, (1), 5-23.
- Arredondo, F., De la Garza, J. y Vázquez, J. (2014). Transparencia en las organizaciones, una aproximación desde la perspectiva de los colaboradores. *Estudios gerenciales*, (30), 408-418.
- Arredondo, F., De la Garza, J. y Vázquez, J. (2015). Transparencia y rendición de cuentas en las organizaciones, basado en un modelo estructural. En *XX Congreso Internacional de Contaduría, Administración e Informática*, México D.F. Recuperado de <http://congreso.investiga.fca.unam.mx/docs/xx/docs/12.07.pdf>
- Bardach, E. (1998). *Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas. Un manual para la práctica*. México D.F.: CIDE/Miguel Ángel Porrúa.
- \_\_\_\_\_ (1977). *The implementation game: What happens after a bill becomes a law?*. Cambridge, EUA: MIT Press.

- Bellod, J. (2008). Significado y evaluación de la transparencia presupuestaria en las Comunidades Autónomas. *Auditoría Pública*, (45), 103-115 .
- Bentham, J. (2002). *Tácticas parlamentarias*. México D.F.: Cámara de Diputados, LVII Legislatura.
- Berumen, J. (2010). *Monitoreo y evaluación de proyectos. Cuadernos de Cooperación para el Desarrollo*. Medellín, Colombia: Escuela Latino Americana de Cooperación y Desarrollo y Universidad de San Buenaventura.
- Bickers, K. y Williams, J. (2001). *Public policy analysis: a political economy approach*. Boston, EUA: Houghton Mifflin Company.
- Blázquez, M. y Mondino, A. (2012). Recursos organizacionales: concepto, clasificación e indicadores. *Técnica Administrativa*, 11 (01).
- Bobbio, N. (2010). *El futuro de la democracia*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Brewer, G. (1974). The policy sciences emerge: to nurture and structure a discipline. *Policy Sciences*, 5 (3), 239-244.
- Briceño, C. (2004). Valores organizacionales y gerenciales en empresas. *CICAG*, 3 (1), 152-172.
- Bueno, C. y Osuna, J. (2013). Evaluación del diseño de políticas públicas: propuesta de un modelo integral. *Reforma y Democracia*, (57), 37-66.
- Cabrero, E. (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*, 9 (2), 189-229.

- Canto, R. (2001). *Del henequén a las maquiladoras. La política industrial en Yucatán 1984-2001*. México D.F.: Instituto Nacional de Administración Pública y Universidad Autónoma de Yucatán.
- Carbonell, M. (2007). *Hacia una democracia de contenidos: la reforma constitucional en materia de transparencia*. México D.F.: Instituto de investigaciones jurídicas UNAM.
- Cárdenas, J. (2007). Hacia otra democracia. En D. Valadés y M. Carbonell (Coords.), *El proceso constituyente mexicano* (125-181). México D.F.: Instituto de investigaciones jurídicas UNAM.
- Castells, M. (1999). *La era de la información: economía, sociedad y cultura*. México D.F.: Siglo XXI Editores.
- Charón, L. (2007). Importancia de la cultura organizacional para el desarrollo del sistema de gestión de la calidad. *Ciencia en su PC*, (5), 87-95.
- Chiavenato, I. (2006). *Introducción a la teoría general de la administración*. México D.F.: McGraw Hill Interamericana.
- Chiavenato, I. (2000). *Administración de recursos humanos*. Bogotá, Colombia: McGraw Hill.
- COMAIP y CIDE (2010). *Métrica de transparencia*. Recuperado de <http://metricadetransparencia2010.cide.edu/>
- Coria, H., Gil, J. y Güitrón, M. (2004). Capacitación. En M. Valverde, F. González, V. Flores y M. Chagolla (Eds.), *La gestión de los recursos humanos: enfoques para México*. México D.F.: Morevallado Editores.
- Cortés, R. (2005). La transparencia en México: razón, origen y consecuencias. *Revista de la Facultad de Derecho de México*, 55 (244), 11-20.

- Cossío, J. (2008). Transparencia y estado de derecho. En J. Ackerman (Coord.), *Más allá del acceso a la información: transparencia, rendición de cuentas y estado de derecho* (100-116). México D.F.: Siglo XXI.
- Cruz-Rubio, C. (2014). Clasificando instrumentos de políticas públicas en gobierno abierto: hacia una agenda de investigación. *Open government partnership*. Recuperado de <http://www.opengovpartnership.org/blog/c%C3%A9sar-nicandro-cruz-rubio/2014/07/29/clasificando-instrumentos-de-pol%C3%ADticas-p%C3%BAblicas-en>
- Dahl, R. (2005). *La democracia*. México D.F.: Taurus.
- DeLeon, P. (1997). Una revisión del proceso de las políticas: de Lasswell a Sabatier. *Gestión y Política Pública*, 6 (1), 5-17.
- Díaz, D. (Julio 5, 2014). La deuda pública estatal ha aumentado 3.67% en la presente administración. *La Jornada Michoacán*. Recuperado de: <http://www.lajornadamichoacan.com.mx/2014/04/02/la-deuda-publica-estatal-ha-aumentado-3-67-en-la-presente-administracion/>
- Diccionario de la Real Academia Española (2001). *Diccionario de la Real Academia Española*. Madrid, España: Espasa.
- Elson, P. (2006). Tracking the implementation of voluntary-sector government policy agreements: is the voluntary and community sector in the frame?. *ICNL*, 8 (4), 1-17. Recuperado de: [http://www.icnl.org/research/journal/vol8iss4/special\\_4.htm](http://www.icnl.org/research/journal/vol8iss4/special_4.htm)
- Eslava, A. (2011). *El juego de las políticas públicas: reglas y decisiones sociales*. Medellín, Colombia: Fondo Editorial Universidad EAFIT.
- Faya, J. (1979). *Administración Pública Federal*. México D.F.: Porrúa.

- Feinstein, O. (2007). Evaluación pragmática de políticas públicas. *ICE Revista de información económica*, (836), 19-31.
- Fernández, J. (2001). La democracia como forma de gobierno. *Cuadernos de divulgación de la cultura democrática*. (3), 9-73.
- Filc, G. y Scartascini, C. (2012). *El presupuesto por resultados en América Latina: condiciones para su implantación y desarrollo*. Washington, EUA: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Flores, M. y Espejel, J. (2008). Corrupción y transparencia: una aproximación desde la filosofía política de Immanuel Kant. *Espacios Públicos*, 11 (21), 44-63.
- Franco, J. (2013). *Diseño de políticas públicas*. México D.F.: IEXE editorial.
- Galindo, M. (2000). *Teoría de la administración pública*. México D.F.: Porrúa.
- García, C. (2006). Una aproximación al concepto de cultura organizacional. *Univ. Psychol*, 5 (1), 163-174.
- Garzón, E. (2008). Lo íntimo, lo privado y lo público. *Cuadernos de Transparencia*, (6), 11-47.
- Gertler, P., Martínez, S., Premand, P., Rawlings, L. y Vermeersch, C. (2011). *La evaluación de impacto en la práctica*. Washington D.C.: Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/ Banco Mundial.
- Graham, A. (1992). Modelos conceptuales la crisis de los misiles cubanos. En L. Aguilar, *La hechura de las políticas* (119-200). México D.F.: Miguel Ángel Porrúa.
- Granados, S., Larraín, F. y Rodríguez, J. (2009). Planificación y presupuesto como herramientas de política pública. En *Un mejor estado para Chile: propuestas*

*de modernización y reforma* (561-587). Santiago, Chile: Consorcio para la Reforma del Estado.

Guerrero, E. y Ramírez, L. (2006). La transparencia en México en el ámbito subnacional: una evaluación comparada de la leyes estatales. En S. López-Ayllón (Coord.), *Democracia, transparencia y constitución: propuestas para un debate necesario* (81-125). México D.F.: UNAM-IFAI.

Guerrero, O. (2000). *Teoría administrativa del Estado*. México D.F.: Oxford University Press.

Hernández, R., Fernández, C. y Baptista, P. (2003). *Metodología de la investigación*. México D.F.: McGraw Hill.

Harguindéguy, J.B. (2015). *Análisis de políticas públicas*. Madrid, España: Tecnos.

Hofbauer, H. y Cepeda, J. (2005). Transparencia y rendición de cuentas. En M. Merino, (Coord.), *Transparencia: libros, autores e ideas* (36-46). México D.F.: Instituto de Acceso a la Información Pública.

Huerta, P., Navas J. E. y Almodóvar, P. (2004). La diversificación desde la teoría de recursos y capacidades. *Cuadernos de Estudios Empresariales*, (14), 87-104.

IMAIP (2017). *Resultados de la verificación diagnóstica*. Morelia, México: IMAIP. Recuperado de: <http://portal.itaimich.org.mx/3-partidos-politicos-acreditan-transparencia-en-michoacan-ulises-merino-2/>

IMCO (2014). *Índice de Información Presupuestaria Estatal*. México D.F.: IMCO. Recuperado de: <http://imco.org.mx/indices/indice-de-informacion-presupuestal-estatal-2014/>

Iusani, F. (2012). Instrumentos de políticas públicas. Factores claves de las capacidades estatales. *Documentos y aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, (19), 51-74.

- Jiménez, W. (2012). Políticas públicas, normas jurídicas y papel de los jueces. *Revista Republicana*, (14), 111-130. Recuperado de: <http://ojs.urepublicana.edu.co/index.php/revistarepublicana/article/view/48/44>
- Kane, H., Lewis, M., Williams, P. y Kahwati, L. (2014). Using qualitative comparative analysis to understand and quantify translation and implementation. *TBM*, 4 (2), 201-208. Recuperado de: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC4041929/>
- Kant, I. (1998). *Sobre la paz perpetua*. Madrid, España: Tecnos.
- Kerlinger, F. y Lee, H. (2002). *Investigación del comportamiento. Métodos de investigación en ciencias sociales*. México D.F.: McGraw Hill.
- Kingdon, J. (1995). *Agendas, alternatives and public policies*. Nueva York, EUA: Harper Collins.
- Lapiente, O. (2010). Políticas públicas para la reducción de la pobreza en Guatemala. En *II Seminario Internacional de Política Social*. Guatemala, Universidad Rafael Landívar y Konrad Adenauer Stiftung.
- Lasswell, H. (1956). *The decision process*. College Park, EUA: University of Maryland Press.
- Lester, J. y Steward, J. (2001). *Public policy, an evolutionary approach*. EUA: Wadsworth.
- López-Ayllón, S. (2005). La creación de la Ley de Acceso a la Información en México: una perspectiva desde el Ejecutivo Federal. En H. Concha, S. López y L. Tacher, *Transparentar al Estado: la experiencia mexicana de acceso a la información* (1-38). México D.F., IIJ UNAM.

- López-Ayllón, S. y Merino, M. (2009). *La rendición de cuentas en México: Perspectivas y retos*. México D.F.: Secretaría de la Función Pública.
- Mahoney, J. (2010). What is a concept? Two definitions and their research implications. Mimeo, Northwestern University, Evanston, IL.
- Martínez, P. (2006). El método de estudio de caso: estrategia metodológica de la investigación científica. *Pensamiento & Gestión*, (20), 165-193.
- Mazmanian, D. y Sabatier, P. (1981). *Effective policy implementation*. Nueva York, EUA: Lexington Books.
- Medina, I., Castillo, P., Álamos, P. y Rihoux, B. (2017). Análisis Cualitativo Comparado (QCA). *Cuadernos Metodológicos*, (56), 10-201.
- Mendel, J. y Korjani, M. (2013). Theoretical aspects of Fuzzy Set Qualitative Comparative Analysis. *Information Sciences*, (237), 137-161.
- Merino, M. (2010). *Fundamentos de evaluación de políticas públicas*. Madrid, España: Ministerio de Política Territorial y Administración Pública, Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios.
- Merino, M. (2006). Muchas políticas y un solo derecho. En S. López-Ayllón (Coord.), *Democracia, transparencia y constitución: propuestas para un debate necesario* (127-156). México, D.F.: UNAM-IFAI.
- Mesina, J. (2013). *Open government partership en México y Brasil: la transparencia como responsabilidad compartida*. México D.F.: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Murillo, F.J. (2006). *Cuestionarios y escalas de actitudes*. Madrid, España: Universidad Autónoma de Madrid.

- Navas, J. y Guerras, L. (2002). *La dirección estratégica de la empresa. Teoría y aplicaciones*. Madrid, España: Civitas.
- Nieto, S. (2005). Rendición de cuentas y transparencia como elementos para la persistencia democrática. En D. Cienfuegos y M. López (Coords.), *Estudios en homenaje a don Jorge Fernández Ruíz. Derecho constitucional y política* (397-420). México D.F.: IJ UNAM.
- Oaxaca Transparente (2014). *Transparencia y rendición de cuentas*. Oaxaca, México: Oaxaca transparente. Recuperado de: [http://www.oaxtransparente.oaxaca.gob.mx/agua/contenido/3Ponencias/transparencia\\_y\\_rendicion.pdf](http://www.oaxtransparente.oaxaca.gob.mx/agua/contenido/3Ponencias/transparencia_y_rendicion.pdf)
- OCDE (2002). *Mejores prácticas para la transparencia presupuestaria*. Recuperado de: <http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/OECDBestPracticesSpanish.pdf>
- Ortegón, E. (2008). *Guía sobre diseño y gestión de la política pública*. Bogotá, Colombia: Organización del Convenio Andrés Bello, Colciencias, Instituto de Estudios Latinoamericanos.
- Ortegón, E., Pacheco, J. y Prieto, A. (2005). *Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas*. Santiago, Chile: CEPAL.
- Ortiz, A. y Rivero, G. (2007). *Desmitificando la Teoría del Cambio*. México D. F.: Pact. Recuperado de: [http://www.rootchange.org/about\\_us/resources/publications/DemistificandolaTeoriadeCambio.pdf](http://www.rootchange.org/about_us/resources/publications/DemistificandolaTeoriadeCambio.pdf)
- Parsons, W. (2013). *Políticas públicas: Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. México D.F.: FLACSO.

- Pedraza, L., Obispo, K., Vásquez, L. y Gómez, L. (2015). Cultura organizacional desde la teoría de Edgar Schein: estudio fenomenológico. *Clío América*, 9 (17), 17-25.
- Pérez, A. (2009). *Instrucciones para utilizar fs/QCA*. Salamanca, España: Universidad de Salamanca. Recuperado de: [www.pitt.edu/~asp27/USAL/Instrucciones\\_fsQCA.pdf](http://www.pitt.edu/~asp27/USAL/Instrucciones_fsQCA.pdf)
- Pires, V. y Pineda, C. (2014). Transparencia presupuestaria en los gobiernos municipales de Brasil por medio de Internet: el caso de Piracicaba, Sao Paulo. *Más poder local*, (19), 47-54.
- PLADIEM (2015). *Plan de Desarrollo Integral del Estado de Michoacán 2015-2021*. México: Gobierno del Estado de Michoacán. Recuperado de: [http://siplan.michoacan.gob.mx:8080/pbr-sed/Plan\\_Desarrollo/Pladiem\\_2015-2021\\_u.pdf](http://siplan.michoacan.gob.mx:8080/pbr-sed/Plan_Desarrollo/Pladiem_2015-2021_u.pdf)
- PLAT.F.O.R.M (2017). *Project to form opinions related to mobility*. Unión Europea: Plat.f.o.r.m. Recuperado de: [http://www.platformproject.eu/Main/The-project/Looking-Ahead-to-2020/ca\\_50.html](http://www.platformproject.eu/Main/The-project/Looking-Ahead-to-2020/ca_50.html)
- PND (2013). *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*. México: Gobierno Federal. Recuperado de: [http://www.snieg.mx/contenidos/espanol/normatividad/MarcoJuridico/PND\\_2013-2018.pdf](http://www.snieg.mx/contenidos/espanol/normatividad/MarcoJuridico/PND_2013-2018.pdf)
- PGCM 2013-2018 (2013). *Programa para un Gobierno Cercano y Moderno*. México: Gobierno Federal. Recuperado de: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5312420&fecha=30/08/2013](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5312420&fecha=30/08/2013)
- Poterba, J. y Von Hagen, J. (1999). *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*. Chicago, EUA: University of Chicago Press.

- Pressman, J. y Wildawsky, A. (1973). *Implementation: how great expectations in Washington are dashed in Oakland*. Berkley, EUA: University of California Press.
- Ragin, C. (2006). Set relations in social research: evaluating their consistency and coverage. *Political Analysis*, (14), 291-310.
- Rascón, L. (2010). Sistemas de Monitoreo y Evaluación de Proyectos, Programas y Políticas Públicas. *Prespuesto, Gasto y Contabilidad*, (5), 45-52.
- Raya, F. (1984). The case study method: a case study. *LISR*, 6 (3), 273-288.
- Raz, J. (1985). *La autoridad del derecho: ensayos sobre derecho y moral*. México D.F: Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM.
- Retolaza, I. (2010). *Teoría de Cambio*. Guatemala: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo e Instituto Humanista de Cooperación al Desarrollo.
- Rey, F. (2013). *Tics para un gobierno abierto*. Argentina: TSS, Universidad Nacional de San Martín. Recuperado de: <http://www.unsam.edu.ar/tss/tics-para-un-gobierno-abierto/>
- Rodríguez, J. (2008). Estado y transparencia: un paseo por la filosofía política. *Cuadernos de Transparencia*, (4), 9-62.
- Rodríguez, R. (2009). La cultura organizacional. Un potencial activo estratégico desde la perspectiva de la administración. *Invenio*, 12 (22), 67-92.
- Sabatier, P. (1991). Political Science and Public Policy. *Political Science and Politics*, 24, (2), 144-147.
- Salazar, J., Guerrero, J., Machado, B. y Cañedo, R. (2009). Clima y cultura organizacional: dos componentes esenciales en la productividad laboral. *ACIMED*, 20 (4), 67-75.

- Salazar, L. y Woldenberg, J. (2001). Principios y valores de la democracia. *Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática*, (1).
- Santisteban, R. (2010). Transparencia. En E. Villanueva, *Diccionario de Derecho de la Información*. México D.F.: Jus.
- Schein, E. (1984). Coming to a new awareness of organizational culture. *Sloan Management Review*, 25 (2), 3-16.
- Schendler, A. (2008). ¿Qué es la rendición de cuentas?. *Cuadernos de Transparencia*. (3), 9-46.
- Schneider, C. y Wagemann, C. (2013). *Set-Theoretic Methods for the Social Sciences. A guide to Qualitative Comparative Analysis*. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.
- Serra, A. (2005). La gestión transversal. Expectativas y resultados. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (32), 1-17.
- Sharkansky, I. (1977). *Administración pública*. México D.F.: Editores Asociados.
- Sour-Vargas, L. (2007). Evaluando al gobierno electrónico: avances en la transparencia de las finanzas públicas estatales. *Economía, sociedad y territorio*, 6 (23), 613-654.
- Stone, D. (2011). *Policy paradox. The art of political decision making*. Nueva York, EUA: W.W. Norton & Company.
- Subirats, J. (1992). *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*. Madrid, España: Ministerio para las administraciones públicas.
- Subirats, J. (1995). Los instrumentos de las políticas, el debate público y el proceso de evaluación. *Gestión y Política Pública*, 4 (1), 5-23.

- Tamayo, M. (1997). El análisis de las políticas públicas. En R. Bañón y E. Carrillo (Comps.), *La nueva administración pública* (281-312). Madrid, España: Alianza Editorial.
- Thoenig, J. (1997). Política pública y acción pública. *Gestión y Política Pública*, 6 (1), 19-37.
- Thoenig, J. y Meny, I. (1992). *Las políticas públicas*. Barcelona, España: Ariel.
- Toniut, H., Del Valle, R., Dondero, M., Molina, D., Nivollet, D., Ordoñez, V., ...Sordo, J. (2015). La gestión por valores: una mirada crítica sobre la gestión de organizaciones. *Revista Argentina de Investigación en Negocios*, 1(2), 63- 76.
- Ugalde, L. (2002) La rendición de cuentas en los gobiernos estatales y municipales. *Colección Cultura de la rendición de cuentas*, (4), 7-55.
- Van Meter, D. y Van Horn, C. (1975). The policy implementation process: a conceptual Framework. *Administration and Society*, 6 (4), 445-488.
- Velasco, M. (2011). La política turística. Una arena de acción autónoma. *Cuadernos de Turismo*, (27), 953-969.
- Velasco, M. (2007). Distintos instrumentos para un mismo fin. Los instrumentos de las políticas públicas como herramientas para el análisis. En *VIII Congreso de Ciencia Política y Administración*, Valencia, España. Recuperado de: [https://eprints.ucm.es/12184/2/velasco\\_Instrumentos\\_pol%C3%ADticas.pdf](https://eprints.ucm.es/12184/2/velasco_Instrumentos_pol%C3%ADticas.pdf)
- Villanueva, E. (2010). *Diccionario de derecho de la información*. México, Jus.
- Werner, A. (2008). Transparencia y el gobierno electrónico. Dos herramientas del buen gobierno en el proceso de democratización. *Razón y Palabra*, 13 (61). Recuperado de: <http://www.razonypalabra.org.mx/anteriores/n61/varia/awerner.html>

Werther, W. y Davis, K. (2008). *Administración de recursos humanos. El capital humano de las empresas*. México D.F.: McGraw Hill Interamericana.

Williams, W. (1975). Implementation analysis and assesment. *Policy Analysis*, 1 (3), 531-566.

## ANEXOS

### Anexo 1. Matriz de datos con 22 casos, 4 condiciones y un *outcome*

Fila	Casos	Condiciones				Outcome
		A	B	C	D	Y
1	Secretaría de Gobierno					
2	Secretaría de Finanzas y Administración					
3	Secretaría de Contraloría					
4	Secretaría de Seguridad Pública					
5	Secretaría de Desarrollo Económico					
6	Secretaría de Turismo					
7	Secretaría de Desarrollo Rural y Agroalimentario					
8	Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas					
9	Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Cambio Climático					
10	Secretaría de Educación					
11	Secretaría de Cultura					
12	Secretaría de Salud					
13	Secretaría de Desarrollo Social y Humano					
14	Secretaría del Migrante					
15	Secretaría de Igualdad Sustantiva y Desarrollo de las Mujeres Michoacanas					
16	Procuraduría General de Justicia					
17	Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo					

18	Instituto Electoral de Michoacán					
19	Tribunal Electoral del Estado de Michoacán					
20	Tribunal de Justicia Administrativa de Michoacán de Ocampo					
21	Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Michoacán					
22	Instituto Michoacano de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales					

Y= conjunto de dependencias de la administración pública estatal centralizada y órganos autónomos con implementación de política pública en transparencia.

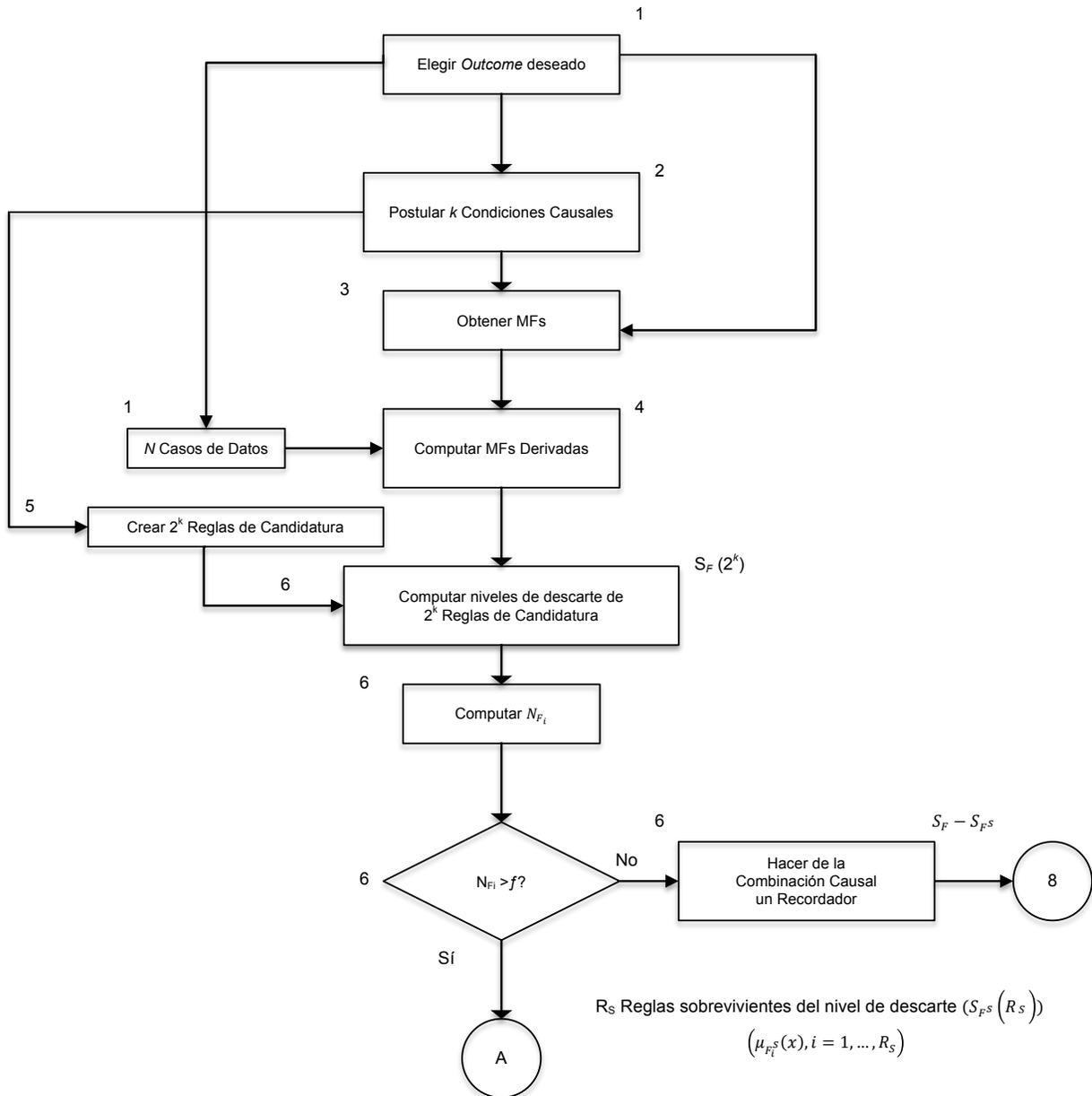
A= conjunto de dependencias de la administración pública estatal centralizada y órganos autónomos donde existe conocimiento de normatividad sobre transparencia.

B = conjunto de dependencias de la administración pública estatal centralizada y órganos autónomos con recursos para la implementación de la política pública de transparencia.

C= conjunto de dependencias de la administración pública estatal centralizada y órganos autónomos con capacitación para la implementación de la política pública de transparencia.

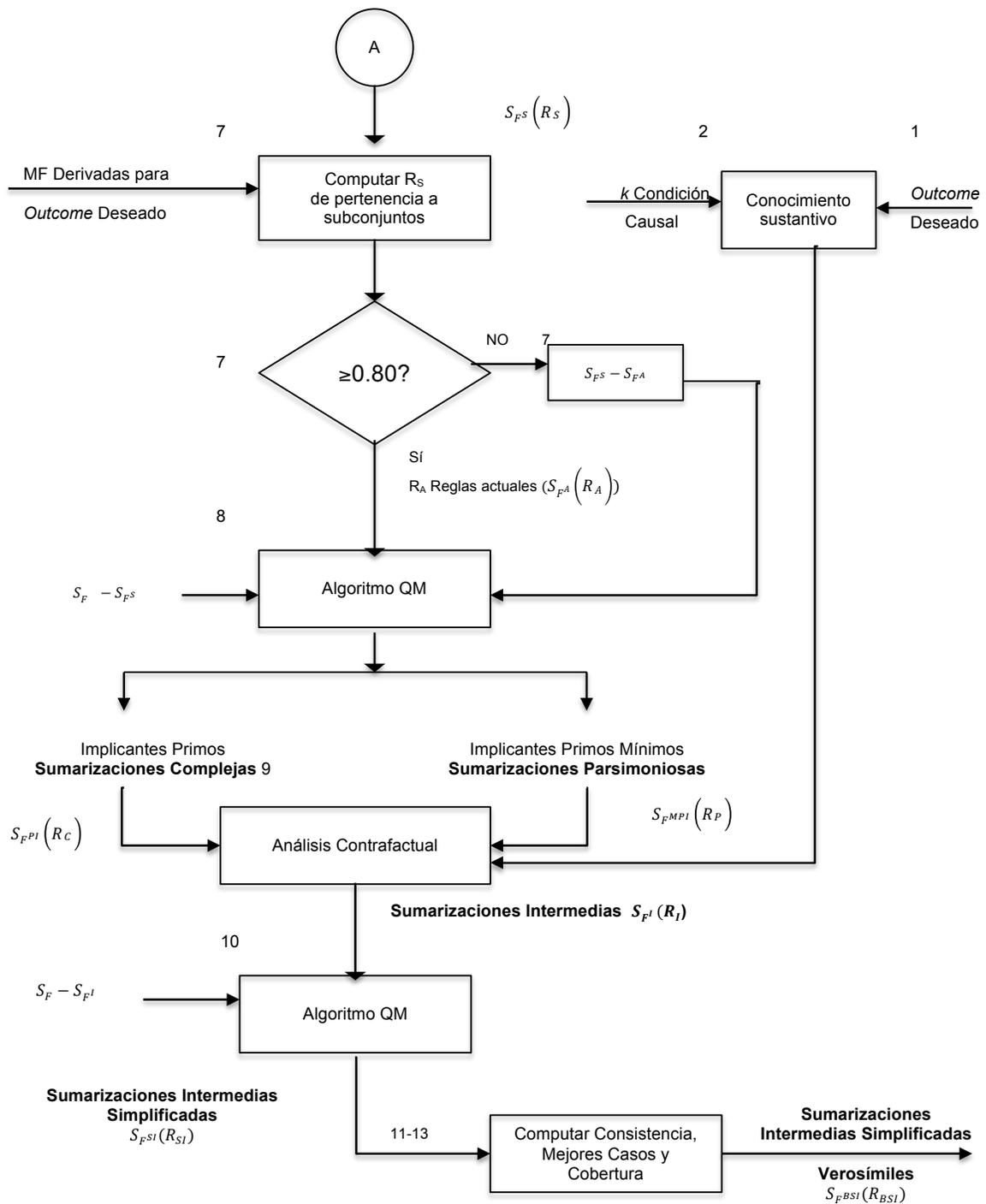
D= conjunto de dependencias de la administración pública estatal centralizada y órganos autónomos que consideran a la transparencia como valor organizacional.

## Anexo 2. Diagrama de flujo para fsQCA (A)



Fuente: Elaboración propia con base en Mendel, J. y Korjani, M. (2013).

### Anexo 3. Diagrama de flujo para fsQCA (B)



Fuente: Elaboración propia con base en Mendel, J. y Korjani, M. (2013).

### Anexo 4. Tabla de verdad relativa a un conjunto difuso

Casos	Condiciones			Filas de la tabla de verdad								Outcome
	A	B	C	ABC	AB~C	A~BC	A~B~C	~ABC	~AB~C	~A~BC	~A~B~C	Y
1												
2												
3												
4												
5												
6												
7												
8												
9												
10												
11												
12												
13												
14												
15												
16												
17												
18												
19												
20												
Membresía a la fila												
Membresía a Y												

## Anexo 5. Encuesta

<b>Encuesta de opinión sobre la implementación de la política pública de transparencia</b>	
<p><b>Objetivo:</b> Conocer la opinión de los responsables de las Unidades de Transparencia de las Dependencias de la Administración Pública Estatal Centralizada y Órganos Autónomos sobre la implementación de la política pública de transparencia.</p>	
<p><b>Instrucciones:</b> De acuerdo con cada afirmación, subraye la respuesta que mejor describa su opinión. Esta encuesta es anónima y confidencial, los resultados serán resguardados y utilizados únicamente con fines académicos.</p>	
<p>1. Conozco la normativa aplicable en materia de transparencia.</p> <p>a) <i>Totalmente de acuerdo</i></p> <p>b) <i>De acuerdo</i></p> <p>c) <i>Ni de acuerdo, ni en desacuerdo</i></p> <p>d) <i>En desacuerdo</i></p> <p>e) <i>Totalmente en desacuerdo</i></p> <p>2. Tengo conocimiento oportuno de las reformas y cambios en la legislación en materia de transparencia.</p> <p>a) <i>Totalmente de acuerdo</i></p> <p>b) <i>De acuerdo</i></p> <p>c) <i>Ni de acuerdo, ni en desacuerdo</i></p> <p>d) <i>En desacuerdo</i></p> <p>e) <i>Totalmente en desacuerdo</i></p> <p>3. Conozco todas las obligaciones de transparencia aplicables a mi dependencia.</p> <p>a) <i>Totalmente de acuerdo</i></p> <p>b) <i>De acuerdo</i></p> <p>c) <i>Ni de acuerdo, ni en desacuerdo</i></p> <p>d) <i>En desacuerdo</i></p> <p>e) <i>Totalmente en desacuerdo</i></p> <p>4. Considero que las obligaciones de transparencia contenidas en la normativa son claras y precisas.</p> <p>a) <i>Totalmente de acuerdo</i></p> <p>b) <i>De acuerdo</i></p> <p>c) <i>Ni de acuerdo, ni en desacuerdo</i></p> <p>d) <i>En desacuerdo</i></p> <p>e) <i>Totalmente en desacuerdo</i></p>	<p>5. Conozco las sanciones previstas por la ley en caso de incumplimiento de las obligaciones de transparencia.</p> <p>a) <i>Totalmente de acuerdo</i></p> <p>b) <i>De acuerdo</i></p> <p>c) <i>Ni de acuerdo, ni en desacuerdo</i></p> <p>d) <i>En desacuerdo</i></p> <p>e) <i>Totalmente en desacuerdo</i></p> <p>6. Los recursos financieros destinados para las funciones de transparencia en mi dependencia son suficientes.</p> <p>a) <i>Totalmente de acuerdo</i></p> <p>b) <i>De acuerdo</i></p> <p>c) <i>Ni de acuerdo, ni en desacuerdo</i></p> <p>d) <i>En desacuerdo</i></p> <p>e) <i>Totalmente en desacuerdo</i></p> <p>7. El espacio físico de la oficina de transparencia permite un funcionamiento adecuado.</p> <p>a) <i>Totalmente de acuerdo</i></p> <p>b) <i>De acuerdo</i></p> <p>c) <i>Ni de acuerdo, ni en desacuerdo</i></p> <p>d) <i>En desacuerdo</i></p> <p>e) <i>Totalmente en desacuerdo</i></p> <p>8. Se cuenta con suficientes equipos de cómputo para llevar a cabo las labores en materia de transparencia.</p> <p>a) <i>Totalmente de acuerdo</i></p> <p>b) <i>De acuerdo</i></p> <p>c) <i>Ni de acuerdo, ni en desacuerdo</i></p> <p>d) <i>En desacuerdo</i></p> <p>e) <i>Totalmente en desacuerdo</i></p>

<p>9. El servicio de internet es óptimo para realizar las actividades en materia de transparencia.</p> <p>a) <i>Totalmente de acuerdo</i></p> <p>b) <i>De acuerdo</i></p> <p>c) <i>Ni de acuerdo, ni en desacuerdo</i></p> <p>d) <i>En desacuerdo</i></p> <p>e) <i>Totalmente en desacuerdo</i></p> <p>10. Se cuenta con personal suficiente en la oficina de transparencia para el cumplimiento de sus funciones.</p> <p>a) <i>Totalmente de acuerdo</i></p> <p>b) <i>De acuerdo</i></p> <p>c) <i>Ni de acuerdo, ni en desacuerdo</i></p> <p>d) <i>En desacuerdo</i></p> <p>e) <i>Totalmente en desacuerdo</i></p> <p>11. El personal de la oficina de transparencia tiene el perfil necesario para realizar sus funciones de manera adecuada.</p> <p>a) <i>Totalmente de acuerdo</i></p> <p>b) <i>De acuerdo</i></p> <p>c) <i>Ni de acuerdo, ni en desacuerdo</i></p> <p>d) <i>En desacuerdo</i></p> <p>e) <i>Totalmente en desacuerdo</i></p> <p>12. He recibido cursos y/o talleres de capacitación en materia de transparencia.</p> <p>a) <i>Totalmente de acuerdo</i></p> <p>b) <i>De acuerdo</i></p> <p>c) <i>Ni de acuerdo, ni en desacuerdo</i></p> <p>d) <i>En desacuerdo</i></p> <p>e) <i>Totalmente en desacuerdo</i></p> <p>13. Se me proporciona actualización constante en materia de transparencia.</p> <p>a) <i>Totalmente de acuerdo</i></p> <p>b) <i>De acuerdo</i></p> <p>c) <i>Ni de acuerdo, ni en desacuerdo</i></p>	<p>d) <i>En desacuerdo</i></p> <p>e) <i>Totalmente en desacuerdo</i></p> <p>14. Se han implementado acciones de capacitación para el uso de la Plataforma Nacional de Transparencia.</p> <p>a) <i>Totalmente de acuerdo</i></p> <p>b) <i>De acuerdo</i></p> <p>c) <i>Ni de acuerdo, ni en desacuerdo</i></p> <p>d) <i>En desacuerdo</i></p> <p>e) <i>Totalmente en desacuerdo</i></p> <p>15. Se ha proporcionado capacitación suficiente sobre el llenado de formatos relativos a las obligaciones de transparencia.</p> <p>a) <i>Totalmente de acuerdo</i></p> <p>b) <i>De acuerdo</i></p> <p>c) <i>Ni de acuerdo, ni en desacuerdo</i></p> <p>d) <i>En desacuerdo</i></p> <p>e) <i>Totalmente en desacuerdo</i></p> <p>16. Cuando se presenta una duda sobre los procesos de transparencia, se a quién recurrir por orientación.</p> <p>a) <i>Totalmente de acuerdo</i></p> <p>b) <i>De acuerdo</i></p> <p>c) <i>Ni de acuerdo, ni en desacuerdo</i></p> <p>d) <i>En desacuerdo</i></p> <p>e) <i>Totalmente en desacuerdo</i></p> <p>17. Las dudas que surgen respecto a la materia de transparencia son resueltas a la brevedad.</p> <p>a) <i>Totalmente de acuerdo</i></p> <p>b) <i>De acuerdo</i></p> <p>c) <i>Ni de acuerdo, ni en desacuerdo</i></p> <p>d) <i>En desacuerdo</i></p> <p>e) <i>Totalmente en desacuerdo</i></p>
---	--

18. Considero que la transparencia constituye un eje imprescindible para el funcionamiento de organizaciones democráticas.

- a) *Totalmente de acuerdo*
- b) *De acuerdo*
- c) *Ni de acuerdo, ni en desacuerdo*
- d) *En desacuerdo*
- e) *Totalmente en desacuerdo*

19. Pienso que la transparencia es una herramienta que facilita el intercambio de información entre dependencias gubernamentales.

- a) *Totalmente de acuerdo*
- b) *De acuerdo*
- c) *Ni de acuerdo, ni en desacuerdo*
- d) *En desacuerdo*
- e) *Totalmente en desacuerdo*

20. Considero que la transparencia es un elemento fundamental para lograr la eficiencia de las entidades gubernamentales.

- a) *Totalmente de acuerdo*
- b) *De acuerdo*
- c) *Ni de acuerdo, ni en desacuerdo*
- d) *En desacuerdo*
- e) *Totalmente en desacuerdo*

21. Considero que la transparencia se ha consolidado como un criterio que guía todas las actividades dentro de la dependencia.

- a) *Totalmente de acuerdo*
- b) *De acuerdo*
- c) *Ni de acuerdo, ni en desacuerdo*
- d) *En desacuerdo*
- e) *Totalmente en desacuerdo*

**Gracias por su valiosa participación.**

## Anexo 6. Matriz de datos

		Ítems																				
Unidades de análisis	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	
Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo	4	4	3	3	4	1	1	1	2	3	4	3	3	3	3	3	3	4	4	4	3	
Secretaría de Finanzas y Administración	4	4	4	3	4	2	2	4	4	2	3	2	2	3	3	3	3	4	2	4	4	2
Secretaría de Cultura	4	4	4	4	4	2	2	3	3	1	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
Tribunal de Justicia Administrativa de Michoacán de Ocampo	4	4	4	3	4	3	3	4	3	2	3	3	3	4	3	4	2	4	3	4	4	3
Secretaría de Turismo	4	4	4	2	3	0	2	2	1	0	3	4	3	3	2	3	3	3	4	4	3	2
Secretaría de Desarrollo Económico	4	4	4	3	4	1	3	3	4	4	4	4	4	3	4	4	4	4	4	4	4	3
Secretaría de Gobierno	3	3	3	3	3	2	3	2	2	2	3	3	3	2	3	3	3	3	3	3	3	3
Secretaría de Desarrollo Rural y	3	3	4	3	3	1	1	1	3	1	3	3	3	3	3	3	3	1	3	4	4	1





