

APRENDIZAJE DE POLÍTICAS PÚBLICAS. EL CASO DEL INSTITUTO COAHUILENSE DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO

JESÚS RUBIO CAMPOS*

Resumen

El objetivo del presente artículo es proponer un modelo para el análisis empírico del aprendizaje generado en las políticas públicas. El modelo fue aplicado en el Instituto Coahuilense de Acceso a la Información Pública (ICAI) de México, a partir de una metodología cualitativa, por medio de entrevistas semiestructuradas y un grupo de enfoque con funcionarios de dicho instituto. El modelo de análisis aplicado permitió conocer tres aspectos clave del aprendizaje de políticas públicas: primero, por medio del análisis documental fue posible conocer las fallas de la política

descritas en la literatura académica sobre el tema de la transparencia en Coahuila; el trabajo de campo permitió detectar cómo el aprendizaje generó ajustes a los instrumentos utilizados para cumplir con los objetivos de la política pública de transparencia, así como también conocer sobre la introducción de algunos nuevos instrumentos; y tres, el modelo ayudó a detectar y sistematizar los mecanismos y las herramientas que utiliza el ICAI para el aprendizaje de políticas públicas de transparencia.

Palabras clave: aprendizaje en las políticas públicas; fallas de política pública; instrumentos de política pública; transparencia.

* Doctor en Política Pública, Tecnológico de Monterrey. Profesor investigador de El Colegio de la Frontera Norte A.C. (El Colef), Monterrey (México). [rubio@colef.mx], [<https://orcid.org/0000-0001-5381-732X>].

Recibido: 08 de octubre de 2018 / Modificado: 08 de enero de 2019 / Aceptado: 01 de abril de 2019

Para citar este artículo

Rubio Campos, J. (2019). Aprendizaje de políticas públicas. El caso del Instituto Coahuilense de Acceso a la Información Pública en México. *OPERA*, 25, 187-212.

doi: <https://doi.org/10.18601/16578651.n25.10>

POLICY LEARNING. THE CASE STUDY OF THE PUBLIC INFORMATION ACCESS INSTITUTE OF COAHUILA IN MÉXICO

Abstract

The objective of this article is to propose a model for the empirical analysis of policy learning. The model was applied to a particular case, Coahuila Institute for Access to Public Information (ICAI) of Mexico. To analyze the case, a qualitative methodology was followed, based on semi-structured interviews and a focus group with officials from that institute. The analysis model allowed to know three key aspects of public policy learning: first, the documentary analysis allowed to know the policy failures described in the academic literature on the issue of transparency in Coahuila; second, the interviews and the focus group detected how learning generated adjustments to the policy instruments used to comply with the objectives of the public transparency policy, as well as to know about the introduction of some new instruments; and third, the model helped detect and systematize the mechanisms and tools used by the ICAI to learn about the implementation of their own public transparency policy.

Key words: Policy learning; policy failure; policy instruments; transparency.

INTRODUCCIÓN

El presente artículo tiene como objetivo proponer un modelo para el análisis empírico

del aprendizaje generado en las políticas públicas, tema que ha sido escasamente abordado en los estudios al respecto en América Latina.

El modelo propuesto fue aplicado a un caso instrumental, el del Instituto Coahuilense de Acceso a la Información Pública (ICAI). El año 2014 fue emblemático para Coahuila en cuanto a los esfuerzos alrededor de la política pública para la transparencia; así, este estado se posicionó como referencia a nivel nacional: a partir de una propuesta del titular del Ejecutivo, el Congreso del Estado aprobó una nueva Ley de Acceso a la Información Pública que incrementa las obligaciones y agiliza los procesos relacionados con las solicitudes de información, entre otros aspectos.

En el mismo año, el estudio “Métrica de la transparencia”, del Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE) (2014) ubicó al estado de Coahuila con un tercer lugar a nivel nacional, por debajo de los resultados obtenidos por la instancia federal y el Distrito Federal (ahora llamado Ciudad de México) en lo referente a cinco dimensiones: normatividad, portales de internet de transparencia, usuarios simulados, capacidades institucionales de los órganos garantes y una selección de sujetos obligados. También comienza a trabajarse bajo el concepto de Gobierno abierto, como un paso adicional dentro de la misma materia.

A pesar de ser Coahuila un estado que va a la vanguardia en los temas de legislación sobre transparencia, la política pública y sus resultados no han estado exentas de fallas, desde las pequeñas, hasta lo que la literatura denomina desastres de política (Leicester, 2007; Gray, 1998, p. 8, citado por McConnell, 2015, p. 225).

En la primera parte de este artículo se revisan los autores clásicos y contemporáneos que han abordado los instrumentos, las fallas y el aprendizaje de las políticas públicas, los cuales provienen en gran medida de Estados Unidos, Canadá y Europa.

Después, se construyó el modelo de análisis de experiencias empíricas de aprendizaje. En la sección de Resultados se presenta la aplicación del modelo de análisis de aprendizaje de políticas públicas al caso del ICAI, para conocer cuáles han sido las fallas que ha presentado la política de transparencia en el estado y qué tipos de aprendizaje se han generado tras las mismas. Al final, se hacen algunas reflexiones, a manera de conclusión, acerca de cómo este tipo de modelos pueden ayudar a explicar cómo se da el aprendizaje de políticas públicas en la realidad.

METODOLOGÍA

Se llevó a cabo una investigación documental en revistas arbitradas e indexadas a nivel internacional; posteriormente, se propuso un modelo de análisis de aprendizaje de políticas públicas, mismo que fue utilizado para estudiar estos fenómenos en el caso del ICAI.

Un caso de estudio es una entidad dotada de límites espacio-temporales, de una estructura y de lógicas específicas de funcionamiento (Gundermann, 2001, p. 283). En los estudios de caso lo que se pretende es conocer las características y dimensiones que posee el grupo o la comunidad estudiada en su particularidad (p. 260), y ver la lógica que relaciona

sus elementos y los significados que para sus actores adquieren las interacciones sociales en el particular contexto en que tienen lugar (p. 283), con el fin de tener una comprensión más profunda del fenómeno bajo estudio en un contexto de vida real (Yin, 2004, p. 1), el cual nos permita responder al planteamiento de un problema, probar o desarrollar una hipótesis o ayudar en la acumulación de conocimiento alrededor de un tema.

Para aplicar el modelo de análisis se siguió una metodología primordialmente cualitativa, a partir de entrevistas semiestructuradas, y un grupo de enfoque con funcionarios del ICAI, llevadas a cabo durante el 2017, documentando la forma en la que se genera y aplican la experiencia y el conocimiento referente a la implementación de la política de transparencia en el órgano garante del estado de Coahuila, a fin de conocer las fallas presentadas en la implementación de la política de transparencia y los tipos de aprendizaje generados.

En una primera instancia, se realizó una entrevista semiestructurada con Jesús Flores Mier, comisionado presidente del ICAI. Acto seguido, se organizó un grupo de enfoque con el mismo comisionado y los siguientes funcionarios del ICAI: Miguel Ángel Medina Torres, director general; Monika Elizabeth Zertuche Sánchez, directora jurídica; Héctor Alejandro Hernández Gutiérrez, director de Cumplimiento y Responsabilidad; Javier Díez de Urdanivia del Valle, secretario técnico; Leticia Martínez Flores, directora de Capacitación y Cultura de la Transparencia; y José Eduardo Vega Luna, director de Planeación y Fortalecimiento Institucional.

DISCUSIÓN TEÓRICA: INSTRUMENTOS, FALLAS Y APRENDIZAJE EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Según Lascoumes y Le Galès (2007), a pesar de que los instrumentos son un tema central de la política pública, los estudios académicos sobre estos son relativamente escasos. Un instrumento de política pública es para ellos:

Un dispositivo que es a la vez técnico y social, que organiza relaciones sociales específicas entre el Estado y aquellos con los que se relaciona, de acuerdo a las representaciones y significados que conlleva. Es un tipo particular de institución, un dispositivo técnico con un propósito genérico de llevar un concepto concreto de relación entre política y sociedad, sustentado por un concepto de regulación (Lascoumes y Le Galès, 2007, p. 6).

El enfoque de Lascoumes y Le Galès (2007) es institucional. Para ellos los instrumentos son instituciones que determinan la forma en que los diferentes actores se comportan y privilegian a algunos actores sobre otros (p. 9). Para autores como McDonnell y Elmore (1987, p. 134), los instrumentos de política pública son los mecanismos mediante los cuales los objetivos sustantivos de política pública se traducen en acciones.

En el presente trabajo definimos instrumento de política pública como aquel elemento diseñado a partir del conocimiento de las causas del fenómeno que se desea influenciar en la política pública, el cual pretende modificar los comportamientos de las personas a fin de cumplir con los objetivos de la política pública de la mejor forma posible. Las políticas públicas requieren de instrumentos que

las operacionalicen. Por así decirlo, las políticas públicas están hechas o estructuradas por instrumentos. Comúnmente, los problemas de política tienen múltiples causas, por lo que para atender cada una de ellas se diseñan instrumentos específicos que, combinados, atienden al problema en su conjunto. Estos instrumentos no son neutrales (Lascoumes y Le Galès, 2007, p. 10), sino que dependen de factores inherentes a la profesión de quien los diseña, de los recursos y conocimientos disponibles, así como del impacto que pueden generar sobre ciertos intereses creados.

Algunos autores como van der Doelen (1989) (citado en De Brujin y Hufen, 1998), así como Majone (2005) y Moore (2007), han propuesto diversas tipologías de instrumentos de política, las cuales se presentan en la tabla 1 de forma organizada y resumida. Además, se brindan sus características y ejemplos de cada tipo para una mayor comprensión.

Autores como De Brujin y Hufen (1998) dividen los instrumentos en dos grupos: “duros” y “blandos”. Entre los llamados “duros” tenemos primero a los instrumentos normativos, legales o regulatorios, propuestos por Majone (2005) y van der Doelen (1989) (citado en De Brujin y Hufen, 1998), mismos que esperan modificar un comportamiento deseable o indeseable de forma obligatoria o coercitiva, y son aplicables ya sea a grupos generales o específicos de la población, tales como leyes, normas, prohibiciones, licencias y permisos. El tema del uso de la coerción para modificar comportamientos por medio de instrumentos de política pública es analizado a profundidad por Woodside (1986).

TABLA 1. INSTRUMENTOS DE POLÍTICA PÚBLICA

Tipo		Características	Ejemplos
Duros	Normativos, legales o regulatorios	Pretenden modificar un comportamiento deseable o indeseable de forma obligatoria o coercitiva y son aplicables a grupos generales o específicos de la población.	Leyes, normas, prohibiciones, licencias y permisos.
	Organizacionales y administrativos	Esperan coadyuvar a la resolución de un problema modificando las estructuras organizacionales y dotando de recursos humanos, materiales y presupuestales a los actores a cargo de la implementación.	Modificaciones en secretarías, direcciones, recursos humanos, materiales y presupuestos.
	Económicos	Pretenden generar incentivos para modificar un comportamiento deseable o indeseable. No son coercitivos, sino que aquel que quiera llevar a cabo una acción tiene que hacer un pago por ello e internalizar así los costos de su acción.	Multas, impuestos especiales, subsidios y pago de derechos.
	Técnico-científicos	Esperan modificar el impacto de ciertas actividades por medio del uso de los avances técnico-científicos.	Tecnologías permitidas o prohibidas, nuevas tecnologías utilizadas y normas oficiales.
Blandos	Educativos	Coadyuvan al fortalecimiento de capacidades.	Educación, capacitación, asesoría y asistencia técnica.
	Comunicacionales o informativos	Pretenden modificar los comportamientos deseables o indeseables por medio de brindar información a la población sobre los efectos de ciertas acciones.	Campañas de publicidad, comunicación de evaluaciones, manejo de la opinión pública.

Fuente: elaboración propia con base en van der Doelen (1989) (citado en De Brujin y Hufen, 1998), Majone (2005) y Moore (2007).

Los segundos son los organizacionales y administrativos, que pretenden coadyuvar a la resolución de un problema modificando las estructuras organizacionales y dotando de recursos humanos, materiales y presupuestales a los actores a cargo de la implementación. Estos instrumentos actúan creando o modificando secretarías, direcciones, o bien dotando de recursos humanos, materiales y presupuestales a quienes estarán a cargo de la implementación. Autores como Lascoumes y Le Galès (2007, p. 8) se alejan de esta tipología, pues para ellos los instrumentos no son organizaciones o agencias, sino instituciones, es decir, reglas del juego que ayudan a reducir la incertidumbre.

En tercer lugar están los instrumentos económicos, propuestos también por Majone (2005) y van der Doelen (1989) (citado en De Brujin y Hufen, 1998), que esperan generar incentivos para modificar un comportamiento deseable o indeseable. No son coercitivos, sino que aquel que quiera llevar a cabo una acción tiene que hacer un pago por ello e internalizar así los costos de su acción. Ejemplos de estos instrumentos son las multas, los impuestos especiales, los subsidios y el pago de derechos.

En una cuarta instancia están los instrumentos técnico-científicos, analizados por Majone (2005), que pretenden modificar el impacto de ciertas actividades por medio del

uso de los avances técnico-científicos, tales como tecnologías permitidas o prohibidas, nuevas tecnologías utilizadas, normas oficiales sobre tecnologías, etc.

Entre los instrumentos blandos están: los educacionales, que coadyuvan al fortalecimiento de capacidades por medio de educación formal, capacitación, asesoría y asistencia técnica, y los instrumentos comunicacionales o informativos, propuestos por van der Doelen (1989) (citado en De Brujin y Hufen, 1998), que tienen como objetivo modificar los comportamientos deseables o indeseables por medio de brindar información a la población sobre los efectos de ciertas acciones. Campañas de publicidad, comunicación de evaluaciones, manejo de la opinión pública son ejemplos de estos instrumentos. Así, los instrumentos duros y blandos se refuerzan para cumplir los objetivos de la política, pues muchas veces es muy difícil generar un cambio en el comportamiento de los individuos solo con los blandos, y se requiere un refuerzo por medio del uso de los instrumentos duros.

Respecto de las fallas de política pública, estas son definidas en la presente investigación como aquellas situaciones en las que los impactos esperados de la política se alejan parcial o totalmente de los objetivos que se plantearon en un comienzo, por errores atribuibles ya sea al inadecuado entendimiento de las causas que originan las problemáticas que esperan solucionar, a los instrumentos utilizados en el diseño de las soluciones, o la implementación de los mismos.

Según May (1992, p. 341), en aras de mantener la estabilidad organizacional o el poder, las organizaciones gubernamentales y

los funcionarios públicos pueden limitar los esfuerzos de evaluación, lo que dificulta saber por qué las políticas fallan. Lo anterior, porque las políticas que fallan amenazan la posición de los gobernantes y partidos que las impulsaron (McConnell, 2010, p. 357), por lo que es difícil reconocer errores. Leicester (2007) señala que solo los desastres pueden abrir los ojos de las organizaciones a las debilidades que otros ven con claridad y que, en general, dentro del Gobierno se niegan en aras de mantenerse en una zona de confort o por una falta de espacios para la reflexión.

Existen numerosos casos de políticas públicas que han fallado en alcanzar todos o una buena parte de sus objetivos, lo que se conoce según la denominación de autores como May (1992) como *policy failure* o fallas de política. McConnell (2010, p. 354) define falla de política como aquella situación donde “la política no cumple con los objetivos que se propuso y los actores que la impulsaron le han retirado su apoyo”. McConnell (p. 349) advierte que las fallas de política pueden empeorar cuando se convierten en emergencias o crisis y estas pueden derivar en desastres y catástrofes. Una política que tiene grandes fallas podría significar su fin (p. 355). Estudios como el de Rubio (2016) profundizan sobre los factores que llevan al fin de las políticas públicas y las estrategias que deben seguirse desde el Gobierno para una terminación exitosa de las mismas.

Un nivel más grave de fallas lo representan los “desastres de política”, que se entienden como “políticas que han fallado contra cada uno de los posibles criterios de evaluación, causando un trastorno que era previsto y evitable, desencadenando una estela de consecuencias

complejas y no intencionadas” (Gray, 1998, p. 8, citado por McConnell, 2015, p. 225). Otro tipo de fallas de política son las “torpezas de política”, las cuales se definen como

... un episodio, en el cual el Gobierno adopta un curso de acción específico con la intención de alcanzar uno o más objetivos y como resultado de sus propios errores, falla en alcanzar esos objetivos o bien los alcanza a un costo desproporcionado y causando al mismo tiempo daños colaterales no intencionados ni deseados (King y Crewe, 2013, p. 4, citado por McConnell, 2015, p. 225).

Para autores como Howlett (2012, p. 543), las fallas en las políticas pueden ser atribuibles a tres grupos de errores: 1) predecibles y evitables; 2) no predecibles e inevitables; 3) comportamientos intencionales o autodestructivos, tales como corrupción, actividades criminales y conspiraciones políticas o ideológicas. Algunas de esas fallas son más extendidas, visibles, intensas y duraderas que otras, lo que ocasiona que se les preste más atención. La tabla 2 resume las seis dimensiones de las fallas en las políticas públicas.

Howlett (2012, p. 546) señala que las fallas pueden ser vistas como parte de un programa en particular o de procesos más amplios. Estos últimos tipos de fallas se agrupan en cuatro: 1) fallas en la formulación de la agenda de la política, donde el gobierno toma demasiados temas para ser atendidos al mismo tiempo; 2) fallas en el diseño o la formulación de la política, al no comprender la naturaleza del problema, sus causas o soluciones; 3) fallas

en la implementación de la política¹; 4) fallas en la evaluación de la política, al no ser capaces de retroalimentarla con los resultados de la misma evaluación.

TABLA 2. DIMENSIONES DE LAS FALLAS DE POLÍTICA PÚBLICA

Atributo	Rango
Extensión	Pequeña, de un evento aislado a grande o en todo el régimen
Evitabilidad	De baja a alta
Visibilidad	De baja a alta
Intencionalidad	De baja a alta
Duración	De corta a larga
Intensidad	De baja a alta

Fuente: Howlett (2012, p. 544).

En este artículo, el aprendizaje de políticas públicas se define como un proceso consciente e incremental que permite mejorar el entendimiento y las causas de los problemas públicos, así como comprender el alcance, la efectividad y la eficiencia de los instrumentos disponibles y potenciales para su resolución.

Autores como May (1992) y Trein (2015) señalan que a partir de las fallas de política puede haber incentivos para que se construya el *policy learning*, es decir, un aprendizaje sobre las mismas políticas que las llevaron a alejarse de sus objetivos, o a fallar, lo que involucra tanto un aprendizaje instrumental –lecciones acerca de la viabilidad de los instrumentos de política y su implementación–, así como el aprendizaje social acerca de cómo se construyen los problemas, los alcances y objetivos de

¹ Para un análisis de este tipo de fallas en el tema de transparencia ver Rubio y Peña (2015).

las políticas, sin haber un orden establecido para el tipo de aprendizaje que se da primero o después.

Para Hall (1993), el aprendizaje social se refiere a un intento deliberado para ajustar las metas o técnicas de las políticas en respuesta a la experiencia pasada o nueva información. El aprendizaje social, señala Hall (p. 280), involucra actividades de orden superior, que requieren cambios en los paradigmas o marcos interpretativos bajo los que opera la política pública y en los que, si bien participan expertos en cierta medida, la adopción de nuevos paradigmas es un proceso más sociológico y político que científico que, como menciona Bardach (1976), está influenciado por la matriz ideológica de los gobernantes en turno a cargo de la política.

De forma similar, Skogstad (2007, p. 3) señala que mientras el aprendizaje instrumental se da dentro de un mismo marco de referencia interpretativo, existe otro tipo de aprendizaje de políticas que produce cambios paradigmáticos en los marcos de interpretación, tales como el paso de una política monetarista a una keynesiana, o el paso de la propiedad de empresas públicas a la privatización, de un enfoque en agricultura a uno industrial, etc., lo cual se acerca al aprendizaje social de May (1992) y de Hall (1993).

Para Hall (1993, pp. 278-279), el diseño de las políticas públicas es un proceso conformado que envuelve tres órdenes: 1) los objetivos de la política en un orden superior; 2) los instrumentos de política para cumplir con los objetivos en un orden intermedio; 3) los niveles o ajustes de esos instrumentos en un primer orden. En el caso de los cambios de

primer orden, se refieren a modificar solo la intensidad de los instrumentos. En los cambios de segundo orden u orden intermedio se hace un cambio estratégico de instrumentos, pero manteniendo en esencia la política. Los de tercer orden involucran un cambio radical de los términos en que se lleva a cabo la política, es decir, de los paradigmas de política imperantes.

El aprendizaje instrumental sobre las políticas se refiere al conocimiento y la experiencia de cómo funciona cada uno de estos instrumentos y qué tan eficaces han sido en contextos particulares. En la tabla 3 se resume en qué consisten el aprendizaje instrumental y el social descritos, así como sus principales supuestos.

Autores como Chapman (2004) (citado por Leicester, 2007, p. 178), señalan que el aprendizaje de políticas debe ser sistemático y continuo, es decir, darse a partir de la experiencia y la reflexión en la acción misma, y no solo a partir de obtener conocimientos o capacidades sobre un tema. Leicester (2007, p. 180) señala que “el aprendizaje de políticas es cíclico e iterativo y debe ser interpretado y usado para ajustar las acciones siguientes en un rápido ciclo de aprendizaje”.

La forma en que las políticas se difunden y adoptan a través del tiempo y el espacio se conoce como *policy diffusion* o difusión de políticas. Autores como Trein (2015, p. 9) distinguen cuatro formas de difusión: coerción, competencia, aprendizaje e imitación. Algunas políticas –por ejemplo, las políticas económicas emanadas del Consenso de Washington– pueden considerarse que son adoptadas de forma forzosa. Por otro lado, las políticas armamentistas o los programas

TABLA 3. APRENDIZAJE EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

	Aprendizaje en las políticas públicas	
	Instrumental	Social
Implica	Viabilidad de las intervenciones de política pública o diseños de implementación.	Construcción social de una política pública o problema.
Enfoque	En instrumentos de política pública o diseños de implementación.	En problemas de política pública, enfoques u objetivos de las políticas públicas.
Puede conducir a	Entender las fuentes de las fallas de política pública y mejorar el desempeño de las políticas públicas para alcanzar sus metas.	Cambiar o redefinir los objetivos de la política, cambios, consensos o producir disensos.
Requisitos	Entendimiento mejorado de los instrumentos de política pública basados en la experiencia o evaluaciones formales.	Entendimiento mejorado de la alteración de creencias causales dominantes acerca de un problema de política o solución dentro de un dominio relevante de política.
Indicadores a primera vista	El rediseño de la política pública implica cambios en los instrumentos para llevarlas a cabo.	Redefinición de la política que implica cambios en el enfoque o los objetivos de la política pública.
No confundirse con	Aprendizaje por superstición, que involucra la supuesta superioridad de un instrumento o un comportamiento de imitación.	Redefinición de la política pública no relacionada a cambios en las creencias causales dominantes.

Fuente: Peter May (1992).

espaciales se implementan y adoptan en una forma de competencia. May (1992) señala que el aprendizaje instrumental no debe confundirse con la imitación o simple transferencia de políticas (*policy transfer*), la cual es definida por Dolowitz y Marsh (2000) (citados por Skogstad, 2007, p. 2) como un proceso en el cual el conocimiento de ciertas políticas, arreglos administrativos, instituciones e ideas en un sistema político son utilizados para el desarrollo de políticas, arreglos administrativos, instituciones e ideas en otro sistema político. De acuerdo con Dolowitz y Marsh (1996), así como Rose (1991) (citados por Trein, 2015, p. 11), existen varios elementos que impactan la dinámica de transferencia, entre los que se encuentran restricciones institucionales,

diferencias ideológicas, así como cuestiones tecnológicas, burocráticas y políticas.

En su clásico estudio sobre el aprendizaje de políticas, May (1992) analiza varios casos de fallas de política a partir de estudios publicados sobre cada uno, para ver qué tipo de aprendizaje se generó. El autor obtuvo muchas evidencias sobre aprendizaje, tanto instrumental como social. Sin embargo, apunta que una de las limitantes metodológicas de su propio estudio es basarse en fuentes secundarias. Agrega que si se quieren saber a profundidad las razones que llevaron al Gobierno a un cambio y aprendizaje de políticas debe hacerse una investigación directa de cada caso, pues el aprendizaje no puede ser directamente observado más que dialogando con las personas que tomaron las

decisiones de política, a menos que dichos procesos de toma de decisiones en estudios y evaluaciones internas se hayan documentado, para no limitarnos con interpretar tal aprendizaje solo a partir del cambio instrumental o social observado. De forma similar, Skogstad (2007, p. 4) señala que el aprendizaje no puede ser directamente observado y deberá ser inferido por el investigador o asumido a partir del testimonio directo de los funcionarios involucrados en el proceso de aprendizaje.

Para comprender cómo funciona el aprendizaje en las políticas públicas, en la tabla 4 se propone un modelo para analizar experiencias reales de aprendizaje, como el caso que se presentará en la siguiente sección.

En esta propuesta de modelo de análisis, el aprendizaje instrumental puede ser de tres tipos: actividades académicas formales; experiencias externas; experiencias y conocimientos internos.

Sobre el primer tipo de aprendizaje instrumental Howlett (2012, p. 540) señala que las revisiones de literatura científica, estudios académicos y evaluaciones independientes son poco usuales entre los funcionarios públicos y, cuando lo hacen, es más para defender argumentos previos que para encontrar nuevos. Sin embargo, es común que los funcionarios asistan a foros y congresos en busca de conocimientos sobre nuevas prácticas. Asimismo, los gobiernos pueden buscar tener vínculos con

TABLA 4. MODELO DE ANÁLISIS DE LOS RECURSOS PARA EL APRENDIZAJE EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Aprendizaje en las políticas públicas			
Instrumental		Social	
Aprendizaje a partir de actividades académicas formales	Revisión de literatura científica, estudios académicos y evaluaciones independientes.	Aprendizaje a partir de experiencias y evidencias acumuladas	Meta: evaluaciones
	Asistencia a foros y congresos académicos y gubernamentales.		Presión social por un cambio de objetivos.
	Vínculos con académicos, investigadores y universidades expertas en el tema. Estudios: diplomados, posgrados, etc.		
Aprendizaje a partir de experiencias externas	Revisión formal de experiencias en otros entornos geográficos o históricos.	Aprendizaje a partir de nuevas formas de gestión pública	Crowd sourcing: crowd wisdom & crowd creation
Aprendizaje a partir de experiencias y conocimientos internos	Evaluación interna experimental con grupos de control o pruebas piloto.		
	Administración del conocimiento.		
	Documentación de experiencias internas.		
	Espacios formales para la reflexión.		
	Reconocimiento de patrones o mejores prácticas.		
	Poner en práctica teorías		

Fuente: elaboración propia. Algunos recursos de aprendizaje provienen de Leicester (2007) y May (1992).

académicos, investigadores y universidades para tener una mayor comprensión de los problemas que enfrentan y la forma de solucionarlos.

El segundo tipo de aprendizaje instrumental propuesto es el obtenido a partir de experiencias externas, tales como la revisión formal de instrumentos en experiencias de otros entornos geográficos o históricos, a fin de aprender de los mismos. Para que sea un verdadero aprendizaje, señala May (1992), debe existir un conocimiento profundo de cómo han funcionado esos instrumentos y no solo seguirlos ciegamente. Además, deben tomarse en cuenta las diferencias institucionales y de contexto entre cada uno de los casos, que pueden condicionar el desempeño de las políticas. Lo anterior es importante porque, de acuerdo con Walker (1969), existe una propensión de parte de los gobiernos locales a adoptar políticas innovadoras de forma rápida, ya sean nacionales o extranjeras, en un afán por ser recordados como los pioneros, lo que genera presiones para imitar y no necesariamente para aprender.

El tercer tipo de aprendizaje instrumental es el que se da a partir de experiencias y conocimientos internos. Para que este tipo de aprendizaje pueda darse de una forma más estructurada, es necesario que en la administración pública, así como en las universidades y organizaciones de la sociedad civil, exista una administración del conocimiento general. Por administración del conocimiento se entienden aquellos “procesos de planeación, organización, monitoreo y despliegue sistemático de personas, procesos, tecnologías y ambiente para facilitar la creación, retención, transferencia, identificación, adquisición, utilización y

medición del conocimiento de las personas dentro de las estructuras sociales” (Lehane, 2004, citado por Rivera, Rivera y Valerio, 2013). Asimismo, la profesionalización, especialización, capacitación formal y la baja rotación laboral en la función pública favorecen el aprendizaje instrumental de este tipo.

Para Leicester (2007, p. 181-182), esta forma de aprendizaje puede darse mediante “proyectos de aprendizaje activos”, en los cuales se ponen en práctica conocimientos de proyectos anteriores en nuevos proyectos, mediante “viajes de aprendizaje”, en los cuales se pasa del aprendizaje abstracto o teórico al tangible o práctico, o mediante “reconocimiento de patrones”, lo cual se refiere a buscar mejores prácticas de éxito dentro de las experiencias de la organización que puedan escalar. También pueden llevarse a cabo evaluaciones experimentales con grupos de control o pruebas piloto, documentación de experiencias internas y espacios formales para la reflexión instrumental.

Con respecto al aprendizaje social de políticas, este no se produce en solitario. Para Hall (1993, pp. 276-277), el aprendizaje se da en un proceso que involucra tanto al Gobierno como a grupos de interés, expertos en el tema y partidos políticos que transmiten demandas societales. En ese sentido, los esquemas de Gobierno abierto permiten aprovechar el conocimiento o la sabiduría colectivas (*crowd wisdom*) en todas las etapas del ciclo de la política pública, lo que minimiza potenciales fallas de política. Los esquemas de cocreación masiva (*crowd creation*) en la etapa de diseño de la política pública, donde participan activamente los ciudadanos, permiten un mejor

diseño de instrumentos de política y definir los objetivos de este desde diversas perspectivas, lo que se potencia con su implementación colectiva (*crowd implementation*). McConnell señala que “el diseño de políticas públicas sin suficientes controles y balances es propenso a producir políticas defectuosas porque sus metas o instrumentos no han sido refinados para producir políticas que funcionen a través de una negociación incremental, compromiso deliberativo, participación y pluralidad” (2010, pp. 357-358).

Por otro lado se encuentra otro tipo de aprendizaje, el político o *political learning* que, según May (1992, p. 339), implica el aprendizaje de los impulsores de las políticas acerca de las estrategias para empujar ideas de política pública o lograr que se ponga atención a los problemas de política, incluido el subir el tema a la agenda pública utilizando los medios de comunicación y cabildeando ante los congresos y gobiernos sobre la necesidad de atender el problema y utilizar evidencia científica y empírica para argumentar ante los opositores sobre las virtudes de los instrumentos de política empleados, así como conseguir apoyo del público. Para Wildavsky (1979) y Pierson (1994) (citados por Trein, 2015, p. 14), el aprendizaje político incluye tomar la decisión de hacer “retiradas estratégicas” cuando el costo político o electoral de impulsar una política pública es muy alto o su aprobación es poco probable, introduciendo en ocasiones políticas públicas menos radicales o mejor negociadas con todos los actores. Este tipo de aprendizaje no será motivo de estudio en la presente investigación, pero se menciona dado que es relevante

no olvidarlo, pues de nada sirve aprender de políticas que no se llevan a la práctica.

Una vez analizado el marco teórico sobre fallas, instrumentos y aprendizaje de políticas, y propuesto el modelo de análisis, en la siguiente sección se analizará cómo se han desarrollado estos fenómenos en el ICAI.

ANÁLISIS Y RESULTADOS: EL CASO DEL INSTITUTO COAHUILENSE DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

En el estado de Coahuila, la autoridad constitucional desde el 2004 en las materias de acceso a la información, protección de datos personales y transparencia es el Instituto Coahuilense de Acceso a la Información Pública (ICAI), mismo que diseña e implementa la política en dichos temas y supervisa su cumplimiento por parte de los entes públicos que por ley deben transparentar sus acciones, denominados sujetos obligados.

El ICAI se divide en órganos directivos, tales como el Consejo General, la Presidencia del Consejo y las Comisiones, así como órganos técnicos como la Dirección General y la Secretaría Técnica, y un órgano de vigilancia que recae en la Comisión de Vigilancia, Evaluación y Disciplina. La autoridad máxima es el Consejo General, integrado por cinco personas denominadas consejeros, designadas por un término de siete años por al menos dos terceras partes del Congreso del estado de Coahuila, posterior a un proceso que incluye la emisión de convocatoria pública, la rendición de un examen escrito y oral aplicado por

la Universidad Autónoma de Coahuila y la comparecencia ante una Comisión Especial del propio Congreso del estado.

De acuerdo con la normatividad vigente, cada organismo público en el estado o sujeto obligado debe constituir un cuerpo colegiado, llamado Unidad de Enlace, o designar a un servidor público como responsables de mantener un sistema de transparencia: ahí se reciben las peticiones, se gestionan las respuestas al interior de la dependencia, se atiende y orienta al ciudadano, y se alimenta la información de oficio disponible en internet.

Al interior del ICAI, la Dirección de Vinculación y Vigilancia, subordinada a la Dirección General, es la instancia encargada de la capacitación y asesoría de las unidades de enlace existentes en el estado. Su trabajo debe apegarse a lo establecido en el plan anual de capacitación aprobado por el Consejo General durante el último trimestre del año inmediato anterior. La contraparte con la que trabaja la Dirección de Vinculación y Vigilancia, la unidad de enlace, puede ser un cuerpo colegiado o la designación unipersonal de un servidor público dentro de las dependencias obligadas por la normatividad de transparencia.

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

A continuación se presentan las fallas de la política pública de transparencia que se han presentado en el estado de Coahuila, para posteriormente analizar cómo se ha dado el aprendizaje instrumental en el ICAI para atender dichas fallas, así como el aprendizaje social alrededor del tema de transparencia. Por último, se presentan los mecanismos y las herramientas de aprendizaje de políticas públicas que más se utilizan en el ICAI.

Fallas de la política pública de transparencia en Coahuila

A pesar de que Coahuila contaba ya con una ley de transparencia bien calificada por instituciones académicas como el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y un organismo garante de la transparencia en franco desarrollo, hubo casos emblemáticos que han cuestionado la capacidad del sistema de transparencia estatal, el más famoso es el de la deuda pública, en el que sucedió lo siguiente:

1) A lo largo de cinco años se negó su existencia (de la deuda); 2) no hubo, producto de alguno de los mecanismos de acceso a la información, indicio alguno que pudiese advertir qué estaba por suceder; 3) una parte (de la deuda) se tramitó presentando documentos apócrifos y, de la deuda en general, no es claro el destino del monto total; 4) la Ley de Deuda se reformó en repetidas ocasiones para aplicarla de manera retroactiva buscando la convalidación de actos ya consumados; y 5) el Congreso del estado aprobó lo necesario para el refinanciamiento de la deuda sin tener a la vista documentación que soportara el origen y el destino de los recursos. En todo esto, el denominador común fue la falta de transparencia (Peña, 2013, p. 419).

Lo anterior es lo que Gray (1998, p. 8) (citado por McConnell, 2015, p. 225) entiende como un “desastre de política”, ya que a los ojos de todos los actores la política falló, lo que creó grandes trastornos y una ola de consecuencias complejas. De acuerdo con la clasificación de Howlett (2012, p. 543), este tipo de falla encaja en los comportamientos intencionales o autodestructivos, tales como corrupción, actividades criminales y conspiraciones políticas o ideológicas. Además, de acuerdo con la clasificación de Howlett (2012, p. 544), este tipo de falla tuvo un nivel alto de extensión, visibilidad, intencionalidad, duración e intensidad.

Leicester (2007) señala que solo los desastres de política pueden abrir los ojos de las organizaciones a las debilidades que otras personas ven claramente desde afuera. El tema de la deuda en Coahuila marcó un punto de inflexión en la historia de la transparencia en el estado e hizo necesarios mecanismos de aprendizaje acelerados, pues, como señalan May (1992) y Trein (2015), las fallas generan incentivos para que se dé el aprendizaje de políticas. Lo anterior no significa, ni que la responsabilidad de esta falla recayera en el ICAI ni que no habría aprendizaje si no se daba el tema de la deuda, pues organizaciones como la analizada van generando aprendizaje de forma institucional, pero es un hecho que impulsó una necesidad explícita de aprender y mejorar como órgano garante para legitimarse y desmarcarse de la percepción de opacidad en Coahuila tras este tema.

Herrera (2007) y Peña (2013) señalan varias fallas específicas en el diseño e implementación de la política pública de transparencia

en Coahuila, entre ellas, el método de selección y el número de consejeros del ICAI, así como las reglas para seleccionar al presidente del organismo y la duración del mandato, que generaron muchas fricciones al interior del órgano garante al inicio de su creación y la distracción de sus temas principales.

Por su parte, Herrera (2007, p. 333) señala que la Ley de Transparencia aprobada en Coahuila en el 2004 limitaba el acceso a la transparencia al pedir la firma autógrafa en las solicitudes de información, lo que restringía el uso de medios electrónicos y se tenía un sistema de impugnación ineficiente, así como una falta de sanciones a los funcionarios que incumplían con el derecho a la información. Herrera (2007, p. 334) agrega que existía en ese entonces una cultura de la opacidad y discrecionalidad en el uso patrimonial de los recursos y la información pública, así como una falta de voluntad para el cambio.

Otro tema muy relacionado con la transparencia es el de los archivos, los cuales son necesarios para poder garantizar el derecho a la información. Rodríguez (2008) señala que la Ley de Transparencia del 2004 dio al ICAI facultades sobre el tema de los archivos históricos del estado, que estaban en condiciones de franco abandono y pasarían de la Secretaría General de Gobierno del estado al ICAI, que a su vez pasaría parte de los archivos a la Contraloría. Por dicho motivo, en el 2005 comenzó un movimiento denominado “Por la defensa del patrimonio documental de Coahuila”, integrado en su mayoría por historiadores y escritores locales, pero avalado también por intelectuales nacionales y extranjeros para evitar este cambio y, sobre todo, la dispersión de los

archivos; ese mismo año se logró que se devolviera el archivo histórico a la competencia de la Secretaría General de Gobierno, y quedó pendiente un proyecto futuro para preservarlos de la mejor manera (Rodríguez, 2008).

Por su parte, trabajos como el de Rubio y Peña (2015) señalan otras fallas en la microimplementación de la política, es decir, en el tramo final de la misma o la última vuelta de tuerca. Para ello, se investigaron los principales retos que los titulares de las unidades de enlace de varios sujetos obligados de Coahuila enfrentaban para poder llevar a cabo sus labores. Dichas fallas o retos tuvieron que ver con la falta de interés en el tema por parte de los funcionarios públicos; resistencia o tardanza para entregar la información; entrega de información incompleta imprecisa o en formatos difíciles de manipular; deficiencia del sistema utilizado y falta de criterios claros para subir información al portal de transparencia; falta de recursos humanos, económicos y materiales; falta de capacitación; dispersión de actividades y funciones por parte de las y los titulares de las unidades, entre otros. La mayoría de estas fallas o retos se enmarcan en el tipo “predecibles y evitables” según la categoría de Howlett (2012, p. 543).

De esta manera, tomando otra de las clasificaciones propuestas por Howlett (2012, p. 546), estas fallas tuvieron que ver tanto con el diseño o la formulación de la política, como con su implementación. Una vez descritas estas fallas, a continuación analizaremos cuál ha sido el aprendizaje que se ha dado en el ICAI, tanto del tipo instrumental como social. Lo anterior, a partir del trabajo de campo cualitativo realizado con funcionarios de la dependencia.

APRENDIZAJE INSTRUMENTAL EN EL ICAI

En esta investigación se encontró que se ha dado un aprendizaje instrumental en varios sentidos, que ha permitido al ICAI cumplir de mejor manera con su papel dentro de la política de transparencia. En la tabla 5 se presentan los instrumentos que han sido modificados resultado de este aprendizaje, tomando como modelo de análisis la tipología de instrumentos de política pública descrita en la tabla 1.

Un nuevo instrumento que puede considerarse del tipo normativo o legal, así como también económico e introducido en la política pública de transparencia en Coahuila en el año 2012, corresponde a las medidas de apremio, que son: “Apercibimientos públicos, amonestaciones, inclusive multas y ya en casos más graves se puede llevar, dependiendo la hipótesis o el supuesto, a la solicitud de remoción del cargo o inhabilitación del funcionario” (Jesús Homero Flores Mier, comisionado presidente del ICAI. Comunicación personal, 4 de mayo del 2017).

Lo anterior fue necesario porque muchas veces los funcionarios públicos eran renuentes a entregar la información, o bien a hacerlo en tiempo y forma (Rubio y Peña 2015). En ese sentido, Herrera (2007) señalaba que la falta de sanciones a funcionarios que incumplían con obligaciones de transparencia, la opacidad y el poco apoyo de los funcionarios con la transparencia eran fallas importantes de la política.

Durante el año 2016 se registraron 173 quejas y se iniciaron un total de 32 medidas de apremio o procedimientos de responsabilidad administrativa, de los cuales 24 se dieron por incumplir con la resolución emitida dentro de un recurso de revisión, lo que resultó en tres

TABLA 5. INTRODUCCIÓN Y CAMBIOS EN INSTRUMENTOS DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE TRANSPARENCIA EN EL ICAI

Tipo	Características
Normativos, legales o regulatorios.	<ul style="list-style-type: none"> Introducción de medidas de apremio: apercibimientos públicos, amonestaciones, remoción del cargo o inhabilitación del funcionario.
Organizacionales y administrativos	<ul style="list-style-type: none"> Ampliar miembros del Pleno del Consejo del ICAI. Renovar de forma escalonada a miembros del Pleno del Consejo del ICAI. Fortalecer a unidades de enlace de transparencia con mayor jerarquía. Fortalecer a unidades de enlace de transparencia con dedicación exclusiva. Creación de direcciones documentales y de archivo.
Económicos	<ul style="list-style-type: none"> Introducción de medidas de apremio: multas.
Técnico-científicos	<ul style="list-style-type: none"> Implementación en el estado de la Plataforma Nacional de Transparencia. Transmitir las sesiones del Pleno del Consejo en vivo por internet.
Educacionales	<ul style="list-style-type: none"> Formación del Consejo Promotor por la Transparencia. Creación de un área de capacitación a estudiantes.
Comunicacionales o informativos	<ul style="list-style-type: none"> Concurso “una semilla por la transparencia”. Certamen de cuento breve para niños y jóvenes. Concurso de videoclips. Teatro guiñol. Uso de redes sociales como Twitter, Facebook y un canal de YouTube.

Fuente: elaboración propia con base en trabajo de campo.

multas a funcionarios o en el sobreseimiento por cumplimiento, y ocho por incumplir con la publicación de información de oficio, que en la mayoría de los casos terminaron en apercibimientos públicos (ICAI, 2017). “Cuando llega el apercibimiento público inmediatamente la unidad administrativa se vuelca para querer cumplir”, señaló Javier Díez de Urdanivia del Valle, secretario técnico del ICAI (Grupo de enfoque, 4 de mayo del 2017).

La unidad de transparencia entiende las obligaciones, vive las obligaciones diariamente pero son las unidades administrativas las que todavía están un poco renuentes a entregar información, entonces por ahí estas herramientas (los apercibimientos), que puede utilizar la unidad de transparencia para presionar un poco a las unidades administrativas para que hagan su trabajo en tiempo y forma (Héctor Alejandro Hernández Gutiérrez, director

de Cumplimiento y Responsabilidad del ICAI. Grupo de enfoque, 4 de mayo del 2017).

Una modificación a un instrumento organizacional-administrativo fue ampliar el número de los miembros del Pleno del Consejo del ICAI y renovarlos de forma escalonada en periodos de siete años, lo que permitió tomar decisiones a través de una mayor discusión y disminuyó la facilidad para hacer alianzas entre consejeros dado que, como mencionan Peña (2013) y Herrera (2007), esto ocasionó problemas en los inicios del ICAI, pues bastaba que dos consejeros se pusieran de acuerdo para ser mayoría. “El pleno del Consejo antes estaba integrado por tres personas y ahora son 5 y las decisiones se toman por mayoría. Además, se renuevan de forma escalonada, para aprovechar su experiencia, le da certeza y continuidad a los

trabajos que se han venido realizando” (Jesús Homero Flores Mier, comisionado presidente del ICAI. Comunicación personal, 4 de mayo del 2017).

Otra modificación a instrumentos organizacionales-administrativos fue fortalecer a las unidades de enlace de transparencia, pues, como señalan Rubio y Peña (2015), estas sufrían de dispersión de funciones y sobrecarga de trabajo ajena a temas de transparencia, así como falta de nivel jerárquico.

Se reforzó la estructura no solamente en el poder Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial, sino en los municipios para que existiera una unidad de transparencia que se encargara únicamente de esta tarea y después se fue armando una estructura donde tuvieran que depender del titular de la dependencia, esto también ayudó para levantar jerárquicamente las unidades de atención, es algo muy importante que dentro de los sujetos obligados pues considero que ha dado muy buenos resultados (Jesús Homero Flores Mier, comisionado presidente del ICAI. Comunicación personal, 4 de mayo del 2017).

Otro instrumento organizacional-administrativo introducido a la política de transparencia en Coahuila fue el referente a los archivos.

Se hizo hincapié en la creación de direcciones documentales, que hubiera una área encargada de los archivos en los municipios del estado, en las dependencias y que estuvieran certificadas y capacitadas las personas encargadas de esto porque obviamente el insumo del acceso a la información y la transparencia, son los documentos, si no hay documentos bien organizados, pues no puede haber un acceso real, rápido y expedito a la

información, es un área de oportunidad muy grande el tema de los archivos, son toda la memoria histórica de la dependencia, toda la toma de decisiones, todos los contratos, convenios, licitaciones, todo está resguardado ahí y debe haber un orden (Jesús Homero Flores Mier, comisionado presidente del ICAI. Comunicación personal, 4 de mayo del 2017).

Lo anterior es importante, pues como mencionan autoras como Rodríguez (2008), ha existido un gran problema con el tema de los archivos.

Un nuevo e importante instrumento tecnológico es la implementación a partir del 2017 de:

La Plataforma Nacional de Transparencia, donde cargan información y se interconectan más de 8 mil sujetos obligados. Esta nueva plataforma evitará que se tengan que hacer peticiones de información por separado en cada uno de los estados, sino que habrá un solo sistema para solicitar información y además se podrán hacer comparativos con la información cargada para todos los estados (Jesús Homero Flores Mier, comisionado presidente del ICAI. Comunicación personal, 4 de mayo del 2017).

Otro instrumento tecnológico ha sido el transmitir las sesiones del consejo en vivo por internet: “Son decisiones públicas, que se transmiten en vivo y en caso de que salgamos a un municipio fuera de la capital donde no podamos transmitir en vivo, se graban las sesiones y al día siguiente se suben a internet en el canal de Youtube del ICAI” (Jesús Homero Flores Mier, comisionado presidente del ICAI. Comunicación personal, 4 de mayo del 2017).

Respecto de los nuevos instrumentos educacionales, se destaca la formación del Consejo Promotor por la Transparencia.

Es un Consejo impulsado por el Ejecutivo, integrado por todas las universidades públicas y privadas del Estado, donde hemos certificado a más de 200 maestros en materia de acceso a la información, transparencia y datos personales, egresando y preparando nuevas generaciones de estudiantes para que conozcan este derecho fundamental que tienen, como pueden ir aprovechándose de la transparencia y el acceso a la información para resolver problemas cotidianos que antes no podían hacer (Jesús Homero Flores Mier, comisionado presidente del ICAI. Comunicación personal, 4 de mayo del 2017).

Además, Flores Mier señaló que cuentan con un área de capacitación a estudiantes con un curso de tres semanas que termina en el concurso “Una semilla por la transparencia”, en el que se presentan estudios que utilizaron solicitudes de información. También cuenta con un certamen de cuento breve para niños y jóvenes, un concurso de videoclips y un teatro guiñol.

Y, por último, en lo referente a instrumentos comunicacionales, el ICAI tiene cuentas de Twitter, Facebook y un canal de YouTube para impulsar la transparencia y difundir sus acciones.

Así, podemos ver que hubo un aprendizaje instrumental que derivó en un ajuste de instrumentos existentes y en la introducción de nuevos, tanto duros como blandos.

APRENDIZAJE SOCIAL SOBRE EL TEMA DE LA TRANSPARENCIA

Un aprendizaje social detectado no solo en Coahuila, sino a nivel nacional, es la evolución del tema de la transparencia hacia el Gobierno abierto. Podemos definir el Gobierno abierto, para efectos de este trabajo de investigación, como un modelo de coestión pública transparente y relacional, en un ambiente de gobernanza basado en una dinámica colaboración entre la sociedad civil, la iniciativa privada y el Gobierno, así como en una vibrante participación ciudadana, donde los problemas públicos son definidos y priorizados entre dichos actores, para posteriormente codiseñar e implementar soluciones a partir de datos abiertos generados por todos, que puedan ser reutilizados para brindar soluciones conjuntas a problemas sociales haciendo uso intensivo de tecnologías basadas en internet que potencien sus tres componentes, a saber: la transparencia, la colaboración y la participación.

Entre los años 2014 y 2015 se dio paso a una segunda etapa en la implementación de la política pública de Gobierno abierto en México, que tuvo que ver con la adopción de este modelo a nivel subnacional, en una acción impulsada por el Instituto Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos (INAI) y que se realizó en conjunto con los órganos garantes de la transparencia a nivel estatal.

Nosotros fuimos de los estados pioneros en la integración de un plan de acción de Gobierno abierto. Como señala

el maestro Víctor Peña, la transparencia no sació a los ciudadanos, ya no se conforman con ver la información, sino que los ciudadanos necesitan participar en la toma de decisiones, participar, que se les escuche e incidir (Jesús Homero Flores Mier, comisionado presidente del ICAI. Comunicación personal, 4 de mayo del 2017).

Hemos sido muy activos en materia de gobierno abierto, en donde hemos tenido que motivar mucho a la sociedad para que estén en las tareas que el ICAI quiere desarrollar toda la sociedad en su conjunto (Miguel Ángel Medina Torres, director general del ICAI. Grupo de enfoque, 4 de mayo del 2017).

El plan de acción local del estado de Coahuila, que inició en el 2016, contempla los siguientes compromisos: 1) realizar un informe público de la deuda pública, con descarga en formatos abiertos; 2) seguimiento al fondo de pensiones de los trabajadores al servicio de la educación del estado; 3) informe público detallado sobre los recursos asignados, ejercidos y por ejercer destinados a seguridad (Programa de Fortalecimiento para la Seguridad - FORTASEG, antes llamado Subsidio para la Seguridad Pública de los Municipios - SUBSEMUN); 4) el derecho humano al agua y saneamiento en la situación actual y perspectivas de organismos operadores de agua potable, drenaje y saneamiento de los municipios del estado de Coahuila; 5) información analítica del agua residual, drenaje y saneamiento que desembocan al río Sabinas en la región carbonífera de Coahuila; 6) detener la depredación del río San Rodrigo (Coahuila 2016-2017).

Es muy positivo que la política de Gobierno abierto se diseñe e implemente también a un nivel subnacional. A futuro se tendrán que

hacer evaluaciones exhaustivas para conocer si los compromisos adquiridos fueron o no adecuados para tener un Gobierno abierto, si se siguieron renovando los planes anuales y si se cumplieron o no los objetivos de cada uno de los compromisos de acción local y ver qué impactos tuvieron en la ciudadanía.

De esta manera se pudo detectar a nivel estatal y federal un aprendizaje social como el descrito por autores como May (1992), Hall (1993) y Skogstad (2007). Una vez descritos ambos tipos de aprendizaje que se han generado en el ICAI sobre el tema de la transparencia, en la siguiente sección se analizan los mecanismos y las herramientas para el aprendizaje de políticas públicas con los que cuenta el ICAI, obtenidos a través del trabajo de campo con funcionarios de la dependencia.

MECANISMOS Y HERRAMIENTAS PARA EL APRENDIZAJE DE POLÍTICAS EN EL ICAI

Entre los mecanismos y las herramientas para el aprendizaje descritas en el modelo planteado en la tabla 6 y detectadas entre el personal del ICAI por medio del trabajo de campo, están las actividades académicas formales, y el aprendizaje a partir de experiencias externas e internas.

Entre las actividades académicas formales está la realización de estudios de posgrado en el tema de la transparencia y el Gobierno abierto por parte de su personal: “La Especialidad en Gobierno Abierto y Rendición de Cuentas que hicimos con la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad Autónoma de Coahuila (UAdeC) para preparar a los titulares de las unidades

TABLA 6. APRENDIZAJE EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE TRANSPARENCIA EN EL ICAI DE COAHUILA

Aprendizaje en las políticas públicas			
Instrumental		Social	
Aprendizaje a partir de actividades académicas formales	<ul style="list-style-type: none"> • Revisión de literatura científica gracias a los estudios de posgrado de los funcionarios del ICAI. • Seguimiento a resultados de la evaluación Métrica de la Transparencia del CIDE y del Censo Nacional de Transparencia. Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales Estatales del INEGI. • Realización de encuestas con la UANE. 	Aprendizaje a partir de experiencias y evidencias acumuladas	Presión social por un cambio de objetivos más allá de la transparencia: Gobierno abierto.
	<ul style="list-style-type: none"> • Asistencia a foros y congresos académicos y gubernamentales. 		
	<ul style="list-style-type: none"> • Vínculos con académicos de la UNAM, la Universidad Autónoma de Coahuila y el Instituto Nacional de Lenguas Indígenas. 	Aprendizaje a partir de nuevas formas de gestión pública	Esquemas de planeación colaborativa con la sociedad civil.
	<ul style="list-style-type: none"> • Cursos de capacitación internos. • Especialidad en Gobierno Abierto y Rendición de Cuentas por medio de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad Autónoma de Coahuila y programas de posgrado de la UANE. 		
Aprendizaje a partir de experiencias externas	<ul style="list-style-type: none"> • Revisión de estudios del CIDE. • Participación en Red Nacional por una Cultura de Transparencia (RENATA). 	Aprendizaje a partir de nuevas formas de gestión pública	Esquemas de planeación colaborativa con la sociedad civil.
Aprendizaje a partir de experiencias y conocimientos internos	<ul style="list-style-type: none"> • Pruebas piloto para implementar la plataforma nacional de transparencia. 		
	<ul style="list-style-type: none"> • Administración del conocimiento: Certificación de calidad ISO 9001 2008 y documentación de eventos y experiencias internas en video. 		
	<ul style="list-style-type: none"> • Mesas regionales de intercambio de experiencias con sujetos obligados. • Encuentro de Unidades de Transparencia de Coahuila. • Grupos de WhatsApp para compartir y resolver dudas. 		

Fuente: elaboración propia a partir del trabajo de campo.

de enlace en el trabajo diario que hacen, creo que ayudó a reforzar la estructura que se tenía (Jesús Homero Flores Mier, comisionado presidente del ICAI. Grupo de enfoque, 4 de mayo del 2017).

Monika Elizabeth Zertuche Sánchez, directora jurídica del ICAI, reafirmó que los funcionarios del ICAI y titulares de las unidades de enlace de transparencia han cursado

especialidades y maestrías para profesionalizar sus funciones (Grupo de enfoque, 4 de mayo del 2017). Se firmaron convenios con la Facultad de Jurisprudencia de la UAdeC para cursar una Especialidad en Gobierno Abierto y Rendición de Cuentas, y una Maestría en Estudios Avanzados en Derechos Humanos con énfasis en Derecho a la Información, Gobierno Abierto y Rendición de Cuentas.

Por su parte, en convenio con la Universidad Autónoma del Noreste (UANE) se les otorgan becas en diversos posgrados a los funcionarios del ICAI. Al momento, 30 funcionarios de 58 que tiene el ICAI (el 52%) han cursado algunos de los programas de posgrado en alguna de las dos universidades (varios funcionarios. Grupo de enfoque, 4 de mayo del 2017).

La Especialidad en Gobierno Abierto y Rendición de Cuentas de la Universidad Autónoma de Coahuila nos ha ayudado a todos los que la hemos cursado a tener más información de carácter formal de temas que puedan influir en cuestiones de la transparencia, revisando literatura científica de autores reconocidos en el tema (Monika Elizabeth Zertuche Sánchez, directora jurídica del ICAI. Grupo de enfoque, 4 de mayo del 2017).

Siguiendo con el aprendizaje a partir de actividades académicas formales, el ICAI da seguimiento al estudio realizado periódicamente por el Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE), denominado “Métrica de la transparencia”. Revisar los resultados de la Métrica del CIDE “siempre fue una exigencia de presidencia, yo estuve estos dos últimos años y tenemos un ejercicio de mejora continua para detectar los nichos de oportunidad que tenemos” (Miguel Ángel Medina Torres, director general del ICAI. Grupo de enfoque, 4 de mayo del 2017).

También se participa y da seguimiento al Censo Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales Estatales del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI): “Hemos estado trabajando en los cuestionarios que nos envía

el INEGI sobre el Censo Nacional de Transparencia y ahí vienen preguntas muy específicas que nosotros a través de indicadores podemos ir fortaleciendo para salir mejor” (José Eduardo Vega Luna, director de Planeación y Fortalecimiento Institucional del ICAI. Grupo de enfoque, 4 de mayo del 2017).

Otro tipo de aprendizaje a partir de actividades académicas formales es el vínculo con académicos, investigadores y universidades expertas en el tema.

Colaboramos con expertos académicos que nos apoyan en el seguimiento tanto de trabajos internos, como en la creación de criterios que es ahorita con lo que estamos trabajando, o bien también en las capacitaciones, pláticas o charlas que ha habido como una constante de traer académicos para profesionalizar a las unidades de transparencia y en ocasiones que sea a la ciudadanía en general, pero uno de los que más hemos trabajado es con precisamente académicos de la UNAM para poder ir construyendo y creando a partir de la profesionalización, capacitación en argumentación jurídica, la elaboración de criterios tanto de transparencia como para las resoluciones del Consejo General (Javier Díez de Urduvía, secretario técnico del ICAI. Grupo de enfoque, 4 de mayo del 2017).

Tuvimos una solicitud relacionada con lenguas indígenas e interactuamos inmediatamente con Instituto Nacional de Lenguas Indígenas y nos orientaron. Queremos formalizar un convenio con ellos con el propósito de atender este tema que es importante para nosotros por los grupos indígenas asentados en el estado (Miguel Ángel Medina Torres, director general del ICAI. Grupo de enfoque, 4 de mayo del 2017).

Otra colaboración con instituciones académicas se lleva a cabo con la UANE en temas de investigación.

Estamos realizando la segunda encuesta para determinar el grado de conocimiento de los jóvenes estudiantes que tienen respecto a la cultura de la transparencia y el acceso a la información. La primera encuesta se realizó en el año 2015 y de ella surgieron áreas de oportunidad, que se entregan tanto al ICAI como a las universidades con recomendaciones que pueden llevar a cabo. Esta encuesta la hace la UANE en coordinación con ICAI (Leticia Martínez Flores, directora de Capacitación y Cultura de la Transparencia del ICAI. Grupo de enfoque, 4 de mayo del 2017).

Así, vemos que el aprendizaje a través de actividades académicas formales en el ICAI es muy amplio, lo que reta lo señalado por Howlett (2012), quien señala que el aprendizaje instrumental a través de la literatura científica, los estudios académicos y las evaluaciones independientes es poco usual.

En lo referente al aprendizaje a partir de experiencias externas, Miguel Ángel Medina Torres señaló que siempre revisan las evaluaciones del CIDE y además asisten regularmente a varios eventos sobre transparencia, donde tienen oportunidad de interactuar con los comisionados o con otros servidores públicos de diferentes institutos y directores para intercambiar experiencias. Una de estas participaciones es la de la Red Nacional por una Cultura de Transparencia (RENATA), impulsada por el INAI, señaló Leticia Martínez Flores, Directora de Capacitación y Cultura de la Transparencia del ICAI (Grupo de enfoque, 4 de Mayo del 2017).

El aprendizaje en estos espacios de intercambio de experiencias permite conocer de primera mano lo que están haciendo otros estados y evitar así lo que May (1992) denomina imitación, que ocurre cuando se desean replicar prácticas externas sin conocerlas a fondo.

Sobre el aprendizaje a partir de las experiencias internas, Héctor Alejandro Hernández Gutiérrez señaló que tienen contacto diariamente con los 178 sujetos obligados del estado, a partir de la creación de un grupo de WhatsApp, por el que se comparten y resuelven dudas; sin embargo, de estos intercambios diarios no se genera una documentación que permita sistematizar lo que se discute en el grupo (Grupo de enfoque, 4 de mayo del 2017).

El mismo funcionario dijo que la subdirección de capacitación del ICAI lleva a cabo actividades de formación continua con los 178 sujetos obligados, tanto de forma grupal como individual (Grupo de enfoque, 4 de mayo del 2017).

Una vez al año realizamos mesas regionales con las unidades de transparencia donde es más personalizada la atención, se le dan temas generales sobre la ley de acceso a la información, la ley general, la ley estatal, la información pública de oficio, el sistema electrónico estatal, que es el Info Coahuila, y ahora las nuevas obligaciones que trae la ley general, todo eso se hace cuando menos una vez al año de manera regional, pero aparte durante el transcurso del año se están atendiendo las solicitudes de capacitación de cada uno de los sujetos obligados y se hace de manera presencial, vía telefónica o bien de manera virtual (Leticia Martínez Flores, directora de Capacitación y Cultura de la Transparencia del ICAI. Grupo de enfoque, 4 de mayo del 2017).

Javier Díez de Urduvía señaló que en el 2016 llevaron a cabo un Encuentro de Unidades de Transparencia, el cual fue presencial y tuvo como fin el intercambio de experiencias y mejores prácticas durante dos días completos en los cuales, además, se resolvieron dudas planteadas por los participantes, y se aplicó un cuestionario sobre temáticas de interés para ser tratadas en una segunda reunión (Grupo de enfoque, 4 de mayo del 2017). Un área de oportunidad detectada respecto a estas reuniones es la referente a la administración del conocimiento, ya que no se generan memorias escritas, ni se sistematizan estas mejores prácticas tratadas en ellas. “Se tienen grabados videos, pero no se produjo ningún documento como memoria del encuentro”, señaló Javier Díez de Urduvía (Grupo de enfoque, 4 de mayo del 2017).

Relacionado con la administración del conocimiento, el ICAI cuenta con la certificación de calidad ISO 9001 2008.

Somos el único instituto (de transparencia) del país que tiene este certificado y con lo que se ha logrado la mejora constante y eficiencia en los procesos del instituto, todo está en una carpeta y viene paso a paso el proceso a seguir, ayuda a se hagan las cosas de una forma correcta y sistemática (Jesús Homero Flores Mier, comisionado presidente del ICAI. Comunicación personal, 4 de mayo del 2017).

Una herramienta importante para el aprendizaje a partir de experiencias internas son las pruebas piloto.

Por medio de un piloto de cómo iba a funcionar la plataforma nacional de transparencia, cómo íbamos a estar

con las cargas de información, qué le iba a corresponder a las subdirecciones de la Ley General, de la plataforma, qué es lo que te va a tocar hacer como órgano garante, seleccionamos a 23 sujetos obligados para que empezaran en conjunto con el tema y de hecho la experiencia de ese piloto la verdad es que funcionó bastante bien (Javier Díez de Urduvía, secretario técnico del ICAI. Grupo de enfoque, 4 de mayo del 2017).

Por último, como se mencionó, la profesionalización, especialización, capacitación formal y la baja rotación laboral en la función pública favorecen el aprendizaje instrumental a partir de experiencias internas. En el caso del ICAI y los órganos garantes, hay experiencias divergentes, por ejemplo, en la Secretaría de Finanzas estatal la persona responsable de la Unidad de Transparencia duró casi una década, lo que le permitió desarrollar una red interna de enlaces de transparencia bien organizada, pero en las administraciones municipales hay mucha rotación (varios funcionarios. Grupo de enfoque, 4 de mayo del 2017).

CONCLUSIONES

Para investigar si hubo o no aprendizaje, el presente trabajo siguió las recomendaciones de autores como May (1992) y Skogstad (2007), que señalan que el aprendizaje debe ser observado a partir del testimonio directo de los funcionarios involucrados en dicho proceso, aunque las fallas fueron analizadas también a partir de información independiente. El modelo de análisis propuesto en la presente investigación permitió conocer tres aspectos clave del aprendizaje de políticas públicas. En

una primera instancia, el análisis documental hizo posible conocer las fallas de la política descritas en la literatura académica sobre el tema. Después, el trabajo de campo permitió detectar cómo el aprendizaje generó ajustes a los instrumentos utilizados para cumplir con los objetivos de la política pública de transparencia, así como también conocer sobre la introducción de instrumentos nuevos, que han atendido algunas de las fallas descritas, lo que está en consonancia con lo que señalan autores como May (1992) y Trein (2015) respecto del aprendizaje a partir de las fallas de política.

En una segunda instancia, el modelo ayudó a detectar y sistematizar los mecanismos y las herramientas que utiliza el ICAI para el aprendizaje de políticas públicas de transparencia, entre las que están las actividades académicas formales, y el aprendizaje a partir de experiencias externas e internas.

En la primera categoría se encontró que el componente de actividades académicas formales para el aprendizaje es alto, contrario a lo que sugieren autores como Howlett (2012, p. 540), quien señala que las revisiones de literatura científica, los estudios académicos y las evaluaciones independientes son poco usuales entre los funcionarios públicos. En el caso del ICAI, se encontró que la revisión de la literatura científica se da en parte gracias a los estudios de posgrado de los funcionarios del ICAI, dado que el 52% de ellos han llevado algunos de los programas de posgrado especializados en el tema de transparencia, ya sea de la Universidad Autónoma de Coahuila o de la Universidad Autónoma del Noreste, lo que requiere la realización de lecturas académicas

formales. Otra característica de este tipo de aprendizaje es el seguimiento de evaluaciones independientes, presente en el monitoreo de los resultados de la evaluación “Métrica de la transparencia” del CIDE y del Censo Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales Estatal del INEGI, así como la realización de encuestas con la UANE. Además, se tienen vínculos con académicos de la UNAM y, recientemente, con el Instituto Nacional de Lenguas Indígenas.

El segundo tipo de aprendizaje instrumental propuesto es el obtenido a partir de experiencias externas, principalmente de la revisión de los estudios del CIDE y la participación en la Red Nacional por una Cultura de Transparencia (RENATA). El aprendizaje en estos espacios de intercambio de experiencias permite conocer de primera mano lo que están haciendo otros estados y evitar así lo que May (1992) llama imitación, que ocurre cuando se desean replicar prácticas externas sin conocerlas a fondo.

Por último, está el aprendizaje instrumental obtenido a partir de experiencias y conocimientos internos, tales como el desarrollo de pruebas piloto para implementar la plataforma nacional de transparencia, la administración del conocimiento mediante la certificación de calidad ISO 9001 2008, la documentación de experiencias internas en video, la organización de mesas regionales de intercambio de experiencias con sujetos obligados, y el Encuentro de Unidades de Transparencia de Coahuila, así como el uso de grupos de WhatsApp para compartir y resolver dudas. Un área de oportunidad detectada en estas reuniones es la

administración del conocimiento, ya que no se generan memorias escritas, ni se sistematizan las mejores prácticas tratadas en ellas.

Sobre el aprendizaje social descrito por autores como May (1992), Hall (1993) y Skogstad (2007), se encontró que se está migrando de poner como objetivo central la transparencia en sí misma, a que esta sea parte de un nuevo modelo de gestión: el Gobierno abierto.

La presente investigación encontró que, como menciona Leicester (2007), existe en el ICAI un aprendizaje cíclico e iterativo usado para ajustar acciones en un rápido ciclo de aprendizaje. Si bien se procuró que el modelo fuera exhaustivo en la propuesta de categorías y variables analíticas, es solo un punto de partida para formalizar el análisis de este tipo de experiencias de aprendizaje en las políticas públicas, que deberá ser refinado y enriquecido a partir de su calibración en otros casos similares.

REFERENCIAS

- Bardach, E. (1976). Policy termination as a political process. *Policy Sciences*, 7 (2), 123-131.
- Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE) (2014). Métrica de la Transparencia. Recuperado de <http://www.metricadetransparencia.cide.edu/?section=Documentos>
- Coahuila (2016-2017). Plan de Acción Local. Gobierno Abierto del Estado de Coahuila de Zaragoza. Instituto Coahuilense de Acceso a la Información Pública (ICAI). Recuperado de http://www.resi.org.mx/icainew_ff/images/MICROSITIO%20GA/2016/docs/PAL.pdf
- De Brujin, H. y Hufen, H. (1998). The traditional approach to policy instruments. En G. Peters y F. van Nispen (coords.). *Public policy instruments. Evaluating the tools of public administration* (pp. 11-32). Edward Elgar Publishing. United Kingdom.
- Gundermann, H. (2001). El método de los estudios de caso. En M. L. Tarres (coord.). *Observar, escuchar y comprender. Sobre la tradición cualitativa en la investigación social*. México, D. F.: Porrúa - Flacso.
- Hall, P. A. (1993). Policy paradigms, social learning, and the state. The case of economic policymaking in Britain. *Comparative Politics*, 3(25), 275-296.
- Herrera, N. (2007). Coahuila y la transparencia. En J. Fox, Haight, L. H. Hofbauer y T. Sánchez (coords.) *Derecho a saber. Balance y perspectivas cívicas*. México: Fundar, Centro de Análisis e Investigación A.C.
- Howlett, M. (2012). The lessons of failure: Learning and blame avoidance in public policy making. *International Political Science Review*, 33(5), 539-555.
- Instituto Coahuilense de Acceso a la Información Pública (ICAI) (2017). Quejas y procedimientos de responsabilidad administrativa. Documentos Internos Inéditos. Saltillo: ICAI.
- Lascoumes, P. y Le Galès, P. (2007). From the nature of instruments to the sociology of public policy instrumentation. *Governance, Understanding Public Policy through Its Instruments*, 20(1), 1-21.
- Leicester, G. (2007). Policy learning: Can government discover the treasure within? *European Journal of Education*, 42(2), 173-184.
- Majone, G. (2005). Elección entre instrumentos de políticas: el caso del control de la contaminación. En *Evidencia, argumentación y persuasión*

- en la formulación de políticas* (pp. 159-189). México: FCE.
- May, P. J. (1992). Policy learning and failure. *Journal of Public Policy*, 12(4), 331-354.
- McConnell, A. (2010). Policy success, policy failure and grey areas in-between. *Journal of Public Policy*, 30(3), 345-362.
- McConnell, A. (2015). What is policy failure? A primer to help navigate the maze. *Public Policy and Administration*, 30(3-4), 221-242.
- McDonnell, L. M. y Elmore, R. F. (1987). Getting the Job Done: Alternative policy instruments. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 9(2), 133-152.
- Moore, M. (2007). Anatomía del problema de la heroína: un ejercicio de definición de problemas. En L. F. Aguilar Villanueva (comp.), *Problemas públicos y agenda de gobierno. Antologías de políticas públicas* (t. III, pp. 189-218). México: Miguel Ángel Porrúa.
- Peña, Víctor S. (2013). ¿Qué ha salido mal? Hallazgos sobre la implementación de políticas públicas para la transparencia a partir de un caso instrumental. *Revista de gestión pública*, 11(2), 405-438.
- Rivera, G., Rivera, A. y Valerio, G. (2013). Administración del conocimiento en las organizaciones: conceptos, modelos y beneficios. *Análisis organizacional*, 1(5).
- Rodríguez, M. (2008). *El Archivo General del Estado de Coahuila y la transparencia. En defensa de nuestra memoria. Desacatos* (pp. 137-142). México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social.
- Rubio, J. (2016). La terminación de políticas y organizaciones públicas. El caso de la extinción de Luz y Fuerza del Centro en México. *Gestión y análisis de políticas públicas*, 15, 84-95.
- Rubio, J. y Peña, V. (2015). Implementación de políticas públicas de transparencia. El caso de las unidades de enlace en Coahuila, México. *Revista venezolana de gerencia*, 20(72), 612-629.
- Skogstad, G. (2007). Policy Failure, Policy Learning and Policy Development in a Context of Internationalization. Workshop on Policy Failure Canadian Political Science Association Annual Meeting Saskatoon, Saskatchewan.
- Trein, P. (2015). A review of policy learning in five strands of political science research. Innovative social policies for inclusive and resilient labour markets in Europe. *Working paper series*, 26.
- Walker, J. (1969). The diffusion of innovations among the american states. *American Political Science Review*, 63 (3), 880-899.
- Woodside, K. (1986). Policy instruments and the study of public policy. *Canadian Journal of Political Science*, 19(4), 775-793.
- Yin, R. K. (2004). *Case study methods*. Washington, DC: American Educational Research Association.