



BENEMÉRITA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE PUEBLA

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

Elementos cruciales en la efectividad de la
implementación de las Políticas Públicas. Análisis
comparativo de la Instauración del Gobierno Abierto en el
Poder Judicial de Zacatecas y Durango, 2015-2021

TESIS

Para la obtención del grado de:

MAESTRO EN CIENCIAS POLÍTICAS

Presenta:

LIC. JHOVANY AMASTAL MOLINA

Director de Tesis

DR. FRANCISO SÁNCHEZ ESPINOZA



INTRODUCCIÓN.....	1
CAPÍTULO 1. FUNDAMENTOS DEL GOBIERNO ABIERTO EN MÉXICO: GÉNESIS, ESTRUCTURA Y DESARROLLO	9
1.1. LA CRISIS DE LA DEMOCRACIA: UN ACERCAMIENTO AL CONTEXTO POLÍTICO CONTEMPORÁNEO	9
1.2. LA IDEA DE GOBIERNO ABIERTO: UNA BREVE HISTORIA	13
1.2.1. EL PROCESO DE APERTURA BUROCRÁTICA (OPENESS)	13
1.2.2. INSTITUCIONALIZACIÓN DEL GOBIERNO ABIERTO	17
1.2.3. APROXIMACIONES A LAS PRÁCTICAS DE GA.....	22
1.3. CONFIGURACIÓN DEL GOBIERNO ABIERTO EN MÉXICO	28
1.3.1. LA TRANSPARENCIA: TRANSFORMACIONES DEL ARTÍCULO SEXTO CONSTITUCIONAL.....	29
1.3.1.1. Aspectos normativos	31
1.3.1.2. De la organización.....	38
1.4. EL IMPULSO DE LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA	40
1.4.1. Instauración Institucional.....	41
1.4.2. Operacionalización del Sistema e-México: bases y retos	44
1.5. EL GA EN MÉXICO: LA SÍNTESIS DE TRES MOVIMIENTOS PARALELOS.....	47
1.5.1. Expansión del GA a nivel subnacional	50
1.5.2. Cocreación desde lo Local: un modelo prescriptivo.....	52
CAPÍTULO 2. DETERMINANTES DE LA EFECTIVIDAD DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS: UNA APROXIMACIÓN TEÓRICA-ANALÍTICA.....	55
2.1. EL ESTUDIO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS: DISTINCIÓN ENTRE OBJETO Y VARIABLES DE INVESTIGACIÓN	55
2.2. DESINTEGRACIÓN DE LOS ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS	60
2.2.1. LA EFECTIVIDAD DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS: DELIMITACIÓN COMO VARIABLE DEPENDIENTE.....	63
2.2.2. EL ROL DE LOS PROCESOS: UNA APROXIMACIÓN DESDE EL CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	65
2.3. LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS POLÍTICAS: FASES Y LÓGICAS CONSTITUTIVAS ..	70
2.3.1. La segunda generación de la implementación: top-down vs bottom-up.....	71
2.3.2. Los Sintetizadores: la Tercera Generación de la Implementación	74
2.3.3. ¿A qué nos referimos con implementación? Descripción general del modelo de Winter	76
2.4. LOS PROCESOS DE IMPLEMENTACIÓN: UNA INTERPRETACIÓN DESDE EL NEOINSTITUCIONALISMO	78
2.4.1. Neoinstitucionalismo histórico	81
2.4.2. Neoinstitucionalismo sociológico.....	83
2.4.3. Los instrumentos de política como instituciones	85
CAPÍTULO 3. EL GOBIERNO ABIERTO EN EL PODER JUDICIAL DE ZACATECAS Y DURANGO: UNA APROXIMACIÓN A LA EFECTIVIDAD DE SU IMPLEMENTACIÓN	91
3.1. FEDERALISMO JUDICIAL: BASES ORGANIZACIONALES	91

3.1.1. Lógica institucional del Poder Judicial: una revisión de los procesos configurativos.....	92
3.1.2. Institucionalización del Federalismo Judicial	100
3.1.1. Dilemas de la Justicia Subnacional: Análisis de las Debilidades en materia de Impartición.....	106
3.2. INSTAURACIÓN DEL GOBIERNO ABIERTO EN ZACATECAS.....	108
3.2.1. Institucionalidad.....	109
3.2.2. Agenda: objetivos y estrategia.....	111
3.2.3. Iniciativas de apertura gubernamental en el Poder Judicial.....	114
3.3. INSTAURACIÓN DEL GOBIERNO ABIERTO EN DURANGO	117
3.3.1. Institucionalidad	117
3.3.2. Delimitación de la Agenda	120
3.3.3. Iniciativas de apertura gubernamental en el Poder Judicial	125
3.4. SISTEMATIZACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS	126
3.4.1. Autonomía del Poder Judicial: categorías explicativas	126
3.4.2. Efectividad de las Negociaciones: categorías descriptivas	130
3.4.2.1. Nodalidad	130
3.4.2.2. Autoridad	133
3.4.2.3. Tesoro.....	136
3.4.2.4. Organización	138
3.4.3. Efectividad de la Institucionalidad Ejecutoria: categorías descriptivas	143
3.4.3.1. Instrumentos de transparencia desde la perspectiva gubernamental	148
3.4.3.2. Instrumentos de participación.....	151
CONCLUSIONES	154
REFERENCIAS	170
ANEXOS.....	190

Índice de Tablas

Tabla 1. Avances en la Instauración del GA	3
Tabla 2. Sistematización de datos empírico	6
Tabla 3. Bases generales del Gobierno Abierto	23
Tabla 4. Fundamentos generales de la Ley de Transparencia	31
Tabla 5. Modelo de Co-creación del GA	53
Tabla 6. Modelo básicos de estilos de Implementación	89
Tabla 7. Formas de Integración Política	90
Tabla 8. Reformas generales al Poder Judicial	104
Tabla 9. Actividades de Apertura Gubernamental (Primer plan de Acción)	112
Tabla 10. Actividades de Apertura Gubernamental (Segundo Plan de Acción)	113
Tabla 11. Actividades de apertura gubernamental (Primer Plan de Acción)	120
Tabla 12. Actividades de Apertura Gubernamental (Segundo Plan de Acción)	122
Tabla 13. Actividades de apertura gubernamental (Tercer Plan de Acción)	124
Tabla 14. Criterios de Autonomía Externa	128
Tabla 15. Criterios de Autonomía Externa	129
Tabla 16. Elementos constitutivos de la Nodalidad	132
Tabla 17. Elementos constitutivos de la Autoridad	135
Tabla 18. Distribución del presupuesto	137
Tabla 19. Elementos constitutivos del Tesoro	137
Tabla 20. Elementos constitutivos de la Organización	142
Tabla 21. Asesorías atendidas por las unidades de transparencia de los sujetos obligados, por nivel de gobierno y entidad federativa según eria y medio por el que se brindaron	145
Tabla 22. Elementos vinculatorios del GA	146
Tabla 23. Elementos constitutivos de la efectividad	167

Índice de Gráficas

Gráfica 1. Índice de democracia liberal	10
Gráfica 2. Preferencia por la democracia en América Latina	11
Gráfica 3. Evolución general del GA	147
Gráfica 4. Disponibilidad de información	148
Gráfica 5. Transparencia Activa	149
Gráfica 6. Transparencia desde la perspectiva ciudadana	150
Gráfica 7. Transparencia Proactiva	151
Gráfica 8. Mecanismos de Participación	152
Gráfica 9. Activación de canales de comunicación	153
Gráfica 10.	164
Gráfica 11. Relación entre organización y efectividad del GA en Durango	166
Gráfica 12. Relación entre organización y efeecas	166

Índice de Ilustraciones

Esquema 1. Fases constitutivas del GA	28
Esquema 2. Modelo de Implementación Integrado	77
Esquema 3. Estructura funcional del GA a nivel subnacional	157
Esquema 4. Fases analíticas del proceso de implementación	159

Listas de abreviaturas

AGA	Alianza por el Gobierno Abierto
ANG	Archivo General de la Nación
CS	Colectivo Social
SIGEMI	Gestión de Medio de Impugnación
GA	Gobierno Abierto
IDAIP	Instituto Duranguense de Acceso a la Información Pública y de Protección de Datos Personales
INAI	Instituto Nacional de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales
INEGI	Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática
IZAI	Instituto Zacatecano de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales
MAAGTICSI	Manual de Aplicación General de las TIC
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PAL	Plan de Acción Local
PNT	Plataforma Nacional de Transparencia
STL	Secretariado Técnico Local
STT	Secretariado Técnico Tripartito
SCJN	Suprema Corte Justicia de la Nación
SICOM	Sistema de Comunicación entre Organismos Garantes y Sujetos Obligados
SIPOT	Sistema de Portales de Obligaciones de Transparencia
SISAI	Solicitud de Acceso a la Información

Introducción

Es común escuchar o leer en diversos medios de comunicación, escándalos políticos relacionados con actos de corrupción o falta de transparencia. Hecho que, hasta hace un par de años, se había mantenido como una práctica común entre las instituciones públicas, pues bajo un régimen prácticamente autoritario, delineaban quién y, en qué condiciones, tenía acceso a la información. Basta recordar como cierto exgobernador estadounidense solía aconsejar a sus colaboradores “no poner juntos una fecha y un resultado” ya que, según expresaba, “¿para qué repartir una munición gratis?” (Oszlak, 2013, p. 4). Así, la antagonista relación entre el poder político y ciudadano perpetuaron un patrón en el que éste último se encontraba sometido al primero, permitiendo altos niveles de secrecía en las instituciones públicas.

No obstante, a finales de la década de 1990, una serie de reconfiguraciones al sistema político y social comenzó a reequilibrar esta balanza. Por un lado, en el ámbito político se buscó fomentar los estándares democráticos, como parte del programa de orden liberal post guerra fría, aunado a un claro debilitamiento de las burocracias nacionales de los diversos Estados y, por el otro, un fortalecimiento de la Sociedad Civil, la cual, “ya no se conforma con recibir información, [sino que] quiere opinar, participar e incidir en todo el ciclo de las políticas públicas” (Trigo & Álvarez, 2017, pp. 36–37), poniendo en debate la codificación de nuevos modelos gubernamentales de gestión que consoliden al acceso a la información gubernamental, las libertades de expresión, pensamiento, y el derecho a participar en las decisiones gubernamentales como características intrínsecas y condicionantes de la democracia liberal (Sandoval, 2013).

Ante esta coyuntura, surge en 2009 la iniciativa del Gobierno abierto (GA, en adelante) en Estados Unidos, con la cual se buscó establecer un marco de conexión entre los distintos actores políticos, al mismo tiempo que vinculara las normativas en materia de transparencia gubernamental. Esta resolución fue rápidamente adoptada en el ámbito internacional, dando pie, por ejemplo, a la creación de la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP, por sus siglas en inglés) —considerada el referente principal—, así como programas de financiamiento impulsados por el Banco Mundial.

La configuración nacional e internacional, desde esta perspectiva, buscó la cimentación de una serie de interconexiones entre agentes gubernamentales, sociales y privados que permitiera tanto crear una cultura de transparencia dentro de las burocracias como entablar canales de comunicación entre los diversos agentes sociales con el objetivo de hacer uso de la información para diseñar e implementar diversos programas. Así, de acuerdo con Uvalle (2018, p. 34), el GA puede entenderse como:

La suma de capacidades diseñadas como medio clave en los procesos de la gobernanza con énfasis en la capacidad de generar los datos que los ciudadanos necesitan para participar de manera colaborativa en el desarrollo de las actividades productivas y sociales disponiendo de información veraz y oportuna para que asuman con lucidez, su condición de personas activas, organizadas e informadas para intervenir en la discusión y adopción de las políticas públicas. (Uvalle, 2018, p. 34)

Paradójicamente, esta concepción tanto teórica como práctica pronto mostró resultados heterogéneos, en los cuales, en primer lugar, se mostraron avances importantes respecto a la a los niveles de transparencia (Cucciniello et al., 2017), mientras que, en segundo, se reconoce un estancamiento en el despliegue de las iniciativas a nivel estatal (Schnell, 2020) y subnacional (Cejudo, 2018a; Valenzuela & Bojórquez, 2015). De esta manera, la iniciativa presenta algunos déficits que impulsan la búsqueda de los atributos que condicionan los resultados diferenciados en los procesos de institucionalización del GA, es decir, entender al gobierno abierto como una política pública en las que se identifique, en palabras de Rubio (2017, p. 155), “cómo se lleva a la práctica”.

Bajo esta lógica, México se considera un estudio de caso interesante pues, si bien el país ha tenido una participación activa en el desarrollo de esta iniciativa e, incluso los ejercicios implementados a nivel federal se han reconocido “internacionalmente como mejor práctica y como un ejemplo a seguir” (Salas, 2015a, p. 234), su expansión a los niveles subnacionales, bajo la iniciativa de co-creación desde lo local, ha mostrado tanto resistencias como diversos patrones de implementación ya que, de los doce estados que firmaron una

declaración de intención en 2015, “solo el 53% se encuentran realizando o dando cumplimiento a los pasos y acciones de las metodologías o recomendaciones del INAI para echar a andar Planes de Acción” (Chaidez & Moro, 2020, p. 4).

De esta manera, la instauración del GA, según reportes del INAI, mostraron un “promedio deficiente generalizado”, así como amplias variaciones entre los Estados y, sobre todo, entre los sujetos obligados (Cejudo, 2018a, p. 33), siendo el Poder Judicial, en donde se registran mayores niveles de desproporcionalidad. En este sentido, de acuerdo con la Métrica de Gobierno Abierto, de los integrantes antes mencionados, Zacatecas se ha convertido en el Estado con mayores avances en la materia; mientras que Durango, se encuentra en el escenario opuesto, al registrar el mayor regazo del grupo (véase Tabla 1) (Cejudo, 2018a, 2020). En este escenario, es necesario cuestionar tanto los elementos como la forma en la que éstos influyen en la efectividad de su implementación.

Tabla 1.

Avances en la instauración del GA

Estado	Sujeto Obligado	2017	2019	2022	Promedio
Coahuila de Zaragoza	Judicial	0.45	0.59	0.67	0.57
Durango	Judicial	0.35	0.48	0.50	0.44
Jalisco	Judicial	0.35	0.55	ND	0.45
Oaxaca	Judicial	0.67	0.55	0.37	0.53
San Luis Potosí	Judicial	0.38	0.56	ND	0.47
Tlaxcala	Judicial	0.49	0.56	0.37	0.47
Veracruz de Ignacio de la Llave	Judicial	0.38	0.60	ND	0.49
Zacatecas	Judicial	0.51	0.68	0.69	0.63

Elaboración del autor con información de Cejudo (2018a, 2020, 2022b)

Sin duda, han existido amplios esfuerzos por parte de la academia por analizar las fortalezas y debilidades de la iniciativa. No obstante, aunque valiosos, han resultado insuficientes pues, tal y como documenta Wirtz & Birkmeyer (2015), los estudios se han centrado, en primer lugar, en su definición y rastreo histórico (Linders & Copeland, 2011; J. Sánchez, 2015b); en segundo lugar, en la coherencia de sus componentes a partir de la

sistematización de modelos ideales (Armenta, 2019; Criado & Gil-García, 2013a; García, 2014; Martínez & Ramírez, 2018; Sánchez, 2018; Sandoval-Almazán, 2015; Vercelli, 2012; Zanabria, 2018) y; en tercer lugar, en los efectos que cada una de sus partes constitutivas ha tenido en el cumplimiento de diversos objetivos particulares (Sánchez, 2015a; Valenzuela, 2013, 2016; Vera et al., 2015). Por tanto, sus resultados han señalado efectos positivos entre participación y transparencia, o incluso innovación, sin embargo, sólo retoman una serie de condicionantes sin que, necesariamente, se explicita la funcionalidad del GA .

Ante este panorama, Navarro (2016) y Peña (2016), tratan de identificar las interconexiones entre los conceptos teóricos con los prácticos, posicionando el rol que cada actor asume —desde una perspectiva jurídica— como el detonante de las variaciones, pero sus hallazgos no se centran en los resultados de la implementación en sí mismas, sino más bien de las negociaciones establecidas en el seno de las comisiones tripartitas. Otros hallazgos importantes, se encuentran en el trabajo de Sánchez & Hernán (2016) quienes centran su atención en los factores que llevan a un determinado Estado a adoptar estas prácticas de apertura, concluyendo que el nivel de desarrollo es el factor determinante en la existencia o inexistencia de las mismas.

En este orden, se identifica la existencia de un vacío en la literatura referente a la composición e interacción de estándares y mecanismos aplicables de manera sostenible, es decir, evaluar el desempeño de las iniciativas o de esfuerzos de gobierno abierto, para explorar sus condicionantes de su desarrollo y no sólo de su adopción (Meijer et al., 2012; Pyrozhenko, 2017) pues, de acuerdo con Ruvalcaba (2023, p. 150) existe una “situación de holgura para recrear el debate sobre el sentido y la utilidad que tiene la implementación de reformas”, por lo que, “resulta relevante identificar la evidencia empírica en la materia, los discursos y los factores que determinan la adopción de las políticas de gobierno abierto” (2023, p. 39). Por tanto, la presente investigación busca entretejer una serie de lineamientos que vinculen los diversos grados de efectividad del GA a partir de los esquemas organizacionales e institucionales en un contexto determinado, es decir, reflexiona sobre la complejidad tanto del diseño como de la implementación de un programa, donde intervienen una multiplicidad de actores, convirtiendo al GA en un programa de cocreación en sí mismo.

De esta manera, el tema abordado posee una relevancia fundamental ya que desde finales de la década de los años noventa del siglo pasado, la democracia parecía expandirse en cada uno de los rincones del sistema internacional a tal grado que, de acuerdo con Teorell (2010), nunca habían existido tantos países cualificados como democráticos e, incluso, más personas que nunca viven en democracia. Paradójicamente, los niveles de aprobación, según datos recientes del Latinobarómetro y Polity, han disminuido, generando una serie de descontento generalizado, por lo que, el GA se presenta como una estrategia que puede fungir como un nuevo eje de democracia al permitir, por un lado, una recomposición gubernamental que fortalezca sus vínculos con la sociedad, y por el otro, que se articulen mejores estrategias para la disminución de la secrecía institucional.

Partiendo de estos imperativos, la investigación establece como pregunta general de investigación: qué variables/factores explican, de acuerdo con la Ciencia Política, los niveles de efectividad de la implementación del Gobierno Abierto en el Poder Judicial de Zacatecas y Durango, durante el periodo 2015-2021. La cual, a su vez, plantea la siguientes preguntas secundarias:

- ¿Cómo se configurado la Política de Gobierno Abierto en México?
- ¿Qué elementos teórico-conceptuales de la Ciencia Política explican la efectividad de la implementación de las políticas públicas?
- ¿Cómo se ha implementado la Política de Gobierno Abierto en el Poder Judicial del Estado de Zacatecas y Durango?

Siguiendo esta lógica, el objetivo general es analizar, desde el enfoque de la Ciencia Política, los factores/variables que explican la efectividad de la implementación de la Política de Gobierno Abierto en el Poder Judicial de Zacatecas y Durango. El cual, se complementa con los objetivos secundarios de describir la configuración de la Política del GA en México, identificar los elementos teórico-conceptuales de la Ciencia Política que explican la efectividad en la implementación de las políticas públicas, y comparar la forma en las que se ha implementado la Política de Gobierno Abierto en Zacatecas y Durango.

A partir de estos objetivos, se ha establecido como hipótesis que la efectividad de la Política de Gobierno Abierto, de acuerdo con la Ciencia Política, se explica a partir de factores/variables institucionales y de agencia. En este sentido, la efectividad de la

implementación del GA se vincula a la presencia de marcos institucionales robustos que permiten la coherente articulación de una serie de instrumentos directivos, organizacionales, financieros y comunicacionales, derivados de la interacción formal e informal de los diversos agentes socio-políticos.

Para operacionalizar dicha hipótesis se recurre a la corriente teórica del Neoinstitucionalismo, el cual, como su nombre lo indica, establece a las instituciones como los ejes fundamentales de la acción pública pues, de acuerdo con North (1990) son “las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. Por consiguiente, estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político, social o económico” (1990, p. 29), mismos que pueden desarrollarse desde un perspectiva formal e informal y cuya observación se establece a partir de la instrumentación de las políticas implementadas.

Las base metodológica, por su parte, se constituirá a partir de dos procesos principales: revisión de la literatura y determinación de unidades de análisis, por un lado, y operacionalización de las variables en dos muestras estatales, por el otro. La primera, se compondrá a partir del análisis documental de archivos gubernamentales, notas periodísticas y artículos académicos, cuyo propósito, al ser una investigación cualitativa, es rastrear la composición y contextualización de las variables generales descritas en el marco teórico (véase Tabla 2). De esta manera, se hará uso de un método analítico-descriptivo el cual, “a partir de un todo [permite] conocer y explicar las características de cada una de sus partes y de las relaciones entre ellas” (Abreu, 2014, p. 199).

Tabla 2.

Sistematización de datos empírico

Fases analíticas	Estrategia de identificación
Formulación de Política	Análisis de Contenido
Proceso de Implementación	Fase 1: Análisis de Contenido (Instituciones Formales) Fase 2: Entrevistas semiestructuradas (Instituciones informales) (véase anexo 1. Formatos de entrevista)
Conjunción instrumental	Clasificación por medio de la Taxonomía Nato
Resultados de Implementación	Evaluación a partir de la Métrica del Gobierno Abierto

Elaboración del autor

En este orden, la segunda sección busca identificar la forma en que las variables afectan la efectividad en los procesos de implementación de las políticas públicas, así como su instrumentación en las muestras seleccionadas. Para ello, se hace uso del método comparativo bajo un enfoque de “rastreo analítico (Pathway Analysis) pues, “proporciona un medio para tender un puente desde lo que se sabe sobre una asociación entre variables hasta una mejor comprensión de los vínculos no observados entre variables” (Weller & Barnes, 2014, p. 37), es decir, en esta modalidad, las investigaciones se centran en situaciones en donde existe incertidumbre acerca de los mecanismos relacionales, por lo que la pregunta no es si X afecta a Y, sino cómo lo hace (Ragin & Strand, 2008).

De esta manera, la selección de los casos de estudio se eligió a partir de cuatro principios: 1) fueron diseñados por medio de comités integrados por agencias gubernamentales y de la sociedad civil; 2) iniciaron ejercicios de Gobierno Abierto desde 2015 bajo la iniciativa del INAI; 3) cuentan con índices de Desarrollo Humano similar y 4) mantienen ejercicios y/o actividades activas de Gobierno Abierto. Lo cual, nos permite suponer que son estudios de “tipo similar” u “homogéneos”, por lo que pueden hacerse generalizaciones (Thomas, 2021). La causalidad, por tanto, se identifica como producto de las creencias y marcos cognitivos de los actores, o de lo que Fontaine et al. (2022, p. 148) denominan como “modelo de causación reflexivo”.

Con base a ello, las entrevistas fueron aplicadas a los integrantes del Secretariado Técnico Local (STL), así como a los implementadores del GA. De esta manera, se entrevistaron a aquellos individuos que han experimentado las diversas fases de implementación por lo que su experiencia, nos permite evaluar tanto la forma como las capacidad de gobernabilidad que se han desarrollado para cumplir con los compromisos asumidos en la materia.

En este orden, la investigación se va a dividir en cuatro apartados. En el primero se hace una descripción de la Configuración del GA en México, resaltando los aspectos, teóricos, filosóficos e institucionales que se le han ligado, así como la serie de interrelaciones que éstos han tenido. El segundo, centra su atención en los elementos que explican la efectividad de las políticas, en lo general y, de su implementación en lo particular. De esta manera, se identifica desde su constitución como objeto de estudio hasta los distintos

modelos teóricos, y con ello de las variables, que se han desarrollado en su estudio. Mientras que, en una tercera sección, se compara la forma en la que se ha implementado la Política del GA en el Poder Judicial de Zacatecas y Durango, sobresaltando aquellos elementos que, desde una perspectiva teórica como práctica, se han ligado a la efectividad de su instauración. Finalmente, en una cuarta sección, se presentan los principales hallazgos.

Capítulo 1. Fundamentos del Gobierno Abierto en México: Génesis, Estructura y Desarrollo

En los últimos años, el término de Gobierno Abierto se ha posicionado en el centro del debate público y académico, generando una diversidad de concepciones sobre sus fundamentos, componentes e incluso funcionalidad (Pyrozhenko, 2017), derivando en una vaga comprensión sobre el mismo (Sosa, 2017). Por tanto, en este primer capítulo se tiene como objetivo describir la evolución del GA en México, resaltando tanto los atributos que lo configuran como las problemáticas que pretende afrontar. Para ello, se argumenta que el GA en México se ha configurado como un conjunto de decisiones y acciones de cocreación con las que se busca fortalecer los procesos de rendición de cuentas, en lo particular, y la reconfiguración de las relaciones entre los ciudadanos y las diversas agencias gubernamentales, en lo general.

1.1. La Crisis de la Democracia: un Acercamiento al Contexto Político contemporáneo

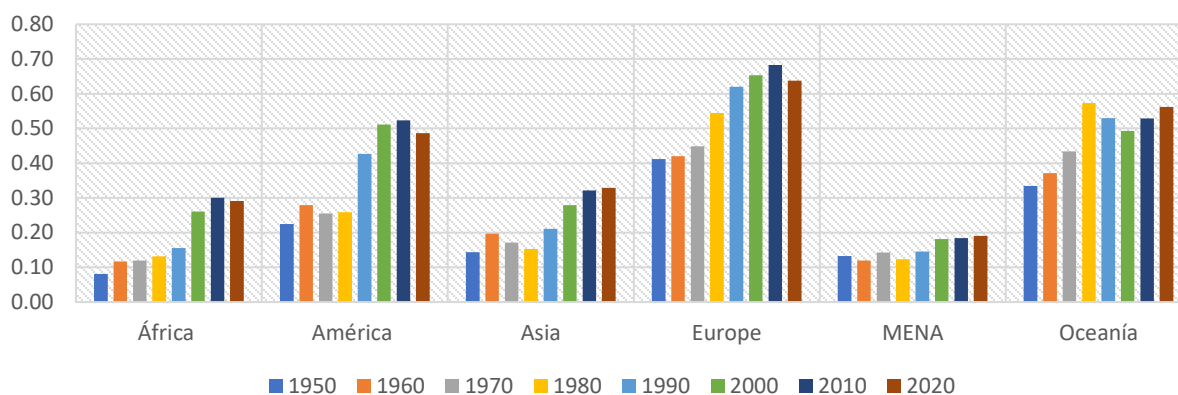
Tras una serie de convulsiones socio-políticas a nivel internacional a finales del siglo XX, la democracia, entendida como “habilidad de los ciudadanos para elegir a sus gobiernos a través de elecciones libres en una atmósfera de libertad de expresión y prensa” (Huntington, 1991, p. 985), comenzó a expandirse a largo de los cinco continentes, incluso en aquellos donde parecería imposible, en este sentido tal y como destaca (Teorell, 2010), “más países que nunca están ahora cualificados como democráticos por las medidas más sofisticadas y más personas que nunca viven en democracia”. No obstante, reconoce el mismo autor, esa dimensionalidad, más allá de garantizar una paz democrática, ha exacerbado una serie de conflictos ligados a movimientos sociales, así como el despliegue de mecanismos autoritarios por parte de los estados, por lo que, de acuerdo con el V-Dem Institute, el “nivel de democracia que disfruta el ciudadano global promedio en 2021 se ha reducido a niveles encontrados por última vez alrededor de 1989” (2022).

Así, según el índice de democracia liberal —el cual pondera, de manera general, la periodicidad de las elecciones, el sistema de contrapesos, así como el respeto al derecho de las minorías— muestra en los cinco continentes un estancamiento en el desarrollo democrático desde 2010 (véase Gráfica 1.), y una disminución del 7% en América y Europa.

Mas allá de este panorama, se debe distinguir que ninguna región ha logrado un ejercicio pleno, por el contrario, de manera global, se ha mantenido en un promedio, de 2000 a 2020, de 0.41, indicando un nivel moderado de desarrollo democrático.

Gráfica 1.

Índice de democracia liberal

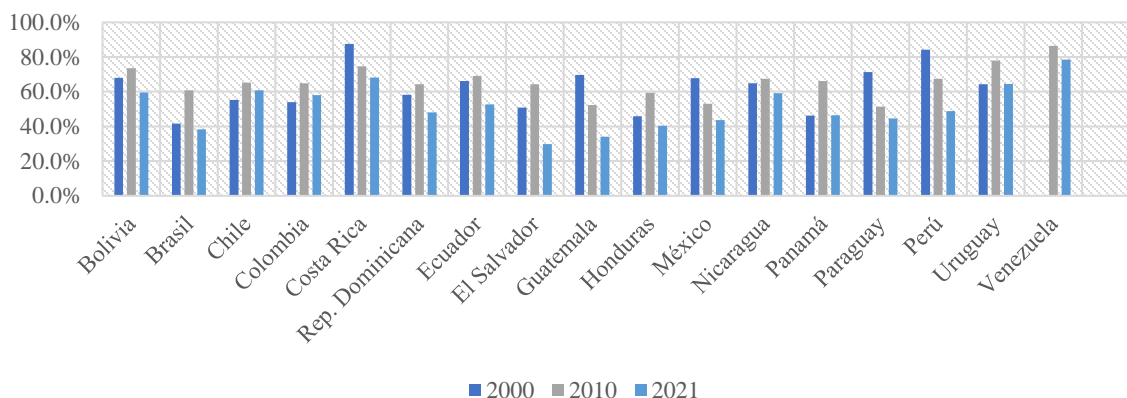


Elaboración del autor con información de V-Dem Institute (2022)

Indiscutiblemente, el continente americano llama la atención por la drástica disminución del índice, lo cual indica un retroceso aún en las democracias más consolidadas como la de Estados Unidos que ha pasado a categorizarse como un “régimen mixto” e, incluso como una democracia iliberal, de acuerdo con instituciones como the Watch Freedom House. Asimismo, sorprende el rápido retroceso y debilidades en las reformas políticas dirigidas a la “democratización” de la vida políticas de los estados latinoamericanos acontecidas durante la década de los años noventa del siglo pasado (Bello, 2008).

Gráfica 2.

Preferencia por la democracia en América Latina



Elaboración del autor con información de V-Dem Institute (2022)

De esta manera, se ha comenzado a gestar un “malestar” de los ciudadanos ante el modelo liberal pues, tal y como documenta Schleifer & Diep (2019), el 42% de los estadounidenses consideran que la democracia “americana” enfrenta serios retos; el 39% se visualizan que están en crisis; y sólo 15% piensa que está “haciéndolo bien”. En América Latina (véase gráfica 2.), de manera similar, se ha visto disminuido el apoyo a la democracia pues, si a finales del año 2000 el 63% de los encuestados consideraba a este último como un sistema político preferible, para finales de 2021, dicha cantidad cayó al 45%; así la ciudadanía que, a inicios de siglo abrazaba la idea de la democracia en más del 80%, como Paraguay o Perú, para finales de 2018, sólo el 37% se mantenía en esa posición (Latinobarómetro, 2022). México, dentro de este entramado, tampoco presenta un panorama alentador, pues según datos del Latinobarómetro (2022), sólo el 38% de los encuestados apoya al régimen democrático; cifra que se encuentra por debajo de la media (48%) de la región.

El deterioro de la confianza en la democracia, desde esta perspectiva, ha sido el resultado de problemas estructurales como la falta del Estado de Derecho, vinculada a la represión de libertades individuales, la impunidad y la corrupción cada vez más imperantes. Ante ello, el índice del Freedom House, por ejemplo, considera actualmente a México como una nación “parcialmente libre” pues, sufre graves deficiencias en aspectos relacionados a la

libertad de expresión e igualdad, derivada de la “violencia perpetrada por delincuentes organizados, corrupción entre funcionarios gubernamentales, abusos de los derechos humanos por parte de actores estatales” (Freedom House, 2022). En sintonía, el índice Global de Impunidad señala que México es el cuarto país con mayor impunidad en América Latina, sólo después de Ecuador, Perú y Guatemala (Le Clercq & Rodríguez, 2020, p. 11). Lo cual, concuerda con la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción de la Seguridad Pública (ENVIPE, 2020) pues identifica que 92 de cada 100 delitos que se cometen en el país, no son denunciados y, por consecuencia, no generan un proceso de reparación de daño.

En este sentido, los datos señalan, por un lado, la pérdida de la legitimidad de instituciones de representación social, abarcando tanto a partidos políticos como a las diversas instituciones gubernamentales y socio-religiosas (Przeworski, 2019a) y, por el otro, una profundización de las desigualdades socio-estructurales pues, de acuerdo con Holmberg & Rothstein (2011), las medidas estándar de desarrollo humano y el nivel de democracia tiene correlaciones débiles, nulas o, incluso negativas, por lo que infieren que:

[...] la democracia representativa no es [necesariamente] una cura segura contra la pobreza severa, la privación infantil, la desigualdad económica, el analfabetismo, la infelicidad o la insatisfacción con la propia vida, la mortalidad infantil, la corta esperanza de vida, la mortalidad materna, el acceso al agua segura o saneamiento, desigualdad de género, baja asistencia escolar de las niñas, baja confianza interpersonal. (Rothstein & Varraich, 2017, p.4)

No obstante, cabe destacar, lo que está mal con la democracia, de acuerdo con autores como Morlino (2011) y Przeworski (2019b), no es la democracia en sí misma, sino la captura e ineficiencia de las instituciones burocráticas en la provisión de servicios y capturas de demandas sociales, cuyos principios regulativos se han centrado en el cumplimiento de los intereses de una estrecha élite gobernante (Cañete, 2018), mientras que la ciudadanía se ha encontrado empantanada en un contexto de creciente corrupción, clientelismo, favoritismo y

abusos de poder, es decir, se observa “la aparición de una idea de democracia a la que se está despojando de su componente popular, alejándola del demos” (Mair, 2015, p. 22).

Por consecuencia, la crisis de la democracia se presenta, según términos de Przeworski (2019b), como esta “situación en las que la condición bajo las instituciones del statu quo es una especie de desastre: no ocurre ningún cambio, pero puede” (p.69). A partir de esta percepción, ha comenzado la búsqueda de la “calidad de la democracia” (Morlino, 2011b), cuya operacionalización se ha enfocado en identificar las particularidades de interdependencia entre distintos atributos de políticas, instituciones y participación social para mejorar la provisión de bienes públicos, específicamente, esta tarea, se desenvuelve a partir de la satisfacción de las expectativas (calidad de resultados), el disfrute extensivo de equidad política y libertad (calidad del contenido), así como la rendición de cuentas (calidad procesal) (Diamond & Morlino, 2004, p. 22).

En otras palabras, el posible saneamiento a la crisis de democracia puede gestarse, por un lado, a partir del desarrollo de una administración pública razonablemente competente, imparcial, no corrupta, honesta y eficaz (Rothstein & Varraich, 2017b) y, por el otro, con el despliegue de instrumentos que posibiliten a los ciudadanos tener verdaderas oportunidades para hacer lo que ellos mismos consideran como valor (Merkel, 2014).

1.2. La Idea de Gobierno Abierto: una Breve Historia

La “crisis” de la democracia, tal y como se describe en la sección anterior, ha iniciado la búsqueda de innovaciones políticas de diversos cortes. Una de ellas es el GA, por lo que, para ubicar su fundamento, y por consecuencia observar de las compatibilidades y divergencias contextuales, en este apartado se destacan algunas de las coyunturas críticas que han moldeado su estructuración, misma que se ha dividido en tres fases: Apertura, Institucionalización y Gestión.

1.2.1. El Proceso de Apertura Burocrática (Openess)

El acceso a la información, entendido de manera general como apertura, no es una tendencia reciente; James Madison, en una carta de 1821, por ejemplo, consideraba que un “gobierno popular, sin información, o los medios para adquirirla, no es más que un prólogo de una farsa

o una tragedia” (Oszlak, 2019, p. 39). La filosofía liberal, siguiendo este razonamiento, considera que la apertura, dentro del contrato social, es el mecanismo por el cual, los individuos otorgan su derecho a ser gobernados. En este sentido, tal y como sostienen los utilitaristas, la información gubernamental genera una mayor “democracia” pues, por un lado, logra articular una mayor confianza entre los ciudadanos, y por el otro, genera un contrapeso a través del rol activo de los individuos al fungir como un “tribunal ilustrado” y “tomador de acción colectiva”.

El liberalismo de Rawls, por su parte, considera que las instituciones sociales suelen enmarcarse en “apariencias engañosas”; de ahí que la “publicidad” sea una condición necesaria para la creación de una sociedad justa; pues ello, permitiría a las personas tomar decisiones racionales, así como con conocimiento de los principios que una sociedad impone para poder adherirse a ella. Para la democracia deliberativa, la publicidad, de igual forma, constituye la estabilidad de las estructuras políticas dado que un razonamiento transparente permite la discusión pública y las ampliaciones de las perspectivas morales y políticas en una población dada (De Blasio & Sorice, 2016). En este sentido, la estabilidad democrática reside en su capacidad de transparentar y justificar las nociones del estado de derecho, por lo que:

Sólo en la medida en que estas leyes obtengan el consentimiento de los gobernados, que a su vez solo puede otorgarse libremente si las leyes y su aplicación son públicas, las autoridades políticas y administrativas que promulgan y hacen cumplir estas leyes serán legítimas. (Fenster, 2006, p. 897)

Si bien, estos postulados caracterizaron las posiciones de pensadores en el siglo XVII y XVIII su instrumentación comenzó a gestarse hasta el siglo XX, específicamente en 1948, año en el que, bajo la Declaración Universal de los Derechos Humanos¹, se pactó el derecho a la información en su artículo 9. En el cual, por un lado, se establece que “todo individuo tiene derecho a la libertad de expresión” y, por el otro, le dota al público “la facultad de buscar,

¹ Véase Declaración Universal de Derechos Humanos

difundir, y recibir información”. La expansión de estos atributos, por su parte, se vio a partir de la década de los años sesenta, tras el surgimiento de diversos movimientos sociales que buscaban reducir la discrecionalidad en el uso de los recursos (especialmente en conflictos bélicos), así como disminuir las violaciones de otras libertades como la privacidad y expresión (Oszlak, 2016).

De esta manera, el GA surge dentro de la lucha para el logro al acceso a la información. La American Society of Newspaper Editors (ASNE), dentro de esta tendencia, publica un reporte, afirmando que éste fue “escrito con plena comprensión de la participación pública en el gobierno abierto”. No obstante, su “popularización” comienza en 1955, tras la instauración del Subcomité Especial sobre Información Gubernamental, también llamado Moss Committee, en el cual, Wallas Parks, utiliza al término para demarcar las necesidades “de la publicitación” de los archivos gubernamentales como un ejercicio democrático pues, según planteaba:

Desde el punto de vista de los principios de buen gobierno bajo ideas políticas estadounidenses aceptadas, no cabe duda de que el gobierno abierto y la disponibilidad de información deben ser la regla general a partir de la cual se deben hacer excepciones solo cuando existen derechos, intereses y consideraciones sustanciales que requieren secreto o confidencialidad y estos están en manos de una autoridad competente para desequilibrar el interés público general en la apertura y disponibilidad. (Yu & Robinson, 2012, p.368)

Bajo esta lógica, en 1966, se aprobó el Acta de Libertad de Información (FOIA, por sus siglas en inglés) que otorgó a los ciudadanos estadounidenses el acceso a la información federal del gobierno. Más adelante, se estipularía, incluso, que las reuniones de los organismos del gobierno comenzarían a ser abiertas a la prensa y al público. El entonces presidente, Lyndon Johnson, a pesar del desacuerdo con este entramado jurídico, expresó “un profundo sentimiento de orgullo de que Estados Unidos” se convirtiera en “una sociedad

abierta en la que se valora y protege el derecho de la gente a saber” (Attorney General’s Memorandum on the Public Information Section of the Administrative Procedure Act, 1966). De manera similar, el Reino Unido, a lo largo de los años de 1970, comenzó a desplegar una serie de iniciativas para abrir las “ventanas” del sector público con el objeto de reducir la opacidad burocrática (Ramírez-Alujas, 2011a).

Así, desde mediados y hasta finales del siglo pasado, el Gobierno Abierto significó debatir acerca del acceso y la libertad de expresión, la protección de datos, reformas de las leyes sobre secretos oficiales como mecanismos instrumentales para el mantenimiento de una democracia sana (Tough, 2011). El resultado, tal y como documenta Ackerman & Sandoval (2006, pp. 33–38), fue la adopción paulatina de diversos mecanismos normativos a partir de cuatro fases:

- **Pioneros:** La adopción de las primeras normativas se registró en Suecia, Colombia, Finlandia, Estados Unidos, Dinamarca, Noruega, Francia, Australia, Nueva Zelanda y Canadá, incluso, se asevera tener un uso adecuado.
- **Reconstrucción:** Bajo esta categoría se encuentran países como Filipinas, España, Portugal, Corea del Sur, Tailandia, Sudáfrica, México, así como 21 países que surgieron tras la desaparición de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), cuyas características, como se infiere, parte de un proceso de transición democrática, por lo que, sus leyes se componen de requisitos rígidos.
- **Reforma:** Esta categoría identifica a aquellos estados que emprendieron la adopción de leyes a partir de la modernización democrática: Austria, Italia, Holanda, Bélgica, Islandia, Irlanda, Japón, Grecia, Liechtenstein, Inglaterra y Suiza.
- **Autoritarios:** Dentro de esta categoría se encuentran países como Pakistán, Jamaica, Turquía, Perú, Angola, Zimbawe, caracterizados por ser países que no han transitado a la democracia, y cuyas normativas se engendran en aspectos débiles e incluso, generan un mayor poder a las autoridades estatales.

Desde esta perspectiva, al cierre del siglo pasado, los diversos sistemas políticos, aún pese a los desafíos particulares, comienzan a postular al GA y la información pública no

simplemente como un derecho fundamental o una finalidad en sí misma, sino como la consolidación de un nuevo esquema que articula a la libertad de expresión y pensamiento, en un contexto en el que los ciudadanos buscan consolidar una voz colectiva para la obtención de ciertas prerrogativas, permitiendo su formación como un contrapeso social ante las posibles arbitrariedades y discrecionalidades de las autoridades públicas.

1.2.2. Institucionalización del Gobierno Abierto

Otras de las peculiaridades que acompañaría al siglo pasado fue el desarrollo y expansión de los medios de comunicación derivados en lo que se ha denominado la “revolución informática”. La cual, se entiende como “el conjunto de herramientas, soportes y canales para el tratamiento y acceso a la información que generan nuevos modos de expresión, nuevas formas de acceso y nuevos modelos de participación y recreación cultural” (Tello, 2007, p. 10). Es decir, por la cimentación de un “contexto 2.0”, en donde, por un lado, se concentran los flujos de información derivadas de la interacción constante entre dispositivos electrónicos —permitiendo el rompimiento del estado aislacionista de las tecnologías anteriores—, y por el otro, permite a un público en general acceder a archivos, recursos y servicios prestados por computadoras remotas (Cruz Pérez et al., 2018).

De esta manera, según destaca Castells (2009a), el internet, al ser el eje estructural del contexto 2.0, articula una serie de nuevos procesos interactivos: autocomunicación de masas. La cual, a diferencia de los procesos restrictivos de la comunicación interpersonal o la unidireccionalidad de la comunicación social, esta desglosa el desarrollo “de redes horizontales de comunicación interactiva que conectan lo local con lo global en cualquier momento” (Castells, 2009b), tales como blogs, sitios web y, recientemente, redes sociales. La estructura digital, consecuentemente, representa la articulación de mensajes digitales, interactivos y complejos que integra, mezcla y recombina en su diversidad cultural, por lo que su abstracción, permite producir “valor público”, aumentar la transparencia y eficiencia, e incluso, ajustar estructuras y el comportamiento en tiempo real y a nivel global (Jetzek et al., 2014a).

Ante este contexto, la Administración Pública se convirtió en el punto central de reacomodamiento socio-estructural pues, según Rivera (2006a), estas instituciones albergan

una multiplicidad de información completa, fiable y de calidad, lo que permite que, fácilmente, pueda convertirse en “materia prima digital” y, por consecuencia, en insumos para la toma de decisiones (Jetzek et al., 2014b; Rivera, 2006b). Tendencia que se concatena con un proceso de “reestructuración burocrática” que buscaba hacer frente a las presiones sobre el aparato estatal para la provisión de mejores servicios, redefinición de las intervenciones públicas en la economía, así como su reequipamiento tecnológico-organizacional para responder con eficiencia, eficacia y economía (Riera & Páez, 2010; Torres, 2011).

Bajo dicha lógica, surge el “gobierno electrónico” para referirse “al uso, por parte de las agencias gubernamentales, de las Tecnologías de la Información” con el objetivo de “aumentar la eficiencia, transparencia y accesibilidad y capacidad de respuesta de los ciudadanos” (Rivera, 2006b). Movimiento que comienza en 1993, con la Revolución Nacional del Desempeño (RND), encabezada por el vicepresidente estadounidense Al Gore. La cual, se concentró en el desarrollo de un régimen regulatorio y legal que promoviera el comercio electrónico, para posteriormente, dar paso a la creación de dependencias gubernamentales virtuales como Regulations.gov, así como para la adaptación de portales para la digitalización de procesos administrativos (Coglianese, 2009a).

Esquema regulatorio que, de igual forma, tuvo amplias repercusiones: en Canadá se estableció el *Information Highway Advisory Council*; en Japón, el *Telecommunications e-Government Council*; en Singapur, la *National Government Computer Board* (Massal & Sandoval, 2010a). Incluso, según cifras de la ONU (2020), los 192 países que integran a la organización cuentan con portales dirigidos a la provisión de servicios electrónicos en desarrollo. En América Latina, el e-gobierno se ha orientado a mejorar las interacciones en internet de las administraciones públicas con los ciudadanos y empresas, usando páginas web para prestar servicios electrónicos, e incluso, de acuerdo con Criado & Gil-García (2013a), el 75% de la región ha incorporado estrategias para el fomento de la colaboración entre sus organizaciones públicas.

El proceso, sin embargo, denota el posicionamiento unidireccional de la administración o, en palabras de Massal & Sandoval (2010b), en un modelo de gestión pública

basado en prácticas de buen gobierno como la prestación de servicios, el fomento y aplicación de normas internacionales, articuladas a partir de medios digitales. Hecho que ignora, en cierto sentido, el componente de la demanda social, la participación e incluso, la introducción de una visión ciudadana en los procesos de mejora administrativa; se trata pues, de situaciones que no consolidan la capacidad de innovación de las administraciones públicas (Criado & Gil-García, 2013b).

Partiendo de ello, la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), introduce en 2003, el término de Administración Abierta, entendida como una plataforma para implementar sólidos marcos jurídicos, institucionales y políticas que rijan el acceso a la información, la consulta y la participación pública, para contribuir a lucha contra la corrupción e incrementar la confianza de la sociedad hacia las burocracias (OCDE, 2017). En este sentido, la apertura se entiende como este vehículo que permite a los diversos actores sociales “saber cosas”, obtener información relevante y comprensible; “conseguir cosas”, obtener servicios y realizar transacciones desde y con el gobierno; y “crear cosas”, participar en el proceso de toma de decisiones (Ramírez-Alujas & Güemes, 2013).

Siguiendo este esquema, en 2007 un grupo de pensadores y activistas de la industria de las telecomunicaciones, celebraron una reunión en Sebastopol, California con la intención de definir a los datos públicos abiertos como una práctica socio-política y sugerirla a los candidatos presidenciales. La propuesta, específicamente, se basó en los principios de apertura, participación y colaboración ya que, desde su experiencia, el desarrollo de los softwares más innovadores había resultado de la multiplicidad de actores, en donde:

Cada programador que colabora está invitado a hacerlo a través de plataformas públicas que comparten códigos fuente. Puede aprender del trabajo de otros, pero a cambio debe volver a publicar su producción: así es como se crea una experiencia colectiva. El trabajo entre desarrolladores se basa en un modelo de colaboración entre pares (basado en la competencia y la reputación) en lugar de reglas de jerarquía formales. (Chignard, 2013)

Paralelamente, organizaciones como OMB Watch y American Bar Association's (ABA, por sus siglas en inglés), realizaron diversos diagnósticos para afrontar la creciente crisis de legitimidad de la administración de George W. Bush, considerada “una de las más secretas y cerradas de la historia” (Coglianese, 2009b). De esta manera, sus recomendaciones giraron en torno a la agilización del procesamiento de solicitudes, el uso de repositorios en línea, así como mandar la publicación de información de manera proactiva por parte de las agencias gubernamentales. La ABA, por su parte, sugirió un “enfoque fundamentalmente nuevo”, tanto para la gestión interna de datos como para el acceso público del sistema. La apertura, según estas agencias, “no [era un] problema de izquierda o de derecha. [Era, en realidad] un tema estadounidense” (Coglianese, 2009b).

El GA, ante este contexto, se estableció como el punto de partida para la gestión del expresidente estadounidense Barack Obama quien, desde el primer día en el cargo emitió dos memorandos dirigidos a la implementación de esta iniciativa. El primero de ellos, ampliamente conocido como el Memorandum on Transparency and Open Government, estableció al GA ya no sólo como un término sino como un dispositivo derivado de cuatro elementos: transparencia, colaboración, uso de tecnologías de la información y participación. Mismos que serían el eje rector para que el nuevo director de la Oficina de Administración y Presupuesto (OMB, por sus siglas en inglés) emitiera una “Directiva de Gobierno Abierto” especificando pasos concretos para implementar estos valores en todas las agencias y departamentos ejecutivos (Obama, 2009c).

El segundo memorándum, profundiza al pilar de la transparencia pues, instruyó al fiscal general desarrollar una nueva política FOIA que, establecería claramente una presunción a favor de la divulgación de información del gobierno. “Ante la duda”, precisó Obama, “prevalece la apertura” (Obama, 2009a). Igualmente, afirmó que “el gobierno no debería mantener la información confidencial simplemente porque los funcionarios públicos podrían sentirse avergonzados por la divulgación, porque podrían revelarse errores y fallas, o por temores especulativos o abstractos” (Obama, 2009b). Al operar bajo principios como estos, las agencias federales podrían “marcar el inicio de una nueva era de gobierno abierto” (Obama, 2009b).

Consecuentemente, la lógica resultante de esta nueva concepción radicó en el establecimiento de las bases del contrapeso político y del derecho al acceso a la información que exigen los ciudadanos al gobierno, impulsado, en gran medida, por la utilización y aprovechamiento de las tecnologías de la información. De esta manera, las consecuencias inmediatas se basaron principalmente en la creación de una cultura dentro de las agencias en donde predomina tanto la difusión de la información para el consumo público, como para la apertura de espacios para procesos de participación pública, así como de colaboración entre distintas redes intergubernamentales y sociales (Coglianese, 2009b; Meijer et al., 2012).

La idea, aun frente a sus posibles debilidades, fue rápidamente adoptada en el escenario internacional pues, bajo el esquema de la Organización de las Naciones Unidas, surge en 2011, el Open Government Partnership (OPG, por sus siglas en inglés), teniendo como objetivo fungir como “una plataforma multilateral de países comprometidos con los principios o pilares de transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana para fortalecer la capacidad de respuesta del sector público, el fortalecimiento de la lucha contra la corrupción, la promoción de la eficiencia económica y la innovación” (Salas, 2015a, p. 231). Su misión, desde esta perspectiva, “es introducir a los gobiernos, a las organizaciones no gubernamentales y las empresas privadas con experiencia, habilidades y tecnologías, asistir a los países tanto conceptualmente como en la implementación de mejores prácticas de gobierno abierto” (OGP, 2023).

La adhesión de los países, no se hizo esperar y, de manera inmediata, pasaron de ser 11 miembros en 2011 a 78 países y 76 jurisdicciones locales, a finales de 2021. En 2015, dentro de esta organización se firma una declaratoria para vincular al GA al cumplimiento de los objetivos de Desarrollo Sostenible, considerándolo como un esfuerzo institucional por promover y articular políticas y estrategias referentes a rendición de cuentas, participación ciudadana e innovación cívica. Hecho que se complementase, en 2018, con el establecimiento del Fondo Fiduciario de Donantes Múltiples, administrado por el Banco Mundial, cuyo objetivo gira entorno al fomento del desarrollo de la cocreación, así como del mejoramiento de los planes de acción (Ramírez-Alujas, 2011b; Salas, 2015b).

Así, se identificaron cuatro pilares fundamentales de acción: transparencia, rendición de cuentas, participación ciudadana y tecnología e innovación. Los cuales, no sólo buscan la

apertura de datos gubernamentales o el fortalecimiento de la sociedad civil, sino más bien, crear canales de comunicación entre diversos actores sociales con la intención, en primer lugar, de crear una cultura de transparencia dentro de las burocracias —y por ende de la disminución de los índices de la corrupción— y, en segundo lugar, establecer una serie de interdependencias entre los diversos agentes sociales con el objetivo de hacer uso de la información para diseñar e implementar programas a menor escala que permitiera resolver los distintos fenómenos sociales.

1.2.3. Aproximaciones a las prácticas de GA

La dimensión social y participativa en la construcción de mejoras políticas y gestión burocrática manifestó un cambio no sólo para las burocracias sino también para el papel de los actores dentro del proceso de diseño de distintos instrumentos. De esta manera, “el gobierno abierto trasciende al gobierno electrónico en un aspecto crucial: mientras el gobierno electrónico es una cuestión de gestión, el gobierno abierto es una cuestión de poder. Pero, aunque lo trasciende, necesariamente, lo incluye” (Kaufman, 2017a, p. 82). Los aspectos organizacionales, por consecuencia, se volvieron un factor esencial para el logro de la construcción del GA.

Desde esta perspectiva, la Alianza por el Gobierno Abierto fue la principal institución en moldear las actividades constructivas cuyas innovaciones se centran, en primer lugar, en gestar una organización conformada tanto por agencias gubernamentales como actores de la Sociedad Civil (OSC). El propio Comité Directivo de la institución, por ejemplo, está compuesto por un número igual de agentes nacionales y públicos —denominados como esquemas mixtos— y, en segundo lugar, en el establecimiento de planes circulares de acción (NAP, por sus siglas en inglés), en los cuales, se organizan contenidos conforme a criterios y estándares derivados de negociaciones entre diversos agentes interactuantes (Kaufman, 2017b).

Así, la erección del modelo evita la visión estado-céntrica (Weinstein, 2013) y propugna por una organización horizontal que se configura continuamente a partir de la iteración y participación pues, los planes de acción deben renovarse cada dos años y, ello sólo puede llevarse a cabo con la colaboración (participación) tanto de representantes

gubernamentales como de las coaliciones civiles, “los gobiernos miembros”, de acuerdo con los procedimientos de la (OGP, 2022, p. 38), “no pueden simplemente repetir los mismos compromisos sino que tienen que generar nuevos proyectos de reforma”. Aunado a ello, los diversos ejercicios se encuentran sometidos a un monitoreo externo por parte de los Informes Independientes (IRM, por sus siglas en inglés) e incluso se contrata a evaluadores locales para analizar la calidad de los procesos de consulta (Berliner et al., 2021a).

Tabla 3.

Bases generales del Gobierno Abierto

Principio	Conceptualización	Procedimiento
Transparencia del Estado	La información pública que gestiona el estado es un acervo de la nación	Su fundamento radica en la gestión de la información pública gubernamental, de tal forma que la sociedad pueda acceder y disponer a ella fácilmente.
Participación	La ciudadanía cuenta con patrimonio de información, conocimientos y experiencias que las burocracias no siempre tienen	Consiste en crear espacios públicos de conversación Estado-Sociedad, con el objetivo de mejorar y legitimar decisiones de política pública, y gestión administrativa
Colaboración	La sociedad está en condiciones de crear nuevos servicios públicos y de resolver problemas colectivos que las instituciones públicas no son capaces de realizar por sí solas, al no tener ciertas atribuciones, recursos, o visiones "sociales".	El estado involucra a la ciudadanía en la solución de problemas sociales y de gestión administrativa, identificando personas y organizaciones que tienen la capacidad de hacerlo. En ello, se involucra tanto actores internos como externos a la institución.
Datos Abiertos	Todo ciudadano tiene derecho a procesar información, reutilizar información para los fines que estime conveniente	Gestiona la información referente a archivos públicos, tanto de corte cualitativo como cuantitativo, de tal manera que cualquier persona, con la ayuda de dispositivos digitales, pueda apropiarse de ello.

Elaboración del autor con información de Capriglione et al. (2012) y Kaufman (2017b)

Hecho que convierten al GA en un “modelo interoperable” (Kaufman, 2017b), cuyos principios (véase tabla 3), promueve una serie de procedimientos generales para ejercer la política y el proceso de toma de decisiones y, a su vez, se encuentran sujetos a la identificación de compromisos verificables, términos de responsabilidad y plazos. El tema de poder, consecuentemente, se sitúa en la complementariedad entre los temas incluidos en el plan de acción y las características de coordinación (Berliner et al., 2021b; Kaufman, 2017b).

Estos principios, sin embargo, no son una estrategia “one-size-fits-all”, por el contrario, son supuestos que se instauran por los siguientes elementos institucionales, funcionales, heurísticos. El primero reconoce determinadas reglas y normas. El segundo se relaciona con las capacidades de los estados para implementar las acciones negociadas. El tercer elemento, por su parte, refiere a las vinculaciones de las prioridades tanto gubernamentales como sociales (Uvalle, 2018). Por lo cual, la operabilidad del GA se fincará, especialmente a partir de cuatro ejes “prácticos” transparencia, rendición de cuentas, innovación tecnológica y participación colaborativa.

La transparencia, como se observa en secciones anteriores, se ha entendido generalmente como la existencia de información pública que, permita, por un lado, brindar legitimidad al gobierno y, por el otro, promover la participación, directa e indirecta, de la ciudadanía. Para ello, el acceso a la información será el marco general al determinar tanto los alcances como limitaciones de los canales de publicitación. La transparencia, en este sentido, no sólo implica la orientación del Derecho al Acceso a la Información a partir de la publicitación de la información en los distintos niveles, con diferentes grados de claridad y puntualidad, sino, más bien, responde a las demandas e incertidumbre generada en distintos polos sociales.

Desde esta perspectiva, se puede distinguir a la transparencia reactiva, entendida como aquellas obligaciones mandatadas jurídicamente a las distintas instituciones gubernamentales; proactiva, referida a la publicación de actividades de las distintas autoridades que pueden servir para una evaluación del desempeño; focalizada, promueve la obligatoriedad de información específica, es decir, muestra particularidades de intereses o iniciativas sociales (Cejudó, 2019; Sánchez, 2018). Implícitamente, estas tipologías

demarcan una interrelación —en distintos grados— entre las burocracias y la sociedad lo que ha llevado a definir a la transparencia colaborativa, entendida como aquella que “es facilitada por el uso de los medios electrónicos” y cuya peculiaridad se base en la posibilidad de establecer “nuevas maneras de recoger, procesar y distribuir información” (Cerrillo, 2016, p. 292). La lógica de la transparencia, por tanto, puede conceptualizarse, de manera general, como “la cualidad aplicable a los flujos de información que constituyen las herramientas a través de las cuales, identificamos, conocemos, entendemos y evaluamos la acción gubernamental tanto a individuos como grupos y organizaciones” (López, 2017, p. 278).

Así, se destaca un segundo elemento práctico del GA: la participación ciudadana, entendiéndose, no simplemente como un eje individualizado y externo a los procesos de toma de decisiones, sino como la capacidad real de incidencia en los procesos de planificación y administración del gobierno, pues si bien, desde una visión clásica, su papel quedaba relegado a formar parte de los comicios electorales y, en ciertas ocasiones, fungir como un sistema civil de contrapeso (Bermeo Andrade et al., 2018), esta división, tal y como (Rosen & Painter, 2019, p. 336) apuntan, no altera fundamentalmente las diferencias de poder político entre las partes interesadas, por lo que, en la actualidad, la población “ya no se conforma con recibir información, [sino que] quiere opinar, participar e incidir en todo el ciclo de las políticas públicas” (Trigo & Álvarez, 2017, pp. 36–37).

Por consiguiente, bajo el marco del GA, ha surgido la idea de la Participación Colaborativa o de Cocreación que avoca al “proceso a través del cual los insumos utilizados para producir un bien o servicio son aportados por individuos que no están ‘en’ la misma organización” (Ostrom, 1996, p. 1073). Lo que implica que los “residentes” participan directa e influyentemente en un proceso de resolución de problemas dinámico e iterativo, desde la formación hasta la implementación (Castillo, 2017). En este sentido, los ciudadanos, por un lado, se convierten en un elemento activo que contienen una serie de conocimientos teóricos y prácticos —asociada a la inteligencia colectiva—, y por el otro, se les dota de la capacidad de diseñar y vigilar la instrumentación de los productos producidos. Así, de acuerdo con Valenzuela (2013a, p. 132):

La idea de colaboración es crear condiciones favorables para la realización de proyectos complejos, frente a una realidad donde el Estado deja de ser actor único, y se asume en procesos de negociación con actores sociales y privados. Al asumir una relación proactiva junto con la sociedad, el gobierno se asume más abierto a la participación desde una lógica de reconocimiento mutuo.

La participación colaborativa, de acuerdo con (Concha & Naser, 2012, pp. 41–42), se segmenta a partir del trabajo conjunto interno y externo de un gobierno segmentada en cooperación con la sociedad civil, que busca subsanar la falta de acción pública en determinados problemas colectivos; participación con el sector privado, en donde se indaga sobre la posibilidad legítima para la generación de un entorno de desarrollo social-comunitario y; colaboración ciudadana, donde se supone la cooperación y acciones coordinadas con individuos de “a pie”. De esta manera, la colaboración, permite la descentralización del poder y, paralelamente, demarca nuevas capacidades instrumentales que los distintos actores tienen.

El auge de la transparencia y la participación, sin embargo, no se presentan como “prácticas” aisladas sino, más bien, como dos elementos que se interceptan a partir de las tecnologías de la información (TIC). En este sentido, la funcionalidad de las TIC, como tercer elemento constitutivo, presenta dos visiones: la primera, ligada a la administración electrónica, en la que se busca, por un lado, reconfigurar a las dinámicas organizacionales de las instituciones gubernamentales para hacerlas más eficientes y eficaces; y por el otro, mejorar la oferta de información y servicios a la ciudadanía. La segunda funcionalidad, por su parte, respecta al desarrollo de plataformas para guiar, cuestionar y entablar una serie de interrelaciones entre diversos individuos, iniciando la ciudadanía digital, definida como “la capacidad de utilizar internet con regularidad de forma competente, crítica y segura” (Ranchordas, 2020, p. 5).

Las tecnologías de la información, más allá de su componente técnico, implica “pensar con claridad y cuidado sobre su relación” con elementos socio-normativos

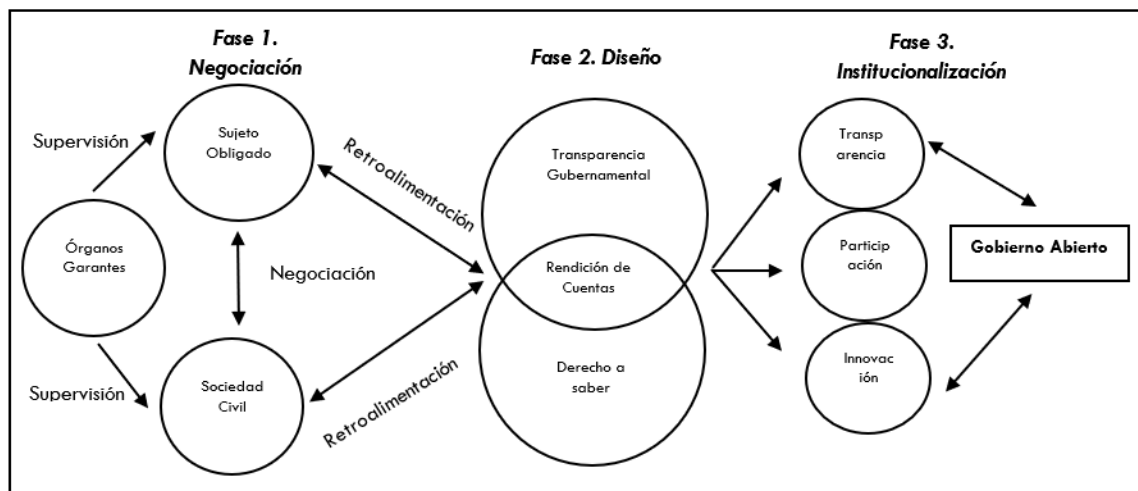
enmarcados en la comunicación política, la participación política, y el proceso de toma de decisiones (Gilardi, 2021a, p. 2). Las respuestas, hasta el momento, no han logrado un consenso: (DiMaggio et al., 2001), por ejemplo, pronosticó el aumento de una polarización política de los Estados, así como una disminución de la cohesión social; mientras que, (Farrell, 2012) identifica el uso de internet como catalizador de movimientos sociales. No obstante, sus conclusiones apuntan a una posición neutral, al considerar que el internet funge como una herramienta de “conjunción”, pero no como un factor detonante.

Por consecuencia, los dilemas del uso de las tecnologías digitales parte de “la falta de consensos sobre cómo abordarlos. En gran parte, la confusión con respecto a las respuestas políticas está relacionada con la dificultad de producir un diagnóstico preciso sobre la enfermedad” (Gilardi, 2021b). Es así, que la Rendición de Cuentas, se anexa a este entramado institucional como la delimitación o la búsqueda de un objetivo vinculatorio entre los elementos anteriores pues, en términos prácticos, ésta representa, parafraseando a Pineda et al. (2007), la asunción de la responsabilidad de los actos emprendidos por parte de funcionarios y políticos, que se deriva de una lógica de “buenas prácticas”, es decir, del diseño inteligente de una serie de decisiones; y una lógica “de lo correcto”, donde predominan principios de legalidad y, por consecuencia el ajuste a métodos y normas colectivas prevalecientes.

En términos teóricos, la rendición de cuentas refiere al control del poder, pues su misión es “reducir incertidumbres, limitar sus arbitrariedades, prevenir y remediar sus abusos, volver predecible su ejercicio, mantenerlo dentro de ciertas normas y procedimientos preestablecidos” (Schedler, 2004, p. 24). Lo cual, conlleva, de manera conjunta, a delimitar la funcionalidad del GA como el control equilibrado de los funcionarios a partir de tres bases: la obligación de publicitar información, explicar y justificar sus actos, así como la explicitación de las posibles sanciones ante la divergencia o distorsión de los procesos decisorios ya estipulados.

Esquema 1.

Fases constitutivas del GA



Elaboración del autor

Bajo este entramado (véase ilustración 1), se infiere que el GA, en términos prácticos, tiene que entenderse como una serie de acciones y decisiones de cocreación con las que se busca fortalecer los procesos de rendición de cuentas en las diversas esferas gubernamentales. Lo cual, implica entenderlo no simplemente como un conjunto de elementos predeterminados sino, más bien, como dispositivo que crea sus propias “instituciones y culturas” (Brown, 2005, p. 246), derivadas de las reformas estatales y las percepciones que, tanto dirigentes como civiles, consideren que deben ser parte constituyente o formativa del mismo.

1.3. Configuración del Gobierno Abierto en México

El Gobierno abierto, tal y como se ha observado en secciones anteriores, se posiciona como un eje articulador de elementos que van desde la participación ciudadana hasta la innovación tecnológica, sin embargo, su configuración, así como los objetivos que se persiguen en cada uno de estos, suele enmarcar una serie de peculiaridades. Por lo que, en este último espacio, exploramos las bases normativas e institucionales que han dado vida a esta iniciativa en México, tanto en el ámbito federal como subnacional.

1.3.1. La transparencia: transformaciones del artículo sexto constitucional

El desarrollo de la transparencia en México, al igual que en otros contextos, comenzó a partir del aseguramiento de derechos políticos de recibir y difundir información. Principios se encuentran delimitados en el artículo sexto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), en donde se garantiza “la libertad de ideas”, siempre que estos respeten la moral y los derechos de terceros y no se perturbe el orden público. La idea, sin embargo, comenzó a reestructurarse en 1977, tras la llamada Reforma Política, con la adhesión de la frase: “El derecho a la Información será garantizada por el Estado”. Bajo este principio, lo que se buscaba ya no era simplemente permitir la circulación de ideas, sino, por un lado, asegurar la difusión de distintas propuestas político-ideológicas de los Partidos Políticos y, por el otro, regular dichas actividades para proteger a los ciudadanos de posibles olas de desinformación, consecuentemente, esta primera modificación constitucional fue enfocada en implementar una participación veraz para la solución de los problemas nacionales.

De esta manera, la transparencia, inicialmente se cimentó a partir de la Máxima Publicidad y, por ende, de la regulación, al menos de manera abstracta, tanto de los medios de comunicación como de la distinción entre los distintos actores involucrados. Paradójicamente, en un sentido más amplio la inclusión de “este enunciado no nos dice qué es ese derecho, ni cómo, en su caso, lo garantizaría el Estado” (López-Ayllón, 2000, p. 161), su delimitación, por consecuencia, carecía de un fundamento organizacional que delimitara el método para su ejercicio e incluso la existencia de medios de impugnación frente a las negativas que pudieran suscitarse por parte de las instituciones gubernamentales (Marín, 2018).

No obstante, el inicio de los procesos de transición democrática en México, y con ello, de la necesidad de armonizar el marco jurídico con tratados internacionales, así como una presión social al alza, pusieron nuevamente en el centro del debate estas limitaciones, centrándose ya no simplemente en la vertiente de “la circulación de las ideas” sino, en los elementos constitutivos del “acceso a la información gubernamental”. Lógica que, tal y como documenta López-Ayllón (2004), se fundó tanto en una perspectiva gubernamental como social. La primera partió del supuesto de que la acción del gobierno, al ser de carácter público y representante del interés social, debía ser garantizado por medio del Estado. Para ello, se

presentó una iniciativa por parte del ejecutivo, en donde se estipulaba la capacidad de los ciudadanos para solicitar registros y documentos gubernamentales como un derecho.

La lógica social, por su parte, buscó de forma paralela cimentar las condiciones necesarias para el desarrollo de una cultura cívica electoral, es decir, entretejer una serie de mecanismos de recolección de información que les permitiera juzgar, estudiar, analizar y evaluar los distintos procesos de toma de decisiones. En este sentido, destaca la acción del denominado Grupo Oaxaca, un conjunto de académicos, expertos e integrantes de la sociedad civil, cuyos análisis y estudios engendrarían una serie de contrapropuestas, encabezadas por grupos parlamentarios de oposición (Escobedo, 2003). Así, la conjunción de ambas visiones, que más allá de divergir en elementos nodales, en realidad, discutieron supuestos sobre la amplitud y cuestiones técnicas, por lo que, finalmente, sus perspectivas quedaron plasmadas en 2002, tras la expedición la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y, su reglamentación publicada en 2003. Hecho que, de acuerdo con López-Ayllón, 2006 (pp. 235–236):

[...] supuso un paso significativo en la consolidación de la democracia mexicana, la modificación de la práctica secular del secreto administrativo como principio no escrito que orientaba el manejo de la información gubernamental, y sobre todo la construcción de los mecanismos institucionales de rendición de cuentas de los ciudadanos.

Desde esta perspectiva, la transparencia hace su aparición en la política mexicana como normativa que tiene una doble finalidad: en primer lugar, esclarecer los procesos de toma de decisiones y actividades dentro de las diversas burocracias y, en segundo lugar, brindar mecanismos institucionales que permitan la apertura de canales de comunicación con la ciudadanía, con la finalidad tanto de legitimar su organización, así como dotarles de las capacidades para que fungieran como un ente de fiscalización. El reto, sin embargo, tal y como se describe a continuación, no fue el reconocimiento de este derecho, sino el despliegue de acciones concretas para solidificar este nuevo conjunto de garantías.

1.3.1.1. Aspectos normativos

La ley de 2002 representa el marco general de la transparencia en México (véase tabla 2), el cual, inicialmente se centró, en primer lugar, en la demarcación lo que se entiende como derecho a la información (art. 2), en segundo lugar, en el establecimiento de una serie de reglas (art. 3, 13, 14, y 18) e, incluso, mandatos en donde la información solicitada no debe ser sujeta a la identificación de los individuos o la demostración de algún tipo de interés (art.40). Asimismo, se mandata que la apertura no se condicionará o activará a través de la solicitud de un ciudadano, por el contrario, las diferentes instituciones gubernamentales deben publicar una serie de documentos referidas a su organización. El acceso a la información, en este sentido, se enmarca no sólo como una prerrogativa de defensa para los ciudadanos, sino también, como un medio a través del cual, gobiernos e instituciones justifican, evidencian, demuestran, o explican sus ejercicios y decisiones.

Tabla 4.

Fundamentos generales de la Ley de Transparencia

Derecho	Sustento
Toda la información que posean las dependencias oficiales es pública, salvo los casos que la propia ley determine, sin un rango de discrecionalidad demasiado amplio	<ul style="list-style-type: none">a. Artículo 2.- Toda la información gubernamental a que se refiere esta Ley es pública y los particulares tendrán acceso a la misma en los términos que ésta señala.b. Artículo 7.- Con excepción de la información reservada o confidencial prevista en esta Ley, los sujetos obligados deberán poner a disposición del público y actualizar, en los términos del Reglamento y los lineamientos que expida el Instituto o la instancia equivalente a que se refiere el Artículo 61, entre otra, la información siguiente” c.b. Artículo 9.- La información a que se refiere el Artículo 7 deberá estar a disposición del público, a través de medios remotos o locales de comunicación electrónica.d. Artículoc. 10.- Las dependencias y entidades deberán hacer públicas, directamente o a través de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal o de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria... los anteproyectos de leyes y disposiciones administrativas de carácter general a que se refiere el Artículo 4 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativod. Artículo 12.- Los sujetos obligados deberán hacer pública toda aquella información relativa a los montos. y las personas a quienes entreguen, por cualquier motivo, recursos públicos,

La ley debe precisar con claridad cuáles son los sujetos obligados de proporcionar la información

La ley debe reconocer el carácter de derecho humano a la información, su universalidad para que todos tengan la posibilidad de ejercer ese derecho

La autoridad no puede exigirle a quien le solicita información que justifique para qué la quiere

El derecho de acceso a la información tiene excepciones, la “información clasificada” es de dos tipos: la información reservada y la confidencial

La información reservada tendría que ver con alguna hipótesis que plantee la ley, por ejemplo, puede afectar la seguridad de la entidad, siempre que la ley sea clara y

así como los informes que dichas personas les entreguen sobre el uso y destino de dichos recursos.

- a. Artículo 3.- Para los efectos de esta Ley se entenderá por: b. XIV. Sujetos obligados: c. El Poder Ejecutivo Federal, la Administración Pública Federal y la d. Procuraduría General de la República; e. El Poder Legislativo Federal, integrado por la Cámara de Diputados, la Cámara de Senadores, la Comisión Permanente y cualquiera de sus órganos; c) El Poder Judicial de la Federación y el Consejo de la Judicatura Federal; f. Los órganos constitucionales autónomos; g. Los tribunales administrativos federales, y h. Cualquier otro órgano federal.

- a. “Artículo 1.- La presente Ley es de orden público. Tiene como finalidad proveer lo necesario para garantizar el acceso de toda persona a la información en posesión de los Poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos o con autonomía legal, y cualquier otra entidad federal. b.
- b. Artículo 2. - Toda la información gubernamental a que se refiere esta Ley es pública y los particulares tendrán acceso a la misma en los términos que ésta señala.

- a. Artículo 40.- Cualquier persona o su representante podrá presentar, ante la unidad de enlace, una solicitud de acceso a la información mediante escrito libre o en los formatos que apruebe el Instituto... b. (último párrafo del artículo 40) En ningún caso la entrega de información estará condicionada a que se motive o justifique su utilización, ni se requerirá demostrar interés alguno.

- a. Artículo 13.- Como información reservada podrá clasificarse aquella...”
- b. Artículo 14.- También se considerará como información reservada...”
- c. Artículo 18.- Como información confidencial se considerará...”

- a. Artículo 13.- ...información reservada ...aquella cuya difusión pueda:
I. Comprometer la seguridad nacional, la seguridad pública o la defensa nacional; II. Menoscabar la conducción de las negociaciones o bien, de las relaciones internacionales, incluida aquella información que otros estados u organismos internacionales entreguen con carácter de confidencial al Estado Mexicano; III. Dañar la estabilidad financiera, económica o monetaria del país; II. Poner en riesgo la vida, la seguridad o la salud de cualquier persona, o III. Causar un

determine hipótesis
puntuales

serio perjuicio a las actividades de verificación del cumplimiento de las leyes, prevención o persecución de los delitos, la impartición de la justicia, la recaudación de las contribuciones, las operaciones de control migratorio, las estrategias procesales en procesos judiciales o administrativos mientras las resoluciones no causen estado.

b. Artículo 14.- También se considerará como información reservada: I. La que por disposición expresa de una Ley sea considerada confidencial, reservada, comercial reservada o gubernamental confidencial; II. Los secretos comercial, industrial, fiscal, bancario, fiduciario u otro considerado como tal por una disposición legal; III. Las averiguaciones previas; IV. Los expedientes judiciales o de los procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio en tanto no hayan causado estado; V. Los procedimientos de responsabilidad de los servidores públicos, en tanto no se haya dictado la resolución administrativa o la jurisdiccional definitiva, o VI. La que contenga las opiniones, recomendaciones o puntos de vista que formen parte del proceso deliberativo de los servidores públicos, hasta en tanto no sea adoptada la decisión definitiva, la cual deberá estar documentada.

a. Artículo 20.- Los sujetos obligados serán responsables de los datos personales y, en relación con éstos, deberán: i. Adoptar los procedimientos adecuados para recibir y responder las solicitudes de acceso y corrección de datos, así como capacitar a los servidores públicos y dar a conocer información sobre sus políticas en relación con la protección de tales datos, de conformidad con los lineamientos que al respecto establezca el Instituto o las instancias equivalentes previstas en el

La información
confidencial es la
relacionada con las
personas: debe
proteger datos
personales

b. Artículo 61; ii. Tratar datos personales sólo cuando éstos sean adecuados, pertinentes y no excesivos en relación con los propósitos para los cuales se hayan obtenido; iii. Poner a disposición de los individuos, a partir del momento en el cual se recaben datos personales, el documento en el que se establezcan los propósitos para su tratamiento, en términos de los lineamientos que establezca el Instituto o iv. la instancia equivalente a que se refiere el

c. Artículo 61; v. Procurar que los datos personales sean exactos y actualizados; vi. Sustituir, rectificar o completar, de oficio, los datos personales que fueren inexactos, ya sea total o parcialmente, o incompletos, en el momento en que tengan conocimiento de esta situación, y vii. Adoptar las medidas necesarias que garanticen la seguridad de los datos personales y eviten su alteración, pérdida, transmisión y acceso no autorizado. b. Artículo 21.- Los sujetos obligados no podrán

difundir, distribuir o comercializar los datos personales contenidos en los sistemas de información, desarrollados en el ejercicio de sus funciones, salvo que haya mediado el consentimiento expreso, por escrito o por un medio de autenticación similar, de los individuos a que haga referencia la información.

- a. Artículo 7.- ...los sujetos obligados deberán poner a disposición del público y actualizar ...la información siguiente: i. Su estructura orgánica; ii. Las facultades de cada unidad administrativa; iii. El directorio de servidores públicos, desde el nivel de jefe de departamento o sus equivalentes; iv. La remuneración mensual por puesto, incluso el sistema de compensación, según lo establezcan las disposiciones correspondientes; v. El domicilio de la unidad de enlace, además de la dirección electrónica donde podrán recibirse las solicitudes para obtener la información; vi. Las metas y objetivos de las unidades administrativas de conformidad con sus programas operativos; VII. Los servicios que ofrecen; vii. Los trámites, requisitos y formatos. En caso de que se encuentren inscritos en el Registro Federal de Trámites y Servicios o en el Registro que para la materia fiscal establezca la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, deberán publicarse tal y como se registraron; viii. La información sobre el presupuesto asignado, así como los informes sobre su ejecución, en los términos que establezca el Presupuesto de Egresos de la Federación. En el caso del Ejecutivo Federal, dicha información será proporcionada respecto de cada dependencia y entidad por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la que además informará sobre la situación económica, las finanzas y la deuda públicas, en los términos que establezca el propio presupuesto; ix. Los resultados de las auditorías al ejercicio presupuestal de cada sujeto obligado que realicen, según corresponda, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, las contralorías internas o la Auditoría Superior de la Federación y, en su caso, las aclaraciones que correspondan; xi. El diseño, ejecución, montos asignados y criterios de acceso a los programas de subsidio. Así como los padrones de beneficiarios de los programas sociales que establezca el Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación; XII. Las concesiones, permisos o autorizaciones otorgados, especificando los titulares de aquéllos; xii. Las contrataciones que se hayan celebrado en términos de la legislación aplicable detallando por cada contrato: xiii. Las obras públicas, los bienes adquiridos, arrendados y los servicios contratados; en el caso de estudios o investigaciones deberá señalarse el tema

Existe información que debe difundirse “de oficio” o por obligación legal, aunque nadie la pidiera

específico; xiv. El monto; xv. El nombre del proveedor, contratista o de la persona física o moral con quienes se haya celebrado el contrato, y xvi. Los plazos de cumplimiento de los contratos; xvii. El marco normativo aplicable a cada sujeto obligado; xviii. Los informes que, por disposición legal, generen los sujetos obligados; xix. En su caso, los mecanismos de participación ciudadana, y xx. Cualquier otra información que sea de utilidad o se considere relevante, además de la que, con base a la información estadística, responda a las preguntas hechas con más frecuencia por el público. b. La información a que se refiere este Artículo deberá publicarse de tal forma que facilite su uso y comprensión por las personas, y que permita asegurar su calidad, veracidad, oportunidad y confiabilidad. Las dependencias y entidades deberán atender las recomendaciones que al respecto expida el Instituto.

Elaboración del autor

Si bien, esta estructura denota una coherencia técnica y organizacional, en la práctica, rápidamente se cuestionaron algunos elementos de origen como la falta de criterios para determinar la negación de información, la calidad de la misma, e incluso en términos generales, persistieron fallas normativas derivadas de la “amplitud” conceptual y estructural que generó una serie de imprecisiones tanto en las propias expresiones que la componen como las regulaciones que cada sujeto debe realizar tanto en la implementación como ejecución (Martínez, 2016). Por lo cual, la transparencia “pas[ó] a ser una mera simulación” y, en el peor de los casos, “ayudó a perpetuar la opacidad” en las administraciones (Flores-Trejo, 2009, p. 3).

Ante dicho panorama, en 2007 se llevó a cabo una nueva reforma al artículo sexto constitucional, generalmente denominado como “constitucionalización del derecho de información” (Puente, 2016), cuyas principales aportaciones se centraron en establecer principios fundamentales para regir el DAI. Así, con la adhesión de un nuevo párrafo, en donde, se establece que : “el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley” (DOF, 2007b:2), al mismo tiempo que se introducen siete principios en donde, por ejemplo, se establece el principio de máxima publicidad; se esclarecen ciertas limitaciones en torno a información privada, se garantiza la gratuidad de la información solicitada, se mandata la actualización constante de datos por parte de las distintas burocracias e incluso

se establece sanciones ante el incumplimiento, lo cual, pretendía la homologación en la conceptualización e implementación del derecho a la información en las 32 entidades federativas (Congreso de la Unión, 2007; Martínez, 2008).

La transparencia, desde esta perspectiva, ya no sería sólo una garantía sino una política de transparencia y, por ende, se encontraría sujeta a la vigilancia de “las decisiones y los procesos asumidos” con la finalidad de “darle contenido sustantivo a los principios democráticos de responsabilidad, publicidad e inclusión en la agenda” (Merino, 2006a, p. 128). Para ello, la reforma del, entretejió una serie de guías que vincularan al accionar ya no solo de los órganos federales sino también subnacionales en donde:

[...] el principio de publicidad regiría la actividad del Estado y de sus instituciones, las excepciones a la ley se acotarían directamente en la Carta Magna, se evitarían requisitos artificiales para solicitar y acceder a información pública, los responsables de garantizar el derecho serían instituciones autónomas, imparciales y especializadas, se establecerían sanciones ante negativas dolosas y se especificarían estándares institucionales para el archivo de la información, entre otros. (Palma & León, 2016a, p.250) (*Palma & León, 2016a, p. 250*)

No obstante, tras una serie de reformas suscitadas bajo el llamado “Pacto por México” (2014), se registró una nueva serie de modificaciones al sexto artículo constitucional. Específicamente, se adiciona un segundo párrafo que estipula que toda “persona tiene derecho al libre acceso a información plural y oportuna; a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión”, se reconoce que el Estado “garantizará el derecho de acceso a las tecnologías de información y comunicación, así como a los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, incluido el de banda ancha e internet. Para tales efectos, el Estado establecerá condiciones de competencia efectiva en la prestación de dichos servicios”, además se acota el derecho a la información al diferenciar lo público de “la vida privada o los derechos de los terceros” (Secretaría de Gobernación, 2013).

Bajo la misma línea conductual, se adiciona al primer párrafo de la sección A del artículo sexto constitucional, estableciendo que los partidos políticos, los sindicatos, órganos autónomos, fideicomisos, serán sujetos obligados a la normativa de apertura documental. Por lo cual, se adiciona al primer transitorio la sección A, los siguientes estatutos:

Toda 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. 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 información. (Secretaría de Gobernación, 2014a)

Partiendo de estos cambios, la transparencia apuntó no sólo a la reinterpretación de la significación de esta, sino también de una serie de líneas generales de acción para los diversos estados y los órganos públicos que lo componen. No obstante, esta política macro sólo ejerció, como su nombre lo indica, como un referente que deberá ejercerse a partir de una base institucional y organizacional derivada del contexto subnacional, creando una serie de “federalismo interdependiente, adulto y responsable” (Palma & León, 2016b), cuyo accionar se encuentra vigilado tanto por las fuerzas sociales como de los órganos garantes estatales.

1.3.1.2. De la organización

El reacomodamiento normativo no sólo cimentó una serie de reglas conductuales para los diversos sujetos obligados, sino también sentó un andamiaje institucional que permitiera, en cierto sentido, la traducción y vigilancia de la reciente adoptada política de transparencia. Dicho proceso, comienza en la ley reglamentaria, en la cual, se estipuló la creación de tres órganos operativos: las unidades de enlace, los comités de información y, al Instituto de Federal de Acceso a la Información (IFAI). Las unidades de enlace, de acuerdo con el artículo 28, se formarán a partir de instituciones administrativas ya existentes, y tendrían como finalidad, por un lado, recabar, difundir y asegurar la actualización de la dependencia, y por el otro, gestionar el trámite de solicitudes de acceso a la información. Los Comités de Información, por su parte, se entenderían, a partir del artículo 28, como aquella unidad jurídica que determinará las restricciones de acceso, la inexistencia de información o, en su caso, brindar asesoramiento para dirigir las solicitudes a otros organismos.

El IFAI, por su parte, se estableció como un organismo especializado con autonomía de operación, presupuestal y de decisión (art. 33), cuyas principales funciones se centran en: fungir como un ente regulador en materia de información para el gobierno federal; resolver, mediante un esquema jurídico, las controversias que se generen entre los particulares y la administración; supervisar el cumplimiento y sancionar las violaciones a la ley; así como promover el ejercicio del derecho de acceso a la información de los ciudadanos y generar una cultura entre los diversos entes públicos (Ley Federal de Transparencia y Acceso a La Información Pública Gubernamental, 2002).

El problema se presentó en la interpretación e implementación de las leyes reglamentarias, pues si bien el IFAI tenía la facultad de garantizar el cabal cumplimiento de la normativa vigente, no poseía atribuciones para mandar la calidad de la misma (García, 2011) e incluso ante la falta de respuesta por alguna institución gubernamental, éste no contaba con la autoridad para fungir como un “acusador” (Merino, 2006b). En la esfera subnacional, los problemas fueron similares, pues aunado a los preceptos interpretativos, la formación de los órganos garantes se estableció, tal y como Guerra (2011, p. 15) documenta, a partir de nombramientos honorarios e irónicamente su funcionamiento tendía a

caracterizarse por amplios lapsos de tiempo, por lo que, el derecho a la información prácticamente era inexistente durante estos periodos.

La reforma de 2007, como se detalló en la sección anterior, brindó una serie de principios rectores para solventar dichas deficiencias. Entre los que se encuentra el establecimiento de una serie de obligaciones generales y específicas para cada uno de los organismos y/o dependencias, pasando de diecisiete obligaciones a un total de 120, en donde, 48 eran responsabilidades generales, y 122 de carácter específico. Asimismo, se establecen dos periodos perentorios para la adaptación de leyes (un año) y para la creación de sistemas electrónicos (dos años) con el objeto de dotar a la ciudadanía de capacidades en el ejercicio del derecho al acceso a la información. La conquista de su autonomía y estatus como una autoridad o ente jurídico, sin embargo, no se retomaría hasta la reforma de 2014 en donde, se le reconoce como un:

Organismo autónomo, especializado, imparcial, colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna, responsable de garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales en posesión de sujetos obligados en los términos que establezca la ley. (DOF, 2014)

En este sentido, el IFAI pasó a ser el Instituto Nacional de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI). El cual, se conforma de siete comisionados elegidos por la cámara de Senadores, tras una consulta con la sociedad civil y los diversos grupos parlamentarios. Las personas electas, por su parte, estarán en el cargo durante siete años, sin posibilidad de reelección. En otros aspectos, se mandata que los comisionados no podrán realizar tareas ajenas a las establecidas en las diversas normativas, salvo en cuestiones académicas o científicas; ello, con la intención de evitar la posible interferencia de agentes externos

La lógica de la autonomía, sin embargo, no sólo se centró en cuestiones organizacionales, sino también institucionales dado que se fortalecieron sus capacidades de mediación a prácticamente a todos los órganos constitucionales, así como de respuesta jurídica (vinculantes, definitivas e inatacables). Hecho que le permite brindar una vigilancia continua de las posibles barreras en el cumplimiento del derecho; actuar como revisor, bajo ciertas “condicionalidades”, de las decisiones de los órganos garantes de las entidades federativas; e, incluso, le es otorgada la legitimidad para interponer controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad (Secretaría de Gobernación, 2014b).

El papel del INAI, en este sentido, no sólo busca ser un “juez” dentro de este entramado burocrático más amplio, sino más bien una institución coordinativa que, a través de la Plataforma Nacional de Transparencia, evaluará las acciones e indicará las inacciones relativas a la implementación de la política de transparencia. Hecho que, desde esta perspectiva, su establecimiento se traduce en una “especialización funcional” que impacta directamente a la división clásica de poderes pues, modifican la manera en la que opera el Estado de Derecho; participan en la en la dirección política además de tener una paridad con el resto de los poderes que construyen a la vida política-democrática del país.

1.4. El impulso de la Administración Electrónica

Indiscutiblemente, la década de los años noventa del siglo pasado ha fungido un eje nodal en las transformaciones tanto en aspectos técnicos como sociopolíticos. Uno de los más importantes, desde la perspectiva de este proyecto, es la revolución de las tecnologías de la información, la cual, logró dar un impulso al desarrollo de diversos dispositivos que, hasta cierto punto, lograron borrar las divisiones geográficas y de diferencias temporales, resultando en la masificación de los canales de comunicación.

De manera paralela, las burocracias a nivel internacional buscan, de cierta manera, reformar sus estrategias de vinculación pues, ante la creciente desconfianza de estos arreglos gubernamentales, generada por la verticalidad y secretismo impulsado por el modelo weberiano, se buscaba rediseñar los vínculos con la sociedad con la finalidad no sólo de solventar la creciente crisis sino también para eficientar los procesos administrativos en sí mismos, por lo cual, bajo el lema de la Nueva Gestión Pública, el individuo se convirtió en

el nuevo centro de demanda, regulado a partir de mecanismos e instrumentos de mercado. Así el uso de las TIC's, basados en la experiencia privada, "se percibe como una herramienta poderosa para organizar y reorganizar los procedimientos de la organización" (Cordelia, 2007, p. 269), dando origen al gobierno electrónico.

1.4.1. Instauración Institucional

El origen del gobierno electrónico en México, entendido de manera general como el uso del internet en la gestión administrativa, puede rastrearse en la década de los años de 1970, en primer lugar, en el uso del servicio de cómputo, proporcionado por la Universidad Autónoma de México (UNAM), por parte de Petróleos de México (PEMEX), la Comisión Federal de Electricidad (CFE) y Nacional Financiera (NAFIN), por otro lado, siguiendo esta tendencia, en esta misma década (1971), se crea el Comité de Autoridades de Informática de la Administración Pública (CAIAPE), órgano colegiado conformado por los directores de las dependencias de la administración pública federal y el Comité de Informática de la Administración Pública Estatal y Municipal (creado en 1978), cuyo objetivo se centró principalmente en la adquisición de tecnologías para la captura general de información (Velázquez, 2009a).

No obstante, tal y como reconocen (Gil-García et al., 2010a), estos esfuerzos se llevaron a cabo como actividades generales e aisladas, es decir, no formaron parte de un estrategia o, específicamente, de una planeación diseñada con un objetivo particular, por el contrario, de 1978 a 1990, lo que se buscó fue proporcionar una serie de mecanismos regulatorios para la adquisición de infraestructura tecnológica. No fue, en este sentido, hasta la administración de Ernesto Zedillo (1994-2000), que el tema del almacenamiento y gestión de los datos del gobierno se establecieron en la agenda política del país, al crear un programa de "Modernización de la Administración Pública", en donde resalta la creación de estrategias interinstitucionales para incrementar la eficiencia burocrática por medio de las TIC, e incluso, surge uno de los primeros portales Web: Compranet (Valencia-tello & Puron-Cid, 2014).

Vicente Fox, siguiendo esta lógica, fue uno de los principales articuladores de la política informática pues, es a partir de su gestión que se transita del e-Administración al Gobierno Digital, lo cual, implicó ya no sólo el uso de dispositivos electrónicos en la gestión,

sino también brindar una serie de acercamientos con la ciudadanía, principalmente, por medio de la oferta de plataformas que posibilitaran la realización de diversos trámites en línea. Así, desde su llegada a la presidencia, mandató la creación del proyecto de digitalización pues, según mencionó durante su discurso de toma de protesta:

Doy instrucciones al secretario de Comunicaciones, a Pedro Cerisola, de iniciar a la brevedad el proyecto e-México, a fin de que la revolución de la información y las comunicaciones tenga un carácter verdaderamente nacional y se reduzca la brecha digital entre los gobiernos, las empresas, los hogares y los individuos, con un alcance hasta el último rincón de nuestro país. (Fox, 2000)

Ello, dio origen al Sistema Nacional E-México, considerado un proyecto integrador de los distintos intereses de las entidades y dependencias públicas de los operadores de redes de telecomunicaciones, de las cámaras y asociaciones vinculadas a las tecnologías de la información y comunicación. Cuya estructuración busca ampliar la cobertura de servicios básicos como educación, salud, economía, ciencia, tecnología e industria. Para ello, el sistema se organizó en tres ejes: conectividad, contenidos y sistemas.

El primero se centró en inversiones en telecomunicaciones para incrementar la cobertura del servicio telefónico e, incluso, bajo este propósito se desarrolló la iniciativa de “Centros Comunitarios Digitales”; el segundo centró su atención en la masificación de la distribución de información perteneciente tanto a temáticas como transparencia hasta educación. Finalmente, bajo el tercer principio, partió del imperativo de desarrollar una serie de portales en cada ámbito de tal forma que se logaran integrar todos los contenidos que cada entidad, dependencia u organismo (SCT, 2001a, p. 256).

Para cumplir con dichas prerrogativas, se creó en 2001 la Coordinación de la Sociedad de la Información y el Conocimiento² (CSIC), teniendo como objetivo “coordinar, promover,

² Su primera denominación fue “Coordinación General del Sistema Nacional e-México”, éste fue modificado en 2009.

apoyar e integrar los esfuerzos del Sistema Nacional e-México para llevar al país a la Sociedad de la Información y el Conocimiento, de manera que impacte en el desarrollo integral de la sociedad” (SCT, 2001b) e incluso, se le dotó de un fideicomiso para impulsar la conectividad en los tres niveles de gobierno: federal, estatal y municipal, desde esta perspectiva, “la estrategia de gobierno electrónico se considera un medio para que todos los mexicanos ejerzan su derecho a estar informado y acceder a los servicios que ofrece el gobierno” (Gil-García et al., 2010b, p.7)

La implementación de este sistema, sin embargo, se iría desplegando a través de una serie de instituciones. Durante el periodo de 1970 a 2003, el INEGI, además de realizar sus funciones referentes al manejo de la información estadística, fue encargado de promover la digitalización de los procesos burocráticos. Sin embargo, a mediados de este último año surge la Unidad de Gobierno Electrónico y Política de Tecnologías de la Información (UGEPTI), perteneciente a la Secretaría de la Función Pública, teniendo como mandato el desarrollo de las TIC’s en las diversas instituciones gubernamentales (Gil-García et al., 2010b; Velázquez, 2009b).

Más adelante, en 2005, se emite un acuerdo presidencial para la creación de la Comisión Intersecretarial de Gobierno Electrónico (CIDGE). La cual, tiene como objetivo “promover y consolidar el uso y aprovechamiento de las Tecnologías de la Información y Comunicaciones en la Administración Pública Federal” (Gobierno de México, 2005). Para ello, estará presidida por el secretario de la Función Pública; el titular de la Unidad de Gobierno Digital, que funge como secretario ejecutivo; y representantes de las distintas dependencias. De esta forma, la creación de este esquema buscó, por un lado, desarrollar una serie de lineamientos generales homologas y uniformes para todos los involucrados y, por el otro, el entretnejimiento coordinado de mecanismos de evaluación.

Así, de acuerdo con (Portillo, 2019a), la UGEPTI es, generalmente, considerada el eje principal de las políticas de gobierno electrónico en el país, pero actúa bajo la coordinación de la CIDGE, permitiendo el establecimiento de un sistema de coordinación tanto en el sentido vertical, en donde se busca, de cierta manera, la imposición de ciertas medidas reglamentarias, como horizontal, con los que se busca la adaptación de las propias normativas, según los estándares procedimentales por cada uno de las agencias involucradas.

1.4.2. Operacionalización del Sistema e-México: bases y retos

La transición de un gobierno electrónico hacia uno digital estuvo marcada principalmente por la búsqueda en el mejoramiento de los servicios públicos, en el sentido externo, y el fortalecimiento general de los niveles de transparencia en las diversas agencias, en el sentido interno; lo cual, indiscutiblemente, pareció poner al centro de la agenda a los ciudadanos, pues sería su percepción la que mandataría y/o determinaría tanto la calidad como los niveles de apertura, al ser ellos los principales beneficiarios.

De esta manera, la gestión comandada por Vicente Fox realizó una serie de reuniones y foros tanto con académicos como con organizaciones de la sociedad civil para capturar las lógicas o racionalidades de la ciudadanía, lo cual, se enmarcó tanto en el Programa Nacional de Desarrollo y, específicamente, dentro del plan de Buen Gobierno. El cual, se encontraba subdividido en seis apartados, siendo la digitalización de los procesos burocráticos uno de ellos. Con este plan, tal y como documenta (Gil-García et al., 2010b), se centró en construir “un gobierno inteligente capaz de utilizar los más avanzados sistemas administrativos y tecnológicos para evitar el dispendio de recursos y promover la eficacia de su función en todas las órdenes”, a través de las siguientes metas:

- **Vincular el uso de las TIC's en la Gestión Pública:** se busca colocar a la infraestructura como parte esencial en el e-gobierno
- **Los servidores de nivel medio y superior usarán equipos electrónicos:** con ello se busca una mayor rendición de cuentas por parte del gobierno, al establecer una administración del conocimiento
- **Incrementar la disponibilidad de servicios gubernamentales** mediante plataformas en línea: ello busca fomentar la participación del ciudadano, desarrollando un modelo de e-servicio centrado en el e-cliente
- **Establecimiento de la Intrenet gubernamental:** la cual, busca la interconexión entre las distintas dependencias
- **Incorporación de la firma digital:** el objetivo era brindar una mayor seguridad a los datos sensibles, así como eficientar los procesos de documentación. (SEGOB, 2001a)

Así, de 2001 a 2006, se puede caracterizar por ser un periodo en el que predominó el establecimiento de las bases de una infraestructura de la administración electrónica, tanto física como organizacional, centrada en la oferta y entrega de diversos servicios gubernamentales. De esta forma, los principales avances en esta gestión fueron, por ejemplo, el desarrollo del proyecto de Declaranet (2002), una herramienta online por la cual, los servidores públicos presentan su situación patrimonial y de intereses; Tramitanet (2004), instrumento dirigido a la simplificación de la gestión de citas e, indiscutiblemente, Infomex (2006), la primera plataforma disponible para la solicitud de información por parte de la ciudadanía (Portillo, 2019b).

El cambio de administración a inicios de 2007, sin embargo, significó un estancamiento para estas iniciativas pues, el entonces presidente Felipe Calderón, sólo contempló medios poco claros para el seguimiento y supervisión de los progresos logrados (Islas & Arribas, 2010); incluso, de acuerdo con (Puron-Cid & García-Díaz, 2014, p. 21), durante este periodo, “no se logró contar con una estrategia formal o bien definida”. Por lo que, los principales avances en la materia se dieron, por un lado, en el mejoramiento de la plataforma www.gob.mx, heredada de la administración pasada, así como el uso de prácticas para optimizar los motores de búsqueda (SEO), mediante la indexación óptima del contenido de los diversos sitios existentes (Ángeles, 2017).

Por otro lado, cabe destacar, esta administración desarrolló el Manual de Aplicación General de las TIC (MAAGTICSI), cuyo objetivo giró en torno a la homologación de los procesos tecnológicos de todas las dependencias —aumentando el número de sitios .gob— así como el lanzamiento de un esquema de interoperabilidad y datos abiertos que, de manera conjunta, dieron lugar a la aparición de las diversas dependencias en las redes sociales como Facebook, Twitter y YouTube (Cruz & Zamudio, 2017). En otras palabras, el despliegue de las estrategias de digitalización no buscó la ampliación sino más bien, la profundización de las estrategias heredadas de las gestiones pasadas, con el objeto de incrementar su adopción en las distintas ramas de la administración, mediante el diseño parcial tanto de normativas como de recursos según las metas establecidas en el proyecto de e-México.

Siguiendo con esta línea temporal, el segundo gran impulso para la modernización de las estructuras burocráticas tuvo lugar a partir de la reforma en materia de telecomunicaciones en 2013 con la que se busca fomentar “la competencia y la inversión en el sector, habrá mayor disponibilidad y calidad en los servicios de telecomunicaciones, a menor costo”, permitiendo, cumplir con el “derecho al acceso de las TIC por parte de todos los mexicanos” (Gobierno de la República, 2013). Con tal propósito, en este mismo año, surge la “Estrategia Digital Nacional”, en donde, en alineación con el Plan Nacional de Desarrollo para el tránsito a la sociedad del conocimiento, se estratificaron los siguientes objetivos:

- **Conectividad:** desarrollo de redes y el despliegue de una mejor infraestructura
- **Inclusión y Habilidades Digitales:** desarrollo equitativo de capacidades para operar las tecnologías y servicios digitales
- **Interoperabilidad:** habilidades técnicas y organizacionales, necesarias en los sistemas tecnológicos para compartir información y transacciones
- **Marco jurídico:** propiciar un entorno de confianza y certeza favorable para las inversiones en el sector de las tecnologías de la información
- **Datos abiertos:** disponibilidad de información gubernamental en formatos útiles y reutilizables. (SEGOB, 2001b)

Partiendo de esta esquematización, se observa una clara preminencia de un enfoque de e-Administración, es decir, tanto los objetivos como los mecanismos tienen como fin último proporcionar una serie de plataformas que se estructuran y/o retroalimentan por medio de datos homologados y unificados. Es así que, incluso, una de las grandes “aportaciones” de la gestión peñista fue la instauración de la “Red México Abierto”. No obstante, de acuerdo con (Valenzuela & de la Cruz, 2017a), la instauración de dicha iniciativa no codificó reglas operativas claras; por ejemplo, no se establecieron normativas referentes a los plazos temporales para actualizar archivos o un formato específico que determina su vigencia (Valenzuela-Mendoza et al., 2018a). De igual forma, no se vislumbró las posibles divergencias que se presentarían en las diversas dependencias tanto a nivel federal como local, por consecuencia, siguiendo con dichos autores, “el avance en materia de datos abiertos es nulo” (R. Valenzuela & de la Cruz, 2017b) .

La actual administración de Andrés Manuel López Obrador, por su parte, ha mantenido la dirección de la estrategia pues, sus principales ejes de acción se han centrado en la preservación de las herramientas digitales, específicamente, el uso de la plataforma gob.mx. Así, los principales cambios se han identificado en la reorganización del dominio y la ha segmentado en: gob.mx/gobierno, que permite el acceso a todos los sitios de internet de la Administración Pública Federal; gob.mx/trámites, en donde se ofrece información relacionada a los servicios más solicitados en un mismo lenguaje, y bajo el estándar de servicios digitales; gob.mx/participa, página que se ha convertido en la herramienta que permite monitorear los avances y el estado de los ejercicios de vinculación ciudadana y; gob.mx/atención que, busca hacer efectivo el derecho octavo constitucional por medios electrónicos (Portillo, 2019b).

En este orden de ideas, la evolución del gobierno digital en México se centra, en realidad, en una etapa inicial, en donde se busca entretejer una infraestructura general que permita, en primer lugar, impulsar una sinergia entre las distintas agencias burocráticas, tanto a nivel federal como subnacional, y por el otro, disponer de una base de datos general que impulse la rendición de cuentas y un mayor acercamiento con la ciudadanía. Paradójicamente, estos planteamientos enfrentan dos principales retos. El primero refiere a la inexistencia de un marco jurídico e, incluso de una política coherente (R. Valenzuela & de la Cruz, 2017b; Valenzuela-Mendoza et al., 2018b); mientras que, el segundo, se vislumbra en las restricciones presupuestas en la implementación de las estrategias sectoriales implementadas, así como un posible desinterés por parte de las propias dependencias (Fontes, 2014).

1.5. El GA en México: la síntesis de tres movimientos paralelos

En medio de una serie de controversias sobre las debilidades en las capacidades institucionales, así como el creciente descontento social en el país, el entonces presidente Felipe Calderón, anunció, en 2011, la inclusión formal del país a la Alianza del Gobierno Abierto (2011) pues, “esta iniciativa”, argumentó, “ayudar[ría] a fortalecer los lazos de confianza entre el Estado y los ciudadanos en México y en todos nuestros países” (AGA, 2011). Ello, específicamente, significó el establecimiento de una serie de programas que fomentaran: la transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana.

Siguiendo esta lógica, a mediados de 2011 se presenta el primer Plan de Acción, el cual, tal y como se explicitó en secciones anteriores, es el resultado de una serie de compromisos negociados entre actores gubernamentales y de la sociedad civil, es decir, es una guía rectora, que “refleja un proceso de consultas colaborativas y horizontales” (M. Vera, 2018a, p. 6). Paradójicamente, el primer plan, fue criticado por no cumplir con dichos principios de forma cabal, al excluir algunas metas propuestas por el Núcleo de las Organizaciones de la Sociedad Civil (NOSC), así como ciertas ambigüedades en los objetivos e impactos esperados. Por lo que, para corregir dicha situación, por un lado, se creó la figura del Secretariado Técnico Tripartito (STT) considerado como un “espacio permanente de institucionalización del diálogo y toma de decisiones en torno a los procesos de gobierno abierto”, conformado por un representante del Gobierno de la República, uno del INAI y uno del Comité Coordinador de la Sociedad Civil. Por otro lado, se anunció la reconfiguración del programa, dando origen a una versión ampliada del plan para el periodo (2013-2015).

Los objetivos que operaron dicha deliberación se centraron en: “presupuesto abierto y participativo”, vinculado al fomento de la disponibilidad de información referente compras, impuestos y fondos de emprendimiento; “infraestructura para todos”, acciones enfocadas al rastreo del cumplimiento de la entrega o estado de obras; “empoderamiento y participación ciudadana”, en la cual, se publicitan la existencia de recursos para el desarrollo de diversos proyectos, así como la gobernanza de los recursos naturales”, con al cual, siguiendo la tendencia anterior, se buscó dar vigilancia, por parte de agentes privados y ciudadanos, sobre la gestión de hidrocarburos (Gobierno de México, 2014). En este sentido, la primera aproximación al Gobierno Abierto, en realidad, se centró en la publicación de datos, por lo cual, de acuerdo con (M. Vera, 2018b), el “diseño y la ejecución de programas públicos de GA no ha evidenciado acciones específicas de políticas públicas de DA”.

En el Tercer Plan (2016-2018), por su parte, se observa una preponderancia de objetivos referentes a la consolidación del Estado de Derecho, el fortalecimiento de la democracia, y el reconocimiento pleno de la posición del ciudadano en su relación con las esferas gubernamentales. Así, las principales innovaciones en la redacción de este documento se centraron en la definición de los compromisos como política pública, la inclusión de los

poderes del Estado (Legislativo y Judicial) y la vinculación del GA con los principios de la Agenda 2030 (INAI, 2017, p. 56) cuyo objetivo número 16 propone:

Configurar un nuevo marco de gobernanza pública y una renovada arquitectura estatal que permitan promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir a todos los niveles instituciones eficaces, responsables e inclusivas que rindan cuentas. (ONU, 2023, p.23)

Más aún, estos principios se encuentran integrados en varios ODS, en los cuales la transparencia, la participación pública y la existencia de instituciones que rindan cuentas, son instrumentos necesarios para el cumplimiento de las distintas metas. En este sentido, se observa una modificación general de los objetivos ya que, si bien al inicio habían predominado aspectos relacionados a la transparencia, en esta versión se aborda su relación con mecanismos de rendición de cuentas, lo cual, responde a los escándalos de corrupción por parte de la administración de Peña Nieto (Islas, 2019).

Los consensos logrados, sin embargo, pronto se vieron opacados por una serie de irregularidades en los procesos de negociación pues, por un lado, tal y como documenta (Castedo, 2018a, pp. 4–8), existió la modificación de los objetivos del plan de manera unilateral por parte de la SFP, provocando la disminución del impacto y resultados buscados inicialmente. Además de que la ejecución de diversos mecanismos de coparticipación fue descartada; el ejemplo más emblemático fue la designación directa de 43 órganos internos de control, a pesar de que se mandata la participación de la sociedad civil en dichos procesos, por lo que, el proyecto, de acuerdo con dicho autor, “pareci[ó] ser una simulación” (Castedo, 2018b).

Aunado a lo anterior, en 2017, el Núcleo de las Organizaciones de la Sociedad Civil (NOCS), decidió retirarse de las negociaciones para el establecimiento de los planes de acción pues, a partir de una investigación encabezada por Citizen Lab, se identificó la participación de diferentes oficinas en la vigilancia digital ilegal a por lo menos tres

destacados investigadores de la salud, dos de los cuales, colaboraban en el diseño de los objetivos de apertura para esta gestión. Por tanto, el NOCS llegó a la conclusión de que:

[...] no hay condiciones de cocreación y diálogo para poder continuar dentro del proceso del Tercer Plan de Acción, por la pérdida de confianza hacia nuestras contrapartes en el STT. Es por ello, que hacemos de su conocimiento la decisión de concluir nuestra participación en el Tercer Plan de Acción y suspender nuestra interlocución en el Secretariado Técnico Tripartita. (STT, 2017, p. 2)

La reactivación de los ejercicios se retomaría en 2019, registrándose la participación de 111 organizaciones de la sociedad civil, así como la consulta de 1100 ciudadanos, 44 instituciones gubernamentales, 7 expertos en género, 10 instituciones educativas y 20 entidades federativas. Hecho que resultó en el establecimiento de un cuarto Plan de Acción (2019-2021), estructurado a partir de seis compromisos de cocreación, tal y lo es “la conformación de una plataforma única interoperable que concentre, divulgue y transparente información a nivel nacional de calidad sobre seguridad, justicia y paz”, y siete compromisos proactivos, relacionados, por ejemplo, a la ejecución de programas piloto para impulsar la transparencia proactiva (Comité Coordinador, 2019). Por su parte, la STT modifica su estructura, para dar origen al Comité Coordinador.

1.5.1. Expansión del GA a nivel subnacional

Los avances en materia de acceso a la información pública, así como la existencia de nuevas herramientas de comunicación disponible sentaron las bases para la reconfiguración organizacional precedente de las distintas burocracias. Este cambio, sin embargo, no ha sido automático, sino que se ha ido articulando a partir de un nuevo entramado institucional concentrado y dirigido por el Sistema Nacional de Transparencia, el cual:

[...] es una instancia de coordinación y deliberación, que tiene como objetivo la organización de los esfuerzos de cooperación, colaboración, promoción, difusión y articulación permanente en materia de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales, de

conformidad con lo señalado en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y demás normatividad aplicable. (SNT, 2022a)

Bajo esta plataforma, se agrupa a los Órganos Garantes de las entidades, a la Auditoría Superior de la Federación, al Archivo General de la Nación (ANG) y, al INEGI. Hecho que asegura, por un lado, la discusión de forma vertical y horizontal entre las diversas agencias y, por el otro, el establecimiento de una serie de controles para la vigilancia del cumplimiento de sus obligaciones en sus diversos ámbitos. En otras palabras, es un dispositivo de consenso que permite la inclusión de una multiplicidad de actores, para el desarrollo de estrategias que fortalezcan la legitimidad de las instituciones, así como el fortalecimiento de la rendición de cuentas por parte de los servidores públicos.

Con base en ello, surge la Plataforma Nacional de Transparencia, un instrumento que unifica y facilita el acceso a la información pública gubernamental a partir de su estratificación en cuatro principales áreas: solicitud de acceso a la información (SISAI); gestión de medio de impugnación (SIGEMI); Sistema de Comunicación entre Organismos Garantes y Sujetos Obligados (SICOM), y Sistema de Portales de Obligaciones de Transparencia (SIPOT). Lo cual, no sólo garantiza la disponibilidad de la información, sino también la existencia de canales de comunicación entre diversos agentes que, bajo ciertas circunstancias, fungen como un contrapeso para vigilar, o en su caso, reportar posibles incumplimientos por parte de los servidores públicos (SNT, 2021, 2022b).

El nodo principal dentro de este esquema es, sin embargo, el Instituto Nacional de Transparencia y Acceso a la Información y Protección de Datos el cual, dentro de sus nuevas funciones, tal y como se detalló en apartados anteriores, se centran en desarrollar un conjunto de herramientas y estrategias que van desde el desarrollo de principios de organización general hasta la vigilancia del cumplimiento de la ley. No obstante, una de las principales innovaciones que se instauran en el régimen de sus obligaciones fue el asesoramiento en la implementación del GA, pues tal y como se establece en su artículo 49 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública:

Los Organismos garantes, en el ámbito de sus atribuciones coadyuvarán, con los sujetos obligados y representantes de la sociedad civil en la implementación de mecanismos de colaboración para la promoción e implementación de políticas y mecanismos de apertura gubernamental.

Dentro de entramado institucional del INAI, la búsqueda de la apertura será dirigida por la Dirección de Gobierno Abierto y Transparencia a partir de la Comisión Permanente del Gobierno Abierto y Transparencia. Cuyos esfuerzos se complementarán con la Comisión de Gobierno Abierto y Transparencia Proactiva del SNT. Mismas que, a finales de 2015, presentarían el proyecto de “Co-creación desde lo Local”, considerado el modelo rector del GA en México.

1.5.2. Cocreación desde lo Local: un modelo prescriptivo

Una de las grandes debilidades de los planes de acción realizados a nivel federal se centraron en la multiplicidad de metas y compromisos asumidos, pero, sobre todo, la multidimensionalidad del uso del gobierno abierto en esquemas que iban desde la preservación de recursos naturales hasta medidas para la documentación de las personas desaparecidas. Por lo que, para revertir dicha amplitud en a finales de 2015, la Comisión Permanente de Gobierno Abierto y Transparencia, define al GA como:

Un esquema de gestión y de producción de políticas públicas orientada a la atención y solución colaborativa de los problemas públicos con base en colegios plurales y, en cuyo trabajo, conviertan la transparencia y, la participación ciudadana como criterios básicos en el ambiente de rendición de cuentas en innovación social. (SNT, 2016a, p. 7)

Bajo esta definición, resultado de una investigación teórica, establece de manera prescriptiva, una serie de criterios mínimos tendientes a entretejer un contexto y los mecanismos bidireccionales entre las agencias gubernamentales y la ciudadanía (véase Ilustración 1). La idea general, de esta manera, vincula al GA con la finalidad de fortalecer

al sistema de rendición de cuentas por medio de la transparencia activa y reactiva, en la cual, las autoridades sean capaces de gestionar sus actividades con la mayor apertura, mientras que, la segunda tiene como objeto brindar a los ciudadanos con herramientas necesarias para participar, colaborar en la búsqueda de soluciones de programas públicos.

Tabla 5.

Modelo de Co-creación del GA

Transparencia	Instrumentos normativos y prácticas de gestión orientados a asegurar la apertura de procesos y la disponibilidad de la información custodiada por las organizaciones gubernamentales.
Participación ciudadana	Instrumentos, prácticas y dinámicas mediante las cuales las demandas y las necesidades de la ciudadanía y de los grupos sociales pueden ser incorporados en los procesos de diseño, decisión, implementación y evaluación de las políticas públicas. La participación ciudadana se caracteriza por la construcción de espacios de interlocución .
Rendición de Cuentas	Procesos y actividades de control, seguimiento, vigilancia que permiten a los ciudadanos monitorear, evaluar y exigir cuentas a autoridades y funcionarios gubernamentales. El control y la vigilancia del gobierno por parte de la ciudadanía puede llevarse a cabo a través de tres modalidades esenciales: a través de voto (rendición de cuentas vertical), de instancias de control y vigilancia especializadas con capacidades de verificación y sanción (rendición de cuentas horizontal), o del involucramiento directo de la ciudadanía en actividades de control administrativo (rendición de cuentas diagonal).
Innovación	Modelo de gestión orientado a atender y solucionar problemas públicos, a través de instrumentos, herramientas y tecnologías diferentes a las tradicionalmente utilizadas. Se consideran como elementos básicos de la innovación: la creatividad, la mejora continua de la gestión, la sostenibilidad y la participación de los ciudadanos (rendición de cuentas diagonal).

Elaboración del autor con información de SNT (2016b)

De forma paralela, el INAI y dos comisiones Pública (COMAIP) desarrollaron una estrategia para avanzar en la consolidación de un Estado Abierto (IFAI-COMAIP, 2015), sentando los precedentes de la iniciativa de “Cocreación desde lo Local”, un esquema de política pública que tiene como objetivo “propiciar e incentivar la adopción, implementación y evaluación sistemática de prácticas de gobierno abierto en las entidades federativas y los municipios para la solución de problemas públicos de alto impacto” (IDAIP, 2016). La lógica expansionista, de esta manera, busca el desarrollo no sólo de un ambiente de rendición de cuentas, sino también de programas que establezcan objetivos complementarios al de las administraciones, por lo que, los estados al ser la unidad en donde existe una mayor proximidad entre ciudadanos y agencias institucionales conocen con mayor detalle el tipo de problemáticas, así como las soluciones más viables, convirtiéndose en “laboratorios de innovación” (SNT, 2016b).

En la actualidad, se han sumado ya 26 estados de la República, se han instalado 16 Secretariados Técnicos Locales, y se han publicado 10 Planes de Acción Local que contienen 62 compromisos de apertura gubernamental en agendas muy diversas, no obstante, a finales de 2019, “sólo el 53% de las entidades que firmaron la iniciativa se encuentran realizando o dando cumplimiento a los pasos y acciones de las metodologías o recomendaciones del INAI para echar a andar Planes de Acción” (Chaidez & Moro, 2020). Hecho que pone en cuestión no sólo la viabilidad del diseño general propuesto, sino también la vaguedad del rol que cada agente interviniente juega, por lo que, para entender el funcionamiento de dicho esquema organizacional, en el siguiente capítulo se identifican las principales variables que, desde la Ciencia Política, explican las dinámicas que permiten el desarrollo de políticas coherentes sin caer en lo que se ha denominado como “Brecha de Implementación” (Sager & Gofen, 2022).

Capítulo 2. Determinantes de la Efectividad de las Políticas Públicas: Una aproximación teórica-analítica

En la Ciencia Política, y en las Ciencias Sociales en general, se ha buscado la racionalidad detrás de los procesos de toma de decisiones en sus distintos niveles, así como su influencia en la resolución o impacto dentro de un entramado socio-institucional específico, colocando a las Políticas Públicas en el centro del debate. Paradójicamente, esta lógica, más que seguir un patrón, se encuentra sometida a una serie de circunstancias ampliamente cambiantes, por lo que, tanto el sector académico como administrativo, se ha generado una diversidad de conceptos, teorías y marcos analíticos para capturar las “mejores prácticas” en el quehacer gubernamental. Por lo que, para navegar, así como esclarecer algunos supuestos planteados en secciones previas, este capítulo tiene como objetivo identificar los factores/variables que explican la efectividad de las Políticas Públicas.

2.1. El estudio de las Políticas Públicas: distinción entre objeto y variables de investigación

El análisis de “lo social” ha atravesado por distintas fases enmarcadas en temáticas como el origen de las interacciones sociales; la conformación, funcionamiento y el lugar del Estado, así como los elementos determinantes, dentro de los mismos procesos, de la legitimidad de los mismos, por consecuencia, su abordaje ha sido generalmente rastreado en textos clásicos de Filosofía Política. No obstante, desde los años cincuenta del siglo pasado, comenzó un nuevo interés por identificar los mecanismos pertinentes para incrementar la eficiencia del proceso de toma de decisiones. Tendencia que, de acuerdo con Aguilar (2012), puede rastrearse en la gestión del mandatario estadounidense Woodrow Wilson (1917-1921) quien dio un impulso a la profesionalización de la Administración Pública, con el objetivo de hacer frente a los problemas sociales internos, eficientar el despliegue de instrumentos financieros en el exterior e, incluso, evitar el uso de la administración como una herramienta de disputa por el poder.

Las acciones anteriores se configuraron dentro de la agenda internacional dado el debilitamiento de las economías desarrolladas como en vías de desarrollo, aunado al creciente descontento social derivada de problemas que iban desde la inseguridad hasta la pobreza

extrema pues, si bien desde los años sesenta comenzó a implementarse el denominado “Estado de Bienestar” —en donde prevalecieron programas de asistencia, transferencias a diversos estados subnacionales y un fuerte impulso a las tareas de infraestructura— este no logró traducirse necesariamente en un progreso sostenido, por el contrario, según retrata Wildavsky:

Todos los que vivieron las promesas exaltadas y las esperanzas frustradas de los programas sociales de los años sesenta han quedado marcados hasta hoy en día por esa experiencia. El trabajo intelectual de los años setenta, el mío incluido, ha sido un esfuerzo por entender en dónde estuvo el error del gobierno, por aprender qué habría que hacer para que el gobierno pudiera funcionar mejor o por saber si no sería mejor que simplemente no emprendiera acción alguna. En efecto, las dificultades crecen en proporción a la magnitud de sus intentos. Más grandiosos son los intentos gubernamentales, más el gobierno está obligado a intervenir en las conductas de las personas y más debe extraer de los ingresos personales.

(Wildavsky, 1987, p. 4)

Tendencia que, más adelante, se vería profundizada por los procesos de liberalización política y económica, en donde, nuevos agentes enmarcados en la iniciativa privada y las Organizaciones de la Sociedad Civil, adquirieron un nuevo rol que iba más allá de fungir como un “votante” en los comicios. Hecho que se estipuló como un proceso re-configurativo que se vislumbró en el surgimiento de nuevos actores políticos, una readaptación de las instituciones gubernamentales encargadas de configurar al “Estado de Bienestar”, así como del “adelgazamiento del Estado”, cuyas funciones no sólo se reacomodaron bajo esquemas federales, sino que también hubo un reconocimiento explícito de las deficiencias financieras de las cuentas gubernamentales y, por tanto, del imperativo de un accionar estratégico frente a la multiplicidad de retos y problemáticas de la época (Aguilar, 1992; Méndez, 1996).

Consecuentemente, el objeto del análisis del Estado ya no estaba centrada necesariamente en su origen o funcionamiento interno sino externo pues:

Si antes el Estado era percibido como la encarnación de la razón en la historia, como el brazo armado de la burguesía [o como] el detentor del monopolio de la violencia legítima, en el período contemporáneo es percibido a través de su actividad. (Hernández, 1999, p. 1)

Bajo esta coyuntura, surgen las Políticas Públicas como el producto, tanto teórico como empírico, del accionar del Estado (Méndez, 2000), es decir, como el resultado de un consenso socio-político, delimitado por un proceso lógico-racional e, implementado bajo un marco normativo-institucional específico caracterizado, tal y como destaca Aguilar (2012), por un constante desplazamiento de la distribución del poder político, así como de un reacomodo de las cadenas “medios-fines, insumos-productos” que “se sobreponen impidiendo la claridad de los cálculos sobre las consecuencias probables de la acción colectiva” (Aguilar, 1992, p. 22) tanto de la ciudadanía como de las esferas gubernamentales.

Así, en los años cincuenta del siglo pasado, surge, a propuesta de Laswell (1992), la piedra angular para captar estos procesos: la Ciencia de las Políticas. La cual fue definida “como el conjunto de disciplinas que se ocupan de explicar los procesos de elaboración y ejecución de las políticas, de la recopilación de datos y de la producción de interpretaciones relevantes para los problemas de políticas de un período determinado” (1992, p. 102), es decir, bajo un marco holístico y transdisciplinario, se buscaba realizar una conexión de los entonces fundamentos filosóficos de la función del Estado y los instrumentos, medidas o acciones concretas emprendidas por el mismo, buscando generar propuestas para el mejoramiento de los problemas sociales. Así, según Harold Lasswell:

La orientación hacia las políticas tiene una doble dimensión: por una parte, se enfoca al proceso de la política y por la otra hacia las necesidades de inteligencia del proceso. La primera tarea busca desarrollar la ciencia de la formación y ejecución de las políticas, utilizando los métodos de

investigación de las ciencias sociales y de la psicología. La segunda tarea busca mejorar el contenido concreto de la información y la interpretación disponible de los hacedores de las políticas y, por consiguiente, rebasa generalmente las fronteras de las ciencias sociales y de la psicología.

(Citado en: Aguilar, 1992, p. 46)

Paradójicamente, dicha propuesta fue ampliamente criticada por ser considerada como un “sistema del todo” que no podía racionalizarse según los estándares estipulados. No obstante, esta visión holística no fue descartada, sino más bien dio origen a dos tendencias analíticas: la sinóptica y la antisinóptica. La primera, como parte del impulso conductista de la época, basó su concepción en la abstracción de los procesos políticos cuyo objetivo rector —asociado a lo que posteriormente se denominaría como Policy Analysis— se centra en “ofrecer métodos analíticos, información pertinente y conocimiento para incrementar la racionalidad” (Navarro, 2016, p. 236). Para ello, se hace uso “del análisis de sistema como metateoría, el empirismo estadístico como metodología y la optimización de valores como criterio de decisión” (Garson, 1992, p. 159).

Desde esta perspectiva, el estudio de las políticas se ha entendido a partir de la identificación, diseño y modelación de una serie de procesos enmarcados en un conjunto de fases, cuyo principal marco se ha basado en el denominado Ciclo de Políticas Públicas, propuesto por (Laswell, 1992), y posteriormente, desarrollado por Jones (1970). La idea general es abstraer la linealidad y lógica constitutiva de los procesos de desarrollo de las políticas, por lo cual, su principal propósito es identificar qué elementos inciden en las fallas de ejecución de las acciones del Estado. Sin embargo, su alcance explicativo ha arrojado resultados parciales al no lograr articular la teoría con la realidad (Fontaine, 2015a) pues, por un lado, diversos académicos han centrado sus estudios en fases individualizadas, lo cual, contradice la racionalidad y linealidad propuesta (Navarro, 2016) y, por el otro, la prevalencia de métodos cuantitativos ha descontextualizado los problemas abordados, haciendo de ellos reportes económicos y financieros (Córdova, 2018).

De esta manera, surge la visión antisinóptica que, como su nombre lo indica, realiza una contrapropuesta a los supuestos de objetividad de la corriente anterior, para explicar no sólo el “contenido”, sino también el proceso externo que da origen o estipula el accionar del estado —Policy Studies—, por lo tanto, la meta, siguiendo a Navarro (2016, p. 235), es rastrear las variables que constituyen los sucesos que se generan en el proceso de políticas públicas y “en poder así identificar la lógica que lo dirige en un ámbito de acción o en una política concreta, el estilo de tomar decisiones, su patrón de planteamiento y de solución”. Existe, consecuentemente, un intento de rastrear las relaciones causales de los acontecimientos socio-políticos vertidos en el contexto general de los estados, tal y como se ha establecido en el pluralismo planteado en la negociación racional, el incrementalismo y la racionalidad limitada (Córdova, 2018).

El desplazamiento de estas lógicas, sin embargo, han dejado de lado a los “procesos constitutivos de las acciones de los estados en sí mismas pues, si bien, bajo la corriente sinóptica, la Administración y la Economía centraron su atención en los aspectos de contenido de los programas gubernamentales para identificar los determinantes de la eficiencia y la eficacia, es decir, en los elementos empíricos, y la Ciencia Política, bajo el esquema antisinóptico, produjo una serie de postulados referidos a la formación de poder, su legitimidad y, hasta cierto punto, su estructura; ninguno de estos enfoques ha esclarecido “los distintos tipos de decisión existentes en relación a diferentes políticas” (Subirats, 1990, p. 40). Lo cual, dio origen a la creación de una “subdisciplina que fuera capaz de investigar la vida de las decisiones públicas en toda su extensión, única estrategia válida para poder comprender los vínculos complejos entre las demandas públicas y la implementación de las alternativas elegidas” (Navarro, 2016, p. 233).

De esta manera, se establece al “Análisis de las Políticas Públicas” —como un área dentro de la Ciencia Política específicamente— que busca centrar a las políticas como el resultado de una serie de procesos decisionales e institucionales. Es decir, por un lado, “trata de reconstruir procesos de actuación de los poderes públicos” a partir de sus “relaciones, alianzas y conflictos entre actores” (Subirats, 1990, p. 48), y por el otro, delimitar las condicionalidades que impone “la maquinaria del Estado (entendido a este como el conjunto de instituciones políticas) en su interacción con el resto de los actores” (Navarro, 2016, p.

232). Lo cual, al menos de forma indirecta, nos muestra a las Políticas Públicas como una “categoría analítica” (Hecló, 1972, p. 85), que engloba aspectos externos referidos a los procesos formativos de la toma de decisiones; e internos ligados a las acciones concretas que emprenden los Estados.

2.2. Desintegración de los Elementos Constitutivos de las Políticas Públicas

La evolución de estudios sobre las políticas, como se observa anteriormente, ha recalcado no sólo una multiplicidad de aspectos sino también de procesos a tal grado que, hablar de políticas públicas significa, “incorporar la opinión, la participación, la corresponsabilidad, el dinero de los ciudadanos, es decir, de contribuyentes fiscales y actores políticos autónomos y a causa de ello ni pasivos ni unánimes” (Béjar, 2004, p. 11). Lo cual, pone de relieve definir, en un primer momento, qué significa una Política y, en segundo lugar, cómo se usa el término. La primera tarea parecería una actividad básica para la investigación pues, “sin el concepto no se tiene resultado alguno” (Nohlen, 2008), sin embargo, al hacer una revisión general de la literatura, se halló un total de 58 definiciones (véase anexo 1.).

Dicha revisión, permite identificar aspectos que van desde qué es y qué no es una política hasta los elementos que la configuran. Hecho que, desde una perspectiva general, nos lleva a entenderlas como el conjunto de acuerdos resultado de una serie de interacciones entre actores que buscan solucionar una situación considerada como problemática a partir del despliegue de una serie de instrumentos administrativos, técnicos y económicos. Concepción que nos permite englobar tres elementos importantes: interacciones, entendidas como el conjunto de negociaciones entre diversos actores que pertenecen no sólo al área gubernamental; acciones, referidas como la implementación de una serie de decisiones derivadas de procesos de consenso; instrumentos, enmarcadas en un conjunto de recursos, herramientas y estrategias concernientes a aspectos tanto económicos como organizacionales y; cambios, es decir, el despliegue de las herramientas con las que se busca afrontar una situación considerada como “problemática”.

Siguiendo esta lógica, se observa que, uno de los aspectos transversales dentro de las múltiples definiciones se centra en “procesos políticos”. Ambigüedad que, nos remite necesariamente, en distinguir tres concepciones interrelacionadas: lo político (Polity), la

Política (Politics) y, las Políticas (Policies). La primera es asociada al conjunto de instituciones que conforman al estado, o en palabras de Fontaine (2015a), a todo aquello que atañe a la vida pública de una comunidad. Por su parte, la Política es asociada a los procesos de toma de decisiones (Pineda, 2011), es decir, la confrontación de ideas, intereses y opiniones sobre las visiones de la realidad imperante en una comunidad específica (Fontaine, 2015a, 2015b), mientras que, Políticas son la materialización de una serie de acuerdos que se derivan de la interrelación entre la estructura y los procesos políticos.

De esta manera, las aportaciones principales en el área surgieron a partir de una serie de clasificaciones que demarcaban los efectos de determinadas acciones, tal es el caso de Lowi (1964, p. 100) quien, a partir de la variación de los niveles de coerción del estado, identifica a las políticas regulativas en donde se enmarcan aquellas acciones normativas tendientes a la afectación del comportamiento de la población en general; distributiva, designada para las decisiones que conceden una autorización especial a casos particulares; redistributivas cuyos efectos tienen a generar una serie de criterios para acceder a determinadas “ventajas” a partir de la formación de ciertos grupos y; constitutivas definidas como las acciones que tienen como objetivo la modificación del poder en sí mismo.

Sin embargo, el problema del establecimiento de estas categorías “funcionales” es que se diseñaron para realizar una serie de “descripciones generales”, sin identificar la racionalidad o lógica explicativa tanto de sus valores determinantes como su influencia en un resultado específico. Incluso, las bases comprobatorias que sustentan dichas tipologías, según documenta DeLeon & Martell (2006), no pueden ser replicadas en aquellos contextos “no elegidos”, además de que no suelen establecer la interconexión entre los mismos, dificultando su aproximación como una unidad simple. Así, el problema de las políticas, de acuerdo con Méndez (2000, p. 113), es que “no se ha visto su objeto de estudio como una variable”, que permita desarrollar marcos teóricos-analíticos pertinentes, por lo que, lo que se debe hacer “es medir el grado de precisión y la utilidad para el proceso político de la definición que da una ley [o] un órgano de Estado” (Fontaine, 2015a, p. 23). Lo cual, nos permite diferenciar dos situaciones concretas: las Políticas como variable independiente y dependiente.

La primera versión de estudio se deriva del contexto del surgimiento del campo pues, ante el posible “adelgazamiento del estado” (Méndez, 1996), las acciones emprendidas ya no sólo por las agencias gubernamentales, sino también por agentes sociales y privados, tenderían a fortalecer o deslegitimar al propio Estado. Las políticas, de esta manera, se convertirían en el instrumento que podría en sí mismo modificar o erradicar al propio estado. Lo cual, indiscutiblemente, ha sido ampliamente criticado, pues, por un lado, ello implicaría la autonomía de las políticas del propio proceso de toma de decisiones y, por el otro, significaría la existencia de un “órgano superior” que, de cierta manera, legitimara o sancionara la conducta de los afectados por dicha política; tarea que, aun frente a ciertas limitantes, continúa siendo del Estado (Córdova, 2018).

Una versión más “reciente” se encuentra en el entendimiento de las políticas como la solución de un problema determinado, es decir, se usa el precepto de la Política de Género, Política de Transparencia, Política contra la Pobreza, como un elemento unitario y coherente para, por ejemplo, revertir la violencia, corrupción y analfabetismo. Por tanto, “se entiende a las políticas “como producto (output) y supondrá a partir de la premisa de que son las políticas públicas las que definen la política y de que éstas constituyen un medio para observar los cambios que se producen en el sistema” (González, 2005, p. 105), por lo que, “en tanto objeto de análisis, una política pública es un fenómeno social y político específico, empíricamente fundamentado y analíticamente construido” (Fontaine, 2015a, p. 26). Sin embargo, esta construcción o “artificialidad” no es autónoma ni unitaria, es decir, no se encuentra dada de forma natural sino, más bien es resultado de un proceso continuo que abarca desde la construcción social de una prioridad u objetivo político, hasta su evaluación o, en determinados casos, terminación.

Ello ha llevado a plantear a las políticas como una variable dependiente en donde se cuestiona, de manera general, “porqué bajo ciertas circunstancias una propuesta gubernamental falla” o en su defecto, porqué estas cambian, se modifican y/o existen. Lo cual, requiere una cierta “escala de variación” que desglose una cierta serie de parámetros tanto endógenos como exógenos, considerados determinantes de la mencionada variabilidad (Navarro, 2016). Un ejemplo clave de estas ideas fue propuesta por Méndez (2000) quien, por medio de los principios de legitimidad, claridad, coordinación y efectividad, cruzadas en

diversas etapas de implementación, explica el grado de activismo del accionar del Estado. De esta manera, entender a las políticas como dependientes, de acuerdo con Fontaine (2015a, p. 29), implica “describir, las variables que caracterizan las fuerzas y debilidades del Estado contemporáneo, para explicar o interpretar, la coherencia, efectividad, y eficiencia de las decisiones del gobierno”.

En suma, el estudio de las políticas, tanto en su forma de variable independiente como dependiente, busca explicar —a partir de prácticas internas o externas— tendencias, símbolos, discursos y/o textos que definen y entregan valores en forma de bienes y servicios que suelen valorarse tanto de forma positiva como negativa, por lo que, se infiere que las políticas no son un problema en sí mismo, sino la respuesta a un problema que se configura por la interrelación de tres elementos clave: instituciones, procesos y grados de actividad.

2.2.1. La Efectividad de las Políticas Públicas: delimitación como variable dependiente

Entender el “fallo de las políticas”, tal y como se establece anteriormente, no pertenece necesariamente a su desmantelamiento en dos polos opuestos y absolutos: éxito-fracaso pues, tal y como McConnell (2015, p. 231) menciona, “el fracaso rara vez es inequívoco y absoluto... incluso las políticas que se conocen como fracasos políticos clásicos también produjeron éxitos pequeños y modestos”. El supuesto de las fallas se encuentra en la captura de los determinantes de la variación (Fontaine, 2015a) o niveles de actividad (Méndez, 2000). Para ello, al hablar de política como variable dependiente específicamente, se han utilizado términos complementarios como eficiencia, eficacia y efectividad, es decir, segmentan los aspectos en donde existe una diferenciación que puede ser tanto positiva como negativa.

En este sentido, la eficiencia, en primer lugar, se ha utilizado dentro de los estudios economicistas de las políticas para determinar, en términos generales, el “bienestar de la sociedad” a partir de la reducción tanto de los costos como de los procesos de los “entregables” o servicios dentro de la comunidad (Jacob et al., 2019, p. 99), por lo que, ésta suele entenderse principalmente por medio de la relación inversa existente entre “costos y beneficios obtenidos” (Productivity Commission, 2013). Bajo esta lógica, lo que se busca es delimitar la causalidad de un instrumento de política en relación o a un objetivo que puede ser tanto de la política en cuestión o con relación a un problema determinado. La crítica a

este supuesto se basa, en primer lugar, en el reduccionismo en los procesos de evaluación y, en segundo, a la desestimación de los procesos socio-políticos que se generan alrededor tanto de las problemáticas como de los efectos de las intervenciones evaluadas (Hudson et al., 2019).

La eficacia, por su parte, suele enmarcar dos dimensiones, por un lado, “alude al cumplimiento de las metas (cantidad y tiempo)” (Bertranou, 2019) y, por el otro, a la reconstrucción analítica entre lo estipulado por una “acción del estado” con la realidad, es decir, delimita el impacto que una intervención específica en una situación dada. Sin embargo, esta percepción suele, generalmente, ignorar las bases de la causalidad pues, parafraseando a Córdova (2018), las bases de evaluación suelen cimentarse de manera artificial ya que, aun frente a una desarticulación entre objetivos y contenido, puede que los primeros se cumplan o, en el sentido opuesto, que estos no se realicen pese a la existencia de impactos, por lo que se “corre el riesgo de convertirse en un ejercicio autoreferenciado” (2018, p. 76).

Bajo esta lógica, el concepto de efectividad centra su atención en la causalidad del cumplimiento específico de los objetivos de una política, al ser definida “como la medida en que las políticas logran los beneficios que se suponen deben lograr más que cualquier otro objetivo secundario” (Nagel, 1986, p. 99) o, en palabras más simples, “la coherente articulación entre la formulación e implementación de las políticas” (Córdova, 2018, p. 56). Así, su uso funge como un puente que busca no sólo determinar hasta qué punto se han producido ciertos resultados estipulados (eficiencia), ni tampoco hasta qué punto se han cumplido, sino más bien, se pretende establecer cómo el diseño de una política funciona como un marco de acción “a través del cual el problema, el proceso y el resultado se definen y aceptan colectivamente (Peters et al., 2018, p. 14).

En este sentido, la efectividad constituye una “categoría analítica de carácter cualitativo cuya variación ordinal permite observar el grado o nivel de articulación existente entre los objetivos formulados en una determinada política y las acciones concretas para implementarlas (Córdova, 2018, pp. 6–7). Así, su uso funge como un puente que busca no sólo determinar hasta qué punto se han producido ciertos resultados estipulados (eficiencia), ni tampoco hasta qué punto se han cumplido, sino más bien, se pretende establecer cómo el

diseño de una política funciona como un marco de acción “a través del cual el problema, el proceso y el resultado se definen y aceptan colectivamente (Peters et al., 2018, p. 14).

De manera similar, Peters et al. (2018), postula que la efectividad se deriva de un proceso que, generalmente, puede abstraerse como un “régimen, subsistema o espacio”, configurados a partir de la interrelación entre agentes e instrumentos que se retroalimentan de manera continua, generando una serie de incentivos y obstáculos para la propia comunicación de los actores y, por tanto, de la efectividad. En este orden, de acuerdo con van Geet et al. (2021), existen dos elementos fundamentales que inciden en el desarrollo de esta: la capacidad de agenda y la de instrumentación de la gobernabilidad.

La primera, involucra las habilidades de las distintas agencias en incentivar la participación e interacción de múltiples actores en la formulación del programa a implementar, mientras que la segunda, refiere a la “facilidad” que las burocracias tienen para calibrar, adaptar o suprimir determinadas herramientas (Peters et al., 2018; Singh et al., 2019; van Geet et al., 2021). Ello, nos lleva a delimitar a la efectividad, como una variable dependiente cuya operatividad se deriva de la coherencia de sus objetivos, por un lado, y, por el otro, antepone a los “procesos” como uno de los elementos explicativos más importantes.

2.2.2. El Rol de los Procesos: una Aproximación desde el Ciclo de Políticas Públicas

Desde los años setenta en países desarrollados y, a finales de los años noventa en países en vías de desarrollo, comenzó el imperativo de estudiar “el fallo de las políticas” a partir del “análisis del proceso”, el cual, desde una perspectiva general, hace referencia a “una disciplina de la Ciencia Social aplicada, en la que se hace uso de múltiples métodos de investigación y argumentos para producir y transformar información política relevante” (Dunn, 1981, p.35) y, en lo particular, al “análisis sistémico” conformados por “variables relacionadas con cuestiones sustantivas, así como las limitaciones políticas y administrativas que enfrentan los gobiernos al buscar diferentes alternativas” de acción (Sayeed, 1973, p. 85).

Desde esta perspectiva, el principal objeto de estudio, al ser éste el esquema organizacional, tanto en su aspecto formal como informal, que da “sustancia” al comportamiento mismos de los actores como los resultados de las acciones emprendidas

pues, tal y como postula Laswell (1971, pp. 17-18), el proceso social es un “tejido sin costuras” que sólo puede ser entendido a partir del “contexto de la cultura”. Esta abstracción, pronto fue estipulada por medio de una serie de elementos constitutivos “extremadamente complejos” en donde se integra:

- Una multiplicidad de actores (tanto individuales como corporativos), cada uno de los cuales tiene diferentes intereses, valores, percepciones y preferencias políticas
- Un lapso de una década o más
- Dentro de un dominio de política normalmente hay docenas de programas diferentes que involucran múltiples capas de gobierno.
- Una variedad de debates sobre la política involucrada en parte de carácter ampliamente técnico y llevado a cabo en diferentes foros
- Las altas apuestas involucradas dan lugar a la política (politics) y al comportamiento político de poder en y alrededor de un proceso de políticas.

Los elementos descritos, por su parte, dieron origen a la identificación y sistematización de diversas etapas, estipulando una serie de descripciones y suposiciones para el entendimiento de los niveles de efectividad de las diversas políticas. Así, por ejemplo, Simon (1955), constituyó una serie de lógicas que describen la forma que se constituyen las decisiones: inteligencia, diseño y elección. Dror (1985), de manera similar, planteó un doble proceso que comprende la elaboración, por un lado, y la etapa posterior, por el otro. A partir de esta segmentación, identificó un total de 18 subetapas sucesivas. No es, sin embargo, hasta la propuesta de Laswell que el proceso se constituiría de manera general: inteligencia, promoción, prescripción, invocación y aplicación, terminación y evaluación. Idea que se ha constituido como un “marco general” y cuyas reinterpretaciones se han develado en un proceso ordenado y racional, así como una fase pluralista y caótica (Jann & Wegrich, 2007).

El marco general planteado por Laswell —si bien fue ampliamente criticado iniciando por el propio hecho de que terminación precede a la evaluación— recibió un impulso al ser enmarcado bajo las ideas sistémicas de David Easton, por lo que, lo que, de ser un proceso lineal, comenzó a delinearse como un ciclo. En el cual, parafraseando a Cairney (2012), se enfatizan los procesos de retroalimentación entre los insumos y los productos de la

formulación y diseño de las políticas, permitiendo la perpetuación continua del proceso socio-formativo, así como su alargamiento, para tomar en cuenta aspectos referentes a la implementación, así como su posterior evaluación.

De esta manera, el ciclo de políticas comenzó a entenderse como un modelo (Veiga, 2014) o una “herramienta conceptual para amplificar y hacer manejable la complejidad de la formulación de políticas” (Capano & Pritoni, 2020, p. 5). Para ello, desde una perspectiva general, se postula que los tomadores de decisiones abstraen las diversas problemáticas de manera lógico-racional del proceso a partir de “toda” la información relevante. Por consecuencia, el fallo de las políticas, en el peor de los escenarios, es resultado de la falta de voluntad política, mala gestión o escasez de recursos, no obstante, de igual forma, se contempla el hecho de que dichas problemáticas pueden solventarse a partir de intervenciones técnicas, organizacionales e instrumentales específicos. Para ello, el proceso lógico se ha designado en cinco etapas.

En primer lugar, se encuentra el establecimiento de la agenda, en la cual, se involucran tanto aspectos generales que se asocian a las percepciones problemáticas de una determinada comunidad —también denominada agenda sistémica— como particulares —agenda institucional— vinculadas específicamente al despliegue, generalmente limitado, de un conjunto programático por parte de las diversas agencias gubernamentales (M. Howlett & Giest, 2015). Bajo esta concepción, tal y como documenta Jann & Wegrich (2007), se han distinguido diversos factores que inciden en la composición de la agenda como lo han sido el conflicto entre dos o más grupos, el auge del debate sobre una problemática en una amplia esfera de la sociedad, así como la simple imposición por parte de las instituciones. Ideas que, Kingdon (2003) ha conjugado en tres *streams*: problemas, soluciones y política que, bajo un proceso interseccional, determina porqué ciertos “temas” son abordados, mientras que otros, aun frente a su gravedad, son excluidos.

El proceso de toma de decisiones y formulación —generalmente conceptualizados de forma unitaria— indica “los problemas, propuestas y demandas expresadas se transforman en programas de gobierno” (Jann & Wegrich, 2007, p. 48), es decir, la traducción de las negociaciones en opciones concretas y/o propuestas para el cumplimiento tanto de objetivos,

de manera general, como metas en lo particular (M. Howlett & Giest, 2015). Partiendo de esta percepción, se observan dos tendencias de estudio. La primera, siguiendo un enfoque racional, postula a la “planeación” como la principal herramienta para identificar los instrumentos organizacionales y financieros con mayor incidencia en la solución de la problemática abordada. Por lo cual, “se desarrolló como una etapa ex ante..., inspirada en la macroeconomía y la investigación operativa” (Jann & Wegrich, 2007, p. 49).

La segunda corriente de estudio, contrariamente, postula que, la efectividad de las políticas se encuentra sujeta a la forma de las interacciones, formales e informales, de diversos actores pues, de acuerdo con DeLeon & Martell (2006), el resultado de las políticas está determinado por la constelación y los recursos de poder de cada uno de los actores involucrados. Así, durante esta etapa, se hace énfasis, por ejemplo, en el conocimiento de los burócratas o encargados de la ejecución, así como la influencia de las interacciones; ya no sólo entre actores externos sino también internos. En este sentido, han surgido diversos enfoques como la construcción de “espacios” (Mukherjee & Bali, 2019), “comunidades” (Capano & Pritoni, 2020) y “redes de gobernanza” (Córdova, 2018) para determinar, por un lado, el rol de los diversos agentes en dichos procesos, así como los efectos que cada una de las estructuras interaccionales tiene en los distintos niveles de conflictividad (DeLeon & Martell, 2006; Jann & Wegrich, 2007).

La tercera etapa corresponde a la implementación asociada, de acuerdo con O’Toole (1995, p. 226), a “lo que sucede entre el establecimiento de una intención aparente de hacer algo por parte del gobierno, o dejar de hacer algo, y el impacto final en el mundo de la acción”, en palabras más simples, refiere “a la ejecución y cumplimiento de una política por parte de instituciones y organizaciones responsables” (Jann & Wegrich, 2007, p. 51). El análisis, tal y como se describirá más adelante, corresponde a los estudios de Wildavsky quien, al observar no sólo las deficiencias de los instrumentos aplicados, sino también los efectos secundarios de estos, puso sobre la mesa de debate, el rol de diversos actores no sólo en la primera fase, sino en las distintas etapas presentadas, para determinar cómo sus capacidades influían en ciertos resultados. Por lo cual, se introdujo, en primer lugar, el mapeo de las transformaciones de los objetivos bajo un modelo Top-Down y Bottom, y en segundo, la identificación de las interconexiones, denominados como mixes, de instrumentos

organizacionales, políticos, financieros y de información (Capano & Pritoni, 2020; Fontaine, 2015b; Howlett & Rayner, 2007a; Jann & Wegrich, 2007).

La idea de la evaluación y terminación, como última etapa del ciclo, postula de manera simple, la examinación del grado de cumplimiento de los objetivos postulados en una determinada política (Capano & Pritoni, 2020; M. Howlett & Giest, 2015). Ello, sin embargo, distingue, en principio a la evaluación desde dos perspectivas: evaluación procesal y experimental. La evaluación procesal, suele entenderse principalmente a partir de las “percepciones” de los logros obtenidos según la modificación del medio ambiente; así, por ejemplo, estas pueden ser presentadas por Think Thanks, medios de comunicación e, incluso, por las propias burocracias. Su objetivo es identificar qué elementos han “fallado”, o en su defecto, han sido menos “efectivos”, para proponer soluciones, en otras palabras, funcionan como un sistema de retroalimentación que, paradójicamente, tal y como postula, Howlett & Giest (2015), suelen ignorarse, por lo que, se ha desarrollado un área específica que busca identificar por qué una política cambia.

La evaluación artificial, por su parte, se percibe como “una forma de aplicar sistemáticamente la idea de la prueba experimental de nuevas opciones de política en un entorno controlado” (Jann & Wegrich, 2007, p. 54). Estas suelen asociarse al análisis de actividades gubernamentales en procesos ante y ex post, con la idea de demarcar una linealidad causal entre el instrumento y el problema a abordar. Hecho que sienta las bases para la terminación de una acción estatal, cuya etapa infiere, en efecto, la cesión de actividades. Sin embargo, siguiendo la tendencia de etapas anteriores, ésta no sólo se determina por el costo-beneficio, sino también por diversas coyunturas socio-políticas por lo que existen autores, según documenta Veiga (2014), que buscan explicar la existencia de programas específicos a pesar de haber “sobrevivido a su utilidad” (p.35) a partir de etapas críticas, así como por la formación de coaliciones (Cairney, 2012).

En este sentido, el ciclo de políticas, de acuerdo con las bases establecidas en Laswell, no pretendía ser un “marco teórico”, pues tal y como Capano & Pritoni (2020, p. 5) indican, “no tienen ninguna relevancia explicativa”, sino más bien, pretendían configurarse como “un modelo prescriptivo y normativo” alineado a la resolución de problemas (DeLeon & Martell,

2006, p. 43). Pese a ello, han surgido diversas críticas basadas en tres aspectos: la falta de continuidad pues, si bien el objetivo del ciclo solía verse como un proceso continuo y completo, generado por procedimientos de retroalimentación, su segmentación irónicamente significó, la falta de racionalidad y lógica constitutiva (Córdova, 2018). Lo cual, llevó a una segunda crítica enmarcada en la falta de criterios que demarcaban, por un lado, la interconexión entre las distintas fases y, en segundo, la demarcación existente entre cada una pues:

La racionalidad de la formulación de políticas no es tan sistemática y lineal como podría sugerir el modelo. Además, las etapas a menudo se comprimen, se omiten o cambian su orden por completo. Por ejemplo, la formulación de políticas a veces puede preceder al establecimiento de la agenda, ya que las soluciones buscan problemas a los que se puedan aplicar. (Howlett & Giest, 2015, p. 288)

Aunado a ello, Cairney (2012) postula que esta no reconoce, delimita o identifica la lógica inherente de los procesos contextuales de la política, los actores relevantes inmiscuidos en los diversos procesos ni la forma o momentos clave en las transiciones de cada etapa, dificultando su comprobación de manera empírica (Capano & Pritoni, 2020; M. Howlett & Giest, 2015; Jann & Wegrich, 2007). Lo que ha llevado a replantear al ciclo por medio de fases unitarias como la “implementación”, en donde se reconoce no sólo a la multiplicidad de actores intervinientes, sino también lograr capturar una cierta “continuidad” tanto de avances como retrocesos en el despliegue de las acciones estatales.

2.3. La implementación de las Políticas: fases y lógicas constitutivas

Las debilidades planteadas por el ciclo de políticas rápidamente llevaron a sentar las bases de un nuevo enfoque en el que no sólo se vislumbrara la multiplicidad de actores participantes en el desarrollo de las políticas, sino también en incorporar la ejecución de las mismas pues, hasta este momento, generalmente, sólo se consideraba al “proceso de toma de decisiones” como la base teórico-analítica, es decir, esta era entendida a partir de la relación instrumento-

efecto/impacto, por lo que, existía una “caja negra de las políticas” (Hill & Hupe, 2002) que ignoraba el contexto y su influencia dentro del linealidad de su constitución.

Desde esta perspectiva, surge la idea de la “implementación” vinculada, en lo general, a “lo que sucede entre el establecimiento de una intención aparente por parte del gobierno de hacer algo, o dejar de hacer algo, y el impacto final en el mundo de la acción” (O’Toole, 2000, p.26), y en lo particular, en la identificación de “eslabones posteriores en la cadena causal para obtener los resultados deseados” (Pressman & Wildavsky, 1973, p.xv), por lo cual, centraron su estudio en el “conjunto específico de actividades diseñadas para poner en práctica un actividad o programa de dimensiones conocidas” (Fixen et al., 2005, p.5), resultado de la ejecución política incorporada en un estatuto, órdenes o, decisiones judiciales (Signé, 2017).

La idea subyacente de la implementación, siguiendo esta lógica, recae en la simple bidireccionalidad existente entre un supuesto y su comprobación. Hecho que, de acuerdo con Hill & Hupe (2002), emergió con el origen mismo de las civilizaciones pues, la expansión territorial, el funcionamiento administrativo e, incluso la legitimidad de las mismas se encontraba supeditado a una serie de instrumentos, sometidos a verificación continua. En este sentido, según argumentan, el análisis de la implementación puede ser posible cuando “a) los individuos aseguran una acción sobre otra, b) conservan evidencia que nos permite inferir que fueron establecidos ciertos objetivos para dichas acciones” (Hill & Hupe, 2002, p. 20). Más allá de esta perspectiva, en la contemporaneidad se distinguen tres principales enfoques: Top-Down, Bottom-Up y Sintetizadores cuyas aportaciones se esbozan brevemente a continuación.

2.3.1. La segunda generación de la implementación: top-down vs bottom-up

La construcción de las bases “teóricas” y analíticas de la implementación comienzan principalmente, en la década de los años setenta con los trabajos enmarcados en el denominado enfoque de “arriba hacia abajo”, el cual, se asume un vínculo de causa-efecto entre las políticas y los resultados, por ello, su punto de enfoque se centró, en primer lugar, en determinar las bases teórico-empírico de dicha causalidad, y por el otro, los distorsionante o disonancias en la ejecución en toda la cadena de ejecución. Su objetivo, tal y como Signé

(2017) señala, es fungir como un marco prescriptivo que estimule el desarrollo de actividades o programas correctivos. De ahí que, tal y como Jann & Wegrich (2007) sintetizan, los fallos en la política se derivan de:

- Teoría incorrecta
- Combinación arbitraria y/o incoherente de instrumentos
- Alta interdependencia organizacional
- Conocimiento incompleto de los objetivos
- Desinformación sobre la ejecución
- Descoordinación organizacional y comunicativa.

Bajo esta lógica, uno de los principales exponentes, no sólo de este enfoque sino de la implementación en sí misma, han sido Pressman y Wildavsky, quienes al explorar la “falla” de las políticas de empleo en Oakland, Estados Unidos, concluyeron que ésta se derivaba de la existencia de múltiples centros decisorios, lo cual, los llevó a estipular que: si la acción de un estado se encuentra determinada por un número de eslabones, el grado de cooperación para llevar a cabo dichos eslabones tiene que ser cercano al 100%, de lo contrario, surgirá una serie de pequeños déficits que, a lo largo del tiempo, crearán el fracaso de la intervención de la manera más amplia (Hill & Hupe, 2002; Pülzl & Treib, 2007).

Bowen (1982), parte de esta concepción, sin embargo, considera que, una de las deficiencias de este enfoque es la inexistencia de atributos o descriptores que identifiquen y delimiten qué tipo de interacciones deben llevarse a cabo e, incluso, planteada la necesidad de profundizar cómo y porqué surgen. Ante ello, distingue como ejes analíticos a: la persistencia, el empaquetamiento de autorizaciones, ingeniería bandwagons y reducción política. La primera, según postula, refiere a la probabilidad de que los esfuerzos repetidos puedan obtener aprobación. El empaquetado se vincula a una serie de negociaciones de autorizaciones consideradas necesarias para llevar a cabo el programa. El tercer elemento, por su parte, indica la probabilidad de que cada autorización obtenida incremente la posibilidad de conseguir otra. Mientras que, la reducción política implica la diferenciación de un programa de políticas en varios segmentos que, deben tratarse por separado (Hill & Hupe, 2002).

Otras aportaciones más interesantes de este enfoque se centran en los factores movibles de cambio. Van Meter & van Horn (1993, p. 461), por ejemplo, argumentan que la

efectividad de la implementación de las políticas se determina por el grado de modificación, reestructuración o reconfiguración de la intervención: la implementación será más exitosa donde sólo se requieran cambios marginales y el consenso del objetivo es amplio. Bardach, bajo la misma lógica, conceptualiza al Scenario Writing como la forma de enmarcar una serie de juegos derivada tanto de los intereses como de las capacidades de los involucrados, cuya estructuración, coherente o conflictiva, repercute en los niveles de efectividad, sin embargo, esta cualidad dota a los implementadores la capacidad de instaurar una acción correctiva (Van Meter & Van Horn, 1993).

De esta forma, el enfoque top-down, aborda, directa e indirectamente, el despliegue de una implementación perfecta, que se deriva, tanto de una racionalidad interna dominada por el principio de competencia perfecta, como externa que implica tanto del uso adecuado de recursos financieros como organizacionales para adecuarse a una superestructura imperante (Pülzl & Treib, 2007). Paradójicamente, su enfoque, aun reconociendo la amplitud de la implementación, sólo recayó en aspectos de diseño y negociación e, incluso, conservó la dirección del Estado, posicionándola como un “proceso de élites”, ignorando el contexto de ejecución, por lo que, sólo se enfoca en “qué pasa después de que una orden se convierte en ley” (Hill & Hupe, 2002, p. 94).

El enfoque de Bottom-Up, por su parte, tiene como base principal el estudio de los procesos que se suscitan en el nivel del receptor. El punto de debate ha sido asociado a Lipsky (1980) quien documenta los desafíos que los “burócratas” tienden a enfrentarse en contextos de volatilidad económica, cambios repentinos en los instrumentos utilizados, conflictos socio-organizacionales tanto de manera interna como externa sin contar que:

[...] a menudo pasan su vida laboral en un mundo corrupto de servicio.

Creen que están haciendo lo mejor que pueden en circunstancias adversas y desarrollan técnicas para salvar los valores de servicio y toma de decisiones dentro de los límites que les impone la estructura de trabajo.

Desarrollan concepciones de su trabajo y de sus clientes que reducen la

brecha entre sus limitaciones personales y laborales y el ideal de servicio.

(Lipsky, 1980, p.xiii)

A partir de ello, se da origen al análisis de las “burocracias a nivel de la calle”, en donde se postula la autonomía o discrecionalidad de los implementadores como de las variables explicativas más importantes en la determinación de la efectividad de las políticas (Fowler, 2019; Pülzl & Treib, 2007). Entendiendo a este último, como la habilidad para modificar y/o adaptar las metas (Herjn, citado en DeLeon & Martell 2006), conservando el objetivo principal. Bajo esta lógica, Susan Barret & Colin Fudge, postulan la existencia de un “orden negociado”, el cual, emerge de las interacciones cotidianas y, generalmente informales, entre los diversos agentes gubernamentales; Ansell Strauss, partiendo del mismo argumento, considera que, “dondequiera que haya órdenes negociadas” también habrá “órdenes coaccionadas, órdenes manipuladas y similares” (1978, p. 262).

En este sentido, las ideas suelen tener una incidencia dentro de los procesos de políticas suele estar mediado por “mundos supuestos diferentes de los que formulan la política e, inevitablemente, sufre de reinterpretación y, en algunos casos, subversión” (Pülzl & Treib, 2007). Así, se comenzó hablar sobre “estructuras de implementación”, formadas dentro “de grupos organizacionales”, por medio de procesos de autoselección consensuada”. Paradójicamente, al igual que el enfoque anterior, ha sufrido diversas críticas por centrar su atención en la “entrega del servicio” sin tomar en cuenta las posibles interdependencias organizacionales o modificaciones en programas en previos procesos de negociación.

2.3.2. Los Sintetizadores: la Tercera Generación de la Implementación

En consideración a las críticas anteriores, a finales de la década de los años noventa diversos autores desarrollaron una serie de teorías, basadas en enfoques clásicos, por un lado, y de marcos analíticos. por el otro. Bajo el primer espectro, los modelos racionalistas prevalecieron, sin embargo, consideran que, la capacidad lógica de los autores se encontraba limitada tanto por instituciones formales como por la asimetría de la información sobre un determinado fenómeno. O'Toole (1995), en este sentido, por ejemplo, utilizó a la teoría de juegos para identificar los posibles “puntos de convergencia” que facilitan la cooperación en distintas fases de la implementación.

Otro enfoque teórico fue planteado a partir de las “Advocacy Coalition”, propuesta por Maznian Sabatier, en el cual, en primer lugar, postula la distinción entre formulación e implementación pues, según sustenta, la primera tiene su raíz en los estudios sobre el cambio de las políticas, mientras que el segundo, tiende a centrarse en la evaluación de la misma. Dicho eso, la teoría propuesta centra su atención en los actores y, específicamente, en las estrategias utilizadas por estos para lograr una incidencia en el desarrollo de las políticas. Para ello, toma como una variable complementaria, el rol de los discursos, así como las capacidades de innovación y aprendizaje gestados dentro de los mismos procesos

Respecto a la formación de marcos analíticos, comienza de igual forma, una segmentación del proceso de formulación, al considerarlo no como una serie de etapas sino, más bien, como un proceso prolongado derivado de una serie de interacciones enmarcadas en un contexto socio-organizacional específico, es decir, “es un proceso evolutivo en el que los programas se modifican y redefinen constantemente” (Pülzl & Treib, 2007). Desde esta lógica, Elmore quien, había formado dentro del debate de los enfoques de abajo-hacia-arriba, estableció dos fases interactivas complementarias “backward mapping” y “forward mapping”, entendido a este último como la identificación de los instrumentos de intervención y recursos necesarios para producir un cambio; indiscutiblemente, este hecho se determinaría, según clarifica, a partir de la interrelación entre el contexto y los objetivos políticos, en términos técnicos y culturales, es decir, del primer elemento.

Similarmente, Matlan, según documenta Signé (2017), argumenta la existencia de dos niveles de implementación: el macro y micro. La efectividad, según esta segmentación, será determinada por el nivel de ambigüedad y conflicto en procesos constructivos de la política, así, según se argumenta, entre mayor conflicto y ambigüedad, existirá más probabilidades de fracaso y, viceversa. En casos de alto conflicto, pero menor ambigüedad, los problemas serán de corte político, mientras que, mayor ambigüedad y menor conflicto, será un problema administrativo que, podrá revolve por medio de las capacidades de adaptación de las burocracias.

Goggin, Bowman, Lester y O’Toole (1990), considerados los padres de la tercera generación de la implementación, se enfocaron de manera específica en los procesos

comunicacionales, no obstante, Scharpf (1997), tendrá mayores repercusiones a partir del desarrollo de las “redes de política”, en la cual, tenderá a destacar las interacciones, no sólo aquellas enfocadas a nivel interno, es decir, relaciones intergubernamentales, sino también a nivel externo, referido a las interferencias o lazos comunicacionales desplegados con agentes privados y de la sociedad civil. Lo cual, incluso ha sido señalado como la base para estipular lo que, en la actualidad, se debate como gobernanza (Córdova, 2018; Püzl & Treib, 2007; Signé, 2017).

2.3.3. ¿A qué nos referimos con implementación? Descripción general del modelo de Winter

La evolución de los estudios de implementación, directa e indirectamente, han sustentado la efectividad de la política a partir de las distorsiones de los objetivos, por lo cual, tanto la primera como tercera generación, han tratado de identificar cuáles son las causas y consecuencias de las políticas (Durlak & DuPre, 2008), para ello, tal como resume Cairney (2021, p. 2), se ha concluido que la existencia:

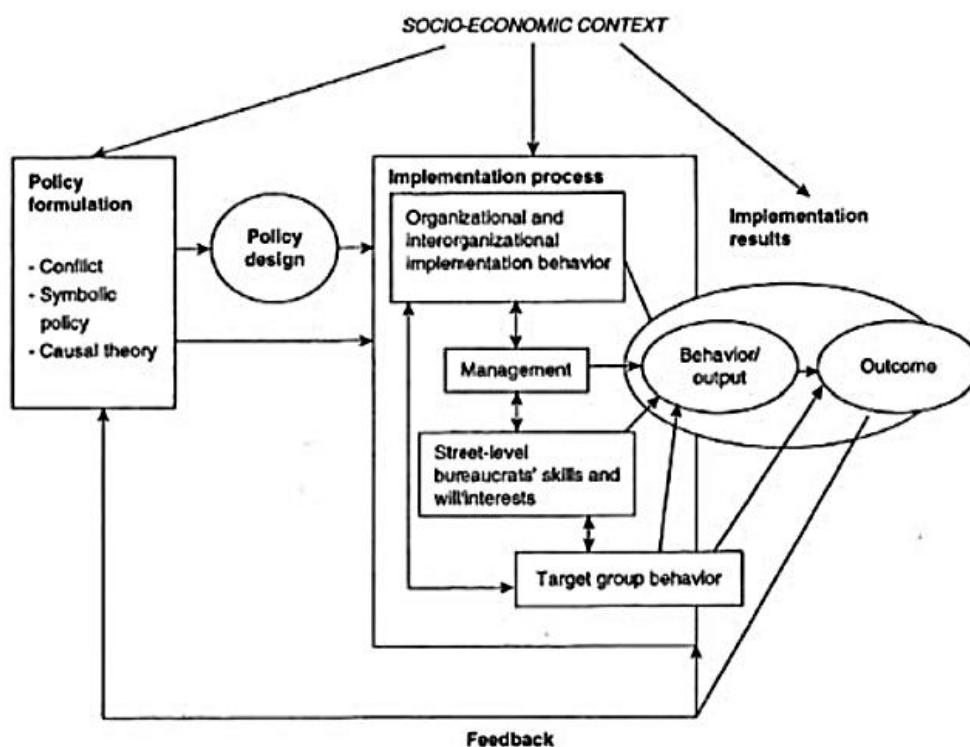
[...] muchos actores políticos (formuladores de políticas, influyentes, analistas) distribuidos en muchos lugares (niveles y tipos de gobierno); cada lugar tiene sus propias instituciones (reglas formales e informales), redes (relaciones entre los responsables de la formulación de políticas y personas influyentes) e ideas (formas de entender el mundo e interpretar sus problemas de política); y, los actores responden al contexto (incluidas las condiciones socioeconómicas relevantes para la política) y los eventos (como la crisis que provoca que la atención de los políticos se desplace hacia un problema de política, o la elección de nuevos políticos).

Así, en un intento por sistematizar dichas variables, (Winter, 2012d, 2012b), ha desarrollado el Modelo Integrado de Implementación. En el cual, la efectividad de las políticas públicas (véase ilustración 2) se determinará a partir de la coherencia lógica de tres procesos generales: formulación política, proceso de implementación y resultados de

implementación. El primero centra su atención en el establecimiento de la agenda y, específicamente en la “dirección” estipulada tanto por autoridades como agentes externos. La segunda busca el análisis del comportamiento de las organizaciones involucradas, así como sus capacidades. La tercera, por su parte, distingue los resultados obtenidos en aspectos relacionados al cumplimiento de las metas, así como por la “calidad” en la entrega del servicio estipulado inicialmente (Winter, 2012a, 2012c).

Esquema 2.

Modelo de Implementación Integrado



Tomado de: Winter (2012a)

De esta manera, muestra dos elementos fundamentales. El primero se enfoca en la distinción de los resultados entendidos a partir del grado de cumplimiento de las metas establecidas en los procesos de formulación —denominado outcome— y, aquel dirigido a la cuantificación de la entrega de productos o impacto de la intervención —output—. Ello demarcaría, irónicamente, la existencia de una desvinculación entre proceso de toma de decisiones e implementación, no obstante, parafraseando a Linder & Peters (1987), al hablar

del “proceso de políticas” se hace alusión, quizá implícitamente, a la evolución perpetua de propósitos y metas, por lo que se ignora un elemento fundamental: el diseño. Es decir, “el acto de definir los objetivos de las políticas y las herramientas políticas para lograrlos” (M. Howlett et al., 2015, p. 291).

En este sentido, la relación entre implementación y diseño se centra en la abstracción del accionar del estado a partir de una interrelación perpetua entre el contexto, entendido como el conjunto de actores e instituciones, y las pautas instrumentales, lo cual, “significa que las características del diseño (cómo se persigue y su contenido) son los impulsores” (Capano et al., 2016, p. 31), o, en palabras de Linder & Peters (1987, p. 474), son las “huellas dactilares de las elecciones realizadas por un gobierno” para reformar y/o consolidar la efectividad de las mismas. Así, la visión política del diseño puede entenderse “como un arte destinado a canalizar las energías de implementadores dispares para fomentar el acuerdo en el trabajo hacia objetivos similares y la movilización de grupos de apoyo” (1987, p.474).

En este orden de ideas, la implementación se entiende como un proceso generalizado que involucra una serie de interacciones formales e informales que se moldean a partir de una superestructura y, cuyo accionar se delimita por una serie de instrumentos cuya funcionalidad, a su vez, permite el desarrollo de relaciones de retroalimentación. Por tanto, la idea de la implementación, siguiendo a Fontaine et al. (2020), se basa en explicar e interpretar las interacciones en diversos campos de fuerzas sociopolíticas, orientaciones culturales y factores subjetivos que intervienen en la significación misma de las políticas públicas (Howlett et al., 2015; Howlett & Rayner, 2007a; Peters et al., 2018).

2.4. Los procesos de implementación: una interpretación desde el Neoinstitucionalismo

El origen de “lo político” se ha cimentado en las condicionantes de la socialización o colectivización de las actividades de los individuos así, los autores clásicos, por ejemplo, han enfatizado la configuración de las acciones del gobierno, a partir de un entrelazamiento entre la comunidad que, generalmente se mandata por una unidad direccional que gira en torno a un rey, presidente o del político (González, 2005). Idea que, a partir de los años cuarenta, se analizaría por medio del denominado institucionalismo, el cual, busca analizar desde la perspectiva del “deber ser” la conformación de diversas agrupaciones socio-políticas con el

objeto de rescatar aquellos rasgos estructurales que constituyen “la sociedad, son estables en el tiempo, afectan el comportamiento, afectan el comportamiento individual y usualmente se fundamentan en cierto sentido de valores compartidos” (De la Hoz, 2016, p. 109).

De esta manera, en medio de una serie de transformaciones socio-gubernamentales derivadas de las reformas administrativas y regulatorias, vividas en los países desarrollados, aunado a las posteriores independencias de los entonces países del Tercer Mundo, dieron pie a la implosión de los estudios, principalmente, jurídicos, en donde se destacaba “su papel en la acción gubernamental”, de ahí que se estipulara al institucionalismo como “las reglas del juego” político. En este sentido, según documenta Mendíaz (2004), se recurrió a estudios históricos comparativos tanto desde una perspectiva “contemporánea” como clásica, es decir, su argumento fundamental recaía en que el entendimiento de los procesos sociales se encontraba supeditado por las coyunturas transformacionales tanto de las instituciones, en lo general, como de las normas, en particular.

Visión que, ante el auge del conductismo en la época, fue ampliamente criticado, al ser considerado como un enfoque prescriptivo, en el cual, al concentrarse en los aspectos macros de las estructuras, se olvidaban elementos normativos individuales, por lo que, “al no ocuparse de todas las variables relevantes”, de acuerdo con de la Hoz (2016), no pudieron explicar el origen o cambio las políticas y el poder pues, aunque metodológicamente visualizan los hechos, no podían expresar su significado. Independientemente de ello, una de las principales aportaciones de esta visión clásica se centró en la:

[...] comprensión de la dinámica política y de los procesos de formación de las políticas públicas, dado su carácter descriptivo que atiende la relevancia de los detalles de una institución y su impacto duradero en el comportamiento tanto de las personas como de instituciones. (Eslava, 2011, p. 47)

No obstante, desde finales de los años ochenta, época caracterizada por presenciar diversos eventos de inestabilidad socio-política, resurgió el impulso por entender o explicar diversos fenómenos a partir de las organizaciones formales pues, quedaba claro que, por un

lado, el fundamento de que el centro de las relaciones estaba en pugna y, por el otro, se observó a partir de los estudios de Thorsten Veblen (1974), que la multiplicidad de normas y comportamientos no podrían explicarse desde lo individual, por lo que se puso atención “a las estructuras... como determinantes del comportamiento político” (De la Hoz, 2016, p. 127), dando inicio al Neoinstitucionalismo. Bajo esta versión, se contraponen el argumento de que el “Estado es el producto de las interacciones racionales” y, estipula que, en realidad, “el Estado orienta las conductas individuales como colectivas” (Fontaine, 2015^a, pp. 75-78).

En este sentido, se destacan dos principales modificaciones, la primera recae sobre el reconocimiento de una serie de interrelaciones en las cuales, el estado no ejerce una presión lineal sobre el accionar, sino que debe, en determinados momentos, ceder parte de su autonomía para concretar determinadas acciones políticas y, en segundo lugar, reconocer el efecto del contexto político imperante para demarcar tanto los incentivos como los castigos entre los distintos entes políticos, reconociendo, de igual forma, la existencia de un proceso de retroalimentación continuo, en otras palabras:

[...] la orientación contextual responde a la constatación liberal de que la intervención gubernamental es sólo un elemento de los procesos sociales y, como tal, surge y actúa en campos de fuerza socio-políticas, condiciones estructurales y orientaciones culturales que las trascienden. (Rodríguez, 2019, p. 16)

Siguiendo esta lógica, el Neoinstitucionalismo observa a las políticas públicas como el resultado de un proceso que se encuentra demarcado, delimitado e, incluso sancionado, por una serie de instituciones formales, es decir, por la configuración legal y administrativa del gobierno, e informales, entendidas como la serie de convenciones que resultan de la interacción de dos o más entes, gestadas por una serie de regularidades, así como de divisiones de poder (Reich, 2000). De esta manera, esta corriente teórica, se define como “un conjunto de reglas y valores, normativos y no cognitivos, respecto de la manera en que influyen sobre los miembros institucionales como también el conjunto de rutinas que se desarrollan para poner en ejecución e imponer esos valores” (Peter, 2003, p.51).

2.4.1. Neoinstitucionalismo histórico

La base principal del Neoinstitucionalismo, tal y como se describe anteriormente, tiende a interpretar a las políticas como el resultado de un conjunto complejo de interacciones colectivas variables, es decir, que los procesos de comunicación o negociación no son lineales u homogéneos, sino que, en determinados momentos, surgen ciertos participantes. Partiendo de esta percepción, bajo la corriente histórica se postulará como argumento principal que, las decisiones o acciones gubernamentales estarán sujetas a procesos y toma de decisiones anteriores, es decir, serán moldeados por una “dependencia de sendero”. La cual, de acuerdo con David (1997, p. 4), puede entenderse como una “propiedad dinámica de los procesos asignativos”, es decir, demarca la relación entre el proceso y los resultados, por un lado, y “la distribución de la probabilidad límite del proceso estocástico”, por el otro.

Bajo esta percepción, Reich (2000), considera que la finalidad del historicismo institucional parte de la determinación de la identidad y el número de actores legítimos, el ordenamiento de las acciones que pueden ser emprendidas e, incluso, del bagaje de información que cada uno de los entes participantes podrá acceder en los respectivos procesos de negociación. De esta manera, la dependencia de sendero, no debe entender como un determinismo fatalista en donde las decisiones son simplemente el despliegue autoritario de un “político”, sino más bien es un proceso demarcativo y delimitativo de las opciones de política existentes para todos los actores involucrados (Fontaine, 2015b, 2015a; Peter, 2003; Peters, 2018), por lo cual, esta interacción da pauta a la creación de “subsistemas” (M. Howlett & Ramesh, 1998) o espacios de política (Winter, 1986) en donde:

[...] sus configuraciones organizacionales, junto con los patrones generales de actividad, afectan la cultura política, alientan algún tipo de formación de grupos y acciones políticas colectivas (pero no otras), y hacen posible el planteamiento de ciertas cuestiones políticas (pero no otras)” (citado en: Reich, 2000, p. 506)

Con relación a este argumento, Busscher et al. (2021) resalta la idea de “capital institucional” entendido como aquellas “estrategias [que] apuntan a facilitar el desarrollo de

recursos tales como perspectivas compartidas, confianza y reciprocidad” (2021, p. 478), para poder delimitar las dimensiones interaccionales dentro de los denominados subsistemas. De esta manera, según la lógica de los autores, se resaltarán dos subelementos constitutivos: las estrategias de proceso y las estrategias de diseño. Las primeras están “dirigidas a mejorar la interacción y colaboración entre los actores”, mientras que, las segundas, “están dirigidas a influir en las reglas a través del cambio de las características institucionales subyacentes” (2021, pp. 478–479), lo cual, infiere la existencia de una serie de reglamentos implícitos y explícitos que fomentan la inercia de un proceso político continuo.

Partiendo de dicha coyuntura, Hall (1993), ya desde finales del siglo pasado, considera la existencia de un “proceso social de aprendizaje”, es decir, de un “intento deliberativo de ajustar los objetivos o técnicas de la política en respuesta a la experiencia pasada y la nueva información” (Hall, 1993, p. 278), lo cual, podría simplemente traducirse como la variación de modificaciones socio-normativas de los programas que enmarcan el denominado capital institucional. Así, los cambios observables pueden estipularse en tres órdenes. Los cambios de primer orden se suscriben en la modificación de los instrumentos planteados originalmente dentro de un programa; los de segundo orden, suelen ser aquellos que modifican “radicalmente” las estrategias estipuladas, sin cambiar las metas u objetivos: los cambios de tercer orden, por su parte, suelen ser aquellas reconfiguraciones a nivel macro o ideológico que, desde luego, repercute en el cambio de la racionalidad operante de toda política (Cairney, 2012; Fontaine, 2015a, 2015b; Hall, 1993).

En este orden de ideas, centra la atención en la forma en las que los arreglos institucionales y el accionar de los estados influyen involuntariamente en la formación de grupos y las capacidades (Reich, 2000), o en palabras de (Hall & Taylor, 1996, p. 937), “en la estructuración del comportamiento colectivo y la generación de distintos resultados”, por ende, la lógica detrás del enfoque histórico parte de un “modo probabilístico”, en donde, las “instituciones crean posibilidades más o menos disponibles que incrementan o decrecen el riesgo de actuación” (Rockman, 1994, p. 149), a partir de un proceso reiterativo en donde las instituciones articulan y desarticulan estructuras al mismo tiempo que integran y desintegran, promueven y restringen conductas, reglas, códigos y tradiciones (Rivas, 2003).

2.4.2. Neoinstitucionalismo sociológico

La lógica histórica ha mostrado, de cierta manera, cómo los actores definen sus preferencias, es decir, las bases condicionantes de los procesos de toma de decisiones a nivel meso, o también llamado colectivo, e incluso se deja entrever un proceso de retroalimentación en donde las instituciones, por un lado, son creadas formando una serie de condicionantes futuras, y por el otro, desarrollan una serie de subsistemas coyunturales en las cuales éstas mismas instituciones tienden a generar una serie de adaptaciones. Si bien este punto es compartido en el Neoinstitucionalismo, será la corriente sociológica —también llamado normativo— la que tenga como objetivo estudiar “cómo las normas y los valores encarnados por las instituciones políticas estructuran las conductas individuales” (Cairney, 2012, p. 29; Fontaine, 2015a, p. 105; Zabala, 2022), es decir, cómo se lleva a cabo este proceso de retroalimentación entre los supuestos formales e informales.

Para ello, parten del supuesto principal de que las instituciones son un conjunto de reglas y prácticas asociadas a la construcción social que crea patrones de significados, tal como sistemas de símbolos, esquemas cognitivos y comparten modelos morales al proporcionar patrones de significado que rutinariamente guían el comportamiento humano en varias esferas (Hall & Taylor, 1996; March & Olsen, 1984). Bajo este supuesto, se contraponen al racionalismo pues, el accionar de los individuos no estará determinado por el imperativo de la obtención de la mayor utilidad posible, sino más bien, por un proceso de socialización tanto de los problemas como de las estrategias a utilizar para afrontarlo (March & Olsen, 1984; Peter, 2003; Peters, 2018), en este sentido:

[...] muchas de las formas y procedimientos institucionales utilizados por las organizaciones modernas no fueron adoptados simplemente porque fueran los más eficientes para las tareas en cuestión, en línea con alguna “racionalidad” trascendente. En cambio... muchas de estas formas y procedimientos deben verse como prácticas culturalmente específicas, similares a los mitos y ceremonias ideados por muchas sociedades y asimilados en organizaciones, no necesariamente para mejorar su

eficiencia formal de medios y fines, sino como resultado del de procesos asociados con la transmisión de prácticas culturales en general. Por lo tanto, argumentaron, incluso las prácticas aparentemente más burocráticas deben explicarse en términos culturales. (Hall & Taylor, 1996, p. 497)

Bajo esta perspectiva, se observa la existencia de dos dimensiones institucionales: las culturales y la estructural. La primera, como su nombre lo indica, versa sobre la construcción social de los fenómenos socio-políticos y, específicamente, de los elementos “simbólicos” que, a partir de una comunidad, desarrollan para denotar una serie de regularidades conductuales (March & Olsen, 1984; Reich, 2000), entendidas como “órdenes normativos”, en donde, los símbolos, aclara March & Olsen (1984, p. 74), deben ser vistas “no como un instrumento poderoso para la confusión del más débil”, sino como “un artefacto interpretativo”, constituido principalmente por la “lógica de lo apropiado”, es decir, por la solución provisional y contextual que atiende a lo que resulta de un acuerdo o compromiso asumido como subóptimo (Cairney, 2012; Fontaine, 2015b; March & Olsen, 1984; Ostrom, 1990).

El elemento estructural, por su parte, refiere a las diversas formas de relacionarse entre las sociedades, los individuos y los estados. A este respecto, Tsebelis (1990) menciona que estos “arreglos institucionales”, son el resultado de las actividades socio-políticas, entendidas desde actividades como procesos electorales hasta consultas públicas, que demarcan una serie de reglas tanto del “nuevo juego político” como la de la comunicación/relación en sí misma. En palabras más simples, los órdenes normativos engendran una doble visión organizacional; aquellas que refieren al proceso de participación en la toma de decisiones y, las que guían o delimitan un “marco compartido de reglas” que va más allá del proceso de negociación pues, serán estas las que determinan tanto los incentivos como sanciones del accionar social (Di Maggio & Powell, 1999).

En este sentido, Schlager & Cox (2018) identifican la existencia de reglas de entrada y salida, las cuales, como su nombre lo indican, determinan quiénes son los sujetos que pueden participar, así como los grados o las etapas en donde pueden hacerlo; reglas de posición que delimitan principalmente el grado de incidencia de los entes involucrados; las

reglas de autoridad que, en convergencia con las anteriores, suelen establecer qué “deben, pueden o no pueden tomar” (226-227). Irónicamente, esta percepción, tal y como postula Mahmud (2017), denota una “tensión” entre el contexto reaccionario y el desarrollo de las políticas públicas pues, el primero tiende a modificarse de manera lenta, mientras que las segundas suelen reaccionar de manera acelerada, de ahí que, esclarece el autor, la socialización de reglas deba conceptualizarse como “un proceso complejo de adaptación y aprendizaje”.

Así, los cambios pueden apreciarse a partir de lo que Dimaggio & Powell (1983) ha llamado como isomorfismo coercitivo, mimético y normativo. El isomorfismo coercitivo, según argumenta el autor, enmarcará aquellos cambios que surgen de las expectativas externas del entorno legal y culturas de las organizaciones, así como de las convulsiones o tendencias existentes. El mimético, por su parte, surge de la ambigüedad e incertidumbre imperante que resulta de la inexistencia de información sobre “cómo afrontar un problema”, por lo que existe un proceso de búsqueda de soluciones que son adaptadas, generalmente de manera idéntica, a las aplicadas por otras organizaciones; mientras que el isomorfismo normativo, generalmente, se relaciona con las modificaciones impulsadas de manera interna a partir de las iniciativas impulsadas por los propios integrantes quienes, no sólo diseñan mejoras a partir de su profesionalización, sino que también, suelen vincularse con las redes de conocimiento (Dimaggio & Powell, 1983, p. 152).

2.4.3. Los instrumentos de política como instituciones

Los instrumentos de política, generalmente, son entendidos como “el conjunto de medios de los que disponen los gobernantes para lograr determinados objetivos” (Woodside, 1998, p.162). Su estudio, por su parte, no ha sido nuevo, e incluso, podemos observar tres principales enfoques o fases de estudio. La primera se caracterizó por una visión técnica y empresarial cuyo objetivo, según documenta Córdova (2018), se basó en la identificación de las fallas de mercado que justificaban o, en su defecto, apelaban la intervención del estado. La segunda, por su parte, buscó entretener una serie de teorías, sin embargo, su estructuración tendió a la sobre simplificación, por un lado, y altos grados de abstracción, por el otro; hecho que, ha dado pauta a la tercera fase en donde se busca combinar la teoría y la práctica.

En este sentido, los instrumentos se han convertido ya no sólo en objetos neutrales que devienen del proceso de formulación o diseño, sino más bien como un dispositivo que representa las condicionalidades de la estructura y contexto socio-espacial pues, en ellos, de acuerdo con Peters (2018), comprenden las relaciones de poder y legitimidad implícitas, así como las principales variables que identifican los resultados obtenidos a partir de dichas relaciones, por lo cual, pueden interpretarse como “las huellas dactilares de las elecciones realizadas por un gobierno para lograr un objetivo de política que son detectables pero no directamente observables” Fontaine et al. (2020, p. 40), por tanto:

[...] en la medida que los instrumentos estructuran la acción se puede decir que se encuentran institucionalizados, es decir, las relaciones que establecen no son autónomas ni transitorias, sino que regularizan patrones de interacción entre individuos u organizaciones. (Córdova, 2018, p. 108)

La lógica de los instrumentos como instituciones, en este sentido, parte del supuesto de que “las decisiones hechas por los actores están limitadas por un ambiente material e ideacional” (Fontaine et al., 2020, pp. 39–40). Es decir, las políticas suelen, en su mayoría, ser el producto de una combinación de opciones con respecto a los objetivos planteados, consecuentemente, enmarcan, de acuerdo con Lascoumes & le Gales (2007):

- la creación de efectos de inercia, a través de los cuales los instrumentos generan resistencia a presiones externas, tales como conflictos de intereses entre actores o cambios en la política global;
- los instrumentos producen, a manera de realidades agregadas, una particular representación de los problemas, la cual no solamente ofrece una estructura para describir lo social y categorizar una determinada situación, sino que establece la asimilación de mecanismos de indexación sustentados en información estandarizada;
- los autores identifican una específica problematización de los asuntos, mediante la cual se establece una jerarquización de las variables y se construyen sistemas

interpretativos presentados como justificaciones científicas (Lascoumes y Le Galès 2007, 10-11).

De esta manera, se asume que, aun frente a la presencia de una serie o multiplicidad de programas públicos, sus conductores, contrariamente, se reducen a una serie de herramientas que comparten características comunes (Cairney, 2012; Hill & Hupe, 2002; Lascoumes & le Gales, 2007; Pülzl & Treib, 2007). Las cuales, de acuerdo con Hood (1983, 2007) pueden abstraerse a partir de cuatro categóricos tipológicos: Nodalidad, Autoridad, Tesoro y Organización (NATO). En ellas, se clasifican las herramientas de política para poder comprender la razones o justificaciones del uso, ayudando a propiciar una mayor comprensión de los factores que impulsan el proceso.

Bajo dicha lógica, la Nodalidad hará referencia a la “propiedad de estar en el centro de una red social” (Hood, 1983, p. 21), por tanto, los instrumentos de este categórico comprenden la dinámica de comunicación e interacción por los cuales, las políticas se desarrollan (Hood, 1983, 2007). En otras palabras, la nodalidad denotará las modificaciones en la capacidad de los gobiernos para intercambiar información con relación a la posición que mantenga en un periodo o momento dado. La Autoridad, por su parte, se conceptualiza como “la capacidad de ordenar y prohibir, recomendar y permitir, a través de procedimientos reconocidos y símbolos de identificación” (Hood, 1983, p. 51), es decir, denotan la posesión del poder formal o legal a partir del cual, se incentiva o anula, la capacidad de cualquier actor para actuar, por lo que, en términos empíricos, la regulación será la esencia de esta (Hood, 2007).

Las siguientes dos categorías confieren a aspectos, en lo general, a aspectos procedimentales, el Tesoro, como su nombre lo indica, “denota el stock del gobierno de 'bienes fungibles', en el sentido de cualquier cosa que pueda intercambiarse libremente” (Hood, 1983, p. 40). Esta idea, como esclarece Hood (2007), debe interpretarse no simplemente como un medio de intercambio sino como un mecanismo ejecutivo de actividades formales y no formales tales como comprar favores, ganar popularidad, controlar mercenarios. Córdova (2018), a partir de una reinterpretación, considera que el tesoro, en términos prácticos, son concebidas como técnicas relacionadas con la transferencia de

recursos hacia o desde otros actores con la finalidad de estimular o desincentivar una actividad predeterminada.

La Organización, como cuarto elemento constitutivo, referencia a “una etiqueta para un stock de terrenos, edificios y equipos, y una colección de individuos con cualquier habilidad que puedan tener, en posesión directa del gobierno” (Hood, 1983, p. 72), cuya articulación repercute en la sistematización y reagrupamiento de las agencias de gobierno, en el sentido general, y los cambios para afectar la producción y distribución de bienes y servicios, en lo particular (Córdova, 2018; Hood, 1983, 2007). Howlett (20049; Howlett & Ramesh (2003), siguiendo esta lógica, identifican cuatro estilos de implementación (véase tabla 6): el voluntarismo institucionalizado, el cual, surge en contextos en donde el gobierno enfrenta una variedad de limitaciones y se ocupa de objetivos amplios, por medio del uso de instrumentos de bajos costos legales, como las exenciones, mientras restringe o reforma las instituciones políticas básicas para alterar la estructura fundamental de la red en sectores específicos y áreas temáticas.

Tabla 6.

Modelo básico de estilos de Implementación

	Nature of the Policy Target (Exchange or Policy Actors)	
Severity of State Constraints (Resources and Legitimacy)	Large	Small
High	<p><i>Institutionalized Voluntarism</i></p> <p>Exhortation based manipulation of market actors and institutionalization of policy networks.</p> <p>(e.g. “next-generation,” “steering” models of state behaviour in healthcare – promotion of “compliance” cultures)</p>	<p><i>Regulatory Corporatism</i></p> <p>Regulation of market actors and financial manipulation of interest articulation systems.</p> <p>(e.g. “corporatist” style economic planning models in industrial policy-making)</p>
Low	<p><i>Directed Subsidization</i></p> <p>Extensive use of financial instruments to influence market actors coupled with the use of authority to preferentially recognize networks actors.</p> <p>(e.g. industrial development promotions models in new high-tech sectors – biotechnology, aquaculture, internet etc.)</p>	<p><i>Public Provision with Oversight</i></p> <p>Use of governmental organization (personnel and structural) resources to provide goods and services, combined with manipulation of network actors through information release and distribution.</p> <p>(e.g. wartime production, rationing and mobilization models)</p>

Tomado de: Howlett (2004, p. 10)

De igual forma, distingue el estilo de “subsidio dirigido” que surge en periodos de baja limitaciones y objetivos amplios, por lo cual, se despliegan herramientas basadas en el tesoro, al tiempo que extienden el reconocimiento a grupos de interés específicos bajo el marco de consejos consultivos. El legalismo representativo, como tercer estilo organizacional, tiene lugar en situaciones en las que existe objetivos precisos y grandes limitaciones, por tanto, se utilizan la forma de instrumentos sustantivos obligatorios, incluidas herramientas como las reglamentaciones, junto con herramientas de procedimiento como la extensión de incentivos financieros para la formación y organización de actores políticos específicos. Finalmente, existe, el estilo de provisión directa, en la cual, acontece en situaciones en las que enfrentan restricciones bajas y objetivos estrechos, por tanto, se tiende a utilizar herramientas organizativas como corporaciones gubernamentales, empresas

públicas y prestación de servicios públicos sujetas a audiencias públicas, revisión y evaluaciones (Howlett & Ramesh, 2003, pp. 203–204).

Partiendo de estas categorías, la coherencia, se presentará a partir del grado de integración derivada, por un lado, de la horizontalidad, es decir, de la convergencia entre diferentes políticas, promoviendo el desarrollo y creando sinergias entre ellas; y verticalidad, la cual, hace referencia a la existente entre los objetivos que persiguen los ciudadanos, los medios y las acciones que se están desarrollando. Principios, que, tal y como se estipuló, en secciones anteriores, se encuentran condicionadas por una serie de reglamentos formales e informales.

Tabla 7.

Formas de Integración Política

Consistency of instruments	Consistency of goals	
	<i>Consistent</i>	<i>Inconsistent</i>
<i>Consistent</i>	Policy institutionalization	Policy mainstreaming
<i>Inconsistent</i>	Policy coordination	Policy harmonization

Tomado de: Howlett & Saguin (2018, p. 6)

En este sentido, Howlett & Rayner (2007), consideran que la coherencia se articula según cuatro resultados posibles: institucionalización, en la cual, tanto los objetivos como los instrumentos de política mantienen una comprensión lógica; armonización, considerado el peor escenario ya que tanto las metas como las estrategias usadas no pertenecen a una reconfiguración o adaptación sino, más bien a la agregación generalizada, lo que genera ineficiencias; coordinación, en este se permite el cambio de los objetivos sin alterar los instrumentos que vuelven inconsistentes con los objetivos originales y, mainstreaming que delata aquel escenario en donde existe un intento de cambiar la combinación de instrumentos bajo un marco de políticas manejable para cumplir con nuevos objetivos, no obstante, el cambio, según los autores está bloqueado.

Capítulo 3. El Gobierno Abierto en el Poder Judicial de Zacatecas y Durango: una aproximación a la efectividad de su implementación

La construcción de lo político, tal y como se ha desarrollado a lo largo de los capítulos anteriores, se encuentra determinado por una serie de interrelaciones sociales, jurídicas e institucionales que denotan, establecen y excluyen, tanto a las normas como al número de agentes en los procesos de toma de decisión pública, provocando, según sea el caso, la efectividad de las acciones socio-políticas implementadas. En este escenario, el presente capítulo tiene como objetivo comparar la forma en la que se ha implementado el Gobierno Abierto en el Poder Judicial de Zacatecas y Durango.

3.1. Federalismo Judicial: Bases Organizacionales

La existencia de un Sistema Político obedece tanto a aspectos culturales como normativos, entendiendo a este último, como la serie de reglamentos conductuales e institucionales, cuyo objetivo, según sea el caso, se centra en la mediación entre la diversidad de actores existentes para reducir el número de conflictos, así como la facilitación del proceso de negociación e implementación de acciones y decisiones políticas. Una forma de sistematizar dichas interacciones se enmarca en el federalismo, el cual, puede ser entendido como la manera de “organizar el poder político y de estructurar al Estado, en el que se distinguen en su organización política y administrativa por lo menos dos niveles u órdenes de gobierno, cada cual con una distribución determinada de atribuciones y de responsabilidades públicas, además de una independencia política” (Gómez, 2015, p. 36).

De esta manera, el federalismo en términos empíricos es un “arreglo político-institucional que implica una distribución funcional y territorial” (Ziccardi, 2003, p. 323), el cual comparte tres características generales: la existencia de un pacto entre ámbitos o poderes (por lo general estatal y federal); la subordinación de poderes y entidades a la Constitución, cuya modificación sólo puede hacerse con la intervención de representantes especiales de los pueblos que integran al estado y tienen como objeto garantizar la autonomía y el equilibrio entre ámbitos de gobierno federal y estatal, de tal forma que ningún poder está por encima del otro (Ziccardi, 2003). A partir de estas definiciones se observan dos elementos que

determinan el funcionamiento del federalismo, a decir: sistema institucional y sistema procesal.

El sistema institucional, en primer lugar, describe aquellos atributos por los cuales se lleva a cabo el proceso de toma de decisiones, el cual, en teoría, buscaría la descentralización política y administrativa del aparato gubernamental, a partir de la creación de un poder soberano (gobierno federal), en el que las entidades locales se encuentran representadas, a la vez que son soberanas en sus territorios y sociedades. El federalismo como sistema procesal, por su parte, refiere a las particularidades, por medio del cual, se crean y reforman una serie de normativas jurídicas e institucionales, que responden a las intersubjetividades derivadas de las comunidades en las cuales se ha cimentado en un conjunto gubernamental (Gómez, 2015; Villicaña, 2005; Ziccardi, 2003). La función del federalismo, siguiendo esta lógica, “no es eliminar las diferencias internas, sino más bien preservar las identidades regionales dentro de un marco de su unidad” (Barrera, 2017, p. 477).

En este orden, el federalismo hace referencia a diversas partes que se unen, que se vinculan entre sí, y que por virtud de un pacto federal (Constitución), se ligan y se integran en una sola entidad o cuerpo mayor que se estratifica en un solo estado (País), sin que cada una de esas partes (entidades federativas), pierda su individualidad conservando algunas competencias y atribuciones, pero perdiendo otras para trasladarlas al cuerpo mayor. El conflicto, por ende, se advertirá como una condicionante perpetua en el que, necesariamente, se encontrará inmersa en periodos centralizadores y descentralizadores (Barrera, 2017; Ziccardi, 2003).

3.1.1. Lógica institucional del Poder Judicial: una revisión de los procesos configurativos

Los orígenes del sistema federal en México, a diferencia de otros estados, no tuvo como punto de partida la transición de un sistema político a otro, sino más bien fue la base configurativa del aparato de gobierno desde los procesos de independencia, Villicaña (2005, p. 182), por ejemplo, observa que a “raíz de la independencia, el sistema federal parecía el más idóneo para aglutinar a las diversas regiones que ya desde tiempos coloniales tenían un amplio poder económico”, Carmagnani (1993, p.156), de manera similar, argumenta que:

Las tendencias federalistas se manifiestan a partir de una tensión entre provincialización y centralización del poder, representada esta última por el Imperio de Iturbide en México, por el Imperio en Brasil y por los directores supremos en la Argentina. De allí que los tres países elaboren modelos doctrinarios e institucionales capaces de dar vida a una forma de gobierno dispuesta a conjugar tanto la provincialización como centralización, individualizándola en la federación. Indudablemente en la definición de un modelo doctrinario e institucional viable, el horizonte de las ideas políticas e institucionales era muy amplio. Las constantes referencias a la Constitución de Cádiz de 1812, a la Constitución histórica de la monarquía inglesa, a la Constitución francesa de la Restauración borbónica y a la del Imperio Austríaco nos dicen que los inputs externos y las fuentes normativas, representaron una importante contribución para definir una nueva gobernabilidad. (Carmangani, 1993, p.156)

Así, de acuerdo con Badía (1976), las tendencias se derivan, a su vez, de dos fuerzas; por un lado, en los ideales políticos y sociales existentes, en donde, se establece al ser humano como el centro de la acción pública, al mismo tiempo que se busca la racionalización del poder; y por el otro, en las circunstancias históricas particulares de la reciente nación. De esta manera, dichos elementos muestran un paralelismo que comienza a desarrollarse en el propio proceso de colonización pues, si bien es en dicho periodo las monarquías centralistas era una tendencia en Europa, para los recientes países conquistados el monarca delegó las funciones estrictamente necesarias en el Consejo de Indias en materia de defensa, hacienda y administración en general, así como en asuntos de justicia, por medio del tribunal supremo (Astudillo, 1999; Badía, 1976).

Tras las abdicaciones de Fernando VII y Carlos IV, en favor de Napoleón Bonaparte, se instaló una Junta Central de Gobierno cuya autoridad fue reconocida en España y en las

colonias; su sede fue primero Aranjuez, luego Sevilla y finalmente Cádiz. En esta, se reunió un Congreso Constituyente (las Cortes de Cádiz), en donde, a través de una serie de representantes tanto del reino español como de las colonias, se presentaron los principales desafíos que enfrentaban dichos territorios. Miguel Ramos Arizpe, representante de las provincias internas de Coahuila, por ejemplo, puso de manifiesto dos problemas importantes, por un lado, el enorme poder sin contrapeso que tenían el Primer Jefe, o sea el comandante general de las provincias internas, así como los gobernadores de las provincias de oriente, y por el otro, la falta de conectividad entre los principales centros de autoridad y los diversos territorios, lo cual, había provocado que la justicia fuera prácticamente inexistente.

Ante ello, Ramos Arizpe propuso crear en cada provincia, una Junta Gubernativa o diputación de provincia con funciones ejecutivas y judiciales. Asimismo, sugirió que en cada población se formara un cuerpo municipal o cabildo que tuviera jurisdicción únicamente en su territorio. Como resultado de las Cortes de Cádiz se promulgó la "Constitución Política de la Monarquía Española", en la cual se estableció que en cada provincia se creara una "diputación provincial para promover su prosperidad", siendo cada una de ellas independiente respecto de las demás. Cada uno de estos órganos estaba presidido por un jefe político, designado centralmente, un intendente y siete diputados electos por el pueblo.

De acuerdo con esta Constitución de 1812, el Jefe Político reemplazó al virrey, pues era el único funcionario ejecutivo en la jurisdicción de la diputación provincial. En 1814 Fernando VII abrogó la Constitución de Cádiz, por lo que en 1815 se disolvieron las diputaciones provinciales. En 1820, después de la insurrección de las tropas comandadas por Rafael del Riego y Antonio Quiroga, se juró nuevamente dicha constitución y se reinstalaron las seis diputaciones provinciales. En este sentido, las provincias "representaron el inicio de la descentralización política, siendo prácticamente el principio del sistema federal mexicano" (Astudillo, 1999, p. 18).

Una vez que se consuma la independencia, más allá de reemplazar la lógica constitutiva del entramado jurídico-institucional de la colonia, en realidad, sólo se readaptaron a sus dirigentes y, en el mejor de los casos, su contenido pues, la organización territorial en intendencias y provincias con sus respectivas diputaciones prevaleció mientras que, al mismo tiempo, se previó la formación de una junta provisional gubernativa, una

regencia y la convocatoria a un congreso constituyente. Este último, como lo establecía la Constitución de Cádiz, fue remplazado después de sólo ocho meses de funcionamiento por una Junta Nacional Instituyente. No obstante, el gran descontento que habían generado muchos de los actos de gobierno de Agustín de Iturbide, indujeron a una revuelta que terminó con la proclamación del Plan de Casa Mata en febrero de 1823, marcando, oficialmente, el inicio del federalismo mexicano (Barragán, 1996).

Las provincias que aceptaron este plan desconocieron al gobierno central y quedaron como provincias o estados independientes con una diputación (que había asumido las funciones legislativas del gobierno de las provincias) y un jefe político (o sea, el ejecutivo provincial). Ante ello, Carpizo (117, p. 468) considera a dicho episodio como "el hecho determinante para el federalismo mexicano" pues, "las provincias exigieron este sistema bajo amenaza de separarse de México si se establecía el régimen central". Esta actitud, siguiendo a Astudillo (1999), se explicaba por el deseo de preservar a las autoridades locales pues, se decía, eran las únicas capacitadas para resolver con rapidez y conocimiento preciso las diversas y urgentes necesidades de las poblaciones.

Ante dicha coyuntura, se decidió instaurar un nuevo Congreso Constituyente, sin embargo, existía una desconfianza generalizada por el acercamiento que los miembros de éste tenían con Iturbide, por lo que el 16 de junio de 1823, la diputación provincial y el ayuntamiento respectivo, declararon el "Estado Libre y Soberano de Jalisco" que, contaría con un gobernador, una legislatura, su Tribunal Superior de Justicia y las correspondientes autoridades municipales. Lo mismo hicieron Oaxaca, Zacatecas y Yucatán. En este último caso se instaló una Junta Provisional Administrativa de cinco miembros, mientras funcionaba el Congreso Constituyente del estado. La responsabilidad de esta junta era "hacer observar las leyes, guardar los derechos de los ciudadanos y dirigir la administración pública, funciones absolutamente necesarias para mantener el orden y tranquilidad general, y evitar las funestas consecuencias de la anarquía" (1999, p. 23).

Para evitar que otras provincias también se declararan independientes del gobierno central de México se decidió elegir un nuevo Congreso Nacional Constituyente para elaborar la Constitución Federal. La adopción de este modelo se hizo mediante el documento, elaborado por Prisciliano Sánchez, denominado "Pacto Federal del Anáhuac". En él se

establecen tanto los rasgos esenciales del sistema federal como las características particulares del federalismo vigente en Estados Unidos de América. Se señala que en el federalismo la nación es indivisible, con una autoridad central dividida en tres poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial que está integrado por estados independientes y soberanos en cuanto a su régimen interior, lo cual no debilita la fuerza nacional puesto que la federación presenta un solo frente ante las otras naciones del mundo. Así, de acuerdo con Astudillo (1999, p. 23):

[...] al fragmentarse la autoridad disminuye la posibilidad de que estallen guerras, se dificulta el abuso de poder y se favorece el respeto por las necesidades específicas de cada estado. Otra de las ventajas del sistema federal es que propicia el desarrollo de los estados al tener éstos que depender de sus recursos y facilita su defensa ante los extranjeros (1999, p. 23).

El Congreso finalmente aprobó el "Acta Constitutiva de la Federación Mexicana", y el 5 de octubre de 1824 se publicó la "Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos" que en su artículo 40 establecía la adopción del sistema federal. En esta primera Constitución Federal se crearon tres órganos con sus respectivas competencias en el ámbito central y municipal:

- **El Legislativo:** formado por la Cámara de Diputados, cuyos integrantes eran electos por el pueblo, dependiendo su número de la cantidad de población, y la Cámara de Senadores, formada por dos representantes de cada estado, electos por las legislaturas locales.
- **El Poder Ejecutivo:** formado por un presidente y un vicepresidente que supliría las ausencias del primero; los dos eran electos por las legislaturas estatales.
- **El Poder Judicial:** integrado por una Suprema Corte de Justicia, tribunales de circuito y juzgados de distrito.

Bajo este entramado se dio autonomía a cada uno de los estados para elaborar su constitución, que debería enmarcarse en la Constitución Federal. Las competencias no enumeradas en esta última estaban reservadas a los estados. En materia hacendaria, en esta

Constitución se establece que ningún estado, sin consentimiento del Congreso General, gravaría importaciones ni exportaciones mientras la ley no regule cómo deberían hacerlo. Tampoco podrán establecer algún derecho de tonelaje.

En este orden, el entramado jurídico de distribución de competencias que presupone el federalismo se constituye en un elemento de oposición, de defensa del individuo contra el poder absoluto del Estado total, generándose una corriente descentralizadora orientada desde un principio hacia la autonomía de las entidades federativas. Sin embargo, las convulsiones de este sistema no se hicieron esperar y después del gobierno de Gómez Farías, en el que se afectaron intereses del ejército y fundamentalmente de la Iglesia, los conservadores triunfan en las elecciones y proponen la derogación de la Constitución de 1824 y la adopción de un régimen centralista.

De esta manera, en 1835 el Congreso expidió las "Bases Constitucionales" en las que se estableció un sistema centralista, dando lugar a las siete "Leyes Constitucionales" promulgadas en el periodo de un año. En ellas se establece un régimen centralista, con un sistema de contrapesos entre los poderes públicos. Se crea un cuarto poder, el Supremo Poder Conservador cuya función se centró en dirimir controversias entre los poderes, teniendo, incluso, la facultad de suprimir los actos de los estados, si se consideraba que iban en contra de la Constitución.

Indiscutiblemente, la adopción de esta normativa influyó en las diversas regiones ya que, gracias a las Leyes Constitucionales de 1836, los estados pasaron a ser "departamentos", divididos a su vez en distritos y partidos, sometidos a la autoridad del gobierno central; consecuentemente, perdieron la facultad para crear una hacienda propia incluso su presupuesto de gastos ordinarios lo fijaba el Congreso General. Asimismo, el Poder Ejecutivo quedó depositado en un gobernador (supeditado a las autoridades del centro) y una junta departamental (de elección popular). Esto es lo que se entiende por sistema unitario, o sea cuando las divisiones territoriales carecen de autonomía.

Los años en que estuvieron vigentes las Leyes Constitucionales fueron muy convulsos. Anastasio Bustamante, por ejemplo, tomó posesión como presidente de la República en 1837 y tuvo que enfrentarse, por un lado, a las complicadas "Leyes Constitucionales" y, por otro, a la oposición al centralismo de un sector muy importante de

la población, siendo la Declaración de Yucatán, uno de los conflictos más importantes al poner en entredicho las facultades tanto de autonomía como de distribución económico-financiera, lo que provocó el surgimiento de una revuelta en contra del general Bustamante.

Los conservadores lograron que se designara presidente interino a Santa Anna, quien solicitó que el Supremo Poder Conservador declarara al Congreso en funciones como constituyente. De esta manera, en 1841 se derogaron las Leyes Constitucionales y en su lugar se firmaron las "Bases de Tacubaya", aunque dejaban sin resolver la forma de Estado que se implementaría, pues eso lo tendría que decidir el nuevo Congreso Constituyente. Para entonces Santa Anna fue electo presidente de la República. Como era de esperarse, en el seno del Congreso se manifestaron fuerzas muy divergentes no sólo en cuanto a la forma de Estado sino también en relación con la religión y otros temas. Así, para muchos la opción era adoptar la república popular representativa.

Finalmente, el presidente Nicolás Bravo disolvió al Congreso y nombró en su lugar a la Junta Nacional Legislativa, encargada de redactar las "Bases de Organización Política de la República Mexicana", publicadas el 12 de junio de 1843. En este documento se conservó la estructura centralista. La nación mexicana adoptaba para su gobierno la forma de república representativa popular, dividida en departamentos y éstos en distritos, partidos y municipalidades, teniendo cada departamento una asamblea compuesta por un número variable entre once y siete vocales.

En 1846, por decreto de Mariano Salas, General en Jefe del Ejército Supremo, se declara que mientras se publica la nueva Constitución, regiría la de 1824. Los gobernadores de los departamentos ahora serán gobernadores de los estados y las asambleas departamentales funcionarán como legislaturas de los estados. En 1847, se publicó el "Acta de Reformas" en la que se retomaba, con algunos cambios, la Constitución de 1824, . Sin embargo, su función era establecer que bajo ningún caso se podría alterar la forma de gobierno republicano, representativo, popular y federal, así como la división de los poderes tanto generales como de los estados. La reinstauración del equilibrio federalista, sin embargo, pronto desencadenó una serie de problemas burocráticos como de coordinación intergubernamental. Problema que no sería abordado hasta 1855, cuando Juan Álvarez,

presidente de la República, expidió la convocatoria para el Congreso Constituyente, cuyos trabajos dieron origen a la Constitución de 1857 (Astudillo, 1999).

De acuerdo con esta Constitución la federación se formaba por estados libres y soberanos en lo que respecta a su régimen interior e independientes de los demás, sin embargo, no tenían una personalidad propia ante las otras naciones. Además, la soberanía estaba limitada en el pacto federal, por lo que los estados no podían invadir la autoridad federal ni viceversa. Al igual que en la Constitución de 1824, eran facultades reservadas a los estados todas aquellas que no se concedieron expresamente a la federación. Como en las constituciones anteriores, se consideró a la soberanía indivisible, pero para ejercerse se dividió en tres poderes:

- **Legislativo:** integrado por un Congreso de la Unión, compuesto únicamente por la Cámara de Diputados, pues se eliminó al Senado. Los diputados eran electos cada dos años por la población, de la cual dependía su número.
- **El Poder Ejecutivo:** estaba depositado en un presidente de la República, cuyas ausencias eran cubiertas por el presidente de la Suprema Corte de Justicia. En esta Constitución el Ejecutivo no tenía derecho de veto y, en ciertas circunstancias, el Legislativo incluso podía expedir leyes sin su intervención.
- **El otro poder, el Judicial:** se integraba con la Suprema Corte de Justicia y diversos juzgados. Su finalidad era mantener la armonía entre los estados, dirimiendo sus controversias, así como resolver en los casos contenciosos que se refirieran a las leyes federales.

En el artículo 114 se señalaba que: "Los gobernadores de los estados están obligados a publicar y hacer cumplir las leyes federales", con lo que se trataba de establecer una supeditación de la gestión estatal a la federal. Durante la vigencia de esta Constitución, de 1857 a 1917, ocurrieron varios acontecimientos importantes en la historia de México, como lo fueron la instauración del imperio, las leyes de reforma, así como el inicio de la dictadura de Porfirio Díaz, sin embargo, dichas reformas obedecían o, mejor dicho, tenían como base a la Constitución de 1857. Cuando el presidente Lerdo pretendió reelegirse, Porfirio Díaz proclamó el Plan de Tuxtepec, con el que llegó al poder. Durante esos años, según Badía (1976), el federalismo no operó y desde entonces los puestos de elección popular estatales

fueron designados desde el centro y en muchas ocasiones recaían en personas que ni siquiera radicaban en el estado donde serían "electos". Se ha dicho que "centralismo y caciquismo fueron en realidad los elementos polares del sistema administrativo establecido[...] el general Díaz estableció las bases de un sistema político aparentemente federal pero realmente centralista" (citado en: Astudillo, 1999, p. 49).

La Revolución de 1910 tenía, entre otros propósitos, lograr la práctica efectiva del federalismo. Ante los asesinatos de Francisco I. Madero y José María Pino Suárez, el entonces gobernador del estado de Coahuila, Venustiano Carranza, desconoce al gobierno de Victoriano Huerta y se inicia la revolución constitucionalista. Al triunfo de ésta fue convocado el Congreso Constituyente que formuló la Constitución de 1917. En esta ocasión no estuvo a discusión el sistema federal, pues se consideraba una parte esencial del orden constitucional. El problema era que en la práctica había una gran centralización de funciones por parte del gobierno federal.

De esta manera, durante más de siglo y medio la cuestión del centralismo y el federalismo ocupó un lugar preponderante en la vida nacional. A pesar de las corrientes centralizadoras, en la actualidad el régimen federal es elemento esencial, por lo menos en la estructuración del orden jurídico, pues como se ha señalado, "sigue siendo una idea-fuerza que identificamos con el principio de libertad" (Carpizo, 1995, p.466). Sin embargo, estos acontecimientos nos delimitan el proceso de instauración, al mismo tiempo que nos deja ver las variables institucionales que se han forjado a lo largo del mencionado despliegue de fuerzas políticas, mismo que se centra en la separación horizontal y vertical entre los distintos estados.

3.1.2. Institucionalización del Federalismo Judicial

El federalismo, tal como se muestra en la sección anterior, denota una serie de procesos socio-políticos que mandatan no sólo la estructura sino también la forma en la que el proceso de toma de decisiones se lleva a cabo, es decir, la finalidad de dichos procesos da lugar a una institucionalidad que, posteriormente, condicionará el desenvolvimiento político, en el caso mexicano, este se encuentra plasmado en el artículo 40 constitucional, el cual, determina el régimen federal como forma de Estado de nuestra nación, asentando expresamente que la federación mexicana se compone "de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su

régimen interior³”. Asimismo, se establece claramente una separación entre tres poderes: ejecutivo, legislativo y judicial. Este último, por su parte, se esquematizó a partir de un paralelismo dirigido por una fuente federal y local. El artículo 160 de la Constitución de 1824, por ejemplo, disponía:

[...] el Poder Judicial de cada estado se ejercerá por los tribunales que establezca o designa la constitución (local); todas las causas civiles y criminales que pertenezcan al conocimiento de estos tribunales serán fenecidas en ellos hasta la última instancia y ejecución de la última sentencia.

Así el siglo XIX, puede considerarse como el parteaguas de la configuración del Sistema Político Mexicano y, con ello del Poder Judicial, pues si bien es cierto que, durante este periodo sobresalen los debates en torno a las facultades adscritas al poder legislativo y ejecutivo, de igual forma, se vivió la estructuración del poder judicial. Hecho que atraviesa por una paradoja pues, siguiendo Astudillo (1999), la estructura de dicha rama se mantuvo como un elemento continuo y “autónomo”, dado que, aun frente a los gobiernos con tendencias centralistas, no suprimieron completamente su estructura, en el peor de los escenarios, aclara el autor, el nombramiento de los magistrados se determinó desde las cúpulas del poder, pese a ello, se permitió la subsistencia de los tribunales superiores de los estados. Incluso, los eventos reformistas no perturbaron el desempeño de los tribunales locales.

No obstante, esta autonomía no debe entenderse como un atributo totalmente positivo, por el contrario, debe acotarse como un elemento supeditado al proceso político pues, su funcionamiento se estipuló a partir de diversos periodos de centralización, por lo que, su formación respondió, por un lado, al control político y, por el otro, al desarrollo del equilibrio poder entre los grupos o facciones tanto a nivel federal como estatal. Así, por ejemplo, el documento fundamental de 1857 mantuvo el principio de doble jurisdicción, que, vía la

³ Dicho precepto no ha sido objeto de modificación alguna desde su promulgación en la Constitución del 5 de febrero de 1917.

jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en 1869, se estableció el juicio de amparo con el que podrían atacarse las sentencias de los tribunales locales dictadas en aplicación de la legislación local (Barrera, 2017; M. Hernández, 2010).

La propuesta surge ante la iniciativa de Carranza quien pretendió otorgar mayores garantías para el cumplimiento de los derechos reconocidos a las personas. Justamente este sería un reto importante para superar las deficiencias del goce de los derechos humanos de la Constitución de 1857. Especialmente, al considerar dos de los grandes retos que enfrentaba el sistema de justicia en la época en la que existía tanto una precaria situación en la prevalencia de la legalidad ante la falta de personal capacitado, como una sobrecarga de trabajo que recibían los tribunales, lo cual, constituía un sistema desorganizado, carente de recursos, con altos niveles de injerencia de los poderes locales (Astudillo, 1999).

Ante ello, el Constituyente del 22 de febrero de 1917 retomó la problemática e instauró una de las primeras interrelaciones entre el nivel federal y local ya que, a partir de la extensión del artículo 14, se permitió la instauración de la justicia federal sobre las resoluciones de la justicia local, al establecer que la “sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra, o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho” (Congreso Constituyente, 1917). Proclamación que fue aprobada con 139 votos a favor del dictamen de la Comisión, 4 votos en contra (Villicaña, 2005). La constitución de 1917, bajo la misma lógica, mantuvo esta interpretación.

En 1928 aparecen los tribunales colegiados de circuito como auxiliares de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuya competencia *ratio materiae*, se centra en conocer el amparo-casación procedente contra las sentencias pronunciadas por las autoridades jurisdiccionales. En 1967 y 1988 se amplía el esquema competencial de los tribunales colegiados de circuito, reservando a la Suprema Corte de Justicia el control de constitucionalidad y, por excepción, el de legalidad en negocios de importancia relevante (Barrera, 2017; M. Hernández, 2010). Su modificación, en este orden, se llevaría a cabo hasta 1994 que previó los siguientes aspectos: 1) Un consejo de la Judicatura Federal, órgano administrativo auxiliar de la suprema corte de Justicia 2) Compactación de la Suprema Corte, de 26 ministros pasa a conformarse con tan sólo 11; 3) el establecimiento de la competencia exclusiva de constitucionalidad del Pleno de la Suprema Corte vía las ya previstas

controversias constitucionales y las inéditas acciones de inconstitucionalidad; y, 4) incorporación del tribunal Federal electoral al Poder Judicial, fungiendo en materia electoral como el máximo órgano en cuestión de legalidad (M. Hernández, 2010; Villicaña, 2005).

La reforma de 1999, en consonancia, delinea con mayor precisión las facultades del Pleno de la suprema corte de Justicia de la Nación para expedir acuerdos generales y remitir, de este modo, los asuntos en los cuales se hubiera establecido jurisprudencia a los tribunales colegiados de circuito, limitándose la procedencia del recurso de revisión tratándose de amparo directo y reservándose únicamente la facultad de atracción. Las reglas generales de la nueva estructura del Poder Judicial en el ámbito de las entidades federativas, se encuentra prevista en el artículo 116, fracción III, de la Constitución, que contempla, entre otros, los siguientes aspectos:

- el Poder Judicial de los estados se ejercerá por los tribunales que establezcan las constituciones respectivas;
- la independencia de los magistrados y jueces en el ejercicio de sus funciones deberá estar garantizada por las constituciones y las leyes orgánicas de los estados;
- los magistrados integrantes de los poderes judiciales locales deberán reunir los requisitos señalados por las fracciones I a v del artículo 95 de la constitución. No podrán ser magistrados locales, las personas que hayan ocupado el cargo de secretario o su equivalente, procurador de justicia o diputado local, durante el año previo al día de la designación;
- los magistrados durarán en el ejercicio de su encargo el tiempo que señalen las constituciones locales, podrán ser reelectos y si lo fueren, sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos que determinen las constituciones y las leyes de responsabilidad de los servidores Públicos de los estados; y,
- los magistrados y los jueces percibirán una remuneración adecuada e irrenunciable, la cual no podrá ser disminuida durante su encargo.

En este escenario se observa, en primera instancia, que el marco constitucional deja al arbitrio de las legislaturas estatales el determinar la forma de integración de los tribunales

estatales, así como la fijación de las materias que les corresponde conocer en la resolución de los conflictos que sean sometidos a su consideración. De igual forma, por cuanto hace al ámbito municipal, la constitución sólo prevé en su artículo 115 la posibilidad de que las leyes estatales contemplen la existencia de órganos encargados de dirimir Collí (2017, pp. 136–137), identifica tres dimensiones de intervención: casación, control local, y control General.

El primero entiende al federalismo judicial a partir de la búsqueda de la reconciliación de la transgresión real con la norma jurídica secundaria transgredida, esto es, en la dimensión legal que no hace intervenir a la Carta Magna ya fuese local o nacional. La segunda deviene, igualmente, del entendido de un sistema de defensa judicial de la constitucionalidad de las entidades federativas, bajo el principio de la supremacía constitucional estadual y su autonomía o soberanía. El tercero, finalmente, se entiende como la existencia de un sistema de defensa judicial de la constitucionalidad, realizado por parte de las autoridades con facultades materialmente jurisdiccionales de las entidades federativas, pero ahora de la Constitución mexicana, dentro del ámbito de sus competencias.

Tabla 8. Reformas generales al Poder Judicial

Reformas generales al Poder Judicial

Año	Principales modificaciones
1987	Considerada como “transición judicial” transfiere los amparos de legalidad (interpretación correcta de las leyes secundarias) de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) a los Tribunales colegiados de circuito; faculta a la SCJN para establecer nuevos tribunales y juzgados sin la mediación de la LOPJ; define lineamientos mínimos para los tribunales locales y el nombramiento de jueces y magistrados, establece el primer Tribunal Electoral.
1994	Amplía la competencia de la SCJN en temas de constitucionalidad que promueven el formalismo jurídico como las exámenes “en abstracto” de las leyes -o sea, que no se origina en una controversia real sino que basta con la posible contradicción entre la Constitución y la disposición general impugnada, según el Artículo 105 constitucional, fracción II-; modifica las reglas y los periodos de nombramiento de los ministros de la SCJN; establece el Consejo de la Judicatura Federal (CJF) como órgano de gobierno y administración del poder judicial; instituye una carrera judicial formal y concursos de oposición para la selección y nombramiento de jueces locales y federales.

- 1996 Reforma electoral que incorpora el TRIFE al PJF y amplía su competencia para controversias electorales locales. Faculta a la SCJN a examinar la constitucionalidad de leyes electorales federales y locales. Reforma para acelerar procesos penales y reducir duración de los juicios.
- 1999 Reforma constitucional que revierte la subordinación de la SCJN al control del CJF establecida en 1994 y le resta autonomía a éste; institucionaliza en el Instituto de la Judicatura
- 2001 Reforma a la ley de Amparo y la LOPJF. Propone reformar el artículo 21 constitucional referente a la Corte Penal Internacional (CPI), obedeciendo a la competencia obligatoria de la Corte Internacional de Justicia y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (DOF, 2005). Modificaciones relativas a: aceptar competencia de tribunales internacionales a los que México se adscriba para evitar insuficiencias procesales y cumplir compromisos adquiridos; facilitar cooperación en investigación y persecución de delitos graves y en ejecución de sentencias y resoluciones internacionales, especialmente de la CPI; garantizar cumplimiento de sentencias y resoluciones de órganos jurisdiccionales internacionales por parte de autoridades administrativas y judiciales nacionales.
- 2004 Reforma constitucional que otorga al CJF la administración, vigilancia y disciplina del PJF con excepción de la SCJN y del Tribunal Electoral, con independencia técnica y de gestión para emitir resoluciones. También faculta al CJF para expedir acuerdos generales para el adecuado ejercicio de sus funciones, así como para nombrar mediante una lista anual a los peritos en los órganos jurisdiccionales. Se deroga el artículo 21 constitucional (DOF, 2004).
- 2005 Inicia el Programa de Apoyo para el Estado de Derecho en México (PRODERECHO) que tuvo por objetivo la transición del sistema penal mexicano, de uno escrito e inquisitorial a uno oral y más confiable. Se aprueba la reforma al artículo 21 constitucional, planteado en la reforma de 2001 (DOF, 2005).
- 2008 Reforma procesal penal para un nuevo sistema de procuración e impartición de justicia con énfasis en la delincuencia organizada (sistema nacional de seguridad pública) basado en: establecer el proceso acusatorio y oral, los principios procesales, los derechos del imputado, derechos del ofendido y de la víctima, modificaciones en la orden de aprehensión y auto de vinculación a proceso, precisiones procesales y terminológicas, nuevo perfil del Ministerio Público y la implementación de mecanismos alternos de solución de controversias.

2016 Entra en vigor el “nuevo sistema de justicia penal” que comenzó a reformarse en 2008. Su objetivo, hacer juicios más transparentes, sencillos y menos costosos; se implementan los juicios orales en audiencias públicas, la reparación de daños antes de una sentencia y la posibilidad de purgar penas sin ir a prisión (Justicia Penal, 2016).

2020 Establece a la SCJN como tribunal de control constitucional; concurso de oposición para ocupar cargos a jueces, magistrados y ministros; sustitución de tribunales unitarios de circuito por tribunales colegiados de apelación y de los plenos de circuito por plenos regionales. Habilita órganos jurisdiccionales especializados en el sistema penal acusatorio (CJF, 2020).

Elaboración del autor

La institucionalización el Poder Judicial de la Federación (véase tabla 8.), bajo esta lógica, cuenta con un total de 710 órganos jurisdiccionales a lo largo y ancho de la República mexicana, los cuales se encuentran distribuidos de la siguiente manera: 195 tribunales colegiados de circuito; 79 tribunales unitarios de circuito; 324 juzgados de distrito; 38 tribunales colegiados de circuito auxiliares; 12 tribunales unitarios de circuito auxiliares; 49 juzgados de distrito auxiliares; siete juzgados federales penales especializados en cateos, arraigos e intervención de comunicaciones; un juzgado de distrito del complejo penitenciario Islas Marías y Auxiliar en toda la República. Mientras que, a nivel estatal, se encontrará compuesto por: Tribunal Superior de Justicia; el Consejo de la Judicatura del Poder Judicial del Estado; los Juzgados de Primera Instancia; los Tribunales Laborales y; los Tribunales Indígenas.

3.1.1. Dilemas de la Justicia Subnacional: Análisis de las Debilidades en materia de Impartición

A lo largo de las últimas décadas el Poder Judicial se ha sometido a una serie de reformas estructurales, sin embargo, tal y como se describe en el primer apartado, existen una serie de desafíos organizacionales e institucionales, de tal forma que México ocupa el primer lugar en impunidad en América Latina, lo que significa la existencia de una grave crisis de acceso a la justicia pues, se estima que tan sólo 1 de cada 10 delitos se denuncian, es decir, existe una cifra negra del 92%. (Jiménez-Gómez, 2017, p.231), en este sentido, se considera que el “Poder Judicial y la administración de justicia no se rigen habitualmente por criterios

democráticos”, dada especialmente “la incapacidad de los operadores para poner en práctica acuerdos técnicos bien sustentados” (Olvera, 2019, p. 1).

Bajo este supuesto, el sistema judicial se ha estructurado como una “zona gris” (Auyero, 2007), es decir, en un estado de ambivalencia en el que conviven lo legal y lo ilegal, el adentro y el afuera del sistema. Lo cual es el resultado de la naturaleza misma del proceso de institucionalización pues, tal y como se ha descrito en la sección anterior, las reformas se centraron en la reconfiguración administrativa, es decir, se abocaron, por un lado, en la diversificación de sus actividades de los distintos órganos y, por el otro, se dirigieron a la definición de las obligaciones de los distintos órdenes gubernamentales, ignorando la base política sobre la cual, ésta se ha articulado. Alvarado (2008), en este sentido, advierte que:

El régimen autoritario creó un orden político informal, ilegal y altamente discrecional dotado de reglas no escritas, pero conocidas para los actores políticos y sociales, cuyo funcionamiento dependía de la capacidad del Poder Ejecutivo nacional para mantener la disciplina y la unidad entre los múltiples componentes del sistema. (Alvarado, 2008, p. 8)

Dicha segmentación, siguiendo con el argumento Alvarado (2008), se observó en la rentabilización interna y externa del poder judicial. Bajo el primer rubro, se reconoce que la justicia estuvo determinada por el principio de “estabilidad política”, en donde, si algún conflicto no tenía una relación directa con las “élites”, el procurador, por ejemplo, podría manejarlos de acuerdo con sus intereses personales. Por tanto, “su capacidad de investigación se usó principalmente para localizar los riesgos a la estabilidad y no para castigar a los delincuentes” (p.15). Dicho supuesto se ejemplifica con la promulgación de la leyes de amnistía, las cuales, más allá de dotar de una fuerza a los juzgadores, limitaron la independencia de los jueces, al establecer que aquellos crímenes cometidos por agentes estatales por móviles políticos o la lucha contra la subversión no estarían sujetos a persecución (Pokin, 2004, pp. 411–412).

La rentabilización externa, por su parte, se vincula con el despliegue de un cuerpo policiaco, el cual, en primer lugar, careció de total profesionalización y, en segundo, se convirtió en una herramienta de extorsión, por lo que, los delitos menores fueron una fuente de ingresos para esa área, mientras que, los delitos mayores se convirtieron en términos de negociación entre los cuerpos policiales y los representantes de las procuradurías estatales consecuentemente “la policía local se constituyó en un poder en sí mismo” (Alvarado, 2008, p. 163). En este sentido, Ríos & Soto (2014) sostienen que las reformas son el resultado de los procesos de liberalización iniciadas a finales de la década de los noventa del siglo pasado, pues 1997 y 1998 fueron los años en que se llevaron a cabo el 50% de todas las reformas constitucionales referidas al Poder Judicial.

De esta manera, se buscaba la consolidación de una certeza y predictibilidad. La cual, se derivaría, en un sentido amplio, a partir de una oportuna dimisión de las controversias ya que, tanto un marco jurídico sólido como las condiciones procedimentales legítimas, permitirían un sistema jurídico previsible y seguro, en donde, la decisión sobre el conflicto pierde relevancia frente a la certeza procedimental del juicio de la que deviene en última instancia (Estrada, 2008). Paradójicamente, Olvera (2019) identifica que “los gobernadores no tenían ningún incentivo para construir en sus estados instancias de control o rendición de cuentas que pudieran vigilar sus actos” (2019, pp. 20–21), incluso, los cargos se convirtieron en una mercancía más en el intercambio de posiciones entre los partidos, mientras que su funcionamiento se supedita a las “relaciones sociales entre las clases y grupos sociales y éstos con la clase política, así como entre todos ellos y los distintos órdenes del Estado” (Olvera, 2019, p. 7).

3.2. Instauración del Gobierno Abierto en Zacatecas

En Zacatecas, las acciones estratégicas en materia de GA han sido una vía alterna para coadyuvar con la consolidación de un gobierno democrático, incluyente, receptivo y que fomente la transparencia y la rendición de cuentas (p.37). El proceso de socialización se realizó en coordinación con la Federación de Colegios y Asociaciones de Profesionistas del Estado de Zacatecas (FECOAPEZ) por medio de la emisión de una convocatoria para invitar a la sociedad a formar parte del proyecto de Gobierno Abierto, en el cual se reunieron más de 50 representantes y/o actores de Cámaras, Colegios, Asociaciones, Universidades, entre

otros, a fin de designar al representante de la Sociedad, el cual coadyuvaría en los trabajos de GA (STL, 2015b).

Fue desde el 25 de septiembre y hasta término del mismo año, cuando se instauraron las primeras sesiones ordinarias en la entidad para formalizar el proyecto del GA. De septiembre a noviembre se discutieron y establecieron los respectivos representantes y lineamiento generales para brindar certeza y funcionalidad al Secretariado Técnico Local y al Primer Plan de Acción Local del Estado, cuyos lineamientos fueron publicados el 15 de febrero de 2016. A partir de ello, se define al gobierno abierto como un “modelo de gestión que incorpora principios, políticas o acciones de transparencia, acceso a la información, rendición de cuentas y participación ciudadana, orientadas a lograr niveles de apertura y colaboración que permitan generar beneficios colectivos” (Gobierno Abierto, 2015, art.2). Definición que nos permite identificar la siguiente estructura organizacional.

3.2.1. Institucionalidad

Para la operación y funcionamiento del Ejercicio de Gobierno Abierto del Estado de Zacatecas, se constituye el Secretariado Técnico Local como órgano ejecutivo y decisorio (art. 3). Siguiendo la declaración, el Secretariado Técnico Local (STL) estará integrado por siete miembros y mismo número de suplentes, conformado por representantes del Poder Ejecutivo del Estado, del Poder Legislativo, del Poder Judicial, del Gobierno Municipal, de la Sociedad Civil Organizada y de Instituciones Educativas, Unidades de Enlace de los tres órdenes de gobierno y de la Comisión Estatal de Acceso a la Información Pública (art.2).

Su elección, por su parte, estará determinada por sus representados bajo los mecanismos que éstos consideren pertinentes, incluyendo siempre a dos personas de la sociedad civil organizada o no organizada. Su designación quedará sin efectos sólo cuando por actos u omisiones reiteradas se afecten los objetivos del Plan, o se vea en riesgo el funcionamiento del Secretariado. Siendo el caso, por lo menos dos miembros del Secretariado deberán considerar su integración en el orden del día y someterlo a votación de todos los integrantes del ejercicio local de gobierno abierto (art. 5). Cada Secretariado tendrá una vigencia de un año y podrán reelegirse por una sola ocasión.

Bajo este entramado, se contará con un facilitador, encargado del funcionamiento operativo del STL. Se elegirá mediante acuerdo de éste, el cual preferentemente será integrante de algún grupo de la Sociedad Civil Organizada o de la Academia; por su parte, la dirección estará planeada a partir del Plan de Acción Local (PAL), que será el documento consensado por el Secretariado Técnico Local, en el que se establecerán los objetivos, acciones, políticas y/o programas del ejercicio de gobierno abierto.

Respecto a las funciones del Secretariado, estas se encuentran en el artículo seis, así como ciertas restricciones en el séptimo, a decir: coordinar la elaboración del Plan para el desarrollo del ejercicio de apertura, dar seguimiento a los compromisos y actividades específicas definidas en el Plan, generar reportes de seguimiento y evaluación de los compromisos adoptados y las actividades que deriven de los mismos, ser promotor del Modelo de Gobierno Abierto entre los distintos actores sociales, así como entre los actores gubernamentales de todos los órdenes de gobierno, celebrar sesiones de seguimiento del Plan, y verificar que se realicen reuniones de trabajo para el cumplimiento de compromisos (STL, 2015b).

Los integrantes del Secretariado deberán aprobar la agenda de cada sesión y tendrán voz y voto. Para que se lleve a cabo una sesión se deberá contar con la presencia del 50% más 1 de los integrantes del Secretariado, o de sus suplentes que deberán tener capacidad de toma de decisiones. En caso de no contar con el quorum establecido, no podrá celebrarse la sesión. El Secretariado sesionará mensualmente en forma ordinaria, y en forma extraordinaria, en cualquier momento cuando las circunstancias así lo ameriten. Las convocatorias a las sesiones ordinarias se emitirán con un mínimo de cinco días hábiles de anticipación y las extraordinarias con dos días hábiles como mínimo, y deberán ser acompañadas de la agenda correspondiente.

La celebración de las sesiones sólo podrá cancelarse mediante comunicado emitido por lo menos veinticuatro horas previas a la fecha establecida y con la aprobación de todos sus integrantes; se elaborará una minuta de cada sesión, la cual deberá aprobarse, ser rubricada en cada hoja y firmada al calce en la misma fecha por todos los integrantes del Secretariado, que hayan participado, se promoverá la asistencia de observadores sociales, en

por lo menos una de las sesiones. El STL definirá un medio de comunicación electrónico que permita agilizar la remisión y análisis de documentación, así como la toma de decisiones.

El facilitador, por su parte, tendrá como función dirigir las sesiones ordinarias y extraordinarias, facilitar los trabajos del Secretariado y propiciar participación de todos los actores, redactar un acta circunstanciada de cada sesión, llevar una relación de los acuerdos y decisiones del Secretariado y darles seguimiento, elaborar el proyecto de agenda de las sesiones y someterlo a consideración de los integrantes del Secretariado, recibir e integrar los proyectos y propuestas que presente cada uno de los integrantes del Secretariado, lo cual remitirá al organismo garante previo al envío de cada convocatoria a sesión, difundir a los medios locales de información los acuerdos de las sesiones del secretariado, con los medios y recursos que se dispongan.

Finalmente, el órgano garante, es decir, la Comisión Estatal para el Acceso a la Información Pública, ahora IZAI, tendrá las siguientes funciones: convocar a las sesiones del Secretariado, convocar a los observadores sociales a cuando menos una de las sesiones que el Secretariado programe, mantener informada a la Secretaría Técnica de la Comisión de Gobierno Abierto del INAI de las acciones, procedimientos y resultados alcanzados por el Secretariado, solicitar al facilitador del Secretariado Técnico Local la documentación necesaria para la celebración de las sesiones, y promover que todas las sesiones y documentos que se generen atiendan al principio de máxima publicidad de la información y la rendición de cuentas del Secretariado.

3.2.2. Agenda: objetivos y estrategia

Zacatecas es referente a nivel nacional por su pluralidad gubernamental en el Secretariado, el cual se instaló el 25 de septiembre de 2015 y está constituido por los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, Organismos Autónomos, Municipio de Zacatecas, Sociedad Civil, el municipio de Guadalupe y el Instituto Zacatecano de Transparencia Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, delimitaron el primer plan de acción bajo los siguientes objetivos y estrategias:

Tabla 9.*Actividades de Apertura Gubernamental (Primer plan de Acción)*

Estrategia	Acción
Seguimiento del gasto público sobre empréstito Zacatecas	La autorización de este programa generó un gran interés y expectativa en la sociedad civil, ya que despertó la curiosidad en conocer el cumplimiento del préstamo, desde el análisis en los mecanismos para generar las mejores condiciones para el Estado en la contratación del financiamiento, como los montos obtenidos.
Observatorio, sitios inscritos en la lista del patrimonio mundial, primera etapa Zacatecas-Guadalupe	La sociedad requirió diálogo para incidir en la toma de decisiones en torno a las políticas y la gestión culturales del Estado, mediante procesos eficaces y transparentes que permitan el monitoreo, la reflexión, el impulso de acuerdos y la generación de recomendaciones al respecto con el único objetivo de preservar el Patrimonio.
Ventanilla Única de Trámites	Surge ante la demanda de una administración pública eficaz, eficiente y honesta para que se brinde una mejora regulatoria de los trámites y servicios que realiza la administración pública.
Institutos Municipales de Planeación	Atiende a la escasa planeación a largo plazo, a la inexistencia de bancos de proyectos, a la falta de continuidad de proyectos sin terminar por las administraciones salientes y a la ausencia de reglamentación en el Estado para la operación de los Institutos Municipales de Planeación.
Código Urbano	La sociedad demandó la actualización de la legislación en materia urbanística, ya que el Código Urbano de Zacatecas en vigor data desde 1996.
Red para movilidad ciclista	De septiembre 2015 a julio 2017, el Secretariado ha realizado dieciséis sesiones ordinarias y cinco extraordinarias, las cuales son transmitidas en vivo, reuniones de socialización y múltiples sesiones de trabajo con los actores involucrados.

Elaboración del autor con información de: SNT (2017)

La segunda convocatoria, por su parte, tuvo lugar a finales del 2018, la cual, según se presenta por el propio comité tuvo como objetivo invitar a la sociedad zacatecana a identificar problemáticas en las que se vieran involucradas al menos un ente de gobierno y cuya solución

beneficiara a la sociedad. Al realizar dicho ejercicio, se recibieron un total de 16 propuestas ciudadanas, de las cuales, al realizar una ponderación entre los miembros del secretariado, se presentaron las acciones resumidas en la tabla 10.

Tabla 10.

Actividades de Apertura Gubernamental (Segundo Plan de Acción)

Estrategia	Acción
Fondo de pensiones ISSSTEZAC	El 22 de agosto de 2018 se realizó una reunión de seguimiento con autoridades del ISSSTEZAC y personal del INAI, GESOC y Global Integrity, con el objetivo de dar a conocer las áreas de mejora y de oportunidad respecto al sitio web que contiene la información del Fondo de Pensiones del ISSSTEZAC.
Transparencia del Recurso del Deporte	El 18 de octubre de 2018 se efectuó una reunión de seguimiento a las observaciones que se emitieron por parte del INAI, GESOC y Global Integrity, sobre la publicación de la información en datos abiertos, de manera dinámica y accesible para la ciudadanía
Rescate del Cerro de la Bufa	El 21 de noviembre de 2018 fue realizada una reunión de trabajo con la presentación del compromiso por parte de su autor a los departamentos y secretarías involucradas del H. Ayuntamiento de Zacatecas. Al finalizar se acordó la siguiente: <ol style="list-style-type: none"> 1. Realizar un cronograma con actividades para socializar el plan de manejo a los ciudadanos y locatarios del Cerro de la Bufa. 2. Realizar talleres de sensibilización dirigidos a comerciantes, sobre el tema de seguridad. 3. Generar mecanismos de seguridad que permitan la implementación de elementos en esta zona. 4. Generar mecanismos de mantenimiento y limpieza
Seguimiento a los criterios y procedimientos de compra, adquisición y contratación de obra pública en los municipios de Zacatecas, Guadalupe y Fresnillo	<ol style="list-style-type: none"> 1. Crear un micrositio web por Ayuntamiento (de Guadalupe, Fresnillo y Zacatecas), para transparentar los mecanismos de compra, adquisición y contratación de obra, tomando como base el procedimiento que se lleva en el ámbito Federal y denominado “Contrataciones Abiertas” 2. Crear mecanismos de interacción ciudadana. 3. Socializar y difundir la información contenida en el micrositio: convocatorias, temas relacionados.
Apoyos nutricionales escolares	Se determinó que la iniciativa del ciudadano ya existe a través del Programa Escuelas de Tiempo Completo, la cual se encuentra debidamente regulada y normada; por lo que, mediante acuerdo del Secretariado Técnico Local se determinó dar de baja a este compromiso.

Elaboración del autor con información del: Secretariado Técnica Local (2020)

La instauración de la agenda, en este sentido, revela la adopción de un modelo de fiscalización, es decir, centra su atención en el establecimiento de herramientas tanto organizacionales como normativas ligadas al seguimiento de los recursos financieros, en este sentido, la Comisionada del Río, considera al ejercicio de gobierno abierto como un mecanismo de vigilancia ya que como integrante del IZAI, comentó, “nuestra carta de presentación es resolver apegados a un Estado de Derecho, lo que da paso a una democracia, y democracia es igual a rendición de cuentas. No puedes hablar de democracia si no rindes cuentas”(L. Gómez, 2022). La socialización, por su parte, se llevó a cabo mediante dos procesos. En primer lugar, se emitió una serie de convocatorias para que la ciudadanía identificara y propusiera cuáles eran las problemáticas más importantes, así como algunas soluciones y, en segundo lugar, capacitar tanto a los ciudadanos como a diversos agentes gubernamentales.

Así, se llevaron a cabo una serie de reuniones con el objetivo de capacitar a los funcionarios, por ejemplo, el 14 de junio del 2018, se llevó a cabo la reunión de socialización de Ventanilla Única con los representantes de la Federación de Colegios y Asociaciones de Profesionistas del Estado de Zacatecas, Poder Judicial, Comisión Estatal de Mejora Regulatoria, Colegio de Valuadores, Cámara de la Industria de Desarrollo y Promoción a la Vivienda, Cámara de la Construcción, Secretaría de Economía, Secretaría de la Función Pública y representante de la Sociedad Civil.

La capacitación de la ciudadanía, siguiendo esta estratificación, se volvió un tema recurrente pues, “aunque con anterioridad Zacatecas ya había sentado las bases de una apertura gubernamental por medio del impulso de las tecnologías, persistía la desconfianza y desconocimiento de sus derechos para solicitar información” (Ríos, 2023) de ahí que se llevaran a cabo diversos eventos como la Caravana por la Transparencia y la Privacidad, la cual, consistió en la instalación de “módulos itinerantes a fin de brindar orientación, asesoría y apoyar en la consulta de información pública o la presentación de solicitudes a través de la Plataforma Nacional de Transparencia” (Berumen, 2023).

3.2.3. Iniciativas de apertura gubernamental en el Poder Judicial

Una de las innovaciones en la constitución del Secretariado Técnico fue la inclusión de las tres ramas de gobierno, así como de la sociedad civil, sin embargo, la apreciación muestra

una clara confrontación de las ideas e incluso objetivos a seguir por parte de los miembros, incluso durante el primer ejercicio, algunos de los integrantes decidieron declinar su participación, ya que “las agendas, los grupos de trabajo y la formación de los mismos... no llegaron a ser prioridad, muchos de los compromisos ya estaban apegados a la estrategia de la dependencia ejecutora” (Rodríguez, 2023).

Ante este supuesto, la entonces representante del Poder Judicial en los Comité refirió que, el imperativo del gobierno abierto está enfocado a “mejorar la gobernabilidad del país y se abra paso a la inclusión, la no discriminación y la igualdad” (Mendoza, 2023), ello puede entenderse no como el establecimiento del imperativo que debe proseguir alguna institución por parte de un ciudadano, sino identificar de manera conjunta las bases que “ayudarían a controlar la fiscalización, la administración de los recursos asignados y los resultados esperados, condiciones para eliminar falencias de la política” (Mendoza, 2023). La participación de los representantes se centró en identificar los mecanismos que se instauran en la agenda y apropiarlos a la organización del Poder Ejecutivo, en este escenario, se identifican las siguientes iniciativas:

- **Fortalecimiento institucional:** bajo este rubro se implementó al 100% la reforma a la justicia penal oral, la instauración de Justicia Mercantil Oral en el Distrito de la Capital, la creación de la Unidad de Igualdad de Género y Derechos Humanos
- **Fortalecimiento organizacional:** derivado de la reforma a los artículos 107 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Justicia Laboral, el Poder Judicial inicio labores el día 18 de noviembre de 2020 en la región centro-sur con sede en el Distrito Judicial de Zacatecas y en la región norte con un Juzgado en el Distrito Judicial de Fresnillo. Asimismo, en coordinación con la Fiscalía General de Justicia en el Estado, se amplió el uso del Sistema de Audiencias vía telefónica en los distritos judiciales de Jerez, Río Grande y Sombrerete, contribuyendo así a agilizar los procesos en delitos de alto impacto. En otros aspectos, a partir del 3 de agosto del 2020, los Juzgados de Control y Tribunales de Enjuiciamiento de los 18 distritos del Poder Judicial del Estado de Zacatecas, conocen y resuelven delitos contra la salud en su modalidad de “Narcomenudeo”.

- **Vinculación social:** a partir del primero de junio del año 2020 se pone en funciones la nueva página de internet con menús y microsítios que facilitan la navegación y búsqueda de la información en sus usuarios. La plataforma incluye accesos directos para la consulta de Acuerdos, Demandas, Cédulas Profesionales, Pensiones Alimenticias, expedientes en el Distrito Judicial, y un Padrón de Peritos. Aunado a la publicación de las versiones públicas de las sentencias con base a la reforma a la fracción II del artículo setenta y tres de la Ley General de Transparencia.

Bajo estos lineamientos, de acuerdo con el testimonio de Martínez, “se busca dar certidumbre a los procesos de toma de decisiones, que incluye no sólo el cumplimiento de las funciones, también la fiabilidad de que los propios integrantes de los Tribunales tienen para poder ejercer sus funciones en primera instancia”. La agenda, si bien es cierto, no efectuó metas o líneas de acción, si existió una repercusión institucional al adecuar las metas a la organización del Poder Judicial. Un ejemplo de ello se encuentra en el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado, que bajo la iniciativa del magistrado presidente, Gabriel Sandoval Lara, recibió el reconocimiento por la práctica “Justicia Electrónica en Jurisdicción Administrativa”, consistente en un sistema informático con tres componentes: acceso a expedientes electrónicos, la aplicación móvil SIT-ZAC, en donde se difunde el boletín electrónico, el calendario oficial y donde se otorgan citas para consultas de expedientes; y el un asistente virtual que, mediante la aplicación WhatsApp, guía al usuario para consultar información de interés (Redacción, 2022b).

La formalización de la negociaciones, en este orden, “reafirma y complementa la reforma de 2008, respecto al Nuevo Sistema de Justicia Penal Acusatorio que, contraste con el modelo inquisitivo mixto que regía nuestro país, se rige por los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediatez, con las características de acusatoriedad y oralidad” (Martínez, 2023). La finalidad, consecuentemente, se basa en la reconfiguración de la organización del Poder Judicial, de tal forma que se eficienten sus actividades, al mismo tiempo que fomenta la participación ciudadana, dotándolos de herramientas como de capacidad, convirtiéndolos en “contralores sociales”.

3.3. Instauración del Gobierno Abierto en Durango

El proceso de integración del Secretariado Técnico Local (STL) comenzó con la convocatoria de apertura de negociaciones el 16 de marzo de 2015. El instituto Duranguense de Acceso a la Información Pública (IDAIP), convocó mediante oficio y redes sociales a los ciudadanos interesados: miembros de organizaciones civiles, así como instituciones, para participar en la delimitación de los planes de trabajo. Como parte del proyecto, el IDAIP llevó a cabo una serie de reuniones de sensibilización con actores de la sociedad civil y autoridades gubernamentales.

El 7 de abril de 2015 se lleva a cabo la integración del STL. Cabe destacar que en la quinta sesión del secretariado se aprueba la figura de “vocal” que tendría la posibilidad de participar con voz al interior de este mecanismo. Así, este grupo codifica al GA como un “Modelo de gestión que incorpora principios, políticas o acciones de transparencia, acceso a la información, rendición de cuentas y participación ciudadana, orientadas a lograr niveles de apertura y colaboración que permitan generar beneficios colectivos” (IDAIP, 2016, art. 2).

3.3.1. Institucionalidad

La realización de los ejercicios, al igual que zacatecas, se llevará a cabo por medio del Secretariado Técnico Local (STL), el cual, de acuerdo con la declaratoria, constituye “un espacio de participación y colaboración de alto nivel, concebido como el mecanismo para la promoción, impulso, diseño, implementación y seguimiento de acciones y compromisos para un gobierno abierto”, a través del cual:

[...] los tres poderes del Estado y la sociedad civil organizada..., acuerdan llevar a cabo políticas públicas sustentadas en la transparencia y rendición de cuentas, la participación, la colaboración y la innovación cívica y tecnológica, para avanzar en la generación de compromisos y acciones concretas con el potencial de transformar realidades locales y atender con eficiencia problemas y retos estatales. (STL, 2016, p.4).

Asimismo, se cuenta con un facilitador, “una figura neutral con capacidad de análisis y síntesis proveniente preferentemente del ámbito académico o de la sociedad civil y, su principal función consiste en auxiliar en el desarrollo de las sesiones”. En este sentido, de acuerdo con el artículo 5 de la declaratoria, tiene como objetivo lograr su operatividad y continuidad, así como la representación equilibrada. Para ello, se compondrá de la siguiente manera:

1. Un titular, un suplente y un representante permanente de cada uno de los poderes ejecutivo, legislativo, y judicial del estado
2. Tres titulares y tres suplentes de actores de la sociedad civil.
3. Un titular y un suplente del IDAIP
4. Un facilitador

Respecto de este último, según se postula en el artículo 6, podrá ser propuesto por cualquiera de los integrantes del STL y deberá ser aprobado por mayoría de votos, que deberán incluir al menos un voto por cada uno de los actores involucrados. Existirá, de igual forma, un vocal, es decir, los actores de la sociedad civil que no sean electos como suplentes o titulares dentro del STL, sin derecho a voto, con posibilidad de expresar su opinión. Ahora bien, en lo que respecta a las funciones específicas el STL tendrá las siguientes funciones:

- Definir una ruta de trabajo y una estrategia de participación que conduzca a la definición de temas, problemas y compromisos locales de Gobierno Abierto
- Desarrollar acciones permanentes de sensibilización, promoción y difusión del concepto y la práctica local de Gobierno Abierto entre autoridades
- Construir consensos y crear una agenda compartida en el proceso de diseño, implementación y evaluación del PAL
- Generar y publicar informes, así como reportes de seguimiento e indicadores de evaluación
- Impulsar y difundir el Modelo de GA entre los distintos actores sociales
- Asegurar, dar seguimiento y evaluar el cumplimiento de los objetivos, metas y compromisos de gobierno Abierto en el marco del PAL.

Para llevar a cabo las sesiones ordinarias o extraordinarias se debe contar con la mitad más uno de los integrantes del STL, titulares, suplentes y representantes permanentes en el caso de las autoridades; y titulares y suplentes en el caso de la sociedad civil (art. 11). En cada sesión, destaca el artículo 12, el facilitador deberá estar presente dada la responsabilidad de fungir como secretario técnico al interior del STL. Así, sus principales funciones se encuentran:

- Fungir como moderador en las sesiones ordinarias y extraordinarias.
- Constituirse como figura neutral y canal de diálogo dentro del STL.
- Facilitar los trabajos del STL y propiciar participación de todos los actores.
- Redactar el acta circunstanciada de cada sesión
- Llevar la relación o lista de los acuerdos y decisiones del STL y darles seguimiento.
- Elaborar el proyecto de orden del día de las sesiones y someterlo a consideración de los integrantes del STL.
- Recibir e integrar los proyectos y propuestas que presenta cada uno de los integrantes, los cuales, serán remitido al IDAIP de manera anticipada al envío de cada convocatoria a sesión.
- Asegurar la comunicación constante con el IDAIP y los integrantes del STL, así como el envío oportuno de materiales y coordinación de trabajo e información para la toma de decisiones (art. 16).

El órgano garante, por su parte, tiene a su cargo la conducción y coordinación del STL, convocatoria a las sesiones, mantenimiento de una estrecha comunicación con la Comisión de Gobierno Abierto del INAI para reforzar y mejorar continuamente el cumplimiento de los compromisos, promover la agenda y difundir las actividades del GA dentro de las páginas institucionales, solicitud al facilitador la documentación necesaria para la celebración de las sesiones, y la promoción de todas las sesiones y documentos que se generen, atiendan al principio de máxima publicidad de la información de rendición de cuentas del STL.

3.3.2. Delimitación de la Agenda

El proyecto de implementación comenzó con un primer programa piloto realizado a partir de una convocatoria pública difundida en diferentes medios de comunicación formales y alternativos, con la finalidad de que la sociedad civil organizada se sumara al mencionado ejercicio. Aunado a ello, se convocó mediante invitación formal, a todos los consejos ciudadanos, organismos empresariales y colegios de profesionistas del municipio de Durango, dando lugar al primer plan de trabajo que se resume a continuación.

Tabla 11

Actividades de apertura gubernamental (Primer Plan de Acción)

Compromiso	Estrategia
Follow the Money en el programa concurrente Agua Limpia	Asumido con la organización Global Integrity, para recabar la información acerca del dinero asignado y ejercido en el programa Agua Limpia en Durango.
Medio Ambiente y Servicios Públicos	Reducir la operación de las ladrilleras artesanales y promover la cultura del manejo y disposición adecuada de residuos sólidos urbanos. Para ello: 1. Actualización del Padrón único y abierto de plantas ladrilleras 2. Se han inhabilitado 103 obradores 3. Obras de infraestructura y equipamiento (PIL) 4. Reserva para la construcción de vivienda.
Transparencia, rendición de cuentas y contraloría social	El compromiso fue aumentar la participación ciudadana para vigilar el uso eficiente y honesto de los recursos públicos. La principal acción realizada se lleva a cabo a partir de jornadas de sensibilización.
Seguridad Pública	El eje prioritario de problemática local, con la visión de contribuir a disminuir la condición de violencia y delincuencia en 30 escuelas secundarias públicas. En este sentido, se crea la figura del mediador, así como la identificación de las 30 escuelas con mayores índices problemáticos.
Empleo	El eje prioritario de problemática local, para generar un estudio que encontrara las áreas de oportunidad para el desarrollo industrial y sustentable de Durango.

Elaboración del autor con información de STL (2017)

Cabe destacar que entre los actores que se registraron para participar en el STL. Del Estado de Durango se encuentran empresarios líderes, titulares de organismos empresariales

como COPARMEX, y el Consejo Coordinador Empresarial (CCE), miembros destacados de los colegios de profesionistas y barras de abogados de la entidad, por lo que respondieron a la Convocatoria ingenieros civiles, contadores públicos, abogados, comunicólogos, médicos cirujanos, defensores de derechos humanos, entre otros perfiles.

Derivado de la experiencia y resultados del Primer Plan de Acción Local, específicamente, el compromiso Follow the Money, el INAI, en conjunto con las organizaciones sociales Gestión Social y Cooperación A.C. (GEDESOC), y Global Integrity, determinaron considerar al estado de Durango para realizar un segundo ejercicio de seguimiento de dinero público, con la asesoría y asistencia de expertos de dichos organismos. A partir de esta lógica, se identifica una “nueva relación entre gobierno y sociedad, fomentando la participación en el diseño, implementación e innovación de compromisos específicos” (Secretariado Técnico Local, 2020, p. 3), los cuales, se documentan en la tabla 12.

Tabla 12.*Actividades de Apertura Gubernamental (Segundo Plan de Acción)*

Acción	Estrategia
Sistema de Compras Gubernamentales	Fortalecer el portal del Sistema de Compras Gubernamentales para hacer más eficiente la interacción entre el gobierno y la ciudadanía.
Transparentar la Ruta Azul	Transparentar la ruta azul para el servicio de personas con discapacidad, mediante la implementación de la aplicación móvil y otros medios de difusión que permitan mejorar la cobertura.
Follow the Money: combate al rezago educativo	Presentar una ruta clara y entendible del dinero asignado al programa de Uniformes escolares mediante datos abiertos que permitan mapear el impacto económico en los talleres sociales que confeccionan uniformes escolares.
Archivo digital del Poder Judicial	Contar con una base de datos completa de cada uno de los órganos jurisdiccionales del Poder Judicial, clasificándolos por distrito y materia, así como cronológicamente.
Justicia Abierta: síntesis de las sentencias en materia de Justicia Penal para adolescentes	<ol style="list-style-type: none"> 1. Socializar el Sistema Integral de Justicia Penal para adolescentes 2. Concientizar a la ciudadanía que las medidas sancionadoras aplicadas a los menores están dirigidas a lograr su reinserción y reintegración social. 3. Romper con la falsa idea de que los adolescentes que cometen un hecho que constituye un delito, vive en impunidad 4. detectar las prácticas judiciales negativas o positivas en el proceso del adolescente tanto en 1 como en segunda instancia, a fin de mejorar los procesos judiciales y destacar las sentencias que se emitieron al juzgar con perspectiva de género.
Sistema de Gestión de Calidad Abierto: legislar bajo un sistema de gestión de calidad	Facilitar el acceso a la plataforma del Sistema de Gestión de Calidad del H. Congreso del Estado, mediante un enlace electrónico, para que cualquier persona pueda consultar la información relacionada a los procedimientos legislativos y Administrativos.
Parlamento Abierto	Transmitir en vivo de las diversas comisiones de trabajo para ampliar y fortalecer la transparencia y difusión en tiempo real de las actividades legislativas de las y los integrantes de la LXVIII legislatura.
Archivo legislativo abierta	<ol style="list-style-type: none"> 1. Facilitar la difusión por medios electrónicos 2. Contribuir a la conservación de los documentos del archivo con valor histórico, mediante la generación de copias o respaldos digitales de los mismos. 3. Mejorar los servicios que brinda el área de Archivo

Elaboración del autor con información de STL (2019)

Las estrategias estipuladas en estos dos planes se basan en dos lógicas: fiscalización y apertura gubernamental. Bajo es primer rubro, se observa la vigilancia del presupuesto del programa “Agua Limpia”, la idea, al igual que en Zacatecas, busca identificar los intermediarios en el proceso de implementación, cuidando que el proceso sea efectivo. La apertura gubernamental, por su parte, se centra en digitalizar archivos, por un lado, y la estratificación de los datos de las instituciones, es decir, busca identificar a partir de los reportes producidos por distintos poderes, las raíces de problemáticas como los niveles de impunidad, así como las causas de la delincuencia adolescente. Bajo este principio de proactividad, se desarrolló el tercer plan de acción (2020-2022), en el cual, a partir de la creación de comités de coordinación se presentaron las siguientes líneas de acción:

Tabla 13.*Actividades de apertura gubernamental (Tercer Plan de Acción)*

Objetivo	Estrategia
Mejorar la difusión y accesibilidad de la información en la obra pública del Gobierno del Estado.	Generar y difundir los informes con el gremio y sociedad civil que participa en el ejercicio de GA sobre las obras programadas y ejecutadas en el estado.
Impulsar un mecanismo ciudadano para la prevención del delito y combate a la violencia.	Programa Piloto para identificar las zonas de mayor incidencia de violencia e inseguridad para lograr mayor colaboración social en la prevención del delito y combate a la violencia.
Concientizar a la población del municipio de Durango, sobre el cuidado ambiental mediante un esquema colaboración ciudadana.	Conformación de la alianza por el Medio Ambiente.
Implementar el Registro de Trámites y Servicios (RETIS), regularización de empresas por sectores, y transparentar el proceso de regularización de las empresas.	Regularización: Elaboración de instrumento jurídico para transparentar el proceso de regularización por sectores ante el gobierno municipal.
Promover la participación ciudadana para fortalecer el cuidado y mantenimiento de los espacios públicos (unidades deportivas).	Identificar las unidades deportivas abandonadas para realizar la rehabilitación.
Innovar en el portal municipal de transparencia mediante un apartado que proporcione información útil para el ciudadano, con lenguaje ciudadano, incluyente y en formatos abiertos	Propuesta para integrar las secciones dentro del portal. a) apartados b) acceso a personas con discapacidad c) formatos abiertos.
Implementar un mecanismo de seguimiento en la aplicación, selección y asignación de becas municipales	Publicar las convocatorias del programa municipal de becas. Transmisión en línea de las sesiones del comité.

Elaboración del autor con información del STL (2019)

La evolución de las estrategias, en este sentido, responde, al menos de manera descriptiva, a los niveles de participación. Los programas piloto que se forjaron con la participación de organizaciones invitadas centraron su atención en los elementos que

posibilitan la “transparencia” de las instituciones, mientras que, la integración de la sociedad civil aboga por la identificación, diseño e instrumentación de una serie de estrategias ligadas a un problema específico, por lo cual, el gobierno abierto engendra, en términos prácticos, dos lógicas constitutivas: rendición de cuentas e innovación.

3.3.3. Iniciativas de apertura gubernamental en el Poder Judicial

La participación del Poder Judicial en Durango tuvo un papel de observador ya que “se pretende indagar cuál es la percepción de la ciudadanía no sobre la efectividad de los tribunales sino la información que quieren conocer, verificar o profundizar” (Lugo, 2023). Bajo esta racionalidad, surge el concepto de Justicia Abierta con la que se pretende “mejorar la accesibilidad del servicio de justicia a la ciudadanía al promover su participación y transparentar las decisiones judiciales, así como visibilizar a los tribunales durante su quehacer institucional”. De esta manera, en el marco del Segundo Plan de Acción Local, el Tribunal para Menores Infractores del Poder Judicial, participa dentro del Secretariado Técnico Local con el compromiso de sintetizar las Sentencias en Materia de Justicia Penal para Adolescentes, con la cual:

Se prevé como alternativa de solución, la elaboración y publicación de las síntesis de las sentencias, para que cualquier ciudadano conozca el contenido de estas, de forma breve, clara y sencilla; respetando ante todo la protección integral e intimidad de los menores, y utilizando las tecnologías de la información para la difusión de las mismas. Por ello, con el acompañamiento del órgano garante y la participación de la sociedad civil, se generaron y publicaron las síntesis de las sentencias emitidas por los órganos jurisdiccionales, en el año 2018 y las dictadas en el transcurso del 2019. (Redacción, 2022b)

El compromiso surge derivado del desconocimiento público de las prácticas judiciales que permitan concientizar a la ciudadanía en materia de medidas sancionadoras aplicadas para la reinserción y reintegración social de los menores infractores. En este orden, la implementación de dicho compromiso se concretó con la generación y publicación de la síntesis de las sentencias emitidas por los órganos jurisdiccionales, tanto del 2018 y 2019, asimismo, se socializa una el proceso penal para adolescentes por medio del desarrollo de programas de radio, podcast e incluso, se ha reconocido como buena práctica al Programa TMI-TV conducido por el M.D. Efrén Enríquez Pineda, en el que se exponen diferentes temáticas referidas al sistema de justicia penal para adolescentes .

Estos esfuerzos, de igual forma, se complementaron con la iniciativa de “Justicia Digital”, con la que se busca “revolucionar por completo la manera de operar del Poder Judicial”, ya que se pasa de los actos materiales a la modernidad, “ahora los litigantes y justiciables podrán interactuar con los juzgados a la distancia, a través de los servicios digitales que ahora ofrece el Poder Judicial, sin tener que acudir físicamente al Tribunal (Redacción, 2022a). En este sentido, se aboga nuevamente por sistematizar la lógica de la transparencia a partir de una reconfiguración organizacional ya que, de acuerdo con Guzmán Benavente, “Si no dotamos de dos salas para juicio oral laboral para el próximo año, el sistema laboral, va a colapsar.... la anterior Junta local del Trabajo, operaba con 50 empleados y tenía rezago; el juzgado laboral que hoy atiende las demandas bajo el nuevo esquema de oralidad, lo hace solamente con siete empleados” (H. Congreso del Estado de Durango, 2021).

3.4. Sistematización de los instrumentos

La institucionalización del GA se ha colocado en medio de una serie de discursos, reglamentos y normativas, por lo que, en esta última sección se sintetizan los elementos que se aproximan a las dinámicas organizacionales que, tanto de forma teórica como práctica, se han instaurado.

3.4.1. Autonomía del Poder Judicial: categorías explicativas

La institucionalización del Poder Judicial ha atravesado por distintos procesos de centralización y descentralización, así como por una serie de reformas que contraponen su

accionar a la dinámica política imperante. De esta manera, la idea de la autonomía del Poder Judicial se establece como antítesis del poder absolutista característico del antiguo régimen e incorpora al constitucionalismo liberal como un elemento fundamental en la vida democrática de todo Estado de derecho (Chaires, 2004), por lo que se entiende a ésta última como “la relación del poder judicial como institución con los otros órganos del gobierno, o la arquitectura institucional del sistema de justicia” (Ríos & Soto, 2014, p. 5), la cual, se presenta tanto de manera externa como interna.

La dependencia externa, se desglosa de la capacidad de determinación organizacional en la que se engloba la posibilidad de definir el número de tribunales, la determinación del presupuesto, el desarrollo de medios o herramientas de control constitucional, así como la existencia de órganos especializados. Bajo esta lógica, los mayores niveles de independencia se registrarán, por un lado, en aquellos estados en donde dichas atribuciones se encuentren mandatadas a nivel constitucional pues, ello les dota de una garantía de continuidad y, por el otro, en donde existan tanto herramientas como instituciones autoreglativas, ya que ello “los convierte en la máxima autoridad que interpreta la constitución y las leyes que emanan de ella, dejando fuera a grupos políticos que podrían tener el poder para manipularla” (Ríos & Soto, 2017, p. 253).

Bajo estos principios, Zacatecas muestra altos niveles de dependencia pues, de los puntos anteriores, sólo tiene facultad “autónoma” respecto a la designación del número de tribunales según el artículo cien constitucional. En lo que refiere a su independencia presupuestal, esta dependerá de la legislatura, al igual que la remoción de los magistrados, cuya aprobación se apoyará por medio de la mayoría de los votos. Asimismo, existe una “sobrecarga” de las funciones del Pleno del Tribunal ya que, tanto la regulación del presupuesto, así como la remoción de jueces y demás personal “que se presente a su consideración” (art. 65), será parte de sus funciones.

Tabla 14.*Criterios de dependencia externa*

	Distribución de unidades	Órganos especializados	Presupuesto	Control Constitucional	Total
Durango	0	1	0	1	0.40
Zacatecas	1	0	2	0	0.60

Elaboración del autor

Durango, por su parte, muestra de cierta manera mejores instrumentos que garantizan su independencia administrativa a partir de la creación de un Consejo de la Judicatura que regula principalmente el cumplimiento de las normativas, así como el establecimiento de medidas disciplinarias al conjunto de tribunales. No obstante, en otros aspectos existen elementos que se supeditan a una dependencia respecto a los aspectos presupuestales pues, si bien, Zacatecas establece, dentro de su marco normativo, que no se puede disminuir el sueldo de los magistrados, en Durango no existe ninguna garantía de que ello se respete. Asimismo, la designación del presupuesto, al igual que el nombramiento de los magistrados, será nuevamente determinado tanto por el poder legislativo como ejecutivo. Cabe aclarar que en este estado se incorpora dentro de su artículo ciento ocho constitucional, que de cada tres magistraturas que se propongan, una deberá ser de carrera judicial. Otra diferencia importante de este estado es que contempla una Sala de Control Constitucional.

La dependencia interna, por su parte, se deriva si el nombramiento es realizado por los mismos jueces o por al menos dos órganos diferentes; si el periodo de su encargo es mayor al de los órganos que lo nominan, y la relación entre el nombramiento y la duración en el cargo, si el proceso de remoción involucra al menos el voto de las dos terceras partes de la legislatura; y si el número de magistrados se establece en la constitución. Bajo dichos parámetros, Zacatecas y Durango obtienen los siguientes puntajes correspondientes a 2021:

Tabla 15.*Criterios de Autonomía Interna*

Estado	Nombramiento	Duración	Remoción	No. Magistrados	Total
Durango	1	0	2	1	0.66
Zacatecas	1	1	1	1	0.83

Elaboración del autor con información de Ríos y Soto (2017)⁴

La contextualización de los datos, siguiendo esta lógica, arroja mejores datos sobre la consolidación del Poder Judicial. Por ejemplo, Durango cuenta con un Consejo de la Judicatura, el cual, dentro de sus responsabilidades se encuentra desde la gestión administrativa, como la regulación de la selección y distribución del presupuesto. Hecho que, a grandes rasgos, indicaría una supeditación menor a agentes externos. Zacatecas, en contraste, no cuenta con dicho organismo, sin embargo, ello no se ha traducido necesariamente en un defecto institucional en la organización de los Tribunales.

Bajo la misma lógica, por ejemplo, se muestra que estos atributos no son indicadores en sí mismos, sino más bien describen su vinculación con los procesos socio-políticos. Así, por ejemplo, se identifica que la inexistencia del número de los magistrados en la constitución refleja una vulneración, sin embargo, su verdadera influencia se determina si las legislaturas tienen incidencia en los procesos de selección y su composición. Por lo cual, se infiere que la independencia se encuentra supeditada a las relaciones entre el poder legislativo y ejecutivo, en donde entre mayor fragmentación menores serán las posibilidades del fortalecimiento de la independencia. En Durango esta lógica se inserta incluso en la determinación del presupuesto y selección pues, existen tres instituciones de diferentes áreas que inciden en el proceso de decisión, no obstante, en un ambiente convulso, esta misma fragmentación le permite mantener su estatus o, al menos, es más difícil revertir las capacidades ya obtenidas. En Zacatecas ocurre lo contrario, pues al no existir muchos puntos interorganizacionales, la manifestación de avances y retrocesos se establece, primordialmente, por la ideología del gobierno en turno.

⁴ La información fue actualizada hasta el año de 2021

3.4.2. Efectividad de las Negociaciones: categorías descriptivas

3.4.2.1. Nodalidad

Uno de los factores primordiales en el desenvolvimiento del GA ha sido la instauración de una transparencia proactiva, entendida como “el conjunto de actividades que promueven la identificación, generación, publicación y difusión de información adicional a la establecida con carácter obligatorio por la Ley General, con la finalidad de generar conocimiento público útil con un objetivo claro enfocado en las necesidades de sectores de la sociedad determinados o determinables” (INAI, 2019, p. 7). Para ello, se ha creado la Plataforma Nacional de Transparencia, la cual funge, de acuerdo al quinto artículo de sus lineamientos, como un:

[...] instrumento informático a través del cual se ejercerán los derechos de acceso a la información y de protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados, así como su tutela, en medios electrónicos, de manera que garantice su uniformidad respecto de cualquier sujeto obligado, y sea el repositorio de información obligatoria de transparencia nacional. (SNT, 2016c, p. 5)

Siguiendo esta lógica, la “Plataforma Nacional de Transparencia es una poderosa herramienta de rendición de cuentas para la transparencia con más 8 mil millones de registros, lo que la convierte en la principal fuente de consulta para los medios de comunicación”, cuya funcionalidad se centra en “eliminar a los intermediarios de la información”, con la finalidad de “incrementar la efectividad respecto a las respuestas a las solicitudes de información al igual que la sistematización, lo que nos ha permitido crear un espacio coherente y ordenado” (Lugo, 2023). De ahí que se integre, de acuerdo con el artículo siete de sus lineamientos en:

- Sistema de Solicitudes de Acceso a la Información (SISAI)
- Medios de Impugnación (SIGEMI)
- Sistema de Portales de Obligaciones de Transparencia (SIPOT)
- Sistema de Comunicación entre Organismos Garantes y Sujetos Obligados (SICOM)

La integración de datos, por su parte, estará a cargo de los órganos garantes en conjunto con el INAI. En lo particular, el instituto será responsable de configurar los temas, subtemas, sectores, normatividad y formatos generales. Los sujetos obligados, en esta lógica, deberán adscribir las unidades administrativas, así como los usuarios. Bajo estos lineamientos, el instituto se ha encargado de facilitar la adaptabilidad de la plataforma en sí misma. De la misma manera, se han desarrollado estrategias de protección de datos, así como la estandarización de la información recabada pues, de acuerdo con Vélez (2023), el establecimiento de estándares seguros permite generar una mayor confianza entre los sujetos obligados:

Es importante que se desarrollen estándares seguros de código de fuente dada la importancia de los datos generados por las distintas unidades anteriormente la caída de los sistemas, entre ellos el propio INFOMEX, fue resultado de la adopción de un modelo que podríamos llamar como “genérico”, por lo que una de las tareas fundamentales de esta comisión ha sido su fortalecimiento a través del desarrollo de estándares independientes. Aún frente a los [recientes] 10.1 millones de intentos de ciberataques por mes en 2023, nunca han podido ser vulnerarla.

El fortalecimiento de la plataforma, por su parte, ha basado en el desarrollo de buscadores temáticos. En 2020 se anunciaron los cinco primeros: trámites, servicios, directorio, sueldos y contratos. Los cuales, tuvieron como objetivo simplificar “la búsqueda de información, lo que facilitará a las personas la localización de los datos que les interesan entre el gran número de registros que contiene el Sistema de Portales de Obligaciones de Transparencia (SIPOT) y solicitudes de acceso a la información” afirmó Oscar Guerra, (ex)comisionado INAI (Redacción, 2020). En 2021, se agregaron listados del Padrón de Beneficiarios, Servidores Públicos Sancionados, Presupuesto Anual Asignado y Ejercicio del Presupuesto, cuyo establecimiento obedece a la demanda de información por parte de los ciudadanos, a través de las solicitudes de transparencia o mediante consulta directa, apuntó Guerra Ford (Zavala, 2023).

La configuración de los nuevos buscadores tuvo como objetivo eficientar el acceso a la información, así, de acuerdo con la Comisionada Julieta del Río, una de las principales ventajas se centra en su “velocidad [ya que] en menos de un minuto tienen la información, su precisión, con los filtros la información, y los resultados se pueden revisar en comparativa, pero también pueden ser compartidos con toda facilidad” (Redacción, 2021), por lo que:

Esta Plataforma Nacional de Transparencia ha venido a ser una herramienta en la vida democrática de los ciudadanos, donde pueden encontrar cualquier tipo de información de obras, de sueldos, de salarios, de viáticos, y a quién se le asignan las obras y los proyectos en este país; entonces es una herramienta que ha venido a ser un contrapeso, un equilibrio donde se puede consultar toda la información generada por los sujetos obligados. (Redacción, 2022c)

La Plataforma Nacional de Transparencia, de esta manera, es el instrumento no sólo para medir el cumplimiento de las obligaciones de los diversos sujetos obligados, o permitir el acceso a la información por parte de la ciudadanía, sino que funge como un mecanismo que permite determinar cuáles son las tendencias o problemáticas vigentes en la población. Por ejemplo, tras la instauración de la plataforma se presentaron tres denuncias ante el órgano garante por un supuesto incumplimiento de obligaciones por parte de los partidos de MORENA, PRD e incluso contra el mismo IDAIP, lo que permite inferir que si “los ciudadanos tuviesen información relevante sobre los temas que afectan su vida cotidiana podrían expresar de forma más clara sus necesidades y requerir apoyos para superar los obstáculos que coartan sus oportunidades de crecimiento”, lógicas que se permite con la “jerarquización de la información en sí misma” (Salas, 2019).

Tabla 16.

Elementos Constitutivos de la Nodalidad

	Registro en plataforma	Colección de datos	Estandarización de datos	Puntaje
Durango	1	2	0	0.60

Bajo esta lógica, los elementos presentados en la tabla 13 se indican los factores que permiten entretejer una mejor extracción de la información. En este sentido, se han ido estipulando mejores herramientas de consulta, a partir del primero de 2015, por ejemplo, se puso en funcionamiento una página de internet con menús y micrositos que facilitan la navegación y búsqueda respecto al Gobierno Abierto en cada estado.

3.4.2.2. Autoridad

A partir de los lineamientos de la Ley General de Transparencia, se antepone una relación de vigilancia entre los sujetos obligados y los órganos garantes, los cuales, en lo general, determinan el nivel de incidencia participativa en los procesos de diseño de los planes de trabajo. En el diseño, el Poder Judicial basó su actuación en el desarrollo de estrategias de transparencia proactiva referidas, entre otras cosas, en la disposición de las tesis ejecutorias, versiones públicas de las sentencias, versiones estenográficas de las sesiones públicas, así como información relacionada con los procesos por medio de los cuales fueron designados los jueces y magistrados.

Bajo esta lógica, Palacios (2023), exmiembro del Comité Coordinador, menciona que “los representantes del Poder judicial [del estado de Durango] tuvieron un involucramiento condicionado [dado que] su participación parece más la búsqueda de la legitimación de una propuesta que la construcción de un compromiso colaborativo”, por lo que, “no tuvieron la intención de establecer mecanismos de seguimiento público, solamente se sujetaron a los mediciones generales de cumplimiento, su verificación [consecuentemente] no sería pública sino periódica por las mesas de trabajo”, sin embargo, reconoce que “hubo un acuerdo sobre los ámbitos de ejecución lo que permite... el ordenamiento de los archivos en el Tribunal Superior de Justicia, considerado una de las instituciones más cerradas”.

Lorenzo (2023), representante de la sociedad civil en Zacatecas, describió el accionar del área judicial como consultivo pues, “el trabajo del Secretariado, incluyendo a la Mtra. Hernández, fue evaluar la idoneidad de todas las propuestas recibidas”, aunado a ello, dichas iniciativas, “no se alineaban a los tribunales o sujetos del Poder Judicial, el tema de justicia

se basó en el diseño de buscadores y calidad de las bases de datos de las Fiscalías...pero también fue perdiendo generalidad para centrarse infractores adolescentes”. Entender la autoridad, en este sentido, es necesario codificar el contexto en el cual este se desenvuelve, el establecimiento de los Comités de Coordinación (véase sección organización) en Durango, por ejemplo, mostró una reconfiguración de los compromisos ya que, “la amplitud de las iniciativas, la finalidad o también la forma de realizarse fueron cosas que se plantearon en las discusiones”, la ventaja es que, “la participación de los titulares permitió que [éstas] pudieran ser modificadas” (Palacios, 2023).

Bajo este supuesto, la autoridad partió de un sistema vertical anteponiendo a los facilitadores, el órgano garante y los sujetos obligados pues, de acuerdo con Perales (2023):

Al inicio de la construcción del plan de acción, el órgano garante, el Instituto de Acceso a la Información Pública de Durango, se mostraba renuente al número de compromisos que queríamos adoptar en este plan de acción. Se entendía por experiencias pasadas que habían tenido, en donde los planes de acciones anteriores quizá pudieron llegar a ser muy ambiciosos y con el tiempo la sociedad civil pues se fue un poco desentendiendo y al final los compromisos fueron más bien realizados y terminados por el órgano garante con el gobierno y demás. Entonces, desde el órgano garante quería nada más que se asumieran o se adoptaran tres compromisos, pero desde acá estábamos en lo cierto que podíamos con más.

Desde esta perspectiva, evaluadores externos mencionan que “la idea del Gobierno Abierto no tiene una dirección específica sino modular... la adopción de medias directas o indirectas involucra necesariamente la socialización del compromiso, parece paradójico, pero en Zacatecas la representación de la Unidad de Transparencia buscaba la forma de adaptar la operatividad de los compromisos dentro de la organización que ya tienen. Crear diferencias

hubiera tenido que iniciar nuevas negociaciones con los titulares, que no es propiamente su función... su participación [por tanto] fue de promoción y no propositiva” (Colectivo Social⁵, 2023).

La verticalidad de la autoridad, en consecuencia, no se observa como unidireccional, sino que se estructura a partir de las capacidad individuales de un determinado sujeto tanto en materia de socialización como de vinculación, respecto a este último punto, el CS (2023) explica, “una de las desventajas del proceso de cocreación es el espacio limitado de acción, en las elecciones, la brevedad de los cargos o la propia sustitución de un representante genera discontinuidades en los compromisos planteados tanto en objetivos como aspectos técnicos”, esto explica la salida de algunos participantes, “en Zacatecas... se han pospuesto los ejercicios por cuestiones electorales en principio y la posterior reorganización... [incluso] surgieron iniciativas en las que se buscaba crear comités de transparencia en algunas ramas del gobierno, tratando de sustituir a las Unidades de Transparencia”.

Tabla 17.

Elementos Constitutivos de la Autoridad

Estado	Titularidad	Capacidad de incidencia	Temporalidad directiva	Puntaje
Durango	1	2	1	0.80
Zacatecas	2	1	0	0.60

Elaboración de del autor

Partiendo de estos supuestos, se identifican tres elementos constitutivos de la autoridad: titularidad, capacidad de incidencia y temporalidad. Bajo el primer rubro, se estipula que el nivel de autonomía del titular se acotará si su vinculación se genera a partir de unidades operativas o directivas. La capacidad de incidencia, en segundo lugar, se establece a partir de la habilidad de los titulares en estratificar una propuesta pues, “la idea del gobierno abierto se centra en empoderar a los ciudadanos por medio de la integración de sus demandas... pero si no hay un consenso es muy probable que no se establezcan dentro de la agenda” (Palacios, 2023), en caso contrario, “cuando las organizaciones no participan generalmente los acuerdos no logran estipularse como cooperativos por lo que pierde su

⁵ CS, en adelante.

sentido” (Gómez, 2023). Así, podemos ponderar la existencia de tres escenarios: no existe consenso, el consenso se estipula de manera unidireccional y, existe un proceso de socialización y retroalimentación entre el titular y la ciudadanía.

Finalmente, la titularidad refiere a la capacidad de acción del representante del Poder Judicial, basándonos en el supuesto de que, entre mayor tiempo en el cargo, existirá una mejor ejecución de los compromisos asumidos. En este orden, se observa que la autoridad se estipula como la capacidad de socialización de los compromisos tanto en el diseño como ejecución de los compromisos asumidos, de ahí que, en Zacatecas se presenten las mayores vulnerabilidades en el rubro pues, el proceso mismo de selección se encuentra acotado por la baja participación en los procesos de negociación, así como la falta de continuidad tanto de la presencia de los representantes en el Secretariado Técnico como en el puesto adscrito.

3.4.2.3. Tesoro

La idea del GA se estipula como “la palanca de cambio en favor de la promoción de procesos de transformación a partir de diálogo y colaboración” (Rivera, 2023), bajo esta lógica, su operación se establece dentro de los márgenes de la institucionalidad vigente, por lo que, su presupuesto se acotará dentro de los lineamientos de los órganos garantes. En este sentido, la extitular de la Unidad de Transparencia, Ramos (2023), comenta que “las actividades no se sujetan a nuevas reglamentaciones [sino que] simplemente se trata de establecer un espacio de deliberación y diálogo entre los interesados... los miembros del secretariado [por ejemplo] no perciben ninguna remuneración”.

Sin embargo, el seguimiento de los recursos se pueden categorizar en: gastos organizacionales, de socialización (capacitación y difusión) y de verificación. Los datos, siguiendo esta lógica, muestran dos tendencias principales: un gasto promedio de 95, 000 pesos durante el periodo 2015-2021, así como una redistribución dirigida, en este aspecto Marín (2023) explica, “el presupuesto se realiza por medio de propuestas junto con el paquete de todas las administraciones, su ejecución tiene algunas diferencias, pero lo que se busca es dar prioridad al financiamiento de campañas o capacitaciones específicas”, además, en las Unidades de Transparencia y, de la Coordinación en Durango, se busca que “no existan duplicados, por eso a veces se piensa que no hay financiamiento en un rubro pero lo que pasa

es que se incorpora dentro de otros rubros que llevan finalmente al cumplimiento de la obligación”.

Tabla 18. *Distribución del presupuesto*

Distribución del presupuesto

Durango	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Organización	7%	37%	1%	46%	10%	1%	49%
Capacitación	0%	39%	0%	0%	12%	0%	0%
Difusión	93%	23%	93%	54%	79%	99%	51%
Vigilancia	0%	0%	6%	0%	0%	0%	0%
Zacatecas	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Organización	20%	20%	35%	40%	40%	40%	30%
Capacitación	60%	60%	35%	30%	30%	30%	40%
Difusión	20%	20%	30%	30%	30%	30%	30%

Elaboración del autor con información de: INAI (2023)

Indiscutiblemente, el financiamiento no se puede entender como un elemento constante, por lo cual, se buscaron estrategias complementarias, “la disminución de los recursos se ha atenuado con el aprovechamiento de los recursos humanos a diferencia de otros procesos de cambio político en Durango, se conservó a la gran parte del personal del instituto al mismo tiempo que se buscó el acompañamiento de instituciones lo que permitió que se pudieran cortar el presupuesto en rubros como la capacitación” (Ramos, 2023). La efectividad del presupuesto, sin embargo, no se determina por el nivel de recurso sino “por la capacidad de ajuste y enfoque que tiene respecto al acomodamiento de los objetivos de los órganos garantes” (CS, 2023), en este orden se distinguen tres elementos que constituyen la resiliencia del presupuesto (véase tabla 19).

Tabla 19.

Elementos constitutivos del Tesoro

	Disponibilidad	Complementario	Concentración	Puntaje
Durango	1	2	2	0.83
Zacatecas	1	1	3	0.83

Elaboración del autor

La tabla nos permite considerar la constancia del presupuesto (0-1), la existencia de fondos sustitutos (0-1) englobando la existencia de redes colaborativas, y concentración (0-3), en donde se consideran tres posibles escenarios, en el primero no existe una clara distribución, en el segundo, los recursos se concentran en gastos operativos, y tercero en el que el financiamiento se concentra, en más de un 50% en tareas de difusión y capacitación. Ello nos indica una equivalencia entre los dos estados que se puede interpretar como la existencia de una capacidad adaptativa ya que, por ejemplo, Durango ha permitido tanto la colaboración como la estratificación del gasto, sin embargo, esta proporción es compensada por el porcentaje mayoritario de gastos que Zacatecas establece para el fomento de la socialización y generación de acuerdos, por consecuencia, los recursos, a partir de una interpretación descriptiva, se establecen como una constante.

3.4.2.4. Organización

La evolución de la transparencia se ha convertido en un “proyecto general”, que se constituye a partir de la visión social y política, el GA, en este sentido, se inserta como “un esquema de gestión y de producción de políticas públicas dirigidas a la captación y resolución colaborativa” (Lugo, 2023). Para ello, el Secretariado Técnico Local, se establece como una figura modular ya que, es el instrumento de vinculación interna e interorganizacional, por tanto, “funge como una institución deliberativa que procesa las solicitudes al tiempo que deconstruye las posibles estrategias a seguir durante los diversos planes de trabajo” (Marín, 2023). Partiendo de este supuesto, sobresaltan tres principales propiedades explicativas de la efectividad: formación, diseño y vinculación.

La formación de los STL prácticamente parte del proceso de selección de los integrantes por convocatoria abierta, no obstante, tanto Zacatecas como Durango, establecieron un programa piloto en el cual, los participantes fueron seleccionados por medio de una invitación, “el ejercicio no quería excluir a la sociedad civil, fue una estrategia enfocada a la socialización de la iniciativa diseñada a nivel federal, los participantes centraron su atención en proponer cómo vincular a los dos sectores... buscaron los mecanismos ideales para no sobreponer los intereses de los actores” (Marín, 2023). En este sentido, los integrantes se seleccionaron por medio de elecciones por voto directo, primero de manera física y, posteriormente, el INAI facilitó una plataforma electrónica.

No obstante, las experiencias entre ambos estados tuvo ciertas variaciones pues, Durango identificó una sobrerrepresentación de las Asociaciones, por lo que se decidió que, éstas sólo tuvieran un solo representante, brindando mayores posibilidades de selección a aquellos ciudadanos que no se encontraban respaldados por una organización. A este respecto, Perales (2013) comenta:

[...] a partir de experiencias pasadas en el que organizaciones muy grandes como Coparmex, como colegios de profesionistas y demás acaparaban la participación porque finalmente se elegía a las y los representantes del secretariado técnico a partir de una votación secreta de manera física, en una boleta, apuntaban los nombres de las personas que quedarían y emitían su voto en una urna, pero era voto por persona. Entonces, las organizaciones que tenían muchas más representantes o personas, finalmente eran quienes obtenían estos lugares en el secretariado, entonces a partir de ahí se hizo también la propuesta de que fuera un voto por organización independientemente del número de personas que estuvieran en la organización, esa organización únicamente iba a tener un voto.

Asimismo, se observaron ciertas adecuaciones a los roles asignados, tal es el caso del Facilitador, pues si bien en un inicio la figura se introdujo, a propuesta de la Federación de Colegios de Profesionistas de Durango (FECOP), con la finalidad de enriquecer “la representación y participación de los colegios y asociaciones de profesionistas” (STL, 2015a, p. 8), posteriormente, esta adquirió un papel de regulación por lo que se buscaba “una figura neutral, con capacidad de análisis y síntesis” (STL, 2017, p. 14), procurando, incluso, que perteneciera al ámbito académico o social.

En el estado de Zacatecas la selección fue caracterizada como un “procedimiento cerrado” ya que, según se relata por Lugo (2023), los criterios no eran completamente claros, “hubo remociones o cambios de los miembros y tampoco se supo. Incluso, durante los

ejercicios se realizaron invitaciones a varias organizaciones de la sociedad civil para verificar los compromisos, pero sucedió lo mismo, la falta de claridad llevó a que no se firmaran las minutas y eventualmente cesara su participación” (Lugo, 2023). No obstante, el exparticipante aclara, “no fue un mal ejercicio, es la primera vez que se establece comunicación con la ciudadanía y nos guste o no, sí hubo una representación dentro del secretariado”.

La fase de diseño, en este orden, se centra en la estratificación del Plan de Acción Local, el cual fue el resultado de dos estrategias principales: la captación de demandas y la instrumentación de los compromisos. Bajo el primer principio Durango creó la figura de vocal, con la que se pretendía empoderar el papel del ciudadano no sólo atribuyéndoles una facultad delegativa sino también deliberativa, por lo que, “los vocales incidieron bastante en los procesos de negociación porque estaban muy activos y activas, entonces justo lo que buscábamos.... fue como que hacer el tema muy horizontal” (Perales, 2023), partiendo de esa misma lógica, en el tercer ejercicio se crearon los Comités Coordinadores, “con el objetivo de sumar la participación y pluralidad de diferentes actores que generen una mayor apertura, donde los ciudadanos asuman un rol más activo y colaborativo con las autoridades públicas de las diferentes entidades” (STL, 2020, p. 15). La instrumentación, en este sentido, se basó en la ponderación del impacto, la urgencia de resolución y disponibilidad de acción de las partes.

En el caso de Zacatecas, la organización se rigió bajo una “participación indirecta” pues, por medio de una convocatoria pública, se buscó atraer una serie de iniciativas ciudadanas, mismas que, posteriormente, fueron expuestas ante los miembros del STL con el objetivo de “esclarecer sus propósitos, así como observar sus relaciones con otras iniciativas, el objeto era comprender las dimensiones que podían interrelacionarse, su viabilidad y, sobre todo la alineación que tenía con los compromisos de transparencia ya establecidos” (Marín, 2023). La instrumentación, por su parte, se basó en el diseño de una metodología que pondera (véase anexo 2): la temporalidad, beneficio social e innovación, misma que ha generado una serie de cuestionamientos pues, tal y como el CS (2023) indican:

Uno de los retos que se ha observado en la formulación de los objetivos y compromisos es que se encuentran apegados a la agenda oficialista, quiero decir, es importante que exista congruencia, afinidad política, pero el problema es que los compromisos no se aceptan como lo que generalmente se debate, sino conforme a lo que ya se está realizando, por ejemplo, se hablaba mucho de las ventanillas para solicitar información, esto ya se encuentra dentro de los reglamentos, también la metodología hace que se descarten tanto por la cuestión de tiempo, muchos de los problemas no pueden ser solucionados a corto plazo, también cuando se habla de innovación, no es claro a qué se refieran. (CS, 2023)

Un tercer elemento relacionado con la efectividad de la organización es la vinculación interorganizacional, con la que se busca fomentar la participación entre el órgano garante y los sujetos obligados; la vinculación externa, cuya finalidad se centra en el fomento de la participación ciudadana y; la vinculación interinstitucional, descrita como la interferencia de las agendas internacionales en el despliegue de los compromisos estatales. Bajo estos supuestos, el órgano garante cumple con estas tres funciones por medio de los procesos de “socialización” dirigidos a la capacitación del personal en materia de transparencia proactiva, medios de impugnación y controversias. Al mismo tiempo que, establece una serie de campañas para difundir información respecto a los medios y derechos que la ciudadanía tiene respecto al proceso de rendición de cuentas.

En este sentido, el órgano garante se establece como una “estructura promotora” ya que “la Unidad de Transparencia es la encargada de la facilitación de la conjunción organizacional del STL” pero al mismo tiempo, funge como un agente de vinculación pues, “los avances, aceptabilidad e incluso, el alcance se determina a partir de la evaluación que se haga dentro de los órganos” (CS, 2023), en este sentido, Perales (2023) comenta, “como el representante titular de sociedad civil también teníamos reuniones previas con esta persona

para llegar a las sesiones del secretariado, del comité, pues ya como que con ciertos acuerdos. Pero sí también había una chamba importante de cabildeo para lograr los consensos”.

A partir de esta concepción, se observan dos modelos organizacionales diferenciados, en Zacatecas, la Unidad de Transparencia se ejecuta como el principal actor tanto en el establecimiento organizacional como la determinación de los compromisos, así la integración de la agenda giró en torno a la “modernización de las instituciones públicas” a lineadas a los compromisos establecidos en el seno de la Alianza para el Gobierno Abierto (STL, 2020).

Durango, por su parte, estableció la Coordinación de Gobierno Abierto, teniendo como finalidad “focalizar las actividades de apertura institucional no sólo al cumplimiento general de las obligaciones de transparencia sino fortalecer la proactividad [la cual] implica conocer cuáles son las necesidades de la ciudadanía y anticiparse a ello, sin embargo, para lograrlo se necesita consultar a la misma, no puede haber proactividad sin participación” (Vergara, 2023), en otras palabras, planteó un sistema flexible basado en “la atención y solución colaborativa de los problemas públicos” (STL, 2017, p. 9), por lo que, la gestión de la agenda permitió una mayor pluralidad de acciones.

Tabla 20.

Elementos constitutivos de la Organización

Periodo	Estado	Elección	Diseño	Vinculación Social	Vinculación Institucional	Vinculación Externa	Puntaje
2015-	Durango	1	1	1	0	0	0.23
2018	Zacatecas	1	2	1	0	1	0.38
2019-	Durango	2	3	3	1	2	0.85
2021	Zacatecas	1	1	1	0	1	0.31

Elaboración del autor

Partiendo de las bases anteriores, se establecen cinco categorías descriptivas de la organización a: procesos electivos, programa de negociación, vinculación interna, interorganizacional y externa. Bajo estos supuestos, la efectividad de la organización se postula, en el mejor de los escenarios, cuando existen elecciones abiertas, es decir, cuando la emisión de votos se realizado de manera pública ya que esta forma, según se aprecia en los testimonios, permite, por un lado, la vigilancia del desenvolvimiento de los procesos

electorales y, por el otro, poder garantizar el equilibrio representativo tanto de los actores colectivos como individuales.

Asimismo, el diseño de la agenda fortalece a la organización por medio del empoderamiento que se les da a los ciudadanos, así, por ejemplo, se identifica que los procesos suelen tener alcances limitados cuando su función es consultiva, en comparación cuando esta es directa y, por ende, inciden en la formalización y estratificación de objetivos particulares. Un tercer elemento asociado a la efectividad, se establece en los mecanismos de retroalimentación, en donde se engloban a los tres tipos de vinculación, los cuales permiten, en primera instancia, el enmarcamiento de los compromisos en la agenda y, en segundo, socializar dicha agenda con los sujetos obligados especialmente al considerar que su participación es voluntaria.

3.4.3. Efectividad de la Institucionalidad Ejecutoria: categorías descriptivas

Indiscutiblemente uno de los parámetros fundamentales se centra en la participación ciudadana (es decir, el lado de la demanda) en el proceso de rendición de cuentas, en este sentido, de acuerdo con datos de la Encuesta Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de datos personales (2016), el 48% de la población mayor a 18 años en Durango conoce tanto a una institución como a la ley de transparencia; en Zacatecas, el porcentaje se establece en un 49%. En 2019, Durango mantuvo la misma proporción porcentual, mientras que Zacatecas registró un aumento, llegando a alcanzar el 51% de la población encuestada. Por su parte, según la misma encuesta, de la población que solicita información, en la región centro-occidente el 83% reportó que encontró la información que buscaba; en la región norte, la cifra alcanzó el 85%. Lo cual, desde una perspectiva general, denota una base activa en ambos estados para el fortalecimiento del estado de rendición de cuentas.

Del lado de la oferta de la información, datos del Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2020, muestra los instrumentos o estrategias con las que cuenta cada estado de esquemas de capacitación en materia de transparencia, control interno y anticorrupción. Quizá por la naturaleza misma de las administraciones, las principales capacitaciones han girado en torno al cumplimiento de los estándares regulativos de transparencia, así como de las consecuencias por la violación a las

normativas de ética. Durango, contrariamente a lo esperado, ha tendido a la profesionalización en materia de mecanismos reactivos externos de control de la corrupción.

Tabla 21.

Asesorías atendidas por las unidades de transparencia de los sujetos obligados, por nivel de gobierno y entidad federativa

Entidad federativa	Sujeto obligado	Total	Acceso a la información pública					Protección de datos personales				
			Total	Vía presencial	Vía telefónica	Medios electrónicos	Otro	Total	Vía presencial	Vía telefónica	Medios electrónicos	Otro
2021												
Durango	Poder Judicial	7	4	3	1	0	0	3	2	0	0	1
Zacatecas	Poder Judicial	6	3	1	1	1	0	3	0	1	2	0
2020												
Durango	Poder Judicial	9	9	6	3	0	0	0	0	0	0	0
Zacatecas	Poder Judicial	343	337	4	0	332	1	6	3	0	3	0

Elaboración del autor con información del INEGI (2023)

Por su parte, el Censo Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales Federal 2020 y 2021 indican mayores lazos de comunicación entre los órganos garantes y los sujetos obligados, específicamente, el Poder Judicial. Zacatecas, en este sentido, destaca por el número de las asesorías recibidas en 2020, con un total de 343. Durango, por su parte ha tenido un número relativamente estable de 6 asesorías. En este sentido, se observa el establecimiento de una serie de interconexiones entre participantes sociales e institucionales.

Basado en esta supuesto, la idea del GA, según lo estipulado por el INAI, se constituye a partir de la instrumentación de la transparencia estipuladas desde una perspectiva gubernamental y ciudadana. En el caso de la Transparencia desde la perspectiva gubernamental, se revisan aspectos normativos del Acceso a la Información, la Transparencia Activa y los Datos Abiertos publicados por los sujetos obligados, mientras que desde la perspectiva ciudadana se revisan aspectos sobre la experiencia de los individuos en el Acceso a la Información y la Transparencia Proactiva. En el caso de la participación, cada perspectiva se compone de variables que miden qué tan sencillo y efectivo es acercarse a los sujetos obligados (perspectiva ciudadana) y si existen canales para poder con el objetivo anterior (perspectiva gubernamental) (Cejudo, 2022a, p. 10).

Tabla 22.

Elementos vinculatorios del GA

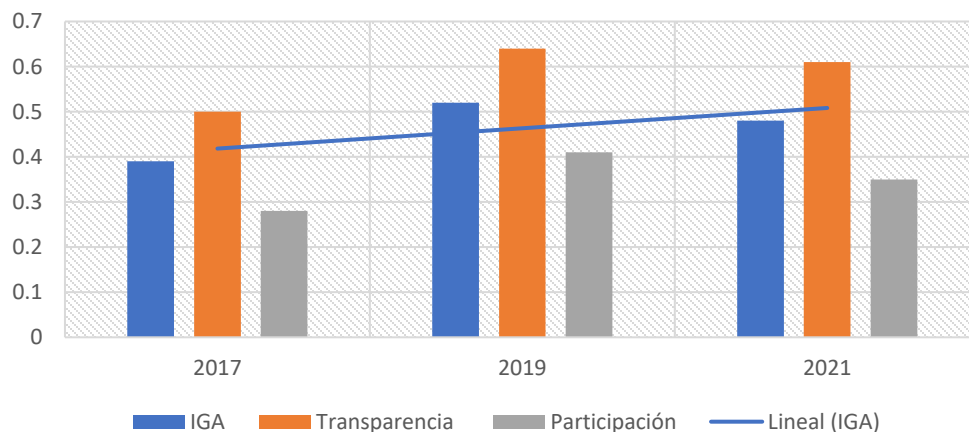
		Componentes del Gobierno Abierto	
		Transparencia	Participación
Perspectivas	Gubernamental (oferta)	<p>Acceso a la información (50%)</p> <p>Transparencia Reactiva (20%)</p> <p>Transparencia Proactiva (20%)</p> <p>Datos Abiertos (10%)</p>	<p>Mecanismos (20%)</p> <p>Actores (10%)</p> <p>Funcionamiento (30%)</p> <p>Formato (10%)</p> <p>Seguimiento (30%)</p>
	Ciudadana (demanda)	<p>Disponibilidad (25%)</p> <p>Claridad (25%)</p> <p>Complejidad (25%)</p> <p>Celeridad (25%)</p>	<p>Método (20%)</p> <p>Recepción (30%)</p> <p>Activación (30%)</p> <p>Celeridad (20%)</p>

Siguiendo esta lógica, los datos correspondientes a los años de 2017, 2019 y 2021, existió un promedio del índice general de 0.46, teniendo una tendencia regresiva pues, si bien, en 2019 hubo un aumento del índice de 0.13, para 2021, este disminuyó en 0.04 puntos porcentuales. Así los retos que se han enfrentado, según los propios informes del INAI, se resumen en tres aspectos fundamentales. En primer lugar, en estandarizar el acceso a la información entre todos los sujetos obligados y evitar comportamientos institucionales que demoren la entrega de información solicitada por particulares.

En segundo lugar, se indica la existencia de mecanismos diferenciados en la canalización de la participación de la ciudadanía pues, los medios que ofrecen los sujetos obligados para incorporar a la ciudadanía en la toma de decisiones son dispersos y, en general, poco eficaces. El aspecto más relevante en este tema radica en la dificultad que enfrentan los ciudadanos para activar los mecanismos de participación existentes. En tercer lugar, se revela un desafío clave que deberán encarar sujetos obligados e integrantes del SNT para cerrar brechas en materia de transparencia y participación entre tipos diferenciados de sujetos obligados con características, dinámicas y lógicas particulares.

Gráfica 3.

Evolución del GA



Elaboración del autor con información de: Cejudo (2018b, 2022a)

No obstante, aun frente a estos obstáculos, se observa la existencia de bases institucionales operacionales (véase gráfica 1.) ya que, “poco más de 3,600 solicitudes de información realizadas por el propio INAI-CIDE, 83% fueron respondidas y en 70% de ellas los sujetos obligados

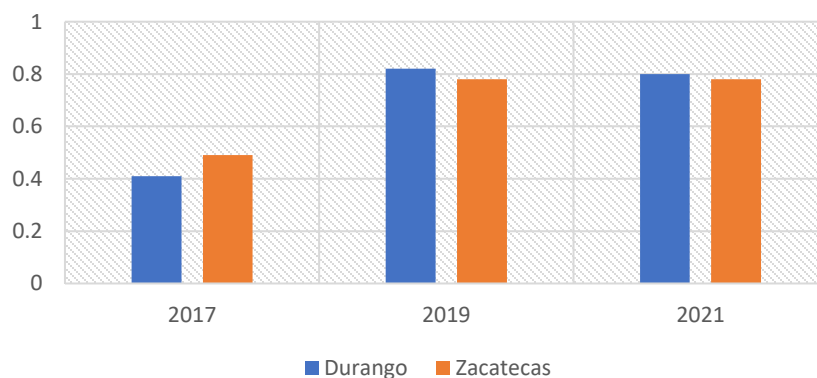
brindaron información completa” (Cejudo, 2018b, p. 15). Incluso, al analizar con mayor detalle el Subíndice de Transparencia, se encuentra que el acceso a la información y la posibilidad de que los ciudadanos obtengan información sobre temas específicos de política pública que afectan su vida cotidiana son los elementos más robustos en materia de Gobierno Abierto en nuestro país. En este sentido, en casi cualquier sujeto obligado, es posible encontrar una forma de hacer una solicitud, que habrá un responsable de procesarla, que conocerá el mecanismo para hacerlo y los tiempos que debe cumplir y que, al final del proceso, el ciudadano recibirá información completa.

3.4.3.1. Instrumentos de transparencia desde la perspectiva gubernamental

La Métrica utiliza el subíndice de Transparencia desde la perspectiva gubernamental (TG), el cual, se compone de Acceso a la información, Transparencia Activa y Datos Abiertos. Bajo el primer rubro, existió un incremento del 100% en Durango respecto de 2017 a 2019. Durante el mismo periodo, Zacatecas registró un aumento del 52%. Mientras que, para el lapso de 2019 a 2021, Zacatecas tuvo el mismo índice, Durango, registró un ligero descenso de 2%. Lo cual, muestra que ambos estados han tenido un índice por debajo de la media de 0.8. Los incrementos, por su parte, se asocian a la homologación de las leyes en materia de transparencia.

Gráfica 4.

Disponibilidad de información



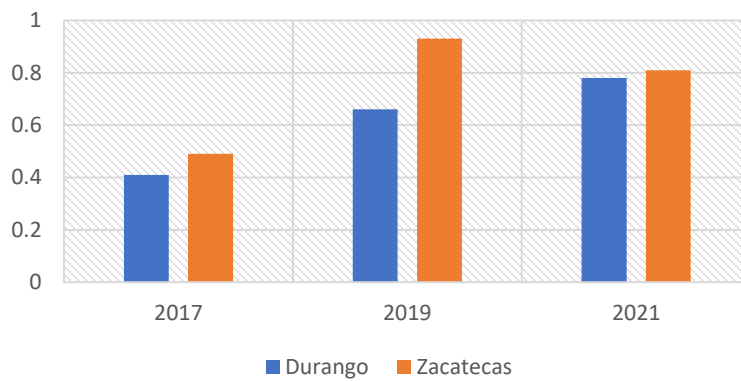
Elaboración del autor con información de: Cejudo (2018b, 2022a)

El componente de Transparencia Activa (TA) evalúa la medida en la que los sujetos obligados publican la información a la que, por ley, están obligados. Durante el primer periodo,

siguiendo la tendencia anterior, registraron un incremento del 61% por parte de Durango y del 90% por parte de Zacatecas. Sin embargo, en el periodo posterior, Zacatecas tuvo un decrecimiento del 13%; en contraste, Durango, logró incrementar el subíndice en 18%, manteniendo un promedio general de 18 puntos porcentuales. A nivel macro, las puntuaciones más altas corresponden a los organismos autónomos (0.80) y a los descentralizados (0.78); las más bajas a los sindicatos (0.35) y a los partidos políticos (0.46).

Gráfica 5.

Transparencia Activa



Elaboración del autor con información de: Cejudo (2018b, 2022a)

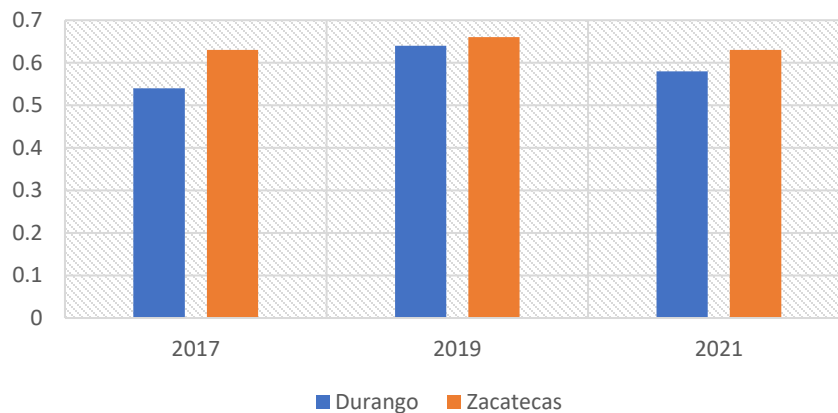
El componente de Datos Abiertos mide si la información que el sujeto obligado hace disponible en el sitio web www.datos.gob.mx, o mediante otra fuente localizable con una búsqueda en Google. En este escenario, ambos estados han presentado resultados negativos dado que ninguno cuenta con una estructura, por lo cual, Zacatecas ha tenido un puntaje de cero en ambos periodos de estudio. Durango, por su parte, sólo logró incrementar en 0.05 puntos porcentuales. Incremento que puede ligarse a la publicación de ciertos reportes en páginas diversas. Esto significa que los sujetos obligados en realidad no están divulgando datos abiertos, sino una tabla que reporta la información que por ley ya están obligados a hacer pública.

Aunado a ello, se desarrolló el subíndice de Transparencia desde la perspectiva ciudadana (TC) que busca medir la facilidad con la que la ciudadanía recibe información en posesión del sujeto obligado. Para ello, retoma los principios de Acceso a la Información y Transparencia proactiva. El componente de Acceso a la Información se encarga de medir la calidad de la respuesta

que recibe una persona al solicitar información de los sujetos obligados y, a su vez, la rapidez con la que ésta se obtiene. Las variables de completitud, claridad y celeridad son las que conforman este componente.

Gráfica 6.

Transparencia desde la perspectiva ciudadana

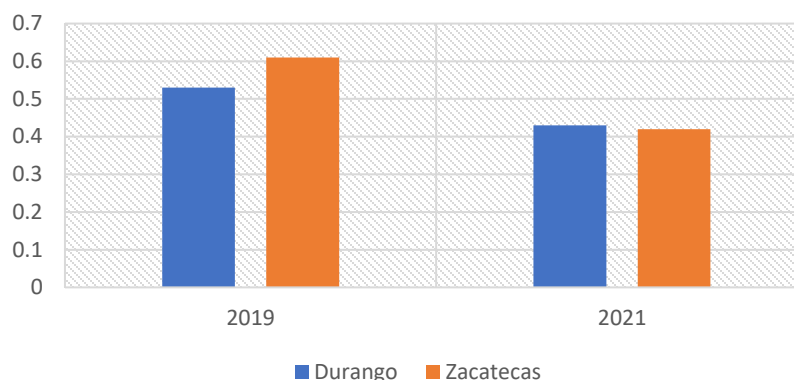


Elaboración del autor con información de: Cejudo (2018b, 2022a)

Durante el periodo de 2017 a 2019, Durango se caracterizó por atender con una mayor celeridad y claridad a las solicitudes de información, teniendo un incremento del 19%, mientras que Zacatecas sólo obtuvo un incremento del 5%. Ambos, sin embargo, tal y como se observa en la gráfica tuvieron un decremento del 9% y 5%, respectivamente. Los datos arrojan, que Zacatecas tarda en promedio 22 días en responder, Durango lo hace en 20, posicionándose por encima del promedio correspondiente a 25 días.

Gráfica 7.

Transparencia Proactiva



Elaboración del autor con información de: Cejudo (2018b, 2022a)

Para medir el componente de Transparencia Proactiva (TP) se evalúa qué tan fácil es para las personas encontrar información de relevancia para su vida cotidiana, aún si esta no forma parte de las obligaciones de los sujetos. En este rubro (véase gráfica 7), ambos estados se posicionaron en los primeros 15 lugares, destaca el caso de Durango logró incrementar del primer al segundo periodo en 9%, por lo que, de ser el último lugar en el índice en 2019, pasó a la posición 13 en 2021. Zacatecas contrariamente ha presentado un decremento paulatino pasando de 0.63 a 0.37, es decir, una disminución del 41%. No obstante, de manera general, se observa que todos los sujetos mantienen un desarrollo deficiente, teniendo un promedio general de 0.51, según el índice.

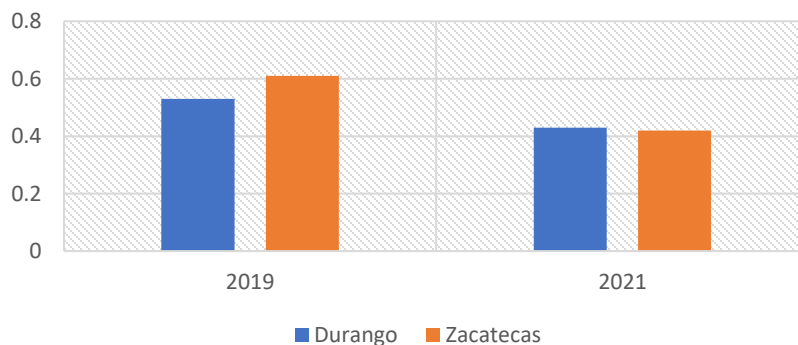
3.4.3.2. Instrumentos de participación

La dimensión de Participación Ciudadana busca conocer los mecanismos formales mediante los cuales la ciudadanía puede incidir en la toma de decisiones públicas, así como la posibilidad que tiene para hacerlo a través de métodos de contacto tradicionales. El subíndice de Participación desde la perspectiva gubernamental (PG) evalúa la existencia y funcionamiento de los mecanismos de participación ciudadana reportados por los sujetos obligados en la PNT. El índice, si bien, muestra un incremento para ambos estados en un 121 por ciento en Durango y del 22 por ciento en Zacatecas, ambos presentan debilidades en la capacidad de seguimiento de la activación y seguimiento de los canales supuestamente existentes, es decir, no es posible comprobar si

realmente lo que ahí ocurre realmente incide en la toma de decisiones o en la puesta en marcha de acciones concretas por parte de los sujetos obligados que los implementan.

Gráfica 8.

Mecanismos de participación

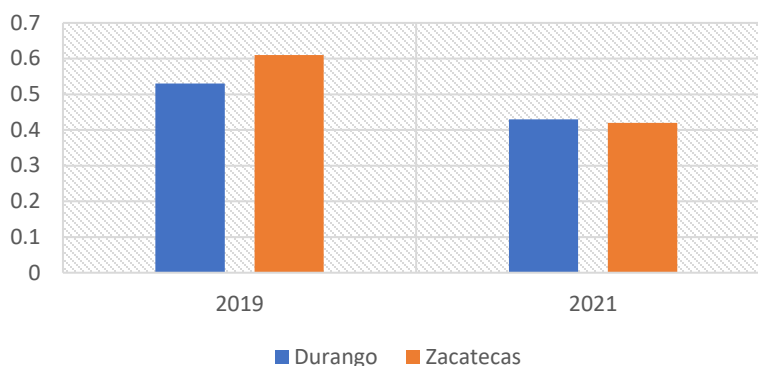


Elaboración del autor con información de: Cejudo (2018b, 2022a)

En el subíndice de Participación desde la perspectiva ciudadana (PC) se califica la posibilidad que tiene la ciudadanía de incidir en los procesos de toma de decisión de los sujetos obligados. En este sentido, se reporta que, para el año de 2019, durango obtuvo un índice de 0.53, y para 2021, 0.43. Es decir, un decremento de aproximadamente el 10%. Zacatecas, por su parte, tuvo un registro del 0.61 y 0.42, lo que infiere, de la misma manera, un decrecimiento del 31%. Hecho que plantea dos principales retos. Por un lado, conocer cuáles son las limitaciones para el acceso a los canales de comunicación, y por el otro, la capacidad de seguimiento y captación, tal y como se muestra en el subíndice anterior.

Gráfica 9.

Activación de canales de comunicación



Elaboración del autor con información de: Cejudo (2018b, 2022a)

En síntesis, la gran mayoría de los sujetos obligados tuvo métodos de contacto y poco más de la mitad contestó en algún punto, no obstante, fue necesario insistir para obtener una respuesta de su parte y ésta no necesariamente implicó la activación de un mecanismo de participación, pues en total, sólo en el 24% de las interacciones con los sujetos obligados pertenecientes del Poder Judicial se logró incidir en sus procesos de toma de decisión.

Conclusiones

El Gobierno Abierto se ha convertido en uno de los ejes más sobresalientes en la agenda política nacional e internacional, no obstante, esta euforia, más allá de generar una serie de consensos, en realidad, ha iniciado una serie de debates sobre las bases y fundamentos que sustentan las debilidades de su institucionalización. En este escenario, la presente investigación planteó como objetivo general analizar los factores que, desde la perspectiva de la Ciencia Política, explican la efectividad de su implementación. Lo cual, nos permite, por un lado, abstraer las bases generales de su funcionamiento y, por el otro, delimitar la forma en la que su instauración canaliza tanto los avances como retrocesos.

De esta forma, en el primer capítulo, se describió la evolución de la configuración del GA en México, lo cual, en primera instancia, demostró que esta iniciativa busca, de manera general, una realineación del rol de la ciudadanía en la toma de decisiones pues, si bien esta tarea no se había cuestionado desde la emergencia de los estados-nación ya que la sistematización de la democracia como modelo político había permitido la armonización de intereses bajo la lógica de la representación delegativa, desde finales de la década de los ochenta del siglo pasado, surgió una serie de sublevaciones y disconformidades, dando inicio a lo que se ha denominado como la “crisis de la democracia”.

Sin embargo, al observar los distintos indicadores que van desde la legalidad de las elecciones hasta la consolidación del Estado de Derecho, se deduce que el problema de la democracia no es la democracia en sí misma, sino la desarticulación de los “ideales políticos”, o la búsqueda de ellos, en la construcción de la institucionalidad política, dando como resultado altos índices de secrecía, así como de corrupción. Hecho que cuestionó la segmentación de representantes y representados, creando un nuevo imperativo para buscar nuevos puntos de interconexión que permitieran revertir la tendencia de distorsión, en otras palabras, se busca la relocalización de la autoridad en contextos y problemas específicos.

Bajo este contexto, emerge la “idea de GA”, y se menciona idea ya que, el término ha hecho alusión a diversos elementos que abarca desde el acceso a la información hasta el fomento de la innovación tecnológica. Así, se puede rastrear su primera aparición durante los años cincuenta, en los debates sobre el acceso a la información pública, surgida en los Estados Unidos, mientras que,

su configuración institucional emerge en 2007, tras el inicio de la administración de Barack Obama en ese mismo país. Estos saltos en el tiempo plantean diversos cuestionamientos que van desde conocer qué es el GA, qué elementos lo componen, cómo se interrelacionan sus partes y, sobre todo, en qué condiciones favorece la realineación de la participación ciudadana en la esfera gubernamental. En México se puede considerar que dicha iniciativa es la síntesis de tres movimientos sociales: transparencia, gestión electrónica y rendición de cuentas.

La transparencia, indiscutiblemente, es el pilar fundamental del GA y, específicamente, el acceso a la información pública pues, es el eje rector que determinará la manera en que la ciudadanía podrá obtener la información de su interés. De esta manera, se identifican tres olas de transparencia: reactiva, proactiva y focalizada. La primera engloba aquella información que deberá ser pública por mandato jurídico; la segunda refiere a la publicación de actividades de las distintas autoridades que pueden servir para una evaluación del desempeño y; la tercera engloba a aquellos datos que la ciudadanía solicita a partir de intereses particulares o necesidades sociales.

No obstante, estas transformaciones se han ido constituyendo de forma complementaria, a partir de la demarcación de determinadas normativas y procedimientos. Las primeras dos fases, por ejemplo, fueron el resultado del establecimiento tanto de la información que debe ser pública por mandato jurídico como por los requisitos necesarios para solicitar información. La tercera fase se constituye específicamente a partir del establecimiento de los criterios de calidad, así como las responsabilidades generales y específicas que cada sujeto obligado tiene de forma particular. Bajo esta lógica, se distingue la transparencia gubernamental, entendida como la disponibilidad de la información referente a la capacidad institucional, así como resultados de las acciones de gobierno y; la transparencia ciudadana, la cual, refiere a la solicitud de información que, por un lado, cuestiona el proceso de toma de decisiones y, por el otro, codifica diversos segmentos de información para la resolución de problemas.

El segundo proceso constitutivo del GA se presenta con la digitalización de la administración electrónica, la cual, siguiendo la misma tendencia, ha tenido diversas fases evolutivas que comienzan con la captura masiva de información en bases de datos, la regularización de actividades gubernamentales por medio de softwares y, por medio de la masificación de la comunicación. Para ello, las estrategias de gobierno desde el año 2001 al 2021 se sustentaron en la construcción de bases de datos abiertas, sin embargo, estas se han alineado, al concepto de la

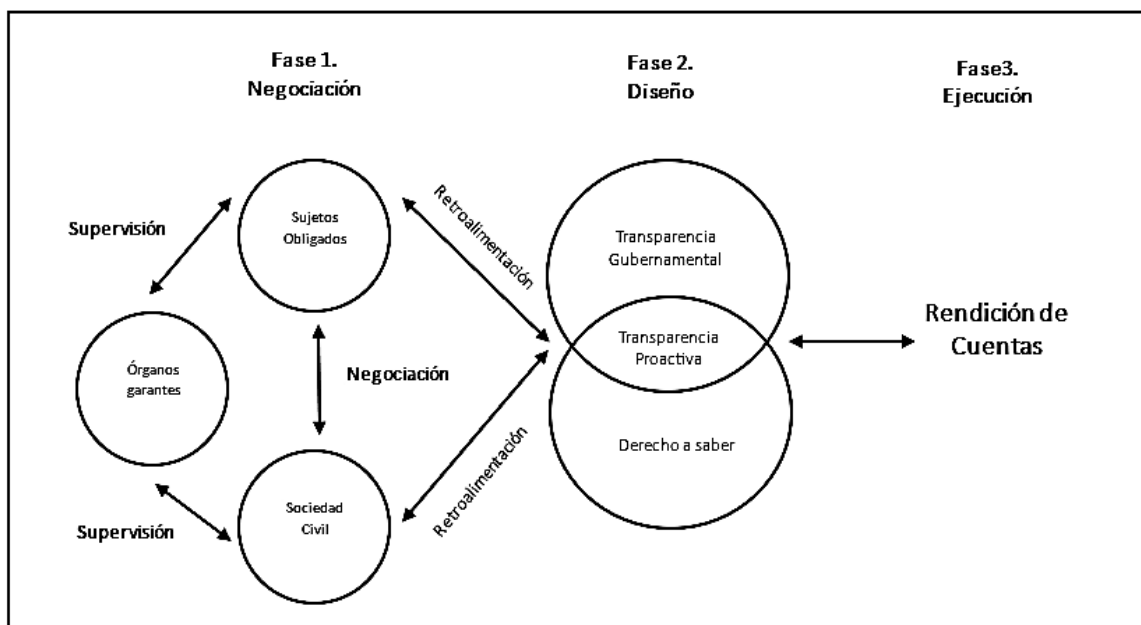
proactividad, con lo que se han desarrollado plataformas más interactivas como lo ha sido la Plataforma Nacional de Transparencia.

Por su parte, el tercer elemento constitutivo se centra en la participación ciudadana, la cual, busca configurar, desde una perspectiva técnica, la racionalidad del proceso de socialización de un problema público, es decir, busca extraer la forma en la que se conceptualiza un determinado fenómeno, así como los mecanismos que éste puede ser abordado. En este orden, el principio de participación busca empoderar al ciudadano en el proceso de toma de decisiones y, específicamente le dota un papel directivo para fomentar el uso de su derecho a saber, con la finalidad de fomentar a la rendición de cuentas.

Si bien es cierto que este último concepto refiere la asunción de la responsabilidad de los actos emprendidos por parte de funcionarios y políticos, así como a una lógica de “lo correcto y legal”, al revisar las características tanto teóricas como prácticas que se han asociado al GA, el concepto, en realidad, se asocia al fortalecimiento de la calidad de los procesos gubernamentales, cuya operacionalización se ha enfocado en identificar el estado de la provisión de bienes públicos a partir de la satisfacción de las expectativas (calidad de resultados), el disfrute extensivo de equidad política y libertad (calidad del contenido), así como la legalidad del propio proceso de toma de decisiones (calidad procesal).

Esquema 3.

Estructura funcional del GA a nivel subnacional



Elaboración del autor

En este orden, tal y como se representa en la ilustración I, el GA debe entenderse como un dispositivo intermedio de comunicación que se deriva de una serie de decisiones y acciones de cocreación que buscan el fortalecimiento del estado de rendición de cuentas. El GA, por tanto, no es un objeto dado en sí mismo, sino que se cimenta a partir de un conjunto de fases reiterativas derivadas de las negociaciones en el que, por un lado, se empodera tanto a la ciudadanía como a los sujetos obligados, y por el otro, se institucionaliza e instrumenta una serie de compromisos bajo un procesos de negociación continuo.

Partiendo de este supuesto, en el segundo capítulo se plantea el objetivo de identificar, desde la Ciencia Política, los factores que explican la efectividad de las Políticas Públicas. El término de Política Pública se ha usado, tanto en el campo académico como gubernamental, de manera indistinta, por lo que proliferan definiciones, esquemas y modelos analíticos. Al hacer una revisión general de su estudio se encontró que se ha conceptualizado tanto como una variable independiente como dependiente. Bajo su primera acepción, se le considera como un elemento autónomo que explica el desarrollo de un problema específico, por ejemplo, la política de medio ambiente es

considerada como la explicación de los niveles de contaminación del aire, las políticas de género basan su interés en la disminución de las desigualdades etcétera y, por ende, se utiliza como un mecanismo de legitimación del estado.

Las políticas como variable dependiente, en contraposición, no son consideradas autónomas, por lo que se busca identificar qué elementos determinan los distintos niveles de actividad. Es decir, segmentan un problema a partir de un conjunto de actividades que se encuentran sujetas a un contexto. Ello implica, según se documenta, el entendimiento de las políticas ya no como un componente de legitimidad del estado, sino más bien como un instrumento que advierte la funcionalidad de una serie de recursos, considerados como acciones de gobierno. Lo cual, permite, por un lado, conceptualizarlas como una unidad de estudio, y el por otro, indagar sobre los factores que repercuten en sus distintos niveles de desarrollo.

Desde esta perspectiva, se propone definir a las políticas públicas como el conjunto de acuerdos que resultan de las interacciones entre actores que buscan solucionar una situación considerada como problemática a partir del despliegue de una serie de instrumentos organizacionales y financieros. Concepción que permite englobar tres elementos importantes: *interacciones*, entendidas como el conjunto de negociaciones entre diversos actores que no sólo pertenecen al área gubernamental; *acciones*, referidas como la ejecución de una serie de decisiones derivadas de procesos de consenso e; *instrumentos*, enmarcadas en una asociación de recursos, herramientas y estrategias concernientes a aspectos tanto económicos como organizacionales.

Los procesos, bajo esta lógica, fungen como un elemento fundamental ya que estos identifican cómo la interrelación de estos tres elementos codifican la efectividad. Así, el Ciclo de Políticas sirvió, en primera instancia, como un marco analítico segmentado pues se abordaron una serie de fases, pero más allá de fungir como un todo, captaron ciertas partes para explicar su desarrollo. En cambio, la implementación buscó la interrelación de estas fases, así como la forma en la que éstas condiciona la aplicabilidad tanto de los objetivos como de los recursos en un contexto determinado. Por lo que, al abstraer estos modelos se observa, por un lado, la existencia de niveles de análisis y, por el otro, las fases analíticas.

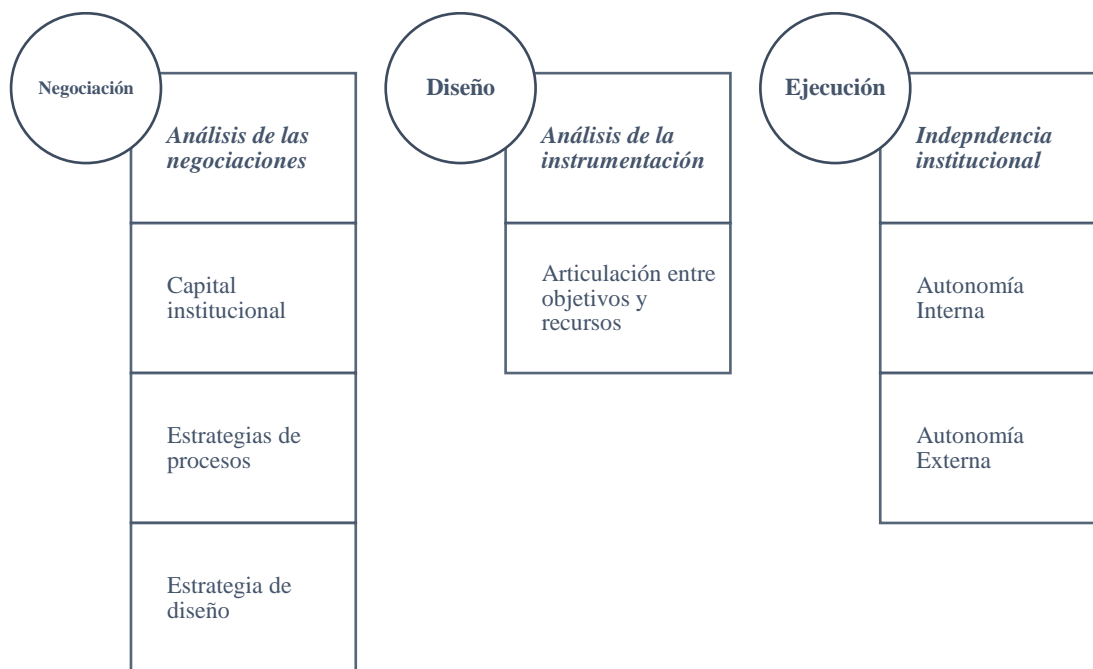
Bajo la primera premisa, se identifican tres niveles: macro, meso y microestructural. En el primero, se encuentra el conjunto institucional, generalmente de orden jurídico, que denota las

estructuras gubernamentales de los procesos de toma de decisión de un determinado estado. El segundo refiere al nivel en el que resalta el rol que tienen los grupos de presión, partidos políticos, actores no gubernamentales e, incluso, empresas transnacionales e internacionales; mientras que el micro, se identifica la condensación de los dos procesos anteriores, en una serie de instrumentos cuyas características van desde cuestiones presupuestales hasta organizacionales.

De esta manera, se entiende a la implementación como un proceso generalizado que involucra una serie de interacciones formales e informales que se moldean a partir de una superestructura y, cuyo accionar se delimita por una serie de instrumentos cuya funcionalidad, a su vez, permite el desarrollo de relaciones de retroalimentación. En este sentido, no debe conceptualizarse como un procedimiento compuesto de fases procedimentales en la que una prosigue a la otra, sino como un proceso continuo que se estratifica a partir de tres etapas: negociación, diseño y ejecución (véase esquema 1).

Esquema 4.

Etapas analíticas del proceso de implementación



Elaboración del autor

La primera se integra de las estrategias de captación que se compone de los mecanismos institucionales, formales e informales, con los que se configura una agenda política y, por ende,

donde se determina quiénes participan (estrategia de procesos) y bajo qué mecanismo (estrategia de diseño). La etapa de diseño, por su parte, integra tanto como objetivos como planes de acción, cuyo análisis se centra en determinar la coherencia existente entre los mismos. La etapa de Ejecución, por su parte, se basa en observar la autonomía entendida a partir de la serie de interrelaciones internas y externas que se han desarrollado a lo largo del tiempo. En este sentido, se conceptualiza como la capacidad de autorregulación que los directores o implementadores tienen para ajustar los instrumentos.

A partir de dicha estructuración, el Neoinstitucionalismo, como elemento teórico, se inserta para realizar ciertas predicciones sobre el funcionamiento de los niveles anteriormente descritos, así por ejemplo, el enfoque histórico, permite definir cómo la evolución de las instituciones condicionan el accionar tanto de los agentes burocráticos, así como la determinación de la capacidad de incidencia que tienen los actores no gubernamentales, de ahí que sobresalga el concepto de capital institucional integrada tanto por estrategias de negociación como de codificación. Las primeras se enfocan al fortalecimiento del sistema de interacción y colaboración, mientras que las segundas delimitan bajo qué criterios se han institucionalizado los objetivos. Partiendo de ello, asume que, un marco institucional sólido, entendida como capacidad institucional, es aquel que fundamenta su accionar por medio de redes de retroalimentación.

El institucionalismo sociológico, siguiendo este argumento, funge como esta teoría que abstrae cómo se socializa un interés, es decir, como los discursos, los intereses, así como las propias capacidades se sintetizan de tal forma que logran que se formen ciertos espacios configurativos de objetivos políticos. Es decir, predice bajo qué circunstancias, se puede observar el desarrollo de un espacio político amplio o, en su defecto, que el esfuerzo no logre concretizarse de manera específica. De esta manera, el “encuadramiento del problema”, es decir, la forma en la que se entiende un fenómeno dado determina que objetivos se establecen y mediante qué estrategias, así entre mayor convergencia de opiniones, mayores serán las posibilidades de obtener una coherencia en el diseño, sin embargo, este supuesto no se deriva simplemente de los procesos deliberativos, sino también de las condicionalidades que se establezcan por la naturaleza misma de las instituciones.

En este orden, la efectividad de las políticas se encuentra estipulada por la coherente articulación entre las interacciones, los acuerdos y los instrumentos, operacionalizadas a partir de

las estrategias de captación, compuestas por las variables de agencia o dirección; estrategias de integración, basado en el supuesto de adaptabilidad instrumental y, finalmente, de la ejecución, marcada por la variable de autonomía interna y niveles de dependencia. Siguiendo esta lógica, se identifican los siguientes supuestos: los niveles de independencia, tanto interna como externa, serán los determinantes en vincular los niveles de cooperación tanto en la fase de formulación como ejecución por lo que, entre mayor autonomía, mayores probabilidades de instaurar mecanismos de coordinación. La capacidad de agencia se derivará de los niveles de socialización de los objetivos, por un lado, y su vinculación con las normativas institucionales, por el otro. La adaptabilidad instrumental, por su parte, dependerá de la capacidad de coordinar las metas y estrategias durante las tres etapas de implementación.

Partiendo de esta escenario, en el tercer capítulo se comparará la forma en las que se ha implementado la Política de Gobierno Abierto en el Poder Judicial de Zacatecas y Durango. Para ello, la primera vertiente de análisis se impuso por medio de la delimitación de la capacidad institucional del Poder Judicial. De esta manera, se observa que, desde la época colonial, se había propulsado la instauración de dicho poder, sin embargo, aún frente a los constantes cambios constitucionales surgidos en el siglo XX, no se estipularon claramente los mecanismos que regularían su funcionamiento, lo cual, derivó en la sistematización de un conjunto de reglas informales, en donde, jueces y magistrados conducían su accionar por medio de intereses incluso “privados”. Especialmente al considerar que el único mecanismo de vigilancia que predominaba era el imperativo de impedir las revueltas en contra del régimen imperante.

Paradójicamente, las posteriores reformas no atendieron dichos sesgos estructurales, sino más bien, se centraron en los desafíos organizacionales, en lo general, y, en la distribución del poder entre el Ejecutivo y Legislativo, en lo particular. Por tanto, se infiere que, pese a la existencia de un sistema de división de poderes, la construcción del Sistema Judicial, en realidad, ha sido el resultado de una serie de negociaciones entre el poder legislativo y ejecutivo, cuya demarcación se encuentra en las múltiples reformas realizadas tanto a la forma de selección de los magistrados como a la duración del cargo, lo cual, como se ha indicado en el tercer capítulo, obedece a la distribución de un equilibrio (no división propiamente dicha) de poder.

Bajo esta lógica, el Poder Judicial se ha encontrado inmerso en tensión constante derivada de la fragmentación del sistema político, en donde, entre mayor polarización partidaria, mayores

serán las fricciones entre el Poder Judicial y el Ejecutivo, al mismo tiempo que las posibilidades de reforma disminuyen. No obstante, dicho supuesto se encuentra modulado por elementos de lo que, anteriormente se ha conceptualizado como, autonomía interna, es decir, por la presencia de instrumentos que fortalecen su accionar que van desde el control de la constitucionalidad hasta la existencia de órganos especializados.

Basados en estos supuestos, ambos Estados poseen un independencia institucional moderada (véase tabla 11 y 12), no obstante, Zacatecas ha logrado implementar una mayor complementariedad entre los factores internos y externos, lo cual, al menos desde una perspectiva teórica, nos permite asumir que, frente a un contexto de negociación posee mejores atributos para deliberar e integrar los compromisos de política asumidos en la negociación. Durango, bajo esta lógica, tiende a poseer los atributos suficientes para realizar dichas actividades, sin embargo, la falta de certidumbre sobre la asignación de presupuesto, así como la duración de los magistrados, genera que la probabilidad de seguimiento e institucionalización disminuya.

Ante este contexto, las negociaciones y el diseño de la agenda, nos permite demarcar los instrumentos de gobernabilidad. Los cuales se instauraron mediante un modelo de implementación de “provisión pública con vigilancia”, es decir, se “utilizan los recursos de la organización gubernamental para proveer los bienes y servicios, combinado con la manipulación de una red de actores a través de la distribución y despliegue de información” (Howlett, 2004, p. 10). Para ello, se habilitó a los órganos garantes fungir como una estructura promotora que vinculara tanto a los sujetos obligados como a la ciudadanía. No obstante, la estructura organizacional se rige por lógicas diferenciadas.

Durango, por un lado, implementó un sistema con una *lógica deliberativa*, en la cual, en primer lugar, se permitió la participación ciudadana en los procesos de selección de los miembros del STL, así como de la negociación, diseño y evaluación de los compromisos asumidos y, en segundo, crearon dos figuras sobresalientes: los Comités de Coordinación y los Vocales. La integración de estos dos instrumentos facilitó, por un lado, el fortalecimiento de la enmarcación de los diversos discursos en objetivos específicos, y por el otro, en el fortalecimiento de las capacidades del Facilitador para negociar tanto con los órganos garantes como con los sujetos obligados, el STL, en este escenario, fungió como un mediador de los procesos de negociación de

diseño. Tendencia que reforzó al crear la Coordinación de Gobierno Abierto dentro del propio IDAIP, lo cual, puede entenderse como la sistematización de un nuevo esquema organizacional.

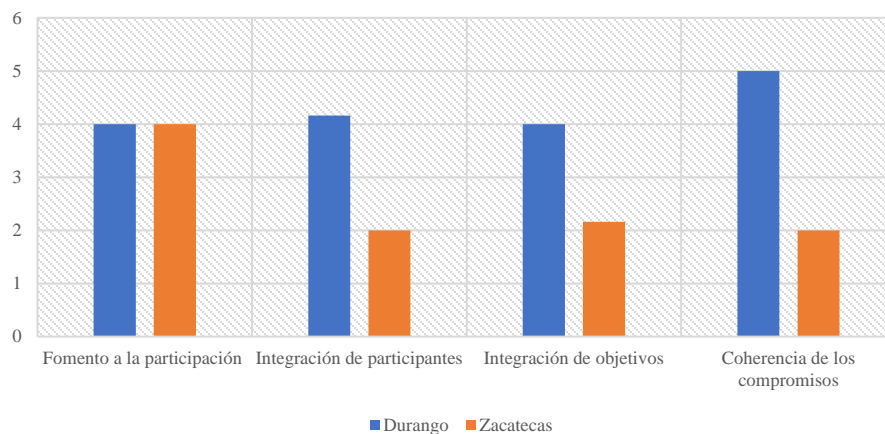
Zacatecas, por otro lado, se rigió bajo un sistema consultivo, la participación de la ciudadanía se centró en la elección de los miembros del STL y la exposición de algunas propuestas. Bajo dicho modelo, los miembros del STL jugaron el rol central, ya que fueron los encargados de delimitar las propuestas, así como los mecanismos e seguimiento. Si bien, surgieron algunas propuestas para fortalecer la participación a través de la figura de los observadores y evaluadores externos, su integración no tuvo una incidencia en la redacción o diseño de los compromisos sino más bien, fueron invitados para detectar la viabilidad de los compromisos según lo estipulado, en primer instancia, y constatar la participación de los miembros del STL, en segundo lugar.

Indiscutiblemente, estos sistemas diferenciados tuvieron una incidencia en el diseño de la agenda. Durango, por ejemplo, estratificó los planes de trabajo mediante: fiscalización, apertura gubernamental e innovación. Los dos primeros lograron institucionalizarse, es decir, lograron una consistencia entre instrumentos y objetivos, mientras que el tercero se enmarcó en un proceso de transversalización (*mainstreaming*), por lo que, se desarrollaron herramientas consistentes pero objetivos inconsistentes, no obstante, cabe destacar que, las iniciativas englobadas en estos rubros no pretendieron reformular los procesos organizacionales, sino más bien acceder a información que permitiera proponer estrategias por lo que, se esperaba que los objetivos fueran diferentes.

La agenda en Zacatecas tuvo, de igual forma, una esquematización diferenciada pues, sus principales estrategias giraron en torno a la fiscalización, por lo que, al observar las iniciativas planteadas, éstas tuvieron una forma de integración “armonizada” ya que establecieron instrumentos objetivos inconsistentes. Este supuesto no quiere decir que los planes de trabajo hayan sido un fracaso, sino que no lograron modificarse las líneas organizacionales imperantes, pues los compromisos se asumieron bajo las normativas ya vigentes, en palabras más simples, se estandarizaron.

Gráfica 10.

Comparación de la percepción de Integración Política



Elaboración del autor

Bajo estos parámetros (véase gráfica 10), el 83% considera que ambos estados lograron fomentar la participación, por medio de las campañas de información. En Zacatecas, el 17 % restante considera que existen fallas importantes respecto a la inclusión de participación tanto en las negociaciones como en el diseño ya que, de acuerdo con Hernández (2023), “hay un gran interés de la ciudadanía, pero esta se presenta preferentemente en el envío de propuestas [consecuentemente] se debe buscar incrementar la participación ciudadana al menos para diversificar los compromisos de las agendas”. Siguiendo estos supuestos, la percepción de integración en Zacatecas se consideró en un 67% como media ya que, de acuerdo con Hernández (2013):

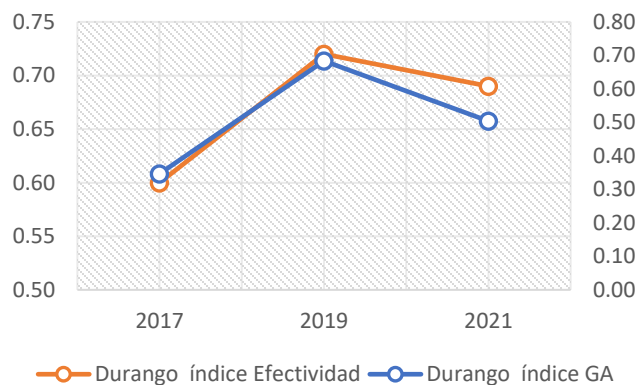
La exposición de las propuestas no genera un proceso de cocreación porque puede simplemente desecharse, cuando se acepta tampoco se garantiza que se implemente de la manera que se ha solicitado... yo propuse que se implementara la apertura de las sentencias de los tribunales para medir su capacidad de respuesta, pero como ésta ya se encuentra dentro de sus obligaciones, fue desechada, [entonces] no puede participar ni en la exposición.

Respecto a la coherencia de los compromisos, el 67% considera que son bajamente coherentes y el 33% los clasificó en un rango medio. Entre las principales deficiencias señaladas se encuentra la rigidez de la metodología de la evaluación que “promueve su alineación a una agenda central” (Hernández, 2013), al mismo tiempo que se estimula una tipología específica de compromisos, de esta manera, de acuerdo con Marín (2023), la inclusión de los compromisos se centra en la estrategia de fiscalización por lo que, “las bases de instrumentación no son divergentes en el sentido general, pero hay una alineación que hace ver que existe una congruencia del objetivo pese a que la idea haya sido diferente a la expuesta al comienzo del ejercicio”.

En Durango, la lógica deliberativa del modelo de implementación se ha ligado a una mayor percepción de integración de objetivos (véase gráfica 1), en donde, el 83% considera que los mecanismos institucionales han tenido una participación altamente inclusiva y el 17% los califica como medianamente inclusiva. En este aspecto, Peralta (2023) aclara que, al inicio de los ejercicios, los miembros electos pertenecían a grandes asociaciones civiles por lo que se solicitó que sólo hubiera un representante por cada asociación y, por consecuencia, un solo voto, permitiendo la inclusión de personas físicas, así como la eliminación de la sobrerrepresentación observada inicialmente. Respecto a la coherencia de los objetivos establecidos, la totalidad de los entrevistados consideró que existe una consistencia entre los objetivos y los instrumentos.

Gráfica 11.

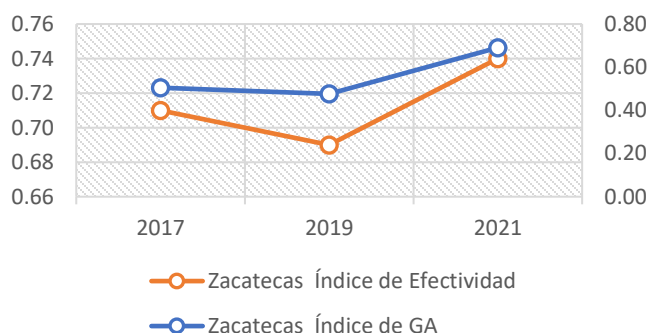
Relación entre organización y efectividad del GA en Durango



Elaboración del autor

Gráfica 12.

Relación entre organización y efectividad del GA en Zacatecas



Elaboración del autor

Bajo dicho supuesto, la autoridad y las condiciones de gobernabilidad de los STL serán los factores que explicarán la efectividad de la implementación pues, tal y como se muestra en la gráfica 12 y 13, existe una tendencia similar entre la evaluación de la organización y los resultados de la métrica de GA. Partiendo de dicho supuesto, es importante distinguir los centros de autoridad que se enmarcan en operacional (vinculación interna) y directiva (vinculación externa). La autoridad operacional refiere a aquel individuo o grupo de individuos, que tiene como función el “encuadramiento de los diversos intereses” en compromisos tangibles, para ello, la

profesionalización y la moderación política se establecen como los atributos que fortalecen a la autoridad ya que, de acuerdo con Hernández (2023), estos dos elementos logran entretejer lo que es posible institucionalmente y lo que se necesita socialmente.

La autoridad directiva, por su parte, hace referencia a los participantes en las negociaciones, los cuales, siguiendo la lógica anterior, centran su principal atributo en la moderación pues, tal y como comenta Perales (2023), “cuando tienes una sociedad civil no moderada, una sociedad civil más bien crítica, una sociedad civil más bien reactiva, una sociedad civil que no considera la colaboración como una parte de su función”, los proyectos deliberativos no funcionan. Por su parte, la organización de los STL, han optado por el establecimiento tanto de estrategias de procesos similares, es decir, el fomento de la participación por medio de la socialización del “derecho a saber”, por un lado, y la capacitación a la ciudadanía respecto al uso de la Plataforma Nacional, por el otro. En este orden, lo que hace más o menos efectiva la implementación es la integración de la participación, de los objetivos y de los instrumentos.

Tabla 23.

Elementos constitutivos de la efectividad

Categoría	Componente	Durango	Zacatecas
Elementos constitutivos de Nodalidad	Registro en plataforma	1	1
	Colección de datos	2	3
	Estandarización de datos	0	1
Elementos Constitutivos de la Autoridad	Titularidad	1	2
	Capacidad de incidencia	2	1
	Temporalidad directiva	1	0
Elementos constitutivos del Tesoro	Disponibilidad	1	1
	Complementario	2	1
	Concentración	2	3
Elementos constitutivos de la Organización	Elección	2	1
	Diseño	3	1
	Vinculación Social	3	1
	Vinculación Institucional	1	0
	Vinculación Externa	2	1
Puntaje		0.77	0.69

Elaboración del autor

Partiendo de estos supuestos (véase tabla), se observa que, a diferencia de los resultados de la métrica de GA —que suele medir la eficacia—, Zacatecas mantienen menores niveles de efectividad pues, por un lado, carece de mecanismos que permitan la flexibilización de los objetivos, al basar su modelo en una lógica de estandarización, por lo cual, se desarrollará un a sobreposición de objetivos que, a largo plazo, producirá un estancamiento en el cumplimiento de los mismos. Durango, por su parte, ha logrado vincular e integrar diversos elementos gubernamentales que permiten la sistematización de un proceso de retroalimentación, lo que ha permitido tanto institucionalizar los objetivos, es decir, ha creado nuevas dinámicas organizacionales para el cumplimiento de sus compromisos —considerada el mayor grado de consistencia— como la armonización en propuestas referentes a la digitalización de los archivos judiciales, lo cual, nos habla de una consistencia de herramientas e inconsistentes objetivos, esta tendencia se explica ya que, se pretende utilizar dicha estrategia como un medio y no como un fin en sí mismo.

De esta manera, se concluye que la efectividad de la Política de Gobierno Abierto, de acuerdo con la Ciencia Política, se explica a partir de factores/variables institucionales y de agencia. En este sentido, una mayor efectividad de la implementación del GA se vincula a la presencia de marcos institucionales robustos que permitan la coherente articulación de una serie de instrumentos directivos, organizacionales, financieros y comunicacionales, derivados de la interacción formal e informal de los diversos agentes socio-políticos, comprobando de esta manera, la hipótesis planteada inicialmente. Asimismo, el estudio deja entrever que:

1. La integración de políticas se concreta en espacios en donde existen menores de politización, la cual, a su vez, se asocia al diseño de estrategias de coordinación y no de institucionalización, es decir, de la adhesión de nuevas instituciones o comisiones. En este sentido, se induce que el “encuadramiento”, no refiere necesariamente a la concepción universal de un concepto o programa sino más bien, cambiar la forma en la que los participantes perciben los objetivos para que, a partir de estos, modifiquen los valores.
2. Las capacidades institucionales funcionan como elementos de integración por medio de la creación de espacios deliberativos y no como evaluadores del cumplimiento de las responsabilidades, al menos, en las primeras dos fases de la implementación. En términos prácticos, los marcos institucionales robustos son aquellas capacidades que permiten la

relocalización de la autoridad, por lo que, los dilemas de cooperación, al menos en el caso del GA, no son problemas de coordinación, sino de la factibilidad del cambio del diseño en valores o procedimientos sustantivos.

3. En los ámbitos de divergencia político-institucional la integración sólo suele presentarse ante la iniciativa de los titulares de la dependencia de lo contrario, la adopción de objetivos se concentran en ámbitos sectoriales más que enmarcarlos en un proceso de integración.
4. Se encuentra coincidencia con otros autores (Bondia et al., 2020; Navarro, 2016; Rodrigues, 2019) en el hecho de que la autonomía de los implementadores es uno de los principales factores en la determinación de la coherencia de los objetivos y estrategias. En este escenario, la rigidez de los órganos garantes incluso puede entorpecer el proceso de diseño.
5. La información, por su parte, toma un rol predominante en los procesos de cocreación pues, de acuerdo a la experiencias estudiadas, los problemas de cooperación y coordinación suelen disiparse por medio de la creación de bases de datos y medios de difusión entre los diversos agentes participantes, por lo que, más allá de crear nuevas dependencias, se concluye que debe evitarse el dominio de dichos recursos, Asimismo, se observa que el formato, tipo de documento y descripción del contenido, son los estándares mínimos requeridos por los implementadores.

Aseveraciones que, para tener un mejor entendimiento, se propone realizar estudio de corte cuantitativo en muestras más amplias, midiendo las categorías anteriormente citadas.

Referencias

- Abreu, J. L. (2014). El Método de la Investigación. *International Journal of Good Conscience*, 9(3), 195–204.
- Ackerman, J., & Sandoval, I. (2006). *Leyes de Acceso a la Información en el Mundo*.
- AGA. (2011). *Alianza para el Gobierno Abierto*. Función Pública.
- Aguilar, L. (1992). Estudio Introductorio. In *El Estudio de las Políticas Públicas* (pp. 15–72). Miguel Ángel Porrua.
- Aguilar, L. (2012). *Política Pública. Una visión panorámica*. www.gobernabilidad.org.bo.
- Alvarado, A. (2008). *La Reforma de Justicia en México*. Centro de Estudios Sociológicos.
- Ángeles, R. (2017). Reforma digital en la Administración Pública Federal de México. *Encrucijada, Revista Electrónica Del Centro de Estudios En Administración Pública*, 17, 1–15. <https://doi.org/10.22201/fcpys.20071949e.2014.17.58378>
- Armenta, G. D. (2019). Análisis teórico de los componentes que integran el modelo de Gobierno abierto en México. *TRASCENDER, CONTABILIDAD Y GESTIÓN*, 10(enero-abril), 24–35.
- Astudillo, M. (1999). *El federalismo y la coordinación impositiva en México*. Universidad Nacional Autónoma de Puebla.
- Auyero, Javier. (2007). *La zona gris: violencia colectiva y política partidaria en la Argentina contemporánea*. Siglo XXI editores.
- Badía, J. (1976). El Federalismo. *Revista de Estudios Políticos*, 23–76.
- Barrera, G. (2017). Justicia y Federalismo. *Revista de La Facultad de Derecho de México*, LXVII(269), 476–518.
- Béjar, R. (2004). Presentación. In *Las políticas públicas en la alternancia mexicana* (pp. 1–45). UNAM.
- Bello, W. (2008). *The Global Crisis of Legitimacy of Liberal Democracy*. CLACSO.
- Berliner, D., Ingrams, A., & Piotrowski, S. J. (2021a). Process effects of multistakeholder institutions: Theory and evidence from the Open Government Partnership. *Regulation and Governance*. <https://doi.org/10.1111/rego.12430>
- Berliner, D., Ingrams, A., & Piotrowski, S. J. (2021b). Process effects of multistakeholder institutions: Theory and evidence from the Open Government Partnership. *Regulation and Governance*. <https://doi.org/10.1111/rego.12430>
- Bermeo Andrade, H. P., Calderon, M., González-Bañales, D., & Hernández, I. (2018). Citizen participation in the design of public policy through ICTs in Colombia. *Cuadernos de Administración*, 34(60). <https://doi.org/10.25100/cdea.v34i60.5990>

- Bertranou, J. (2019). El seguimiento y la evaluación de políticas públicas. Modelos disponibles para producir conocimiento y mejorar el desempeño de las intervenciones públicas. *MILLCAYAC - Revista Digital de Ciencias Sociales*, 6(10), 151–187.
- Berumen, F. (2023, March 3). *Arranca en Zacatecas Caravana por la Transparencia y la Privacidad del INAI*. IZAI. <https://izai.org.mx/2023/03/03/arranca-en-zacatecas-caravana-por-la-transparencia-y-la-privacidad-del-inai/>
- Bondia, D., Castilla, C., & Orega, J. (2020). *Estudio sobre los vínculos entre la corrupción y los derechos humanos*.
- Brown, D. (2005). Electronic government and public administration. *International Review of Administrative Sciences*, 71(2), 241–254. <https://doi.org/10.1177/0020852305053883>
- Busscher, T., Verwij, S., & van den Brink, M. (2021). Private management of public networks Unpacking the relationship between network management. *Governance*, 35, 477–495. <https://doi.org/10.1111/gove.12602>
- Cairney, P. (2012). *Understanding Public Policy: Theories and Issues*. Palgrave MacMillan .
- Cairney, P. (2021). The politics of policy design. *EURO Journal on Decision Processes*, 9, 1–8. <https://doi.org/10.1016/j.ejdp.2021.100002>
- Cañete, R. (2018). *Democracias capturadas: el gobierno de unos pocos*. CLACSO-OXFAM. <https://doi.org/10.21201/2018.3521>
- Capano, G., & Pritoni, A. (2020). Policy Cycle. In *The Palgrave Encyclopedia of Interest Groups, Lobbying and Public Affairs* (pp. 1–7). Springer International Publishing. https://doi.org/10.1007/978-3-030-13895-0_69-1
- Capano, G., Regini, M., & Turri, M. (2016). Poor policy design and implementation. In *Palgrave Studies in Global Higher Education* (pp. 31–50). Palgrave Macmillan Ltd. https://doi.org/10.1057/978-1-137-54817-7_3
- Capriglione, A., Casalino, N., Draoli, M., & Taranto, G. (2012). An Open Government Model for the Openness and the Modernization of the Public Administration. *Organization Change and Information Systems*, 1–8.
- Castedo, A. (2018a). *Informe Sombra de Sociedad Civil sobre el proceso del Tercer Plan de Acción de Gobierno Abierto en México (2016-2018)*.
- Castedo, A. (2018b). *Informe Sombra de Sociedad Civil sobre el proceso del Tercer Plan de Acción de Gobierno Abierto en México (2016-2018)*.
- Castells, M. (2009a). Comunicación y Poder. In *Saudi Med J* (Vol. 33). Alianza Editorial.
- Castells, M. (2009b). Comunicación y Poder. In *Saudi Med J* (Vol. 33). Alianza Editorial.
- Castillo, G. P. F. del. (2017). Los desafíos sociales de la democracia en México. *Estudios Políticos*, 41, 27–53. <https://doi.org/10.1016/j.espol.2017.02.001>

- Cejudo, G. (2018a). *Métrica de Gobierno Abierto 2017*.
- Cejudo, G. (2018b). *Métrica de Gobierno Abierto 2017*.
- Cejudo, G. (2019). *Diccionario de Transparencia y Acceso a la Información*. INAI.
- Cejudo, G. (2020). *Métrica del Gobierno Abierto 2019*.
- Cejudo, G. (2022a). *Métrica del Gobierno Abierto 2021*.
- Cejudo, G. (2022b). *Métrica del Gobierno Abierto 2022*.
- Cerrillo, A. (2016). Transparencia administrativa y lucha contra la corrupción en la Administración local. *Anuario Del Gobierno Local*, 277–313. <https://doi.org/10.47623/ivap-rvap.104.2016.2.06>
- Chaidez, M., & Moro, J. (2020). *Evaluación de los planes de acción local 2015-2019 desde la perspectiva de la Sociedad Civil*.
- Chaires, J. (2004). La independencia del Poder Judicial. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 37(110), 523–545.
- Chignard, S. (2013, March). *A brief history of Open Data Paris Innovation Review*. Paris Innovation Review.
- Coglianesi, C. (2009a). The transparency president? the Obama administration and open government. *Governance*, 22(4), 529–544. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2009.01451.x>
- Coglianesi, C. (2009b). The transparency president? the Obama administration and open government. *Governance*, 22(4), 529–544. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2009.01451.x>
- Collí, V. (2017). Federalismo Judicial en México: definiciones, evolución e interpretación constitucional. In *El Poder Judicial de la Federación y los grandes temas del constitucionalismo* (pp. 133–178). Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Comité Coordinador. (2019). *4to. Plan de Acción* .
- Concha, G., & Naser, A. (2012). *CEPAL - El desafío hacia el gobierno abierto en la hora de la igualdad*.
- Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, 1 (2002).
- Congreso de la Unión. (2007, July). *Decreto por el que se adiciona un segundo párrafo con siete fracciones al Artículo 6o. de la Constitución Políticas de los Estados Unidos Mexicanos*. Diario Oficial de La Federación.
- Cordelia, A. (2007). E-government: Towards the E-Bureaucratic Form? *Journal of Information Technology*, 22(3), 265–274. <https://doi.org/10.1057/palgrave.jit.2000105>

- Córdova, M. (2018). Gobernanza y políticas públicas. La seguridad ciudadana en Bogotá y Quito. In *Gobernanza y políticas públicas. La seguridad ciudadana en Bogotá y Quito*. Universidad del Rosario/Flacso. <https://doi.org/10.12804/th9789587841336>
- Criado, I., & Gil-García, R. (2013a). Gobierno electrónico, gestión y políticas públicas. *Gestión y Política Pública*, 22(518), 3–48.
- Criado, I., & Gil-García, R. (2013b). Gobierno electrónico, gestión y políticas públicas. *Gestión y Política Pública*, 22(518), 3–48.
- Cruz, C., & Zamudio, A. (2017). Municipios y gobierno abierto, más allá del gobierno electrónico. *OPERA*, 21, 55–77.
- Cruz Pérez, M. A., Pozo Vinueza, M. A., Andino Jaramillo, A. F., & Arias Parra, A. D. (2018). Las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) como forma investigativa interdisciplinaria con un enfoque intercultural para el proceso de formación de los estudiantes. *E-Ciencias de La Información*. <https://doi.org/10.15517/EI.V11I1.33052>
- Cucciniello, M., Porumbescu, G. A., & Grimmelikhuijsen, S. (2017). 25 Years of Transparency Research: Evidence and Future Directions. *Public Administration Review*, 77(1), 32–44. <https://doi.org/10.1111/puar.12685>
- David, P. (1997). Path dependence, its critics and the quest for “historical economics.” *European Association for Evolutionary Political Economy*, 1–25.
- De Blasio, E., & Sorice, M. (2016). Open Government: A Tool for Democracy? *Medijske Studije*, 7(14), 14–31. <https://doi.org/10.20901/ms.7.14.3>
- De la Hoz, R. (2016). Institucionalismo y el estudio de las Políticas públicas. *Justicia*, 21(30), 107–121. <https://doi.org/10.17081/just.21.30.1353>
- DeLeon, P., & Martell, C. (2006). The Policy Sciences: Past, Present, and Future. In *Handbook of Public Policy* (pp. 31–48). Sage Publications.
- Di Maggio, P., & Powell, W. (1999). *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. Fondo de Cultura Económica .
- Diamond, L., & Morlino, L. (2004). The Quality of Democracy: An Overview. *Journal of Democracy*, 15(4), 20–31.
- DiMaggio, P., Hargittai, E., Neuman, W. R., & Robinson, J. P. (2001). Social Implications of the Internet. *Annual Review of Sociology*, 27(1), 307–336. <https://doi.org/10.1146/annurev.soc.27.1.307>
- Dimaggio, P. J., & Powell, W. W. (1983). The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. In *Source: American Sociological Review* (Vol. 48, Issue 2).
- Dror, Y. (1985). *Public Policymaking*. Routledge.

- Durlak, J., & DuPre, E. (2008). Implementation Matters: A Review of Research on the Influence of Implementation on Program Outcomes and the Factors Affecting Implementation. *American Journal of Community Psychology*, 41(3–4), 327–350. <https://doi.org/10.1007/s10464-008-9165-0>
- Escobedo, J. (2003). Movilización de opinión pública en México: el caso del Grupo Oaxaca y de la Ley Federal de Acceso a la Información Pública. *Derecho Comparado de La Información*, 2, 92.
- Eslava, A. (2011). *El juego de las políticas públicas Reglas y decisiones sociales*. Fondo Editorial Universidad EAFIT.
- Estrada, R. (2008). Justicia Constitucional en los Estados de la Unión Mexicana. In *La Justicia Constitucional en las Entidades Federativas. Memorias de la cuarta mesa redonda* (pp. 3–53). Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Farrell, H. (2012). *The Consequences of the Internet for Politics*. <https://doi.org/10.1146/annurev-polisci-030810-110815>
- Fenster, M. (2006). The opacity of transparency. *Iowa Law Review*, 91(3), 885–949. <https://doi.org/10.2139/ssrn.686998>
- Flores-Trejo, E. (2009). Derecho al acceso a la información: de la fase normativa a la valoración de su impacto. *Revista Del CLAD Reforma y Democracia*, 35(junio), 1–17.
- Fontaine, G. (2015a). *El Análisis de las Políticas Públicas*. Anthropos Editorial. <https://www.researchgate.net/publication/286601876>
- Fontaine, G. (2015b). *El análisis de políticas públicas*. Anthropos Editorial. <https://www.researchgate.net/publication/286601876>
- Fontaine, G., Medrano, C., & Narváez, I. (2020). *The Politics of Public Accountability Policy Design in Latin American Oil Exporting Countries*. Palgrave MacMillan. <http://www.palgrave.com/gp/series/15096>
- Fontaine, G., Milán, T., & Hernández-Luis, A. (2022). Four models of Causation in the design of anti-corruption policies. In *Research Handbook of Policy Design* (pp. 136–154). Edward Elgar Publishing. <https://doi.org/10.4337/9781839106606>
- Fontes, C. (2014). Avances y retos del gobierno electrónico en México. In *Experiencias de Gobierno Electrónico en Gobiernos Locales en México* (pp. 37–57). Universidad Autónoma de Estado de México-MAPorrúa.
- Fowler, L. (2019). Problems, politics, and policy streams in policy implementation. *Governance*, 32(3), 403–420. <https://doi.org/10.1111/gove.12382>
- Fox, V. (2000, December). *El Sistema Nacional e-México*. Información General.
- Freedom House. (2022). *Mexico: Freedom in the World. Country Report*. Freedom in the World

- García, J. (2011). La transparencia en México: ventajas y desventajas. *XVI Congreso Internacional Del CLAD Sobre La Reforma Del Estado y de La Administración Pública*, 8–11.
- García, J. (2014). Gobierno Abierto: Transparencia, Participación y Colaboración en las Administraciones Públicas. *INNOVAR. Revista de Ciencias Administrativas y Sociales*, 24(54), 78–88.
- Garson, D. (1992). De la ciencia de políticas al análisis de políticas: Veinticinco años de progreso. In *Estudio de las Políticas Públicas* (pp. 149–180). Miguel Ángel Porrúa .
- Gilardi, F. (2021a). Digital Technology, Politics, and Policy-Making. In *Elementos in Public Policy* (pp. 1–72). Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1002/9781119646495>
- Gilardi, F. (2021b). Digital Technology, Politics, and Policy-Making. In *Elementos in Public Policy* (pp. 1–72). Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1002/9781119646495>
- Gil-García, J., Mariscal, J., & Ramírez, F. (2010a). Gobierno Electrónico en México: antecedentes, objetivos, logros y retos. *Buen Gobierno*, 8(enero-junio), 8–41.
- Gil-García, J., Mariscal, J., & Ramírez, F. (2010b). Gobierno Electrónico en México: antecedentes, objetivos, logros y retos. *Buen Gobierno*, 8(enero-junio), 8–41.
- Gobierno de la República. (2013). *Estrategia Digital Nacional*.
- Gobierno de México. (2005). *Comisión Intersecretarial para el Desarrollo del Gobierno Electrónico*. Estructuras.
- Gobierno de México. (2014, January). *Plan de Acción 2013 – 2015*. Presidencia de La República .
- Gómez, C. (2015). Sistema Político y Formas de Gobierno. In *Ciencia política: perspectiva multidisciplinaria* (pp. 29–50). Tirant lo Blanch.
- Gómez, L. (2022, December 6). *Combatir la corrupción requiere mecanismos de revisión constantes INAI*. Nacional. <https://www.cronica.com.mx/nacional/combatar-corrupcion-requiere-mecanismos-revision-constant-inai.html>
- González, M. (2005). El estudio de las políticas públicas: un acercamiento a la disciplina. *Quid Juris* , 2, 99–118. <http://www.fca.uach.mx/posgrado/planeadmonpub.jpg>
- Guerra, O. M. (2011). *Los órganos garantes de transparencia. Integración y características: su funcionamiento como órganos autónomos*. Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- H. Congreso del Estado de Durango. (2021, December 6). *Durango ejemplo nacional en la impartición de Justicia*. LXIX Legislatura . <https://congresodurango.gob.mx/durango-ejemplo-nacional-en-la-imparticion-de-justicia/>
- Hall, P. (1993). Policy Paradigms, Social Learning, and the State The Case of Economic Policymaking in Britain. *Comparative Politics* , 25(3), 275–296.

- Hall, P., & Taylor, R. (1996). Political Science and the Three New Institutionalism. *Political Studies*, 44, 936–957.
- Hecl, H. H. (1972). Review Article: Policy Analysis. In *British Journal of Political Science* (Vol. 2, Issue 1, pp. 83–108). <https://doi.org/10.1017/S0007123400008449>
- Hernández, G. (1999). El análisis de las Políticas Públicas: Una disciplina incipiente en Colombia. *Revista de Estudios Sociales*, 4, 1–13. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=81511266007>
- Hernández, M. (2010). Federalismo y justicia federativa. In *Homenaje al DR. Emilio O. Rabasa* (pp. 279–306). Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Hill, M., & Hupe, P. L. (2002). *Implementing Public Policy: Governance in Theory and in Practice*. Sage Publications Ltd.
- Holmberg, S., & Rothstein, B. (2011). *Correlates of democracy* (10).
- Hood, C. (1983). *The Tools of Government*. The MacMillan Press LTD.
- Hood, C. (2007). Intellectual Obsolescence and Intellectual Makeovers: Reflections on the Tools of Government after Two Decades. *An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 20(1), 127–144.
- Howlett, M. (2004). Beyond Good and Evil in Policy Implementation: Instrument Mixes, Implementation Styles, and Second Generation Theories of Policy Instrument Choice. *Policy and Society*, 23(2), 1–17. [https://doi.org/10.1016/s1449-4035\(04\)70030-2](https://doi.org/10.1016/s1449-4035(04)70030-2)
- Howlett, M., & Giest, S. (2015). Policy Cycle. In *International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences: Second Edition* (pp. 288–292). Elsevier Inc. <https://doi.org/10.1016/B978-0-08-097086-8.75031-8>
- Howlett, M., Mukherjee, I., & Woo, J. J. (2015). From tools to toolkits in policy design studies: The new design orientation towards policy formulation research. *Policy and Politics*, 43(2), 291–311. <https://doi.org/10.1332/147084414X13992869118596>
- Howlett, M. P., & Saguin, K. (2018). Policy Capacity for Policy Integration: Implications for the Sustainable Development Goals. In *SSRN Electronic Journal* (LKYSPP 18-06). Elsevier BV. <https://doi.org/10.2139/ssrn.3157448>
- Howlett, M., & Ramesh, M. (1998). Policy Subsystem Configurations and Policy Change: Operationalizing the Postpositivist Analysis of the Politics of the Policy process. *Policy Studies Journal*, 26(3), 466–481.
- Howlett, M., & Ramesh, M. (2003). Studying Public. In *Studying Public Policy: Policy Cycle and Policy Subsystem* (pp. 185–206). Oxford University Press .
- Howlett, M., & Rayner, J. (2007). Design Principles for Policy Mixes: Cohesion and Coherence in ‘New Governance Arrangements.’ *Policy and Society*, 26(4), 1–18. [https://doi.org/10.1016/s1449-4035\(07\)70118-2](https://doi.org/10.1016/s1449-4035(07)70118-2)

- Hudson, B., Hunter, D., & Peckham, S. (2019). Policy failure and the policy-implementation gap: can policy support programs help? *Policy Design and Practice*, 2(1), 1–14.
<https://doi.org/10.1080/25741292.2018.1540378>
- Huntington, S. P. (1991). Democracy's Third Wave. *Journal of Democracy*, 2(2), 12–34.
<https://doi.org/10.1353/jod.1991.0016>
- IDAIP. (2016). *¿Qué son los ejercicios locales de Gobierno Abierto también conocidos como la iniciativa Cocreación desde lo Local?* Estado Abierto.
- INAI. (2017). *Gobierno Abierto y Transparencia Proactiva*.
- INAI. (2019). *Guía de Transparencia Proactiva*.
- INAI. (2023). *Informes Financieros*. Plataforma Nacional de Transparencia.
<https://consultapublicamx.plataformadetransparencia.org.mx/vut-web/faces/view/consultaPublica.xhtml#tarjetaInformativa>
- Islas, A. (2019). Análisis del Secretariado Técnico Tripartita de la Alianza para el Gobierno Abierto en México desde el enfoque de Rendición de Cuentas Transversal. *Encrucijada, Revista Electrónica Del Centro de Estudios En Administración Pública*, 33, 40.
- Islas, O., & Arribas, A. (2010). La Agenda Digital propuesta por La Coordinación General de la Sociedad de la Información y el Conocimiento. *Razon y Palabra*, 72(mayo-julio), 10.
- Jacob, K., Mangalagu, D., & Rodríguez-Labajos, B. (2019). Approach to Assessment of Policy Effectiveness. In *Global Environment Outlook* (pp. 274–281). Cambridge University Press.
<https://www.researchgate.net/publication/331773232>
- Jann, W., & Wegrich, K. (2007). Theories of the Policy Cycle. In *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods* (pp. 41–62). Taylor & Francis Group.
- Jetzek, T., Avital, M., & Bjorn-andersen, N. (2014a). Data-Driven Innovation through Open Government Data. *Journal of Theoretical and Applied Electronic Commerce Research*, 9(2), 100–120.
- Jetzek, T., Avital, M., & Bjorn-andersen, N. (2014b). Data-Driven Innovation through Open Government Data. *Journal of Theoretical and Applied Electronic Commerce Research*, 9(2), 100–120.
- Jiménez-Gómez, C. (2017). Hacia el Estado abierto: justicia abierta en América Latina y el Caribe. In *Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe* (pp. 231–252). CEPAL.
[www.juridicas.unam.mxhttp://biblio.juridicas.unam.mx/bjvLibrocompletoen:https://goo.gl/nFvq9](http://biblio.juridicas.unam.mx/bjvLibrocompletoen:https://goo.gl/nFvq9)
- Attorney General's Memorandum on the Public Information Section of the Administrative Procedure Act, Public Information Section (1966).

- Kaufman, E. (2017a). El papel de la Alianza para el Gobierno Abierto : reflexiones sobre el proceso del ciclo de los planes de acción nacionales. *Estado Abierto*, 1(42), 71–116.
- Kaufman, E. (2017b). El papel de la Alianza para el Gobierno Abierto : reflexiones sobre el proceso del ciclo de los planes de acción nacionales. *Estado Abierto*, 1(42), 71–116.
- Kingdon, J. W. (2003). *Agendas, alternatives, and public policies*. Pearson Education Limited.
- Lascoumes, P., & le Gales, P. (2007). Introduction: Understanding Public Policy through Its Instruments-From the Nature of Instruments to the Sociology of Public Policy Instrumentation. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 20(1), 1–21.
- Laswell, H. (1992). La orientación hacia las Políticas Públicas. In *Estudio Introductorio al Análisis de las Políticas Públicas* (pp. 79–118). Miguel Ángel Porrúa .
- Latinobarómetro. (2022). *Apoyo a la Democracia*. Opinión Pública Latinoamericana.
- Le Clercq, J. A., & Rodríguez, G. (2020). *Índice Global de Impunidad*.
- Linder, S. H., & Peters, B. G. (1987). A design perspective on policy implementation: the fallacies of misplaced prescription. *Policy Studies Review*, 6(3).
- Linders, D., & Copeland, S. (2011). What is open government? One year after the directive. *12th Annual International Conference on Digital Government Research*, 262–271.
- López-Ayllón, S. (2000). El derecho a la información como derecho fundamental. In *Derecho a la Información y Derechos Humanos* (pp. 157–181). UNAM.
- López-Ayllón, S. (2004). La creación de la ley de Acceso a la Información en México: una perspectiva desde el Ejecutivo Federal. In *Transparentar al Estado: La experiencia mexicana de acceso a la información* (pp. 1–38). Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- López-Ayllón, S. (2006). La Constitucionalización del Derecho de Acceso a la Información: Una Propuesta para el debate. In *Democracia, Transparencia y Constitución. Propuestas para un debate necesario* (pp. 235–260). Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- López-Ayllón, S. (2017). La transparencia gubernamental. In G. Esquivel, F. Ibarra, & P. Salaza (Eds.), *Cien ensayos para el centenario. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (pp. 277–296). UNAM.
- Lowi, T. (1964). American Business, Public Policy, Case Studies, and Political Theory. *World Politics* , 16(04), 677–715.
- Mahmud, R. (2017). Understanding Institutional Theory in Public Policy. *Dynamics of Public Administration*, 34(2), 135. <https://doi.org/10.5958/0976-0733.2017.00011.6>
- Mair, P. (2015). *Gobernando el vacío. La banalización de la democracia occidental*. Alianza Editorial.

- March, J. G., & Olsen, J. P. (1984). The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life. In *Source: The American Political Science Review* (Vol. 78, Issue 3).
- Marín, J. E. (2018). Análisis histórico-jurídico del surgimiento de los órganos de transparencia y acceso a la información pública de México, Chile y Brasil. *Ius Comitiãlis*, 1(1), 175–190.
- Martínez, J. de J. (2016). Transparencia y derecho a la información pública en México. Avances, retos y perspectivas. *El Cotidiano*, 198(julio-agosto), 14–26.
- Martínez, K., & Ramírez, A. (2018). Ciudadanía Digital. *Revista Especializada En Investigación Jurídica*, 2(3), 93–114.
- Martínez-Becerril, R. (2008). *El Derecho al Acceso a la Información en México, su ejercicio y medios de impugnación*. Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios.
- Massal, J., & Sandoval, G. (2010a). Gobierno electrónico ¿Estado, ciudadanía y democracia en internet? *Análisis Político*, 68(enero-abril), 3–25.
- Massal, J., & Sandoval, G. (2010b). Gobierno electrónico ¿Estado, ciudadanía y democracia en internet? *Análisis Político*, 68(enero-abril), 3–25.
- McConnell, A. (2015). What is policy failure? A primer to help navigate the maze. *Public Policy and Administration*, 30(3–4), 221–242. <https://doi.org/10.1177/0952076714565416>
- Meijer, A., Curtin, D., & Hillebrandt, M. (2012). Open government: connecting vision and voice. *International Review of Administrative Sciences*, 78(1), 10–29.
- Méndez, J. (1996). Reforma del Estado, democracia participativa y modelos de decisión. *Política y Cultura*, Otoño(7), 7–35.
- Méndez, J. (2000). La Política Pública como variable dependiente: hacia un análisis más integral de las Políticas Públicas. In *Lecturas básicas de administración y políticas públicas* (pp. 112–144). El Colegio de México.
- Mendíaz, M. (2004). El Estado y las Políticas Públicas. Las visiones desde el Neoinstitucionalismo. *Lecturas Para Una Sociología Del Estado: Desde El Pensamiento Clásico al Contemporáneo*, 1–43.
- Merino, M. (2006a). Muchas Políticas y un sólo derecho. In *Democracia, Transparencia y Constitución. Propuestas para un debate necesario* (pp. 127–157). UNAM.
- Merino, M. (2006b). Muchas Políticas y un sólo derecho. In *Democracia, Transparencia y Constitución. Propuestas para un debate necesario* (pp. 127–157). UNAM.
- Merkel, W. (2014). Is there a crisis of democracy? *Democratic Theory*, 1(2), 11–25. <https://doi.org/10.3167/dt.2014.010202>
- Morlino, L. (2011a). *Changes for Democracy Actors, Structures, Processes*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199572533.001.0001>

- Morlino, L. (2011b). *Changes for Democracy Actors, Structures, Processes*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199572533.001.0001>
- Mukherjee, I., & Bali, A. S. (2019). Policy effectiveness and capacity: two sides of the design coin. *Policy Design and Practice*, 2(2), 103–114. <https://doi.org/10.1080/25741292.2019.1632616>
- Nagel, S. (1986). Efficiency, Effectiveness, and Equity in Public Policy Evaluation. *Policy Studies Review*, 6(1), 99–120.
- Navarro, C. (2016). El estudio de las Políticas Públicas. *Revista Jurídica Universidad Autónoma De Madrid*, 17, 231–255.
- Navarro, M. (2016). La dimensión relacional del gobierno abierto y el liderazgo colaborativo. *Espiral*, 23(65), 47–87.
- Nohlen, D. (2008). *Conceptos y contexto. En torno al desarrollo de la comparación en Ciencia Política*. <http://www.icps.cat>
- North, D. C. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511808678>
- Obama, B. (2009a). *Memorandum for the Head of Executive Departments and Agencies*. Presidential Memoranda.
- Obama, B. (2009b). *Memorandum for the Head of Executive Departments and Agencies*. Presidential Memoranda.
- Obama, B. (2009c). *Memorandum on Transparency and Open Government*. Presidential Memoranda.
- OCDE. (2017). *Gobierno Abierto: Contexto mundial y el camino a seguir*.
- OGP. (2022). *Manual de OGP para países. Reglas y Guía para Participantes*.
- Olvera, A. J. (2019). Crisis de régimen, autoritarismo subnacional y reforma penal en México. *Perfiles Latinoamericanos*, 27(53), 1–25. <https://doi.org/10.18504/pl2753-006-2019>
- ONU. (2020). Encuesta sobre E-Gobierno. In *Asuntos Económicos y Sociales*.
- Ostrom, E. (1990). Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action. In *Political Economy of Institutions and Decisions*. Cambridge University Press. <https://doi.org/DOI: 10.1017/CBO9780511807763>
- Ostrom, E. (1996). Crossing the great divide: Coproduction, synergy, and development. *World Development*, 24(6), 1073–1087. [https://doi.org/10.1016/0305-750X\(96\)00023-X](https://doi.org/10.1016/0305-750X(96)00023-X)
- Oszlak, O. (2013). Estado abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública. *XVIII Congreso Internacional Del CLAD Sobre Reforma Del Estado y de Las Administración Pública*, 1–35.

- Oszlak, O. (2019). Estado abierto y democratización de la administración pública. *Administración y Desarrollo*, 49(2), 34–53. <https://doi.org/10.22431/25005227.vol49n2.2>
- Oszlak, O. 2019 pag 36. (2016). Gobierno Abierto: El rumbo de los conceptos. In *Gobierno abierto y el valor social de la información pública* (pp. 23–50). UNAM.
- O’Toole, L. (1995). Rational Choice and Policy Implementation: Implications for Interorganizational Network Management. *American Review of Public Administration*, 25(1), 43–57.
- Palma, I., & León, A. (2016a). Información y democracia. El derecho al acceso a la información y los retos para su ejercicio ciudadano. *Argumentos*, 29(82), 243–258.
- Palma, I., & León, A. (2016b). Información y democracia. El derecho al acceso a la información y los retos para su ejercicio ciudadano. *Argumentos*, 29(82), 243–258.
- Peña, V. (2016). Gobierno Abierto, Poder e Influencia: Análisis Crítico a una propuesta de pronta propagación. *Revista de Gestión Pública*, 5(1), 65–91.
- Peter, G. (2003). *El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en ciencia política*. Gedisa.
- Peters, B. G. (2018). Policy problems and policy design. In *Policy Problema and Policy Design* (pp. 1–34). Edward Elgar Publishing, Inc.
- Peters, B. G., Capano, G., Howlett, M., Mukherjee, I., Chou, M.-H., & Ravinet, P. (2018). Designing for Policy Effectiveness: Defining and Understanding a Concept. In *Designing for Policy Effectiveness*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781108555081>
- Pineda, N. (2011). *El concepto de Política Pública. Alcances y limitaciones*. El Colegio de Sonora .
- Pineda, N., García, G., & Rodríguez, E. (2007). Democratización y rendición de cuentas. *Gestión y Política Pública*, 26(1), 203–236.
- Pokin, M. (2004). Fortalecer la independencia judicial. In *En busca de una Justicia distinta. Experiencia de Reforma en América Latina* (pp. 409–448). UNAM. <https://goo.gl/71igg3>
- Portillo, S. (2019a). La evolución de gobierno electrónico mexicano para institucionalizar la comunicación electrónica gubernamental. *Sintaxis*, 3, 80–95. <https://doi.org/10.36105/stx.2019n3.04>
- Portillo, S. (2019b). La evolución de gobierno electrónico mexicano para institucionalizar la comunicación electrónica gubernamental. *Sintaxis*, 3, 80–95. <https://doi.org/10.36105/stx.2019n3.04>
- Productivity Commission. (2013). *On efficiency and effectiveness: some definitions Productivity Commission Staff Research Note*. www.pc.gov.au.

- Przeworski, A. (2019a). Introduction. In *Crises of Democracy* (pp. 1–24). Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781108671019.001>
- Przeworski, A. (2019b). Introduction. In *Crises of Democracy* (pp. 1–24). Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781108671019.001>
- Puente, X. (2016). Reforma constitucional en materia de Transparencia y Acceso a la Información. *Revista Del Centro de Estudios Constitucionales*, julio-dici(3), 63–99.
- Pülzl, H., & Treib, O. (2007). Implementing Public Policy. In F. Fischer, G. Miller, & M. Sidney (Eds.), *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods* (pp. 89–108). CRC Press.
- Puron-Cid, G., & García-Díaz, S. (2014). Análisis Comparativo e Inter-temporal de la Adopción de Gobierno Electrónico: Los Casos de México y Colombia. *Revista de Estudios En Contaduría, Administración e Informática*, 3(6), 4–40.
- Pyrozhenko, V. (2017). Open Government: Missing Questions. *Administration and Society*, 49(10), 1494–1515. <https://doi.org/10.1177/0095399715581624>
- Ragin, C. C., & Strand, S. I. (2008). Using qualitative comparative analysis to study causal order: Comment on caren and panofsky (2005). *Sociological Methods and Research*, 36(4), 431–441. <https://doi.org/10.1177/0049124107313903>
- Ramírez-Alujas, Á. (2011a). Gobierno abierto y modernización de la gestión pública: tendencias actuales y el (inevitable) camino que viene. Reflexiones semifinales. *Revista Enfoques*, 9(15), 99–125.
- Ramírez-Alujas, Á. (2011b). Gobierno abierto y modernización de la gestión pública: tendencias actuales y el (inevitable) camino que viene. Reflexiones semifinales. *Revista Enfoques*, 9(15), 99–125.
- Ramírez-Alujas, Á., & Güemes, C. (2013). Gobierno Abierto: oportunidades y desafíos. Una reflexión socio-política con la mirada puesta en Latinoamérica. *XV Encuentro de Latinoamericanistas Españoles*, 1–19.
- Ranchordas, S. (2020, May). *We Teach and Learn Online. Are We All Digital Citizens Now?* . I-CONnect.
- Redacción. (2020, August 12). Lanza Transparencia buscador que facilita a ciudadanos localizar datos. *Quadratin México*. <https://mexico.quadratin.com.mx/lanza-transparencia-buscador-que-facilita-a-ciudadanos-localizar-datos/>
- Redacción. (2021, July 8). *Buscadores de PNT acercan a ciudadanía información de manera rápida y sencilla*. Mugs Noticias .
- Redacción. (2022a). *Una realidad la justicia digital en Durango*. La Voz de Durango . <https://lavozdedurango.com.mx/2022/09/13/una-realidad-la-justicia-digital-en-durango-guzman-benavente/>

- Redacción. (2022b, July 17). *Reconoce IZAI a seis mejores prácticas de transparencia proactiva*. Afición Política .
- Redacción. (2022c, November 28). Ley de Transparencia y PNT, armas fundamentales contra la corrupción: comisionada Julieta del Río. *¡EHUI!*
- Reich, S. (2000). The four faces of institutionalism: Public policy and a pluralistic perspective. *Governance: An International Journal of Olicy and Administration*, 13(4), 501–522. <https://doi.org/10.1111/0952-1895.00143>
- Riera Ortiz, A., & Páez Moreno, Á. (2010). Innovación, burocracia y gobierno electrónico en la administración pública. *Hologramática*, 2(12), 25–42.
- Ríos, J., & Soto, L. (2014). *Instituciones Judiciales en los Estados de México: Una perspectiva de largo plazo, 1917-2010* (267). www.LibreriaCide.com
- Ríos, J., & Soto, L. F. (2017). Instituciones judiciales subnacionales en México, 1917-2014. In *Colombia Internacional* (Vol. 91, pp. 243–263). Universidad de los Andes, Bogota Colombia. <https://doi.org/10.7440/colombiaint91.2017.08>
- Rivas, J. (2003). EL neoinstitucionalismo y la revalorización de las instituciones. *Reflexión Política*, 5(9), 37–48.
- Rivera, E. (2006a). Concepto y problemas de la construcción del gobierno electrónico. *Gestión y Política Pública*, 2(II semestre), 259–305.
- Rivera, E. (2006b). Concepto y problemas de la construcción del gobierno electrónico. *Gestión y Política Pública*, 2(II semestre), 259–305.
- Rockman, B. (1994). The New Institutionalism and the Old Institutions. In *New Perspectives on American Politics*. Congressional Quarterly Press.
- Rodrigues, C. (2019). El diseño de políticas públicas en perspectiva histórica. *Cuadernos Del CENDES*, 36(102), 13–47.
- Rosen, J., & Painter, G. (2019). From Citizen Control to Co-Production: Moving Beyond a Linear Conception of Citizen Participation. *Journal of the American Planning Association*, 85(3), 335–347. <https://doi.org/10.1080/01944363.2019.1618727>
- Rothstein, B., & Varraich, A. (2017a). *Making Sense of Corruption* (Vol. 74, Issue 1934). Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781316681596>
- Rothstein, B., & Varraich, A. (2017b). *Making Sense of Corruption* (Vol. 74, Issue 1934). Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781316681596>
- Rubio, J. (2017). Instrumentos de Política Pública para el Gobierno Abierto en México. In V. Peña (Ed.), *Gobiernos Abiertos. Elementos de Política Pública: del concepto a su implementación* (pp. 153–182). Colegio de Sonora.

- Ruvalcaba, E. (2023). Gobierno abierto: nociones teóricas, acciones y prospectiva. *Rendición de Cuentas*, 1(1), 35–50. <https://doi.org/10.32870/rc.v1i1.24>
- Sager, F., & Gofen, A. (2022). The polity of implementation: Organizational and institutional arrangements in policy implementation. *Governance*, 35(2), 347–364. <https://doi.org/10.1111/gove.12677>
- Salas, J. (2015a). Epílogo Breve historia del gobierno abierto en México. In I. Luna & J. Bojórquez (Eds.), *Gobierno Abierto: el valor social de la información pública* (pp. 231–239). Instituto Tabasqueño de Transparencia y Acceso a la Información Pública/ijj-unam.
- Salas, J. (2015b). Epílogo Breve historia del gobierno abierto en México. In I. Luna & J. Bojórquez (Eds.), *Gobierno Abierto: el valor social de la información pública* (pp. 231–239). Instituto Tabasqueño de Transparencia y Acceso a la Información Pública/ijj-unam.
- Salas, J. (2019, May 29). Información para todos es poder de todo. *E-Consulta*.
- Sánchez, J. (2015a). La participación ciudadana como instrumento del gobierno abierto. *Espacios Públicos*, 18(43), 51–73.
- Sánchez, J. (2015b). Los Antecedentes del Gobierno Abierto: una mirada retrospectiva en la evolución de la administración pública. *Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública*, 23(23), 67–84.
- Sánchez, J. (2018). Transparentando los poderes públicos: Gobierno abierto, parlamento abierto y justicia abierta. *Revista Venezolana de Gerencia*, 22(80), 1–16.
- Sánchez, M., & Hernán, M. (2016). Gobierno local abierto : diagnóstico en México y Oaxaca. *Revista Iberoamericana de Las Ciencias Sociales y Humanidades*, 5(10), 1–35.
- Sandoval, I. E. (2013). Hacia un proyecto “democrático -expansivo” de transparencia. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 58(219), 103–134.
- Sandoval-Almazán, R. (2015). Gobierno abierto y transparencia: Construyendo un marco conceptual. *Convergencia*, 22(68), 203–227. <https://doi.org/10.29101/crcs.v0i68.2958>
- Sayeed, K. (1973). Public Policy Analysis in Washington and Ottawa. *Policy Sciences*, 4, 85–101.
- Scharpf, F. W. (1997). Introduction: the problem-solving capacity of multi-level governance. *Journal of European Public Policy*, 4(4), 520–538. <https://doi.org/10.1080/135017697344046>
- Schedler, A. (2004). *¿Qué es la rendición de cuentas?*
- Schleifer, D., & Diep, A. (2019). Strengthening democracy: What Do Americans Think ? In *Yankelovich Democracy Monitor Report*.

- Schnell, S. (2020). Vision, Voice, and Technology: Is There a Global “Open Government” Trend? *Administration and Society*, 52(10), 1593–1620.
<https://doi.org/10.1177/0095399720918316>
- SCT. (2001a). *Sistema Nacional e-México*.
- SCT. (2001b). *Sistema Nacional e-México*.
- Secretaría de Gobernación. (2014a, February). *Decreto*. Diario Oficial de La Federación.
- Secretaría de Gobernación. (2014b, February). *Decreto*. Diario Oficial de La Federación.
- Secretaria Técnico Local. (2020). *Segundo Plan de Acción Local (2018-2019)*. *Gobierno Abierto Zacatecas*. <http://www.gobiernoabiertozacatecas.org.mx/ga/wp-content/uploads/2020/02/Plan-de-Acci%C3%B3n-Local-FInal.pdf>
- Secretariado Técnico Local. (2020). *Plan de Acción Local de Gobierno Abierto del Estado de Durango*. <http://pjdgo.gob.mx/Gobierno%20Abierto/PAL%202017-2019%20INTEGRADO.PDF>
- SEGOB. (2001a, May). *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*. Diario Oficial de La Federación.
- SEGOB. (2001b, May). *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*. Diario Oficial de La Federación.
- Signé, L. (2017). *Implementation-A synthesis of the Study of Policy Implementation and the Causes of Policy Failure Policy Paper*.
- Simon, H. A. (1955). A Behavioral Model of Rational Choice. *Quarterly Journal of Economics*, 69(1), 99–119. <http://qje.oxfordjournals.org/>
- Singh, A., Capano, G., & Ramesh, M. (2019). Anticipating and designing for policy effectiveness. *Policy and Society*, 38(1), 1–13.
<https://doi.org/10.1080/14494035.2019.1579502>
- SNT. (2016a). *Acuerdo por el cual se establece el modelo de gobierno abierto del Sistema Nacional de Transparencia Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales*.
- SNT. (2016b). *Acuerdo por el cual se establece el modelo de gobierno abierto del Sistema Nacional de Transparencia Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales*.
- SNT. (2016c). Lineamientos para la implementación y operación de la Plataforma Nacional de Transparencia. In *Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales* (pp. 1–29).

- SNT. (2017). *Cuadernillo mejores prácticas de ejercicios de Gobierno Abierto* .
<http://idaip.org.mx/archivos/formatos/UT/Cuadernillo%20de%20Mejores%20Pr%C3%A1cticas%20.pdf>
- SNT. (2021). *Apertura en México*.
- SNT. (2022a). *¿Qué es el Sistema Nacional de Transparencia? Conócenos* .
- SNT. (2022b). *¿Qué es el Sistema Nacional de Transparencia? Conócenos* .
- Sosa, J. (2017). Gobierno Abierto en el contexto subnacional. In *Transparencia, combate a la corrupción y Gobierno Abierto: la experiencia en México* (pp. 129–148). Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.
- STL. (2015a). *Plan de Acción Local de Gobierno Abierto Durango (2015-2016)*.
<http://www.gobabiertodgo.org>
- STL. (2015b). *Lineamientos del STL*. Gobierno Abierto Zacatecas.
<http://www.gobiernoabiertozacatecas.org.mx/ga/lineamientos-del-stl-de-gobierno-abierto-del-estado/>
- STL. (2017). *Plan de Acción Local de Gobierno Abierto Durango, 2017-2018*.
- STL. (2020). *Tercer Plan de Acción de Gobierno Abierto Durango*.
- STT. (2017). *Alianza para el Gobierno Abierto en México* (pp. 1–2).
- Subirats, J. (1990). La Administración pública como problema. El análisis de políticas públicas como propuesta. *Documentación Administrativa* , 224–225, 15–59.
- Tello, E. (2007). Information and Communication Technology (ICT) and the digital gap: their impact on Mexican society. *RUSC. Universities and Knowledge Society Journal*, 4(2), 1–8.
<https://doi.org/10.7238/rusc.v4i2.305>
- Teorell, J. (2010). *Determinants of Democratization*. Cambridge University Press.
<https://doi.org/10.1017/CBO9780511762727>
- Thomas, G. (2021). Research Methodology and Scientific Writing. In *Research Methodology and Scientific Writing*. Springer. <https://doi.org/10.1007/978-3-030-64865-7>
- Torres, E. (2005). Las crisis de las democracias en Latinoamérica. *Revista IIDH*, 42, 141–157.
- Torres, J. (2011). Gobierno electrónico: de la nueva gerencia pública a la gobernanza. *Ciencia Administrativa*, 2, 77–88.
- Tough, A. (2011). Accountability, open government and record keeping: time to think again? *Records Management Journal*, 21(3), 225–236.
<https://doi.org/10.1108/09565691111186894>
- Trigo, M. F., & Álvarez, V. (2017). Gestión pública, gobierno abierto y fortalecimiento de la democracia en América. In Naser. Alejandra, Á. Ramírez-Alujas, & D. Rosales (Eds.),

- Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe* (pp. 33–52). Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Tsebelis, G. (1990). *Nested games. Rational choice in comparative politics*. University of California Press.
- Uvalle, R. (2018). Análisis multifacético del Gobierno Abierto. *Revista Especializada En Investigación Jurídica*, 2(3), 33–68.
- Valencia-tello, D., & Puron-Cid, G. (2014). Implementación del Gobierno Electrónico en México y Colombia. *V Congreso Internacional En Gobierno, Administración y Políticas Públicas*, 1.24.
- Valenzuela, R. (2013). Delimitar Gobierno Abierto para ampliar la Colaboración con una Sociedad más Abierta. *Revista Estado, Gobierno y Gestión Pública*, 21, 127–158. <https://doi.org/10.5354/0717-6759.2013.29403>
- Valenzuela, R. (2016). *De la periferia al centro. Análisis de un gobierno abierto como vía para la consolidación de la democracia en México* (pp. 1–24).
- Valenzuela, R., & de la Cruz, G. (2017a). México abierto: estrategia de una política de datos abiertos sin incentivos. In *Transparencia y Gobernanza en los gobierno locales en México* (pp. 185–202). Ediciones La Biblioteca, S.A. de C.V.
- Valenzuela, R., & de la Cruz, G. (2017b). México abierto: estrategia de una política de datos abiertos sin incentivos. In *Transparencia y Gobernanza en los gobierno locales en México* (pp. 185–202). Ediciones La Biblioteca, S.A. de C.V.
- Valenzuela, R. E., & Bojórquez, J. A. (2015). Modelos de implementación del gobierno abierto en México. In Luna. Isa & J. Bojórquez (Eds.), *Gobierno abierto y el valor de la información pública* (pp. 113–137). Universidad Nacional Autónoma de México.
- Valenzuela-Mendoza, R., Ortiz-Gutiérrez, O., & de la Cruz, G. (2018a). Desafíos de la estrategia digital nacional en México. *Buen Gobierno*, 25, 1–12. https://doi.org/10.35247/buengob_25_05
- Valenzuela-Mendoza, R., Ortiz-Gutiérrez, O., & de la Cruz, G. (2018b). Desafíos de la estrategia digital nacional en México. *Buen Gobierno*, 25, 1–12. https://doi.org/10.35247/buengob_25_05
- van Geet, M. T., Verweij, S., Busscher, T., & Arts, J. (2021). The importance of policy design fit for effectiveness: a qualitative comparative analysis of policy integration in regional transport planning. *Policy Sciences*, 54(3), 629–662. <https://doi.org/10.1007/s11077-021-09429-z>
- Van Meter, D., & Van Horn, C. (1993). El proceso de Implementación de las Políticas. Un marco conceptual. In *La Implementación de las Políticas* (pp. 97–145). Miguel Ángel Porrúa .
- V-DEM Institute. (2022). *Autocratization Changing Nature* .

- V-Dem Institute. (2022). *Liberal Democracy Index*. Data.
- Veiga, A. (2014). Researching the Bologna process through the lens of the policy cycle. In *European and Latin American Higher Education Between Mirrors* (pp. 91–108). Sense Publisher.
- Velázquez, K. (2009a). *Construcción de un Gobierno Electrónico en México. Camino hacia la Sociedad del Conocimiento*. Cámara de Diputados.
- Velázquez, K. (2009b). *Construcción de un Gobierno Electrónico en México. Camino hacia la Sociedad del Conocimiento*. Cámara de Diputados.
- Vera, M. (2018a). Los datos abiertos y el plan de acción de gobierno abierto en México 2013-2015. *Nóesis. Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, 27(54), 1–18. <https://doi.org/10.20983/noesis.2018.2.1>
- Vera, M. (2018b). Los datos abiertos y el plan de acción de gobierno abierto en México 2013-2015. *Nóesis. Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, 27(54), 1–18. <https://doi.org/10.20983/noesis.2018.2.1>
- Vera, M. C., Rocha, D., & Martínez, M. C. (2015). El modelo de gobierno abierto en América latina. Paralelismo de las políticas públicas de transparencia y la corrupción. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, 19(53), 85–103. <https://doi.org/10.17141/iconos.53.2015.1565>
- Vercelli, A. (2012). Gobiernos y ciudadanías abiertas en la era digital: análisis socio-técnico sobre la participación política y la gestión de bienes intelectuales. *Revista Tecnología e Sociedade*, 8(15). <https://doi.org/10.3895/rts.v8n15.2592>
- Villicaña, A. (2005). El Federalismo Judicial Mexicano. In *Examen retrospectivo del sistema constitucional mexicano* (pp. 179–193). UNAM. <https://goo.gl/1RV3HD>
- Weinstein, J. (2013). Transforming Multilateralism: Innovation on a Global Stage. *Stanford Social Innovation Review* .
- Weller, N., & Barnes, J. (2014). Pathway analysis and the elusive search for causal mechanisms. In *Finding Pathways Mixed-Method Research for Studying Causal Mechanisms* (pp. 1–76). Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/cbo9781139644501.001>
- Wildavsky, A. (1987). *Speaking Truth to Power. Art and Craft of Policy Analysis*. Routledge.
- Winter, S. (1986). How Policy-Making Affects Implementation: The Decentralization of the Danish Disablement Pension Administration. *Scandinavian Political Studies*, 9(4).
- Winter, S. (2012a). Implementation. In B. G. Peters & J. Pierre (Eds.), *Handbook of Public Administration* (pp. 255–265). SAGE Publications.
- Winter, S. (2012b). Implementation Perspectives: Status and Reconsideration. In G. Peter & J. Pierre (Eds.), *The Sage Handbook of Public Administration* (pp. 265–273). Sage Publications Ltd .

- Winter, S. (2012c). Implementation Perspectives: Status and Reconsideration. In G. Peter & J. Pierre (Eds.), *Handbook of Public Administration* (pp. 131–141). SAGE Publications.
- Winter, S. (2012d). Implementaton. In G. Peter & J. Pierre (Eds.), *The Sage Handbook of Public Administration* (pp. 255–265). Sage Publications Ltd.
- Wirtz, B. W., & Birkmeyer, S. (2015). Open Government: Origin, Development, and Conceptual Perspectives. *International Journal of Public Administration*, 38(5), 381–396.
<https://doi.org/10.1080/01900692.2014.942735>
- Zabala, T. (2022). La institucionalización de una política pública. El caso de la gratuidad en el acceso a la educación superior ecuatoriana (2008-2018). *Perfiles Latinoamericanos*, 30(59).
<https://doi.org/10.18504/pl3059-012-2022>
- Zanabria, V. (2018). Gobierno Abierto en México: hacia una discusión realista de su factibilidad. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 64(235), 523–553.
- Zavala, M. (2023, May 8). La Plataforma Nacional de Transparencia ha recibido más de 10 millones de intentos de ciberataque en el 2023. *El Herald de México*.
<https://heraldodemexico.com.mx/nacional/2023/5/8/>
- Ziccardi, A. (2003). El federalismo y las regiones: una perspectiva municipal. *Gestión y Política Pública*, 12(2), 323–350. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=13312205>

Anexos

Anexo 1.

Formato de entrevista

Preguntas referentes al proceso de negociación

Percepción general

1. ¿Cómo describiría al Gobierno Abierto?

- ¿Cuál fue el propósito principal del GA?
- ¿Qué se buscó solucionar o mejorar?

Capacidad institucional

2. ¿Cómo describiría el proceso de negociación de la agenda?

- ¿Existieron conflictos dentro de las negociaciones? ¿Cómo fueron resueltos?

3. Si se repite el ejercicio, ¿qué se debe hacer diferente, qué cambios se necesitan para mejorar?

Capacidad integrativa

4. ¿Cómo caracterizaría su participación en este ejercicio?

- ¿Cuál fue su rol en este ejercicio?
- ¿Cómo mejoraría su experiencia?

6. ¿A través de qué mecanismos sus propuestas fueron tomadas en cuenta?

7. ¿Cuáles son las principales innovaciones del programa establecido? ¿Qué propuestas considera que debieron ser tomadas en cuenta?

Preguntas referentes al proceso de institucionalización

Percepción general

1. ¿Cómo describiría al Gobierno Abierto?

- ¿Cuáles han sido los principales ejes teóricos implementados?
- Del 0 al 5, ¿cómo calificaría los niveles de integración, participación, coherencia y seguimiento?.

Capacidad institucional

3.- ¿Cómo caracterizaría el proceso instaurativo del gobierno abierto?

4.- ¿Qué tipo de obstáculos se han presentado? ¿Cómo se han tratado de resolver?

6.- ¿Cuáles considera que han sido las principales estrategias en el impulso de los objetivos?
¿Qué resultados se han obtenido?

7.- ¿De qué manera ha repercutido esta política en la gestión del tribunal?

8.- ¿Del 1 al 5, donde el uno representa los menores niveles de capacidad integrativa, y el cinco la máxima capacidad, qué puntuación le daría a los mecanismos de participación, diseño y coherencia?

Capacidad integrativa

9.- ¿Cómo caracterizaría el rol de del órgano garante en el proceso de implementación?

- ¿Cuál ha sido su influencia en el diseño? ¿Han existido divergencias respecto al cumplimiento de metas?

10.- ¿Qué tipo de mecanismos de retroalimentación se han establecido para la vigilancia y seguimiento de las metas establecidas?

Anexo 2.

Revisión general de los conceptos de Política Pública

<i>Autor</i>	<i>Definición</i>
Aguilar (2012, p. 20)	Producto de la interacción gobierno-sociedad, una obra coproducida por el poder público y el público ciudadano según diversas formas y grados de interlocución e influencia.
Aguilar (2012, p. 5)	Las acciones de gobierno que tienen como propósito realizar objetivos de interés público y que los realizan con eficacia y aun eficiencia.
Albert Somit & Joseph Tanenhaus (1967)	La totalidad de la acción gubernamental.
Anderson (1984: 3)	Curso intencional de acción que sigue un actor o un conjunto de actores al tratar un problema o asunto de interés. El concepto de política pública presta atención a lo que se efectúa y lleva a cabo, más que a lo que se propone y quiere.
Anderson (2003, p.3)	Una orientación deliberadamente seguida por un actor o por un grupo de actores al tratar un problema o una cuestión que les concierne
B. Guy Peters (1986: 6)	La política pública es la suma de las actividades de los gobiernos, ya sea actuando directamente o a través de agentes, ya que tiene una influencia en la vida de los ciudadanos.
Canto (1996: 107-108)	Cursos de acción tendientes a la solución de problemas públicos. Los cursos de acción incorporan la interacción de diversos sujetos sociales inmersos en una situación compleja en la que existen relaciones de poder, se pretende utilizar los recursos públicos de manera eficiente y tomar decisiones a través de mecanismos democráticos con la participación de la sociedad.

Dunleavy, citado en Ruiz, 2002	Las normas y programas gubernamentales, esto es, las decisiones que surgen como resultado del sistema político.
Dunn (1981)	Toda acción llevada para resolver un problema público, lo que excluye un sinnúmero de actividades del Estado e incluye a actores no-estatales.
Dye (2011, p.1)	Todo lo que un gobierno decide hacer o no hacer.
Easton Rothwell, citado en Ruiz, 2002	Un diseño para modelar el futuro bajo el influjo de las fuerzas externas, bajo tendencias que fluyen del pasado hacia el presente.
Elau y Prewitt citado en Ordoñez, 2013.	Se define como una ‘decisión permanente’ caracterizada por una conducta consistente y la repetitividad por parte, tanto de aquellos que la elaboran, como por aquellos que se atienen a ella.
Flores y Barrera (s/f p. 3-4)	Conjunto de prácticas y de normas que emanan de uno o varios actores públicos. Estas prácticas de la autoridad, en un determinado contexto pueden ser formas de intervención, reglamentación, previsión, provisión de prestaciones y represión.
Fontaine, 2015, p. 28	Es el producto de un sistema institucional existente, de un equilibrio de fuerzas entre los actores sociales, económicos y políticos, de las políticas anteriores y de la capacidad financiera del Estado. En otros términos, es el producto de una historia.
Frohock, citado en Ruiz, 2002	Una práctica social y no un evento singular o aislado, ocasionado por la necesidad de reconciliar demandas conflictivas, o establecer incentivos de acción colectiva entre aquellos que comparten metas, pero encuentra irracional cooperar con otros.
Garry Brewer and Peter de Leon (1983: 9, 17-21)	La política son las decisiones más importantes de la sociedad, las acciones respaldadas por la aprobación generalizada y/o la amenaza de sanciones.
Guy Peters (1986)	La suma de las actividades de los gobiernos, bien por medio de una actuación directa, bien por medio de agentes, en la medida en que tenga una influencia sobre la vida de los ciudadanos.
Harol D. Lasswell Abraham Kaplan (1950)	Un programa proyectado de valores, fines y prácticas.
Hofferbert, R. y Cingranelli, D. (1998, p.525).	La política pública es el equilibrio alcanzado en la lucha entre intereses grupales en competencia en un momento dado.

Hugh Hecló (1972)	Curso de acción adelantado bajo la autoridad de los Gobiernos.
James Anderson (1990: 5)	Un curso de acción intencional seguido por un actor o conjunto de actores al tratar con un asunto de interés.
James E. Anderson (1975)	Una secuencia intencionada de acción seguida por un actor o conjunto de actores a la hora de tratar con un asunto que les afecta y son aquellas desarrolladas por cuerpos gubernamentales y sus funcionarios.
Jean-Claude Thoenig (1997)	El trabajo de las autoridades investidas de legitimidad pública gubernamental y que abarca múltiples aspectos, que van desde la definición y selección de prioridades de intervención hasta la toma de decisiones, su administración y evaluación.
Jenkins (1978, p.17)	Un conjunto de decisiones interrelacionadas adoptadas por un actor o un conjunto de actores políticos, concernientes a la selección de objetivos y los medios para alcanzarlos, en el marco de una situación específica.
Kauffer (2002, p.3)	Se refieren a actividades materiales o simbólicas que gestionan las autoridades públicas.
Kauffer (S/f: 2)	Conjunto de decisiones cuyo objeto es la distribución de determinados bienes o recursos. En este proceso se encuentra en juego bienes o recursos que pueden afectar o privilegiar a determinados individuos o grupos.
Lahera (2004: 8)	Cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo político definido en forma democrática, son desarrollados por el sector público y, frecuentemente, con la participación de la comunidad y el sector privado.
Lane, citado en Ruiz, 2002	Es la ciencia social aplicada en varios sentidos; primero, en la identificación de la necesidad hacia la cual la política pública es dirigida(sic); segundo, en la investigación y en los resultados de las ciencias gubernamentales y tercero, en la evaluación de los programas públicos.
Larrue (2000: 20)	Concatenación de actividades, decisiones o medidas coherentes tomadas por los actores del sistema político-administrativo de un país para resolver un problema colectivo.

Larrue (2000: 20)	Una concatenación de actividades, decisiones o de medidas coherentes por lo menos en su intención, y tomadas principalmente por los actores del sistema político-administrativo de un país con la finalidad de resolver un problema colectivo. Estas decisiones dan lugar a actos formalizados, de naturaleza más o menos coercitiva, con el objetivo de modificar el comportamiento de grupos que conforman blancos, los cuales se encuentran supuestamente en el origen del problema por resolver.
Laurence E. Lynn (1980)	Un conjunto específico de acciones de gobierno que producirán, por su diseño o por otras razones, una clase particular de efectos.
Lawrence Mead (1995: 1)	Enfoque del estudio de la política que analiza el gobierno a la luz de los principales problemas públicos.
Mac Rae y Wilde, citado en Ruiz, 2002	Un curso de acción seleccionado que afecta significativamente a un gran número de personas.
May, citado en Ruiz, 2002	Un proceso general, junto con la clarificación de las metas, la definición de la situación del caso y la determinación de los medios óptimos para efectuar la acción decidida.
Meny y Thoenig (1989, p.3)	Los programas de acción de una autoridad pública en un sector de la sociedad o en un espacio geográfico.
Mény y Thoenig (1992: 89)	Una política pública es el resultado de la actividad de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental [...] se presenta bajo la forma de un conjunto de prácticas y de normas que emanan de uno o de varios actores públicos.
Michael K. Kraft Scott R. Furlong (2007)	Curso de acción o inacción gubernamental en respuesta a problemas públicos.
Müller y Surel (1998: 128)	Un acervo de decisiones y actividades que resultan de interacciones entre actores públicos y privados, cuyos comportamientos están influenciados por los recursos disponibles y por unas reglas institucionales que atañen tanto al sistema político como al ámbito sectorial de intervención.
Nieto y Maldonado (1998: 3-4)	Curso de acciones del gobierno que propone adecuar, continuar o generar nuevas realidades, deseadas en el nivel territorial e institucional, contrastando intereses sociales, políticos y económicos y articulando los esfuerzos de los actores y organizaciones que ejercen presión en defensa de dichos intereses.

Pastor, p.42	<p>El conjunto de decisiones gubernamentales — legitimadas institucionalmente— que implican la selección y el desarrollo (implementación) de una serie de fines, objetivos, instrumentos y medidas de actuación, así como la asignación y la movilización de una serie de recursos —humanos, materiales, presupuestarios, etc.—, cuya finalidad es no sólo solventar o prevenir una situación definida como problemática, sino también orientar o modificar conductas y cambiar o transmitir nuevos valores, por lo que contribuyen, de esta manera, a transformar la sociedad, a garantizar la cohesión social y a dotar de legitimidad al sistema político.</p> <p>Una concatenación de decisiones o de acciones, intencionalmente coherentes, tomadas por diferentes actores, públicos y ocasionalmente privados —cuyos recursos, nexos institucionales e intereses varían—, a fin de resolver de manera puntual un problema políticamente definido como colectivo.</p>
Knoepfel, Larrue Varone, & Hinojosa (2007)	<p>Conjunto de actividades de las instituciones de gobierno, las cuales actúan directamente o a través de agentes y van dirigidas a tener una influencia determinada sobre la vida de los ciudadanos.</p>
Peters (1982; citado por Pallares, 1988: 142)	<p>Proceso por el cual se elaboran y se implementan programas de acción pública, es decir dispositivos político-administrativos coordinados, en principio, alrededor de objetivos explícitos.</p>
Pierre Müller Yves Surel (1998)	<p>Las leyes, ordenanzas locales, decisiones de las Cortes, ordenanzas ejecutivas, decisiones de administradores y hasta los acuerdos no escritos.</p>
Plano, citado en Ruiz, 2002	<p>Las sucesivas respuestas del Estado (del “régimen político” o del “gobierno de turno”) frente a situaciones socialmente problemáticas.</p>
Salazar (2012, p.47)	<p>El conjunto de sucesivas respuestas del Estado frente a situaciones consideradas socialmente como problemáticas.</p>
Salazar, 2019, p.28	<p>Son el resultado de decisiones (sin limitarse a ser decisiones), de actores actuando al título gubernamental (no obstante, la participación de actores sociales), pero que las decisiones de no hacer pueden igualmente constituir una política, y que generalmente las políticas contienen objetivos, recursos y producen resultados.</p>
Salazar-Vargas (2019, p.5)	<p>Son la parte ejecutora de la administración pública de un estado.</p>
Sánchez (1993, p.18)	

Sojo (2006, p.47-56)	Toda acción de gobierno encaminada a atender o resolver un problema relativo al interés público. Es una actividad que se desarrolla de manera cotidiana y capaz de ordenar prioridades en torno a diferentes finalidades y propósitos.
Thoening (1985: 7-8)	Decisiones de los gobiernos para realizar algo o no. No actuar no es una política pública. Decidir no actuar ante un determinado problema sí es una política pública.
Thomas R. Dye (1987)	Las políticas públicas son todo aquello que los gobiernos eligen hacer o no hacer.
Vallès (2002: 377)	Conjunto interrelacionado de decisiones y no decisiones, que tienen como foco de gestión un área determinada de conflicto o tensión social. Dicho conjunto de decisiones incorpora cierta dosis de coerción y obligatoriedad.
Vargas (1999: 30)	Iniciativas, decisiones y acciones del régimen político que buscan la resolución o llevar a niveles manejables situaciones socialmente problemáticas, implican un acto de poder y la materialización de las decisiones, así como tomas de posición que involucra una o varias dependencias de gobierno.
Velásquez (2009, p.156)	Proceso integrador de decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumentos, adelantado por autoridades públicas con la participación eventual de los particulares, y encaminado a solucionar o prevenir una situación definida como problemática. La política pública hace parte de un ambiente determinado del cual se nutre y al cual pretende modificar o mantener.
William Dunn (1981)	Políticas públicas son una larga serie de opciones más o menos relacionadas (incluyendo decisiones de no actuar) hechas por cuerpos y oficiales gubernamentales.
Wilson, 2018, p.31	Cursos de acción que pretenden solucionar un problema específico en vez de solucionar u todo que de por sí es inadmisibile.
Yves Mény Jean-Claude Thoening (1992)	Programa de acción gubernamental en un sector de la sociedad o en un espacio geográfico.

Anexo 3.

Metodología de cálculo del indicador para la selección del Plan de Acción Local de Gobierno Abierto en Zacatecas

Derivado del acuerdo STL-ORD/29/02/2016.2.1 de la 5° Sesión Ordinaria del Secretariado Técnico Local de Gobierno Abierto, se emite la presente metodología para la selección de los compromisos del Plan de Acción Local de Zacatecas.

Un Gobierno Abierto se entiende como un puente de diálogo; un espacio para la construcción de consensos entre sociedad e instituciones públicas para dar salida conjunta a los retos y desafíos de las democracias contemporáneas. La noción de Gobierno Abierto debe referir a una nueva forma de trabajo que permite incorporar los principios, políticas o acciones de transparencia, acceso a la información, participación ciudadana orientadas a lograr niveles de apertura y colaboración que permitan generar beneficios colectivos.

Para la evaluación y selección de proyectos presentados ante el Secretariado Técnico Local, para que sean incorporados al Plan de Acción Local (PAL) donde su objetivo es el de promover la apertura Institucional y fomentar lógicas colaborativas entre distintos actores locales en el estado de Zacatecas, a fin de fomentar el uso estratégico de la información y el conocimiento público para la solución de problemáticas específicas.

Sabedores de los alcances y retos que traerán consigo cada uno de los compromisos que se establezcan en el primer PAL de Zacatecas, es necesario exponer sus características:

1. Selección de los compromisos de acuerdo con su cumplimiento con los siguientes criterios:

- a. Orientados a la acción
- b. Incluyentes
- c. Estratégicos
- d. Promuevan la transparencia, rendición de cuentas, participación ciudadana, y lógicas colaborativas
- a. De alto nivel transformador
- b. Eficiencia de la gestión pública
- c. Calidad de vida de los ciudadanos

Plan de Acción Local 2016-2017 Gobierno Abierto Zacatecas

- f) Replicables
- g) Medibles y
- h) Sostenibles

2. Establecer criterios para la jerarquización de los problemas:

- Que afecte a un considerable número de población.
- Que tenga alto impacto de riesgo o conflicto.
- Que exista urgencia en resolverlo.
- Que movilice compromisos por parte de los involucrados.

- Que tenga una solución factible y viable.

3. Verificar compromisos de acuerdo con las políticas emitidas por la Comisión de Gobierno Abierto y Transparencia:

- Uno para dar seguimiento a los recursos asignados y ejercidos en programas gubernamentales (Proyecto *Follow the money*),
- Dos alineados al Plan de Acción 2013-2015 de la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA), y
- Dos que surgirán de la detección de problemáticas locales específicas.

Anexo 4.

Metodología de cálculo del indicador para la selección del Plan de Acción Local de Gobierno Abierto en Zacatecas

Para la valoración de los problemas se analizó y calificó la problemática identificada, siguiendo los siguientes criterios:

- Que afectara a un considerable número de población;
- Que tuviera alto impacto de riesgo o conflicto;
- Que existiera urgencia en resolverlo;
- Que movilizara compromisos por parte de los involucrados;
- Que tuviera una solución factible y viable.