

**BENEMÉRITA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE PUEBLA
INSTITUTO DE CIENCIAS DE GOBIERNO Y DESARROLLO ESTRATÉGICO**

**ANÁLISIS COMPARADO DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE LA TRANSPARENCIA
DEL AYUNTAMIENTO DE PUEBLA 2018-2021 Y DEL AYUNTAMIENTO DE
TLAXCALA 2021-2024.**

Tesis para obtener el grado de Doctor en Ciencias de Gobierno y Política

Presenta: Jorge Ricardo Montiel Hernández

Director de tesis

Francisco José Rodríguez Escobedo

Enero 2023

	Índice
INTRODUCCIÓN	4
CAPÍTULO I	8
MARCO METODOLÓGICO	
1.1 Planteamiento del problema	8
1.2 Preguntas de investigación	10
1.3 Objetivos	10
1.4 Hipótesis	10
1.5 Estudios comparados	11
1.6 Políticas públicas comparadas	16
1.7 El método de investigación: El estudio de caso	18
1.8 Técnicas de investigación	21
1.8.1 La entrevista en profundidad	21
1.8.2 El análisis documental	21
1.9 El Instrumento de recopilación de datos	22
	24
CAPÍTULO II	
MARCO TEÓRICO	
2.1 Políticas públicas	24
2.2 El análisis secuencial	35
2.2.1 Incorporación de la agenda	35
2.2.2 El diseño de la política	38
2.2.3 Implementación	40
2.2.4 Evaluación	42
2.3 Rendición de cuentas	47
2.4 Participación ciudadana	53
2.5 Políticas públicas de la transparencia	57

CAPITULO III	64
MARCO CONTEXTUAL DE LOS MUNICIPIOS OBJETO DE ESTUDIO: PUEBLA Y TLAXCALA	
3.1 Municipio de Puebla	64
3.1.1 Contexto político del municipio de Puebla	64
3.1.2 Coordinación General de Transparencia	65
3.2 Municipio de Tlaxcala	65
3.2.1 Contexto político de Tlaxcala	65
3.2.2 Oficina de transparencia	65
3.3 El municipio mexicano	66
3.4 Marco normativo	70
CAPITULO IV	77
ANÁLISIS COMPARADO DE LOS MUNICIPIOS DE PUEBLA Y TLAXCALA	
4.1 Metodología	77
4.2 Municipio de Puebla	79
4.3 Municipio de Tlaxcala	88
4.4 Análisis documental	93
4.4.1 Municipio de Puebla	93
4.4.2 Municipio de Tlaxcala	98
Conclusiones y hallazgos	102
Literatura citada	109
Anexo	115
Instrumento de medición sobre la política pública de transparencia de los Ayuntamientos de Puebla y Tlaxcala.	

INTRODUCCIÓN

Si bien en México se ha dado una apertura democrática y se ha llegado a la alternancia política. Las herramientas de la democracia no han logrado la consolidación dentro de las administraciones públicas de los distintos órdenes de gobierno y menos como un estilo de vida entre los ciudadanos. Así es como se puede observar que aun cuando existen nichos de oportunidad en su regulación, el acceso a la información pública que es ya un derecho fundamental de los mexicanos, la transparencia y rendición de cuentas comienzan a tomar importancia en los gobiernos en los tres órdenes de gobierno: el municipal, el estatal y el federal.

La transparencia en México es una asignatura pendiente, se encuentra en transición para ser una herramienta de la democracia, siguiendo a Merino (2008):

Mientras se presume que la transparencia queda sólo en la etapa de la entrega de documentos públicos no reservados a quienes sólo lo solicitan, los órganos obligados por las Leyes de la materia, no se verán obligados a modificar sus rutinas para anticiparse a esas solicitudes y favorecer la transparencia como un valor de organización propio de su operación, ni tampoco a reconocer que la información que producen, utilizan y distribuyen en la construcción de sus decisiones y en su gestión cotidiana es un recurso público estratégico. Esta información, si fuera utilizada de manera estratégica, podría generar un impulso a la democracia, pero también a que la ciudadanía confíe en las instituciones, para acercarse a participar en la vida política.

Los ayuntamientos en la actualidad parecieran estar en la dinámica de sólo colocar a la luz pública documentos, no se aprecia una política pública de transparencia, ni tampoco la incidencia de la participación ciudadana. Sólo buscan reconocimientos de transparencia por diversos índices, por el impacto generado en

medios de comunicación, la mercantilización de la transparencia y disfrazar una ausencia de participación en sus procesos de información.

En 2018 el municipio de Puebla fue distinguido con reconocimientos por su transparencia, obtuvo el primer lugar, por quinto año consecutivo, en el Índice de Transparencia y Disponibilidad de la Información Fiscal de los Municipios (ITDIF-M) del 2018, al ser calificado con 99.71 de 100 puntos en materia de transparencia fiscal. También en ese mismo año el municipio poblano fue “el más transparente del estado con una calificación del 97.65 de acuerdo con los resultados de la *Verificación Diagnóstica de los Sujetos Obligados* que realiza el Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del estado de Puebla” (El Sol de Puebla, 2018).

Para 2019, el gobierno municipal bajó su calificación en materia de transparencia y acceso a la información pública, pues de un 97.64 % de cumplimiento en el año 2018 por parte del (Itaipue), la cifra cayó a un 90.56%, lo que coincide con el cambio de gobierno, del PAN a Morena (El Sol de Puebla, 2019). Finalmente, en el 2020 en el Barómetro publicitado por Instituto Mexicano para la Competitividad el municipio es calificado por el 98% de 100% calificables posibles. Finalmente, dentro de la Evaluación Transparencia Capitales realizada por Ciudadanos por Municipios Transparentes se puede inferir que el municipio de Puebla es calificado en el 2018 con 46.5, en 2019 con 58.8 y para el 2021 con 35.1 de 100 posible (CIMTRA, 2021).

Es así como el ayuntamiento de Puebla destaca en las calificaciones de transparencia documental, pero no existen indicadores que pueda medir la incidencia de la participación ciudadana en la política pública de transparencia que englobe un proceso más complejo que de verdad impulse la democratización y la participación ciudadana.

Por su parte Tlaxcala, En 2018 fue calificado en el sitio 20 en el *Índice de Transparencia y Disponibilidad de la Información Fiscal de los Municipios* (ITDIF-M), al ser calificado con 69.76 de 100 puntos posibles en materia de transparencia fiscal (Transparencia fiscal, 2018). De acuerdo con el Barómetro publicitado en el

2020 por IMCO obtiene una calificación del 20% de un 100% posible. Este municipio en la *Evaluación Transparencia Capitales* hecho por CIMTRA para el año 2018 fue calificada con 7.7, en 2019 con 27.7 y para el 2021 obtuvo la calificación de 6.9 de 100 posibles (CIMTRA, 2021).

Lo que muestra que Tlaxcala ocupa los últimos lugares en los indicadores que califican la transparencia y el buen gobierno. Generando la imagen de un municipio opaco. En el inicio del actual gobierno no se observan cambios sustanciales, la oficina continúa sin una autonomía municipal y no es tomada en cuenta como una oficina central para impulsar de participación ciudadana.

En el presente trabajo se entenderá como transparencia:

A la obligación de los gobiernos de informar de manera precisa, oportuna y veraz del accionar de su trabajo, para identificar puntualmente la publicitación de la información, si las decisiones, acciones y políticas públicas se apegan puntualmente a las normas legales correspondientes y si los gobernantes responden ante sus gobernados (Merino 2018; Castelazo 2011; Uvalle 2011; Peschard 2008).

Respecto a las acciones de gobierno, es necesario mencionar que en la actualidad existe un *boom* en cuanto al uso del término referido a las políticas públicas que de acuerdo a autores referentes como Mauricio Merino se ha puesto de moda, dicha disciplina cuenta con diversas definiciones dependiendo del enfoque y del autor que la aborde, en esta investigación la política pública se entenderá como

Acciones gubernamentales en sus tres órdenes con objetivos de interés forzosamente público que surgen de decisiones sustentadas en un proceso de diagnóstico y análisis de factibilidad, para la atención efectiva de problemas públicos focalizados, en donde es de vital importancia la participación ciudadanía a lo largo del ciclo de ésta (Lahera 2018; Merino 2018; Rodríguez 2018, Uvalle 2018; Aguilar 2012).

Y por participación ciudadana, se puede entender como la inclusión activa de la ciudadanía para que tomen parte de asuntos públicos con un propósito democratizador para la gestión de los asuntos públicos para incidir en las decisiones

de política pública (Zicardi 2012; Canto Chac 2012; Cunill 1999; Cohen J. y Arato A. 2000).

La presente investigación es relevante porque verificará si existe la presencia de la participación ciudadana desde el enfoque de política pública de transparencia en un caso comparado referido a los ayuntamientos de Puebla y Tlaxcala. Con lo que se podrá contar con un diagnóstico que podrá ayudar a encontrar los nichos de oportunidad de una política pública de transparencia en estos ayuntamientos.

La investigación se presenta en cuatro capítulos, el primero titulado Marco Metodológico donde se plantea el problema de investigación, los objetivos del estudio, las hipótesis que se sujetan a prueba empírica, así como el método de investigación, las técnicas y los instrumentos de recopilación de datos, en el segundo capítulo titulado Marco Teórico se abunda sobre los conceptos principales que cobijan conceptualmente a la investigación a saber: las políticas públicas, la participación ciudadana, la transparencia y las políticas públicas encaminadas a la transparencia. En el tercer capítulo titulado Marco Contextual se aborda el marco contextual de los ayuntamientos de Puebla y Tlaxcala, así como las particularidades del municipio mexicano y su marco legal. En el capítulo cuarto titulado Análisis de Resultados se hace un análisis de los documentos ofrecidos por los ayuntamientos de Puebla y Tlaxcala, de las entrevistas realizadas con los titulares de ambas oficinas municipales para finalmente enunciar los principales hallazgos y las conclusiones que arrojó el estudio.

Palabras clave: transparencia, políticas públicas, participación ciudadana

CAPÍTULO I

MARCO METODOLÓGICO

1.1 Planteamiento del problema

La presente investigación ahonda en dos grandes preocupaciones de la ciencia política, en primer lugar, remarcar la importancia de la comparación y en segundo lugar enfatiza la utilidad de la perspectiva comparada en el estudio de las políticas públicas. Estas últimas superando la tarea teórica del deber ser en casos aislados, para observar en la aplicabilidad de dos casos para encontrar similitudes y diferencias.

La comparación es un método que busca encontrar explicaciones causales de fenómenos sociopolíticos a partir de supuestos previos que considera que distintas variables están relacionadas con fenómenos de investigación, la cual pretende explicar cualitativamente las diferencias y similitudes.

El primer objeto de estudio de la comparación es el ayuntamiento de Puebla 2018-2021 que encabezó Claudia Rivera del Partido MORENA, donde se observó una política más elaborada de la transparencia municipal, de manera que se mantuvo en los índices en una posición promedio del país y en algunos rubros, destacando por su desempeño; y que mantienen una base de la administración, no se desdibujada cada trienio y ha sido encabezada por personajes reconocidos en la academia y la gestión pública. Por otro lado, En Tlaxcala se observa un trabajo que empieza de cero cada cambio de administración, con aparente opacidad y castigado por los principales indicadores de transparencia a nivel nacional, que por lo regular ubican al municipio en los últimos lugares y se observa una ausencia de transparencia. Y es presidido por Jorge Corichi del partido Morena (2021-2024).

Ambos municipios habrían tenido una alternancia política. Puebla dejaría de ser gobernada por el Partido de Acción Nacional (PAN) para tener en la alcaldía a Morena; por su parte Tlaxcala dejaría la administración de la coalición conformada por el PRI, Verde Ecologista de México (PVEM), Nueva Alianza (Panal) y Socialista (PS), para ser dirigida por Morena.

Para conocer la metodología y entender desde la teoría al estudio comparado, se realizará un breve recorrido de las características, ventajas y desventajas con algunos de los principales autores de esta herramienta dentro de las ciencias sociales y en particular de las ciencias políticas. También se hará énfasis acerca de las políticas públicas comparadas.

En relación con la teoría, se puede decir con Panebianco (1992) que en la producción politológica contemporánea se pueden identificar tres enfoques que se distinguen por su forma de entender y abordar los fenómenos. El primer grupo que se define por parte de la mayoría de la comunidad politológica llamada corriente empirista, con la principal característica de que estos teóricos no están interesados en la construcción de un corpus teórico generalizador, sino más bien ellos están interesados en lograr la aplicabilidad de los conocimientos. El segundo grupo está compuesto por los teóricos más ortodoxos, los cuales están interesados en la acumulación del saber politológico, un enfoque contrario al empirista ya que tienden a no aplicar sus teorías para examinar el mundo, su distintivo es que se limitan a usar ejemplos para ilustrar la teoría. Y finalmente se encuentra el grupo formado por los comparativistas, a quienes los distingue un interés particular por los procesos que estudian con interés en la teoría, aunque más bien lo que más les interesa es la comparación y generalmente recurren a marcos teóricos de naturaleza general.

Una vez explicitada dicha clasificación se puede observar que los comparativistas constituyen un punto medio o de encuentro, entre los dos grupos anteriores, ya que se interesan tanto por los estudios de caso, tanto como unidades útiles para la comparación, como por los trabajos teóricos de naturaleza pura, por lo que pueden ofrecer planteamientos o explicaciones en términos de modelos y tratando de construir generalizaciones o teorías. De esta manera en el presente trabajo se tomará esta última perspectiva por ofrecer un panorama más amplio de estudio y dando resultados aplicables para la mejora de los fenómenos estudiados.

1.2 Preguntas de investigación

- ¿Cuál es la metodología que utilizaron los gobiernos municipales de Puebla y Tlaxcala en relación con la transparencia?
- ¿Qué relación existe entre la transparencia municipal de Puebla y la de Tlaxcala y el ranking obtenido por ambos gobiernos en los estándares nacionales?
- ¿Cómo ha sido el proceso histórico que ha tenido la transparencia en México?
- ¿Cuáles son las mediciones de transparencia alcanzadas por los Ayuntamientos de Puebla y Tlaxcala para el periodo 2018-2022?

1.3 Objetivos

- Analizar la metodología utilizada por los gobiernos de Puebla y Tlaxcala en relación con el tema de la transparencia.
- Estudiar la relación que existe entre la transparencia municipal de Puebla y la de Tlaxcala y el ranking obtenido por ambos gobiernos en los estándares nacionales.
- Examinar cómo ha sido el proceso histórico seguido por el tema de la transparencia en México.
- Explicar cómo se han comportado los ayuntamientos de Puebla y Tlaxcala en las mediciones de transparencia en 2018-2022.

1.4 Hipótesis

- La política pública de transparencia implementada por el Gobierno municipal de Puebla se apega más al cumplimiento de los estándares nacionales en comparación con las prácticas realizadas por Gobierno municipal de Tlaxcala.
- El proceso histórico de la transparencia en México se ha distinguido por ser creada desde la federación sin importar las características de los municipios y no contar con una focalización

- Las mediciones de transparencia se enfocan en indicadores generalizados y afectan las calificaciones de los municipios con menos presupuesto y estructura gubernamental.

1.5 Estudios comparados

Siguiendo con las clasificaciones y las categorías de análisis, como en muchos enfoques y tipos de investigaciones dentro del estudio comparado existen diversos enfoques que se van identificando por la temporalidad, el espacio, la importancia del fenómeno y la relevancia de los contextos.

Dentro de la temporalidad como se señala (Bautista & Pinillos, 2015), se puede encontrar la comparación a) sincrónica, destacando en abordar una temporalidad simultánea en términos cronológicos para dos o más casos en los que se estima acontece o estarían las condiciones para que se dé un mismo fenómeno político, b) diacrónica, este tipo de estudios suelen presentar indagaciones en las que el espacio se mantiene constante, mientras se ofrece una distinción cualitativa entre un tiempo y otro. y c) diferida en el tiempo, la definición temporal de los casos es la forma mixta entre la comparación diacrónica y sincrónica. En general este tipo de estudios trabaja con un número reducido de casos, donde predominan los estudios binarios. La selección de casos suele ser por la semejanza, el parecido de familia, a pesar del paso del tiempo, entre los casos y las variables de contexto.

En el espacio se encuentra a) Intranacional (within-nation) este tipo de estudio compara entre sí unidades subnacionales de un mismo país, b) subnacional (between-nation) esta es una comparación intranacional-internacional, que se fundamenta en que muchas veces pueden identificarse semejanzas mayores entre fenómenos que ocurren en instancias, documentos de trabajo subnacionales de distintos Estados, y c) supranacional, estudios donde se combinan casos de un mismo país con casos de otros países, lo cual implica una mayor complejidad a la comparación ya que pueden contrastarse los casos entre países, y al interior del país (Bautista & Pinillos, 2015).

Dentro de la importancia del fenómeno y relevancia de los contextos, se puede señalar el método comparado que es justamente el punto de fuga a esta

tipología amplia entre los estudios de caso (muchas variables) y el método estadístico (muchos casos) para rechazar explicaciones rivales (muchas variables y pocos casos).

Para profundizar en el tema, se puede señalar que de acuerdo con Llamazares y Paradela (2019) “se pueden distinguir dos mecanismos de comparación: la comparación objetiva como una técnica en un aspecto más cuantitativo destinado a explicar por qué las cosas son como son, y la comparación unida a los valores, de naturaleza más cualitativo y orientado a mostrar cómo las cosas deberían ser. Así, mientras la comparación más objetiva presenta importantes influencias de las matemáticas o la estadística sobresaliendo la importancia de la cifra encima de la teoría, la técnica más cualitativa muestra más semejanzas con las ciencias sociales dando el papel central a la explicación a través de enfoques teóricos”.

Partiendo de esta idea a continuación se desarrollará la importancia, definición y aspectos relevantes que contiene los casos comparados. También algunas limitantes y dificultades que se presentan al ejecutar este tipo de métodos en las ciencias sociales y en especial en las ciencias políticas.

El realizar investigaciones con el enfoque comparado es un quehacer diario en las ciencias sociales. En el estudio de los fenómenos de la ciencia política siempre se ha recurrido a la estrategia comparada, aunque en un principio no fuera de manera sistemática como se desarrollan hoy en día con una metodología y un enfoque, pero se desarrollaban este tipo de prácticas que han ido mejorando y sistematizando la profesionalización de este tipo de investigaciones.

La comparación ha sido una herramienta para construir conocimiento desde los albores del pensamiento político. Pero el proceso de posicionamiento en la ciencia política comenzó en la segunda mitad del siglo XX como una consideración comparativa dentro los estudios de esta disciplina. Los estudios desde una perspectiva comparada estuvieron fuertemente influenciados en sus orígenes por la reducción de algunas opciones metodológicas. La selección de casos estuvo restringida y se concentró a nivel Estado-Nación. La política comparada contemporánea ha sistematizado y complejizado cada vez más estas prácticas

teóricas y metodológicas (Bautista y Pinillos, 2015). La política comparada como toda disciplina, no se comporta de manera estática, ha ido avanzando con la ciencia política, para ir estudiando los fenómenos que se han ido complejizando con la integración de variables.

Paralelamente al *boom* de las políticas públicas, fue en la década de los cincuenta del siglo pasado, cuando se produjo una verdadera revolución en el campo de la política comparada. La cual surge de la aplicación de los conceptos básicos de la teoría política a sistemas políticos concretos de diferentes contextos, para resaltar en las distintas configuraciones los contrastes y las similitudes que podrían existir. También está presente en el estudio de los procesos políticos porque aborda conceptos como estabilidad del sistema político, conflictos y cambios sociopolíticos, revoluciones, desarrollo político, transición y consolidación, además de procesos de gobierno dentro de la administración pública como en las políticas públicas, programas de gobierno y la rendición de cuentas.

Los casos de política comparada pueden entenderse como unidades de análisis que tienen un contexto interno, que se circunscriben al ámbito de un fenómeno digno de investigación, a un segmento u objeto específico, en un contexto geográfico, en una unidad de tiempo específica, con los criterios para seleccionar un caso en el que se clasifica, el cual se basa en la similitud o diferencia y corresponde al enfoque teórico y conceptual definido. Cada uno de esos elementos que integran las unidades de comparación tiene una tarea metodológica previa que consiste en elegir diferentes opciones relacionadas con él (Bautista y Pinillos, 2015).

De acuerdo con Laiz (2013), “la política comparada es una especialidad extensa y compleja de la ciencia política. Tal es así que su amplitud y diversidad ha originado en ocasiones, que la parte sea tomada por el todo. Sin embargo, el espacio de la política comparada puede ser acotado siempre y cuando se delimite el objeto y el método; es en la combinación de ambos donde la política comparada encuentra su identidad”.

Siguiendo a Castiglioni (1997), “se compara para identificar un conjunto de condiciones causales y sus interrelaciones, aunque se pueden identificar sólo

algunos aspectos del mecanismo causal de determinado fenómeno. Siguiendo rigurosamente las reglas lógicas de la argumentación y recurriendo a enunciados descriptivos y no prescriptivos, permite alcanzar ciertas explicaciones causales acerca de fenómenos histórico-políticos y ponerlos a prueba”. Una herramienta fundamental en el quehacer de la ciencia política y de las ciencias sociales que se ve de manera recurrente en las tesis, congresos y en las revistas por su gran aceptación y resultados.

“El método comparativo es el procedimiento de comparación sistemática de objetos de estudio que, por lo general, es aplicado para llegar a generalizaciones empíricas y a la comprobación de hipótesis. En la metodología de las ciencias sociales, este método cuenta con una larga tradición. Aunque también se emplea en otras disciplinas, se puede decir que es especialmente propio de la ciencia política” (Nohlen, 2013).

También de acuerdo a Liendo y Ortega (2018), “la política comparada también se puede definir por su objeto de estudio. Inicialmente la unidad de análisis eran los Estados. Actualmente, la unidad de análisis varía entre lo micro, lo meso y lo macro. Se puede incluir en la ciencia política actual, hay quienes estudian el comportamiento de los individuos”.

Es sobresaliente señalar que “de todas las herramientas conceptuales y procedimentales que emanan de las teorías y/o métodos, cobra especial relevancia el método comparado como marco metodológico por agregar valor y rigor científico al tratamiento y entendimiento de la realidad social y de los fenómenos que acontecen en cualquier unidad de análisis como objeto-sujeto de estudio, sea a través del estudio de casos o el *case study*” (Altamirano y Martínez 2011).

La comparación resulta también especialmente adecuada cuando se está interesado en entender las características de casos específicos o cuando se busca establecer la existencia y/o magnitud de una relación abstracta entre variables. Este interés en los casos concretos se ve reforzado por el hecho de que los patrones de causalidad en la política son altamente dependientes de las características de las trayectorias históricas (Llamazares y Paradela, 2019).

Como todo método también presenta obstáculos, la primera dificultad que presenta la política comparada es el problema de querer "comparar lo incomparable", para evitar este tipo de circunstancias se debe evitar conceptos tan amplios que sean inespecíficos, o tan específicos que impidan comparar países diferentes; tomar muy en cuenta la incidencia de los contextos socio-políticos de los países sobre los fenómenos comparados (Bulcourn y Cardozo, 2008). Si bien es una herramienta que arroja hallazgos de gran utilidad, para que funcione de manera correcta se deben encontrar categorías comparables por su similitud, para que pueda existir una línea de comparación adecuada, que dé como resultado un análisis con objetividad y confiabilidad. Además de obstáculos presenta límites, el método comparado presenta debilidades para confrontar y controlar las hipótesis cuando se contemplan muchas variables y pocos casos, sea para formular teorías, proposiciones o axiomas.

El método comparativo permite, "al igual que los estudios de caso, examinar en detalle y profundidad, el desarrollo de procesos causales y la covariación de las variables centrales en el análisis, a lo largo del tiempo. Este tipo de análisis, denominado rastreo de procesos (*process tracing*), consiste en seguir los pasos (las secuencias causales) que dan lugar a un resultado determinado en un proceso específico" (Llamazares y Paradela, 2019).

De acuerdo con Castiglioni (1997), "la ciencia política recurre a la comparación para llegar a explicaciones causales formulando nuevas hipótesis y generalizaciones. Se trata del momento de formación de la generalización, al que le sigue el de control de su validez. Es atendida como una estrategia para establecer las condiciones que hacen posible un fenómeno, poniendo énfasis tanto en el momento de la formación como en el momento de control de la hipótesis; intentando descubrir las asociaciones entre fenómenos en distintos sistemas políticos y épocas históricas".

Como se aprecia con los apuntes del método comparado es una herramienta que se usa en ciencias sociales y en especial en la ciencia política para realizar investigaciones y obtener resultados por sus cualidades a la hora de realizar la investigación. Dentro de las políticas públicas existen también los estudios con esta

metodología, a continuación, se destacará características y ventajas de realizar este tipo de investigación. Con esto se puede inferir que la política comparada se puede definir por su método.

1.6 Políticas públicas comparadas

La política comparada como subdisciplina de la ciencia política ha sido fundamental para la construcción de la disciplina. “La variedad de fenómenos políticos que pueden ser analizados imponen la necesidad de fortalecer tanto las técnicas para comparar como la rigurosidad del uso de los conceptos. Lo anterior, con el fin de que los resultados de este ejercicio tengan incidencia en la arena política y puede ser a través de la elaboración de políticas públicas, de cambios institucionales, de incidencia en comportamientos individuales o colectivos, o como ejercicios de comprensión del sistema político” (Liendo y Ortega 2018).

Las perspectivas de aplicación de la política comparada al estudio de las políticas públicas son alentadoras, ya que ayudan a disminuir algunas de las problemáticas referidas a la implementación. “Todos los campos especializados de la ciencia política son factibles de ser abordados con el método comparado, y la política pública comparada se presenta como una sub rama de la política comparada y de las ‘*policies sciences*’. Por lo que es viable una forma doble de estudio, el de procesos de políticas públicas en diferentes casos (nacionales, regionales o subnacionales) o la comparación de políticas sectoriales de forma diacrónica” (Bulcourn y Cardozo, 2008). De esta manera, la investigación comparada de políticas públicas brinda oportunidades de aprendizaje no sólo a la comunidad de ciencias políticas, sino que se extiende a todas las ciencias sociales, siendo cada vez más ocupado para la realización de las investigaciones contemporáneas.

Siguiendo a Grau y Mateo (2002) el análisis comparativo de políticas públicas puede entenderse como una perspectiva analítica que intenta explicar las similitudes y diferencias observadas, ya que busca encontrar variables explicativas, como la diferencia entre políticas públicas similares. Esta herramienta en el desarrollo de investigaciones propias de la ciencia política aporta resultados

favorables siempre y cuando desde el diseño de los objetivos sea diseñado de manera factible evitando los vicios señalados en el método comparativo.

Haciendo referencia a las políticas públicas comparadas, también se puede caer en el error de comparar por comparar o comparar lo incomparable, por lo que es importante identificar que hay varias dimensiones para abordar el estudio de las políticas comparadas. Estas dimensiones se relacionan con el proceso o ciclo de las políticas públicas. Desde una perspectiva sistémica, las políticas públicas atraviesan una dimensión temporal que permite ver al “Estado en movimiento” (Bulcourf y Cardozo, 2008), aunque existan diferentes metodologías de realizar políticas públicas y su comparación, en la esencia del proceso siempre existen puntos de similitud o encuentro que ayudan a ver el traslape en estas investigaciones.

Siguiendo con esta idea de acuerdo con Morlino (2010), se puede enfatizar que analizar políticas públicas desde una perspectiva comparada nos permite desarrollar tres funciones o utilidades de los métodos comparativos: cognición, interpretación y aplicación. Las cuales ayudan a los hacedores de políticas públicas, a los ejecutores y a los evaluadores.

El estudio de las políticas públicas comparadas ejercita el análisis de políticas y procesos de gestión utilizando la comparación como método de control de resultados; cuenta con capacidad analítica mejorada para evaluar la experiencia política en diferentes niveles geográficos: regional, nacional y local, e incluso a lo largo de periodos históricos. Finalmente, combina factores históricos, políticos, económicos y sociales para comprender los diferentes tipos de desarrollo de políticas públicas, así como las características de los roles cambiantes de las instituciones y los funcionarios públicos en diferentes contextos (Bulcourf y Cardozo, 2008). Se observa que con la combinación de las políticas públicas y el método comparado se fortalece la metodología y se vislumbran resultados prometedores para la aplicación de ésta en investigaciones de manera cada vez más recurrentes.

Se puede decir entonces que es muy importante explicitar “el “qué” comparar de las políticas públicas, en virtud a qué género pertenecen, y se pueden agrupar las políticas públicas por la “cuestión” que intentan resolver. Bajo esta perspectiva

habría tantos tipos de políticas públicas como cuestiones socialmente problematizadas existan en una sociedad. Un estudio que se centre en esta perspectiva puede focalizarse en una comparación diacrónica de la cuestión” (Bulcourf y Cardozo, 2008). Esta metodología muestra su valor como una poderosa herramienta para la formulación e implementación de políticas públicas, que permite recuperar experiencias desde otras perspectivas para comprender mejor los factores o componentes apropiados a su contexto para no caer en los errores de generalizar, además de reducir caminos erróneos en la implementación y conocer a fondo sus problemas en la evaluación.

Si bien en la presente investigación se realizará un estudio comparado, los casos por sí solos de los municipios de Puebla y Tlaxcala son estudios de casos intrínsecos, porque tienen características que los hacen ser objetos de estudio por lo relevante que son en sí mismos.

1.7 El método de investigación: El estudio de caso

Los estudios de caso siempre han sido un tema de debate en la comunidad científica, en la actualidad se ha convertido en un método ampliamente utilizado, tanto que se lee a menudo en revistas científicas y tesis de cualquier campo científico.

Como apunta Yin (2009) autor referente en la investigación con estudio de casos destaca cuatro características del mismo: plantea que primero examina o indaga sobre un fenómeno contemporáneo en su entorno real, segundo que las fronteras entre el fenómeno y su contexto no son claramente evidentes, tercero que se utilizan múltiples fuentes de datos y cuarto y último que se puede estudiar tanto un caso único como múltiples casos. Se puede decir entonces que se trata de una indagación empírica exhaustiva que investiga un fenómeno singular en un escenario sociocultural, contextual y político concreto.

Es importante señalar que la naturaleza y la complejidad del estudio de caso como enfoque metodológico pretende dar respuesta a ¿cómo? y ¿por qué? ocurren los fenómenos, focalizando a éstos desde varias perspectivas, aportando una

riqueza única, haciendo que el análisis sea de forma profunda y el conocimiento obtenido sea amplio.

El estudio de caso ha sido objeto de críticas en las ciencias sociales por la forma de desarrollarse en la investigación, los resultados y el alcance. Pero un estudio realizado por el Colegio de México por Flyvberg (2005) destaca 5 puntos por lo cual este tipo de investigaciones es de suma importancia porque realiza aportaciones relevantes: primero el conocimiento producido por esta metodología es concreto y depende del contexto, es más valioso que la búsqueda vana de teorías predictivas y universales, segundo señala que se ha exagerado la importancia de la generalización formal como factor primordial del progreso científico, al tiempo que se subestima "el poder del ejemplo", tercero, los estudios de caso son útiles para generar y comprobar hipótesis, pero no se limitan tan sólo a estas tareas de investigación, cuarto, la experiencia indica que los estudios de caso tienen una mayor tendencia a desmitificar las nociones preconcebidas que a verificarlas, y por último los problemas para sintetizarlos se deben con más frecuencia a las propiedades de la realidad estudiada, que al estudio de caso como método de investigación.

Eckstein en Rodríguez (1992) "ha defendido el estudio de caso como estrategia de investigación en ciencia política por su capacidad para aprehender lo particular y específico de los fenómenos políticos. Se trata, obviamente, de una lógica distinta de los diseños experimentales y la generalización estadística".

Retomando esta idea se espera que los estudios de caso cubran la complejidad de casos específicos y únicos. Se estudia un caso y se busca la interacción con su contexto cuando tiene intereses especiales. Por tanto, es un estudio de la particularidad y complejidad de un sólo caso para comprender sus actividades en circunstancias especiales.

Dentro de los estudios de caso Stake (2005) aporta una triple modalidad a) estudio de caso intrínseco: casos con especificidades propias, que tienen un valor en sí mismos y pretenden alcanzar una mejor comprensión del caso concreto a estudiar, b) estudio de caso instrumental son casos que pretenden generalizar los

hallazgos a partir de un conjunto de situaciones específicas, c) estudio de caso colectivo se realiza cuando el interés de la investigación se centra en un fenómeno, población o condición general seleccionando para ello varios casos que se han de estudiar intensivamente.

En la primera categoría, en este supuesto no se elige al caso porque sea representativo de otros casos, o porque ilustre un determinado problema o rasgo, sino porque el caso en sí es de interés. En el segundo se puede decir que el caso pueda jugar un papel de apoyo y así obtener un enunciado sobre el objeto de investigación y el último se refiere al estudio de caso que conducen a un mejor conocimiento sobre algún aspecto teórico.

“La particularidad y complejidad de los estudios de caso los hace importantes en sí mismos, por lo que representan y pueden revelar acerca del fenómeno estudiado a lo largo de un periodo de tiempo, sin buscar ser representativo de otros casos, sino que el caso en sí mismo dado su carácter propio genera interés, ya que enmarcado en la intencionalidad no representativa ni generalizadora de la investigación cualitativa, permite explorar, comprender, evaluar, modificar o ampliar el conocimiento sobre un fenómeno, descubriendo nuevas relaciones y conceptos” (Simons, 2011).

Con lo que se puede señalar que los estudios de caso constituyen un método necesario y suficiente para algunas importantes tareas de investigación en las ciencias sociales, puntualmente en las ciencias políticas y es un método que se posiciona de manera sobresaliente cuando se le compara con otros de la amplia variedad que ofrece el abanico de metodologías de la investigación de las ciencias sociales.

Siguiendo a Arzaluz (2004), “el estudio de caso es de suma importancia como estrategia en el análisis municipal en México, ya que, en los últimos años, el análisis de los gobiernos locales ha concentrado la atención de la investigación en las ciencias sociales, de manera que han aparecido diversos estudios sobre el tema en el campo de la sociología y la ciencia política por señalar algunos”. Esto se debe a que en el espacio municipal se produjeron las primeras formas de democratización

y de cambio político en México, dando paso a la apertura del sistema, de tal manera que el estudio del acontecer municipal se convirtió en un reto para los estudiosos de diversas disciplinas.

1.8 Técnicas de investigación:

1.8.1 La entrevista en profundidad

La investigación cualitativa utiliza una variedad de técnicas de recopilación de datos con el objetivo principal de obtener información de los participantes en función de las percepciones, creencias, opiniones, significados y actitudes. De esta forma las entrevistas forman parte de una técnica de investigación social cualitativa cuya función central es explicar las motivaciones de los agentes o actores cuando actúan o piensan de determinada manera en relación con diversas cuestiones sociales y política. Para ello, mediante una serie de preguntas estructuradas y contacto directo, en condiciones controladas, la o el entrevistador explica durante la entrevista los aspectos más importantes y diferentes del sujeto o grupo entrevistado sobre la investigación en curso.

Por lo que, para conocer los elementos de la política pública de la transparencia en los municipios de Puebla y Tlaxcala, y realizar el estudio comparado se utilizará la entrevista en profundidad para recolectar información de los titulares del área de transparencia de las dependencias en los municipios objeto en estudio.

1.8.2 El análisis documental

Como parte de la presente investigación se revisaron los documentos ofrecidos por parte de los Ayuntamientos de Puebla y Tlaxcala. Por parte del municipio de Puebla, se cuenta con los informes de la oficina de transparencia que encabeza Rodrigo Santisteban, coordinador general de Transparencia para el periodo 2018-2021. Para completar la comparación en lo referente al análisis documental se revisó también el Plan de Desarrollo Municipal elaborado por el Ayuntamiento de Tlaxcala.

Es importante señalar que el análisis documental ha sido visto tradicionalmente como un conjunto de actividades diseñadas para representar el contenido y la forma de un documento, para facilitar su revisión o recuperación. “Ha evolucionado al ritmo de la documentación, pudiéndose afirmar que existen dos tendencias respecto a su concepción: a) la que considera que el análisis documental comprende varias fases, la descripción bibliográfica es una de ellas, y b) la que estima que el análisis documental debe considerarse exclusivamente como descripción del contenido y no como descripción formal” (Clausó, 1993).

1.9 El Instrumento de recopilación de datos

Esta herramienta ha tomado fuerza en las ciencias sociales como un método cualitativo, que se distingue por la utilidad, los resultados y el alcance que puede tener en los estudios de caso que se pueden llegar a comparar con el diseño adecuado, como en la presente investigación. De acuerdo con Taylor y Bogdan (2000), en completo contraste con la entrevista estructurada, las entrevistas cualitativas tienen la peculiaridad de ser flexibles y dinámicas. Las entrevistas cualitativas han sido descritas como no directivas, no estructuradas, no estandarizadas y abiertas.

Siguiendo a Schettini y Cortazzo (2015), se puede señalar que este proceso de análisis intenta ir más allá de la interpretación del fenómeno para complejizarlo en la lectura, de modo que el texto de la entrevista pueda ser comprendido e interpretado en una escritura dialéctica que esté al nivel de la teoría, pero destacando, el significado que los sujetos atribuyen a sus acciones, elemento fundante y del quehacer profesional.

Por entrevista a profundidad Taylor y Bogdan (2000) proponen la siguiente definición, la conciben como “reiterados encuentros cara a cara entre el investigador y los informantes, encuentros éstos dirigidos hacia la comprensión de las perspectivas que tienen los informantes respecto de sus vidas, experiencias o situaciones, tal como las expresan con sus propias palabras. El rol implica no sólo obtener respuestas, sino también aprender qué preguntas hacer y cómo hacerlas”.

Dicho lo anterior, esta herramienta será utilizada por su naturaleza metodológica y por ser la mejor opción para recopilar información en la presente información de característica cualitativa. Pero no solo se utilizará esta herramienta, también se realizarán análisis documentales de documentos ofrecidos por los ayuntamientos de Puebla y Tlaxcala, a continuación, se hablará sobre sus características y definición.

Entendiendo la importancia y relevancia del estudio de caso; y con base en la clasificación de los estudios de caso, se debe señalar que se trató de un caso intrínseco, debido a que se tiene un interés especial en estudiar estos dos casos porque son relevantes en sí mismos, ya que lo que se busca es conocer su interacción con cada uno de sus contextos. Se puede decir que los casos referidos al estudio de la política pública de transparencia en el Ayuntamiento de Puebla y Tlaxcala estarían dentro de esta tipología de análisis. Ya que es interesante por sí mismo conocer la experiencia de estos municipios en cuanto a la política pública de transparencia que llevan a cabo, por las siguientes razones: 1) Por las calificaciones que se le han otorgado, 2) Por la ausencia de participación ciudadana y 3) Por el cuestionamiento que han tenido respecto a su diseño metodológico. Pero para enriquecer la investigación que si bien, tiene un valor en sí mismo y pretende alcanzar una mejor comprensión, se aplicó el método comparado para conocerlo a profundidad.

Este tipo de estudio de comparación se clasificará por temporalidad como diacrónica, por espacio como subnacional, la importancia de la transparencia en la democratización del país y finalmente por la relevancia de los contextos, ambos municipios fueron objeto de alternancia política, y también es importante su estudio por los lugares que ocupan en los *rankings* sobre transparencia.

CAPÍTULO II MARCO TEÓRICO

2.1 Políticas públicas

La tendencia que se está observando en la época contemporánea y en las sociedades democráticas, es que las políticas públicas están de moda, se encuentra en un *bum* en su estudio, pero también es cierto que se observan como una herramienta fundamental para la sociedad. Se encuentra una tendencia en el que el ciudadano se sitúa en el centro del interés de los gobiernos y la administración pública. Se comienza a construir una corresponsabilidad del ciudadano con los gobernantes para impulsar el bien de su entorno. Es decir, está pasando de un ciudadano pasivo que solo era objeto de la acción del gobierno, a ser un ciudadano activo que exige la apertura de oportunidades de manera institucional para su participación en las decisiones públicas y en el ciclo de las llamadas políticas públicas. De ahí que a los ciudadanos se le ve ahora como un actor dinámico, propositivo y participativo, con deseos de involucrarse en las diferentes etapas con las convergen (Valencia, 2012).

El origen del término de política pública se puede encontrar desde la gobernanza contemporánea de 1951, fecha en que se constituyen como disciplina científica con el trabajo de quien se considera el iniciador Harold Lasswell, en su obra *La orientación hacia las políticas*. Una de sus aportaciones principales es que da cuenta de que, en la sociedad civil, se organiza, hacen propuestas, y tienden puentes para articular su responsabilidad con el gobierno, siendo este último el encargado de la dirección pública, sin pretensiones monopólicas en lo económico (Uvalle, 2018). Esta obra es un parteaguas con el comienzo de esta disciplina que ha ido cambiando de acuerdo con el ritmo de la sociedad y las necesidades del ciudadano, pero también con la transformación del gobierno. Es importante señalar que Lasswell actualiza el conocimiento, conjugando en un esfuerzo multidisciplinario, diversos elementos que racionalizaron y profesionalizaron la hechura y el proceso de las políticas que se necesitaban en ese momento, pero ha sido dinámico y continúa evolucionando.

Esta aportación significó un nuevo enfoque para enfrentar los problemas públicos de manera focalizada, desde varios puntos como desde la economía o la ciencia política. Apostó por fabricar propuestas referidas a la intervención o regulación de problemas específicos de la agenda público. Aportó el objeto de estudio y convocó a todas las disciplinas para garantizar la eficacia de las respuestas (Merino, 2013). Aquí una de las razones por las que se le conoce como el boom que provocó esta publicación a mediados del siglo pasado, que vino a revolucionar la forma de gobernar y abrió paso al llamado de gobernar por políticas públicas impulsado por la democratización con el ciudadano como protagonista.

Es importante destacar que antes de esta publicación, no se tenían estudios sólidos que señalaran la forma en que los gobiernos se interrelacionan con las organizaciones de la sociedad de forma económica, civil y política a lo largo del proceso político, además de señalar la importancia del impacto en las decisiones del gobierno, y calificar como apropiadas y eficaces para realizar las aspiraciones sociales de beneficio público (Aguilar, 2012). Esta obra no solo revolucionó, sino que cambió la forma de ver la política, de los gobiernos y acercó el quehacer de la arena política a los ciudadanos.

Siguiendo a Roth (2002), se puede observar que “realmente a partir de los sesenta del siglo XX que los científicos sociales, politólogos, sociólogos y economistas se interesaron por el estudio de la acción pública. El movimiento se inició en los Estados Unidos para ganar progresivamente el viejo continente, en particular en países escandinavos y Gran Bretaña. En los años setenta, la ola se transmitió a Alemania para tener luego, en los ochenta, una acogida casi planetaria como lo demuestran las temáticas de los congresos mundiales de sociología y de ciencia política a partir de esa época”. Poco a poco fue ganando terreno por su versatilidad y eficiencia con los gobiernos, pero más por el impacto que fue generando en la sociedad. El ciudadano se sumó a la ola democratizadora mediante las políticas públicas y fue ganando terreno con el paso de tiempo, de tal modo que el ciudadano se convirtió en el protagonista de este enfoque teórico.

En la actualidad, “prácticamente todas las escuelas de gobierno y administración pública en el mundo han incorporado programas de enseñanza, de investigación, y cuerpos de trabajo orientados al estudio, análisis y recomendaciones de política pública. El número de publicaciones de esta ciencia que han aparecido en estas décadas, enfoques particulares, aportaciones conceptuales y conocimiento aplicado de la realidad de la acción pública han aumentado de manera considerable” (Cabrero, 2010). Tanto la ciencia política como las políticas públicas se mueven de manera paralela hacia las necesidades y nuevos retos que se presentan en las sociedades complejas, que se observan en la actualidad para intentar solucionar de manera focalizada los nuevos problemas públicos que van surgiendo en distintas partes a nivel nacional y local.

Nuestro país no está exento de la influencia de esta disciplina, pero tarda casi 30 años en tener un impacto real, ya que las políticas públicas logra arraigarse en México a partir de los años ochenta del siglo pasado, debido esencialmente al debilitamiento del modelo de Estado de bienestar, que en nuestro país tuvo algunas características específicas como fueron el autoritarismo del partido en el poder, la centralización de las decisiones en el Presidente, el modelo caracterizado por el proteccionismo económico, una endeble legalidad y el corporativismo arraigado (Rodríguez, 2018). En esta década se marcó un inicio de apertura del sistema y el comienzo de la caída del partido hegemónico. Por lo cual se busca una democratización no solo en las urnas, sino también en la forma de administrar el país.

La disciplina aparece en el país en medio de una crisis de inconformidad social generalizada a causa de las condiciones que se encuentran en un momento de tensión máxima en lo social, en lo económico y en lo político. Al presentarse como una actividad de conocimiento que exige que las decisiones del gobierno acrediten su naturaleza pública y su eficacia, el enfoque de política pública encajó perfectamente con la exigencia de la apertura que pedía la sociedad y contribuyó con su naturaleza al clima democratizador que estaba por reventar en el país (Aguilar, 2012, p. 25). Momentos en que se vio rebasado el gobierno como en el

temblor del 85, la sociedad se vio obligada a organizarse para enfrentar los retos que se presentaron en esta época, por lo tanto, esta disciplina se adaptó al contexto con resultados esperanzadores.

El desarrollo de las políticas públicas es prometedor en México, pero en la medida en que no sean simples trasmisores de los progresos de otros países, sino protagonistas del avance y exista una contextualización, además de la creación del propio estudio teórico. “Evidentemente ni el modelo ni la realidad son como se han dibujado, tan solo se han recurrido a un método de exposición de los problemas y de la agenda de investigación que genere discusión y debate. La disciplina es mucho más heurística y las realidades mucho más móviles y complejas que la rígida descripción que se presentó” (Cabrero, 2000).

De acuerdo con Méndez (2010), “el campo de las políticas públicas ha venido adquiriendo una creciente importancia dentro de las ciencias sociales en especial en las ciencias políticas. Dicho campo estudia los diversos aspectos relacionados con estas políticas: a) los procesos de definición de los objetivos públicos del Estado, b) el desarrollo de organizaciones y programas dirigidos a alcanzar dichos objetivos, y c) el impacto de estos programas”. En México y América Latina emergieron de una manera bastante rápida por el contexto y necesidad de la ciudadanía.

Si bien en México ha tenido un gran avance democrático y por lo tanto en gobernar con políticas públicas, existen autores que ven en contraste a esto como la aportación de Ricárdez et al., (2015), quienes mencionan que “el país cuenta con un sistema político basado en políticas públicas realizadas por usos y costumbres, careciendo de profesionales para llevar a cabo el proceso que integra la instrumentación de la política pública: diagnóstico y diseño, implementación y evaluación con responsabilidad y profesionalismo, e inestables condiciones institucionales de organización, escasa incorporación de los actores sociales”. Además, uno de los temas pendientes de la corrupción en los diversos órdenes de gobierno y la falta de recaudación tributaria que recae en la falta de recursos públicos para la aplicación de las políticas.

Pero la política pública ha ido cambiando, si bien no existe una forma única, mágica, pero tiene un desarrollo conforme a las nuevas dinámicas de la política, la sociedad y la activación del ciudadano. Esta nueva etapa requiere de un análisis minucioso que permita identificar las formas y lugares en donde la sociedad civil incide en el ciclo de las políticas públicas, señalar las múltiples oportunidades institucionales y no institucionales que tiene la sociedad civil de incidir en éstas y la profundidad de la participación; también, mostrar los problemas y debilidades que hay tanto en la parte teórica, conceptual y en la práctica (Valencia, 2012). No obstante que las políticas públicas fueron una luz para muchos países, aún tiene nichos de oportunidad para ir perfeccionando su actuar, por eso una parte medular es la evaluación que se abordará de manera puntual en los siguientes apartados.

De acuerdo con Ricárdez et al., (2015), “partiendo de la complejidad de la teoría de las políticas públicas, éstas deben cumplir con ciertos elementos mínimos requeridos, tales como ser multidisciplinarias, que logren incorporar a los actores sociales principales, cuidar el presupuesto y estar encabezadas por el gobierno, lo anterior con la intención de generar políticas públicas eficientes, eficaces y legítimas”.

De esta forma, la gestión pública también se vuelve cada vez más compleja, y desde esta perspectiva, las ciencias sociales y las políticas públicas deben brindar recursos conceptuales, interpretativos y aplicados para mejorar la gestión receptiva de la calidad de los sistemas institucionales basados en la visión del arte de gobernar. En este contexto, el uso de condiciones socialmente favorables significa también la capacidad de racionalizar alarmas, accidentes, virus, epidemias y enfermedades infecciosas que amenazan la calidad de vida de la sociedad (Uvalle, 2011).

Resalta que las políticas públicas necesitan de un sistema democrático, ya que es terreno que presenta las condiciones para que éstas se conviertan en las herramientas para construir respuestas eficientes de gobierno con base en el consenso que logran los actores que participan en ellas (Uvalle, 2018). Desde esta visión, la democracia es el gobierno de los ciudadanos y las políticas públicas dan

pie a la participación de los ciudadanos en la dirección de formar un equipo con el gobierno mediante una gobernanza colaborativa, este último término que ha tomado fuerza en la última década.

Y a su vez Mariñez (2017), señala que se parte del hecho de que las políticas públicas apuestan a una relación estrecha de colaboración entre actores gubernamentales, ciudadanos y el sector económico, para el impulso de decisiones públicas que logren producir y mejorar los servicios públicos con innovadoras soluciones de factibilidad aplicable.

Finalmente es necesario recordar que “el nacimiento de este campo de estudio nunca se ubicó sólo en el desarrollo de una teoría y una disciplina académica, sino en un punto de encuentro entre el conocimiento científico y su aplicación a la solución de problemas públicos; del punto simultáneo de estudio de las políticas y en las políticas” (Cabrero, 2000). La aplicabilidad y viabilidad es una distinción de dicha herramienta que deslumbró al mundo en ese momento y que hasta en la actualidad es de suma importancia para las sociedades contemporáneas.

“Hablar de los procesos políticos de construcción de políticas implica hablar de los actores sociales, cuya intervención no debe ser vista como mera tecnología de gobierno, sino en tanto ciudadanos, es decir, en tanto portadores de derechos. Donde la participación ciudadana en las políticas públicas está en el centro del asunto de la gobernanza y, por tanto, en el centro de la relación entre gobierno y sociedad en torno a tres dimensiones básicas: democracia, desarrollo y derechos” (Canto, 2008, p. 13). Desde este enfoque se observa que el ciudadano comienza a tomar un papel fundamental pero no está por encima del gobierno, se busca construir colaboraciones eficientes para mejorar la vida pública.

Como herramienta democrática “el análisis de las políticas públicas ofrece una renovación de los estudios para la comprensión del Estado y de sus acciones. Un examen minucioso de las actividades estatales, en varios temas, ha sido realizado tanto en los Estados Unidos como en Europa. Estos estudios, muy a menudo, han sacado a la luz la distancia, a veces importante, entre las intenciones

iniciales del Estado o del legislador y las realizaciones concretadas. De esta forma el análisis de las políticas públicas ha contribuido a ver el Estado con menos consagración o reverencia” (Roth 2002). Ha mostrado un Estado que puede interactuar con la sociedad y no se aísla en la toma de decisiones de interés público.

Como se hizo referencia las políticas públicas son parte de la gobernanza contemporánea, siguiendo a Luis Aguilar (2006) gobernanza hace referencia a “la recomposición que sucede en el proceso actual de dirección de la sociedad mediante la construcción de nuevas relaciones entre el gobierno y los nuevos actores colectivos de las últimas décadas que suelen ser reticentes a la unilateralidad directiva del gobierno”. Por lo cual se puede ver que la sociedad civil asume un papel central como un constructor de la democracia dentro de la gobernanza.

Profundizando en el tema, para entender mejor a las políticas públicas es importante señalar que existen dos grandes concepciones dentro de las políticas públicas, como apunta la concepción “desde arriba” de las políticas públicas y la concepción desde abajo, siguiendo Canto (2008) se puede entender:

“Que la diferencia, es que la primera se distingue por ser un programa de acción gubernamental dirigido hacia un sector de la sociedad o hacia un espacio geográfico determinado. Dicho programa se acompaña de ciertas preferencias valorativas respecto a quién toma la decisión y a partir de qué monto de recursos, con lo cual logran imponerse a los “administrados” como actos públicos. Y la segunda se origina en las demandas sociales, y en el conflicto de intereses de los diversos actores. El gobierno actúa en función de las presiones y peticiones de los diversos grupos sociales en un juego de suma positiva y procesa las demandas en las políticas. Para hacer más efectivas las acciones de presión, los actores sociales reclaman un conjunto de capacidades y destrezas en las organizaciones de la sociedad, no intercambiables las unas por las otras”.

Es preciso destacar que existe también un debate en la definición del concepto de políticas públicas, ya que no existe un consenso entre las escuelas existentes. Siguiendo a uno de sus principales exponentes en México como lo es Aguilar Villanueva se puede definir a las políticas públicas como las acciones de

gobierno, que tienen como propósito realizar objetivos de interés público y que los alcanzan con eficacia y aun eficiencia, son lo que en términos genéricos puede llamarse política pública (Aguilar, 2012).

También se pueden concebir como:

Los cursos de acción que los gobiernos impulsan, con objeto de diagnosticar, preparar y solucionar condiciones críticas de vida, considerando que la interacción de los grupos y organizaciones sociales, económicas y políticas se convierten en la energía que impulsa demandas y exigencias de manera constante (Uvalle, 2018).

De acuerdo con Roth (2002), las políticas públicas, entendidas como “programa de acciones, representan la realización concreta de decisiones, el medio usado por un actor en particular llamado Estado, en su voluntad de modificar comportamientos mediante el cambio de las reglas de juego operantes hasta entonces”.

La política pública es definida por Franco (2017), como:

Las acciones de gobierno con objetivos de interés público que surgen de decisiones sustentadas en un proceso de diagnóstico y análisis de factibilidad, para la atención efectiva de problemas públicos específicos, en donde participa la ciudadanía en la definición de problemas y soluciones.

Mauricio Merino, uno de los grandes representantes de las políticas públicas las define como:

Decisiones transversales que regulan la actuación interna de los gobiernos y que están destinadas a perfeccionar la gestión pública, así que atañen a la forma en que los poderes públicos realicen las atribuciones que les han sido conferidas y que en consecuencia pueden llegar a determinar la eficacia y eficiencia o la legitimidad de sus resultados (Merino en Rodríguez, 2018).

Por su parte Casar & Maldonado (2008), las entiende como “un conjunto de decisiones de carácter público que atraviesan un proceso que va desde el establecimiento de la problemática a resolver, hasta su procesamiento y conversión

en decisiones de autoridad por la vía que marcan las reglas de funcionamiento del propio sistema político”.

Siguiendo a Lahera en Rodríguez (2018), él define a la política pública como:

Cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo público definido en forma democrática, los que son desarrollados por el sector público y frecuentemente con la participación de la comunidad y el sector privado, una política pública de calidad debe incluir las orientaciones o contenidos, instrumentos o mecanismos, definiciones o modificaciones institucionales y la previsión de sus resultados.

En un sentido más amplio, la política pública se puede entender como:

El conjunto de decisiones directivas que toman los gobiernos de acciones en sus diversos órdenes federal estatal y municipal, cuyo objetivo es resolver un problema público en un ámbito concreto ilimitado y focalizado haciendo un uso eficiente de recursos públicos, que por definición son finitos limitados y escasos en medio de una competencia y lucha entre autores sociales económicos y políticos que defienden diversas problemáticas sociales para incorporarlos a la agenda pública, todo ellos inmersos en relaciones de poder propio del quehacer gubernamental idealmente buscando generando las condiciones necesarias para posibilitar la participación ciudadana (Rodríguez, 2018).

Es conocida también la definición que aporta Aguilar quien señala que una política pública es:

Un conjunto (secuencia, sistema, ciclo, espiral) de acciones intencionales y causales. Son acciones intencionales porque se orientan a realizar objetivos considerados de valor para la sociedad o a resolver problemas cuya solución se considera de interés o beneficio público, y son acciones causales porque son consideradas idóneas y eficaces para realizar el objetivo o resolver el problema (Aguilar, 2012, p. 29).

Finalmente se puede entender como cursos de acción que los gobiernos impulsan con el objetivo de diagnosticar, preparar y solucionar condiciones críticas de vida considerando que la interacción de los grupos y organizaciones sociales

económicas y políticas convierten en la energía que impulsa y exigen de manera constante (Uvalle, 2018).

Este recorrido conceptual nos hace inferir que estas definiciones nos centran a la participación ciudadana como una parte fundamental de la política pública, y es parte fundamental de la funcionalidad y viabilidad para el desarrollo de ésta. Es preciso puntualizar que el desarrollo teórico de las políticas públicas ha generado un número por demás considerable de conceptos o definiciones, todas con un elemento que las unifica: la idea de una actuación del gobierno para solucionar problemas públicos focalizados (Franco, 2017). Como se señaló es cierto que no existe un consenso pero hay elementos que le son comunes de las definiciones que se enunciaron y que forman parte de los autores representativos de la disciplina.

De este número de conceptualizaciones, sobresalen: “1) la interacción de actores; 2) las condiciones prevalecientes en las que tienen lugar las políticas públicas; y 3) las condiciones deseadas. Por lo que, es posible señalar que, según las condiciones (o condicionantes) y/o necesidades serán los cursos de acción que habrán de apuntalarse y los actores que habrán de involucrarse” (Altamirano y Martínez, 2011).

Siguiendo a Aguilar (2012), ya enunciando las definiciones, existen aspectos que hacen a la política pública:

Las características fundamentales de la política pública son: su orientación hacia objetivos de interés o beneficio público (constitucional o legalmente prescritos) y su idoneidad para realizarlos; la participación ciudadana con el gobierno en la definición de los objetivos, instrumentos y acciones de la política; la decisión de la política por el gobierno legítimo y con respeto a la legalidad; la implementación y evaluación de la política por personal de la administración pública o en asociación con actores sociales o mediante delegación de atribuciones a los actores sociales.

Una vez que se cuenta con un panorama amplio sobre el concepto de política pública y de sus elementos constitutivos se procederá al análisis de su proceso secuencial. El análisis de las políticas públicas se realiza en función de las fases que recorre su ciclo, cuya denominación varía según diversos autores. Esas fases

se refieren a los distintos estados sucesivos del proceso que siguen las políticas públicas, en una secuencia lógica, con diversas duraciones y niveles de intervención jerárquica.

Para entender las etapas de la política pública, se debe especificar que es pensada como un proceso complejo y no como una acción singular de gobierno. La política pública es un proceso integrado por varias acciones intelectuales (de información, análisis, cálculo, crítica...) y acciones políticas (de movilización, discusión, persuasión, negociación, acuerdo...), interdependientes y eslabonadas, que preceden y preparan la toma de decisión del gobierno y posteriormente la llevan a cabo (Aguilar, 2012).

De acuerdo con Méndez (2010), las políticas públicas son “procesos complejos e iterativos en los que los problemas públicos y los objetivos gubernamentales suelen ser vagos e inestables y en los que la agenda, el diagnóstico, la formulación y la implementación de políticas no constituyen etapas lineales o nítidas, sino funciones que frecuentemente se traslapan”.

También el enfoque al verlo o diseccionarlo en etapas o como un ciclo ha tenido críticas de acuerdo con Parson (2007) “el mundo real es mucho más complejo y no se define a partir de pasos, etapas o ciclos nítidos y puros. La idea de dividir la formulación de políticas públicas en etapas exagera la naturaleza racional de la formulación de las políticas y presenta una imagen falsa de un proceso que no es una especie de banda transportadora, en la cual la agenda se define en un extremo y la implementación y la evaluación tienen lugar en el extremo opuesto”. El ver de una manera lineal y rígida el proceso de la política pública ha sido uno de los nichos de oportunidad y reto más grades por los que se han trabajado en las últimas dos décadas; por lo que los autores han ido realizando aportes significativos para mejorar su entendimiento en la teoría y el mecanismo de acción.

Si bien no hay un acuerdo total del número de etapas o el orden dentro de las políticas públicas, para este trabajo tanto para la teoría como el análisis comparado se englobará en 4 grandes etapas: Incorporación de la agenda, el diseño, la implementación y la evaluación.

2.2 El análisis secuencial

2.2.1 Incorporación de la agenda

La agenda pública implica un proceso a través del cual determinados asuntos o problemas públicos se posicionan, por el alza de voz de la ciudadanía en su mayoría, adquieren un interés general, y son trasladados al nivel de la decisión gubernamental mediante distintas estrategias con políticas públicas para su atención y en su caso darle solución. Si bien se ve como un ciclo, muchos de los estudiosos de las políticas públicas comienzan con la incorporación de la agenda. Es una etapa que de acuerdo con el enfoque puede variar en lo que incluye, la forma en que se desarrolla o las tareas desarrolladas en ésta.

Autores como Casar y Maldonado (2010), resaltan que el desarrollo de los estudios sobre formación de agenda y construcción de problemas públicos es resultado de una serie de interrogantes, desde la disciplina y la práctica política, a los principios del Estado administrativo clásico, por un lado, y a los supuestos del pluralismo democrático por el otro.

Luis Aguilar Villanueva (2017) plantea que no “todos logran con la misma facilidad y certeza formar parte del temario de los asuntos públicos y colocarse entre los asuntos prioritarios del gobierno. La manera como se elabora la agenda de gobierno, se le da forma y contenido, reviste fundamental importancia política y administrativa, tanto en el plano teórico como en el práctico. Está conformada por la agenda de gobierno, la agenda pública, político administrativo y la agenda sistemática”.

En este mismo sentido Cobb y Elder (2017), apunta que, si un contexto específico o un conjunto de escenarios constituyen un problema y, por tanto, son un asunto que puede despertar la preocupación del público, que depende no sólo de los hechos sino también de las creencias y los valores en el que se desenvuelve. La importancia del proceso se debe especialmente a dos sucesos. 1) la capacidad de atención del gobierno es limitada: siempre hay más asuntos por atender que

tiempo para considerarlos. 2) los problemas de políticas públicas no son datos a priori, sino consecuencias de definiciones.

Siguiendo a Fontaine (2015), en la elaboración de agenda, se representa un problema: el ciclo de vigilancia a los temas de políticas. La relevancia social, económica o política, no necesariamente evidencia que sea objeto de estudiar científicamente. Esta importancia es relativa, no hay temas que definan que estén fuera o dentro de la agenda de investigación. En casos en específico, se priorizan algunos y por imitación o difusión, se duplican los estudios sobre estos temas. Las coaliciones de los actores participantes en la política para resolver y diseñar, se definen a partir de la comprensión de un problema lo cual nos remite nuevamente a la elaboración de agenda y definen una línea.

Autores como Mauricio Merino (2013), ven “este primer momento de la hechura de las políticas como el que consiste, fundamentalmente, en estructurar una justificación pertinente y adecuada sobre las razones que habrían de llevar a la intervención del Estado para afrontar ese problema público en particular, con el fin de situar la relevancia del tema, el asunto o la situación seleccionada como problema, y las razones por las que es indispensable la atención del Estado”.

En palabras de Canto Chac (2002), esta etapa de la política pública plantea aspectos técnicos y políticos, y se puede definir como “el conjunto de temas controversiales que demandan la intervención de la autoridad competente para su solución”. Por lo que se debe puntualizar que la agenda no es un listado de demandas, es una selección de asuntos que se considera que un determinado tipo de autoridad puede y debe atender en un tiempo determinado. El establecimiento de los temas de la agenda implica interacciones de las relaciones de poder, el hecho de que el interés de unos se vea reflejado en la agenda y el de otros no, depende no sólo de la capacidad de negociación y argumentación, sino también del distinto peso político de diversos actores demandantes.

Para Roth (2021), el inconveniente central de esta fase de la política pública, radica en comprender los procesos por los cuales una autoridad administrativa está enfocada a conocer un tema. Se puede distinguir analíticamente dos elementos que

se articulan: la construcción del problema social como un problema que necesita una intervención pública de una parte y su inscripción en la agenda política de otra.

De acuerdo con Cejudo (2008), “se debe entender que los problemas son construcciones sociales que genera dos líneas de investigación: el proceso de construcción de los problemas públicos (quién influye y con qué argumentos) y las implicaciones que este proceso tiene en las decisiones tomadas (cuáles valores resultaron privilegiados, qué actores fueron beneficiados, cuáles instrumentos fueron escogidos, etcétera). Ambos temas son esenciales para concebir el proceso de formación de agenda de políticas, así como sus efectos en la toma de decisiones”.

Siguiendo a Cardozo (2013), esta autora “aporta que el proceso de las políticas públicas puede desagregarse en fases o etapas, que no debe visualizarse como una secuencia temporal rígida, sino como una aproximación analítica. Su número de etapas varía en función de la desagregación que cada autor realiza, pero actualmente existe un consenso en incluir: La formulación, la implementación y la evaluación. El primer paso (análisis ex-ante, tomando como referencia la acción), que se fundamenta en un diagnóstico y definición del problema, para formar y examinar sus alternativas de una posible solución; de manera de seleccionar la que se considere apropiada”.

Para Casar y Maldonado (2010), la comprensión de los procesos de formación de agenda y sus implicaciones políticas y sociales remiten necesariamente al estudio de la naturaleza de los mecanismos de intermediación política, es decir, de la caracterización de sus instituciones en tanto sistema de normas e incentivos que rigen la acción colectiva, dirime conflictos distributivos y procesa, en general, las demandas sociales de los ciudadanos.

Finalmente, autores como Cabrero (2000), señalan que la “formación de agenda y la definición de problema dan como resultado un intenso juego de actores participantes. La preferencia para participar por parte de organismos no gubernamentales, congresistas, ciudadanos, medios, etcétera es alta. En donde se confrontan, se alían, presionan, aunque también frecuentemente hacen *lobbying*

como un mecanismo persuasivo para ir formando consenso. Define dos principios de establecer agenda: a) el exógeno el cual es implantado por agentes externos al aparato gubernamental, por la necesidad de ser permeable y de generar consenso para ser legítimo y b) el endógeno el cual se suscita cuando los problemas son vistos y traducidos por los diversos expertos gubernamentales”.

Se observa que las definiciones mencionadas sugieren un mapa terminológico que delimita el tema en cuestión. Se puede puntualizar para hablar de incorporación de la agenda van a ser relevantes el contexto, el proceso, los actores y los recursos disponibles para la decisión, incluyendo entre estos últimos el discurso y la forma a través de la cual se presentan los problemas.

2.2.2 El diseño de la política

En esta etapa el problema reconocido comienza a ser estudiado con las posibles soluciones para atenderlo. Se determinan objetivos de la política, modelo, herramientas, destinatarios y formas de implementación. Es fundamental en esta etapa conocer los componentes de la problemática, así como las probables causas y consecuencias que se derivan de ellos. Esta etapa es muy importante en el proceso de las políticas públicas, ya que mucho de los fracasos de éstas se deben a que no fueron bien definidas desde su inicio.

El diseño o formulación de la política pública corresponde al primer conjunto predecisional de actividades analíticas y políticas, mientras el segundo conjunto posdecisional se refiere a la implementación y evaluación de las políticas (Aguilar, (2012). Si bien es un proceso la elaboración de políticas públicas, sin embargo, es importante no caer en una rigidez procedimental.

Algo importante en esta etapa es que se desarrolle en un terreno democrático, como apunta Uvalle (2011), la funcionalidad de las democracias depende, en este caso, de las capacidades de gestión pública, las cuales permiten el diseño e implementación de las decisiones y acciones que favorecen la

producción del valor público que la sociedad contemporánea necesita para su conservación, expansión y desarrollo.

Roth (2011), “apunta que a partir del momento en el cual se reconoce la existencia de un problema a resolver políticamente, las propuestas y alternativas de soluciones, incluida las soluciones del statu quo, van a entrar a competir entre sí. Por intermedio de las luchas entre actores políticos en defensa de sus intereses materiales y/o ideológicos, una respuesta al problema poco a poco va a predominar sobre otra cosa. Aquí una parte fundamental es la negociación y mediación para buscar el mayor beneficio para la solución del problema público”.

Para Cabrero (2000):

En la fase de diseño de políticas es donde tiene mayor peso la visión del *policy analysis*, y donde la lógica técnica y modelística tiene su más amplio espacio de acción y de reconocimiento; es el momento en el que se hace más frecuente el uso de modelos de *public choice*; es también el momento de mayor riesgo de perder contacto con el carácter público de la política. Es a partir de esta fase de la política que se ha desatado un intenso debate entre quienes sostienen una visión normativa y quienes están más preocupados por una visión integral y constructiva de valores democráticos de las políticas públicas. En esta etapa es donde, aun cuando se trate de sistemas democráticos abiertos y plurales, el grado de permeabilidad es menor, debido al lenguaje técnico o científico particular a la política en cuestión. Esta etapa es uno de los mayores retos para incluir a la sociedad, ya que, por su naturaleza y necesidades técnicas, algunos enfoques aun excluyen a la participación del ciudadano en esta fase.

Siguiendo a Franco (2017), “en la fase de diseño de la política pública, los servidores públicos o consultores analizan con detalle el problema público que les ha sido planteado y buscan soluciones creativas y viables para resolverlo. Su tarea más importante es brindar una recomendación de política pública inteligente, presupuestal y económicamente viable, legalmente permisible y administrativa y políticamente posible, a uno o varios decisores que ostentan el poder público para que ésta se pueda llevar a cabo”. Esto representa cada vez un mayor reto para los hacedores de políticas públicas ya que siempre se encuentran condicionados por un presupuesto limitado y condiciones poco favorables para su aplicación.

En palabras de Roth (2011), “este esfuerzo de racionalización se realiza a través de la planificación. Mediante el plan se busca alcanzar los objetivos de manera coherente definiendo prioridades, jerarquía de objetivos, a corto y mediano plazo, medios y recursos necesarios. El plan se constituye en el instrumento racional de integración, de coordinación de las diferentes políticas sectoriales por un tiempo determinado. Hoy en día, las actividades de planificación deben transformarse en un lugar privilegiado para la concertación y evaluación de las exigencias y prioridades públicas”. Debe concebirse como una herramienta prospectiva para anticipar las problemáticas y también que juegue el papel como un lugar de intercambio y diálogo entre los actores de la sociedad sobresaliendo las autoridades y la sociedad civil.

En contraste en nuestro país se observa que en la formulación y diseño de la política aun persiste la necesidad de involucrar más al ciudadano, dotándolo de un conocimiento sencillo y adecuado para poder entrar al juego de los agentes participantes. En la realidad mexicana esto no ocurre muy a menudo como lo afirman Ricárdez et al., (2015).

Esta etapa representa mucho del éxito de la política pública, por lo que se debe tener en cuenta que se debe contar con un espacio de participación democrático, de manera fundamental hay que conocer el contexto en el que se va a desarrollar la política pública para realizar un esfuerzo de focalización necesario e intentar mitigar resultados colaterales o contraproducentes a la solución del problema público a atender.

2.2.3 Implementación

Cada una de las cuatro etapas conlleva una complejidad y representan parte del éxito de la política pública. Pero en la implementación es cuando se aterriza toda la teoría, estudios técnicos y prácticos a la realidad que se enfrenta los hacedores de esta herramienta para resolver el problema público. En este momento comienzan a salir los errores que se hicieron por acción u omisión.

Para Rodríguez (2018), los estudios sobre esta fase señalan que es en esta etapa donde se presentan con mucho mayor claridad las realidades políticas y administrativas que generalmente no se toman en cuenta al momento de formular y menos de decidir la política.

Es común percibir la implementación de las decisiones públicas como un problema meramente administrativo, es decir técnico, de simple ejecución. Desde la perspectiva de análisis de políticas públicas porque es ahí que la política se transforma en hechos concretos. Los estudiosos de la implementación de políticas públicas han observado y propuesto varios enfoques que tienden a desarrollarse como modelos de implementación (Roth, 2003).

En palabras de Canto (2008), “la puesta en práctica de las políticas públicas plantea otro tipo de asuntos, no se puede pensar que basta la decisión de la persona a la que le corresponde para que la puesta en práctica sea automática, por el contrario, lo más normal en una política pública es que haya una distancia entre lo acordado por el decisor y lo realizado por los ejecutores. Diversos son los factores que intervienen, por ejemplo: los intereses de los encargados de la implementación, esto es: la relación de poder dentro de la organización ejecutante, misma que puede dar lugar a que la implementación no sea sólo diferente sino incluso opuesta a la intención de los decisores”. En muchas ocasiones, aquellos que no vieron satisfechos sus intereses en la decisión tratarán de recuperar lo no alcanzado en la implementación.

De acuerdo con Merino (2013) la implementación es la fase que finalmente pone a prueba el diseño de las políticas y arroja luces sobre los factores determinantes de los propósitos de ese diseño. La implementación de las políticas públicas no sólo está subordinada a los intereses y a las capacidades de quienes han de llevarlas a la práctica, sino también a la disponibilidad de los recursos y a las mudanzas del entorno.

En palabras de Méndez (2010), la mayoría de las veces, la política pública es un ejercicio de constante investigación y aprendizaje. Esto se debe a que siempre hay cierta incertidumbre en el proceso de formulación, y en la misma ejecución que

lleva a una constante retroalimentación entre las diferentes “fases” de la política pública y que su contexto cambia a menudo. Se puede observar que no es un proceso rígido existen a lo largo de una política pública momentos de retorno a una previa fase o se trabaje a la par.

Finalmente siguiendo a Aguilar (2012), el desarrollo de la política pública debe tomar en consideración cuál es o será el proceso de implementación que se considera apropiado para que se ejecute sin grandes sobresaltos y se llegue a los objetivos planteados, y la evaluación que tiene a su cargo valorar, con referencia a ciertos estándares, el desempeño de los operadores, la calidad de los productos y los resultados sociales de la política a fin de validarla, corregirla, mejorarla o decidir poner fin a ésta, mediante la llamada retroalimentación.

Después de conocer las características y elementos de estas tres etapas, a continuación, se desarrollará la evaluación, para lo que para algunos autores es el reto más grande para los hacedores de políticas en particular y para los gobiernos en general.

2.2.4 Evaluación

Esta etapa de las políticas públicas tiene mucho énfasis entre los últimos estudios realizados. También es uno de los que genera mayor discusión y debate entre los autores contemporáneos, por la diversidad de enfoques y elementos que se incorporan. Cada vez se crean mecanismos de evaluación y monitoreo de las políticas para desarrollar las experiencias innovaciones que se van obteniendo. Esto es sólo una parte de la importancia que se le asigna a un sistema plural y abierto, a una fase del proceso que finalmente legitima o condena las acciones gubernamentales.

Siguiendo a Fontaine (2015), la necesidad de evaluar la acción del Estado se impuso para planificar el gasto social y la modernización del aparato estatal en la década de 1960.

La intención de las evaluaciones establece una causalidad directa entre dos variables para tomar una decisión sobre la dependiente. Lo que más éxito tuvo en el ejercicio de evaluación de políticas públicas, es el enfoque económico y cuantitativo, ya que el crecimiento del Estado de bienestar social implicaba la necesidad para el Estado de optimizar el gasto público y evaluar la pertinencia de ciertas decisiones por sobre otras.

Siguiendo a Aguilar (2012), termina la evaluación y comienza el ciclo o espiral de la política. Los resultados de la evaluación, si es metodológicamente apropiado, pueden dar una imagen de la política actual, de su grado de institucionalidad y corrección técnica, así como también brindar elementos de información que se necesitan mejorar y perfeccionarse, con lo cual se reforma la política e inicia un nuevo ciclo o se eleva a otro nivel.

También en esta etapa de acuerdo a Ricardez (2005), se debe hacer cuestionamientos centrales como ¿Qué nuevos mecanismos de evaluación y monitoreo público de las políticas públicas se pueden idear? ¿Qué experiencias innovadoras están surgiendo? y se plantea la necesidad de la constitución de comités ciudadanos como mecanismos de monitoreo de políticas.

Para Canto (2008), “esta etapa se puede entender como la ubicación de la distancia existente entre los resultados esperados y los obtenidos. Plantea a su vez diversos problemas, entre ellos el marco axiológico y los criterios del evaluador, que pueden ser muy distintos del decisor o del ejecutor y en medio de lo cual se dan los juegos de poder. Algunos afirman que la evaluación no es la última etapa de una política, sino la primera de la siguiente toda vez que ninguna política sale de la nada, casi siempre nos encontramos algún antecedente de acciones hechas en relación con el problema que se quiere solucionar y casi siempre lo que hacemos requiere de continuidad, la evaluación permite esta retroalimentación de acciones de acuerdo a los resultados obtenidos”.

Merino (2013), señala que la evaluación de las políticas, en el primer sentido señalado, puede implicar una enorme variedad de métodos e instrumentos, cuya pertinencia depende de los problemas públicos que el Estado quiere afrontar y de

las circunstancias en que pretende hacerlo; mientras que la evaluación del proceso de las políticas supone un ejercicio mucho más acotado aunque no menos desafiante, en el que lo fundamental es juzgar la coherencia de la definición causal de un problema público y el curso de acción a seguir, así como la pertinencia entre los medios empleados y los fines buscados.

De acuerdo con Aguilar (2012), en ausencia de modelos causales maduros para respaldar las decisiones políticas, la evaluación es el recurso cognitivo a nuestra disposición que nos guía paso a paso como una linterna en la oscuridad a descubrir los factores causales que están en la base de los problemas crónicos y los desastres sociales que se padecen desesperadamente.

Con la modificación de la concepción del Estado paternalista, tras el fracaso de ese modelo de un Estado omnipotente, surgió el enfoque de las políticas públicas y, con ello, la concepción de la evaluación precisa de la acción del Estado a través de sus intervenciones específicas para resolver problemas públicos focalizados. La lógica de la evaluación se convirtió así en la valoración, la medición y el cálculo que cada política pública habría de tener, a la luz de la definición de esos problemas públicos que se habrían de resolver (Merino, 2010).

Por su parte Merino (2013):

Menciona que es necesario subrayar que la sencillez de un buen diseño institucional puede ser más poderoso a la hora de evaluar resultados tangibles, que la idea de producir innovaciones ambiciosas; e informa, además, sobre el buen uso que puede darse a la metáfora del “bote de basura”, si quien diseña una política lo hace tomando en cuenta la importancia de fijar las reglas que informarán sobre la identidad y sobre el sentido de lo que es correcto, y al mismo tiempo establece las rutinas apropiadas para conseguir los resultados deseados. Las rutinas claras y bien definidas no sólo se desprenden de la idea genérica de la planeación estratégica, sino que también pueden emplearse como instrumentos para medir y evaluar la calidad del proceso y de los resultados. Y de aquí que, mientras más nítidas sean esas rutinas, mayores estándares de calidad puedan establecerse y lograrse.

De acuerdo a Cabrero (2000), más allá de los problemas técnicos de la evaluación, una parte importante de los autores sobre esta fase del proceso discute en torno a la necesaria constitución de comités ciudadanos como mecanismos de monitoreo de políticas; otros trabajos discuten sobre la evaluación plural, compuesta por agencias externas al aparato gubernamental como medida de rigor y objetividad en la evaluación, y otros más establecen comparaciones entre los sistemas de regulación y control jurídico de programas y políticas gubernamentales.

Siguiendo a Cabrero (2010), aquí se encuentran los dos componentes del cambio de las políticas: por una parte, la necesidad de tener claro si las elecciones técnicas y/o científicas fueron las acertadas, es decir, si los impactos finales fueron los esperados, y por otra, si la ciudadanía percibe como exitoso el programa, ya no desde los indicadores observados sino desde su bienestar y satisfacción.

Cabrero (2000) señala que esta etapa se caracteriza por ser un efecto sinérgico en el que las estructuras gubernamentales se han visto fortalecidas en su legitimidad al abrirse al estudio externo de los expertos, además de aprender de ellos, y simultáneamente el campo de estudio de las políticas han podido desarrollarse a partir del acceso a experiencias e información pública de las políticas.

Siguiendo a Merino (2013), “evaluar no es sólo una cuestión mecánica sino ética, no es otro procedimiento para establecer parámetros y resultados sin efectos posteriores; ni una condición para salvaguardar la vigencia de ciertas oficinas públicas más allá de su verdadera utilidad para el espacio público. Evaluar se convierte en un ejercicio fundamental para revisar la coherencia de las políticas consigo mismas, con los valores que invocan y con los medios que emplean. Mientras que los resultados de la evaluación, así entendida, dejan de ser informes sin más propósito que determinar la sanción (los premios y castigos) de los funcionarios que han sido evaluados, para convertirse en un instrumento principal de la implementación, en una fuente de información indispensable y en una herramienta para la rendición de cuentas y para consolidar el sentido democrático del servicio público”.

Cabrero (2010) señala que...

Para el caso de México sostiene que, en esta fase, el carácter endógeno del proceso hace que, en este escenario, quien define la agenda diseña las políticas y las implementa; además, es quien decide si fueron acertadas o no. Los agentes externos tienden a ser meros espectadores que intuyen, o en ocasiones suponen, el fracaso de las políticas. En un escenario de este tipo no hay *watchdogs* eficaces, al menos como herramientas para vigilar, existen *blinddogs*, grupos o agentes que observan sólo fragmentos del proceso de las políticas, que funcionan más por intuición que por conocimiento del proceso. El rigor en la evaluación de políticas y programas gubernamentales es poco frecuente, y cuando existe es para consumo interno en el aparato gubernamental y rara vez se dirige al público. Esto es así debido a la falta de flujos de información y a la ausencia de credibilidad que genera un sistema de este tipo. Lo que puede ocasionar una crisis de confianza hacia el gobierno y poco valor de la opinión de los ciudadanos para los mandatarios.

De acuerdo con Uvalle (2011), las políticas públicas tienen mayor presión social e institucional en cualquiera de sus fases: definición, diseño, implementación y evaluación; porque en cualquiera de ellas hay voces y reclamos desde la sociedad que tienen interés de tomar parte del control e implementación. Pero en esta última etapa de evaluación es donde ha encontrado el ciudadano una de las más amplias participaciones con las contralorías ciudadanas y con los comités de evaluación ciudadano, haciendo presión con la busca de los mejores resultados.

Ciertamente una realidad como la mexicana se encuentra en un proceso de aprendizaje político importante, pero los impulsos profundos de un sistema social con rasgos culturales propios, con su historia, tradiciones, mitos y creencias nos llevarán a un sistema democrático diferente del que proyectan los estudios de *las policy sciences*. Es evidente que las cosas cambiarán y muy posiblemente para bien, pero las raíces profundas de nuestra cultura política, las formas de gobierno y de relación social, permanecerán. La necesidad de un Estado fuerte y la necesidad de autoridad seguirán vigentes (Cabrero, 2000).

Una vez hecho el recorrido sobre el análisis secuencial de las políticas públicas desde su origen, sus características, sus definiciones y sus etapas con los

autores más representativos, se avanzará en el análisis de otro concepto central del presente trabajo: la rendición de cuentas.

2.3 Rendición de cuentas

La corrupción a nivel global es un problema de que han ocupado diversos estudios de las ciencias sociales y económico-administrativas con el fin de generar mecanismos y herramientas útiles para combatirlo. La rendición de cuentas, la transparencia, así como el acceso a la información pública, es una práctica que tiene el objetivo de alcanzar un buen gobierno, permitiendo que el ciudadano esté informado del quehacer gubernamental. En la transparencia se ha encontrado una herramienta para obligar a los gobiernos a dejar las malas prácticas y a poner en una caja de cristal sus acciones ante los ciudadanos y combatir la corrupción.

La rendición de cuentas democrática se refiere a las formas en que los ciudadanos pueden controlar directa o indirectamente a sus gobiernos. Como principio normativo esta definición basta, pero para llenar este concepto de contenido es necesario definir mecanismos eficaces, actores concretos y responsabilidades claras (Cejudo, 2010).

Pero para ello se debe ir un paso atrás hacia la rendición de cuentas y el acceso a la información para entender cabalmente el concepto de transparencia, los cuales son conceptos que van entrelazados desde su origen y su función. La rendición de cuentas, como condición de un gobierno democrático, requiere de la transparencia de las instituciones públicas y, de la más plena garantía de que los ciudadanos podrán ejercer su derecho fundamental de acceso a la información (Merino, 2018).

La rendición de cuentas, como una de las dimensiones de un gobierno democrático, se puede describir en tres partes: información, justificación y castigo/compensación. En ellas se pueden identificar a la transparencia y el derecho de acceso a la información pública; la responsabilidad respecto de las

acciones/decisiones en el ejercicio de un encargo público; y las restricciones y condiciones que determinan el ejercicio de la representación política (Merino, 2018).

Para comprender la importancia de la transparencia se debe entender como apunta Uvalle (2011. P.13), que la transparencia es parte de la segunda generación de reglas y cambios institucionales, de forma que en los años 90 del siglo pasado se aplicaron a los Estados y las Administraciones públicas para trascender de los criterios economicistas, mercantiles e instrumentales de la Nueva Gestión Pública.

Existe un debate entre las clasificaciones de transparencia hasta llegar a lo que está de moda, de acuerdo a Mariñez (2019, p. 83):

Al referirnos a la transparencia, nos hemos topado con un conjunto de conceptos como la opaca, la clara, la focalizada, la activa, la pasiva y la proactiva, que han abonado cada una al debate sobre el combate a la corrupción. En este sentido, hoy se están encontrando nuevas pistas a la definición de la transparencia. La apertura del flujo de información, tal como se le define en el marco de la relación gobierno y ciudadanos, nos sumerge al concepto de la nueva transparencia que explica cómo las organizaciones públicas y actores gubernamentales se enfrentan cada vez más a las demandas de la sociedad para revelar información.

El concepto de transparencia es un hecho político vinculado a la democracia participativa. Que ha venido a contribuir al combate a la corrupción y a mejorar los manejos de las administraciones. Pero para entender dicho término se debe hacer un recorrido respecto a su origen histórico, conceptual y de sus fundamentos jurídicos.

El concepto de transparencia también se usa en ocasiones como sinónimo de rendición de cuentas. Sin embargo, la transparencia no implica un acto de rendir cuentas a un destinatario específico, sino la práctica de colocar la información en la “vitrina pública” para que los actores de la sociedad puedan solicitar, revisar, analizar y en algunas ocasiones como mecanismo para sancionar en caso de que haya anomalías en su interior. La transparencia es un instrumento de un sistema global de rendición de cuentas, más sería impreciso usarlo como sinónimo de aquél (Ugalde, 2016).

Para conocer de la transparencia se debe hacer referencia al concepto de rendición de cuentas, que es una traducción inexacta del término anglosajón *accountability*, que en su acepción original significa “ser sujeto a la obligación de reportar”. Pero en la lengua española se carece de una traducción exacta que exprese con mayor precisión la palabra anglosajona, ante la ausencia de mejores opciones, se usa cada vez más el término de “rendición de cuentas” (Ugalde, 2016).

Pero este término cuenta con una subdivisión para su estudio y ejecución. Como apunta Schedler en Ugalde (2016), la rendición de cuentas en el ámbito político es un concepto que cuenta con dos dimensiones, por un lado, la obligación de los políticos y funcionarios públicos de informar y justificar sus actos (*answerability*) y, por el otro, la capacidad para imponer sanciones a los funcionarios y representantes que violen ciertas normas de conducta (*enforcement*).

La transparencia forma parte del *answerability* como parte de las obligaciones que tiene el gobierno de informar el trabajo a los ciudadanos. La transparencia es una condición no sólo procedimental, sino que es necesaria para que el imperio de la ley y la rendición de cuentas sean una realidad, porque ayuda a identificar puntualmente por vía de la difusión de la información, si las decisiones, acciones y políticas públicas se apegan puntualmente a las normas legales correspondientes y si los gobernantes responden ante sus gobernados (Peschard, 2008).

Por estas características y contextos la transparencia se ha convertido en tema central de las sociedades contemporáneas, dado que alude al derecho de los ciudadanos para acceder y conocer lo relacionado con la información pública gubernamental, a efecto de que tuviera el reconocimiento de una política pública (Uvalle, 2011, p. 15).

En esencia con transparencia de lo que se trata es de abrir los asuntos públicos manejados por el Estado al escrutinio de la ciudadanía, amparándose en el derecho a la información y en la obligación legal de rendir cuentas acerca de la forma, fondo y contenido de la administración de los recursos públicos (Castelazo, 2011, p. 85).

Siguiendo a Mariñez (2013), se quedó atrás el tiempo en el que los gobiernos pasivamente proveían información solamente sobre lo solicitado y a la discreción gubernamental, ahora se tiene un compromiso activo en la información pública, comunicar las operaciones internas de la gestión y el quehacer gubernamental. Por eso la relación entre transparencia, información y democracia es esencial y primordial.

Es así como la transparencia deja de ser un conjunto de archivos abiertos al escrutinio público, para convertirse en un valor organizacional y en un entramado de acciones públicas deliberadas para producir, utilizar y distribuir la información pública como un recurso estratégico (Merino, 2008).

La divulgación de la información que producen las organizaciones públicas, esta información es el componente principal y, a partir de ese elemento, se concatena con el derecho de acceso a la información consagrado en el artículo 6o constitucional en México. Por su parte, este derecho representa la garantía de que la transparencia no estará limitada por la discrecionalidad de los funcionarios públicos (Merino, 2018).

Siguiendo esta idea se puede observar que la transparencia no es un hecho aislado o algo desconocido en los gobiernos democráticos, ya que “se encuentra en cada organización pública que genere el fácil acceso a la información, y justifica su acción en la toma de decisiones públicas. En México, este cambio se hizo realidad en el año 2002 con la Ley Federal de Acceso a la Información Pública, la cual consolidó la gestión y la implementación de la política de transparencia a nivel federal” (Martínez, 2014).

Fue en el 2002 cuando el Congreso de la Unión aprobó por unanimidad la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Gubernamental, la cual entró en vigor el 12 de junio del mismo año. Esta ley estableció como principio rector la obligación que tienen los órganos del Estado de poner a la disposición de los ciudadanos información para su cabal comprensión de las funciones, acciones,

resultados, estructura y recursos asignados de las instituciones públicas (IFAI, 2013).

Las reformas que dieron origen a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental son las de junio de 2002 y también considerar a las leyes locales de transparencia y acceso a la información vigentes hasta entonces. Éstas significaron un impulso, que no sólo abrió la puerta al debate público sobre la materia, sino que literalmente sacó de la esfera exclusiva de los partidos políticos un derecho que, desde un principio, debió haber sido concebido para los ciudadanos (Merino, 2018).

Un parteaguas en estas herramientas de la democracia es la reforma constitucional de 2007, en la que se establecieron principios y bases para el derecho de acceso a la información para cualquier persona en todo el territorio del país, permitió advertir esas dificultades y crear conciencia sobre la profundidad de los cambios que abrió la transparencia (Merino, 2018).

Es importante señalar que no sólo este artículo es quien garantiza el derecho a la información, también lo hace el artículo 69 de la Constitución Mexicana norma esta obligación para el Presidente de la Republica. Además, en las Leyes orgánicas de los Poderes Legislativos y Judicial también se establece lo propio, aunque los informes sean para ellos mismos (Castelazo, 2011).

El punto culminante de los esfuerzos en materia de transparencia y acceso a la información fue la reforma constitucional del año 2014, que modificó de tajo las aproximaciones previas, aunque sin desecharlas. Amplió los sujetos obligados, introdujo nuevas obligaciones sustantivas, otorgó autonomía constitucional al órgano garante y previó la existencia de legislación reglamentaria general en materia de transparencia y acceso a la información (Merino, 2018).

Pero las reformas a las normatividades generales y locales, no fueron suficientes para consolidar a la transparencia. Es momento de hacer referencia al Sistema Nacional de Transparencia, como la etapa más avanzada de las reformas

en materia de transparencia y acceso a la información que han ocurrido en México. En cierta forma, el sistema fue una consecuencia del trabajo de doce años de la primera ley emitida en esa materia, para que existiera un marco homogéneo de transparencia y acceso a la información en todos los órdenes de gobierno, en todos los poderes del Estado e incluso entre todas las personas que utilizan recursos públicos (Merino, 2018).

Con la evolución legal de la transparencia, podemos apreciar que es una herramienta indispensable para poner orden en la gestión cotidiana de los asuntos públicos, para abrir la puerta a la participación ciudadanía en la solución de los problemas que los involucran y para mejorar a las administraciones públicas.

La transparencia puede ser el antídoto contra la demagogia, su presencia como política pública constituye la comprobación de una voluntad de compartir el poder entre gobierno y sociedad (Merino en Castelazo, 2011).

Se puede observar que la transparencia en su intento de perfección ha sido modificada desde su origen jurídico y aplicación. Pero es necesario vincularlo con herramientas como la política pública para mejorar su accionar como lo mencionan Mauricio Merino y José Castelazo.

Entre los referentes institucionales que forman parte del sistema político que da origen al enfoque de políticas públicas, se puede mencionar la *accountability* u obligación de rendir cuentas, tanto de las agencias gubernamentales como de las no gubernamentales que participan en la hechura de alguna política; la transparencia en la información y en el manejo de fondos públicos a que estará sujeta la política en cuestión; la función de regulación cruzada, de pesos y contrapesos, que deberán ejercer entre sí los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial; la autonomía federal entre órdenes de gobierno; la profesionalización de los funcionarios públicos participantes; la estabilidad de los objetivos de las agencias gubernamentales involucradas, y la aceptación de las normas y legislación vigentes como un marco inamovible que será aplicado sin excepción (Cabrero, 2000).

2.4 Participación ciudadana

Las democracias han ido cambiando junto con la dinamización de la sociedad, con esto los ciudadanos han buscado canales de participación en la vida política. “Existen diversas maneras de entender la participación de la sociedad en las políticas públicas: para unos, ésta se da cuando, vía la emisión del sufragio, los representantes delegados por la ciudadanía toman las decisiones en nombre de sus representados; para otros, la participación ciudadana en las políticas implica que los decisores tomen en cuenta las preferencias y las opiniones de los ciudadanos para que, por este sólo hecho, el público se convierta en actor de los procesos de formulación de políticas. Para otros más la participación ciudadana implica “los diversos mecanismos e instancias que posee la sociedad para incidir en las estructuras estatales y en las políticas públicas” (Canto, 2008, p. 11).

Este brote de participación es el resultado de una diversidad de factores políticos, económicos y sociales que han ocurrido desde finales del siglo XX, por ejemplo, la implementación de un nuevo modelo de desarrollo centrado en el cliente, en lo local y en la participación ciudadana (Valencia, 2012).

De acuerdo a Mariñez (2017), es importante para la innovación y la participación colaborativa de la política pública, la puesta en marcha de un Estado democrático y de actores políticos, sociales y económicos con compromiso cívico que logren legitimar su acción en una lógica de gobernanza y de una administración pública incluyente donde los gobiernos no subestimen la capacidad de los actores no gubernamentales comprometidos con distintos conocimientos y diferentes grados de especialización para desarrollar proyectos juntos en espacios digitales y presenciales. La gobernanza colaborativa como nuevo enfoque en la administración pública da un nuevo juego de interacciones a los actores de la sociedad.

Como apunta Sánchez y Lumbreras (2018), hablar de la participación ciudadana y la transparencia significa avanzar hacia mecanismos que permitan a la ciudadanía participar real y efectivamente en la toma de decisiones, abrir canales en los que se tomen las acciones de los gobiernos de las ciudades relevantes con el objetivo de impulsar el camino de la transparencia y la rendición de cuentas.

Seguendo a Cohen y Arato (2000), él define a la participación ciudadana como:

Una esfera de interacción social entre la economía y el Estado, compuesta ante todo de la esfera íntima (en especial la familia), la esfera de las asociaciones (en especial las asociaciones voluntarias), los movimientos sociales y las formas de comunicación pública. La sociedad civil moderna se crea por formas de autoconstitución y auto movilización. Se institucionaliza y generaliza mediante las leyes, y especialmente los derechos objetivos, [en tanto que son producto de su intervención en su formación y transformación] que estabilizan la diferenciación social.

De acuerdo a Zicardi (2005), la participación ciudadana, es la clave para transformar el espacio de lo estatal en un espacio público y contribuir a crear escenarios para consolidar una gobernabilidad democrática. Porque la participación ciudadana, en contraste de otras formas de participación, se refiere concretamente a que los habitantes de las ciudades actúen en las actividades públicas representando intereses particulares. Pero para que esta participación sea real deben generarse responsabilidades y condiciones institucionales

Para autores como Cunill (1995) existen tiempos precisos para realizar participación ciudadana en las políticas públicas, como se puede observar en el siguiente cuadro. En la primera clasificación dividida en dos momentos se puede ver que en la parte uno, se hace referencia a la que tiene por objetivo participar en la elaboración y diseño de las políticas y la dos como gestores de programas o servicios públicos. Por su parte la aportación y Ferrer et. al (2005), apunta que existen 4 momentos en las etapas de políticas públicas donde se observa la incidencia de la ciudadanía, resaltando la evaluación donde el ciudadano aporta a la transparencia en el uso de recursos públicos.

Cuadro 1 La sociedad civil en el ciclo de las políticas públicas

Autor	Aporte
Cunill (1995)	Solo dos procesos distintos que incide en el ciclo: 1) La participación en la formulación de políticas y decisiones públicas. 2) La participación en la gestión de programas o servicios públicos.
Ferrer, Monje y Urzúa (2005)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Diagnóstico: •Identificación de las necesidades básicas en el ámbito de la política. • Generación de posibles soluciones a las demandas de la sociedad 2. Programación: •Priorización de las necesidades y el déficit en el ámbito de la política 3. Implementación y ejecución: • Aporte de servicios, actividades y recursos para la gestión de la política. • Ejecución de la política. 4. Evaluación: •Control de la eficiencia, eficacia y transparencia en el uso de los recursos. • Opinión crítica acerca de los resultados.

Elaboración propia con la información de los autores Cunill (1995) y Ferrer et. al (2005).

Sí bien ya se observó las etapas y formas en la que pueden participar los ciudadanos, existen diversas formas de medir la participación ciudadana en las políticas públicas.

En este cuadro como apunta Canto Chac (2012), “cuando se vinculan los diversos niveles de participación con las etapas de las políticas públicas resulta una combinación, que nos despliega una variedad de formas posibles de participación y que advierte que no se puede reducir a sólo algunas, y en el cuadrante en que se ubiquen las experiencias concretas no es un asunto de opciones individuales, sino de posibilidades abiertas por la específica relación gobierno-ciudadanía, y tiene que ver con la evolución y el contexto del régimen político”.

Cuadro 2 Niveles de participación ciudadana en la etapa de política pública

Fases de las PP/Niveles de participación	Información	Consulta	Decisión	Delegación	Asociación	Control
Agenda	El conocimiento de presupuestos, normatividad, programas, planes, proyectos del sector gubernamental	A través de diversos medios se les pide emitir una opinión sobre una decisión gubernamental	Cuando las consultas no son solo para emitir una opinión, sino que esta se vuelve obligatoria para quien realiza la consulta	Se establece cuando un gobierno otorga (delega) a algunas organizaciones ciudadanas la puesta en práctica de algún proyecto o programa relacionado con la atención a problemas públicos.	Implica que la iniciativa también puede estar por el lado de las organizaciones de la ciudadanía y que acuerdan y contratan con el gobierno la realización de políticas o programas en común, cada uno en el ámbito de sus responsabilidades	La ciudadanía de supervisar el desempeño gubernamental, reclamando, información y emitiendo juicios sobre los resultados de las acciones, a través de diversas formas de escrutinio sobre el gobierno.
Análisis de alternativas						
Decisión						
Formulación						
Implementación						
Evaluación						

Elaboración propia con la información de Canto Chac (2012).

La participación de la sociedad civil en el ciclo de las políticas públicas ha sido variada, hay un amplio margen de momentos y tipos de participación en el ciclo. Siguiendo a Valencia (2012), quien recurre a una división clásica del ciclo de la política pública (la agenda política, la formulación y promulgación, la implementación y el monitoreo y seguimiento) e incorpora la forma de participar en cada una de las etapas.

En la primera etapa, señala que puede existir participación ciudadana, en la Identificación de las necesidades básicas en el ámbito de la política y en la generación de posibles soluciones a las demandas de la sociedad. En la siguiente hace mención que puede existir una priorización de las necesidades y el déficit en el ámbito de la política. En la tercera etapa señala que sería mediante aportes de servicios, actividades y recursos para la gestión de la política y en la misma ejecución de la misma. En la etapa final menciona de la intervención de la participación en el control de la eficiencia, eficacia y transparencia en el uso de los recursos y finalmente con la opinión crítica acerca de los resultados (Valencia, 2012, p. 478).

Es importante remarcar el efecto positivo que tiene la participación de la sociedad civil en las políticas públicas, por eso se impulsa su fortalecimiento para la democracia. Esta idea no debe chocar con la participación que deben tener también otros actores, sino mostrar los buenos resultados que se pueden obtener con la cooperación de éstos. La sociedad civil pasó de ser un agente pasivo que cumplía sólo un papel de demandante para solucionar problemas públicos a ser un actor permanente que también actúa, diseña, gestiona y evalúa sobre las decisiones y acciones públicas (Valencia, 2012).

2.5 Políticas públicas de la transparencia

Una vez abordados los términos de rendición de cuentas, participación ciudadana y política pública se puede desarrollar la idea de políticas públicas de la transparencia. Elaborar una política pública requiere de complementos que en su conjunto ayuden a construirla. La expresión “políticas de transparencia” puede ser entendida como un conjunto de estrategias y prácticas, basadas esencialmente en una amplia apertura y disponibilidad de información, que coadyuvan a la gobernabilidad y a la rendición de cuentas (*accountability*) en una organización (Baragli, 2005).

También es entendida de acuerdo con Merino (2008), como “las decisiones y los procesos asumidos por los poderes, las dependencias y los órganos públicos

del Estado, para darle contenido sustantivo e impulsar los principios democráticos de responsabilidad, publicidad e inclusión dentro de su propia organización”.

En este marco, el concepto vincula de modo cardinal a los poderes del Estado con la sociedad civil y con el sector privado, por cuanto no se comprende el desarrollo de políticas públicas completas y eficientes de transparencia sin la participación, comunicación, deliberación, interacción, supervisión y control de dichos actores (Baragli, 2005).

“Aunque los criterios generales de una política de transparencia pueden ser validados para cualquier organización, su adopción reclama tener en cuenta las estructuras orgánicas, los recursos, las regulaciones y las rutinas propias que las diferencian, tanto como los objetivos específicos a los que deben dirigir su atención. Se trata de una política que, a partir de estos componentes mínimos, debe originarse en el interior de las organizaciones que decidan adoptarla para modificar sus patrones tradicionales de acción pública. Y por eso no puede ser universal, como sí debe serlo el derecho a la información” (Merino, 2008).

En los últimos años ha ocurrido un boom en la participación ciudadana en México tratando de convertirla en una parte fundamental de la vida pública a fin de evitar la asignación arbitraria de recursos públicos, en el que solo unas pocas minorías del gobierno y un grupo de la sociedad deciden qué y dónde presupuestar. Por tanto, esta herramienta ha ido articulando la participación ciudadana, los conceptos de rendición de cuentas dentro del proceso de la política pública de transparencia (Sánchez y Lumbreras, 2018)

Una política de transparencia no únicamente se refiere a la publicidad de la información, sino que atañe también al conjunto de criterios y causas de acción que adopta cada una de las organizaciones para el manejo de la información que genera, así como para la obtención de los resultados que se esperan en ella (Merino, 2008).

Para realizar verificaciones y mediciones en la política de transparencia existen premisas y valores de referencia, que en la práctica habremos de encontrar seis elementos interconectados como las que propone Castelazo (2011):

Cuadro 3 Elementos para medir una política pública de transparencia

Elementos interconectados	Concepto
El propósito explícito de la misma	Se trata de establecer un compromiso y, al hacerlo, se da el primer paso para la construcción de una política pública.
La norma o elemento jurídico	La convierte en obligatoria, y en su caso coercitiva para las partes gubernamentales y ciudadana.
El programa-presupuesto	Justifica su creación, organiza la consecución de las metas y las dotas de recursos
La estructura administrativa pública	La estructura administrativa-pública que atienda a la transparencia debe recaer en un organismo autónomo, con independencia de criterio, responsable de promover una cultura en el ámbito gubernamental, fijar lineamientos, establecer políticas específica
Las prácticas	La transparencia, sinónimo de apertura, requiere de nuevas prácticas en un sistema auténticamente abierto, en el cual la información, como el poder
La evaluación institucionalizada	Evaluación social Evaluación política

Elaboración propia con información de Castelazo (2011).

El autor aporta 6 elementos para medir la conformación de una política pública de transparencia, en la primera parte “El propósito explícito de la misma” nos señala establecer el compromiso y alcanzarlo, ya que es el primer paso para la elaboración de ésta. “La Norma o elemento jurídico”, se refiere a que la norma consiste en evitar la elusión o evasión de dicho compromiso. La tercera parte “El programa-presupuesto”, debe estar estructurado para su cumplimiento por tres entidades que pudieran interactuar a manera de tres conjuntos (gobierno, sociedad civil y ciudadano independiente) (Castelazo, 2011).

El elemento de “La estructura administrativa pública”, de acuerdo con el autor debe existir autonomía, se debe evitar la dependencia de algún poder público, pero no lo excluye ser parte del Estado, y la estructura administrativa debe ser una negociación entre gobierno y sociedad. El quinto elemento “Las prácticas”, hace referencia a que el deber ser de lo planeado debe concordar con el ser en la realidad, por lo que las políticas públicas de transparencia ayudan a democratizar a los sistemas. Finalmente “La evaluación institucionalizada”, consiste en que cada poder público se provea de su propio control, situándolo estratégicamente dentro de sus estructuras administrativas para auditar permanentemente (Castelazo, 2011).

También Merino (2008) propone cuatro parámetros de control para implementar y evaluar una política de transparencia que son consecuentes con las premisas y los valores planteados: la publicidad, la inclusión, la verificabilidad y la responsabilidad que se asocian a la producción uso y distribución de la información pública.

Cuadro 4 Parámetros de control para implementar una política pública de transparencia

Parámetro	Descripción del parámetro	Criterios
La publicidad	Se refiere a la posibilidad efectiva de documentar y publicar toda la información sobre la forma en que la organización toma decisiones y las lleva a la práctica.	La forma en la que se seleccionaron los problemas públicos. Los criterios que emplearon para decidir el uso de los recursos destinados a dichas acciones públicas. Los actores participantes, Los mecanismos de evaluación de cada una de las acciones públicas, así como los resultados obtenidos.

La inclusión	Alude a la importancia de incorporar e informar de manera oportuna y accesible a todos los actores que deben intervenir en la toma de decisiones con su puesta en práctica conforman los fines que persigue una organización.	La incorporación de diversos actores en la toma de decisiones a lo largo de la política pública. Establecer mecanismos para incorporar los beneficiarios o afectados directos. Incorporación en la red de implementación, de diversas posibilidades de participación.
La verificabilidad	Se refiere a la posibilidad de constatar por cualquier medio plausible que las decisiones y los procesos de la organización se llevaron a cabo del mismo modo en que estaban definidos por las normas y los procedimientos aplicables, o bien de la manera en que se dijo que efectivamente ocurrió.	Establecer, desde el diseño de los cursos de acción a seguir, un conjunto de resultados esperados que sean auditables. Establecer propósitos precisos y mensurables en el tiempo de acuerdo con los recursos y las restricciones. Planear un conjunto de resultados inmediatos, intermedios y finales. Establecer los criterios de evaluación del proceso de manera interna y externa.
La responsabilidad	Se refiere tanto la definición formal de relaciones y papeles, como la claridad de las decisiones que han de estar a cargo de cada uno de los actores que intervienen en la decisión o	Las normas y los procedimientos administrativos indispensables para garantizar el desarrollo de ésta. Establecer con claridad, en cada área de la organización, lo que se

	<p>la implementación de los fines que persigue la organización pública, así como su papel propio en la producción, utilización y distribución de la información que tienen a su alcance.</p>	<p>espera de sus integrantes en lo general y lo particular.</p>
--	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------

Elaboración propia con información de Merino (2008).

Uno de los grandes impulsores de la transparencia y de las políticas públicas fusiona estos conceptos para apuntar parámetros para conocer si de verdad existe una política pública de transparencia, además de la profundidad en el cumplimiento de este propósito. En el cuadro 1 se puede observar lo que para él es una política de transparencia, que supone una decisión deliberada para organizar los distintos procesos organizacionales propios de la administración pública, a la luz de premisas, valores e instrumentos que privilegian el papel estratégico y abierto de la información como el núcleo de esa política (Merino, 2008, p. 261)

Conclusión capitular

En las políticas públicas se puede concluir que existen elementos indispensables para el estudio del modo de gestionar lo público con el objeto de que la administración pública y que las políticas públicas sean eficientes convirtiéndose en servicios públicos para estar cerca de la ciudadanía y que resuelvan los problemas que los aqueja (Mariñez, 2021).

Dentro de la transparencia se puede corroborar que de acuerdo a Mariñez (2013), se debe replantear la transparencia en la gestión pública para que el carácter multifacético y diverso de la provisión de los servicios públicos, la ejecución de servicios, el financiamiento y la administración misma minimicen lagunas de opacidad, generando que la relación entre ciudadanos y agentes (políticos, administración y gerentes públicos) sea la más apropiada democráticamente hablando.

En palabras de Zicardi (2005), “para transformar esta situación es necesario generar credibilidad en la ciudadanía, confianza en que su gobierno es honesto, eficiente y democrático. El gobierno (funcionarios, técnicos, personal administrativo, asesores...) deben diseñar y poner en marcha instrumentos y conductas que demuestren que realmente interesa que la ciudadanía participe en los asuntos y en las decisiones públicas”.

Para la participación ciudadana como apunta Fonseca (2012) actualmente la acción de gobernar debe girar en torno a la ciudadanía, lo que representa concebirla más que como una institución y como una práctica consolidada, como un desafío que requiere articular su dimensión individual y cuantitativa con su dimensión colectiva y cualitativa.

Finalmente, para las políticas públicas de transparencia, su construcción supone una decisión deliberada para organizar los distintos procesos organizacionales propios de la administración pública, a la luz de premisas, valores e instrumentos que privilegian el papel estratégico y abierto de la información como el núcleo de esa política (Merino, 2008).

CAPITULO III

MARCO CONTEXTUAL DE LOS MUNICIPIOS OBJETO DE ESTUDIO: PUEBLA Y TLAXCALA

3.1 Municipio de Puebla

El marco contextual hará referencia a los municipios objeto de comparación a saber el municipio de Puebla y el municipio de Tlaxcala. El municipio de Puebla tiene una población de 1,692, 181 habitantes, donde 809,485 son hombres y 882,692 son mujeres. Puebla ocupa el lugar número 1 de 217 municipios que hay en el estado y representa el 25.7% de la población total de éste. Puebla ocupa el lugar 5 a nivel nacional por su número de habitantes.

3.1.1 Contexto político del municipio de Puebla

El ayuntamiento de Puebla para la selección de alcalde ha representado una alternancia política en las últimas 8 elecciones. Se eligieron a 3 del PRI, 4 del PAN y una más de Morena. El municipio se ha caracterizado por expresar en las urnas el descontento con los partidos políticos o premiando con la continuidad de éstos. El ayuntamiento analizado en la presente investigación es el encabezado por la licenciada Claudia Rivera Vivanco quien ganó la elección municipal por la coalición “Juntos Haremos Historia” conformada por los partidos MORENA, el Partido del Trabajo y el Partido Encuentro Social, gobernó el municipio de 2018 a 2021. Esta administración llegó por la ola de la imagen del actual presidente Andrés Manuel López Obrador con gran expectativa y fue decreciendo la aprobación de la población por el cuestionable desempeño.

3.1.2 Coordinación General de Transparencia

Dentro del municipio poblano el encargado para este periodo fue Rodrigo Santiesteban para dirigir a la Coordinación General de Transparencia, que se encuentra alineada al Plan Municipal de Desarrollo 2018-2021, referidas en el Eje 4 "Ciudad segura participativa por una cultura de paz", que contiene el Programa 20 denominado Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales para la rendición de cuentas honesta e incluyente, el cual busca consolidar al ayuntamiento como referente en el ejercicio transparente de las atribuciones y el gasto de recursos públicos a través de la rendición de cuentas. (Ayuntamiento de Puebla, 2021).

3.2 Municipio de Tlaxcala

La población en Tlaxcala es de 99,896 habitantes distribuido en 47.3% hombres y 52.7% mujeres, es el municipio que tiene la mayor concentración poblacional de los 60 municipios que conforman la división territorial, la organización política y administrativa del estado de Tlaxcala.

3.2.1 Contexto político de Tlaxcala

El municipio se ha caracterizado por tener alternancia política en la alcaldía en los últimos tres periodos municipales, han sido del PAN con Anabell Ávalos Zempoalteca, del PRI con Mildred Vergara Zavala y Morena con Jorge Alberto Corichi Fragoso. Más allá de un partido político, los ciudadanos de este municipio se han inclinado por los candidatos.

3.2.2 Oficina de transparencia

En el caso de Tlaxcala la Oficina de Transparencia está encabezada por Sayil Montealban, y la Coordinación de Transparencia forma parte de la Secretaría del

Ayuntamiento, está limitada en su autonomía y comienza su funcionamiento desde cero con el inicio de la administración actual.

3.3 El municipio mexicano

Ya conociendo las particularidades de los objetos de estudio, a continuación, se desarrollará una breve historia de la municipalidad en México para conocer sus particularidades y algunos de los obstáculos que se presentan. Es importante remarcar que el municipio es el espacio más cercado al ciudadano, además de ser la célula de nuestra organización política.

En México los procesos políticos, tecnológicos, sociales y culturales van de la mano con el desarrollo del municipio. Esta célula del federalismo mexicano ha vivido una dinamización por la misma sociedad que ha ido demandado en mayor cantidad y calidad de sus servicios, pero también el acercamiento de la población con los gobernantes y la exigencia de democratización de sus gobiernos locales.

De acuerdo con Olmedo (1997), el municipio se define como “una entidad político-jurídica integrada por una población asentada en un espacio geográfico determinado administrativamente, que tiene unidad de gobierno y se rige por normas de acuerdo con sus propios fines”.

El municipio mexicano es la base territorial en la que se conforma la República mexicana, con el propósito de lograr una mejor gestión administrativa y de las funciones gubernamentales dentro del territorio municipal. El municipio es la célula básica de la organización política y administrativa más próxima a la población, la cual cuenta con un gobierno o ayuntamiento para llevar a cabo las competencias otorgadas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Constitución local y leyes que de ellas emanan (Cámara de Diputados, 2018).

En el contexto actual se señala que no han terminado de consolidar la célula municipal y se les reprocha su ineficiencia dentro del sistema federal, dadas las severas fallas en su operación política y administrativa e incluso se les acusa de ser espacios proclives a la corrupción (García, 2015). Se tiene una gran expectativa al

nivel municipal, si bien desde ahí han venido muchos procesos democráticos e innovaciones administrativas aún existen nichos de oportunidad para trabajar.

Siguiendo con esta idea Cabrero & García señala (2010), que el “federalismo mexicano ha vivido la mayor parte de su existencia sumido en un contexto centralismo”. Por varios años México había sido una república federal de jure, aunque dada la naturaleza del sistema político durante el siglo XX, en la práctica se operaba un sistema central de facto en muchas de sus prácticas y usos políticos se refiere. Para este tiempo el municipio juega un papel fundamental para la apertura del sistema y el inicio de una democratización.

Siguiendo a García (2015), la historia más reciente como un intento de fortalecimiento del municipio en el país se puede encontrar en la reforma constitucional al artículo 115° de 1983, donde se concedió a los municipios un papel más importante en el funcionamiento del poder y el sistema político del país. Se puede observar una perspectiva de la descentralización, además los poderes y capacidades de los municipios se definen de manera clara. Destaca especialmente en el sector de servicios que ya están autorizados a recaudar impuestos (principalmente prediales) para fortalecer sus finanzas. En este momento se pone una carga importante en el municipio, es una de las llaves democratizadoras y modernas de la administración pública, que hasta la fecha continúa teniendo tareas pendientes.

Aunado a esta reforma en ese mismo periodo de la presidencia de Miguel de la Madrid (1982-1988) como señala Arrellano et. al (2009) se da el primer esfuerzo sistemático por la descentralización de la vida nacional. En el Plan Nacional de Desarrollo se estableció la necesidad de redistribuir competencias entre las tres órdenes de gobierno; además de que se buscó promover el desarrollo estatal y municipal mediante la creación de un Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD). Se atribuye a fortalecer los pesos y contrapesos entre las administraciones públicas para consolidar los procesos democráticos y se está en la antesala del *boom* del periodo del neoliberalismo en el país, donde se busca un Estado con un aparato ligero y eficiente.

Atribuyendo a esta idea, Cabrero y García (2010) señalan que, si bien dicha reforma no tuvo el efecto inmediato que se esperaba debido en gran parte al contexto de una democracia débil y un partido hegemónico, al final de esa década y durante la de 1990 se observaron cambios importantes. La apertura democrática permitió en gran parte del país alternancias en los partidos que gobernaban los municipios del país, impulsando el respeto a la autonomía municipal y exigencia de mayor potestad fiscal. Este efecto se fue expandiendo desde el municipio, a los estados y finalmente en el 2000 en la presidencia de la Republica donde se ha observado a diferentes partidos en el poder federal.

Pero no es hasta la reforma constitucional de 1994 que se delinearon las circunstancias necesarias para que el municipio conociera de una preponderancia que no había tenido desde su aparición en el escenario jurídico y político mexicano. La reforma constitucional de dicho año, el municipio pudo participar en las controversias constitucionales, luego que históricamente la Suprema Corte de Justicia de la Nación le negara en reiteradas ocasiones tal posibilidad (Cienfuegos y Jiménez, 2013). Este suceso es parte de la apertura democrática que se comienza en el país, este mismo año se da la primera ciudadanización del entonces Instituto Federal Electoral (IFE).

Por último, al final del siglo XX se promovieron nuevas reformas al artículo 115 para reconocer al municipio como un orden de gobierno con plenas facultades. Además, a partir de esos años se le canalizaron mayores recursos mediante las aportaciones del ramo 33, siendo un punto nodal para la figura que hoy se conoce del municipio y ser un parteaguas en la vida política nacional.

Cabrero (2010), aporta que todo esto ha provocado, que en el México de hoy los gobernadores y los alcaldes se conviertan en un contrapeso efectivo del gobierno federal, tanto en sus demarcaciones como en el ámbito nacional a partir de la conformación de asociaciones, como la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO) y la Confederación de Municipios de México (CONAMM).

Pero a pesar de los esfuerzos tanto normativos como políticos existen autores como Arrellano et. al (2009) que aseguran que los gobiernos locales son el

eslabón más débil del federalismo mexicano. Si bien desde 1983 se llevaron a cabo reformas con la intención de fortalecer a los municipios de México, pero el panorama que emite el gobierno aún muestra una gran fragilidad, lo que le impide jugar un papel protagónico en el desarrollo nacional y la consolidación democrática. Una de las tareas pendientes del municipio es homogenizar el desarrollo y participación entre los catalogados urbanos y rurales.

Como apunta Cabrero y Gil (2010), la legitimidad política en los modelos democráticos se ha visto mitigada por una ciudadanía cada vez más escéptica frente al comportamiento de los políticos y gobernantes, a quienes considera distantes, de ahí que exija una práctica democrática más directa, de interacción permanente, de gestión conjunta a través de políticas públicas y de eficaz rendición de cuentas. El municipio representa el espacio ideal para impulsar este tipo de tecnologías de la administración e impulsar la participación ciudadana gracias a la cercanía que existe con los gobiernos locales.

Pero esta condición es también su fortaleza como apunta Olmedo (2007) es justamente la razón fundamental de la participación social, que la administración pública municipal es diferente a la administración pública federal y estatal. La diferencia específica de la administración pública municipal radica en la posibilidad de combinar directamente su acción con la acción de la sociedad. Existen muchos ejemplos de participación ciudadana, en Puebla se puede encontrar el programa de presupuesto participativo, que suma esfuerzos con consultas ciudadanas para priorizar los programas a desarrollar en cada junta auxiliar.

Finalmente en esta tesitura Cienfuegos y Jiménez (2013), “destacan que se debe fortalecer el municipio para fortalecer el federalismo, y en tal tarea tiene un papel clave el establecer un nuevo diseño institucional, pero al final no se logrará sino con las contribuciones que pueden hacerse desde el propio municipio, desde la participación activa de los gobernados en ese orden de gobierno, desde la exigencia de mejores gobiernos municipales, con mayores recursos económicos, pero más responsables, sometidos a la vigilancia de sus ciudadanos y con mejores instituciones de control económico y político”.

De esta forma es “urgente que países como México y otros en América Latina avancen en la construcción de un entramado institucional entre órdenes de gobierno más claro, sólido y coherente en torno a las políticas públicas que evite la presión política sistemática. Se requiere emprender esfuerzos de fortalecimiento institucional hacia los gobiernos locales, desarrollar mayores capacidades administrativas y profesionalizar a los servidores públicos de los tres órdenes de gobierno. De esta forma se estarían tejiendo las “redes de política” que podrán derivar efectivamente en acciones de gobierno multinivel” (Arrellano et. al, 2009).

La capacidad del gobierno, las políticas públicas y la forma de innovar a partir de las organizaciones que dan forma a la gestión y planeación del desarrollo de los gobiernos locales, es un tema que no acaba de estudiarse desde la problemática organizacional del municipio y la introducción de las nuevas herramientas de la administración pública para mejorar las prácticas de gobierno de los municipios del país.

Como señala Olivos (2013) “el fortalecimiento de la gobernación municipal es un factor que puede asegurar y desarrollar la capacidad del gobierno para responder a las múltiples exigencias del municipio. Dicha capacidad debe fundarse en un sistema de aptitudes legales e institucionales orientadas al tratamiento y la solución de problemas, que tenga por base principal la posibilidad de encauzar iniciativas, regular conflictos, multiplicar consensos, mejorar el bienestar social y coadyuvar a que los valores de la autonomía se reconozcan como parte de su sistema de vida”.

3.4 Marco normativo

El marco normativo en materia de transparencia y acceso a la información pública tiene una larga historia a nivel internacional. De acuerdo al INAI (2019) existen dos clasificaciones en la creación de las leyes en materia de derecho de acceso a la información y derecho a la libertad de expresión que se denominan “Primera generación de leyes” con los 10 países pioneros que abarca de la década de los 60 hasta finales de los 80 y “Segunda generación de leyes” que incluye a países que,

después del derrumbamiento de los regímenes autoritarios, han adoptado una ley en los años 1990-2000 con el impulso al sistema democrático. Desde entonces, en un contexto de crisis de legitimidad democrática, sospecha de corrupción y gobierno débil, se ha producido un esfuerzo para reconocer y fortalecer el derecho a la información pública.

Dentro de estas clasificaciones el primer antecedente se encuentra con La primer Ley de Derecho a la Información que tuvo lugar en Suecia en el año 1766, denominada "Ley de Libertad de la Prensa". En esta ley la razón principal del derecho de los ciudadanos suecos a acceder a los documentos oficiales era, precisamente, el control o escrutinio del poder de decisión de las autoridades sobre los asuntos de interés general. Posteriormente, se aprobaron leyes en Finlandia 1951, en 1979 se unieron Dinamarca, Noruega en el año 1978 y los Países Bajos (INAI, 2016). Se puede observar el primer paso de la materia de Derecho a la información la encontramos en Finlandia uno de los países con la mejor calidad de la democracia, ya que este sistema de gobierno es un requisito fundamental para ejercer este tipo de tecnologías.

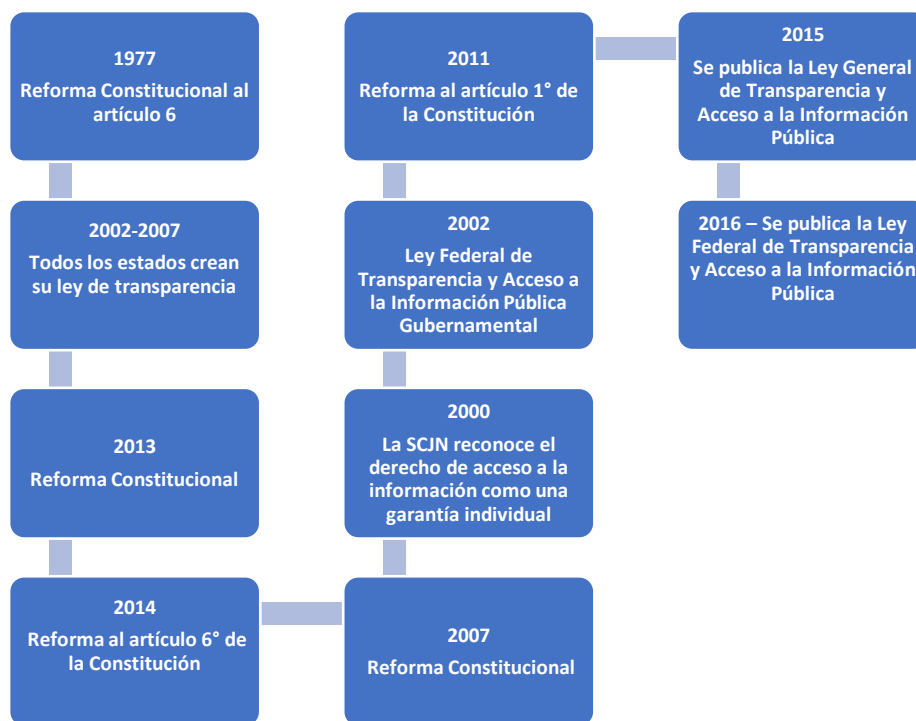
En el continente americano en los años 60's en otra de las mejores democracias como la estadounidense se encontraba supresión en la disponibilidad de la información gubernamental, y abrió un intenso debate en la Sociedad Americana de Editores de Periódicos y en el seno del Congreso, que culminaría con la promulgación de la *Freedom of Information Act* de 1966 (FOIA). Se puede observar que la existencia de la ley de transparencia y acceso a la información se ha extendido ampliamente en todo el mundo. La libertad de expresión está relacionada con esto en cada rincón del planeta (López, 2015).

Si bien comienzan a promulgarse las leyes en los diversos países existen también antecedentes en tratados internacionales. El primero es la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano (1789) en el artículo 15° que asienta que la sociedad tiene derecho a pedir cuentas de su gestión a todo agente público. El segundo es la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1948) plasmada en el artículo IV. "Toda persona tiene derecho a la libertad de

investigación. El tercer Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948) se encuentra en el artículo 19° Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión. El Cuarto el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos (1966) en el artículo 19 donde se encuentra el derecho de la libertad de expresión. y quinto Convención Americana sobre los Derechos Humanos (1969) en el artículo 13 donde se garantiza la libertad de pensamiento y expresión (INAI 2019).

En México, el recorrido inicia en 1977, cuando se reforma por primera vez el artículo 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y culmina en 2016 con la publicación de la más reciente Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Pero la legislación y lucha por romper el paradigma de la caja negra del sistema e iniciar el proceso de democratización va más allá de esas dos fechas que se hace referencia como se observa en el cuadro 2.

Cuadro 5. Antecedentes normativos de la Transparencia



Elaboración propia con información del INAI (2019).

El cuadro 5 muestra los más importantes momentos de la legislación. El primero ocurre en 1977 donde se incorpora el derecho a la información a la Constitución. Es parte de las reformas constitucionales realizadas en el marco de la denominada “reforma política” que agregaron el derecho a la información bajo la categoría de garantía. En el 2000, el derecho a la información en México transitó de ser una prerrogativa de los partidos políticos, a transmitir sus propuestas en los medios de comunicación, a erigirse como una garantía exigible al Estado con la finalidad de que éste proporcione a la sociedad información veraz, completa y objetiva. En el 2002, esta ley en gran parte se debe al llamado Grupo Oaxaca, el cual impulsó un movimiento a favor de la reglamentación del derecho a la información. Entre 2002-2007, los 31 estados de la República Mexicana, el entonces Distrito Federal y la Federación ya contaban con legislación en el tema. El primer estado fue Jalisco. En 2007, ésta es de las más importantes reformas presentadas ya que en las siete fracciones se dictan los principios y bases que rigen en los ámbitos federal, estatal y al entonces Distrito Federal. En 2011, se realiza la reforma constitucional en materia de derechos humanos donde se pasa de otorgar a reconocer (INAI, 2019).

Para 2013, se realiza de nuevo una reforma al artículo 6º constitucional, donde se incluye lo dispuesto por los tratados internacionales en la materia, el derecho de toda persona al libre acceso a información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión. En 2014 se suscita otra reforma de nuevo al artículo 6º, donde se amplían los sujetos obligados, se dota de autonomía constitucional a los organismos garantes, se implementa el Sistema Nacional de Transparencia y se emiten tres Leyes Generales en materia de: Transparencia y Acceso a la Información, Protección de Datos Personales en el sector Público y Archivo. 2015, que tiene como principio, establecer las bases mínimas que debe considerar la Federación, el entonces Distrito Federal y los estados, para garantizar el acceso a la información. Finalmente, en 2016, el 9 de mayo, se publica en el Diario Oficial de la Federación la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, y derogó a la

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental publicada en el año 2002 (INAI, 2019).

Por su parte, en el ámbito estatal gracias a diversas gestiones legislativas, el 16 de agosto del 2004, fue publicada la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla que contaba con 57 artículos y 7 transitorios. Esta ley contemplaba como sujetos obligados al Poder Ejecutivo, sus dependencias y entidades; Poder Legislativo, cualquiera de sus órganos; Poder Judicial, cualquiera de sus órganos; los órganos constitucionalmente autónomos y a los ayuntamientos, sus dependencias y entidades. Misma que fue reformada y adicionada el 18 de julio del año 2008 (Ayuntamiento de Puebla, 2013).

La Nueva Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla llegó al Congreso en el tercer periodo de sesiones. Fue una iniciativa conjunta (Ejecutivo/Legislativo). Se presentó el 8 de diciembre de 2011 y se aprobó por unanimidad el 15 de diciembre de 2011. Finalmente se publicó en el Periódico Oficial del Estado el 31 de diciembre de 2011, ésta contaba con 103 artículos y diez transitorios (Ayuntamiento de Puebla, 2020).

“Si bien en los últimos años se ha construido un entramado institucional complejo en materia de transparencia que abarca a casi todas las instituciones del Estado mexicano. La rendición de cuentas eficiente sigue siendo un pendiente por falta de responsables claros, información completa y cuentas confiables, y participación ciudadana, lo cierto es que las sucesivas leyes de transparencia en los estados, las reformas a los artículos constitucionales, la creación de un complejo sistema de instituciones, procesos y responsables constituyen un avance notable y muy por encima de lo alcanzado en la mayor parte de los países latinoamericanos” (Cejudo, 2010).

En el ámbito municipal, el Plan Municipal de Desarrollo, que es el instrumento rector de la administración pública, el cual se compone de 5 Ejes rectores, 3 Ejes transversales, 26 programas y 646 líneas de acción. Dentro del Eje 4 se encuentra el Programa 20 denominado Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales para la Rendición de Cuentas Honesta e Incluyente, el cual

busca consolidar el Ayuntamiento, como referente en el ejercicio transparente de las atribuciones y el gasto de recursos públicos a través de la rendición de cuentas (Ayuntamiento de Puebla, 2020).

Es importante señalar que el marco normativo da el andamiaje para las políticas públicas desarrolladas. Como apunta Mora (2016):

Las políticas y acciones de control, así como las políticas de transparencia plantean un rediseño constitucional que garantiza la realización de políticas públicas que posibiliten mecanismos sociales de participación con los que la sociedad mantiene procesos iterativos de relación con el gobierno.

Pero dentro de la normatividad municipal existen problemas que aquejan a los municipios, de acuerdo a Cejudo (2010):

Se trata de un entramado de normas constitucionales, legales y reglamentarias a nivel federal y estatal, que constituye un piso mínimo que, no obstante, resulta inalcanzable para la mayoría de los municipios mexicanos por diversas situaciones en las que se enfrente de manera presupuestal, política o administrativa. El problema ha sido que la agenda de transparencia y rendición de cuentas en los gobiernos municipales ha estado estructurada por la acumulación de obligaciones legales y administrativas, que imponen a los municipios términos, requisitos y procedimientos que los ayuntamientos no necesariamente están en posición de cumplir dadas las carencias en materia de capacidades organizacionales y financieras. Además, este piso mínimo no estaría garantizando a los ciudadanos que el gobierno municipal transparente y rinda cuenta de manera adecuada.

Conclusiones capitulares

Los municipios de Puebla y Tlaxcala objetos de estudio de este trabajo, presentan dentro del periodo a analizar una alternancia política en la presidencia municipal en el caso de la Angelópolis del PAN a Morena y en Tlaxcala de PRI a Morena. Comparten esta ola que provocó el fenómeno de la campaña presidencial del presidente Andrés Manuel López Obrador. En las oficinas de la capital poblana se observa un andamiaje institucional más fuerte que refleja los resultados en los índices a nivel nacional además de las figuras que destacan tanto en el comité

ciudadano de transparencia como en su titular. Por su parte en el municipio tlaxcalteca no se cuenta con una oficina de transparencia visible y pareciera tener más bien una estrategia más que activa, reactiva, porque solamente responde a las solicitudes de información que le requieran, pero no hace promoción respecto a su función.

Como se señaló el municipio mexicano se ha enfrentado desde la década de los 80, a un reto importante con la democratización, los pesos y contrapesos además de la falta de eficiencia administrativa. Si bien ha avanzado con reformas a la ley y otorgado competencias, quedan nichos de oportunidad para continuar fortaleciendo este orden del gobierno. Queda un camino largo por recorrer, pero es parte de la democratización que se ha ido presentado en el país, el municipio visto como el orden de gobierno más próximo al ciudadano tiene la gran oportunidad de recuperar la confianza del ciudadano y trabajar de manera colaborativa con él.

CAPITULO IV

ANÁLISIS COMPARADO DE LOS MUNICIPIOS DE PUEBLA Y TLAXCALA

4.1 Metodología

Para la realización del análisis comparado entre los ayuntamientos de Puebla y Tlaxcala se llevaron a cabo entrevistas en profundidad a los titulares de transparencia de ambos municipios, se estructuraron en 6 categorías de análisis y éstas se articularon en 31 reactivos, fueron aplicadas de manera presencial, con un guion establecido utilizando las metodologías de evaluación de política pública de transparencia propuestas por Castelazo y Merino, haciendo de ambas una propuesta híbrida que se complementa para analizar a fondo lo que pasa en los ayuntamientos objeto de estudio.

Para entender mejor esta metodología, podemos señalar con Merino (2008) que:

Los parámetros señalados buscan ofrecer una referencia puntual para reconocer la existencia y aún la profundidad de la política de transparencia utilizándolos como parámetro de medidas en los distintos procesos que cruzan por la operación organización pública. Lo que importa subrayar es que esos parámetros han de estar presentes de manera explícita en las decisiones que se toman respecto al cumplimiento de los fines de cada organización a fin de evitar que la política de transparencia se confunda con un simple cumplimiento de normas vigentes.

Dentro de las cuatro categorías propuestas se retoman para el análisis de la presente tesis destacando que, el de *publicidad* se refiere a la posibilidad efectiva de documentar y publicitar toda la información sobre la forma en que la organización toma decisiones y las lleva a la práctica; el de *inclusión* alude a la importancia de incorporar e informar, de manera oportuna y accesible, a todos los actores que deben intervenir en la toma de decisiones o en su puesta en práctica, conforme los fines que persigue una organización; *la verificabilidad* se refiere a la posibilidad de constatar, por cualquier medio plausible, que las decisiones y los procesos de la organización se llevaron a cabo del mismo modo en que estaban definidos por las

normas o los procedimientos aplicables o bien de la manera en que se dijo que efectivamente ocurrió y por último la *responsabilidad* se refiere tanto a la definición formal de relaciones y papeles, como la claridad de las decisiones que han de estar a cargo de cada uno de los actores que intervienen en la decisión o en la implementación de los fines que persigue la organización pública, así como su papel propio en la producción, utilización y distribución de la información que se tiene a su alcance.

Puntualizando cada categoría de Merino (2008):

La *publicidad* entendida como la exigencia de documentar y hacer pública la información sobre la forma en la que cada organización toma decisiones. De esta manera, se asume que existe una oportunidad de transparencia en aquellos procesos documentados de manera insuficiente o bien aquellos en los que la información no llega a todos los actores que deberían conocerla. La *inclusión* entendida como la importancia de incorporar e informar a los actores que deben intervenir en la toma de decisiones. En ese sentido, supone la existencia de oportunidad de transparencia en aquellos procesos o acciones en los que haya exclusiones o asimetrías evidentes de información. *Verificabilidad* entendida como la capacidad de documentar y constatar, de forma indubitable, que las decisiones y los procesos se llevaron a cabo en la práctica del mismo modo en la que estaban especificados o definidos por las normas y los procedimientos explícitos aplicables. Por lo tanto, se asume que hay oportunidad de transparencia en aquellas decisiones en las que resulte difícil o definitivamente imposible verificar la correspondencia entre lo que se dice y lo que se hace. Se trata de constatar la coherencia de aquellas acciones que, al establecerse formalmente, se convirtieron en un compromiso público. Y *responsabilidad* entendida tanto como la definición de relaciones y funciones, como la precisión y la documentación de las decisiones que han de estar a cargo de cada uno de los actores que intervienen en la implementación de los acuerdos. De este modo, se encontrará una oportunidad de transparencia en aquellos procesos o acciones en las que no sea posible encontrar una definición precisa de la participación y las decisiones que corresponden a los diferentes actores que forman parte de un procedimiento determinado, así como el papel que les corresponde jugar en la producción, uso y distribución de la información pública.

Siguiendo esta idea como apunta Castelazo (2011), elaborar una política pública requiere de complementos que en su conjunto coadyuvan a construirla. La política pública, más allá de su conceptualización teórica es algo que se construye y deconstruye permanentemente, pero cuando menos en la práctica habremos de encontrar elementos interconectados para evaluar la política pública de transparencia. Estos elementos mencionados para fines de esta investigación se agruparon en la categoría de metodología y de lo público, además de incorporar en las categorías de Mauricio Merino para complementar los elementos:

El propósito explícito de la misma, hace referencia a establecer un compromiso de elaborar una política con metodología y respaldo teórico para dotarla de un ciclo de política pública y resolver un problema de la sociedad. *La norma o elemento jurídico*, contiene la obligatoriedad de la política dentro de las etapas del ciclo para la participación de los actores de la sociedad. *El programa-presupuesto* es explorar la creación de la política pública, conocer la consecución de las metas y averiguar los recursos con los que se cuentan. La estructura administrativa pública es explorar las competencias del organismo, lineamientos y la promoción de la cultura de la transparencia. *Las prácticas*, en este elemento se evalúa la apertura de la política para facilitar la información y la innovación de las prácticas de transparencia. Y finalmente *la evaluación institucionalizada*, busca conocer la presencia de la evaluación social o institucional con la que se cuenta (Castelazo, 2011).

4.2 Municipio de Puebla

La entrevista en profundidad se le aplicó a Rodrigo Santiesteban Maza, coordinador de la Oficina de Transparencia en el municipio de Puebla, ésta se realizó el 30 de agosto de 2021, en las oficinas de la Coordinación de Transparencia.

En la primera categoría de análisis que se titula metodología se puede destacar que Santiesteban (30/08/2021) cataloga como política pública de transparencia:

A las estrategias y mecanismos para lograr metas y objetivos en beneficio de la ciudadanía. Además, que la define como toda acción tendiente a solucionar un problema detectado en una localidad determinada, con miras a tener un impacto inmediato, pero que puede tener una continuidad y no altercarse con el futuro.

Por lo que hace al diseño de la política de transparencia se encontró que el Instituto Municipal de Planeación es quien diseña la política, pero lo que le toca a la Oficina de Transparencia del ayuntamiento de Puebla, es analizar la trayectoria del municipio y lo que se había ejecutado se mantuvo y en 2019, se basó en un modelo cuasi tropicalizado de la ciudad de Nueva York, Estados Unidos, donde se maneja el concepto de beneficio de la información, no para el gobierno, sino para la sociedad, todas las acciones que se han implementado son producto de los hallazgos obtenidos es un estudio comparado en New York, Uruguay, España y Alemania, específicamente de Berlín con el tema de datos abiertos, una de sus limitantes tiene que ver con el contexto en el que se trata de implementar.

En la Oficina de Transparencia del municipio de Puebla se aplica una metodología basada en el ciclo de las políticas públicas, que comienza con la detección de las necesidades de transparencia que se tienen al interior del municipio con el objetivo de saber cuál es la problemática, para establecer las acciones para atacar esa problemática, ejecutarla, medirla, corregir si es necesario y suspender si se observa que la acción emprendida no es la adecuada.

Esta política pública de transparencia se incorpora a la agenda, debido a que se plantea en la Ley de Transparencia que existe en el municipio de Puebla desde el 2008, donde para esos años aún no existía el Instituto de Transparencia y Acceso a la Información (ITAI PUE), en ese momento todos los municipios contaban sólo con mini órganos. Un parteaguas importante es la llegada de la Mtra. Blanca Lilia Ibarra Cadena, quien deja los cimientos en el ayuntamiento de Puebla para ver a la transparencia como una aliada y no como enemiga, y en esta administración se incorporan los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS) como base, en específico los puntos 16.5, 16.7 A y B, relacionados con el acceso a la información, a la transparencia y el programa de seguridad y buen gobierno, donde se incluye el eje de transparencia.

En la etapa de diseño de la política pública de la transparencia, en el caso de Puebla, prácticamente no se tiene gran margen de acción, las directrices de transparencia a diferencia de otra política, la da la ley. En el caso de Puebla es la

Ley de Transparencia y de Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla es quien establece los parámetros mínimos a lograrse, y el Sistema Nacional de Transparencia establece el ¿cómo hacerlo? proporcionando los formatos y un parámetro para publicar trimestralmente. En la oficina de Puebla, de acuerdo con el reglamento interno se publica cada mes, pero no se tiene un diseño porque está gobernando el Sistema Nacional de Transparencia, pero se están dando estos experimentos con la transparencia focalizada y el proceso de ir socializando. La Ley da una pauta de capacitar, lo que se utiliza para proveer de información a la sociedad en general, es un proceso que se hace cada año donde se proyecta cómo se va a crecer.

Uno de los procesos más importantes es la implementación de la política de transparencia, se cuenta con un proceso complejo que se ha ido perfeccionando y adaptando al contexto. Se parte de tres grandes instrumentos: Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la Ley Estatal de Transparencia y en el orden nivel municipal y el Reglamento de Transparencia. Se empezaron a utilizar dos figuras importantes dentro del ayuntamiento: los sujetos obligados que son la Unidad de Enlace y el Comité Transparencia conformado por el contralor, el director de archivos y titular de transparencia, el presidente puede señalar a dos más.

En el proceso para cumplir las obligaciones de transparencia se tiene una mesa de ayuda, a cargo de la Unidad de Seguimiento Interno, esa mesa, sirve como mecanismo de comunicación con las demás dependencias del ayuntamiento y los sujetos obligados para dar seguimiento. Los enlaces de transparencia mandan los formatos, éstos se revisan y validan, una vez que esto ocurre, se da la autorización para su publicación. En caso de tener información que aparentemente puede ser considerada en los límites de transparencia se convoca a reunión de comité, y éste plantea las razones por las cuales se debe publicar la información y el comité con un índice de bateo del 60%, dictamina.

La vinculación externa se divide en dos, en capacitación y sensibilización. Esta parte es fundamental ya que es el acercamiento que se tiene con el

ayuntamiento y el contacto se establece a través de un número telefónico que da atención inmediata. La otra área es gobierno abierto, se hace *focus group* para abordar temas relacionados con el Sistema Anticorrupción, para determinar lo que se debe publicar o cómo se debe publicar la información. También se identifican los temas de datos abiertos que le interesa a la ciudadanía. Gobierno Abierto y Sensibilización son las dos grandes acciones que se realizan en esta etapa de la política.

En lo que se refiere a la etapa de evaluación, se cuenta con una evaluación interna, evalúa el IMPLAN a través de los Regidores y mensualmente se comparece ante la Comisión de Gobierno Abierto. Externas, evalúa “A Regional” consultora de transparencia fiscal de manera anual, evalúa todo lo que tiene que ver con las finanzas del ayuntamiento. En su momento IMCO evaluaba, y el ITAIPUE. En el año 2020 se evaluó y se sigue con el cumplimiento de la calidad de la información. Hay evaluadores no formales como los periodísticas, que han ayudado a corregir algunos datos.

Finalmente, la Oficina de Transparencia tiene un compromiso con la política pública en la materia, que consiste en mantener al municipio de Puebla como el más transparente. El municipio obtuvo el primer lugar regional en Ar Regional y en el ITAIPUE, la última evaluación que hizo al ayuntamiento fue en la transición de la ley general, ésta se derogó, hubo algún margen de error, pero en el 2019 se hizo con todo el rigor. El compromiso no es con el gobierno sino con la sociedad para empoderarla.

En la segunda categoría que se refiere a resolver el problema público de transparencia y rendición de cuentas. En la oficina de Transparencia se involucra a todos los actores, es bidireccional, si la sociedad espera que el municipio resuelva todo está perdida. Es colaborativa, debido a que se trata de la suma del trabajo, de los esfuerzos de todos para la búsqueda del bien común entre gobernantes y gobernados.

La tercera categoría se refiere a la publicidad. La principal reflexión es acerca de la falta de publicidad del trabajo realizado por la administración de la presidenta

municipal, Claudia Rivera. Es un elemento de reflexión para la munícipe, reconozco que ha faltado una estrategia adecuada para comunicar a la ciudadanía los logros y el trabajo. Se le ha dado poca comunicación a la Oficina de Transparencia, los resultados de esta oficina los da el ITAIPUE, A Regional y el INAI. Antes de la pandemia si se acercaba a la coordinación después con las restricciones sociales, no hubo contacto, pero sigue aún el contacto, y es algo satisfactorio. No se necesita una gran campaña publicitaria para que los ciudadanos sepan que hay transparencia, cuando se conoce que hay comisiones, los ciudadanos acuden a ellas. Todas las acciones que se emprendieron en la oficina han sido en beneficio de la sociedad, se buscó agilizar los procesos internos, las clasificaciones de las transparencias.

Enseguida los criterios para realizar las acciones de la Coordinación de Transparencia se centran en la sociedad, se tenía de base el trabajo de administraciones anteriores para no empezar de cero, pero algo muy importante es saber qué es lo que se quiere, pero también saber qué es lo que necesita la ciudadanía. Auxiliado de la Ley General y Estatal para la Protección de Datos Personales, y en su momento reforzar los sectores, se trata de una labor conjunta entre servidores públicos y la sociedad para sensibilizar.

Como dicha oficina se debe a la sociedad, sin la sociedad es nada. La coordinación no tendría por qué existir, si la coordinación traiciona la confianza de la sociedad, traiciona a la práctica de la transparencia, a un derecho humano que es el acceso a la información. Sí hay participación ciudadana, existe un Comité Ciudadano por la Transparencia y el Gobierno Abierto, integrado por 3 mujeres (2 doctoras y una estudiante de la BUAP), ellos proponen ideas. Los perfiles son abiertos con preferencia de aquellos que cuenten con un conocimiento amplio sobre el tema de la transparencia, no afiliados a partidos políticos o una religión para realmente tener transparencia. Se ha tenido la presencia de integrantes de la talla del Dr. Rafael Guzmán y del Dr. Román Sánchez de la BUAP. La Oficina de Transparencia ha tenido comités muy activos, que propone, sensibiliza, salen al campo. Los doctores Guzmán y Sánchez, fueron muy activos apoyando en las

áreas, proponiendo materiales para llegar a la ciudadanía, ellos impulsaron un concurso de litografías.

Por lo que se tiene mucho cuidado al designar los recursos, tomando como base los Presupuestos Basados en Resultados (PBR), se tiene dos compromisos. Uno que implica la evaluación de “A Regional”, para esta evaluación se destina alrededor de 450 mil pesos, es una metodología de evaluación fiscal en materia de transparencia, que revisa cerca de 70 factores. El resto del presupuesto se destina al proceso de sensibilización, compra de material didáctico, pago a conferencistas, y salidas de campo, son cerca de 400 mil pesos. No se cuenta con mucho presupuesto, pero se va administrando. En esta administración se incorporó el tema de datos personales por lo que se inyectó un poco más de dinero para rentar un nuevo espacio seguro. El resto del presupuesto, alrededor de 6 millones anuales se destina al pago de salarios del personal. Exceptuando los salarios la Oficina de Transparencia cuenta con un presupuesto de alrededor de un millón 300 mil pesos anuales.

Este recurso se distribuye con base en la evaluación de costo beneficio y en su momento se puede corregir la asignación del recurso. Se busca eficientizar los costos. Se ha invertido en capacitación, pero con un estudio y medidas pertinentes para un beneficio real. Se hacen evaluaciones con la controlaría y los análisis de costo beneficio de los proveedores.

La sociedad juega un importante papel ya que funciona como un tipo de contraloría social, siempre se comunica el quehacer hacia la ciudadanía; el propio comité ciudadano evalúa de manera trimestral, se rinde informe ante ellos y los informes mensuales se realizan ante los regidores ya que son los representantes de la sociedad.

Los mecanismos para publicitar lo que lleva a cabo la Coordinación de Transparencia son principalmente las redes sociales, anteriormente se tenía mayor participación pública pero no hubo variación con la actual. Por efecto de la pandemia por COVID -19 la información se proporciona a través de redes sociales y dejar un

poco a los medios tradicionales como la radio y la televisión, que en algunas ocasiones se aprovecha el tiempo oficial y se hace uso de él.

En la categoría de inclusión se destaca que el Sistema Nacional de Transparencia tiene un alcance nacional, incluso estatal pero no municipal y se elaboran lineamientos que son imposibles de cumplir por parte de los ayuntamientos. Dentro de esta dinámica se puede encontrar que los actores participantes en la política pública de la transparencia son la sociedad y el ejecutor que es el Estado, en este caso no sólo la Unidad de Transparencia sino sus titulares, éstos deben estar comprometidos, se puede tener una buena Unidad de Transparencia, pero se necesita un compromiso de las autoridades, donde se bajen las instrucciones adecuadas para ser alineadas con el resto de los actores participantes. A diferencia del 2002 o antes del 2015, ahora sí hay sanciones económicas y existe la posibilidad de perder la libertad en el manejo de datos personales. Ya lo piensan más en no colaborar los servidores públicos.

Pero también existen actores que se han ido incorporando para fortalecer la transparencia y se están volviendo predominantes debido a que el Sistema Nacional de Transparencia está integrado por el INAI, los institutos y oficinas estatales, el Archivo General de la Nación y esporádicamente la Auditoría Superior. Éstos son los actores relevantes, y a los municipios los ven como lo último, son pocos los estados que los toman en cuenta, eso hace que exista disparidades como lo que pueden hacer municipios como el de Puebla y Atlixco, pero se trabaja de diferente forma. No se encargan sólo de publicar o responder, sino que se va al impacto real del gobierno abierto, sensibilización y participación ciudadana, un obstáculo es que no hay presupuesto que alcance.

Además de estos actores relevantes, el comité ciudadano se encarga de buscar los mecanismos e incorporaciones, hasta ahorita no se ha implementado nada de manera reglamentaria, pero se busca conexión con comités de ciudadana del IMPLAN, acercamientos con las universidades, pero se detuvieron por la pandemia.

En la categoría de verificabilidad, resalta el hecho de que los procedimientos administrativos para dar cumplimiento a las etapas de la política pública de la transparencia, son otorgados por el Presupuesto Basado en Resultados (PBR) el cual mide la labor administrativa con una periodicidad mensual y se reportan los avances de cada línea de acción y se señala el ejercicio del presupuesto que se reporta al IMPLAN y a los Regidores para el Visto Bueno. Estos procedimientos son cuantificables ya que el PBR traza metas específicas y es el que da la pauta, y distribuye las formas de cumplimiento de manera mensual. Y cuentan con una evaluación, mediante el IMPLAN, la Contraloría y el Sistema Nacional de Transparencia, estas dependencias son las que establecen los criterios de medición, se adaptan y se ejecutan a nivel municipal. Por lo que los objetivos se trazan en su mayoría a los 3 años que dura la administración municipal, en su mayoría a corto plazo para que puedan ser medidos y algunos con miras a una política longitudinal de procesos de educación, éstos se planean a largo plazo.

Finalmente, en la categoría de responsabilidad, el ayuntamiento de Puebla es calificado como sobresaliente en esta categoría de análisis, esto debido a que cada área de la organización sabe con claridad lo que se espera de su trabajo, en realidad hacen más de lo que les compete, siempre están un paso adelante. Son proactivos, tienen mucho tiempo en la Coordinación de Transparencia. Ahora con la pandemia han estado diseñando y experimentando para lo que se va a implementar de manera digital. Esto también es gracias a que existe un programa de capacitación continuo para los integrantes de la Coordinación, de manera anual. Se busca la certificación de la Norma CER, de acceso a la información de archivos, pero con la pandemia se detuvo. En el año 2019 se le dio al personal de la Coordinación la facilidad de estudiar una maestría, es importante resaltar que en la Unidad de Seguimiento Interno todos cuentan ya con un posgrado.

La Coordinación de Transparencia cuenta con un personal capacitado y que conoce los procedimientos y se integra de una manera jerárquica tradicional, encabezada por el Coordinador de Transparencia, el Director Ejecutivo, 3 Jefaturas (Seguimiento Interno, Evaluación y Vinculación y, Gobierno Abierto). 2 jefaturas de

datos personales que no están ocupadas (Calidad y Seguimiento) y la dependiente del coordinador general, que es el combate a la corrupción no tiene fondo. Las que no tienen fondo las maneja el Coordinador. Existe un Secretario Técnico que se encarga de la evaluación. Además, se cuenta con el Enlace Administrativo que se encarga de los recursos humanos.

Finalmente, los nichos de oportunidad, es incrementar el salario del personal de la Coordinación de Transparencia, el que menos gana son 3 mil pesos a la quincena y el más alto 9 mil pesos a la quincena, el Coordinador gana 32 mil pesos mensuales. Es la dependencia que menos gana en todo el ayuntamiento, por las decisiones políticas. Existen tabuladores en mínimos y máximos, y la Coordinación está en el tabulador mínimo, no se considera como una actividad prioritaria en el ayuntamiento. Pero por la carga de trabajo los colaboradores deberían tener una mejor remuneración, pero se debe buscar un salario mayor para evitar que el personal de la Coordinación se corrompa.

El otro gran pendiente es en materia de datos personales, asunto que apenas se está empezando a trabajar. En el tema de transparencia focalizada se deben buscar más elementos para dar difusión. Queda pendiente la política llamada "El tendedero por la transparencia" se conforma con ropa que contenga frases en materia de transparencia para que la gente se la lleve y tenga presente la transparencia. Y también algo que se debe buscar es traducir en otras lenguas el material para generar más impacto social.

Respecto al INAI, es decir, haciendo referencia a la confrontación que existe por parte del gobierno federal contra los organismos autónomos, se puede decir que el Presidente de la República mantiene una relación con ellos de odio y amor. Como Jefe de Gobierno odiaba a la transparencia ya que existía una ley de transparencia, pero tenía frenos hacia su figura. Pero es una persona que sabe qué quiere. Pero si se le explica de las bondades de la transparencia y el acceso a la información, va a corregir el camino, actualmente el Presidente necesita un canal de comunicación adecuado con el INAI, con esto, puede superarse el conflicto ya que le podría ayudar más que perjudicar. El INAI ha beneficiado a la sociedad más que al propio

gobierno. Y también habría problemas internacionales por ejemplo con la OEA, la ONU, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, quienes fueron los impulsores de la libertad de expresión en los 70's apoyaron la creación del IFAI en ese entonces. Sería políticamente adecuado, que el Presidente siguiera con esta tendencia. Se debe decir sí al INAI y sí a la transparencia.

4.3 Municipio de Tlaxcala

Sayil Montealban Tuxpan, coordinadora de la Oficina de Transparencia en el Municipio de Tlaxcala. El día 5 de abril del 2021. En las oficinas del Ayuntamiento.

En las diversas alternancias políticas que ha vivido el municipio la transparencia no ha sido un distintivo del ayuntamiento Tlaxcalteca. Por lo regular ocupa los últimos lugares a nivel nacional prevaleciendo la opacidad y las bajas calificaciones de los diversos rankings existentes.

En la primera categoría de análisis entendida como metodología, el accionar de la Coordinación se puede definir como una política pública de transparencia en el sentido que ésta se presenta de afuera hacia adentro. Todo lo que solicita el ciudadano forma parte de la concepción de una política pública. Constantemente se observa una solicitud de información, de ahí que se tome como base para generar una política pública. Es un tema que está trastocando el pensamiento indagatorio del ciudadano. La política pública tiene que ver con la Unidad de Transparencia, fundada y motivada por el artículo 8 constitucional referido al derecho de petición. Siempre que tenemos una política pública es de afuera hacia dentro, es decir, se trata de una solicitud de información que emana del ciudadano y va dirigida hacia el gobierno.

Esta estrategia seguida por la Oficina de Transparencia se rige más que por un modelo teórico, por un marco legal que es la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información que aplica a todo el país y lo incorpora a la agenda pública. Finalmente está respaldada por una Ley General que se aplica a nivel nacional,

también se cuenta con una Ley Estatal que se enfoca a los estándares del estado. Pero finalmente se fundamenta en una Ley, más que en un planteamiento teórico.

El diseño de la política pública de transparencia del ayuntamiento de Tlaxcala consiste en tomar en cuenta al ciudadano y la evolución que puede tener la transparencia y el acceso a la información pública. Si bien la idea de política pública surge de una idea ciudadana. Es complicado conocer la relación existente entre la política pública, la transparencia y el acceso a la información, por la dinámica que se ha presentado.

Por lo que se refiere a la implementación de la política pública de transparencia ésta se da en el 2011 donde surge la figura del Área Responsable de la Información (ARI). Esta área ha ido evolucionando como política pública. Era muy básico su funcionamiento, ya que se tenía que cumplir con la obligación de tener un espacio físico para operar y contar con un titular del área, así empezaron a darse los primeros pasos encaminados a la transparencia en el ayuntamiento de Tlaxcala. Después se incorpora la idea de los datos personales, comienza el cuidado de los datos personales, cuando se empieza a dar publicidad a la información. Pero se presenta un dilema en el sentido de saber cuál información debe ser reservada y cuál debe ser de carácter pública para no trasgredir la privacidad, este debate se suscita entre el 2012 y el 2013.

Una vez que el asunto va evolucionando surgen más necesidades, por ejemplo, la necesidad de la existencia de la Ley de Archivo y la necesidad de que se promulguen más leyes y estancias sancionadoras. Esto para resolver lo que en el pasado ocurría, que cuando acababa una administración municipal, ésta se llevaba toda la información, por celo, por seguridad, pero ahora ya es una obligación legal contar con un archivo y establecer una clasificación de la información, en cuanto se tenga ya una clasificación de la información generada por los ayuntamientos, esto dará más fuerza al acceso a la información pública.

Si bien ha ido avanzando este derecho a la información, finalmente aún está coartado, va a tardar algún tiempo poder generar una total cultura del acceso a la información pública y de la transparencia. Porque aún no se tiene, si bien ya se

generó esa obligatoriedad en la entrega recepción, pero aún no hay un empate de tiempos.

Por lo que en el año 2021 el Congreso local de Tlaxcala pidió a los 60 municipios y a las entidades, que se implantara la transparencia, hacer una consulta a la Ley de Transparencia. Por su parte el ayuntamiento de Tlaxcala hizo la observación de entrega y recepción intermedia o definitiva, para impulsar la ley de archivo y fortalecer toda esta evolución del desarrollo de la cultura del acceso a la información pública y la transparencia.

Por lo que se refiere a la evaluación de la política pública de transparencia el ayuntamiento de Tlaxcala señala que ésta se realiza cada tres meses en la Plataforma de Transparencia, y el Instituto de Transparencia y Acceso a la Información hace la evaluación de manera anual por ejercicio cerrado. También de acuerdo a la Ley General de Transparencia hay lineamientos generales que señalan la obligación de tener información específica en archivos Excel. En esos lineamientos se menciona que tipo de información debe tener y qué información debe ser de carácter pública. Y el Instituto cuenta con 15 días al trimestre para subir la información. Se hace una evaluación y se plantean las observaciones.

En lo que hace al ámbito de lo público, resolver los problemas públicos en materia de transparencia le compete al Comité de Transparencia y Acceso a la Información. La Ley de Transparencia en su artículo 15 de la Ley de Transparencia establece que se debe crear un comité por un número impar de integrantes y debe ser del mismo nivel jerárquico. Tendrán que ser personas que generen información y que llenen fracciones de la Plataforma Nacional. El de este ayuntamiento está conformado por la encargada de archivo municipal, el contralor interno, el titular de obras públicas, el tesorero y la titular de la Unidad de Transparencia, 5 figuras que cumplen con el número impar del mismo nivel jerárquico.

El comité es el medio donde se puede clasificar, o desclasificar, resolver casos particulares acerca de la información pública para ser más eficientes.

En el apartado de publicidad sobresale el hecho de que los criterios que llevan para elegir que acciones se deberán tomar en materia de transparencia se centran en los recursos electrónicos con los que cuenta la página electrónica del municipio en el apartado de transparencia, y todo se publicita en esa página. El alcance realmente es limitado, la gente usa las redes sociales y el internet en su mayoría para diversión, pero muy poca gente lo hace para solicitar información.

Por lo que se refiere a las acciones que se ejecutan en la Oficina de Transparencia del municipio, se intentan poner al ciudadano como un actor relevante que interactúe con el ente de gobierno para involucrarse de primera mano con la transparencia y la rendición de cuentas. La participación ciudadana se impulsa desde el Plan de Desarrollo Municipal, en el foro de creación de este documento se invitó a los ciudadanos para aportar su experiencia y necesidades, también se aprovechó para capacitar a la ciudadanía para realizar peticiones de información de manera física o a través de la plataforma. También hay proyectos con reglamentos donde participan los ciudadanos para proponer mejoras desde la perspectiva ciudadana.

Se intenta desarrollar mecanismos de participación con la publicidad de primera mano, es decir de manera presencial, ya que esta da formalidad a esta práctica democrática, pero también se impulsa el uso de las aplicaciones móviles. En el municipio de Tlaxcala existen deficiencias en los recursos móviles, existe una motivación no tan profesional para solicitar información sino más bien para atacar una institución, ventilar a un servidor público. Esto limita el acceso a la información, porque se trasgrede a la información, por esta razón muchas instituciones no dan o publican la información. Y afecta el buen desarrollo del flujo de la información pública.

Por lo que se refiere a los mecanismos de evaluación social apenas se están incorporando como figura en la Oficina de Transparencia. Aun no se tiene algo ejecutado a pesar que la ley lo permite y daría legitimidad a las acciones llevados a cabo por la Oficina.

Como política nacional vienen las reglas de operación y competencias delimitadas por parte de la Plataforma Nacional de Transparencia y el Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC), instancias que solicitan la misma información, pero presentada de diferente forma. Algo que hace trabajar doble a las oficinas encargadas de estas tareas. También el presupuesto es etiquetado por los ramos existentes como el 33 que es el recurso federal transferido, que tiene que ver con todo lo que otorga la Federación al municipio.

En el sector de la inclusión, se sabe que los actores participantes establecen una relación entre el ciudadano y el gobierno. Se da la interacción en la solicitud de información por la plataforma o en su mayoría de manera presencial, y el responsable que es el ayuntamiento da respuesta que puede ser de manera positiva, aplazando o negando la información, siempre siguiendo las reglas de operación.

La Ley nacional da la pauta para ir incorporando actores al proceso de transparencia, pero en el municipio de Tlaxcala es difícil que se incorporen a los empresarios o algunas asociaciones civiles que no representen intereses de partidos o figuras políticas.

En el apartado que se refiere al instrumento de la verificabilidad, se tiene a la contraloría municipal para vigilar y asegurar que se cumplan con las tareas de transparencia. Uno de los obstáculos que se tienen es el reducido número de personal que se tiene, o que el mismo funcionario debe cubrir 2 o hasta 3 áreas. Las evaluaciones son sencillas con un *check list* de se cumple o no, y se da una calificación preliminar a las evaluaciones externas.

El trabajo de la oficina se planea a corto y mediano plazos, ya que con el tiempo que se tiene de los 3 años es difícil hacer algo más. Como se mencionó anteriormente a la entrada de cada administración se empieza de cero, se tiene nociones de lo que se ha hecho por los antecedentes del cumplimiento de la ley, pero difícilmente se dejan bases o trabajo para fortalecer la transparencia.

En la toma de decisiones, si bien se tiene una planeación supervisada y diseñada por la normatividad, las acciones de transparencia se toman tomando como base los acuerdos del comité, ya que éstos tienen la decisión final.

Finalmente, en el apartado de responsabilidad, los integrantes de la Oficina de Transparencia son capacitados y cuentan con los conocimientos necesarios para cumplir a cabalidad con su función, pero son muy pocos elementos los que conforman la Oficina de Transparencia. Si bien tienen claro sus tareas y obligaciones, la carga de trabajo que tienen, donde generalmente atienden por lo menos dos áreas, les impide que se les dé el tiempo y esfuerzo necesario a las tareas de transparencia. Existen capacitaciones que pide la ley para trabajar con las plataformas y cumplir con la normatividad nacional y estatal, pero es de manera muy básica. La estructura jerárquica es tradicional se tiene a la responsable de la Oficina de Transparencia y dos personas que colaboren con ella.

Respecto a los nichos de oportunidad que tiene la Oficina de Transparencia, son hacer la transparencia más accesible, sigue cayendo en el desconocimiento y en la inconformidad. Muchas de las solicitudes que llegan, no son solicitudes de información pública, en realidad son quejas de servicios o solicitud de informes de algún trámite. Se debe impulsar una cultura de la transparencia entre la sociedad, dejar a un lado el periodismo amarillista y los ataques a los funcionarios.

También se debe reestructurar la Oficina de Transparencia con la inyección de recursos de los tres órdenes de gobierno, para que existan funcionarios dedicados especialmente a esta área con sueldos competitivos y que tengan una autonomía, para fortalecer las herramientas de la democracia.

4.4 Análisis documental

4.4.1 Municipio de Puebla

Comparecencia 2019-2020

En el informe entregado por el titular de la Coordinación de Transparencia del ayuntamiento de Puebla, Rodrigo Santiesteban Maza, destaca que se ha encargado de implementar estrategias y mecanismos para el logro de metas y objetivos en

beneficio de la ciudadanía, la consolidación de la política pública de la transparencia en todas sus instituciones y las y los servidores públicos, que hoy en día, han colocado a Puebla como el municipio más transparente a nivel nacional.

Dentro su misión, destaca la protección de los derechos humanos de acceso a la información pública y protección de datos personales, la transparencia, la rendición de cuentas, el gobierno abierto y el combate a la corrupción.

Por lo que hace a la visión de la Coordinación de Transparencia, se centra en recuperar la confianza del ciudadano, generar participación y opinión pública informada a través del combate a la corrupción y la opacidad.

Sus valores institucionales son la cooperación, el entorno cultural y ecológico, honestidad, igual de género, igualdad y no discriminación, interés público, liderazgo y respeto a los derechos humanos.

En el primer apartado del informe aborda la Agenda 2030 y ODS, destaca que para la administración municipal 2018-2021 los ODS fueron prioritarios en su cumplimiento, la formulación del Plan Municipal de Desarrollo se presentó con armonización a cada uno de los 17 objetos para que de forma activa se cumplieran con las metas. La Coordinación General de Transparencia a través del Programa 20, Eje 4 "Ciudad segura, participativa, por una cultura de paz" ejecuta acciones para abonar el cumplimiento del Objetivo de Desarrollo Sostenible 16 "Paz, justicia e instituciones sólidas".

En esta sección se enumeran 2 metas y 6 líneas de acción que se ejecutaron paralelamente entre la Coordinación de Transparencia y el ODS 16. Las dos metas se resumen en crear a todos los niveles instituciones eficaces y transparentes que rindan cuentas y garantizar el acceso a la información y proteger libertades fundamentales conforme los reglamentos locales e internacionales. Mientras que las líneas de acción giran en torno a mejorar la información de las obligaciones de transparencia, dar seguimiento al Comité de Transparencia, cumplimiento del marco normativo, corresponsabilidad de los servidores públicos y la sociedad, mecanismos

innovadores de acceso a la información y finalmente impulsar la participación ciudadana.

En el apartado Puebla: Transparencia y Acceso a la información se puede observar que se concibe a la transparencia como una política pública que se lleva a cabo en gobiernos abiertos de todo el mundo, que ayuda a la ciudadana a participar y observar bajo un cristal el quehacer gubernamental. Lo cual permite crear esos vínculos de información para generar una rendición de cuentas conforme lo establece la Comisión Nacional de Armonización Contable (CONAC), la Ley General de Disciplina Financiera, así como la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Con información oficial del Sistema de Portales de Obligaciones de Transparencia (SIPOT), en el periodo que se informa se han verificado un total de 7 mil 826 formatos de obligaciones de transparencia. Esta información ha tenido un impacto de 745 mil 730 personas.

También, en el periodo que se informa se verificaron y actualizaron un total de 3 mil 60 formatos de información completaría que respetan los indicadores emitidos por evaluadoras nacionales como A REGIONAL, Colectivo Ciudadanos por Municipios Transparentes (CIMTRA) y el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO). Que tuvo un impacto de 19 mil 716 personas mediante el portal web del ayuntamiento.

Durante 2019 el municipio de Puebla cumplió con el 100% de las obligaciones de transparencia en el procedimiento de verificación del ITAIPUE. El municipio de Puebla obtuvo en el 2019 y 2022 el reconcomiendo al primer lugar en el Índice de Transparencia y Disponibilidad de Información Fiscal de los Municipios, elaborado y aplicado por A REGIONAL, reconocidos como el municipio más transparente a nivel nacional en el manejo y transparencia de las finanzas públicas obteniendo 99 de 100 para el 2019 y en 2020 99.66 de 100.

Resalta el periodo de capacitación que se efectuó del 01 de octubre al 30 de septiembre se han impartido un total de mil 419 asesorías a los enlaces de

transparencia en obligaciones de transparencia, verificaciones de formatos de información de obligaciones de transparencia e información complementaria, además del funcionamiento de la Plataforma Nacional de Transparencia (PNT) y la carga de actualización de formatos de información

El máximo órgano que es el Comité de Transparencia efectuó 23 sesiones ordinarias y 46 sesiones extraordinarias con un total de 26,850 documentos revisados para el cumplimiento de obligaciones o atención a solicitudes de información.

En el apartado de Acceso a la Información, se recibieron un total de mil 207 solicitudes de información, de la cuales se atendieron un acumulado de 700 solicitudes de acceso a la información con un promedio de respuestas de 11.73 días por mes. De éstas en primer lugar destacan información solicitada para la Tesorería Municipal (250), seguido para la secretaría de Seguridad Ciudadana (198), secretaría de Administración (177) y finalmente para la secretaría de Infraestructura y Servicios Públicos (161).

Quienes solicitaron mayor información fue el sector académico, seguido por el empresarial, los periodistas, empleados y por último servidores públicos. Los tópicos más solicitados son los recursos financieros (157), información y estadística (146), licencias de funcionamiento (136), y por último acerca de contratos y convenios (103).

Acerca de los enlaces de transparencia en las dependencias municipales resalta que la Coordinación les facilitó 667 asesorías en el Sistema INFOMEX, por respuestas de información, así como de la clasificación y desclasificación de la información. También es importante remarcar que se atendieron un total de 7 recursos de revisión interpuesto ante el ITAIPUE y notificados a la Unidad de Transparencia.

Por su parte en la sección de Cultura y Mecanismos de Transparencia Incluyentes, del periodo de 01 de octubre 2019 al 30 de junio de 2020, se capacitaron a 2 mil 919 personas a través de actividades culturales y módulos de

atención. También se realizó la semana de transparencia en UPAEP con una capacitación de 380 jóvenes. En el día mundial de la transparencia en una escuela de educación básica se capacitaron a 507 jóvenes. También en dos juntas auxiliares se tuvo el impacto con 609 personas con orientación y capacitación en la materia. Finalmente se realizaron 3 capacitaciones a un total de 218 personas acerca del tema.

Es importante la innovación que se impulsó con la tecnología en el ayuntamiento, esto lo contiene en la sección Mecanismos de Información Inclusivos, se atendió un total de mil 638 personas mediante respuestas por correo electrónico, teléfono y chat digital en tiempo real, este en un mecanismo de respuesta y atención inmediata. Los temas de más interés fueron trámites y servicios, información sobre dependencias y entidades seguido por el predial.

En la parte de Gobierno Abierto, se ejecutaron 2 etapas del Proyecto de Gobierno Abierto de Soluciones Tecnológicas de Datos Abiertos encaminadas a realizar un diagnóstico con la finalidad de identificar una problemática para apoyarse de la tecnología y los datos abiertos para la mejora de servicios, programas, políticas y toma de decisiones de la autoridad municipal. Propiciando 10,474 consultas contenidas en herramientas de participación y Gobierno Abierto. Algo que sobresale es el Comité Ciudadano para la Transparencia Municipal y Gobierno Abierto de forma organizada efectuó un total de 6 sesiones.

En los Datos Abiertos, se realizó una actualización de 613 de conjunto de datos abiertos y 2 tableros de conjunto de datos abiertos, teniendo un impacto de 23,054 vistas.

Para Gobierno y Datos Personales, se impartieron 98 asesorías en avisos de privacidad, documentos de seguridad y evaluación de impacto a servidores públicos. En el desarrollo de materiales se realizó un video sobre documentos de Seguridad en coordinación con el ITAIPUE con 167 visualizaciones, también una guía para la Elaboración de Documentos de Seguridad y la Evaluación de Impacto en materia de Datos Personales. Con el sector de los servidores se capacitó a todos los enlaces de transparencia en el manejo de información restringida.

La Coordinación se tuvo que adaptar a la contingencia sanitaria por lo que, en época de pandemia en materia de la Política Pública de Transparencia Focalizada, COVID-19, se publicó la información referente a las acciones, emprendidas para atender la contingencia. Y se publicó un aparatado estadístico de Atención a la Violencia de Género que permitió visibilizar el contexto de la situación de las mujeres ante la pandemia y la convivencia domiciliaria. Aprovechando el alcance y utilidad de las herramientas digitales y redes sociales se creó la actividad "Café por la Transparencia", con el objetivo de socializar y difundir la cultura de la transparencia, el gobierno abierto y los derechos humanos de acceso a la información y protección de datos personales en la población con un impacto de 14,200 asistentes virtuales (Ayuntamiento de Puebla,2019).

Para finalizar en el ejercicio 2020 esta coordinación obtuvo un presupuesto de \$2,575,104.00 destinados a los componentes que forman el programa presupuestario 2020.

4.4.2 Municipio de Tlaxcala

Informe de verificación 2021

Dentro de los resultados de la Verificación al Cumplimiento de las Obligaciones de Transparencia de los Sujetos Obligados 2021, en los sujetos obligados se encuentra el Ayuntamiento de Tlaxcala. La verificación se realizó en apego a la normatividad de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tlaxcala; los lineamientos que establecen el procedimiento de verificación, evaluación y vigilancia de la información en materia de transparencia, que los Sujetos Obligados del Estado de Tlaxcala, deben cumplir de conformidad; los lineamientos Técnicos Generales para la Publicación, Homologación y Estandarización de la Información de las Obligaciones Establecidas; y el Programa Anual de Verificación de Cumplimiento de las Obligaciones de Transparencia por parte de los Sujetos Obligados del Estado de Tlaxcala. Se califican en 5 apartados (cumplimiento total, cumplimiento parcial, incumplimiento parcial con dos zona

amarilla y roja donde están reprobados, y finalmente la de incumplimiento total). Donde el Ayuntamiento está catalogado en la de sujetos con incumplimiento parcial zona amarilla con una calificación en la primera etapa de 22.22, en la segunda de 63.89 y la tercer de 63.89 ubicándose en el lugar 21 esta categoría.

Plan de Desarrollo Municipal

La transparencia por lo general ocupa un lugar importante en los Planes de Desarrollo Municipal, dentro de este documento rector del ayuntamiento tlaxcalteca se encuentra alojado en el Eje Rector 6 Gobierno Abierto y Administración Pública Eficiente y el sub apartado 6.1 Gobierno Abierto y Transparente.

Este eje rector se centra en desarrollar un gobierno democrático y transparente, abierto al diálogo con todos los sectores de la sociedad, que promueva la atención de peticiones ciudadanas, rendición de cuentas y la transparencia gubernamental en beneficio de toda la población del municipio. Y desarrollar 3 estratégicas, a) ser un gobierno incluyente b) implementar medios de atención ciudadana y c) mantener actualizados los trámites, procesos y resultados de la gestión municipal.

Estos tres elementos no buscan ir más allá de lo que requiere la normatividad de transparencia y las plataformas. Si bien se busca innovar dentro de esta gestión, desde el diseño del Plan de Desarrollo no se observa una metodología apegada al desarrollo de una política pública.

Conclusiones del análisis comparado

Si bien existen puntos de encuentro establecidos por la normatividad y las plataformas entre el desempeño de ambas oficinas, también diferencias a destacar que se pudieron identificar en las entrevistas a los titulares de transparencia

De los hallazgos sobresalientes en el análisis de la aplicación de las entrevistas entre los ayuntamientos, destacó que dentro de la categoría de la

metodología, se puede encontrar que la política pública de la transparencia del ayuntamiento de Puebla es aplicada de manera contextualizada, si bien es conocida la metodología desarrollada por la teoría, se tiene diferencias en el ciclo, en la incorporación de la agenda y en el diseño se tiene la limitante de la normatividad nacional que no toma en cuenta las particularidades del ámbito municipal, en la ejecución se encontró que se intenta focalizar la atención de las solicitudes para atender las demandas públicas, pero obstáculos como la falta de participación ciudadana y recursos hace complicada esta etapa, y en la evaluación al existir varias externas, internas y algunas con tinte ciudadano, hacen perder el sentido de la política pública y se convierte en una calificación que no refleja necesariamente lo que es. En el caso del municipio de Tlaxcala, no se observa una metodología predominante, cuentan con una estrategia reactiva para ir resolviendo como se van presentando las circunstancias o las necesidades de atención o exigencias de la ciudadanía.

En la segunda categoría de análisis referida al ámbito de lo público, en el municipio de Puebla se intenta involucrar a todos los actores de la sociedad para llegar a una colaboración dentro la transparencia. Por su parte en Tlaxcala se centra todo en el comité de transparencia compuesto por los funcionarios, por lo que su carga de trabajo y poca especialización deja muchos temas pendientes.

En la tercera categoría referida a la publicidad, en Puebla fue uno de los temas más controversiales ya que todo el ayuntamiento se caracterizó por no publicitar el trabajo realizado, si bien se apoyaron en redes sociales no tuvo el impacto que podría haber logrado con los medios de comunicación tradicionales o de mayor alcance. Dentro de la participación ciudadana se encontró un impulso con las figuras como el comité ciudadano, las capacitaciones dentro de las escuelas y a los funcionarios, pero a pesar de que sus números son mejores que años anteriores, al ser comparados con el número total de población del municipio, no representa ni el 1%.

Respecto a esta misma categoría de análisis lo que se encontró en el municipio de Tlaxcala es que se intentó realizar la publicidad en medios

tradicionales como los medios masivos de comunicación. Se tuvo la ayuda de las redes sociales, pero no funcionan como se espera, esto debido a las características y contexto del municipio. La participación social más fuerte se encontró en la participación del Plan de Desarrollo Municipal y en la de algunos reglamentos, pero no se observa la incorporación de nuevos actores a la transparencia municipal.

En la cuarta categoría de inclusión, se contempla que en el municipio de la Angelópolis se vio un abanico amplio de actores como el caso de ciudadanos que solicitan información por simple curiosidad, académicos, universidades, empresarios y servidores públicos. Además, que el comité ciudadano cuenta con figuras que sobresalen por las iniciativas de trabajo y el impacto que pueden tener. Finalmente se tiene claro que se deben incluir nuevos actores para cumplir con la dinámica de la sociedad en general y sus necesidades de tener transparencia y acceso a la información. En contraste en el municipio tlaxcalteca se observa un binomio ciudadanía y gobierno, donde ambos se involucran en el marco que establece la ley, pero no se busca impulsar la participación de más actores para fortalecer estas prácticas democráticas.

En lo que se refiere a la categoría de análisis que tiene que ver con la verificabilidad, se observa en la Coordinación del municipio de Puebla un andamiaje institucional fortalecido por el uso de mecanismos administrativos claros, además de cuantificables y verificables como se observó en la comparecencia del titular. Con metas y objetivos claros desde el Plan de Desarrollo Municipal y el diseño de la política pública de transparencia. También la figura del comité de transparencia se observa estructurado de acuerdo a la ley y atiende las tareas de manera puntual. Finalmente, uno de sus mayores aliados es el comité ciudadano que fortalece la legitimidad y la participación ciudadana.

En el municipio de Tlaxcala, se encontró que se tiene el conocimiento de las obligaciones que se plantean en la normatividad y plataformas nacionales, pero no se atienden de manera puntual, porque se tiene poco personal con muchas actividades y en cada trienio se empieza de cero.

En lo que toca a la categoría de análisis referida a la responsabilidad institucional, se observa una oficina en Puebla ya establecida con una estructura jerárquica tradicional, con funcionarios capacitados y dedicada solo a las tareas de transparencia. Un obstáculo son los sueldos muy bajos que se le otorga a esta instancia. En contraste en Tlaxcala atienden 3 personas las tareas de transparencia con ayuda de los enlaces de transparencia en cada dependencia municipal y no se tiene autonomía ya que dependen de la secretaría del ayuntamiento.

En la parte del análisis documental, se encontró que en la Coordinación de Transparencia de Puebla se tiene ya implementada la dinámica de la comparecencia de manera periódica y sistematizada. Dentro del documento resalta que las tareas sustantivas están alineadas a los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS), y se busca impulsar la estrategia de los Gobiernos Abiertos como ha pasado en otros países. Se tienen tareas definidas como las capacitaciones a escuelas, juntas auxiliares y funcionarios públicos. La medición de indicadores y su presentación se hace de una manera amigable para el lector además de cumplir con los requisitos establecidos para la transparencia procedimental en los portales de internet.

Para el municipio de Tlaxcala se analizó el Plan de Desarrollo Municipal donde en un solo eje rector con objetivos concentrados en el deber ser y un subapartado se encuentran 3 estrategias y acciones que solo describen parte de las obligaciones de la normatividad nacional y estatal. El mismo caso es el del Informe de Verificación donde se explica la normatividad por apartados que se van a medir y se arroja una calificación, que es aprobatoria por un pequeño margen.

Conclusiones y hallazgos

El desarrollo de la presente investigación permitió conocer desde la perspectiva del estudio comparado las estrategias de transparencia seguidas por los ayuntamientos de Puebla y Tlaxcala desde la perspectiva teórica de la política pública que permitió

conocer la realidad de los ayuntamientos objeto en estudio y hacer propuestas de mejora para fortalecer la cultura democrática.

Al principio de esta investigación se delimitó como objeto de estudio analizar la metodología de la transparencia dentro de los gobiernos Municipales de Puebla y Tlaxcala para conocer qué relación existe en la transparencia municipal y los estándares nacionales en México y examinar cómo ha sido el proceso histórico de la transparencia en México. En el cual los conceptos ejes de esta tesis son la transparencia, políticas públicas y la participación ciudadana, que es una parte de la política pública de la transparencia.

Por su parte la metodología utilizada, la cual fue el análisis comparado fue la adecuada ya que permitió conocer el contexto en Puebla y Tlaxcala mediante las técnicas de la entrevista en profundidad y el análisis documental, fue posible clarificar cuestiones importantes de la transparencia desde el enfoque de política pública. Esto aportó importantes y enriquecedores datos cualitativos que sirvieron para contrastar con el marco teórico.

Y las hipótesis planteadas fue que 1). La política pública de transparencia implementada por el Gobierno municipal de Puebla se apega más a los estándares nacionales en comparación con el Gobierno municipal de Tlaxcala; 2). El proceso histórico de la transparencia en México se ha distinguido por ser creada desde la federación sin importar las características de los municipios y no contar con una focalización y 3). Las mediciones de transparencia se enfocan en indicadores generalizados y afectan las calificaciones de los municipios con menos presupuesto y estructura gubernamental, las cuales se probaron en la presente investigación por los siguientes hallazgos:

Se encontró que los conceptos de transparencia y política pública forman un binomio que coadyuva a democratizar el sistema de transparencia y de rendición de cuentas, pero es necesario complementar este ciclo con la participación ciudadana para finalmente construir la política pública de transparencia.

La política pública de transparencia debe ir más allá de la información que se solicita por oficio por parte de los ciudadanos, los sujetos obligados deben tener la

convicción de publicar en sus portales la información que generan, ya que ello les dará legitimidad y fortalecerá la confianza ciudadana en las instituciones públicas.

Como apuntan Sánchez y Lumbreras (2018), los conceptos de transparencia y corrupción no son elementos que se deban trabajar de manera aislada o a una edad en la que la persona ya tiene formado su criterio, pues la propia formación y su ideología en el momento de la toma de decisiones en cuanto a actuar correctamente o aprovechar la situación en su favor contraviniendo los acuerdos sociales, leyes, se debe observar.

Dentro de la Coordinación de Transparencia de ambos municipios se observa una diferencia notable. En el caso de Puebla, este municipio se encuentra en un proceso de consolidación y se busca profesionalizar manteniendo una estructura, capacitaciones continuas y un comité ciudadano con personajes importantes, en Tlaxcala se nota una improvisación para intentar cumplir la ley, con funcionarios que realizan varias funciones de manera incompleta, falta de autonomía de la oficina y una oficina reinventada cada 3 años. En la parte de los titulares también existe una brecha de experiencia, conocimientos, carga de trabajo, competencias y trayectoria. En las instalaciones en el municipio poblano se tiene un inmueble que se paga con parte del presupuesto para tener espacios adecuados para las actividades y en Tlaxcala se tiene relegada en un rincón de una oficina del ayuntamiento.

Es cierto que el municipio de Puebla avanzó en la transparencia y acceso a la información, pero no acabó de consolidar un sistema de rendición de cuentas eficiente, ya que se sigue reservando información. También que la participación ciudadana reportada en las comparecencias contrastada con la población del municipio no es representativa.

En el caso de Tlaxcala se observó una política reactiva, sin estrategia, sin profesionalización de los servidores públicos y relegada de las actividades fundamentales del municipio. Existe una nula participación ciudadana, y la que puede interesarse, no va encaminada hacia la transparencia, sino a quejas de servicios o solicitud de informes.

Esto por diversas causas como apunta Sánchez y Bustamante (2017), la naturaleza político electoral de los gobiernos municipales, es donde el que gana la elección se lleva el “carro completo”, eso genera incertidumbre, por lo que debe adoptarse el servicio profesional de carrera, para que los servidores puedan especializarse y se establezcan mejores procesos administrativos que garanticen la transparencia, de manera activa y positiva, sin requerirla por escrito o por los canales recientemente por normatividad.

Haciendo uso del análisis secuencial aportado por el enfoque de política pública como metodología para el análisis de la práctica de la transparencia, se pudo observar que, en la incorporación a la agenda, que ambos municipios son delimitados y afectados por las leyes y plataformas planeadas desde el orden federal. Por lo que se debe intentar adaptar el municipio a lo dictado, a pesar de que esté fuera de su alcance por las limitaciones particulares de su ámbito de competencia y por sus limitaciones presupuestales y operativas.

Dentro del diseño se enfrenta la misma situación de la primera etapa de la política pública de transparencia, pero en el caso de Puebla se realiza una adaptación de distintas metodologías para mejorar su función. También esta misma oficina está comenzando a realizar la focalización de la transparencia incorporando la metodología de políticas públicas. En contraste Tlaxcala no contextualiza ni adapta para el diseño de la política, intenta solo cumplir con los indicadores, pero se enfrenta con obstáculos emanados de su propia estructura organizacional.

Para la implementación en el caso de Puebla se mostró que el obstáculo principal es el escaso presupuesto que se otorga a la Oficina de Transparencia además de no contar con la participación ciudadana de manera importante. Como caso excepcional se presentó la pandemia y esta situación fortuita alejó más a la ciudadana de la transparencia. A pesar de los esfuerzos de la coordinación de digitalizar la transparencia no se tuvo el impacto esperado en las estrategias de difusión virtual.

Para el caso del municipio de Tlaxcala los obstáculos en esta etapa es el escaso personal con el que cuenta la Coordinación, el nulo presupuesto que en su

mayoría se va en sueldos, los ciudadanos desinformados acerca de los temas de rendición de cuentas, transparencia y acceso a la información. Un problema adicional se refiere a la visión de la Coordinadora la cual está orientada a la transparencia y rendición de cuentas interinstitucional para los funcionarios salientes y entrantes, si bien es una parte importante se deja a un lado al ciudadano.

En lo que se refiere a la evaluación en Puebla existen por parte evaluaciones externas e internas, no solo se quedan con la normatividad o indicadores nacionales. Se busca tener evaluadoras que complementen el ciclo de la política pública, algo que no se observó fue una evaluación ciudadana. En Tlaxcala la evaluación solo se aprecia en el caso de la que se realiza a través de la Plataforma de Transparencia y el Instituto de Transparencia y Acceso a la Información, instancias que califican al municipio generalmente de forma negativa.

Las mediciones de transparencia federales y estatales para los municipios están diseñadas para medir de manera general desde la federación dejando a un lado la municipalidad con las características políticas, sociales y económicas, siendo casi imposibles de cumplir y no representar información de utilidad para que el ciudadano conozca el actuar gubernamental o colabore dentro la política de transparencia.

Lo anterior aunado a la ausencia de políticas públicas de transparencia bien definidas y adaptadas de manera explícita por los órganos que conforman la administración pública del país puede volverse en contra del derecho de acceder a la información que producen (Merino, 2008.9).

Otro hallazgo de la investigación fue que la normatividad y plataformas nacionales están pensadas de manera general, dejando a un lado el contexto y características de los municipios. Lo que representa que desde la metodología de política pública no exista la focalización de las etapas (incorporación de la agenda, diseño, implementación y evaluación). Se debe impulsar características de la autonomía municipal para tomar en cuenta a este orden de gobierno para la formación del ciclo de la política de transparencia.

De esta forma se buscaría tener un sistema diseñado de la transparencia que ayudaría a los gobiernos municipales a cumplir con los indicadores, pero también a impulsar la participación de diversos actores para la construcción de esta herramienta. También ayudaría a mejorar la imagen del gobierno con los ciudadanos, como lo señala la teoría, el municipio es la entidad más cercana al ciudadano formando una legitimidad entre éstos, que se vería reflejada a la hora de evaluar a sus gobernantes en turno o en los periodos electorales.

En este sentido como apunta Merino (2008), cada legislatura le ha impreso condiciones distintas al derecho de acceso a la información pública mientras que la transparencia no se ha convertido en una política pública deliberada, ni mucho menos diferenciada en función de las características de las condiciones propias de las organizaciones que producen información pública, se perderá en la generalización.

En este sentido, la conformación de proyectos ideales de participación ciudadana, transparencia, combate a la corrupción, son modelos a construir con insumos locales, por lo que, el esfuerzo de las instituciones es válido si disminuye los niveles de corrupción y promueve la transparencia, no sólo en indicadores sino en la percepción de realidades en los ciudadanos (Sánchez y Lumbreras, 2018).

Desde el punto de vista teórico y conociendo el contexto en el que se desarrolla la dinámica de transparencia en los municipios objeto de estudio, se puede concluir que el municipio de Puebla necesita fortalecer herramientas para que el sistema en consolidación transite hacia su consolidación, por su parte el municipio de Tlaxcala debe sentar las bases para que no se desdibuje cada cambio de administración, y debe redireccionar hacia la ciudadanía y no solo centrarse en la transparencia como parte de las transiciones de alcaldes. Los elementos detectados necesarios para que la política pública de transparencia sea una realidad en estos municipios, son la participación ciudadana informada, la focalización de las estrategias, la participación directa en el desarrollo de los indicadores y la normatividad acorde a las potencialidades de los municipios, la voluntad política, expertos que estudien, difundan y vigilen al gobierno, aprovechando ventajas que

ofrecen el uso de las tecnologías de la información y un sistema de rendición de cuentas eficaz para generar una cultura política y cívica entre los ciudadanos.

La falta de transparencia es un foco potencial de abuso de poder y corrupción, otorgando discrecionalidad a quien controla, restringe o deliberadamente distorsiona el acceso a la información (Sánchez y Lumbreras 2018). Por lo cual se debe impulsar la cultura de la transparencia desde la ciudadanía, el gobierno y todos los actores sociales involucrados en el ciclo de la política pública de la transparencia.

Finalmente, un nicho de oportunidad de esta investigación es la medición de la participación ciudadana en el ciclo de la política pública de la transparencia para conocer su intervención en la secuencia de las etapas.

Literatura citada

- Aguilar, V. L. 2006. *Gobernanza y gestión pública*, México, Fondo de Cultura Económica.
 - 2012. *Política pública. Segunda Reimpresión ed.* México: Siglo XXI Editores.
 - 2014. *Estudio introductorio. La Hechura de las Políticas. Estudio introductorio.* México: Miguel Ángel Porrúa, pp. 15-86
 - 2017. *Problemas públicos y agenda de gobierno.* México Editorial Miguel Ángel Porrúa.
- Altamirano S.M & Martínez M.A. 2020. El método comparado como componente metodológico en las políticas públicas. *Revista de Investigaciones Universidad del Quindío*, pp. 88-101. Recuperado de <https://doi.org/10.33975/riuq.vol32n2.455>.
- Arellano G. D. et al. 2011. *Gobierno y Administración Pública: un Panorama de Fragilidad Institucionalizada.* En: Cabrero Mendoza Enrique y Arellano Gault, David (coordinadores), *Los gobiernos municipales a debate: un análisis de la institución municipal a través de la Encuesta INEGI 2009* (pp.29-116) México, D.F. Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Arzaluz S. S. 2005. La utilización del estudio de caso en el análisis local. *Región y sociedad*, 17(32), 107-144. Recuperado de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-39252005000100004&lng=es&tlng=es.
- Ayuntamiento de Puebla 2013. *Informe anual de la Coordinación General de Transparencia.* Gobierno Municipal de Puebla.
 - 2019. *Informe anual de la Coordinación General de Transparencia.* Gobierno Municipal de Puebla.
 - 2021. *Informe anual de la Coordinación General de Transparencia.* Gobierno Municipal de Puebla.
- Baragli, N., 2005. *Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.* [En línea] Recuperado de: <https://drive.google.com/viewerng/viewer?url=https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/decoin/article/download/33079/30043>
- Bautista L.J & Pinillos, C. La agenda de la política comparada en América Latina e-I@tina. *Revista electrónica de estudios latinoamericanos*, vol. 14, núm. 53, octubre diciembre, 2015, pp. 1-15.
- Bulcourf, P., & Cardozo, N. (octubre de 2008). *¿Por qué comparar políticas públicas?* Recuperado de <http://xn--politacomparada-bsb.com.ar/>.
- Cabrero M. E., 2000. Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas en México. Límites de las policy sciences en contextos cultural y políticamente diferentes. *Gestión y Política Pública*, pp. 180-229.
 - 2010. *Gobierno y política local en México: luces y sombras de las reformas descentralizadoras.* *Política y Sociedad*, 2010, Vol. 47 Núm. 3: 165-186

- Cabrero M, E., & García C.G. 2010. La agenda de políticas públicas en ciudades mexicanas durante el siglo XX: ¿cien años de soledad municipal? *Estudios Demográficos y Urbanos*, 25(1), 133-173. Recuperado de: <http://dx.doi.org/10.24201/edu.v25i1.1370>
- Cámara de Diputado. 2018. 500 años del Municipio en México. Primera edición. México. Conejo Editorial de la LXIII Legislatura de la H. Cámara de Diputados
- Canto Chac, M. 2002. Participación ciudadana y Políticas Públicas en el municipio. México: Movimiento Ciudadano por la Democracia
- - 2008. Gobernanza y participación ciudadana en las políticas públicas frente al reto del desarrollo. *Política y Cultura*, Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Xochimilco, pp. 9-37.
 - 2012. Participación ciudadana en las políticas públicas. México: Siglo Veintiuno Editores.
- Casar, A., & Maldonado, C. 2008. Formación de agenda y procesos de toma de decisiones: una aproximación desde la ciencia política. CID. Recuperado de: <https://www.cide.edu/publicaciones/status/dts/DTAP%20207.pdf>
- Castelazo, J. R., 2011. La transparencia como razón de Estado Republicano. En: UNAM, ed. *Rumbos de la transparencia en México*. México: SITEA, pp. 81-126.
- Castiglioni, F. 1997. La política comparada. En Pinto J., *Introducción a la Ciencia Política*. Buenos Aires: Eudeba.
- Cienfuegos S. D., & Jiménez D 2013. *Un Municipio Mexicano: Una Introducción*. Biblioteca Jurídica de la UNAM. México
- Cejudo, G. 2008. *Discurso y Políticas Públicas: enfoque constructivista*. Recuperado de <https://www.cide.edu/publicaciones/status/dts/DTAP%20205.pdf>
- CIMTRA 2021. *Informe Ciudadanos por Municipios Transparentes del 2021*. Recuperado de <https://cimtra.org.mx/ranking-municipal/>.
- Clausó G. A. 1993. Análisis documental: el análisis formal. *Revista General de Información y Documentación*, Recuperado de <https://revistas.ucm.es/index.php/RGID/article/view/RGID9393120011A>.
- Cohen, J., & Arato, A. 2000. *Sociedad civil y teoría política*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Cunill G.N 1995, "La rearticulación de las relaciones Estado-sociedad: en búsqueda de nuevos sentidos", *Revista CLAD Reforma y Democracia*, núm. 4, Caracas, julio de 1995. Recuperado de <http://www.clad.org.ve/rev04/0025400.pdf>
- Eckstein, H. 1975. *Case Study and Theory in Political Science*. En *Hand Book of Political Science*, editado por F.I. Greenstein. Massachusetts.
- El Sol de Puebla, 2018. Puebla, 2º lugar en índice de Transparencia. Recuperado de <https://www.elsoldepuebla.com.mx/local/puebla-2-lugar-en-indice-de-transparencia-843877.html/amp>

- 2019. Reconocen al Ayuntamiento de Puebla en Transparencia. Recuperado de <https://www.elsoldepuebla.com.mx/local/reconocen-al-ayuntamiento-de-puebla-en-transparencia-puebla-4581349.html>
- Elder, C. y Cobb, R. 1993. Formación de la agenda. El caso de la política de los ancianos. En Aguilar Villanueva, L. F. (Ed.), Problemas públicos y agenda de gobierno. Ciudad de impresión: Porrúa.
- Flyvbjerg, B., 2005. Cinco equívocos sobre la investigación basada en estudios de caso. Estudios Sociológicos, XXIII (El Colegio de México, A.C), pp. 561-590.
- Fontaine, G. 2015. El análisis de políticas públicas. Conceptos, teorías y métodos. Quito: Anthropos, Flacso.
- Fonseca, M. (2012, junio 12-14) La necesaria revisión del concepto de ciudadanía liberal y la ciudadanía autogestiva. En VI Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. ALACIP, FLACSO Ecuador, Quito. Recuperado de <https://www.flacsoandes.edu.ec/agora/la-necesaria-revision-del-concepto-de-ciudadania-liberal-y-la-ciudadania-autogestiva>.
- Ferrer, M; P. Monje P. y Urzúa (2005). El rol de las ong's en la reducción de la pobreza en América Latina. París: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco).
- Franco, C. J., 2017. Diseño de Políticas Públicas. Una guía práctica para transformar ideas en proyectos viables. Tercera edición ed. México: IEXE.
- Grau, Mireia & Mateos (eds.) 2002. Análisis de políticas públicas en España: enfoques y casos. Tirant lo Blanch, Valencia.
- García del Castillo R., 2015. Los municipios mexicanos: evolución, contexto y. Desafíos actuales. .115. RIEM, N°11, año VI, ISSN 0719-1790, pp. 115-143.
- IFAI. (2013, marzo). Instituto Federal de Acceso a la Información. Recuperado de https://home.inai.org.mx/?page_id=1870&mat=a
- INAI (2019). Instituto Nacional de Acceso a la Información. Recuperado de <https://cevifaipublica.inai.org.mx/cursos/lftaip2/cronologia.html>
- Lahera P.G 2018, Introducción a las Políticas Públicas, Colección. Breviarios N° 538, Fondo de Cultura Económica.
- Laiz C.C 2013. Reseña "Política comparada" de Manuel Sánchez de Dios. Gestión y Análisis de Políticas Públicas, pp.104-106. Recuperado de: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=281530486008>.
- Liendo, N., & Ortega, B. 2018. Política Comparada. In F. Sánchez, & N. Liendo, Estudios y tendencias de la Política y las Relaciones Internacionales pp. 115-143. Bogotá: Universidad Sergio Arboleda.
- López N S. (2015) "Transparencia y el nuevo sistema de derechos humanos", Cuadernos de Transparencia, núm. 22, México, INAI.
- Mariñez, Navarro. F 2017. Políticas públicas y participación colaborativa. Primera edición. El Colegio de Jalisco, México. ISBN: 978-607-8350-68-1

- 2019. Ante la corrupción: transparencia, rendición de cuentas e instituciones participativas democráticas. *Estado, Gobierno y Gestión Pública*, (33), pp. 81–. Recuperado de <https://revistaeggp.uchile.cl/index.php/REGP/article/view/5646>
- 2021. ¿Cuál es el aprendizaje en el campo de la Administración Pública y las políticas públicas en tiempos de la pandemia Covid-19? Reflexiones sobre la Post-Nueva Gestión Pública. En Mariñez & Calzada. *Gestión Pública y políticas públicas en tiempos de emergencia. Lecciones aprendidas de la pandemia Covid-19*, Coordinado. Editorial Tirant lo Blanch, México.
- Martínez Robledo, M., 2014. Acceso a la información, transparencia y rendición de cuentas en México. 37 años de evolución. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=32531885013>
- Méndez JL. 2010. Los grandes problemas de México. *Políticas Públicas*. Colegio de México. 1ª Edición. México D.F.
- Merino, M., 2008. La transparencia como política pública. En: J. M. Ackerman, ed. *Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y estado de derecho*. México: Siglo XXI, pp. 240-262.
 - 2013. *Políticas públicas. Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos*, México, CIDE.
 - 2018. *Opacidad y corrupción: las huellas de la captura. Ensayo sobre la definición del problema que entrelaza al Sistema Nacional de Transparencia*. Primera Edición ed. México: INAI.
- Mora V.S 2016. La evolución de la política de transparencia y rendición de cuentas en México. *Argumentos*, 29(82),225-241. [fecha de Consulta 12 de noviembre de 2020]. ISSN: 0187-5795. Recuperado de: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=595/59551331010>.
- Morlino, L. 2010: *Introducción a la investigación comparada*, Alianza Editorial, Madrid.
- Nohelen, D. 2013. *Ciencia política comparada el enfoque histórico-empírico*. Puebla: BUAP.
- Olivos C.J.R. 2013. *Gobernación municipal en México: alcances y desafíos*. *Revista IUS*, 7(32), 118-147. Recuperado de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-21472013000200008&lng=es&tlng=es
- Olmedo C.R. 1997. *Ciudad de México*. Editorial Comuna.
 - 2007. *Participación ciudadana y organización vecinal*. México. Editorial Comuna.
- Panebianco, A. 1992. “Comparación y explicación”, en G. Sartori, L. Morlino (comps.): *La comparación en las ciencias sociales*. Madrid, Alianza.
- Paradela L.M. & Llamazares, I. 2019. *El análisis comparativo en la Ciencia Política. Describir, explicar y prescribir*. Universidad de Salamanca
- Parsons, W. 2007, *Introducción a la teoría y práctica del análisis de políticas públicas*, México, Flacso.

- Peschard, J., 2008. Transparencia y partidos políticos. Cuarta Edición ed. México: IFAL.
- Rodríguez, E. F. J., 2018. Políticas Públicas Focalizadas. Análisis de programas sociales dirigidos a población vulnerables: indígenas, jóvenes y adultos mayores. Primera ed. México: Porrúa.
- Ricárdez et al., 2015. La complejidad del diseño e implementación de las políticas públicas: caso de México. horizontes de la contaduría no. 4 enero-junio año 2016 pp. 247-260. Recuperado de <https://www.uv.mx/iic/files/2018/02/Num04-Art15.pdf>.
- Roth A.N 2002. Políticas públicas. formulación, implementación. y evaluación. Bogotá. Ediciones. Aurora
- Sánchez, R., & Lumbreras, M. (2018). Índice de percepción de la corrupción en niños de 6 a 12 años en programas de asistencia y la formación cívica de los jóvenes con la cátedra universitaria de la transparencia y rendición de cuentas en el municipio de Puebla, México. En serrano I, aplicación de la transparencia: educación y universidad, seguros, medioambiente, justicia y contratación (pp. 39-60). Madrid: Universidad Complutense de Madrid.
- Sánchez R. y Bustamante M.A. (2017). Índice de participación y satisfacción de los funcionarios públicos municipales de Puebla, de los comités de transparencia ante la nueva ley de transparencia, en el 2016. En Sánchez de Diego, M. Visiones Actuales de la transparencia. Complutense de Madrid. Madrid.
- Schettini, P., & Cortazzo, I. 2015.Repositorio Institucional de la UNLP. SEDICI. Recuperado de <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/49017>.
- Simons, H. (2011). El estudio de caso: Teoría y práctica. Madrid: Morata.
- Sánchez Z. R.& Lumbreras H M 2018. Índice de percepción de la corrupción en niños de 6 a 12 años en programas de asistencia y la Formación cívica de los jóvenes con la cátedra Universitaria de la transparencia y rendición de Cuentas en el municipio de Puebla, México en aplicación de la transparencia: educación y universidad, seguros, medioambiente, justicia y contratación. Isabel Serrano Maillo. Universidad Complutense.
-
- Stake, R. E. 2005 Investigación con estudio de casos. Madrid, Morata.
- Taylor S. J. & Bogdan R. Ediciones. Paidós. Tercera edición: 2000.
- Transparencia Fiscal, 2018. Índice de Transparencia y Disponibilidad de la Información Fiscal de las Entidades Federativas, ITDIF 2018: Resultados, ARegional Recuperado de https://transparenciafiscal.edomex.gob.mx/sites/transparenciafiscal.edomex.gob.mx/files/files/pdf/itdif18_resultados.pdf
- Ugalde, L. C., 2016. Rendición de cuentas y democracia. El caso de México. Primera edición ed. México: Instituto Nacional Electoral.

- Uvalle B. R., 2018. Prologó. En: Librero, ed. Políticas Públicas Focalizadas. Análisis de programas sociales dirigidos a población vulnerables: indígenas, jóvenes y adultos mayores. México: Miguel Ángel Porrúa, pp. 5-17.
- 2011. Introducción. En: UNAM, ed. Rumbos de la transparencia en México. México: SITESA, pp. 13-52.
- Valencia, A. G. D., 2012. Incidencia de la sociedad civil en el ciclo de las políticas públicas. Papel Político, 1(2), pp. 469-496.
- Yin, R K. (2009), Case Study Research. London: Sage.
- Ziccardi, Alicia (coord.) 2005. Planeación participativa en el espacio local. Programas Parciales de Desarrollo Urbano en el D. F., México, IIS-UNAM
 - 2012. Participación ciudadana y políticas sociales del ámbito local. Universidad Nacional Autónoma de México. México DF Instituto de investigaciones sociales.

Anexo

Instrumento de medición sobre la política pública de transparencia de los Ayuntamientos de Puebla y Tlaxcala.

Metodología

1. ¿Por qué se define como política pública a la acción de la oficina de transparencia?
2. ¿Cuál es el modelo teórico que respalda el diseño de la política pública?
3. ¿Cuáles son las etapas que sigue la política pública?
4. ¿Cómo se incorpora a la agenda de gobierno la política pública de transparencia?
5. ¿En que consiste el diseño de la política pública de transparencia?
6. ¿De que manera se realiza la implementación de la política pública de transparencia?
7. ¿De qué manera se realiza la evaluación de la política pública de transparencia?
8. ¿De qué manera se compromete la oficina con la construcción de la política pública de transparencia?

Lo público

9. ¿Desde su punto de vista a quien compete resolver los problemas públicos de transparencia y rendición de cuentas?
10. ¿Cuáles son los criterios de selección que se usan para determinar las acciones de la oficina de transparencia?

Publicidad

11. ¿Se impulsa la participación ciudadana en la oficina?
12. ¿De qué manera se impulsa?
13. ¿Cómo se seleccionan los criterios para decidir el uso de recursos destinados a la actuación de la oficina?
14. ¿Existen mecanismos de evaluación social respecto a las acciones que emprende la oficina?
15. ¿Existen mecanismos que permitan publicitar las acciones de la oficina?

16.¿Cuáles son las competencias (reglas de operación propia, recaudación de recursos, capacitaciones) de la oficina de transparencia?

17.¿Quién provee del presupuesto y recursos para alcanzar las metas planteadas por la oficina?

Inclusión

18.¿Quiénes son los actores participantes en la política pública de la transparencia?

19.¿Existe la posibilidad de incorporación de diversos actores en la toma de decisiones a lo largo de la política pública?

20.¿Existen mecanismos específicos para incorporar a los actores?

Verificabilidad

21.¿Existen procedimientos administrativos para dar cumplimiento a las etapas de la política pública?

22.¿Los procedimientos administrativos son cuantificables?

23.¿Existen mecanismos de medición de resultados de la política pública?

24.¿Los mecanismos de medición son cuantificables?

25.¿Se plantean metas a lograr en el corto, mediano y largo plazo?

26.¿De qué manera se establecen los criterios de evaluación del proceso?

27.¿Quién es el encargado de tomar la decisión final respecto de las acciones a llevar a cabo por parte de la política de transparencia?

La responsabilidad

28.¿Los integrantes de cada área de la organización saben con claridad lo que se espera de su trabajo?

29.¿Existe un programa de capacitación continuo para los integrantes de la oficina?

30.¿Cuál es la estructura jerárquica de la oficina?

31.¿Cuáles son los nichos de oportunidad y temas pendientes de la política pública de transparencia del municipio de Puebla?