



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

PROGRAMA DE POSGRADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

ALCANCES Y LIMITACIONES DE LOS INSTRUMENTOS DE
RENDICIÓN DE CUENTAS TRANSVERSAL. EL CASO DEL
SECRETARIADO TÉCNICO TRIPARTITA DE LA ALIANZA PARA
EL GOBIERNO ABIERTO EN MÉXICO 2013-2015

TESIS

QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE:
MAESTRA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

PRESENTA:
ALICIA MONSERRATH ISLAS GURROLA

TUTOR:
DR. RICARDO UVALLE BERRONES
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES, UNAM

CIUDAD DE MÉXICO AGOSTO DE 2017



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

A René y Ángeles, artífices de amor infinito y de mis logros; mi fortaleza, alegría y mi todo.

A René, Edgar y Rosa, ejemplo de constancia y superación; mis cómplices de vida.

A Tadeo, Ángel y Scarlett, ternura de mis días; mis pequeños amores.

AGRADECIMIENTOS

Reconocer mediante estas líneas a quienes contribuyeron e influyeron en la realización de esta investigación es limitado si se compara con todo lo que he recibido, sin embargo, es una forma de mostrar cuán valioso ha sido contar con sus espacios y presencia en este proceso; que en términos académicos, profesionales y sobretodo personales ha sido una de las etapas de mayor aprendizaje.

Primeramente reconozco a las instituciones y organizaciones que me han permitido desarrollarme, entre las cuales, agradezco la Universidad Nacional Autónoma de México, verdadero proyecto de nación, espacio de formación y realización, sinónimo de grandeza humana, educativa y cultural; por haberme acogido desde hace 9 años y darme la oportunidad de crecer y transformarme en cada ámbito. Espero dar un poco de todo lo que he recibido y aprendido en mi *alma mater*, poniendo en alto su nombre.

También agradezco al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología que, mediante el Programa de Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales, me otorgó la distinción de ser becaria nacional desde el principio de mis estudios, así como el apoyo institucional y financiero para realizar una estancia en el extranjero. En este sentido valga un agradecimiento y reconocimiento a otra gran institución educativa, la Università di Bologna, porque en sus aulas y bibliotecas se potenció esta investigación.

Una distinción relevante es la merecida por el PAPIIT IN305115 “La debilidad institucional de la Auditoría Superior de la Federación. Relevancia de su autonomía constitucional para mejorar su gestión en materia de rendición de cuentas”, porque en sus seminarios, actividades, espacios de análisis y discusión; mi trabajo creció en términos metodológicos, teóricos y analíticos.

Así, también es menester agradecer al LAOMS por ser un lugar de encuentro multidisciplinario donde he desarrollado habilidades para la investigación y he convivido con personas excepcionales y talentosas.

Además de agradecimiento, quisiera reconocer de manera especial a mi director de tesis, el Dr. Ricardo Uvalle Berrones, pilar fundamental en mi desarrollo académico, profesional y personal. Su sabiduría, entrega y pasión marcaron mi faceta de estudiante de licenciatura y maestría; su guía, consejos, observaciones y recomendaciones como tutor definieron significativamente esta investigación y su apoyo, paciencia y motivación han sido determinantes para continuar en el camino de la docencia e investigación. Todo mi cariño, respeto y admiración son para un profesional y ser humano invaluable, para usted, mi maestro.

También agradezco y reconozco la gran capacidad de la Dra. Stefania Profeti, mi tutora en la estancia de investigación, quien me apoyó en las dificultades administrativas, facilitó el acceso a materiales de consulta fundamentales y leyó cuidadosamente cada una de mis tareas. Gracias por sus comentarios, observaciones, sugerencias y sobretodo, gracias por la guía y acompañamiento para potenciar este trabajo.

De manera especial agradezco a mis sinodales, el Dr. Osvaldo Cruz Villalobos, el Dr. Maximiliano García Guzmán, el Dr. Arturo Hernández Magallón y la Dra. Irma Eréndira Sandoval Ballesteros, quienes con su acuciosa lectura, gran capacidad, experiencia en la investigación, sugerencias y recomendaciones, ayudaron a fortalecer el contenido de esta tesis.

El aprendizaje en esta etapa fue significativo por el tipo de personas con las que tuve la oportunidad de compartir clases, así, agradezco a José Luis y Raymundo por su compromiso académico y de manera particular a Gaby y Miguel por esas 16 horas de estadística que fueron el pretexto perfecto para establecer una hermosa amistad. Los admiro, respeto y agradezco por el apoyo recibido.

No podría dejar de lado a mi compañera de estancia, Anahí. Gracias por tu honestidad, escucha, apoyo y confianzas. Tu presencia fue vital para no decaer en los momentos de presión durante este periodo. Te has convertido en una excelente amiga con quien los cafés, postres vespertinos, aperitivos y salidas tienen otro significado.

En estos términos, también reconozco a mis amigas y hermanas de licenciatura, Analy, Bety Gaby, Dam, Elo, Sam, Sandra, Taís, con quienes siempre me he sentido cobijada y me han impulsado a seguir adelante en todos los ámbitos de mi vida. Otro reconocimiento especial es para Aurora, Roberto y Sandibel, amigos, escuchas reflexivos y compañeros entrañables de comidas. Siguiendo en esta línea agradezco a Lautaro, mi gran amigo, confidente y compañero de risas, lágrimas y preocupaciones. Tu lucidez y charlas son tesoros en mi vida.

Otra persona cuya presencia es invaluable en mi vida y lo fue en esta etapa es Alan. Gracias por todo y por tanto; el gran cariño, complicidad, apoyo, honestidad, las charlas y risas compartidas, las caminatas al borde de la hipotermia, el “maratón del tiramisú”, por tu inteligencia y análisis crítico de las lecturas de borradores. Gracias por creer en mí.

Una distinción especial es la merecida por mi familia. René y Ángeles, gracias por su amor, apoyo, consejos y por siempre impulsarme a continuar, a levantarme cuando caigo y a aprender de todo. Rosa, mi “amigo”, qué puedo escribir que no sepas ya, gracias por tus abrazos, por tantas risas y por seguir adelante. René, Karina, Tadeo, Ángel y Scarlett, gracias por alegrar mis fines de semana o sacarme de la rutina y el estrés. Edgar, Anna, Dieter y Christiane, gracias por recibirme en su casa, las muestras de cariño, los paseos, las charlas con un buen vino y por brindarme todo el apoyo para escribir. En términos reales, ustedes ayudaron a que este proyecto concluyera con éxito. También agradezco a Amado, Bety, Marco Antonio, Pompilio y Rica por su apoyo y presencia. Los amo.

De manera puntual quisiera reconocer a dos seres especiales que partieron en la última etapa de este trabajo y que en circunstancias diversas me apoyaron para su realización; mi tío Mario Ortega y mi amigo Víctor Verentchikov. Los llevo en mi corazón, mente y recuerdos. Infinitas gracias por haber marcado mi vida como lo hicieron, por su cariño, por sus enseñanzas y por lo compartido.

Finalmente agradezco a Dios por rodearme de personas excepcionales y darme una estación más para partir y otra para llegar.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	- 1 -
Objetivo de la investigación	- 7 -
Hipótesis de la investigación	- 7 -
Estructura de la investigación.....	- 9 -
CAPÍTULO 1.....	- 12 -
FUNDAMENTOS PARA EL ANÁLISIS DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS TRANSVERSAL.....	- 12 -
1.1 LA DEMOCRACIA MODERNA.....	- 12 -
1.2 VALOR INSTITUCIONAL DE LA DEMOCRACIA.....	- 14 -
1.3 GOBIERNO DEMOCRÁTICO.....	- 21 -
1.4 AUTORIDADES Y CIUDADANOS EN EL ÁMBITO DE LA GOBERNANZA	- 23 -
1.5 LA RENDICIÓN DE CUENTAS: ATRIBUTO DEL GOBIERNO DEMOCRÁTICO	- 26 -
1.5.1 LA CENTRALIDAD DEL RÉGIMEN POLÍTICO	- 26 -
1.5.2 VALORACIONES COMPRENSIVAS.....	- 28 -
1.5.3 ATRIBUTOS y DEBILIDADES DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS.....	- 32 -
1.5.4 TIPOLOGÍAS DE RENDICIÓN DE CUENTAS.....	- 33 -
1.5.4.1 PARADIGMAS.....	- 34 -
1.5.4.1.1 RC desde sus espacios.....	- 34 -
1.5.4.1.2 RC desde sus relaciones.....	- 35 -
1.5.4.2 NIVELES	- 35 -
1.5.4.2.1 RC desde la temporalidad de la acción pública	- 35 -
1.5.4.3 TIPOS.....	- 36 -
1.5.4.3.1 RC desde sus regímenes.....	- 36 -
1.5.4.4 INTERSECCIÓN PARADIGMAS – TIPOS.....	- 36 -
1.5.4.4.1 RC desde enfoques y campos de estudio.....	- 36 -
1.5.4.5.2 RC desde sus niveles de análisis.....	- 37 -
1.5.4.5 INTERSECCIÓN NIVELES – TIPOS.....	- 37 -
1.5.4.5.1 RC desde sus dimensiones.....	- 37 -
1.5.4.6 BALANCE DE TIPOLOGÍAS.....	- 38 -
CAPÍTULO 2.....	- 39 -
NATURALEZA DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS TRANSVERSAL	- 39 -
2.1 BASES CONCEPTUALES.....	- 39 -
2.1.1 El carácter transversal.....	- 39 -

2.1.2 Aproximaciones a la conceptualización.....	- 42 -
2.1.3 Evolución en su estudio.....	- 45 -
2.1.4 Propuesta conceptual.....	- 47 -
2.2 CARACTERÍSTICAS.....	- 48 -
2.2.1 Rendición de cuentas transversal ¿Rendición de cuentas híbrida o social?.....	- 48 -
2.2.2 Características según las aportaciones teóricas.....	- 50 -
2.3 RELACIÓN RENDICIÓN DE CUENTAS TRANSVERSAL- ACCIÓN PÚBLICA.....	- 54 -
2.3.1 Funcionamiento de los Instrumentos de Rendición de Cuentas Transversal.....	- 57 -
2.3.1.1 ACTORES.....	- 58 -
2.3.1.1.1 Roles.....	- 58 -
2.3.1.1.2 Perfiles.....	- 59 -
2.3.1.1.3 Capacidades y conocimiento sobre los temas y áreas de política.....	- 60 -
2.3.1.1.4 Tipo y nivel de representación.....	- 60 -
2.3.1.2 INTERACCIONES.....	- 61 -
2.3.1.2. 1 Reglas.....	- 61 -
2.3.1.2. 2 Relaciones.....	- 61 -
2.3.1.2. 3 Apelación/Modificación/revocación de decisiones.....	- 62 -
2.3.1.2. 4 Espacios.....	- 63 -
2.3.1.3 INSUMOS.....	- 64 -
2.3.1.3.1 Medios de comunicación internos y producción de información.....	- 64 -
2.3.1.3.2 Temporalidad.....	- 65 -
2.3.1.4 PRODUCTOS.....	- 65 -
2.3.1.4.1 Compensaciones y sanciones.....	- 65 -
2.3.1.4.2 Finalidad.....	- 66 -
CAPÍTULO 3.....	- 68 -
CONDICIONES PARA LA RENDICIÓN DE CUENTAS TRANSVERSAL EN MÉXICO.....	- 68 -
3.1 CONTROL DE LA GESTIÓN EN MÉXICO.....	- 68 -
3.2 CONTROL DEMOCRÁTICO EN MÉXICO.....	- 73 -
3.3 CONTROL VÍA ACCIÓN PÚBLICA EN MÉXICO.....	- 76 -
3.3.1 Incidencia de la Sociedad Civil.....	- 78 -
CAPÍTULO 4.....	- 91 -
ANÁLISIS DE LA FUNCIONALIDAD Y RESULTADOS DEL SECRETARIADO TÉCNICO TRIPARTITA DE LA ALIANZA PARA EL GOBIERNO ABIERTO.....	- 91 -

Preámbulo	- 91 -
4.1 PROCEDIMIENTO DE TRABAJO ADOPTADO.....	- 91 -
4.1.1 Objeto y método de estudio	- 91 -
4.1.2 Características del STT como IRCT.....	- 94 -
4.1.3 Fuentes	- 95 -
4.1.4 Estrategia aplicada.....	- 95 -
4.2 REUNIONES Y ACTIVIDADES DEL SECRETARIADO TÉCNICO TRIPARTITA DE LA ALIANZA PARA EL GOBIERNO ABIERTO	- 97 -
4.2.1 2013: ARTICULACIÓN DEL STT.....	- 97 -
4.2.1.1 Consideraciones generales del año.....	- 97 -
4.2.1.2 ACTORES.....	- 98 -
4.2.1.2.1 Roles.....	- 98 -
4.2.1.2.2 Perfiles	- 99 -
4.2.1.2.3 Capacidades y conocimiento sobre temas y áreas de política.....	- 101 -
4.2.1.2.4 Tipo y nivel de representación.....	- 102 -
4.2.1.3 INTERACCIONES.....	- 103 -
4.2.1.3.1 Reglas.....	- 103 -
4.2.1.3.2 Relaciones.....	- 105 -
4.2.1.3.3 Apelación/Modificación/revocación de decisiones	- 107 -
4.2.1.3.4 Espacios.....	- 108 -
4.2.1.4 INSUMOS.....	- 110 -
4.2.1.4.1 Medios de comunicación internos y producción de información.....	- 110 -
4.2.1.4.2 Temporalidad.....	- 111 -
4.2.2 2014: FORMULACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DEL PA15	- 112 -
4.2.2.1 Consideraciones generales del año.....	- 112 -
4.2.1.2 ACTORES.....	- 113 -
4.2.1.2.1 Roles.....	- 113 -
4.2.1.2.2 Perfiles	- 114 -
4.2.1.2.3 Capacidades y conocimiento sobre temas y áreas de política.....	- 117 -
4.2.1.2.4 Tipo y nivel de representación.....	- 118 -
4.2.1.3 INTERACCIONES.....	- 119 -
4.2.1.3.1 Reglas.....	- 119 -
4.2.1.3.2 Relaciones.....	- 121 -

4.2.1.3.3 Apelación/Modificación/revocación de decisiones	- 123 -
4.2.1.3.4 Espacios	- 124 -
4.2.1.4 INSUMOS	- 126 -
4.2.1.4.1 Medios de comunicación internos y producción de información.....	- 126 -
4.2.1.4.2 Temporalidad.....	- 127 -
4.2.3 2015: CIERRE DEL PA15	- 128 -
4.2.3.1 Consideraciones generales del año.....	- 128 -
4.2.1.2 ACTORES.....	- 129 -
4.2.1.2.1 Roles.....	- 129 -
4.2.1.2.2 Perfiles	- 130 -
4.2.1.2.3 Capacidades y conocimiento sobre temas y áreas de política.....	- 133 -
4.2.1.2.4 Tipo y nivel de representación.....	- 134 -
4.2.1.3 INTERACCIONES	- 135 -
4.2.1.3.1 Reglas.....	- 135 -
4.2.1.3.2 Relaciones.....	- 136 -
4.2.1.3.3 Apelación/Modificación/revocación de decisiones	- 139 -
4.2.1.3.4 Espacios	- 140 -
4.2.1.4 INSUMOS.....	- 141 -
4.2.1.4.1 Medios de comunicación internos y producción de información.....	- 141 -
4.2.1.4.2 Temporalidad.....	- 143 -
4.3 BALANCE DE LOS RESULTADOS DEL SECRETARIADO	- 143 -
4.4 EPÍLOGO.....	- 148 -
CONCLUSIONES.....	- 151 -
APÉNDICE 1.....	- 156 -
Tabla 1: Desagregación de perspectiva de RC desde sus espacios	- 156 -
Tabla 2: Desagregación de perspectiva de RC desde sus relaciones	- 157 -
Tabla 3: Desagregación de perspectiva de RC desde la temporalidad de la acción pública.....	- 157 -
Tabla 4: Desagregación de perspectiva de RC desde sus regímenes	- 158 -
Tabla 5: Desagregación de perspectiva de RC desde sus enfoques.....	- 159 -
Tabla 6: Desagregación de perspectiva de RC desde sus niveles de análisis	- 159 -
APÉNDICE 2.....	- 160 -
DISEÑO METODOLÓGICO PARA EL ESTUDIO DE LOS INSTRUMENTOS DE RENDICIÓN DE CUENTAS TRANSVERSAL.....	- 160 -

APÉNDICE 3.....	- 168 -
CATEGORÍAS DE ANÁLISIS DEL SECRETARIADO TÉCNICO TRIPARTITA DE LA ALIANZA PARA EL GOBIERNO ABIERTO	- 168 -
FUENTES DE INFORMACIÓN.....	- 173 -

INTRODUCCIÓN

En las últimas décadas, la concepción de la democracia contemporánea como factor de estabilidad y desarrollo político, social y económico es constantemente cuestionada; lo cual puede ser explicado por la percepción ciudadana sobre la falta de atención a sus demandas e integración en procesos de decisión pública, las implicaciones reales de elementos de sanción retroactiva como el voto o los impactos de la imposición de mayorías y minorías en determinadas agendas, entre otros. De esta manera se han generado controversias y tensiones que incrementan las manifestaciones de inconformidad por vías institucionales y no institucionales, en cuyo centro persiste el interés en fortalecer aspectos sustantivos y procedimentales de las democracias.

Así se evoca a un atributo que da continuidad a los gobiernos democráticos, su papel como factor constitutivo de relaciones que tienden al procesamiento de demandas públicas desde enfoques y arreglos institucionales distantes del centralismo y autoritarismo formal. Éstos buscan una conjugación balanceada entre actores interesados al fortalecer mecanismos de participación, ya que se reconoce la heterogeneidad de perspectivas y, a su vez, al fortalecer mecanismos de control entre diversos actores gubernamentales y no gubernamentales. Los anteriores son elementos nodales en el juego institucional democrático y pueden ser entendidos como mercados pues mediante ajustes complejos definen acuerdos, llevan a cabo transacciones, distribuyen costos y generan productos.

En la lógica expuesta, la democracia procesa problemas integrando preferencias comunes a través de acciones específicas; en el campo político al formar cuerpos de autoridad que encausan respuestas gubernamentales, en el campo administrativo al materializar programas que privilegian el trabajo conjunto con actores interesados en ciertas áreas de política, en el campo económico al incentivar la vida productiva de los agentes comerciales y en el campo social al establecer puentes de atención de demandas y receptividad. Sin embargo, al retomar la idea de la participación y el control como mercados, se observa que los elementos mencionados no se han traducido en condiciones óptimas para las sociedades contemporáneas porque las decisiones públicas son expresiones valorativas de grupos localizados, es decir, mecanismos de distribución de beneficios como la dinámica de

ganadores y perdedores favorecen a los primeros como una minoría que, por su organización e influencia en diversas arenas, principalmente económica y política, constantemente se ubican en esta posición y sumado a la baja participación ciudadana, motivada entre otras cosas por el descrédito gubernamental, conduce a que sólo unos cuantos manifiesten sus preferencias, decidan sobre temas de la vida comunitaria y se facilite la polarización social y reproducción de condiciones de desigualdad. En este sentido, la capacidad de reinención gubernamental y autocorrección que ofrecen las democracias, es decir, las posibilidades de encausar las prácticas institucionales a las dinámicas contemporáneas, así como disminuir las externalidades negativas; son un punto clave para hacer frente a las brechas mencionadas porque estas se activan a través de procesos y procedimientos para el control de poder público.

Por tanto, la investigación se sitúa en un contexto en el cual, por un lado hay un creciente descrédito de las instituciones democráticas, así como muestras constantes de desaprobación del desempeño gubernamental y por el otro, un aumento en instancias formales de integración de demandas de determinados sectores a la agenda pública; lo cual no genera participación o control *per se*, pero sí un ámbito particular que tiende a la apertura de estructuras para el desarrollo político-administrativo, económico y social.

En este sentido, respecto a las instituciones, el desempeño gubernamental y los mecanismos participativos; los resultados del *Índice de democracia 2016* de la Unidad de Inteligencia de *The Economist*, que examina el estado de la democracia en 167 países, posicionan a México en el lugar 67, ubicado entre Sri Lanka (66) y Hong Kong (68). Las variables calificadas con mayor puntaje son proceso electoral y pluralismo, así como participación política y la de menor puntaje es cultura política. De esta manera, se observa que en México la participación sigue siendo un tema referenciado a elementos político-electorales donde se reconoce a los ciudadanos como sujetos activos en las votaciones, pero en el resto de áreas de política difícilmente trascienden el papel de sujetos pasivos y por lo tanto la integración a la acción pública se da a través de procesos dirigidos a actores específicos. Llama la atención que ésta ha sido la calificación más baja del país en el Índice, en el que año con año México se posiciona en lugares inferiores al primer cuartil y desde 2011 muestra una

tendencia de crecimiento negativa en el puntaje total. Sumado a lo anterior, la edición 2015 de este índice califica a las medidas anticorrupción en México como demasiado débiles para tener un impacto material¹.

Más allá de los aciertos o limitantes de las variables del Índice o los datos mostrados, los elementos mencionados enfatizan dos áreas intrínsecamente ligadas que deben ser atendidas en el país; fortalecimiento de los mecanismos que incentivan la participación y competencia entre opciones de política, así como la mejora en el desempeño de las instituciones gubernamentales. La atención de estas áreas direccionan a entender cómo las autoridades detentan y ejercen el poder, además de los principios que orientan la actividad institucional, que si son más proclives a arreglos democráticos en los que los ganadores y perdedores no son siempre los mismos, facilitan los intercambios entre ciudadanos y gobierno porque coadyuvan a la definición e implementación de políticas a través del ajuste mutuo de intereses; así como el establecimiento de medios de control del poder a través de un sistema de pesos y contrapesos e instrumentos de rendición de cuentas. Dichos arreglos son elementos de la parte efectiva de los gobierno, pues implican la atención de problemas públicos, donde las concepciones tradicionales del juego representativo y los roles de los cuerpos de autoridad y los ciudadanos se diversifican.

La diversificación de roles por la innovación en la participación e instrumentos de rendición de cuentas tiene una expresión sustantiva en la incorporación de actores económicos y de la sociedad civil en la provisión de bienes y servicios, la definición de problemas y formas de atención, la administración de recursos públicos para el desarrollo de iniciativas de desarrollo social y económico en poblaciones vulnerables, la formulación de propuestas normativas, o bien, la vigilancia y valoración de la efectividad de intervenciones gubernamentales; donde la dinámica principal-agente que motivó el cuestionamiento de Przeworski (2000) respecto a si los ciudadanos pueden controlar al

¹ Este índice considera cinco categorías para la calificación de las democracias: proceso electoral y pluralismo, funcionamiento gubernamental, participación política, cultura política y libertades civiles. Los datos y el informe pueden ser consultados en: www.eiu.com/democracy2016

gobierno, se traduce en una dinámica foro-actor² que invita a dilucidar el punto en que los actores interesados en un asunto pueden incidir en la acción pública como forma de control gubernamental, ya que esta dinámica implica una relación de intercambio entre dos partes que no está orientada por dimensiones de jerarquía.

Considerando la argumentación esbozada hasta ahora, es necesario matizar que la incidencia en la acción pública como forma de control gubernamental se refiere a una innovación democrática denominada rendición de cuentas transversal y los espacios institucionalizados a través de los cuales se lleva a cabo reciben el nombre de instrumentos de rendición de cuentas transversal. De esta forma, otra manera de interpretar el cuestionamiento anterior es ¿Cuáles son los alcances y limitaciones de los instrumentos de rendición de cuentas transversal en el ciclo de políticas y las dinámicas de rendición de cuentas?

La investigación responde al cuestionamiento anterior enfocando el análisis en cuatro vertientes: los actores involucrados, sus interacciones, los insumos y los productos de estos instrumentos, para lo cual es menester comprender su naturaleza. Si bien, hasta ahora puede entenderse que la base de la rendición de cuentas transversal se localiza en la democracia porque constituye gobiernos controlados, que distribuyen el poder en diversos centros y su valor institucional incentiva al ejercicio de libertades que, materializadas en derechos, permiten la realización de individuos y colectividades que hacen explícitas sus demandas e intenciones de política a través de mecanismos con los que forman cuerpos de autoridad y seleccionan programas de gobierno en condiciones de igualdad formal; otro elemento que permite su desarrollo es la gobernanza al ser un factor de innovación en las relaciones gobernantes- gobernados, dado que establece puentes horizontales para la formulación y promoción de objetivos comunes, radicando aquí una forma de control a través de la incidencia pública, ya que, la definición de objetivos comunes se da en ejercicios

² En la relación actor-foro se abren espacios para que una audiencia interesada en un asunto público cuestione y emita juicios sobre las decisiones y actividades del actor (Bovens et al., 2014) De esta forma, los procesos de la interacción actor – foro abren posibilidades de participación y control de actores del gobierno, el mercado y de la esfera social y tienen mayor relación con la dinámica transversal de la rendición de cuentas. Por tanto, el actor no es necesariamente un funcionario gubernamental (agente) ni el foro es un actor formal (principal).

deliberativos y participativos de grupos interesados en un asunto. De esta manera la incidencia se entiende como una forma de influencia de la sociedad civil que tiene consecuencias directas en las políticas públicas (Tapia, 2010)

Para que la incidencia sea efectiva como elemento de control requiere de condiciones institucionales de apertura al facilitar la comunicación a través del reconocimiento de derechos como el de acceso a la información, ejercicio de libertades como la de expresión y la garantía de cercanía a la actividad gubernamental para someterla a escrutinio; así, la apertura gubernamental se convierte en la clave de los instrumentos de rendición de cuentas transversal porque genera espacios que publican el poder y de esta forma el interés principal que nutre las acciones de gobierno es el de los ciudadanos al asumir un papel más activo en la formación de la agenda pública y su eventual evaluación, dejando atrás la pasividad electoral consagrada usualmente como la única forma de participación política relacionada con los mecanismos de rendición de cuentas tradicionales (vertical y horizontal).

Bajo esta exposición la rendición de cuentas transversal puede entenderse como una etapa del desarrollo político de las sociedades contemporáneas que incentiva a la reestructuración de relaciones entre centros democráticos de poder que regularmente son concebidos como actores separados de la toma de decisiones y mediante los instrumentos de este tipo de rendición de cuentas abren oportunidades para el ingreso a un círculo más cercano a la oferta de acciones públicas, es decir, generan opciones para conocer a fondo las interioridades de un problema y expresar demandas a actores que cuentan con mayor espectro decisional sobre el manejo de recursos institucionales.

Sumado a lo anterior y aunque el estudio de la rendición de cuentas transversal no se ha desarrollado con amplitud, una noción clave en su comprensión emanada desde el ámbito académico es su caracterización como rendición de cuentas «en la sombra de la jerarquía» (Byrkjeflot et al, 2013), ya que direcciona a un foco elemental, la debilidad explicativa de la dinámica principal-agente porque el mandato representativo o delegativo, esencia de

otros tipos de rendición de cuentas, es insuficiente para describir su sentido, fundamento, diseño y forma de operación e instrumentación.

El sentido de la rendición de cuentas transversal está en el control del poder a través de la incidencia en el ciclo de políticas, su fundamento en la innovación en los mecanismos de representación, ya sea de un grupo de actores asociados o bien de intervenciones específicas, así como en los roles que los participantes adoptan para posicionarse y movilizar recursos en la arena ejecutiva y legislativa de un gobierno; su diseño y forma de operación se ubica en la creación de espacios institucionales de interacción basados en dinámicas deliberativas y su instrumentación involucra a las actividades operativas y político-institucionales de este tipo de control. Ejemplos de los elementos anteriores se observan en Comisiones, Secretariados y Grupos de Trabajo con actores del sector público, privado y social, Observatorios Ciudadanos o Electorales, Consejos Técnicos Consultivos y el Presupuesto Participativo.

Con los elementos expuestos hasta ahora, se observa que la acción pública se ha complejizado, diseminando sus tareas en instituciones y actores diversos, dando como resultado que los mecanismos tradicionales de control gubernamental sean insuficientes frente a las interacciones de estos sectores, por lo cual la investigación define como problema que: hay aumento en los procesos horizontales de decisión que mantiene una relación proporcional con la actividad de instrumentos de rendición de cuentas transversal, cuya capacidad de incidencia en el ciclo de políticas públicas y en las dinámicas de rendición de cuentas se ve afectada por la relación actores gubernamentales-sociales en las dinámicas de participación y deliberación, así como por la correspondencia de los marcos normativos e institucionales con la actividad de éstos.

De esta forma el problema sugiere que uno de los mecanismos de mayor visibilidad de la formalización de procesos horizontales de decisión que conlleva relaciones de control son los instrumentos de rendición de cuentas transversal; foco de la tesis al ser una opción para la atención de áreas de la relación democrática gobierno-sociedad que impacta en el desarrollo institucional y el ciclo de políticas; y mediante esta perspectiva la investigación realiza una aportación sobre su funcionalidad. Es importante destacar que las

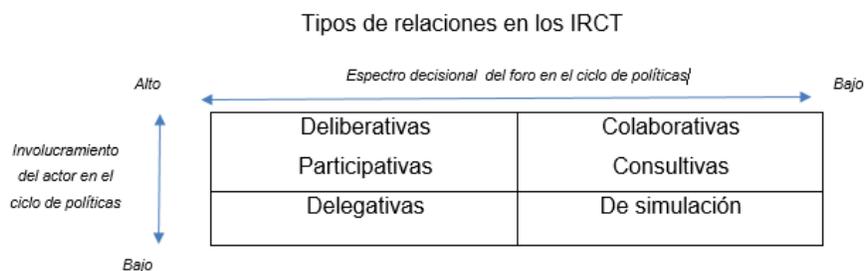
contribuciones desarrolladas son ideas iniciales derivadas del análisis de la literatura sobre democracia participativa y deliberativa, políticas públicas y rendición de cuentas, por lo tanto son aspectos que deben ser debatidos, desarrollados y profundizados desde otros campos y paradigmas, como por ejemplo la economía, el derecho, etc.

Objetivo de la investigación

En este sentido la investigación tiene como objetivo desarrollar un marco analítico, comprensivo y evaluativo para entender los alcances y limitaciones de los instrumentos de rendición de cuentas transversal en el ciclo de políticas públicas como formalización de una dinámica de rendición de cuentas no tradicional, evaluando la relación entre actores gubernamentales y sociales en las dinámicas de participación y deliberación de las sesiones ordinarias y extraordinarias del Secretariado Técnico Tripartita de la Alianza para el Gobierno Abierto de 2013 a 2015; con la finalidad de generar contribuciones iniciales teóricas, metodológicas y empíricas que establezcan puntos futuros de análisis para la comprensión de este mecanismo de control.

Hipótesis de la investigación

De esta manera y como primer acercamiento para responder al cuestionamiento de la investigación, se parte de la hipótesis de que el alcance y limitaciones de los instrumentos de rendición de cuentas transversal en las acciones públicas que formulan, implementan o evalúan, así como en las dinámicas de control, dependen del involucramiento del actor y el espectro decisional del foro. Los elementos mencionados están fuertemente relacionados con la concordancia entre los marcos normativos e institucionales y el tema que atiende este mecanismo de control. Así, se parte del supuesto de que los instrumentos de rendición de cuentas transversal desarrollan ciertos tipos de relaciones:



Fuente: elaboración propia con base en Arnstein (1969) e IAP2 (2014)

Con este diagrama se infiere que los instrumentos de rendición de cuentas transversal promueven interacciones que van del análisis a la discusión, de la toma de decisiones a la acción, o bien, del aparente involucramiento en un asunto público a la creación de escenarios de acción y expectativas irreales. Para que estas relaciones se den hay factores que son determinantes, por ejemplo elementos endógenos como los ámbitos de impacto de las acciones promovidas y elementos exógenos como la percepción sobre el desempeño de los integrantes de instrumento de rendición de cuentas transversal y/o sobre las actividades del mismo. Por lo tanto, estas condiciones generan que el diseño de los instrumentos de rendición de cuentas transversal sea diverso.

En este sentido es relevante apuntar que el instrumento seleccionado para la investigación es el Secretariado Técnico Tripartita de la Alianza para el Gobierno Abierto en México de 2013 a 2015, ya que, es un caso que frente a la variedad de diseños, cumple condiciones para llevar a cabo ejercicios de rendición de cuentas transversal, al ser un organismo institucional que define políticas en materia de gobierno abierto mediante la toma de decisiones con participantes del sector gubernamental y no gubernamental con la misma capacidad de decisión y expresión en las dinámicas participativas y deliberativas. Además, se inscribe en una lógica fuera del diseño tradicional del gobierno mexicano al involucrar la participación de un representante de la Presidencia de la República; uno de un órgano constitucionalmente autónomo, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales y otro del Comité Coordinador de la Sociedad Civil; por tanto, el interés analítico del caso radica en su funcionamiento como instrumento de rendición de cuentas transversal, es decir en su actividad y no en la evaluación de los planes de gobierno abierto en sí.

Así, la estrategia metodológica del caso se desarrolló en cuatro fases; la primera, la selección de variables teóricas susceptibles a ser analizadas en los instrumentos de rendición de cuentas transversal. En esta etapa se revisaron aportes de la literatura de democracia participativa y deliberativa, políticas públicas y rendición de cuentas. La segunda, la investigación de cursos de acción del Secretariado Técnico Tripartita de la Alianza para el Gobierno Abierto en México de 2013 a 2015, para lo cual se obtuvieron documentos oficiales con solicitudes de información (minutas, comunicados, informes de

evaluación, documentos de trabajo, etc.) y se realizó una entrevista a Rosario Vásquez, Directora de Asuntos Internacionales de Acceso del Instituto Nacional de Acceso a la Información y Protección de Datos, quien participó de manera activa en los trabajos del Secretariado de 2013-2015. La tercera, la operacionalización de variables teóricas mediante la selección de datos indicativos en las minutas consultadas. En este paso se desarrollaron criterios de clasificación para la codificación de información en un libro de datos en Excel. Por último, se agruparon, interpretaron y valoraron los resultados obtenidos en Excel.

Estructura de la investigación

Para fines de exposición, la investigación se estructura en cuatro capítulos sobre cómo ciertos arreglos institucionales controlan al poder público mediante articulaciones que invitan a ver a la rendición de cuentas más allá de los procesos de fiscalización o la generación incentivos positivos o negativos a través de vetas electorales. Los capítulos desarrollados son los siguientes: «Fundamentos para el análisis de la Rendición de Cuentas Transversal», «Naturaleza de la Rendición de Cuentas Transversal», «Condiciones para la Rendición de Cuentas Transversal en México» y «Análisis de la funcionalidad y resultados del Secretariado Técnico Tripartita de la Alianza para el Gobierno Abierto». Además se desarrollaron un apartado de «Conclusiones» y tres Apéndices «Desagregación analítica de tipologías de Rendición de Cuentas», «Diseño metodológico para el estudio de los Instrumentos de Rendición de Cuentas Transversal» y «Operacionalización del diseño metodológico y desarrollo de categorías para el estudio del Secretariado Técnico Tripartita de la Alianza para el Gobierno Abierto»

En este sentido, el primer capítulo expone los elementos que permiten comprender los cimientos y naturaleza de la rendición de cuentas transversal; dichos cimientos se localizan en la democracia como forma de gobierno, dado que, a través de su operación institucional permite la distribución y control de poder, llevando a arreglos de gobernanza, así como la integración de actores gubernamentales y no gubernamentales en espacios institucionales de toma de decisiones de política pública. Para cerrar con un recorrido teórico de aportaciones recientes en el estudio de la rendición de cuentas, ya que son el marco analítico a través del cual se estudiará esta relación novedosa entre gobernantes y

gobernados que permite controlar al poder mediante el incentivo de la participación e incidencia en el ciclo de políticas públicas.

El segundo capítulo da cuenta de la esencia de la rendición de cuentas transversal, haciendo un análisis de las implicaciones del término «transversal», entre las que se encuentra el desarrollo de estrategias para la mejora de la gestión y desempeño gubernamental, así como el reconocimiento del componente político en la arena administrativa. De esta manera, se hace un análisis de aportaciones sobre el tema ubicadas en la literatura académica y de organismos internacionales, destacando como punto de origen un trabajo de Goetz y Jenkins (2001) y donde predomina la visión de la integración de actores no gubernamentales a espacios específicos de interacción con actores gubernamentales. Elemento que lleva a exponer la influencia de los instrumentos en las políticas públicas y una propuesta de atributos empíricos que deben considerarse en su estudio.

El tercer capítulo explica los antecedentes gubernamentales que han permitido el desarrollo de actividades de los instrumentos de rendición de cuentas transversal en México. Este apartado enfatiza tres etapas; la primera, la construcción de procesos de fiscalización en el país y sus antecedentes históricos como base para la creación de condiciones de vigilancia y mejora del desempeño, así como de configuración de juegos institucionales que evitan la concentración del poder y permiten que sea ejercido de forma equilibrada. La segunda, la creación de instituciones garantes de derechos que supervisan el quehacer gubernamental desde una perspectiva ciudadana y la tercera, el reconocimiento formal de la incidencia de la sociedad civil en las actividades gubernamentales y la apertura de espacios y actividades de fomento para la interacción con dichos actores.

El capítulo cuarto comprende el análisis de la funcionalidad del Secretariado Técnico Tripartita de la Alianza para el Gobierno Abierto en México de 2013 a 2015, basado en los atributos empíricos señalados en el capítulo 2; actores, interacciones, insumos y productos. A través de esta perspectiva se hace una presentación descriptiva con herramientas cualitativas y cuantitativas del funcionamiento del instrumento de rendición de cuentas transversal en el periodo estudiado, donde 2013 estuvo dedicado a la estructuración interna y emisión de reglas, 2014 a la elaboración, implementación de compromisos iniciales y seguimiento del Plan de Acción 2013-2015 y 2015 fue el año de cierre del Plan, así como

del diseño de la metodología para la formulación del siguiente Plan y la organización de la Reunión de la Alianza para el Gobierno Abierto.

Así, con la perspectiva teórico-analítica, contextual y empírica de los instrumentos de rendición de cuentas transversal, la investigación cierra con el desarrollo de reflexiones finales en el apartado «Conclusiones» donde se destacan aspectos relacionados con las posibilidades de control, su construcción como objeto de estudio, hallazgos iniciales sobre su composición y funcionamiento, así como su incidencia en el ciclo de políticas públicas.

CAPÍTULO 1

FUNDAMENTOS PARA EL ANÁLISIS DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS TRANSVERSAL

La comprensión de los cimientos y naturaleza de la rendición de cuentas transversal (RCT) dirige a la base democrática de los gobiernos contemporáneos porque dilucida las condiciones de apertura que permiten la interacción entre el gobierno y la sociedad para la cogestión de acciones públicas. Esto, a través de la creación de estructuras y procesos institucionales participativos y deliberativos para la toma de decisiones, la intervención de diversos actores en las fases del ciclo de políticas, así como el control de los actores gubernamentales y su actividad.

Así, el capítulo se divide en los siguientes apartados: «Democracia» que sitúa a esta forma de gobierno como organización del poder propicia para las relaciones inmersas en la rendición de cuentas, «Valor institucional de la Democracia» que dirige a su composición funcional y axiológica, «Gobierno Democrático» donde se da cuenta de las condiciones de apertura gubernamental, «Gobernanza como innovación en las relaciones gobernantes-gobernados», que apunta a entender los mecanismos contemporáneos con los que se originan balances entre centros de poder, para cerrar con «Rendición de cuentas como marco de análisis» que da cuenta de las diversas interpretaciones que se han hecho sobre este mecanismo de control y que es base para identificar elementos de análisis de la RCT.

1.1 LA DEMOCRACIA MODERNA

El centro de la investigación presentada, sin lugar a dudas, está ubicado en la distribución, materialización, ejercicio y específicamente control del poder público, donde, posiblemente, el elemento de mayor influencia son las relaciones que establece. Así, comprender las relaciones de poder en las que los Estados se desarrollan, invita a explorar las dimensiones estructurales que posibilitan juegos institucionales formales e informales entre actores, ya que de esta manera pueden advertirse roles, espacios, reglas, interacciones e impactos definidos para ellas. Es decir, si se quiere estudiar el poder público es pertinente conocer la forma y los medios con los que se organiza y ejerce a través de configuraciones políticas, sociales y económicas específicas en cada país. Por lo tanto, si el foco de estudio de esta investigación direcciona a una relación de poder, manifiesta en un tipo de rendición

de cuentas que evoca a entender dinámicas de control público mediante la toma de decisiones conjuntas entre actores gubernamentales y no gubernamentales, inherentemente, la dimensión estructural a analizar es la democracia por ser la que posibilita la existencia de la RCT.

De esta manera y habiendo resaltado la importancia de conocer los medios por los que se ejerce el poder para comprender el núcleo base de la RCT y determinar sus alcances y limitaciones; es prudente hacer un recorrido analítico sobre la democracia para señalar los engranes que dan movimiento a dicha forma de gobierno, ya que, como apunta Sartori (2007: p.17): Que la palabra «democracia» tenga un significado literal o etimológico preciso no nos sirve (...) para entender qué realidad se corresponde con ella ni de qué modo están construidas y funcionan las democracias posibles. (...) porque entre la palabra y su referente, entre el nombre y el objeto, hay un trecho muy largo.

Con esta idea, se comenzará enfatizando a la democracia como el barco que a través de quienes lo operan, su tripulación y los mecanismos con los que acciona, construye y mantiene gobiernos cercanos a sus ciudadanos, coadyuvando al desarrollo de sus tareas con mayor eficacia y eficiencia. Estos elementos la convierten en un punto clave para el análisis de los alcances y limitaciones de la RCT, porque permiten explicar su naturaleza, principios, composición y funcionamiento.

Bajo este propósito cabe cuestionarse ¿Cómo es este «barco», quiénes lo operan, cuál es su tripulación y cómo son los mecanismos con los que acciona? Para dar respuesta es menester mencionar que la democracia como forma de gobierno, o sea como orden político, social y económico dotado de instituciones y órganos que articulan y atienden problemas públicos, integrado por autoridades constituidas que tienen a su cargo generar condiciones para el desarrollo de las sociedades con un determinado esquema de principios; es una creación humana que está en constante evolución y que, de acuerdo a la época y las características de la sociedad, define criterios y principios para su actuar, de ahí que la forma en que funciona una democracia corresponde a realidades o construcciones diversas .

Esta diversidad se relaciona con la constitución del barco, es decir, con las instituciones, al ser las limitaciones diseñadas por los seres humanos que dan forma a la interacción humana (North, 1993: p.13), por lo tanto se entiende que la variedad en las relaciones de poder es

generada por las reglas formales e informales que determinan incentivos positivos y negativos para el desarrollo de la vida comunitaria posibilitando o restringiendo determinado tipo de acciones, mismas que se adecúan a cada contexto.

La concepción de las instituciones como reglas del juego que responden a una realidad específica, tiene una edificación particular en las democracias al ser canales de interacción de los individuos donde mediante actos de voluntad, ya sea constitucionales o legislativos, se materializan preferencias, agregan voluntades individuales, formalizan mecanismos para el logro de equilibrios sociales, definen pautas organizativas, toman decisiones públicas, distribuyen recursos y dirimen conflictos (Cárdenas, 1996). En este sentido, se habla de las instituciones como las responsables de dar vida gobiernos democráticos, al construir y posibilitar el ejercicio del poder de cuerpos de autoridad constituida mediante rutas y principios específicos. Basados en estos elementos, el estudio de la democracia se ubica en aspectos etimológicos, normativos, sociológicos, politológicos, etc., por lo que, para los fines de la investigación, es decir, desarrollar un marco que permita entender y analizar los alcances y limitaciones de los instrumentos de rendición de cuentas transversal (IRCT), sólo se consideran contribuciones que subrayan a la rendición de cuentas como componente esencial de las democracias contemporáneas, o bien, enfatizan principios que conducen a ésta.

1.2 VALOR INSTITUCIONAL DE LA DEMOCRACIA

Sumando a la idea de Sartori (2007) sobre la realidad que responde a las democracias, su construcción y funcionamiento, se encuentra la argumentación sostenida por Morlino (2003) sobre este tipo de gobierno, quien señala que la comprensión de aspectos esenciales y controlables a nivel empírico se da a través del matiz de sus concepciones. Ante estos razonamientos se apunta que las instituciones son indicativos de la realidad y matiz de los cimientos y desarrollo de las democracias al determinar la forma en la que se conducirán y ser los canales de realización comunitaria; mismas que son producto del desarrollo histórico de las sociedades donde se instauran, lo que genera una amplia gama de configuraciones.

Considerando la gama y para hablar de un gobierno de este tipo, hay acuerdo general en la existencia mínima de ciertas instituciones, entre las cuales predominan: sufragio femenino y masculino, procesos electorales periódicos, libres y competidos, existencia de más de un

partido político, acceso y pluralismo en la información así como medios de difusión abiertos, división de Poderes con pesos y contrapesos definidos, mecanismos de rendición de cuentas de instituciones gubernamentales y servidores públicos electos o designados, instituciones reguladoras en diversas áreas de política, prevalencia del Estado de derecho, estructuras institucionales de participación y deliberación y presencia de redes fuertes de sociedad civil, (Schmitter y Karl, 1991, Przeworski, 2000, Morlino, 2003, Diamond y Morlino, 2005, Weir y Beetham, 2005, Sartori, 2007, Dahl, 2009, Cadena y López 2012, Uvalle, 2012).

Observando el listado, se aprecia que éstas delimitan, nutren y llevan a cabo el juego democrático porque incentivan la construcción de: elementos de certidumbre, medios para dar voz a los ciudadanos y formas de realización social; todo ello mediante el ejercicio y protección de derechos y libertades, por tanto, el valor institucional de las democracias está en la garantía de plena realización individual y comunitaria en la esfera política, económica y social, a través de mecanismos fijos que garantizan el ejercicio del poder estatal y gubernamental. Así, en la metáfora las instituciones son paneles que captan y transforman la energía necesaria para la navegación del barco y se puede inferir que la representación es la energía de las democracias.

Desde el plano teórico y empírico se observa que la representación se articula en cuatro principios: elección de representantes en intervalos regulares, independencia parcial de los representantes, libertad de la opinión pública y toma de decisiones tras el proceso de discusión (Manin, 1998). Con esta articulación las democracias se nutren y operan mediante convenios institucionales, garantías para el ejercicio de derechos y libertades, así como métodos de toma de decisiones colectivas; que procesan preferencias y expresiones individuales y colectivas en los «paneles».

Considerando los paneles, así como los tres primeros elementos de la representación, el barco posee un mecanismo que, por el gran electorado, la imposibilidad de una relación personal con él y la diversidad de preferencias, agrupa posturas en partidos políticos y lleva a cabo ejercicios regulares y competitivos en los que hombres y mujeres eligen a sus gobernantes. El funcionamiento de este mecanismo, sistema electoral, es favorecido cuando el acceso a la información y los medios de difusión son abiertos y plurales. Mediante esta

condición los relevos del personal político en la administración del Estado (Bobbio, 1989) se dinamizan, porque el ámbito de desarrollo público de los contendientes es dado a conocer a través de propuestas de programas de gobierno que reflejan capacidades de gestión de asuntos públicos, así como elementos de liderazgo y conducción, etc.

Siguiendo la argumentación de la renovación en los representantes, se tiene que el relevo les da independencia parcial porque el ingreso y permanencia en un cargo público no está sujeto a la voluntad de otros actores políticos. Sin embargo, la condición señalada no los exime de sujetarse a mecanismos de control de intereses individuales en favor del mantenimiento de los principios democráticos, del electorado que los posicionó como gobernantes y de la funcionalidad del gobierno. Estos mecanismos se expresan en arreglos institucionales que operan mediante pesos y contrapesos consolidados en actividades de supervisión, acompañamiento, vigilancia y control, inmersas en la división de Poderes. Con este argumento, en la metáfora son paneles con flotadores que en aguas tranquilas y oleajes fuertes garantizan la estabilidad del barco, ya que, distribuyen el poder y evitan su concentración en un determinado personal político.

Además de los pesos y contrapesos hay dos paneles asociados a evitar la concentración del poder; los mecanismos de rendición de cuentas y la prevalencia del Estado de Derecho. El primero refuerza la tesis del vínculo democracia- procesos de control (Dahl, 1989), con el que, a través de marcos institucionales, los actores gubernamentales (electos o designados) y ciudadanos cuentan con aparatos de observación y control que visibilizan y abren al escrutinio el quehacer cotidiano de las autoridades. Por su parte, el segundo panel reconoce a la esfera pública como ámbito de convivencia social donde la aplicación de poderes coercitivos tiene un espacio concreto y es conferida a individuos que, como autoridades constituidas, están legal y legítimamente facultados para ello y sitúan sus actuaciones en el ámbito público, lo que incide en que la toma de decisiones no sea arbitraria. Con la esencia de este panel, el Estado está sometido en todas sus acciones a normas fijas y conocidas de antemano; normas que permiten a cada uno prever con suficiente certidumbre cómo usará la autoridad en cada circunstancia [y ámbito] sus poderes coercitivos, y disponer los propios asuntos individuales sobre la base de este conocimiento [y ubicación] (Hayek, 2007: p.103).

Así, el Estado de Derecho hace explícitos protocolos para la composición de la representación, para asegurar la continuidad gubernamental y para normar la convivencia social; si a esto se suma que el control del poder es garante de la estabilidad democrática, este panel es fundamental porque el derecho toca cuestiones de su distribución e imposición al determinar quién toma las decisiones y cómo, así como lo que no puede decidirse o debe ser decidido por cualquier mayoría (Ferrajoli, 2006). Sin embargo, con los argumentos esbozados hasta ahora el Estado de Derecho es reducido a un elemento de control gubernamental (Huntington, 1968) que reconoce y fortalece los procesos para la realización de intereses o modificación de condiciones de la vida común, ante lo cual conviene destacar y desarrollar su faceta democrática que se inspira en la generación de una ciudadanía crítica (Ackerman, 2008), aspecto que sustenta el ejercicio del poder del Estado.

En la perspectiva mencionada, mediante el gobierno de la ley se desarrollan capacidades ciudadanas que permiten el acceso a mejores condiciones de vida (García, 2014: p. 78), con lo cual hay una orientación distinta en la legalización y regularización de relaciones y conductas sociales. En este sentido, el énfasis que Ackerman (2008) y García (2014) ponen en la esencia ciudadana, aporta a la comprensión de la naturaleza de la RCT, ya que, bajo la lógica del Estado democrático de derecho las dinámicas de control del poder público tienen otra vía de desarrollo, al reconocer que la legitimidad del poder constituido deriva de los individuos como ciudadanos activos, participantes y evaluadores de las discusiones y acciones públicas y no sólo como votantes o consignadores de un mandato representativo. Por tanto, el control de poder se convierte en un elemento nodal para el desarrollo político y social porque en el estado democrático de derecho su naturaleza es pública y se constituye y potencia con la actividad ciudadana.

La actividad de las instituciones mencionadas hasta ahora es fundamental en la cadena de representación, cuyos impactos son reflejados en otros paneles del navío como las estructuras de participación y deliberación. Este aspecto conlleva al entendimiento de que la vinculación y sinergia de las instituciones democráticas son el germen potenciador del desarrollo de la sociedad. Así, este panel se encarga de la conversión y almacenamiento energético del barco porque la participación y deliberación son la esencia de la toma de decisiones democráticas al recurrir a medios como la discusión, cuarto principio ubicado en

la representación (Manin, 1998). A través de estas baterías de almacenamiento, fuertemente influidas por la actividad de la sociedad civil, las estructuras e instrumentos participativos y deliberativos construyen opciones de gobierno según la intensidad y naturaleza de la interacción de agentes gubernamentales y sociales. Cuando en ellas se establecen redes fuertes, se llevan a cabo funciones de codecisión a través de procesos de ajuste de intereses, consenso e imposición de acciones definidas; en este sentido permiten representar e integrar valores o preferencias y concepciones sobre la vida pública a las agendas gubernamentales.

A manera de resumen, el barco democrático capta y procesa energía a través de paneles o instituciones que, mediante la generación de acciones en las que participan agentes públicos y privados, permiten la operación gubernamental y realización de valores ciudadanos. Este punto es mayormente desarrollado con elementos como la prevalencia del Estado democrático de derecho, las estructuras institucionales de participación y deliberación y la presencia de redes fuertes de sociedad civil; porque al estar insertas en mecanismos de representación, garantizan estabilidad, almacenamiento de energía, e inciden positivamente en el funcionamiento y movimiento del barco. Es decir, con los paneles el navío produce los elementos necesarios para que los motores lo propulsen. Estos motores requieren de dosis altas de energía (representación, sus mecanismos y componentes) y trabajan en conjunto para tener un desempeño eficiente.

En las democracias, el trabajo de los motores se ubica en tres ejercicios que entienden a la actividad ciudadana como fundamento de la producción de intervenciones públicas, con los cuales se fortalecen dinámicas de representación, participación y control gubernamental. Bajo esta consideración, la triada está formada por receptividad/reciprocidad (*responsiveness*), rendición de cuentas (*accountability*) y responsabilidad (*answerability*), al entender por *responsiveness* a la capacidad de atención y respuesta gubernamental satisfactoria a las demandas ciudadanas y de la sociedad civil en general (Przeworski, 2000), por *accountability* a la garantía ciudadana de control efectivo sobre las instituciones políticas, funcionarios públicos y coproductores de la acción pública (Morlino, 2003), y por *answerability* a la obligación gubernamental de responder a las solicitudes de información y cuestionamientos ciudadanos (Schedler, 2008).

De esta forma se muestra que el barco navega a través de una dimensión funcional, referida a actividades institucionales y procedimientos que tienden al establecimiento de nuevos derroteros en la representación, sin embargo, si sólo se entiende a la democracia desde aspectos operativos, hay un vacío sobre su realidad (Sartori, 2007) y la comprensión de aspectos controlables y esenciales a nivel empírico (Morlino, 2003), de ahí que, para integrar el fundamento de las instituciones, así como el deber ser de la actividad gubernamental y la convivencia social, se agrega una dimensión axiológica al análisis. Dicha dimensión apunta a los valores orientan la dimensión funcional del barco, es decir, a los elementos que dan sentido a la actuación gubernamental de carácter democrático.

Siguiendo la metáfora, en la dimensión axiológica o insignia que distingue al navío se identifican principios u orientaciones en las relaciones, acciones e instituciones democráticas, de los cuales, por su concordancia con los IRCT se seleccionan y proponen como principales: la libertad e igualdad (Morlino, 2003) competencia (Schumpeter 1984, Schmitter y Karl, 1991, Sartori, 2007), fiabilidad y certidumbre.

El primer valor en las democracias es la libertad, que implica la expresión de preferencias e ideas, la posibilidad de asociación y la ausencia de restricción. Por su parte, la igualdad se manifiesta en que los individuos y grupos tengan acceso a las mismas oportunidades de desarrollo y realización social y ciudadana; conduciendo a que estos valores amplíen y garanticen el ejercicio pleno de derechos políticos, sociales y económicos y sean cimientos para la participación en la elección de representantes y programas de gobierno, o sea, para la constitución y operación de cuerpos gubernamentales. Bajo este argumento y en coincidencia con Morlino (2003) se afirma que son dimensiones sustantivas que reflejan la calidad y alcance de las democracias.

La libertad e igualdad son fundamento del siguiente principio enunciado: la competencia. Este principio considera la aceptación del pluralismo como rasgo definitorio de las democracias modernas (Lefort citado en Mouffe, 2012); ya que, el ejercicio de libertades, entre otros elementos, produce percepciones heterogéneas sobre la definición y atención de problemas, o bien, sobre la formación de cuerpos de autoridad. En consecuencia, se generan posturas en conflicto que requieren ser procesadas por mecanismos institucionales de acceso igualitario, coadyuvando así, a la articulación de diferencias valorativas en un

esquema de competencia. Dicho esquema posibilita el enfrentamiento y selección de preferencias, demandas y percepciones sobre un asunto público, ya sea de manera parcial o eligiendo unas sobre otras con base en su factibilidad.

Un primer e influyente acercamiento académico al tema es visible en las ideas del economista Joseph Schumpeter (1984: p.358), quien define a la democracia como sistema institucional para llegar a las decisiones políticas, en el que los individuos adquieren el poder de decidir por medio de una lucha por el voto del electorado. Sobre esta línea se han desarrollado aportaciones desde diversos campos de estudio como la ciencia política y la sociología. Si bien esta noción apunta a la participación electoral, la competencia también se visibiliza cuando la acción pública se integra por preferencias, percepciones e intereses de agentes gubernamentales, sociales y del mercado.

La expresión y consideración de las anteriores parte de la imposibilidad gubernamental de hacer frente a las demandas y problemas de las sociedades contemporáneas, ante lo cual es oportuno el señalamiento de Schmitter y Karl (1991) sobre la comprensión del principio de competencia junto a la cooperación, ya que, en el trabajo conjunto con agentes de diversas esferas se pueden delimitar estrategias y obtener recursos para la atención de un problema público, así como para la conducción y desarrollo de una sociedad.

Por su parte, conceptualmente la fiabilidad refiere a la probabilidad de buen funcionamiento, mientras que la certidumbre, al conocimiento seguro y claro de algo (Real Academia Española, 2014). Si estas concepciones se trasladan al plano democrático, el buen funcionamiento, la seguridad y certeza ofrecida por este navío radica ser un ordenamiento social (Kelsen, 1981) con prescripciones claras y exigibles a todo individuo, en el que no existe desigualdad formal en derechos políticos (Weber, 1991: p.310), sociales, económicos y culturales.

En este sentido, mediante la delimitación, claridad, cumplimiento y exigibilidad del ordenamiento mencionado, así como la garantía de derechos en igualdad, se fomentan libertades, entre las que destaca la más amplia participación (Dahl, 1989), porque permite desarrollar mecanismos de competencia para construir fines de interés público como la elección de cuerpos de autoridad; que implica que la voluntad de la mayoría es confiada a ciertas minorías y se establecen relaciones de reciprocidad representantes-electores (Sartori,

1957, 2007). Junto a los elementos anteriores, la fiabilidad y certidumbre también es visible en las reglas y procesos de autotransformación (Morlino, 2003), que permiten la reinención y adaptación de los gobiernos a las condiciones sociales y nuevas relaciones de actores gubernamentales y no gubernamentales.

1.3 GOBIERNO DEMOCRÁTICO

Con la exposición anterior se aprecia que desde su dimensión funcional y axiológica, la democracia construye gobiernos que potencian la creación y desarrollo de ejercicios de RCT al generar mecanismos de representación, proteger condiciones de competencia e integrar a la sociedad en la definición de políticas mediante la interacción de actores gubernamentales y no gubernamentales; así, considerar al gobierno como el encargado de la conducción y timón de una embarcación (Castelazo, 2007) resulta como un primer paso que abona al análisis de los gobiernos democráticos porque los muestra como articuladores de preferencias, directores de políticas y garantes de la solución de problemas públicos a través de la formulación de acciones que consideran demandas ciudadanas. Sin embargo, esta percepción sólo potencia la idea del gobierno como un instrumento con el que se dan pautas para la conducción de una sociedad y es necesario destacar la preminencia de las relaciones de poder inmersas en él, porque son las que dan juego a la RCT.

El hecho anterior es considerado en concepciones como la de Bobbio (1989), quien define al gobierno como un conjunto de personas y órganos a los que institucionalmente se les confía el ejercicio del poder político; de esta manera se enfatiza que la conducción tiene una raíz que va más allá de vetas procedimentales, al reconocer que el gobierno está inmerso en la arena política, en la que se da el ejercicio del poder y se reconocen constitucional y legalmente autoridades que actúan en favor de la preservación del interés general, donde la correlación de fuerzas de actores gubernamentales y no gubernamentales es procesada mediante órganos que utilizan recursos presupuestales e institucionales (Uvalle, 2007).

De esta manera, el gobierno democrático encuentra su expresión máxima si se define como el conjunto de capacidades institucionales, desarrolladas a través de órganos constituidos por preferencias individuales agregadas en ejercicios electorales competitivos y con la formación de cuadros ejecutivos, legislativos y judiciales mediante ejercicios

representativos y delegativos. Dichas capacidades son materializadas en atribuciones y facultades específicas con las que actores investidos de autoridad direccionan y coordinan acciones concretas con centros de poder; articulando así las cambiantes dimensiones y dinámicas políticas, económicas y sociales que obedecen a condiciones de globalidad y formas de producción e innovación en los mecanismos de decisión (Subirats, 2012).

Así, uno de los elementos conspicuos de los gobiernos democráticos en términos políticos y procedimentales es tener elementos de apertura entre instituciones y sociedad y gobierno, aspecto que potencia al máximo la energía del barco, ya que, se establecen puentes de comunicación, negociación y gestión con diversos actores, elementos base para la representación y mecanismos. Con los anteriores se mantienen y defienden intereses comunes, además de que permiten cuestionar y evaluar a los funcionarios públicos por sus acciones. Así, los gobiernos mantienen niveles de calidad deseables al contar con diversos flujos que dan fiabilidad y certidumbre para el desarrollo de las rutinas cotidianas y el ejercicio de libertades políticas, económicas y civiles en condiciones de igualdad formal. Desde esta perspectiva no es menor el señalamiento de Weir y Beetham (1999) sobre los elementos nodales en cualquier democracia funcional, entre los que ubican la existencia de un gobierno abierto y que rinda cuentas.

La apertura en los gobiernos implica la integración de acciones en las que la evaluación del desempeño y la formación de redes de actores del sector público y privado impactan en el desempeño de las administraciones públicas, la gestión de bienes y servicios, las actividades productivas de un país, así como en la definición e implementación de políticas. En este sentido, en el desarrollo contemporáneo, los gobiernos democráticos tienen como punto nodal el establecimiento de canales y medios para la atención de demandas, la dotación de bienes y servicios y producen innovación en las formas de desarrollo las tareas políticas, administrativas y económicas de éstos. Posicionando como valor público en esta vertiente la capacidad de simplificación en la comunicación y relación gobierno-sociedad.

Por tanto, la apertura e interacción son características de los gobiernos democráticos contemporáneos y son conformadas por políticas, arreglos institucionales y herramientas tecnológicas que permiten la publicación del poder, a través de una lógica de intercambio en el juego democrático, donde la acción pública se basa en la interacción entre actores

gubernamentales y no gubernamentales. Así, se redefinen centros de poder y actividades por sectores y áreas de política, lo que posibilita la creación y fortalecimiento de espacios para la innovación institucional. Por lo tanto, el ambiente del barco es más limpio al hacer visibles elementos como la forma en que es conducido o las rutas que toma, y se entiende al gobierno como garante de la publicación del poder porque establece puentes de comunicación, gestión y negociación con actores del ámbito público y privado.

1.4 AUTORIDADES Y CIUDADANOS EN EL ÁMBITO DE LA GOBERNANZA

La publicación del poder³ permite generar transformaciones en la participación ciudadana y la concepción de la acción pública, ya que se supera la noción electoral como único medio para ser parte activa de la vida comunitaria; de esta forma, incentiva a la construcción de canales para la inclusión de actores interesados en la definición y atención de problemas públicos. En este sentido, en la metáfora desarrollada, las nuevas relaciones democráticas son acciones de mantenimiento de paneles, que permiten la participación de la tripulación en la definición de rutas.

Dichas acciones están motivadas en los ciclos de cambio y adaptación institucional al entorno y sus demandas (March y Olsen, 1997), porque la lógica contemporánea reconoce el reclamo de actores de la esfera pública y privada para la creación e integración a espacios de toma de decisiones y genera mecanismos para que dichos agentes participen con mayor intensidad en la vida comunitaria y en las diferentes fases del ciclo de políticas. En este contexto se entiende que los gobiernos no son la única fuente de poder que nutre el quehacer gubernamental, y que éste se distribuye en arreglos institucionales que pugnan por el establecimiento de relaciones horizontales entre actores interesados en la discusión de asuntos públicos.

La orientación presente en este tipo de relaciones es de gobernanza, que es entendida como proceso de dirección de la sociedad y la economía mediante acciones colectivas con base en objetivos comunes; adquiere un carácter interactivo cuando una pluralidad de actores

³ Hablar de «lo público», implica pensar en lo que es de todos y para todos (Bresser y Cunill, 1998), por tanto, la noción de publicación del poder invita a cuestionar las concepciones tradicionales de Estado y sociedad, al señalar cambios en el sector público que posibilitan la interacción de organizaciones propiedad del gobierno o controladas por él con organizaciones privadas (Cunill, 2012). Así, indudablemente se puede señalar que este concepto refiere a la participación ciudadana en los asuntos públicos, donde el Estado deja de centralizar «lo público» para convertirse en articulador de sus relaciones.

sociales y políticos con intereses divergentes se relacionan para formular, promover y alcanzar objetivos comunes, movilizándolo, intercambiando y aplicando una serie de ideas, reglas y recursos (Torfing et al., 2012: p.14). Esta visión motiva a la participación de diversos actores en la producción de fines públicos, por el interés de fortalecimiento de capacidades de gobierno y obtención de conocimiento para la intervención en problemas, además de que refuerza dinámicas de corresponsabilidad en la acción pública al reconocer fortalezas y capacidades de actores sociales y del mercado para la formulación e implementación de intervenciones públicas.

Desde la perspectiva esbozada, se acepta la existencia de concepciones heterogéneas sobre un asunto público, ante las cuales se llevan a cabo procesos de diálogo, confrontación y mediación de intereses. En estos procesos los gobiernos participan como reguladores, subsidiarios (Porras, 2014) y/o referentes (Uvalle, 2013) al establecer reglas y garantías de interacción, brindar recursos, coordinar su uso y las acciones de estos mecanismos.

Con los elementos mencionados el cambio en la lógica gubernamental estriba en que, cuando no se actúa en una forma estrictamente estado-céntrica, el gobierno tiene un rol crucial (...) moldeando sus condiciones estructurales e institucionales y diseñando, gestionando y dirigiendo las arenas de gobernanza interactiva (Torfing et al., 2012: p.4), expresada en la apertura de espacios para la definición, implementación y evaluación de políticas.

Bajo la exposición de estas ideas, se entiende a la gobernanza como una relación democrática que incide en aspectos institucionales, da un sentido diferente a la representación y fortalece principios de libertad y competencia, porque la lógica estado-céntrica del actuar gubernamental es reemplazada por una pluricéntrica, que se refleja en el reconocimiento de la diversidad de la vida colectiva y se expresa en la formación de redes de cooperación de actores inter, intra y extra gubernamentales interesados en la gestión de asuntos públicos.

En esta lógica, la toma de decisiones y formulación de políticas es mediante la conjugación balanceada del gobierno y la sociedad [y da] sustento a las acciones institucionales (Uvalle, 2006 p.301), que ya no son cupulares ni restringidas, sino abiertas y por consenso (Uvalle, 2011: p. 9)

Las redes pueden operar dentro de la estructura de gobierno, en espacios paragubernamentales, o fuera de ella (espacios extragubernamentales) (Montes de Oca, 2014: p.292), reforzando su posición funcional como marco de interacciones de coordinación y cooperación, así como procesador de desacuerdos. En consecuencia, la gobernanza configura redes que trascienden la frontera entre el Estado y la sociedad para definir objetivos públicos y se inserta en procesos con alto grado de complejidad al conjugar la dimensión política y administrativa del quehacer público, es decir, en la operación gubernamental se hace explícito el trabajo en estructuras políticas (Ferraro, 2009, Aguilar, 2013) mediante el cual se integran actores sociales con posturas no homogéneas en el tratamiento de un problema.

En este sentido, se argumenta que el impacto de la gobernanza en los paneles, o sea en las instituciones de la democracia, está en revitalizar la energía del barco al generar cambios en los rumbos tradicionales de la representación, pues se abren espacios institucionales para su desarrollo y no sólo se nutre del interés de los individuos como votantes, sino como contribuyentes, usuarios y ciudadanos activos e interesados en el quehacer público, que se organizan como grupos de la sociedad civil, del mercado, de diversos niveles, sectores y Poderes gubernamentales y manifiestan posturas en circuitos públicos de decisión.

Este elemento es central para las dinámicas de RCT, ya que, en contraste con la visión de Thomas (2012) sobre las cinco relaciones claves de rendición de cuentas en los estados democráticos: ciudadanos-políticos electos, políticos ejecutivos- funcionarios, Poder Legislativo- Ministros, servidores públicos –Poder Legislativo y servidores públicos-comunidad; la gobernanza abre estas relaciones a configuraciones que trascienden el esquema de dos vías, amplía los espacios de incidencia y sus impactos no sólo se restringen al control gubernamental, sino a la participación en el ciclo de políticas.

Con los argumentos anteriores, la gobernanza se posiciona como alternativa para la formación de redes de expertos en espacios y áreas de políticas, al establecer canales y medios institucionalmente reconocidos que procesan las intervenciones de actores interesados en un asunto público, y que tocan diversas esferas, entre ellas, la gubernamental, social y económica. En esta perspectiva, la definición de fines públicos incide en mecanismos democráticos no tradicionales de participación, representación y

mejora de la gestión, al ampliar espacios para el ejercicio de derechos y libertades individuales y colectivas y generar elementos alternativos de proximidad entre gobernantes y gobernados.

Entonces, entre las fortalezas de la gobernanza se ubica el que la capacidad de intervención de los agentes sociales en acciones públicas es reconocida por instancias gubernamentales y los medios para su realización son institucionalizados. Dicha institucionalización es expresada en espacios políticos, administrativos y legales que clarifican y establecen reglas para la participación y brinda una ventaja extra, el ser una opción para el control y vigilancia de la manera en que los actores gubernamentales toman decisiones y utilizan los recursos públicos, es decir, es un derrotero en el control del poder público con lo cual crea un canal propicio para dinámicas, procesos y ejercicios de transparencia y rendición de cuentas, ya que, si la gobernanza es nuevo balance que logra mejores equilibrios en la vida pública para asegurar la dirección de la sociedad, la rendición de cuentas [se convierte en] un sistema de pesos y contrapesos que hace posible que la conducción de la sociedad sea más balanceada y eficaz (Uvalle, 2015: p.750)

Habiendo expuesto la base democrática de los gobiernos contemporáneos que incide en la generación de condiciones de apertura para el fortalecimiento y diversificación de la relación gobernantes- gobernados, el siguiente apartado se centra en la rendición de cuentas como marco de análisis que permitirá exponer nuevas formas de relación institucional e institucionalizada con las que se favorece la vigilancia del poder público y se desarrollan políticas.

1.5 LA RENDICIÓN DE CUENTAS: ATRIBUTO DEL GOBIERNO DEMOCRÁTICO

1.5.1 LA CENTRALIDAD DEL RÉGIMEN POLÍTICO

La rendición de cuentas como tema de estudio y práctica de gobierno tiene su punto más álgido en la arena en que los centros de poder se relacionan, es decir en el régimen político. Una de las razones de su importancia radica en que en él se definen, garantizan, protegen y ejecutan reglas de interacción dentro del marco del Estado democrático de derecho, lo cual potencia la capacidad de control de los actores públicos mediante el reconocimiento de

derechos ciudadanos para vigilar el quehacer gubernamental y para pedir explicaciones por las decisiones tomadas en la esfera pública y sus consecuencias; dinámicas claves de la rendición de cuentas.

De esta manera y como otra razón que da importancia al régimen, se localiza que en él se articula la sociedad y el Estado, los ciudadanos con el gobierno, los políticos y las políticas públicas, así como el modo en que la sociedad civil tiene la oportunidad a través de sus representantes de auditar y exigir responsabilidad a quienes desarrollan tareas de servicio público desde las áreas de gobierno (Uvalle, 2015: p.750).

Si sólo se consideran las razones anteriores, el régimen puede ser interpretado como el espacio donde están ubicados centros de poder y mecanismos de control, sin embargo, éste involucra una realidad más compleja porque en él se define la naturaleza del juego político de los actores gubernamentales y no gubernamentales como una vinculación con causas políticas y técnicos.

Así, el régimen político involucra la distribución del poder en sistemas de autoridad que procesan decisiones, además de que define los medios y canales a través de los cuales se agrupan y defienden intereses comunes (Ozlak, 1980), lo que en las democracias potencia y permite la integración de actores gubernamentales, sociales y/o económicos a la esfera decisional, por lo tanto y como tercera razón, en el régimen se establece un sistema de mediación que da paso a dinámicas de balance y control del poder público.

En esta lógica, la distribución de poder tiene juegos específicos que permiten que el poder no se concentre en un solo punto o actor, que invoca a diversos niveles de autonomía y jerarquía y a dinámicas institucionales con las que los poderes se controlan entre sí, posicionándose como antagonistas (Uvalle,1984) y los ciudadanos vigilan la actividad gubernamental. Siendo así el punto donde se localizan las interpretaciones tradicionales de los mecanismos de control, ya sea entre la vigilancia del Legislativo al Ejecutivo o viceversa a través de medios como la fiscalización, las comparecencias de funcionarios públicos, la ratificación de nombramientos, etc.

Así, el siguiente apartado da cuenta de las percepciones más sobresalientes en el campo teórico sobre los mecanismos de control dentro de los regímenes democráticos.

1.5.2 VALORACIONES COMPRENSIVAS

El estudio y análisis de la rendición de cuentas (RC) en la literatura académica y de organismos gubernamentales, generalmente no se enfoca en la naturaleza del régimen político, pero sí en componentes claves de éste, es decir, en aspectos del orden político y jurídico de los gobiernos tales como el control, la auditoría, la fiscalización, así como la supervisión de servidores públicos y entre Poderes (Busuioc, 2013, Day y Klein, 1987, Posner y Shahan, 2014, Power, 1997) o bien en ejercicios electorales (Morlino, 2003, O'Donnell, 1994, 2008, Soroka, Wlezien y Franklin, 2014).

En esta línea se enfatizan dos ideas; la RC como actividad específica de funcionarios que deben dar cuentas claras sobre sus decisiones y acciones (Ackerman, 2008, Pardo, 2010), o bien, la RC como proceso que, mediante la percepción ciudadana del desempeño gubernamental, organiza al personal político con mecanismos representativos. Bajo estas premisas, el foco de la RC se localiza en la producción y publicación de información que fundamenta la acción pública, o en su caso, en la formación de cuadros de representantes basada en la lógica de incentivos positivos y negativos frente a la labor de cuerpos de autoridad constituida.

En estas concepciones, las actividades de control y vigilancia que forman parte de la RC y su incentivo a la participación más allá de esquemas electorales (Damgaard y Lewis, 2014), son orientadas a aspectos técnicos e insumos; dejando de lado el análisis de roles de actores y potencialidades, así como la factibilidad de pedir explicaciones y sancionar por una decisión pública. Por lo anterior, es fundamental el entendimiento de la RC como una dinámica definida por el régimen político porque al ser el espacio donde se concretan los marcos para la relación sociedad-gobierno que dan sentido a la acción pública, se trasciende la visión operativa del control.

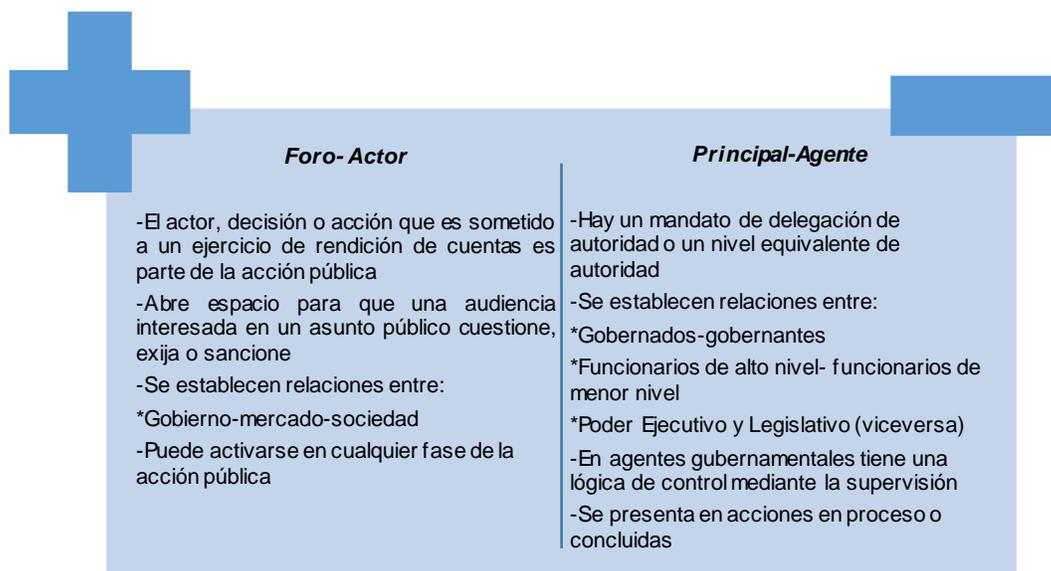
Bajo este entendido, en la investigación se analiza la capacidad de incidencia en la acción pública de la RC, específicamente, en la interacción de actores gubernamentales y sociales materializada en instituciones y políticas, permitiendo entender la forma de organización y ejercicio del poder y con ello ampliando las perspectivas tradicionales de la RC.

En este sentido, analizar a la RC desde una perspectiva de roles de actores y potencialidades permite comprender las dinámicas principal-agente (Moreno et al., 2003,

Mulgan, 2003) o foro-actor (Bovens et al., 2014, Busuioc, 2013) con las que hay variación en el fundamento de cada ejercicio de control del poder público, sus dimensiones, áreas, temporalidad y mecanismos de activación y acción. Para comprender estos tipos de mecanismos de control el Diagrama 1 expone de manera concreta elementos centrales en cada una de las perspectivas según sus relaciones.

Diagrama 1

Concepciones de la rendición de cuentas según sus relaciones



Fuente: elaboración propia con base en Moreno et al., 2003, Mulgan, 2003, Bovens et al., 2014, Busuioc, 2013

Específicamente, la figura principal-agente es una forma analítica que permite comprender las interacciones entre actores gubernamentales y no gubernamentales, al considerar que los gobernados (principales) mediante un mandato representativo, delegan en los gobernantes (agentes) autoridad para definir ventajas comunes como fines públicos. Esta relación forma parte de la RC porque por el mandato representativo y delegativo se fundamentan las actividades de supervisión de los agentes, con la idea de que realicen sus funciones bajo principios éticos y cumplan con el mandato de los principales; lo que permite entender la esencia de los mecanismos de control, ya sea, entre autoridades, o bien, entre gobernantes y gobernados.

Bajo estas relaciones, en el estudio de la RC, predominan enfoques espaciales que permiten ubicar ejercicios en dos sentidos: vertical y horizontal (O' Donnell, 1994, 2008). La RC vertical, localizada en los mecanismos de control entre actores no iguales, genera una relación con trayectoria de arriba a abajo o viceversa y posee tres variantes: 1) interna, que capacita a funcionarios de alto nivel a preguntar a los de menor nivel sobre sus acciones; 2) electoral, con la que los ciudadanos tienen la posibilidad de premiar o castigar a funcionarios mediante su voto y 3) sociales o externas, mediante las cuales la sociedad inspecciona, examina, y evalúa el desempeño gubernamental. Por su parte, la RC horizontal que son los mecanismos de pesos y contrapesos con los que se controla la actividad de los Poderes de manera interinstitucional (Fox, 2008, O'Donnell, 1994, 2008, Velasco, 2011).

La concepción esbozada cimienta los ejercicios de RC en autoridades electas, que, por la delegación de autoridad y responsabilidad depositada en ellas, están obligadas a informar, explicar y justificar el porqué de sus actos; sin embargo en el caso de los funcionarios designados hay una lógica con razones y peso distintos. En el caso de los funcionarios designados, como primer razón se considera que al ser los encargados de la implementación de acciones promovidas por funcionarios electos, tienen una delegación de autoridad que los obliga a someterse a esta dinámica, ya que, los gobiernos no sólo deben rendir cuentas por la oferta electoral a la que se comprometieron, sino también, y permanentemente por la efectividad de sus programas (Martínez, Bracho y Martínez, 2010). Como segunda razón se tiene que los ciudadanos como contribuyentes otorgan insumos, es decir, recursos económicos, para que los servidores públicos implementen la oferta de planes, políticas y programas y obtienen resultados de gobierno como producto, por tanto, deben responder ante los intereses de quienes impulsan su trabajo, es decir, los ciudadanos.

Por su parte, la relación actor-foro permite una comprensión mayor de las interacciones y alcances de la rendición de cuentas, ya que, dejando atrás lógicas estado céntricas, el actor no es necesariamente un funcionario gubernamental (agente) ni el foro es un actor formal (principal), abriendo espacio para una audiencia interesada en un asunto público. En esta dinámica el foro cuestiona al actor y emite juicios sobre sus decisiones y actividades al contar con espacios y condiciones propicias para llevar a cabo un verdadero ejercicio de control (Bovens et al., 2014). Si se considera a la rendición de cuentas en la relación foro-

actor se abren opciones de análisis más acercadas a las sociedades contemporáneas al reconocer una interacción entre un sujeto que rinde cuentas y una audiencia que pide que se rindan. En esta interacción se definen fases institucionalizadas, a través de las cuales se materializan los propósitos de control.

De esta forma, los procesos de la interacción actor – foro abren posibilidades de participación y control de actores del gobierno, el mercado y de la esfera social, siendo reconocimiento de los cambios en el ámbito democrático y democratizador de la esfera pública, particularmente en el diseño, perfil y orientación de las instituciones. Los tipos de RC híbridos que se enmarcan en esta relación y han sido recientemente estudiados, pueden ser soluciones apropiadas para un sistema de gobernanza cada vez más plural (Lægreid y Mattei, 2013: p. 200), al ser definidos como un puente entre la división vertical-horizontal que contempla espacios para que los actores interesados participen en procesos de rendición de cuentas horizontal, es decir, en el monitoreo de la acción pública en profundidad (Goetz y Jenkins, 2001).

Con las concepciones y relaciones ubicadas hasta ahora, se define a la rendición de cuentas como una: relación proactiva entre un actor (emisor) y un foro (destinatario) (Bovens, et al., 2014), que es gobernada por un proceso definido por elementos legales, políticos, administrativos, socioculturales y económicos para que los participantes en la acción pública, informen, justifiquen y expliquen (Behn, 2001, Schedler, 2008, Isunza, 2010) su desempeño y los resultados de acciones formuladas, implementadas o evaluadas por ellos. De igual manera, los actores que rinden cuentas, se sujetan a incentivos positivos y negativos ante la valoración del foro (Ackerman, 2008, Isunza, 2010).

Esta concepción cimienta los ejercicios de rendición de cuentas donde participan actores de la esfera pública y privada⁴ en mecanismos que son moldeados por el contexto político y las características de las instituciones. Dentro de los mecanismos de rendición de cuentas híbridos hay variantes que se conjugan de acuerdo a las relaciones y orientaciones de los ejercicios, por ejemplo la RCT, objeto del capítulo siguiente.

⁴ Tal es el caso del presupuesto participativo, donde actores ciudadanos proponen proyectos de impacto público, que pueden ser desarrollados por actores gubernamentales o por actores privados.

1.5.3 ATRIBUTOS y DEBILIDADES DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS

La RC, además de la función inherente de control y la posibilidad de que los funcionarios públicos informen, justifiquen y expliquen sus decisiones y comportamiento (*answerability*) y en dado caso, sean sancionados por ello (*enforcement*); tiene otros atributos para los gobiernos y los ciudadanos. Para Ackerman (2008), además de los elementos mencionados, la RC implica que los funcionarios sean conscientes de las intervenciones, valoraciones y opiniones ciudadanas (*receptiveness*). Desde esta perspectiva, un atributo de la RC es que permite establecer interacciones dialógicas entre gobernantes y gobernados que tienden al fortalecimiento de la ciudadanía y protección de sus intereses, afirmando su carácter de componente democrático de la representación (Morlino, 2003).

Las interacciones dialógicas entre gobernantes y gobernados se enmarcan en procesos institucionales que fortalecen a las democracias ya que, el que el corazón de la RC sea un discurso, conduce a que sus procesos se conviertan en medios para debatir (Fisher, 2004) y hay incidencia en la mejora de la capacidad reflexiva y de aprendizaje en las autoridades. Es oportuno señalar que las relaciones y procesos de RC se centran en procedimientos de toma de decisión y el ciclo de políticas públicas, o sea, en controlar la gestión gubernamental, las intenciones de política pública y las provisiones de legislación (Mc Candless, 2004), por tanto , las valoraciones que un foro haga sobre los resultados de las decisiones y las políticas impactan en el desarrollo de la gestión pública y permite la continua adaptación institucional a la evolución y demandas sociales.

Otro atributo de la RC es, que a través de la vigilancia previene el abuso del poder y las desviaciones éticas en el comportamiento de los funcionarios públicos, por ejemplo con la corrupción. En este sentido, la RC resulta como un mecanismo que incentiva a acciones gubernamentales eficientes y produce confianza en los ciudadanos al darles la oportunidad de observar los procesos de toma de decisión, formulación e implementación de intervenciones públicas, además de brindarles la oportunidad de evaluar y sancionar el desempeño de los gobernantes.

Para destacar las debilidades presentes en la RC, es preciso señalar que están estrechamente vinculadas con el déficit de atributos mencionados, por lo tanto, como primera debilidad se

hará referencia a la concepción que los gobiernos tengan sobre estos ejercicios, ya que si la activación de los mecanismos de rendición de cuentas está inmersa en procesos que tienden más a la publicación de información, se crean y legalizan procesos de simulación que tienden a simples ejercicios de transparencia. Sobre esta línea, una segunda debilidad radica en la temporalidad en la que pueden presentarse estos ejercicios y la fase del ciclo de políticas que tocan, ya que, estos elementos influyen en la calidad y contenido de la información que se produzca, o bien, en la obligatoriedad de los sujetos a rendir cuentas, lo cual potencia o limita la posibilidad de contar con elementos de *answerability* y *enforcement*

Como tercera debilidad, se encuentra que para tener ejercicios efectivos de rendición de cuentas, los actores inmersos (ciudadanos, gubernamentales o del mercado) deben poseer un grado de cultura política y administrativa que les permita hacer efectivas las dimensiones de la rendición de cuentas ubicadas por Schedler (2008), es decir, informar, explicar, justificar, además de evaluar y/o sancionar decisiones públicas. De esta manera se puede decir que las debilidades en la rendición de cuentas están ligadas al contexto organizacional y normativo, la forma en que sea medida la efectividad de las políticas en la materia y a las capacidades reales de los actores involucrados de someterse y responder a ejercicios de este tipo.

1.5.4 TIPOLOGÍAS DE RENDICIÓN DE CUENTAS

Con la argumentación desarrollada se puede resaltar que los mecanismos de RC se nutren de la participación y valoración de los procesos de toma de decisión, el uso de recursos públicos y el ciclo de políticas públicas; es decir, la acción pública y sus formas o vías de materialización (normativas, operativas, etc.). En este sentido, la RC puede ser estudiada desde diversas perspectivas que consideran sus fuentes, elementos, características, alcances y limitaciones, así, desde la academia se han desarrollado tipologías de este medio de control según los campos de estudio que la analizan, sus atributos, los niveles en que se llevan a cabo los procesos de RC, etc.

En este sentido y tras la revisión de textos publicados de 2000 a 2015 cuyo tema central es al RC, se ha desarrollado una clasificación en la Tabla 1, agrupando tres categorías no excluyentes entre sí: paradigmas, niveles y tipos. Donde se entiende como paradigma al

cuerpo explícito de categorías que codifican la teoría para poder ser aplicada (Merton, 1992, citado en Arellano, 2004: p.19), a los niveles como la escala o rango que permite medir la temporalidad, impacto, alcance, etc. de la RC y a los tipos como la explicitación de la naturaleza de este fenómeno.

Tabla 1

Clasificaciones analíticas de la Rendición de Cuentas⁵

Paradigmas	Intersección	Tipos	Intersección	Niveles
<u>*Espacios</u> -RC Horizontal -RC Vertical -RC Transversal o diagonal	<u>*Enfoques y campos de estudio</u> -Relacional comunicativo -Poder -Gobierno, campos públicos y sectores -Internacionalista	<u>*Regímenes</u> -Político -Público -Mercado -Internacional	<u>*Dimensiones</u> -Informativa -Explicativa -Exigativa -Punitiva	<u>*Temporalidad de la acción pública</u> -Ex ante -Ex dure -Ex post
<u>*Relaciones</u> -Principal/Agente -Foro/Actor			<u>*Niveles de análisis</u> -Macro (institucional) -Micro (individual)	

Fuente: elaboración propia con base en Day y Klein, 1987, Romzek y Dubnick, 1987, Tetlock, 1992, Mulgan 2000, Isunza 2005 y Ackerman 2006 citados en Fox 2008: p. 183, Stokes, 2005, Ackerman, 2008, O' Donnell, 2008, Mashaw, 2008, Schedler, 2008, Busuioac, 2013, Bovens, Goodin y Schillemans, 2014, Goodhart, 2014

Para fines de exposición conceptual a continuación se presentan definiciones minimalistas en donde se señala a referentes claves en los textos consultados, para finalizar con un balance por puntos sobre la complejidad de la RC, que es reflejada en la clasificación propuesta.

1.5.4.1 PARADIGMAS

1.5.4.1.1 RC desde sus espacios

Esta perspectiva es la más conocida y difundida entre los estudios de este mecanismo de control y contempla a la RC vertical, horizontal y transversal o diagonal. La RC vertical se ubica en los mecanismos de arriba hacia abajo o viceversa entre actores no iguales. En ella se encuentran la RC interna, que capacita a funcionarios de alto nivel a preguntar a los de menor nivel, la RC electoral donde los ciudadanos tienen la posibilidad de premiar o castigar a funcionarios mediante su voto y la RC social o externa, mediante la cual la

⁵ Si se desea ahondar en aspectos nodales de los enfoques, así como en referentes claves de los textos consultados, consúltese el Apéndice 1 «Desagregación analítica de tipologías de la RC»

sociedad inspecciona, examina, y evalúa el desempeño gubernamental (O'Donell, 2008, Velasco, 2011).

La RC horizontal son los mecanismos de pesos y contrapesos, que sirven para controlar la actividad de los poderes de manera interinstitucional, por su parte, la RC transversal o diagonal es una dimensión poco estudiada que involucra a las instancias de decisión compartidas entre los gobierno y la sociedad (O'Donell, 2008).

La RC transversal son los espacios e instancias que comparten el Estado y la sociedad dirigidas a través de las instituciones del primero (Isunza, 2005 y Ackerman, 2006 citados en Fox, 2008: p. 183) que inciden en la formulación, implementación y evaluación de políticas públicas.

1.5.4.1.2 RC desde sus relaciones

Esta perspectiva contempla a las interacciones desde las que se analiza la RC. La primera relación se centra en la interacción principal-agente, en la cual un actor, principal, delega autoridad en otro, agente, por lo cual está obligado a responder por las decisiones y acciones que realice como figura de autoridad (Mulgan, 2000).

La segunda relación, foro-actor, permite una comprensión mayor de las interacciones de RC, ya que no limita al foro a ser un actor formal (p/e: principal), sino que contempla a actores interesados, quienes tienen la posibilidad de cuestionar al actor y emitir juicios sobre sus decisiones y actividades porque cuentan con espacios y condiciones propicias para llevar a cabo un verdadero mecanismo de control (Bovens, Goodin y Schillemans, 2014).

1.5.4.2 NIVELES

1.5.4.2.1 RC desde la temporalidad de la acción pública

Esta perspectiva contempla los tiempos en que las acciones de gobierno pueden ser sometidas a procesos de RC. Las dinámicas ex ante contemplan acciones por hacer, por lo tanto se ubican en la fase de formulación de planes, proyectos o programas públicos, las ex ante ocurren a acciones simultáneas o en fase de implementación, mientras que las ex post

son las más comunes y se sitúan en acciones terminadas, es decir, utilizan elementos pasados (Ackerman, 2008).

1.5.4.3 TIPOS

1.5.4.3.1 RC desde sus regímenes

Esta perspectiva hace referencia a los regímenes de RC, ésta puede ser considerada como la segunda tipología más difundida entre los estudios de RC analizados. El régimen político de la RC examina el vínculo entre políticos electos y votantes, por esta razón se lleva a cabo frente a la población (Romzek y Dubnick, 1987). Por su parte, la RC pública se relaciona con las autoridades delegadas y la provisión de servicios, dentro de ella puede ubicarse a los regímenes gerencial, legal y profesional (Day y Klein, 1987).

El régimen gerencial, fundamentado en las aportaciones de la nueva gestión pública, involucra cómo las autoridades delegadas responden por sus tareas y el uso de recursos mediante el establecimiento de criterios de desempeño, el legal recurre a la evaluación de la legalidad de la actuación de los servidores públicos, mientras que el régimen profesional contempla el cumplimiento de principios éticos o reglas de actuación convencionales.

El régimen internacional se compone de aquellos mecanismos en los que los actores locales se integran en procesos multinivel en el ciclo de políticas públicas (Goodhart, 2014), mientras que el régimen de mercado está constituido por las prácticas adoptadas entre oferentes y demandantes donde que son guiadas por valores como la competitividad y el menor uso de recursos (Mashaw, 2008)

1.5.4.4 INTERSECCIÓN PARADIGMAS – TIPOS

1.5.4.4.1 RC desde enfoques y campos de estudio

Esta perspectiva contempla a los enfoques y campos de estudio desde los que se analiza la RC y está basada en la propuesta de Bovens, Goodin y Schillemans (2014). El enfoque Relacional-Comunicativo es parte de los estudios producidos desde la visión de la psicología social, en ellos, la RC es entendida a través de la unión entre los tomadores de decisiones y el sistema social, por lo tanto, se centra en la interacción comunicativa entre el actor y la audiencia y sus efectos (Tetlock, 1992).

El enfoque de gobierno, campos públicos y campos de política o sectores se centra en el carácter público de la RC formal, dando carácter trascendental a la provisión de servicios. Esta perspectiva tiene su base en la literatura de Administración Pública (Romzek y Dubnick, 1987).

El enfoque de poder, por su parte, estudia a la RC como una relación entre políticos electos y votantes mediada por partidos, representantes del gobierno y burócratas, por lo tanto, en la RC toma un papel preponderante la elección de funcionarios. Se fundamenta en estudios de Ciencia Política (Stokes, 2005).

El enfoque Internacionalista comprende a la RC desde la idea de afectación de derechos e intereses contemplada en los estudios de las Relaciones Internacionales, por lo tanto, se sitúa en el análisis de casos específicos de internacionalización y sus implicaciones para actores locales, entre los que se encuentran los mecanismos de control nacionales y transnacionales. Dentro de los estudios de RC este enfoque es poco mencionado en la literatura en español (Goodhart, 2014).

En la tipología de enfoques se visualiza que estas categorías sólo están separadas analíticamente, ya que existen elementos de intersección, uno de los más relevantes radica en que si bien se toman en cuenta los procesos inmersos en la RC, se da mayor peso a las relaciones.

1.5.4.5.2 RC desde sus niveles de análisis

Esta perspectiva considera los niveles de análisis con los que puede ser comprendida la RC. El nivel macro o institucional se refiere al análisis de la agencia de RC en su totalidad, es decir, recurre a elementos sistémicos, mientras que el nivel Micro o individual hace referencia a las responsabilidades y arreglos individuales presentes en los procesos de RC (Busuioc, 2013).

1.5.4.5 INTERSECCIÓN NIVELES – TIPOS

1.5.4.5.1 RC desde sus dimensiones

Esta perspectiva contempla las dimensiones de la RC, basadas principalmente en Schedler (2008). La dimensión informativa hace referencia a la narración y enumeración de hechos,

la explicativa a la justificación de acciones realizadas a través de la formación de juicios y exposición de razones, la dimensión exigitiva implica el pedir respuestas o bien, exigir el buen desempeño, que se tomen ciertas decisiones y se respeten ciertos derechos, mientras que la dimensión punitiva implica un ejercicio de evaluación tras el cual se determinarán incentivos positivos o negativos.

1.5.4.6 BALANCE DE TIPOLOGÍAS

Con la exposición de la clasificación propuesta, se dimensiona la complejidad de la RC porque:

- ✓ Involucra relaciones, mecanismos, procesos y políticas de naturaleza heterogénea (por ejemplo, RC gerencial, electoral, legal), en los cuales se privilegia un aspecto sobre otro y produce variaciones en la definición de objetivos y el alcance de metas.
- ✓ Define una gama amplia de roles para los actores involucrados, generando la diversificación en dinámicas de participación y en los modos de representación (por ejemplo, RC transversal, profesional, de enfoque relacional- comunicativo)
- ✓ Considera incentivos positivos y negativos principalmente centrados en procesos jurídicos, electorales y de percepción del desempeño gubernamental, cuya generación depende de condiciones que no son fijas.
- ✓ Genera opciones en la distribución del poder público, influyendo en la delimitación de espacios y actividades (por ejemplo, RC vertical, transversal, internacional), así como en la concepción sobre la finalidad de la acción gubernamental y esencia de los actores estatales; elementos que serán desarrollados en el siguiente capítulo,

CAPÍTULO 2

NATURALEZA DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS TRANSVERSAL

Tras la exposición de elementos que fundamentan y posibilitan ejercicios de control del poder público, a continuación se analizan mecanismos contemporáneos de vigilancia y supervisión, particularmente, los de rendición de cuentas transversal (RCT); cuya naturaleza y alcances son parcialmente explicados por las tipologías tradicionales (vertical y horizontal).

Para lograr dicho objetivo, el capítulo se divide en las siguientes secciones, «Bases conceptuales» donde se esbozan las implicaciones de la «transversalidad» y los aportes existentes en el estudio de la RCT, posteriormente en «Características» se presentan sus propiedades y una argumentación sobre la asimilación con los mecanismos híbridos y sociales, para concluir con «Relación rendición de cuentas transversal-acción pública» donde se expone su influencia en el ciclo de políticas y se realiza una propuesta de atributos empíricos a considerar en su estudio.

Así, este apartado expone ideas iniciales de un tema en construcción y en concordancia con los fundamentos para el análisis de la RCT, se basan en aportaciones sobre democracia participativa y deliberativa, políticas públicas y rendición de cuentas.

2.1 BASES CONCEPTUALES

2.1.1 El carácter transversal

Si bien la rendición de cuentas es un mecanismo del control democrático con múltiples formas de realización y acción en diversos poderes, puntos y ámbitos del quehacer gubernamental, la transversalidad en un mecanismo de control va más allá de la capacidad de atravesar espacios de poder, es decir, considera las trayectorias para la supervisión y vigilancia, pero enfatiza el cambio en las relaciones y en la orientación de las intervenciones públicas.

Lo anterior es visible en la forma en que el término «transversal» ha sido incorporado a las directrices del quehacer público desde perspectivas diversas, principalmente, como cualidad deseable en las políticas o como factor de estructuración organizacional. Por esta

condición se diversifica su entendimiento y forma de materialización, además de que la producción académica y gubernamental nacional e internacional centra su atención en elementos que tienden a su operatividad, sin generar criterios que clarifiquen su naturaleza, espacios, implicaciones e impactos. Por ejemplo, el Programa de la Jornada «Gestió local: Innovació i ciutadania 2003» organizada por el gobierno de Barcelona define a la «transversalidad» como: Respuestas integrales centradas en las personas. Prácticas orientadas a integrar los esfuerzos de las diferentes partes que conforman la organización pública para conseguir un mismo objetivo o para asegurar que todas actúan con los mismos criterios.

Así, por principio se puede advertir que el carácter transversal en los gobiernos implica, por un lado, la generación de puentes de comunicación que impactan en la forma en la que las instituciones desarrollan sus tareas y, por otro, la interacción con actores no gubernamentales y de sinergia con la totalidad de unidades internas de una organización; aspectos que señalan que el ámbito concreto de aplicación de la transversalidad es la arena pública.

Siguiendo la idea del impacto de la transversalidad en el desarrollo de tareas y de la sinergia por objetivos, Mora, Moret y Ezpeleta (2006: p.87) hacen una contribución relevante desde una perspectiva que agrega elementos analíticos, al definirla como una forma de trabajar complementaria y coherente, efecto de múltiples acciones llevadas a cabo por agentes diversos respecto de unos objetivos comunes definidos desde el encargo político, para mejorar procesos y resultados; donde el aporte más notable y que da una valía interpretativa distinta es el reconocimiento de la arista política como directriz de los esfuerzos operativos, lo que posiciona a la transversalidad como un fenómeno de origen político y cauces administrativos.

Por su parte, adherida a la tendencia de las concepciones anteriores que enmarcan a la transversalidad como aspecto de sinergia para el logro de objetivos, el gobierno mexicano en la Guía para el diseño de Indicadores Estratégicos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2016: 11) define como «enfoque transversal» a la convergencia o corresponsabilidad de varios programas, políticas e instituciones para lograr objetivos y resultados respecto de grupos de población (indígenas, mujeres, jóvenes, personas con

discapacidad) o áreas de enfoque (Desarrollo rural sustentable o Desarrollo científico tecnológico) que enfrentan retos comunes y específicos para su desarrollo. En esta concepción se enfatiza el carácter operativo de la transversalidad, situándose en la complejidad de la dinámica organizacional al sumar la conexión de programas, poblaciones vulnerables y de áreas de política, lo que representa una oportunidad para la mejora en la atención de problemas. De esta manera se muestra a la transversalidad como estrategia de atención de puntos específicos y no de temas generales.

Los elementos anteriores refuerzan el señalamiento de la transversalidad como factor de cambio en las trayectorias de la acción pública y de mejora de la gestión, ya sea, desde los actores involucrados en una acción y sus relaciones, o bien, desde la orientación de las intervenciones gubernamentales. Y aunque la mejora radica en la articulación de propuestas y opciones para alcanzar objetivos comunes en espacios de naturaleza diversa; las concepciones presentadas minimizan que su centro se localiza en la forma en que los centros políticos de la administración entienden el quehacer gubernamental e integran a otros centros de poder a la esfera decisional, por lo tanto, el que las concepciones de la transversalidad enfatizan su valor instrumental, no es suficiente para dar cuenta de su esencia verdadera, que como punta Serra (2004) radica en la resolución de la tensión de la realidad social y las demandas de eficiencia frente a las limitaciones técnicas y de las estructuras organizativas; elementos determinantes en procesos con alto componente político como los de definición de intervenciones públicas.

Con base en lo anterior y como preámbulo para la exposición argumentativa del tema central de la investigación, se apunta que la RCT tiene un ámbito político que refiere al control del poder mediante la vigilancia manifiesta en mecanismos de seguimiento de decisiones con los cuales se procesan tensiones sociales. Y también un ámbito público porque el procesamiento se desarrolla en espacios participativos institucionalizados con actores gubernamentales, sociales y económicos, quienes definen intervenciones para la atención de problemas de la vida comunitaria.

Aquí es relevante señalar que la mejora del desempeño no obedece sólo a la comunicación intra e intergubernamental como en los conceptos presentados en los párrafos anteriores, o la gestión de problemas con criterios instrumentales de racionalidad administrativa, es decir

de apego a la factibilidad y especificidad en las áreas que serán atendidas, sino, principalmente, a la definición de problemas y soluciones mediante la intervención directa de actores interesados.

2.1.2 Aproximaciones a la conceptualización

Para profundizar en las implicaciones del término «transversal» en el quehacer gubernamental, particularmente en su esencia en materia de rendición de cuentas, se dirá que la primera referencia se ubica en Goetz y Jenkins (2001) con el término «rendición de cuentas diagonal». Si bien, en su texto explícitamente no direccionan a la sinergia de objetivos y áreas gubernamentales, si reflejan la tensión de la realidad social y las demandas de eficiencia, y, sobre todo, apuntan a cómo los centros de la administración integran a otros centros de poder a la esfera decisional.

Así, en poco tiempo se incorporó el concepto a la literatura latinoamericana como «rendición de cuentas transversal», cuya mención se encuentra en trabajos de Isunza (2002,2004), Ackerman (2004), García y Cobos (2005) y Fox (2008) y su interpretación no dista significativamente de la idea de Goetz y Jenkins (2001), pues señalan la incorporación de actores sociales, ciudadanos y civiles a dinámicas de control. Sin embargo, su principal aportación radica en señalar que este mecanismo se desarrolla como instituciones del gobierno. En cuanto a notas y documentos de trabajo producidos por Organismos Internacionales, se localizan los trabajos de Sharma (2008) de Overseas Development Institute, Stapenhurst y O'Brien (2008) de World Bank, y Transparency International (2009), que consideran las contribuciones anteriores.

De esta forma, las referencias presentadas muestran que el estudio de la RCT ha sido poco difundido y desarrollado en comparación con la rendición de cuentas vertical u horizontal. Aunado a esto, puede ser concebida como «rendición de cuentas híbrida» (*hybrid accountability*) o «rendición de cuentas social» (*social accountability*) lo que conlleva a perder o confundir la esencia de este mecanismo y que el interés por su análisis y comprensión sea menor.

Esta investigación enfatiza la importancia de no confundir a la RCT porque, si bien, con ella se cumplen funciones políticas presentes en otros mecanismos, sus alcances son

distintos al incorporar elementos jurídicos e institucionales en su diseño que: pueden derivar en prácticas de *enforcement*, ser una fuente de incidencia en el ciclo de políticas públicas y fortalecer esquemas y redes de gobernanza. Las ideas iniciales sobre este tema se presentan en la siguiente tabla:

Tabla 2

Conceptualizaciones iniciales de la Rendición de Cuentas Transversal o Diagonal

Textos académicos en inglés	
Autor	Concepto o idea
Goetz y Jenkins (2001)	Forma híbrida de rendición de cuentas que tiende un puente en la división vertical-horizontal al partir de un enfoque de iniciativa ciudadana que permite a los ciudadanos convertirse en demandantes activos de responsabilidad (<i>answerability</i>) en un foro con la capacidad de imponer sanciones (<i>enforcement</i>)
Textos académicos en español	
Autor	Concepto o idea
Isunza (2002 y 2004)	Mecanismos que, si bien son instituciones del Estado, están diseñados y funcionan de tal forma que hunden sus raíces de manera explícita en la sociedad civil, a través de la presencia especialmente protegida de ciudadanos independientes y autónomos que no representan pero sí ejemplifican las cualidades de un <i>ethos</i> ciudadano
Ackerman (2004)	Participación de la sociedad civil en las instituciones de gobierno dedicadas a la rendición de cuentas horizontal que cumple funciones públicas como la auditoría de gasto del gobierno, la supervisión de las adquisiciones y los procesos electorales.
García y Cobos (2005)	Se efectúa a través de instituciones de Estado ciudadanizadas y que desde el espacio de la sociedad civil ejercen el control de funcionarios públicos
Fox (2008)	Instancias de poder que comparten el Estado, organizaciones civiles o sociales para fiscalizar el desempeño estatal.
Textos producidos por organismos internacionales	
Autor	Concepto o idea
Sharma (2008) <i>Overseas Development Institute</i>	Participación de ciudadanos/sociedad civil en algunos mecanismos de rendición de cuentas horizontal. Involucra a los ciudadanos en nuevas funciones de vigilancia en las funciones de supervisión del Estado, rompiendo el monopolio estatal de la supervisión con el objetivo de superar la limitada eficacia del rol tradicional de vigilancia de la sociedad civil
Stapenhurst y O'Brien (2008) <i>World Bank</i>	Involucra actores de la rendición de cuentas vertical al implicar directamente a los ciudadanos en el trabajo de las instituciones de rendición de cuentas horizontal y tiene como características: el flujo de información, obliga a los funcionarios a responder y la capacidad de sancionar.
Transparency International (2009)	Se produce cuando los ciudadanos utilizan las instituciones gubernamentales para vigilar mejor las acciones del Estado y, como parte del proceso, participan en la formulación de políticas, elaboración de presupuestos y seguimiento de gastos.

Fuente: elaboración propia

En el cuadro se observa que el fundamento del estudio de la RCT es un esfuerzo desarrollado en la literatura académica, ya que, sus orígenes están centrados en el trabajo de Goetz y Jenkins en 2001 y un año después se ubica la primera mención en Latinoamérica

(Isunza, 2002), a pesar de ello no es hasta siete años después que se localiza el primer referente de organismos internacionales (Sharma, 2008 y Staphenurst y O'Brien, 2008).

Aunado a lo anterior, el estudio de la RCT ha tenido mayor realce en espacios académicos latinoamericanos donde predomina una visión de acción ciudadana (Isunza, 2002 y 2004, Ackerman, 2004, García y Cobos, 2005), sin embargo, en los textos mostrados la única alusión a la participación en el ciclo de políticas es desarrollada por Transparencia Internacional (Transparency International, 2009).

Sobre la naturaleza de estos ejercicios, en las 8 concepciones presentadas (100%) se expone a la RCT como un puente entre la rendición de cuentas vertical y horizontal, de las cuales, en sólo 6 (75%) se privilegia el papel del ciudadano como el encargado de ejecutar los procesos de rendición de cuentas (Goetz y Jenkins, 2001, Ackerman, 2004, Isunza, 2004, García y Cobos, 2005, Sharma, 2008 y Transparency International, 2009).

De las propuestas de enfoque ciudadano y respecto a los alcances de este mecanismo de control, en 2 (33%) se considera la dimensión de *answerability*, *enforcement*, así como de control de los funcionarios públicos (Goetz y Jenkins, 2001 y García y Cobos, 2005), 1 (17%) contempla la incidencia en tramos de la acción pública (Transparency International, 2009), y otro (17%) estima ejercicios de supervisión de otros mecanismos de rendición de cuentas vertical (Ackerman, 2004)

De esta forma, en las concepciones iniciales del tema predomina la idea de la RCT como mecanismo de vigilancia, supervisión y fiscalización de la actividad gubernamental, es decir, se da mayor peso a la esencia administrativa; que si bien, se enfatiza el establecimiento de una relación institucionalizada y de mayor cercanía con la ciudadana, la visión dominante se limita a las acciones de los funcionarios públicos, es decir, se da preferencia a la relación principal-agente y no se visualiza una inclusión clara de las innovaciones democráticas basadas en la gobernanza, sin embargo, se enfatiza otro sentido de la transversalidad; la interacción de actores de rendición de cuentas vertical (p. ej. gobernantes-gobernados) mediante el desarrollo de actividades de control horizontal (p. ej. auditorías) con lo cual se incide en la mejora de la gestión pública a través de la vigilancia.

2.1.3 Evolución en su estudio

Después del surgimiento del término en la literatura académica y en los documentos producidos por organismos internacionales, el estudio de estos mecanismos ha sido escaso, ya que, difícilmente se producen publicaciones que estudien en profundidad las diversas aristas que este tipo de rendición de cuentas posee, a pesar de su importancia por ser parte de las innovaciones democráticas de los gobiernos.

Así, al hacer una búsqueda de los términos «*diagonal accountability*» y «*transversal accountability*» en los motores de búsqueda de *Sage Journals*, *Taylor and Francis Online* y *Wiley Online Library*, por la cantidad de publicaciones que los integran, así como su prestigio y calidad; en textos publicados de 2010 a 2015 se encontraron 14 artículos que contenían el término «*diagonal accountability*», donde, la búsqueda realizada con el término «*transversal accountability*» no arrojó ningún resultado. De los 14 artículos se analizaron 6 por ser de acceso público, lo que les da mayor posibilidad de difusión. La tabla 3 resume el contenido de los textos relacionados con este mecanismo de control.

Tabla 3

Estudio de la Rendición de Cuentas Transversal de 2010 a 2015

Texto	Ideas	Finalidad del texto
<i>Sage Journals</i>		
Biela y Papadopoulous (2014)	La rendición de cuentas diagonal no puede ser interpretada adecuadamente por la metáfora de la clara y jerárquica cadena de la delegación.	Exponer un marco de estudio de los regímenes de rendición de cuentas, enfatizando la necesidad de identificar diversos actores que son sujetos formales de estos ejercicios para considerar las relaciones entre ellos
Dixon et al. (2010)	En la rendición de cuentas diagonal: -El agente es independiente del foro. -El foro no es jerárquicamente superior al agente y es independiente del principal, pero le han sido conferido poderes por el principal para conducir la evaluación del desempeño del actor. -El foro no necesariamente tiene el poder de sanción.	Mapear y describir las relaciones formales de rendición de cuentas en fideicomisos ingleses y explorar las interpretaciones de estas relaciones por los actores clave.
<i>Taylor and Francis Online</i>		
Koenig-Archibugi (2010)	Una dificultad en el marco de la rendición de cuentas transnacional es que la rendición de cuentas legal usualmente no está basada en la delegación como hay muchas formas de relaciones de rendición de cuentas horizontal y diagonal.	Examinar el carácter distintivo de la rendición de cuentas transnacional en relación con sus significados y formas, objetivos e importancia, existencia empírica y frecuencia relativa de sus formas, sus causas y efectos.
Bovens (2010)	La clasificación basada en la naturaleza de la obligación produce una clasificación que considera metáforas espaciales: vertical, horizontal o diagonal.	Distinguir entre las dos concepciones principales de la rendición de cuentas, como una virtud y como mecanismo.
<i>Wiley Online Library</i>		
Faehndrich y Nhantumbo (2012)	Cuando mecanismos de rendición de cuentas social son institucionalizados o los mecanismos internos de	Explorar los factores que permiten u obstaculizan iniciativas de rendición

	rendición de cuentas del estado son más transparentes y abiertos al compromiso cívico, puede llevar a la rendición de cuentas diagonal	de cuentas en Mozambique
Byrkjeflot et al. (2013)	Entre la rendición de cuentas vertical y la horizontal está la rendición de cuentas diagonal o la rendición de cuentas en la sombra de la jerarquía	Analizar cómo las reformas de bienestar afectan las relaciones de rendición de cuentas

Fuente: elaboración propia

De manera general, la tabla expone que la centralidad del análisis en textos revisados direcciona a elementos de los ejercicios de RCT, específicamente, a sus actores, relaciones y problemas en su interpretación; sin embargo, no hay un desarrollo amplio y se deja de lado el realce positivo de la participación ciudadana desarrollada en las primeras concepciones del tema. La perspectiva predominante permite que el estudio de este mecanismo siga siendo abordado como un asunto de relaciones principal – agente y limita las oportunidades de entendimiento de la complejidad de la acción pública contemporánea, elemento posible con el uso de la metáfora foro-actor, que favorece a la comprensión de dinámicas de interacción no tradicionales en la arena pública. Por otra parte, si bien, la literatura especifica características y áreas de incidencia, no se hace un análisis mayor de actores, estándares, formas de materialización e incentivos.

Con lo anterior, en los textos revisados se muestra que el estudio de la RCT sigue siendo predominantemente desarrollado en el campo académico lo que puede ser un explicado por las implicaciones e impactos del reconocimiento de estas dinámicas y sus instrumentos para los gobiernos. Esta podría ser una de las razones por las cuales ha disminuido el interés en el tema con el paso del tiempo, ya que, por ejemplo, 3 de los 6 textos presentados (50%) se publicaron en 2010 (Dixon et al., Koenig-Archibugi y Bovens) en 2011 y 2015 no se ubicaron publicaciones relacionadas con el tema y sólo se publicó un texto por año de 2012 a 2014 (Faehndrich y Nhantumbo, 2012, Byrkjeflot et al., 2013 y Biela y Papadopoulous, 2014).

En este punto es pertinente cuestionar, ¿Cuáles han sido los avances en la comprensión del tema?, al respecto y sobre los textos de libre acceso de 2010 a 2015 que mencionan a la RCT; 2 (33%) desarrollan un análisis general de este mecanismo de control y 4 (67%) mencionan elementos que la componen, por ejemplo, aspectos de independencia y jerarquía, transparencia y apertura al compromiso cívico. De éstos, 3 hacen referencia a los roles y alcances de actores, donde destaca el señalamiento de la capacidad de *enforcement* (Dixon et al., 2010, Byrkjeflot et al., 2013 y Faehndrich y Nhantumbo, 2012) y uno (17%)

muestra los problemas en su interpretación (Biela y Papadopoulous, 2014), con el que se coincide en el señalamiento de la relación de dependencia entre la efectividad del control y la naturaleza de los sujetos formales de la rendición de cuentas (funcionarios).

Respecto a los avances en materia de la esencia de la RCT, se observa una tendencia a desestimar el puente entre las concepciones tradicionales en los mecanismos de control, ya que a diferencia de las concepciones iniciales, sólo en un texto (17%) se expone a la RCT como puente entre la rendición de cuentas vertical y horizontal (Byrkjeflot et al., 2013), en 2 (33%) se señalan relaciones de jerarquía y delegación (Koenig-Archibugi y Bovens, 2010 y Biela y Papadopoulous, 2014) y los 2 restantes (33%) consideran la dimensión de *answerability*, *enforcement*, así como de control de funcionarios públicos (Dixon et al., 2010 y Bovens, 2010), además de que es muy baja la producción de estudios de caso que generen aportes sobre la naturaleza de la RCT, por ejemplo, en los textos revisados sólo uno (17%) retoma un caso de institucionalización (Faehndrich y Nhantumbo, 2012)

2.1.4 Propuesta conceptual

Así, si se realiza un análisis conjunto de la trayectoria que han seguido los estudios de la RCT se puede ubicar que este ejercicio de control tiene un espacio institucional en la esfera gubernamental, en el cual se establecen condiciones formales para que la sociedad civil o los ciudadanos sigan desde un área más próxima las intervenciones públicas; en este acompañamiento, tienen la oportunidad de vigilar e incluso sancionar el desempeño de los funcionarios públicos, o bien, involucrarse en aspectos presupuestales o de definición de políticas, mediante relaciones ajenas a estructuraciones jerárquicas.

Por lo tanto, esta investigación propone entender a la rendición de cuentas transversal como *la relación de control entre un foro y un actor, en la cual, actores interesados en un asunto público (gubernamentales y no gubernamentales) comparten espacios e instancias dirigidas a través de instituciones gubernamentales, mediante las cuales participan en la formulación, implementación y evaluación de acciones en áreas específicas de política, lo que les permite cuestionar, vigilar y/o sancionar actores, procesos de toma de decisión y realización de intervenciones públicas.*

En consecuencia la RCT controla al poder mediante la incidencia de actores interesados en un asunto público. Así, la trayectoria diagonal de este mecanismo, por principio, está basada en la dualidad funcional respecto a la concepción vertical y horizontal. La dualidad se expresa en su actuación como mecanismo de rendición de cuentas horizontal, al dar facultades al foro para influir en acciones públicas como medio de supervisión del desempeño del actor y como mecanismo de rendición de cuentas vertical al involucrar y comprometer a los ciudadanos en las labores mencionadas. En este sentido es importante señalar la ausencia de jerarquía explícita entre agentes involucrados, para enfatizar la separación de la RCT las dinámicas espaciales tradicionales.

2.2 CARACTERÍSTICAS

La limitación en los estudios de la RCT y la confusión en su conceptualización con otros ejercicios de control, ha producido que la aproximación a las características de este mecanismo carezcan de claridad teórica y por ende sea poco considerada como objeto de estudio, a pesar de ser incorporada con mayor intensidad a la institucionalidad democrática contemporánea, por lo cual, en esta sección se desarrolla una argumentación respecto a la importancia de no hacer símiles analíticos entre RCT, social e híbrida y se definen características de ésta.

2.2.1 Rendición de cuentas transversal ¿Rendición de cuentas híbrida o social?

Habiendo destacado que la primera conceptualización sobre RCT se ubica en 2001 con el artículo de Goetz y Jenkins, podría pensarse que el símil que se ha hecho de este mecanismo con otros es parte de la interpretación realizada por los autores mencionados. Sobre esta apreciación hay que señalar que, si bien se enmarcó a la RCT en la perspectiva analítica de control híbrido sin profundizar en su forma transversal, no es el único elemento que ha generado confusión, ya que, el involucramiento de actores sociales es el punto con más problemas de interpretación. Por esta razón se equiparan ejercicios de control diagonal con los de rendición de cuentas social y no se analizan relaciones y áreas de impacto específicas de la RCT. Así, en el trabajo pionero se muestra a la RCT como un tipo de rendición de cuentas híbrido por ser un puente entre los tipos tradicionales de control, ya que los actores del estudio de caso son parte de la rendición de cuentas vertical, es decir,

autoridades constituidas y ciudadanos, que llevaron a cabo actividades entendidas como procesos de rendición de cuentas horizontal, es decir, de auditoría.

De esta forma se puede asegurar que el carácter híbrido de la rendición de cuentas señala una debilidad explicativa en las dimensiones espaciales tradicionales de la rendición de cuentas; su limitación para detallar las configuraciones político-administrativas contemporáneas que involucran a actores no gubernamentales en tareas de control históricamente realizadas por actores gubernamentales. En esta línea, Lister (2010: p.11) al hacer una interpretación de Goetz y Jenkins (2001) define a la rendición de cuentas híbrida como: Cuando la propia sociedad civil asume los atributos del Estado en la supervisión del desempeño de los organismos estatales [y señala como] ejemplos de mecanismos híbridos de rendición de cuentas [a] los presupuestos participativos y las auditorías ciudadanas.

Si se considera la definición anterior y la conceptualización propuesta en esta investigación, la RCT es un mecanismo híbrido al involucrar actores gubernamentales y no gubernamentales en relaciones de control mediante la incidencia directa en el ciclo de políticas, es decir, al generar arreglos institucionales que permiten a los ciudadanos vigilar actores e intervenciones públicas. Sin embargo, en este punto es relevante señalar que el modelo híbrido de rendición de cuentas comprende ejercicios de naturaleza y alcances diversos. Por ejemplo, al comparar al presupuesto participativo con las tarjetas de calificación ciudadana, que son documentos donde la población beneficiada con un bien o servicio hace una valoración, se observa que sólo algunos casos alcanzan niveles reales de involucramiento de actores en políticas públicas. Así, la RCT debe ser estudiada a través de su naturaleza híbrida, pero, sobre todo, mediante sus instrumentos y procesos, lo cual se logra particularizando sus características.

De esta forma, sobre la participación de actores no gubernamentales se puede decir que, aunque en los mecanismos de control híbridos participan actores sociales y la RCT es uno de ellos, no hay una relación lineal que lleve a definirlos como ejercicios de rendición de cuentas social, porque la última se enmarca en un modelo de control vertical al ser la forma de rendición de cuentas que se desprende de las acciones de los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad civil (OSC), orientadas a hacer responsable al Estado de sus acciones (Lister, 2010: 11), es decir, posiciona a los actores sociales (principales) como

demandantes de responsabilidad a los gobernantes (agentes), a lo que suma Peruzzotti (2007:14) engloba al conjunto de iniciativas ciudadanas que buscan denunciar déficit de desempeño, perfeccionar o activar a aquellas agencias horizontales que supervisan la legalidad y o constitucionalidad de los actos de gobierno.

En consecuencia, aunque la rendición de cuentas social coincide con la transversal en el ejercicio de funciones políticas y legales directamente sobre los burócratas e indirectamente sobre los políticos (Isunza, 2002), así como en la participación de actores ciudadanos; la primera no hace manifiesta la intención de incidencia directa en el ciclo de políticas, ni involucra procesos de control horizontal, por lo tanto, la RCT debe ser tratada como un objeto específico de estudio.

2.2.2 Características según las aportaciones teóricas

Después del recorrido conceptual y argumentativo realizado, el apartado presenta una lista de características de la RCT, su explicación y un caso donde se observan los elementos mencionados, es decir, la Consulta Ciudadana sobre el Presupuesto Participativo. Política implementada en la Ciudad de México desde 2011 y que hunde sus raíces en 2001 cuando en la delegación Tlalpan se desarrolla la iniciativa gubernamental «Hacia un Presupuesto Participativo», mediante la cual se adoptó este mecanismo de origen brasileño y lograron abrirse espacios de este tipo en las demarcaciones del Distrito Federal.

Como principales características se pueden enlistar las siguientes:

a) Se enmarca en una relación foro- actor al formar parte de las innovaciones democráticas orientadas a la gobernanza

Mientras que en la rendición de cuentas vertical y horizontal se establecen relaciones principal-agente sustentadas en la jerarquía del mandato representativo y la delegación de autoridad, o sea, entre funcionarios políticos y votantes/ciudadanos, así como entre funcionarios políticos y públicos; la rendición de cuentas transversal integra ambos tipos de interacción, circunscribiendo a la RCT en la dinámica foro-actor, ya que en los procesos de control participa una audiencia interesada en un asunto público, constituida por actores del gobierno, el mercado y la sociedad, donde la jerarquía formal no es un elemento que fundamente su esencia y operación.

Esta relación facilita que el control del poder público no sea el único resultado, al promover la colaboración en el ciclo de políticas, la mejora de la gestión a través de la vigilancia y posicionamiento ciudadano en roles que trascienden la veta electoral de la inclusión y participación. Desde esta perspectiva el poder no emana de cuerpos gubernamentales, sino de cuerpos con un tramo de autoridad y decisión en un área de política específica, integrados por actores interesados en un asunto público.

Los elementos mencionados son visibles en la Consulta sobre Presupuesto Participativo porque con la presentación de proyectos ciudadanos para la inversión en determinados rubros de atención a problemas comunitarios, los vecinos de una colonia colaboran en la formulación de intervenciones que se realizan con un porcentaje del presupuesto público asignado a su localidad. Así facilita el seguimiento y control del empleo de fondos monetarios destinados a este fin y permite la mejora de la gestión por la focalización de demandas sociales, involucrando directamente a los ciudadanos en el ciclo de políticas. Esta dinámica es cercana a opciones de innovación democrática orientadas a la gobernanza porque en la fase de presentación de proyectos participan empresas privadas en la adquisición de ciertos bienes o bien, o bien, actores sociales en la administración de beneficios.

b) Institucionalización de instrumentos para promover la apertura y participación de actores sociales y políticos.

La RCT es un medio que reconoce la capacidad de actores económicos privados y la sociedad para definir fines públicos, es decir, para generar formas de atención a problemas comunitarios, por ejemplo, con las asociaciones público-privadas. Además crea espacios y organismos dentro de estructuras gubernamentales para controlar, vigilar y supervisar la toma de decisiones y la formulación e implementación de acciones como los mecanismos de contraloría social o ciudadana.

El reconocimiento toma cauces institucionales al establecer marcos normativos y operativos donde se definen actividades concretas para los ejercicios de este mecanismo de control. En estos espacios el grado de apertura gubernamental expresado en las dinámicas de transparencia, acceso a la información e interacción son elementos que determinarán la calidad de los resultados que se obtengan.

Sobre la Consulta sobre Presupuesto Participativo en la Ciudad de México se observa que después de una fase de adaptación y reelaboración en cada localidad, se unificó e institucionalizó la política en 2011. Dicho proceso estuvo a cargo del Instituto Federal Electoral del Distrito Federal (IEDF) y desde ese momento se han definido instrumentos normativos y operativos para su difusión, la presentación de propuestas, realización de Consultas y validación de resultados, por ejemplo, la emisión de la Convocatoria para cada ejercicio o el manual «Presupuesto participativo y planeación de proyectos» en los que se incentiva al involucramiento ciudadano. Además, desde 2015 se formó la «Red de observación del IEDF» como espacio de convergencia entre ciudadanía y el IEDF, al ser el vínculo con sociedad civil que contribuye a la maximización del alcance de los procesos de observación electoral y consultivos locales en la Ciudad de México.

c) Se orienta a ejercicios deliberativos

Mientras que los mecanismos de rendición de cuentas vertical y horizontal están ligados a estructuras tradicionales de representación y delegación, así como la emisión de preferencias y valoraciones involucra procesos rígidos (elecciones, auditorías, etc.); los mecanismos de RCT son más flexibles al crear instrumentos de expresión e integración de preferencias y valores para la toma de decisiones, a través de procesos de interacción directa con cuerpos gubernamentales, por lo cual tienden al establecimiento de dinámicas participativas y deliberativas.

De hecho, el control de las autoridades radica en este tipo de actividades porque se obliga a que la toma de decisiones pase por un proceso de filtración mediante la discusión de posturas respecto a un tema y la forma en que se atenderá, evitando que las políticas sean definidas exclusivamente por funcionarios públicos o predominen criterios estrictamente administrativos o económicos que en ocasiones no son coherentes con las problemáticas que se atienden.

En el caso de la Consulta sobre Presupuesto Participativo, ésta involucra actividades que tienden a la deliberación, por ejemplo, en el proceso de la política se llevan a cabo reuniones y asambleas para que los habitantes de una localidad y sus Comités Ciudadanos o Consejos del Pueblo definan aspectos relevantes sobre los proyectos que se presentan, así mismo, se dan a conocer y preseleccionan los que serán sometidos a consulta. Aunado a lo

anterior, la «Red de observación del IEDF» realiza actividades de análisis y promueve tareas de reflexión y trabajo, elemento que puede favorecer a dinámicas de cercanía entre los actores gubernamentales y no gubernamentales y a la deliberación.

d) Puede ser activada en cualquier fase del ciclo de políticas.

En las concepciones tradicionales de la rendición de cuentas, la acción de control recae en decisiones y acciones públicas definidas, donde, se emiten votos que sancionan el desempeño gubernamental o bien, diagnósticos sobre el uso de recursos, el seguimiento de documentos normativos, la proximidad de las acciones públicas realizadas con las planteadas, etc. Sin embargo, la dimensión de vigilancia y supervisión en la RCT puede observarse en la formulación, implementación y evaluación de políticas, al incentivar actividades de incidencia pública, con lo cual se discuten problemas con actores interesados en ello, lo que favorece a la mejora del desempeño gubernamental.

De esta manera, mientras la rendición de cuentas vertical y horizontal tiende a la valoración de acciones en proceso o concluidas, que pueden derivar en sanciones electorales, penales o administrativas; los ejercicios de RCT pueden desarrollarse en cualquier etapa de una intervención pública, porque los mecanismos de control tradicionales consideran percepciones de desempeño gubernamental y la RCT percepciones específicas sobre temas o áreas de política, es decir, los dos tocan la etapa implementación y finalización, pero sólo la dinámica transversal incide en las fases de definición de problemas y formulación.

Por ejemplo, los ejercicios de la Consulta sobre el Presupuesto Participativo consideran áreas de políticas señaladas mediante rubros en cada convocatoria como «Obras y servicios», «Prevención del delito», «Actividades deportivas», «Actividades culturales», etc. En esta lógica un foro define intervenciones, o sea actores interesados que inciden en la acción pública además de vigilar y cuestionar a los encargados de llevar a cabo los proyectos, o sea los actores, involucrándose en cada una de las etapas de la política. Inclusive este ejercicio permite desarrollar proyectos en su totalidad con la suma de recursos de varias Consultas.

e) Posee dimensiones que van más allá de la vigilancia

Como se ha argumentado hasta ahora, la RCT se desarrolla como un mecanismo de control particular porque para su operación es fundamental la incidencia en el ciclo de políticas. La incidencia implica que la gestión de un problema es susceptible a ser atendido con estrategias que las poblaciones afectadas pueden aceptar con mayor facilidad, influyendo así en condiciones de percepción del desempeño gubernamental y reafirmación de la legitimidad de los cuerpos de autoridad.

De esta manera la RCT brinda opciones de cercanía gobernantes-gobernados, además de incrementar el marco de conocimiento de población afectada, aristas, así como formas de atención de un problema público. Sumado a estos puntos, la RCT favorece la dimensión explicativa y exigitiva de la rendición de cuentas (Schedler, 2008), por la independencia del foro respecto al actor y por el impulso de procesos dialógicos y deliberativos como forma de interacción, llevando a la ampliación de oportunidades para sancionar.

Así, en la Consulta sobre el Presupuesto Participativo hay procesos de evaluación ciudadana que incentivan a ejercicios de *answersability*, por ejemplo, el informe realizado por el Comité Especializado sobre el registro y dictaminación de proyectos en 2016⁶, en el cual se cuestionó a funcionarios delegacionales y del IEDF sobre la forma en que realizan su trabajo y se emitieron recomendaciones para la mejora del proceso.

2.3 RELACIÓN RENDICIÓN DE CUENTAS TRANSVERSAL- ACCIÓN PÚBLICA

Hasta ahora se ha esbozado a la RCT como un mecanismo de control de actores, decisiones y actividades determinado por la incidencia pública; donde un punto central es su concomitancia con el ciclo de políticas. Esta relación se manifiesta en la actividad de los Instrumentos de Rendición de Cuentas Transversal (IRCT), pues moldean las actividades de participación, vigilancia, supervisión y seguimiento, así como las oportunidades de materialización de las dimensiones informativa, exigitiva y punitiva en este tipo de rendición de cuentas (Schedler, 2008).

⁶ Dicho comité fue creado por acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal con la finalidad de analizar 16 muestras representativas de los dictámenes emitidos en las Jefaturas Delegacionales sobre los proyectos ciudadanos. Estaba integrado por actores académicos vinculados a temas de participación ciudadana, ciudadanos, observadores electorales y especialista en la ejecución de obras y proyectos. (ACU-043-16)

En esta perspectiva, el control del poder público implica la definición y consecución de fines comunes con actores gubernamentales, la sociedad civil y el mercado, así como la ampliación de espacios para el ejercicio de derechos y libertades individuales y colectivas, como la de expresión o asociación. Dichos espacios son parte del máximo reconocimiento institucional de la incidencia en políticas públicas y se expresa en los ***Instrumentos de Rendición de Cuentas Transversal (IRCT)***; es decir, en la ***suma de estructuras y procesos de seguimiento y vigilancia de actores, así como de definición de intervenciones públicas a través de la participación directa de interesados gubernamentales y no gubernamentales en el ciclo de políticas***. Confirmando que los IRCT son un mecanismo para la formación de redes en espacios y áreas de políticas, porque establecen canales y medios para el procesamiento de intervenciones públicas con actores diversas esferas, entre ellas, la pública, social y económica.

Así, para abordar el tema de estudio de la investigación y mostrar la influencia de la RCT en el ciclo de políticas, se comprenderá a sus instrumentos dentro de esquemas de complejidad dinámica, esto es, bajo la perspectiva de interdependencia entre componentes para conseguir objetivos, ya que, los elementos de los IRCT tienen una relación dependiente con la estructura y funcionamiento de cada uno de ellos. En este sentido, se toma como primer acercamiento al Modelo Conceptual de Gestión del Conocimiento manifiesto en Acción Social Efectiva (MoCGC) (Carrillo, 2015), que está ideado para explicar y estudiar la estructura funcional de la Sociedad de las Organizaciones (SO).

Concretamente, el MoCGC propone a la SO como un sistema social integrado por: 1) La(s) organización(es) que se estudia(n); 2) las instituciones y organizaciones definidas en la estructura orgánica nacional; y 3) el conjunto de grupos que reciben el impacto o interactúan con los otros componentes (Carrillo, 2015: p.5). De esta manera hay coincidencia del modelo con los componentes de los IRCT, además de que la concepción de Acción Social Efectiva (ASE) es aplicable a la concomitancia RCT- acción pública por dos razones. Primera, implica la formulación e implementación de normas y políticas públicas; diseño y operación de los procesos administrativos de planeación, ejecución y evaluación o de la elaboración e instrumentación de estrategias planes y programas. Segunda, es descrita como manifestación de conocimiento organizacional dirigido a

resolver problemas específicos, construir soluciones comunes y vincular voluntades diferentes en una dirección compartida (Carillo, 2015: p.7).

En el caso de los IRCT, la integración se expresa según el diagrama 2, que sobre la conexión RCT-acción pública, permite inferir que el diseño de los IRCT influye en el establecimiento de relaciones tendientes a concentrar elementos operativos y decisionales en las instituciones públicas, a través de esquemas de integración de actores sociales a la actividad gubernamental. A través de dichos esquemas se procesan preferencias y demandas y pueden generarse actividades de definición de problemas públicos, formulación de intervenciones, vigilancia, supervisión y cuestionamiento de actores y políticas. Así, difiriendo de los elementos tradicionales de control e incidencia, los IRCT abren un área de la acción pública al escrutinio y decisión ciudadana, además de acercar a los actores gubernamentales al conocimiento de perspectivas de poblaciones interesadas, afectadas y/o vulnerables y a los actores interesados en un problema a dinámicas de la racionalidad administrativa.

Diagrama 2

MoCGC en los Instrumentos de Rendición de Cuentas Transversal



Fuente: elaboración propia

2.3.1 Funcionamiento de los Instrumentos de Rendición de Cuentas Transversal

Siguiendo la línea esbozada en los apartados anteriores, donde, la transversalidad no sólo refiere a la relación de los actores involucrados, sino y sobre todo, a cómo los alcances de ésta son determinados por la funcionalidad de sus estructuras y procesos; el MoCG es un primer acercamiento analítico sobre la interdependencia de los componentes de los IRCT, sin embargo, para explicar cómo la incidencia pública posibilita la supervisión, vigilancia y control de actores e intervenciones, es necesario especificar qué elementos concretos determinan las intersecciones dibujadas en el esquema y sus posibles resultados.

Para lograr este objetivo, considerando la literatura de rendición de cuentas y políticas públicas, a continuación se presenta una propuesta para definir quiénes participan en los IRCT, cómo se relacionan, a través de qué elementos logran la participación, supervisión, vigilancia y control, así como los resultados obtenidos. De esta forma, los elementos empíricos a analizar en los instrumentos son: sus actores, interacciones, insumos y productos. La siguiente tabla da cuenta de lo anterior, además de indicar autores en los que se basa la propuesta, quienes señalan los elementos como mención teórica o como variables de análisis en sus trabajos

Tabla 4

Elementos empíricos de la Rendición de Cuentas Transversal

Elementos			
Actores	Interacciones	Insumos	Productos
Componentes			
<ul style="list-style-type: none"> • Roles (Hocking, 2010) • Perfiles Mansbridge (2014) • Capacidades y conocimiento sobre los temas y áreas de política (Lasswell, 1992, Hamme r y Lloyd, 2011, Klijn y Koppenjan, 2014) • Tipo y nivel de representación (Dovi, 2006, Hocking, 2010, Gattoni, 2011) 	<ul style="list-style-type: none"> • Reglas (Hocking, 2010, Gattoni, 2011) • Relaciones (Schedler, 2008, Peruzzotti, 2008, Arnstein, 1969 IAP2, 2014) • Apelación/ Modificación/ revocación de decisiones (Hammer y Lloyd, 2011) • Espacios (Hocking, 2010) 	<ul style="list-style-type: none"> • Medios de Comunicación internos y producción de información [difusión pública] (Welch y Wong, 2001, Fox, 2014) • Nivel de institucionalización (Busuioac, 2013) • Temporalidad (Schmitter, 2003, Ackerman 2008) 	<ul style="list-style-type: none"> • Compensaciones y sanciones (Perruzzotti 2008, Hammer y Lloyd, 2011, Fox, 2014) • Finalidad (Greiling, 2014, Moore, 2014)

Fuente: elaboración propia

2.3.1.1 ACTORES

Un elemento central en la definición de los alcances de la RCT es la participación gubernamental y no gubernamental, como ejemplo contemporáneo de una nueva acción pública que refiere a la naturaleza de sus actores. El punto es relevante porque define a los sujetos de vigilancia y control, elemento fundamental en las democracias, considerando que los actores buscan la maximización de sus intereses y su actividad al estar influida por preferencias afines a la esfera que representan, necesariamente no es guiada por el interés público. Por lo tanto, es pertinente analizar el papel o función que desempeña un actor, su origen, perfil formativo, así como su grado de representación.

2.3.1.1.1 Roles

Los roles como parte del estudio de la rendición de cuentas han sido considerados en la dinámica principal-agente, basada en relaciones de jerarquía. Sin embargo la lógica mencionada no da cuenta de las relaciones foro-actor presentes en los IRCT, ya que, en ellos no hay una línea jerárquica explícita entre actores, o, al menos, no fundamenta la actividad del mismo. De esta forma, por su coincidencia con la dinámica expresada, así como por las notorias actividades de incidencia donde la jerarquía no es un elemento clave; las aportaciones sobre la diplomacia y actores no gubernamentales son un apoyo al ubicar a los roles como la forma en que se concibe un actor para lograr un objetivo (Hocking, 2010), aspecto elemental en la definición de las funciones que realiza. En los IRCT se pueden localizar los siguientes roles:

- Coordinador: Actor que generalmente pertenece a las instituciones gubernamentales y cuya intervención permite orientar los trabajos del IRCT, así como la utilización de recursos y el uso de espacios.
- Mediador: Actor cuya intervención permite establecer consensos entre los actores involucrados. En esta función se parte de la idea de que los actores tienen una relación antagónica o de tensión por intereses o posturas diferentes sobre el tratamiento de problemas.

- Colaborador: Actor cuya intervención potencia los trabajos del IRCT. En esta función la influencia del participante no es central para la toma de decisiones y su integración a las dinámicas difiere respecto a la de los representantes formales.
- Participante: Actor cuya intervención se da en el marco formal de las actividades operativas o de difusión del IRCT

2.3.1.1.2 Perfiles

Si bien, la jerarquía explícita no es un eje determinante en los alcances de los IRCT, no se debe omitir la existencia de condiciones similares que moldean la conducción de los actores e influyen en la alineación de intereses. Por ejemplo, al hablar sobre la rendición de cuentas basada en la confianza Mansbridge (2014) apunta que para promover el conocimiento en las universidades, se incentiva a que los académicos estén apartados de presiones políticas o caprichos de superiores, es decir, señala la relevancia de aislar a los actores de otras esferas de intereses y dinámicas de jerarquía explícita para éstos puedan lograr los objetivos deseados. Así, se puede hablar de la existencia de «perfiles», como determinantes de los alcances en la rendición de cuentas. Se definen como los indicativos del origen y trayectoria de los actores en el tratamiento del tema o área de política y en los IRCT se pueden localizar los siguientes:

- Gubernamental: Actor cuya intervención está enmarcada en su ámbito de facultades y competencias como funcionario público. Generalmente entienden el tratamiento de un problema desde perspectivas de racionalidad administrativa.
- Social: Actor cuya intervención está enmarcada en las tareas realizadas como miembro de una comunidad, asociación u organización de la sociedad civil. Generalmente entienden el tratamiento de un problema desde sus impactos y los resultados de las intervenciones públicas.
- Mercado: Actor cuya intervención está enmarcada en intereses productivos, así como de certidumbre económica. Generalmente entienden el tratamiento de un problema desde perspectivas económicas.

2.3.1.1.3 Capacidades y conocimiento sobre los temas y áreas de política

Si la incidencia pública es el medio de control en los mecanismos transversales, en la definición de los alcances de los IRCT es fundamental el conocimiento del proceso de la política y en la política (Lasswell, 1992), es decir, el dominio y comprensión que los actores tengan sobre los temas y problemas públicos, la etapa de la acción pública en que se encuentran, las soluciones factibles, así como las redes en las que están insertos (Klijn y Koppenjan, 2014). Por lo tanto, esta característica es clave para lograr que un tema sea incorporado en la agenda pública, así como para definir la forma en que se atenderá. En los IRCT la variable se clasifica en niveles, donde, se distinguen dos:

- Suficiente/Adecuado: El dominio y comprensión del tema, sus relaciones causales, las condiciones para ser incorporado en las agendas institucionales, así como el conocimiento de las redes relacionadas con el problema, permite proponer opciones con alto grado de factibilidad de realización.
- Deficiente/No adecuado: El dominio y comprensión del tema, sus relaciones causales, las condiciones para ser incorporado en las agendas institucionales, así como el conocimiento de las redes relacionadas con el problema, permite proponer opciones con bajo grado de factibilidad de realización.

2.3.1.1.4 Tipo y nivel de representación

La representación es uno de los mecanismos que dinamiza la integración de los IRCT y es un indicativo de su esencia, al considerar el respaldo de un grupo a los actores, orientando a su origen e identificación con el grupo, así como a las formas de legitimación de su participación. De acuerdo con Dovi (2006 citado en Puga y Luna, 2012) tiene lugar cuando uno o varios actores se expresan o actúan en favor de otros, o bien defienden sus causas o intereses, por lo tanto en los IRCT se encuentran:

- Intermediación: Actor cuya intervención está enmarcada en la manifestación de preferencias de un grupo de actores interesados. Está estrechamente vinculada a los perfiles.

- Sin intermediación: Actor cuya intervención está enmarcada en la manifestación de preferencias y percepciones individuales. Está estrechamente vinculada con mecanismos electorales.

2.3.1.2 INTERACCIONES

En los IRCT, según la naturaleza de los actores, así como las estructuras en las que llevan a cabo sus actividades de incidencia-control, se definen las oportunidades y restricciones para la rendición de cuentas, así es pertinente ubicar los mecanismos que posibilitan o reducen ciertos comportamientos, los vínculos entre agentes, la influencia en las decisiones tomadas y las esferas en que se llevan a cabo ciertas dinámicas. Por lo tanto, dentro de las interacciones se definen como elementos constitutivos las reglas, relaciones, apelación/modificación/revocación de decisiones, así como los espacios.

2.3.1.2. 1 Reglas

Las interacciones en los IRCT están delimitadas por marcos, si se considera el señalamiento de Hocking (2010) al hablar del papel de los actores sociales en la diplomacia, quien apunta que las normas y reglas permiten la operatividad y funcionalidad, se puede afirmar que esta variable refiere a las formas de participación y relación permitidas y desarrolladas, así como los mecanismos de inclusión de actores. En los IRCT hay los siguientes tipos:

- Formales: Interacciones cuyo diseño incentiva a los participantes a actuar de determinada forma en situaciones previstas como parte de las dinámicas del IRCT. Se expresan en lineamientos o acuerdos operativos
- Informales: Interacciones no consideradas en los instrumentos normativos del IRCT, pero que permiten su funcionamiento. Se pueden advertir en las costumbres o formas no establecidas a través de las cuales se atienden eventualidades.

2.3.1.2. 2 Relaciones

La rendición de cuentas involucra relaciones que pueden ser clasificadas en múltiples formas, por ejemplo, por la jerarquía existente entre actores (dinámica principal-agente) o la finalidad del ejercicio (dimensiones informativa, exigitiva y punitiva definidas por Schedler, 2008). De esta forma, se definirán a las relaciones como las interacciones e intercambios que reflejan los procesos de involucramiento de actores, la finalidad de un

ejercicio, así como el espectro decisional de los participantes en un IRCT. Sobre este tema y en coincidencia con Peruzzotti (2008: p.6) se señala que toda rendición de cuentas supone una interacción o un intercambio de al menos dos vías [...] No es suficiente con que haya actores dispuestos a rendir cuentas, [...] requiere de actores dispuestos a exigir cuentas. Así, considerando a la incidencia pública como mecanismo participativo de las democracias que supone interacciones e intercambios de al menos dos vías y que en los IRCT permite la vigilancia; con base en las aportaciones de Arnstein (1969) e IAP2 (2014) sobre la participación, se localizan las siguientes relaciones:

- Deliberativas: Interacciones que implican el análisis y discusión en profundidad de las posturas y perspectivas sobre el tema que se atiende en el IRCT como mecanismo para la toma de decisiones. En esta relación los actores tienen alto espectro decisional e involucramiento en el ciclo de políticas
- Participativas: Interacciones que implican que la emisión de posturas y perspectivas sobre el tema que se atiende en el IRCT, son susceptibles a ser incluidas en el ciclo de la intervención pública. En esta relación los actores se involucran en el ciclo de políticas, pero sólo algunos tienen alto espectro decisional
- Colaborativas: Interacciones que implican la emisión de posturas y perspectivas sobre el tema que se atiende en el IRCT. En esta relación los actores se involucran en el ciclo de políticas, pero sólo algunos tienen alto espectro decisional.
- Delegativas: Interacciones que implican que sólo un grupo de actores se encargaran del funcionamiento del IRCT. En esta relación los actores tienen un amplio espectro decisional pero sólo algunos se involucran en el ciclo de políticas
- De simulación: Interacciones que no involucran los actores en el ciclo de políticas y no tienen capacidad de decisión real sobre el tema que se atiende en el IRCT. En esta relación en apariencia el ejercicio del RCT cumple una función, sin embargo el nivel de control por la incidencia es nulo porque la existencia del IRCT obedece a otros fines.

2.3.1.2. 3 Apelación/Modificación/revocación de decisiones

El verdadero impacto de los IRCT se visibiliza en el proceso de discusión, ajuste mutuo de intereses, así como la capacidad de los actores para influir en decisiones ya tomadas, con

los que se definen la orientación de las políticas, su forma de implementación y evaluación. En este sentido, una variable conspicua en la rendición de cuentas son los procesos de apelación y la forma en que se realizan, ya sea como procesos regulares de los instrumentos o mediante cuerpos externos (Hammer y Lloyd, 2011). Así, en los IRCT la capacidad de apelación/Modificación/revocación de decisiones puede ser:

- Alta: Los actores pueden someter a procesos de verificación las decisiones tomadas y si se determina, hacer los ajustes o revocaciones necesarias. Generalmente especifica procedimientos y alcances en los instrumentos normativos.
- Media: Los actores pueden someter a procesos de verificación las decisiones tomadas. Generalmente se mencionan en los instrumentos normativos pero no se profundiza en las formas o se deja a otra instancia.
- Limitada: Los actores pueden someter a procesos de verificación algunas decisiones tomadas. Generalmente no se considera en los instrumentos normativos.

2.3.1.2. 4 Espacios

Parte de la lógica de transversalidad de este tipo de control está dirigida a los espacios donde los IRCT llevan a cabo sus actividades, elemento influyente en su operación (Hocking, 2010) y en la forma en que es percibido. Así, esta variable considera a las instituciones, organizaciones o locaciones donde interactúan los integrantes de un IRCT y se localizan los siguientes tipos:

- Gubernamentales: Las interacciones se dan en instituciones públicas. Generalmente pertenecen a los actores coordinadores
- Sociedad civil: Las interacciones se dan en organizaciones sociales. Es poco común que se lleven a cabo actividades de los IRCT en este tipo de organizaciones
- Mercado: Las interacciones se dan en organizaciones económicas. Es poco común que se lleven a cabo actividades de los IRCT en este tipo de organizaciones
- Internacional: Las interacciones se dan en foros donde se desarrollan actividades de alto nivel diplomático. Generalmente se emiten directrices generales del tema del IRCT.

2.3.1.3 INSUMOS

La relación rendición de cuentas transversal- acción pública requiere de elementos que permitan el ejercicio de libertades y derechos como la de expresión y asociación, la plena participación de los actores interesados en un asunto público, así como los medios institucionales para la real incidencia pública. Así, es necesario tener condiciones mínimas que orienten a los IRCT a cumplir con sus objetivos principales y se traduzcan en beneficios internos y externos. En esta lógica, es relevante ubicar la forma en que se produce y difunde información dentro y fuera del instrumento, su grado de formalidad y reconocimiento y la fase de la acción pública en la que los instrumentos influirán. Por lo tanto, es pertinente analizar los medios de comunicación internos y de producción de información, el nivel de institucionalización y la temporalidad de las acciones públicas con las que se activa el IRCT.

2.3.1.3.1 Medios de comunicación internos y producción de información

La información como mecanismo de oportunidad o restricción para el desarrollo individual y colectivo de los integrantes de un IRCT influye en la toma de decisiones, y el desempeño de del sector público (Fox, 2014). Por esta razón el manejo que se haga de ella, su disponibilidad (Welch y Wong, 2001), así como los medios de difusión son un insumo central para el control mediante la incidencia. Por lo tanto, esta dimensión remite a la revisión de los mecanismos y fuentes información sobre procedimientos y formas de participación entre actores, así como a la difusión pública de actividades. En los IRCT hay los siguientes tipos:

- Aptos, transparentes y/o fluidos: Insumos que permiten dar seguimiento a las actividades y decisiones tomadas en los IRCT. Generalmente se cuenta con medios de difusión y hay obligatoriedad formal para la generación periódica de minutas, bases de datos, canales electrónicos de comunicación etc.
- No aptos, opacos y/u obstaculizados: Insumos limitados que no permiten dar seguimiento a las actividades y decisiones tomadas en los IRCT. Generalmente no se publica información sobre la actividad de los IRCT, es difusa o frente a una solicitud se argumenta inexistencia.

2.3.1.3.2 Temporalidad

Como se ha esbozado, los IRCT tienen oportunidad de desarrollo en diversas áreas de política y no se inscriben en un modelo único de ejercicios de incidencia pública, por lo tanto, su actividad puede estar centrada en actividades electorales, de intervención en el ciclo de políticas o de concentración de percepciones sobre el desempeño gubernamental. En este sentido es pertinente observar la fase de la acción pública que contempla el IRCT, para tener claro lo que puede ser vigilado y controlado dentro de este mecanismo, así como las potencialidades de la participación y compromiso ciudadano con las decisiones. Por lo tanto, en coincidencia con Schmitter (2003) y Ackerman (2008), la temporalidad de las acciones que serán evaluadas es fundamental para comprender el alcance del control, así como sus efectos. En los IRCT se localizan las siguientes:

- Ex ante: Se enfoca en procesos de discusión y formulación de intervenciones públicas relacionadas con el tema del IRCT. Generalmente se tratan temas de reciente ingreso a la agenda gubernamental
- Ex dure: Se enfoca en procesos de diseño e implementación de intervenciones públicas relacionadas con el tema del IRCT. Generalmente se tratan temas con trayectoria en la agenda gubernamental
- Ex post: Se enfoca en procesos de evaluación, corrección y rediseño de intervenciones públicas relacionadas con el tema del IRCT. Generalmente se tratan temas consolidados en la agenda gubernamental

2.3.1.4 PRODUCTOS

Tras la exposición teórica de la naturaleza de la RCT se puede definir que el producto principal de estos ejercicios es el control del poder público a través de la incidencia en el ciclo de la acción pública, sin embargo, estos pueden variar por el sistema de incentivos positivos y negativos que se establezcan en los IRCT, así como su finalidad.

2.3.1.4.1 Compensaciones y sanciones

Desde la lógica de *enforcement* como expectativa de los ejercicios de rendición de cuentas, puede observarse la relevancia de estos mecanismos para la funcionalidad de los IRCT, así

como para el resultado de sus acciones. En el caso de las sanciones, como indica Perruzzotti (2003: p.5), la idea de *accountability* [...] va más allá de la cuestión del establecimiento de mecanismos de acceso a la información y de escrutinio [...] refiere también a la existencia de algún tipo de capacidad por parte del actor que demanda cuentas de aplicar sanciones a los funcionarios que hayan incurrido en actos de ilegalidad o incumplido sus obligaciones públicas. En este sentido y en coincidencia con Hammer y Lloyd (2011) y Fox (2014) esta variable es clave y remite a los incentivos positivos y negativos a los que reciben los actores involucrados en los IRCT, que pueden ser:

- Legales: Resultado obtenido como consecuencia directa de las acciones de los participantes en un IRCT que se orienta a la protección de garantías o a la sanción de conductas. Generalmente se procesan como elementos de responsabilidad o reconocimiento de un derecho o forma de intervención.
- Administrativas: Resultado obtenido como consecuencia directa de las acciones de los participantes en un IRCT que se orienta al resarcimiento de omisiones o a la simplificación de procesos. Generalmente se procesan como elementos de operatividad.
- Organizacionales: Resultado obtenido como consecuencia directa de las acciones de los participantes en un IRCT que se orienta a la integración y definición de actividades. Generalmente se procesan como elementos constitutivos del IRCT.

2.3.1.4.2 Finalidad

Cuando se hace una valoración del desempeño de un IRCT, uno de los elementos que genera mayor controversia es cuánta cercanía hay entre su objetivo y los resultados, sobre todo si se considera que la finalidad puede determinar niveles de confianza (Greiling, 2014) en la población que recibe el impacto de las acciones de estos mecanismos y de legitimidad (Moore, 2014) del instrumento. Así, esta variable expone el objetivo de un IRCT con base en su actuación real, donde se pueden ubicar los siguientes tipos:

- Gobernanza: Resultado que orienta al establecimiento y formalización de redes de políticas relacionadas con el tema del IRCT. Involucra la participación activa de actores de la esfera pública y privada.
- Compensación: Resultado que orienta al resarcimiento de omisiones de actores gubernamentales. Previamente hay un ejercicio de rendición de cuentas

- Legitimación: Resultado que busca influir en la percepción general sobre la intervención gubernamental en el tema relacionado con el IRCT. Involucra la difusión de las actividades destacando el papel de las instituciones públicas.

CAPÍTULO 3

CONDICIONES PARA LA RENDICIÓN DE CUENTAS TRANSVERSAL EN MÉXICO

Habiendo expuesto el fundamento y naturaleza de la rendición de cuentas transversal (RCT) y para cumplir con el objetivo de la investigación, a continuación se presenta la trayectoria y evolución de los mecanismos de supervisión y fiscalización que son antecedentes directos en el desarrollo institucional de la rendición de cuentas en el país. Se señalan etapas de adaptación a las condiciones democráticas que han derivado en la creación de mecanismos fuera de los diseños tradicionales de vigilancia, por ejemplo, con las actividades de participación de la sociedad civil en el quehacer público.

Así, el capítulo se divide en las siguientes secciones «Control de la gestión en México», donde se exponen los antecedentes de las actividades de fiscalización, «Control democrático en México», que direcciona a la creación del Instituto Federal Electoral, la Comisión Nacional de Derechos Humanos y el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y finalmente «Control vía acción pública en México», que da cuenta del fomento de las actividades de las organizaciones de la sociedad civil (OSC)

3.1 CONTROL DE LA GESTIÓN EN MÉXICO⁷

El poder como elemento aplicado y ejercido es visible en la actividad cotidiana de las autoridades y los resultados de sus decisiones, por tanto, para que sea traducido en condiciones de legitimidad y eficiencia gubernamental requiere restricciones efectivas. En términos normativos esto implica la limitación del poder a través del mantenimiento del interés común en las intervenciones públicas, o sea, los intereses individuales de funcionarios políticos y la burocracia son soslayados en favor del bienestar social. En esta lógica los principales catalizadores de la vida institucional, piezas fundamentales para hacer explícitos intereses y materializarlos, se vigilan, supervisan y siguen, por lo tanto, el control se orienta al desarrollo y cumplimiento de los programas y políticas públicas en todas sus fases, la captación, recaudación, manejo, gestión, resguardo y custodia de recursos, así

⁷ En este apartado es importante precisar que se hará referencia a la vigilancia y supervisión de las actividades financieras y administrativas del país.

como a la administración de la deuda pública. De esta forma, el quehacer gubernamental es clave en los alcances y limitaciones de la rendición de cuentas.

Otro elemento clave en los alcances y limitaciones de la rendición de cuentas, estrechamente relacionado con los intereses y el quehacer gubernamental, son las relaciones entre agentes de la esfera pública y privada. Ejemplo de lo anterior son las interacciones entre Poderes (formulación de leyes) o la producción de beneficios comunes con actores económicos (asociaciones público privadas⁸). En este punto son cruciales los arreglos institucionales a través de los cuales se controla el poder y se relacionan los actores gubernamentales y no gubernamentales, específicamente estos elementos se localizan en una realidad concreta, los gobiernos democráticos. En ellos, los ciudadanos depositan en cuerpos de autoridad constituida la responsabilidad de llevar a cabo tareas para el beneficio común, justificando su exigencia para rendir cuentas sobre sus actividades cotidianas, sus decisiones y las consecuencias de éstas e incluso que se sancionen omisiones o perjuicios.

De esta forma la argumentación lleva a los siguientes razonamientos: primero, al ser indicativos de la conducción de intereses, un punto central en el control público son las actividades que garantizan la continuidad y funcionalidad de los gobiernos. Segundo, las posibilidades de vigilar y evaluar dichas actividades son mayores en gobiernos con arreglos institucionales democráticos porque cimientan la triada *responsiveness - answerability - enforcement*, es decir, establecen relaciones de receptividad-reciprocidad entre agentes gubernamentales y no gubernamentales (Przeworski, 2000) , a través de las cuales las autoridades constituidas atienden y dan respuesta a las solicitudes y cuestionamientos (Schedler, 2008), además de hacer valer la ley al sancionar un comportamiento determinado (Ackerman, 2008). Con base en estos juicios se resalta la pertinencia de clarificar la trayectoria institucional de un gobierno, ya que, permite comprender la conceptualización y materialización de las actividades de control en un Estado.

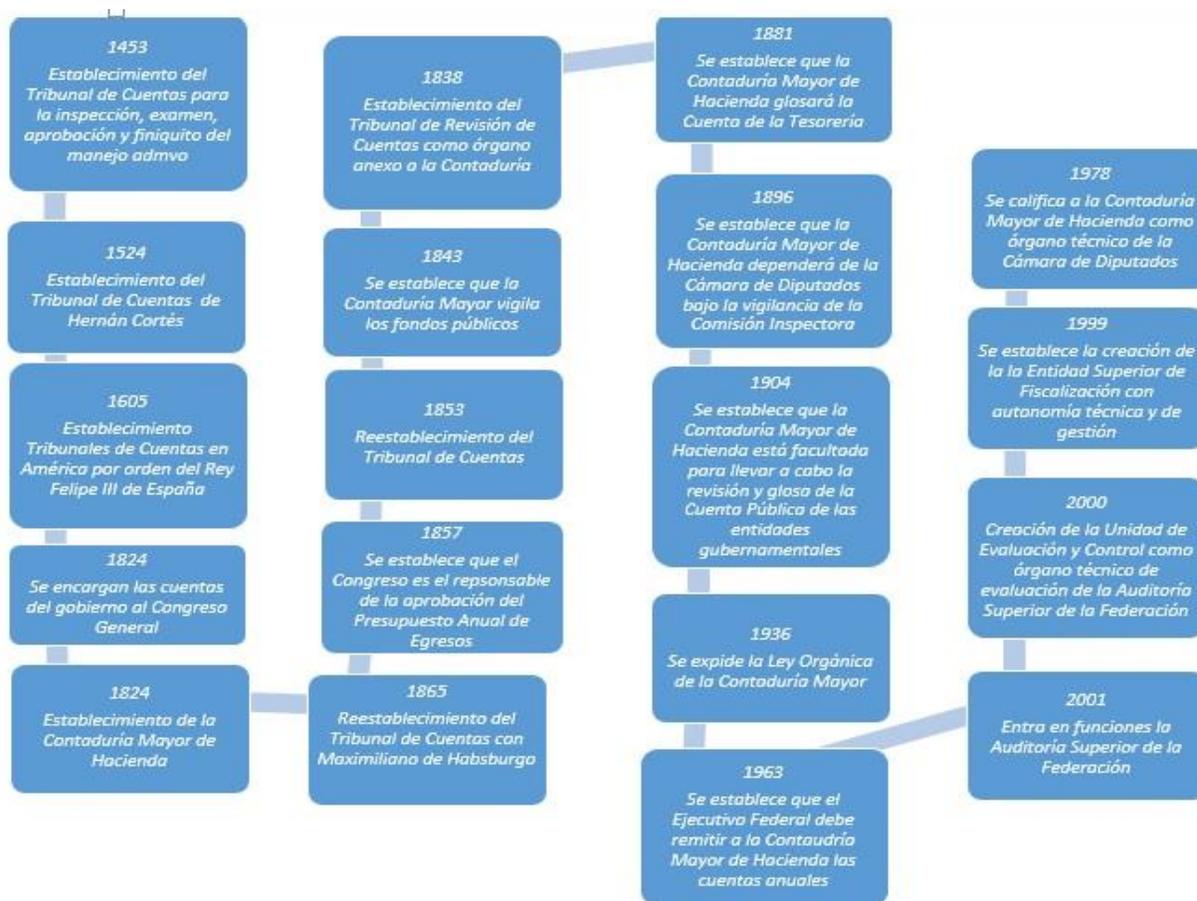
⁸ Sobre esta materia en 2012 se expidió la Ley de Asociaciones Público Privadas, que ha sido reformada en 2014 y 2016 y desde sus orígenes consideraba a cualquier esquema para establecer una relación contractual de largo plazo, entre instancias del sector público y del sector privado, para la prestación de servicios al sector público, mayoristas, intermediarios o al usuario final y en los que se utilice infraestructura proporcionada total o parcialmente por el sector privado con objetivos que aumenten el bienestar social y los niveles de inversión en el país. (Art. 2).

Así, considerando la argumentación anterior y sobre el caso mexicano, sería errado indicar que antes de la constitución política de 1917 en el país no había organismos que tendieran a dinámicas de control, ya que, en la construcción institucional del Estado se realizaban actividades de vigilancia y seguimiento del desempeño de los encargados de la administración, orientadas principalmente a la revisión del gasto. En las etapas mencionadas la diferencia radica en el fundamento de los ejercicios de rendición de cuentas, así como los actores que las solicitaban y llevaban a cabo los procesos de inspección. En este sentido, por un lado se afirma que las actividades de vigilancia y control tienen antecedentes conspicuos ligados a las actividades de fiscalización, es decir de revisión financiera y tributaria y por otro, que fueron definidas como actividades de la rama ejecutiva.

De manera concreta, el primer antecedente de las actividades de fiscalización como elementos de control externo de la gestión gubernamental en México se localiza en el siglo XV con el Tribunal Mayor de Cuentas creado por las Cortes Españolas en 1453 (Manjarrez, 2003). En esta evolución, cuatro siglos después las actividades de vigilancia financiera y tributaria y otros procesos afines se integraron al quehacer de la rama legislativa, por ejemplo, la aprobación del presupuesto de egresos o la supervisión de los fondos públicos. Así, el siglo XVIII es un parteaguas que permite comprender la configuración de la relación entre el Congreso y la entidad de fiscalización superior del país y hasta el siglo XX se formulan los instrumentos normativos y operativos que fundamentan el ejercicio de estas entidades, donde resalta su limitación a ser un organismo de evaluación. El siguiente diagrama da cuenta de lo anterior:

Diagrama 3

Trayectoria del control externo de la gestión en México



Fuente: elaboración propia con base en Uvalle (2015: pp. 752- 755)

Con el esquema presentado se define a la vigilancia hacendaria como fundamento original de los ejercicios de control en México donde, en un principio, los encargados de las oficinas de administración respondían ante los monarcas, hasta llegar a la configuración institucional actual que hace responsables a los funcionarios públicos ante el Congreso. Así y de acuerdo a los acontecimientos resaltados en el diagrama 3, se afirma que el papel de los órganos fiscalizadores del México contemporáneo no podría comprenderse sin el reordenamiento del Estado producido a finales de la década de los 70 y que tuvo su punto más álgido en los años 80; tendencia observable en la materia, ya que, en diciembre de 1978 se emitió la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda.

Dicha normatividad definía a la entidad fiscalizadora «Contaduría Mayor de Hacienda», como un órgano técnico de la Cámara de Diputados, encargado de revisar la Cuenta Pública del Gobierno Federal y la del Departamento del Distrito Federal, ejerciendo funciones de contraloría y bajo el control de la Comisión de Vigilancia. Entre sus atribuciones principales destacaban: la verificación de las operaciones presupuestales, la emisión de informes, la fiscalización de subsidios, la realización de visitas e inspecciones a las entidades evaluadas, el fijar normas y procedimientos para el desempeño de sus funciones, así como el promover ante las autoridades competentes el financiamiento de responsabilidades (Artículo 1 y 3 de la LOCMH, 1978).

En este punto es relevante enunciar que, si bien, el control del poder público a través de la vigilancia de la gestión gubernamental no está circunscrito exclusivamente a la actividad de los órganos externos de control como la Auditoría, en este apartado se enfatiza su actividad por estar localizada en la estructura legislativa; elemento que, al menos en términos de diseño, le brinda cierta independencia de la rama ejecutiva, incentiva el funcionamiento de pesos y contrapesos, además de aislar las actividades de supervisión de determinadas esferas de interés. Sin embargo, la eficacia de estas tareas no se explicaría sin las funciones de los órganos internos de control, ya que, como apunta Manjarrez (2003) también desarrollan tareas para el combate a la corrupción y la fiscalización de los recursos públicos. Entre los principales se encuentran:

1. Secretaría de la Función Pública (SFP)

Por estar facultada para organizar y coordinar el control interno y la evaluación de la gestión gubernamental e inspeccionar el ejercicio del gasto público federal y su congruencia con los presupuestos (Art. 37, LOAPF, 2017), mediante la actividad de sus contralorías internas en el gobierno central y en los organismos descentralizados.

2. Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Al tener facultades para calcular los ingresos de la federación considerando la utilización razonable del crédito público y la sanidad financiera, además de manejar la deuda pública y realizar o autorizar las operaciones de crédito público (Art. 31, LOAPF, 2017)

3. Consejo de la Judicatura del Poder Judicial

Por ser el organismo encargado de la administración, vigilancia, disciplina y carrera judicial del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia y el Tribunal Electoral, además de ejercer el presupuesto asignado. (Art. 68 y 81, LOPJF, 2016)

4. Contralorías internas de los Congresos estatales

Al ser considerados como órganos técnicos, administrativos, auxiliares de los Congresos locales y se encargan de recibir quejas, realizar investigaciones, llevar a cabo auditorias y aplicar los procedimientos y sanciones inherentes a las responsabilidades administrativas de los servidores públicos (Gamboa y Valdés, 2002: p.65)

5. Las contralorías internas estatales y municipales

Por encargarse de la vigilancia, fiscalización y control, de los ingresos, gastos, recursos y obligaciones de las dependencias y organismos auxiliares de la Administración Pública local, así como lo relativo a la manifestación patrimonial y responsabilidades de los servidores públicos (Art. 38 Bis, LOAPEM, 2015).

3.2 CONTROL DEMOCRÁTICO EN MÉXICO

Hasta ahora se observa que la estructura de control en el país ha tenido adelantos relacionados con la gestión de recursos y el avance en el cumplimiento en los objetivos y metas de intervenciones públicas, sin embargo, el control democrático tiene implicaciones que van más allá de gestiones eficaces o «adecuadas» al considerar al control como catalizador de la dimensión axiológica y funcional de este tipo de gobierno. Es decir, en los gobiernos democráticos el poder es constituido por dinámicas representativas y delegativas que a través de esquemas de igualdad formal permiten el ejercicio de libertades y dan sentido a la vida institucional de un país. Por tanto, es menester contar con bases que generen intercambios entre actores interesados en un asunto público, así como con elementos para cuestionar, evaluar y sancionar a los funcionarios políticos y las burocracias.

En este sentido, México cuenta con experiencias de cuestionamiento y exigencia a cuerpos de autoridad constituida, así como de fortalecimiento de redes de actores interesados en un

asunto público, que han permitido desarrollar estructuras institucionales para el control en la formación y ejercicio del poder desde otra perspectiva, la garantía de derechos fundamentales y el mantenimiento de los valores democráticos. Estas instituciones establecen un tipo de vigilancia que evalúa la acción gubernamental más allá de los procesos, se centra en la conexión entre el quehacer público y sus impactos sociales, por lo tanto poseen una esencia más ciudadana.

El ápice institucional en el control democrático en México tiene un punto inicial con la reforma política de José López Portillo en 1977, pues, con ella se buscaba fortalecer el proceso de democratización del país, la participación política institucionalizada de fuerzas políticas que se habían mantenido al margen del sistema, y el fortalecimiento del poder legislativo. En una palabra, se intenta[ba] que el sistema político mexicano [pudiera] seguir operando y no [fuera] desbordado por no poderle ya dar cauce a los problemas del país (Carpizo, 1979: p. 40). Así, se llevaron a cabo modificaciones impulsadas por la presión social para hacer frente a la crisis económica, la inquietud política derivada de episodios como la matanza del 68 y el «halconazo», así como la falta de confianza en el gobierno por su opacidad, corrupción, nula competencia electoral, deficiencias en el sistema procuración e impartición de justicia, además de las constantes violaciones en materia de derechos humanos.

De esta manera, un área de avance significativo fue la electoral con la promulgación de la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, que sentó un precedente para la integración de partidos con registro condicionado y condujo a la estructuración del sistema electoral en los años posteriores. Estas modificaciones son relevantes en términos de control porque en la constitución de cuerpos de autoridad participarían representantes de diversas corrientes políticas, además, el organismo encargado de regular su funcionamiento estaría integrado por representantes de la Secretaría de Gobernación, el Congreso y los partidos políticos. Sumado a lo anterior, como parte de las reformas relevantes con incidencia directa en esta área, se encuentra la modificación al artículo 6to. Constitucional, referido a la garantía del derecho a la información y ligado a la libertad de expresión y de investigación. En las interpretaciones legislativas de la época, este derecho estaba dirigido a

la actividad Estatal como garante de la diversidad de opiniones de los partidos políticos en los medios de comunicación (Villanueva, 2006).

Visto lo anterior se infiere que el control democrático en México gira en tres ejes principales: la protección de derechos como limitante de los abusos del poder, la vigilancia de los ejercicios electorales por ser elementos de constitución de cuerpos de autoridad, así como la garantía de derechos básicos para el desarrollo individual y colectivo en condiciones de igualdad y libertad, como lo es el derecho de acceso a la información. En este tenor, el desarrollo de la vigilancia más allá de los procesos y procedimientos gubernamentales ha alcanzado un grado de desarrollo sustantivo al formar y reconocer tres organismos autónomos rectores en estas áreas: la Comisión Nacional de Derechos Humanos, el Instituto Nacional Electoral y el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.

Creada en 1990 como un organismo público, pero independiente de la estructura gubernamental, la Comisión Nacional de Derechos Humanos es parte de los organismos de control democrático porque tiene como objeto esencial la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano, además de poder conocer sobre quejas relacionadas con presuntas violaciones a los derechos humanos cuando éstas fueren imputadas a autoridades y servidores públicos de carácter federal (Art. 2 y 3, LCNDH, 2017)

Por su parte, el Instituto Federal Electoral también fue creado en 1990 como un organismo especializado de carácter federal, encargado de dar certeza, transparencia y legalidad a las elecciones de este nivel de gobierno. Con el paso del tiempo adquirió facultades para integrarse en actividades del ámbito estatal y municipal, hasta llegar a su constitución actual como órgano nacional con autonomía constitucional. El Instituto Nacional Electoral (INE) es un organismo de control democrático al ser el encargado de asegurar a los ciudadanos el ejercicio de los derechos político-electorales y vigilar el cumplimiento de sus obligaciones, garantizar la celebración periódica y pacífica de las elecciones para renovar a los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, velar por la autenticidad y efectividad del sufragio, así como, administrar el tiempo en radio y televisión (Art. 30, LIGPE, 2014)

Finalmente, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales tiene su antecedente primario en 2002 como organismo federal, que al igual que el INE, modificó su naturaleza en función de las atribuciones adquiridas para homologar los estándares en la materialización del derecho de acceso a la información a nivel federal y local. Este organismo es relevante en términos de control democrático al ser el garante del derecho mencionado, característica que le permite conocer, sustanciar y resolver los recursos de revisión e inconformidad interpuestos por los particulares en contra de las resoluciones de los sujetos obligados, así como establecer y ejecutar las medidas de apremio y sanciones (Art. 17 y 21, LFTAIP, 2017)

De esta manera se advierte que el control en México ha pasado de estar centrado en la eficacia gubernamental, principalmente en su vertiente financiera, al fortalecimiento del marco institucional para la garantía de derechos, así como la realización de valores democráticos; elementos que paulatinamente han cimentado y reconocido canales de interacción de actores gubernamentales y no gubernamentales para el control vía acción pública.

3.3 CONTROL VÍA ACCIÓN PÚBLICA EN MÉXICO

La cimentación y reconocimiento de canales para la vigilancia de la actividad gubernamental como los mencionados anteriormente, son exponentes de una forma de organización del poder que posibilita la existencia de ejercicios de RCT, al ser elementos de control que influyen en aspectos de gestión y realización democrática y facilitan la incidencia en políticas públicas.

En esta línea, la concepción de control de poder público comprende la naturaleza e implicaciones de los ejercicios de RCT, donde se potencian los diseños de control de la gestión y control democrático al dar paso a un control recíproco entre actores gubernamentales y no gubernamentales, que es activado mediante la influencia directa en intervenciones públicas.

Así, si se entiende por control del poder una forma de limitarlo y de responsabilizarlo (Valadés, s/a), el foco del control vía acción pública se encuentra en la limitación mediante la corresponsabilidad y colaboración de actores no gubernamentales y gubernamentales en

esquemas de innovación y gobernanza que permiten la incidencia pública, por lo tanto, es un control de naturaleza más democrática que administrativa.

En la lógica anterior, el poder es controlado mediante la acción pública por razones múltiples, entre las que destacan las siguientes:

- a) Se institucionalizan y fortalecen mecanismos de receptividad y reciprocidad gubernamental respecto a demandas ciudadanas y de la sociedad civil (*responsiveness*), mediante la creación de espacios de interacción y diálogo.
- b) Se generar opciones para que los gobiernos den respuesta a los cuestionamientos ciudadanos (*answerability*) de manera inmediata y directa.
- c) La acción gubernamental es restringida por el origen del poder democrático y no por otros poderes gubernamentales, lo que implica que el control del poder público se nutre de la voluntad ciudadana como eje de la constitución estatal.

Por tanto, los aspectos mencionados impactan en el control del poder en dos sentidos, primero, en el desarrollo de capacidades de atención y respuesta gubernamental efectiva para el procesamiento de intervenciones públicas, ya que, se tiene vinculación y conocimiento de la percepción de la población interesada en un asunto público. Segundo, los actores no gubernamentales se involucran directamente en fases de la acción pública, lo que les permite adoptar posiciones que influyen en la definición de las intervenciones y por lo tanto se formalizan posibilidades de supervisión y presión respecto a la toma de decisiones, así como su implementación y evaluación.

Así, el control vía acción pública, es un canal formal que garantiza que las dimensiones de información, justificación y explicación de la rendición de cuentas (Schedler, 2008) se materialicen y en consecuencia, los actores, interacciones, así como los canales formales de relación son preponderantes.

De esta manera, en este apartado se da cuenta de las actividades que han permitido la interacción formal de las organizaciones de la sociedad civil y los actores gubernamentales, centrándose en los instrumentos que a través de la incidencia pública, tienden a institucionalizarse como ejercicios de RCT en el país, es decir, se centra en los canales

formales a través de los cuales se establecen condiciones que pueden derivar en el control del poder público.

3.3.1 Incidencia de la Sociedad Civil

En los Estados contemporáneos, la sociedad civil se posiciona como uno de los actores no gubernamentales con mayor interés y actividad en el tratamiento de problemas públicos, así como en el control del poder. Su heterogeneidad produce que su estudio y entendimiento sea diverso, por ejemplo, su sentido puede ser definido desde el campo de lo social (Habermas 1999; Cohen y Arato 2000) cuando gestiona políticas públicas o desde lo político- ideológico (Gramsci 1979; Osorio 2014) cuando funge como actor en procesos de rendición de cuentas social. Así, la sociedad civil no tiene una estructura fija y defiende intereses que pueden posicionarse en ambos espacios. En consecuencia, su actividad se centra en representar valores o preferencias y concepciones sobre la vida pública, es decir, encarnar un *ethos* que un grupo de individuos está interesado en reflejar en las agendas gubernamentales e institucionales para que sea materializado en programas, políticas, normatividad, etc. De esta manera, las actividades de incidencia de la sociedad civil involucran el posicionamiento y competencia de intereses, frente a los cuales el gobierno lleva a cabo funciones de consenso respecto a cómo se debe materializar la acción pública y cuáles deben ser sus fines, además de permitir el involucramiento, vigilancia y supervisión en la toma de decisiones y la implementación de intervenciones.

En México en las últimas tres décadas las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) han gozado de reconocimiento formal por la demanda de inclusión que han externalizado con mayor intensidad al gobierno, aunada a las dificultades que enfrentan las instituciones para dar respuesta a problemas públicos. Esto es visible en expedición de la Ley de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil en 2004, así como en la creación de áreas específicas para la atención focalizada de sus demandas, la distribución de recursos para el fomento de sus actividades, la formulación de instrumentos normativos que garanticen su participación, así como la integración formal de las OSC en fases de políticas y programas, que permiten la supervisión y control de los actores gubernamentales.

Siguiendo la argumentación anterior y en la perspectiva de gobernanza presente en la RCT, la sociedad civil nacional se ha convertido en participante activo en las acciones públicas, porque realiza diversas funciones sociales, políticas y económicas para el tratamiento de problemas y por su interacción en espacios para y extragubernamentales que influye en el control del poder. En este sentido se enfatizan como elementos nodales de incidencia de la sociedad civil mexicana, la formulación, financiamiento y participación en la prestación de servicios públicos, la incorporación de actores privados a la esfera pública mediante donaciones y la integración de poblaciones vulnerables en programas gubernamentales (Tapia y Verduzco, 2013) y se entiende como incidencia pública a la capacidad de la población organizada para participar, influir, modificar, o frenar –mediante la persuasión o presión– la toma de decisiones del gobierno en cualquiera de sus ámbitos con respecto a acciones estratégicas que tienden a resolver problemas públicos (López y Morales, 2002)

Considerando los elementos mencionados y la concepción de la gobernanza democrática, se vislumbra que la incidencia de la sociedad civil posee una dimensión profesional y emprendedora de gestión pública, al ser un elemento clave en la definición de fronteras y resulta como un eje en la institucionalidad estatal por su influencia en la construcción de consensos y formación de determinadas agendas. En este sentido, si bien, dar más espacios de participación y autonomía a este actor no genera más democracia, si construye condiciones para su cristalización (Bacqué, Rey y Sintomer 2010), ya que, la incidencia no sólo responde al conjunto de actividades para la participación en el ciclo de políticas, sino que posee un rol democratizante (Ippolito 2014) que se enfatiza al construir respuestas gubernamentales a través de mecanismos de participación e integración de preferencias de diversos actores, generar canales de proximidad entre Poderes gubernamentales y ciudadanos, construir redes de expertos y fomentar dinámicas de transparencia y rendición de cuentas.

En México, los elementos mencionados fueron reconocidos de manera formal a partir de 2004, con la aprobación de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil, que es vigente y ha sido reformada en cuatro ocasiones en 2011 y 2012. La Ley entendida como parte de una política integral para la actividad de las OSC establece las siguientes disposiciones:

Tabla 5

Integración y fomento de actividades de OSC en México

Temática
Autoridades y órganos de la Administración Pública Federal (APF)
<ul style="list-style-type: none"> • Comisión de Fomento de las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil : Facilitar la coordinación en el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las acciones para el fomento de las actividades de OSC (integrada por un representante de la Secretaría de Desarrollo Social, Secretaría de Gobernación, Secretaría de Hacienda y Crédito Público y Secretaría de Relaciones Exteriores (art.10) • Secretaría de Desarrollo Social: Coordinar a las dependencias y entidades para la realización de las actividades de fomento (art.12) • Consejo Técnico Consultivo: órgano de asesoría y consulta, de carácter honorífico, que tendrá por objeto proponer, opinar y emitir recomendaciones respecto de la aplicación y cumplimiento de esta Ley (integrada por un servidor público designado por la Comisión, nueve representantes de OSC, cuatro representantes del sector académico, profesional, científico y cultural, dos representantes del Poder Legislativo y un Secretario Ejecutivo (art.26)
Bases para el fomento
<ul style="list-style-type: none"> • Agrupaciones u organizaciones legalmente constituidas (art. 3) • Actividades: asistencia social, apoyo a la alimentación popular, cívicas, asistencia jurídica, apoyo al desarrollo de pueblos y comunidades indígenas, promoción de la equidad de género, aportación de servicios a grupos sociales con discapacidad, desarrollo comunitario, defensa y promoción de derechos humanos, promoción del deporte, atención de la salud y cuestiones sanitarias, aprovechamiento de recursos naturales, protección del ambiente, desarrollo sustentable, promoción educativa, cultural, artística, científica y tecnológica, mejora de la economía popular, protección civil, derechos de los consumidores, fortalecimiento del tejido social y seguridad ciudadana (art.5)
Derechos y obligaciones de OSC
<p>Derechos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Inscripción en el Registro • Participar como instancias de participación y consulta, así como en mecanismos de contraloría social en órganos de la APF • Acceder a apoyos, estímulos públicos, incentivos fiscales, donativos y aportaciones nacionales e internacionales • Coadyuvar a las autoridades competentes en la prestación de servicios públicos • Recibir asesorías, capacitación y colaboración por parte de la APF • Ser respetadas en la toma de decisiones internas (art.6) <p>Obligaciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Inscripción en el Registro y aviso de modificaciones en acta constitutiva • Estar constituida legalmente • Contar con un sistema de contabilidad acorde con las normas • Proporcionar la información requerida por la autoridad • En caso de disolución transmitir los bienes adquiridos con apoyos de la APF a otras OSC que realicen actividades de fomento • No realizar actividades de proselitismo o propaganda religiosa • Actuar con criterios de imparcialidad y no discriminación (art.7)

Fuente: elaboración propia con base en la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las OSC (2012)

Si bien, este instrumento normativo es un primer paso que formaliza el reconocimiento de las OSC como actores participantes en la formulación y desarrollo de acciones públicas, elementos que definen los alcances en términos de control, no es suficiente para hablar de niveles de incidencia real. Al respecto, argumentan Tapia y Verduzco (2013: 16) que el marco regulatorio para las OSC se encuentra disperso, no se ha desarrollado un marco normativo operativo homogéneo y congruente que sirva de base para diseñar y operar una política de fomento a la incidencia del sector de OSC [ya que:]

- Subsisten problemas para que las dependencias gubernamentales identifiquen a las OSC y las reconozcan como sujetas de apoyos.
- No se han homologado otras normas relacionadas con las OSC, especialmente el marco fiscal muestra un rezago importante.
- No se han elaborado mecanismos de asignación de apoyos económicos imparciales y transparentes para las OSC.
- No se ha logrado coordinar las acciones y programas que realizan las dependencias para fomentar al sector de OSC.

A pesar de esto, si se considera 2004 como una pauta en el reconocimiento formal de la actividad de las OSC, vale la pena observar cómo se ha integrado este actor a dinámicas propuestas desde el sector público para la incidencia en políticas y el control del poder público. Así, a continuación se analizan los espacios institucionales existentes para la coproducción de acciones públicas en México. Se toma un periodo de estudio de diez años (2006-2015), ya que, permite entender la fase de maduración en la implementación de la política de fomento expresada en los espacios existentes para la relación gobierno – sociedad civil, así como, hacer una valoración de resultados relacionada con el periodo considerado en el estudio de caso de esta investigación⁹.

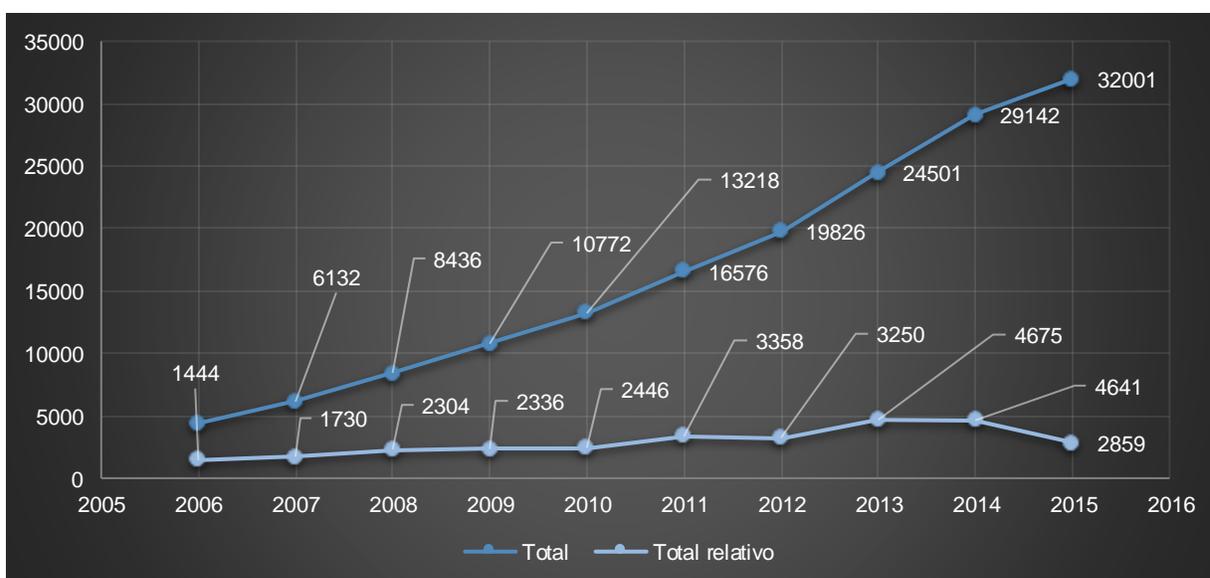
Un primer elemento indicativo del seguimiento a las dinámicas propuestas por el gobierno mexicano para el fomento de las actividades de las OSC, está en la tasa de organizaciones con registro ante el Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL) por año y las que se incorporan respecto al total del año anterior (Gráfica 1). Este dato tiene relevancia porque, a través del registro de una organización se puede acceder a apoyos federales, incentivos y capacitación para que éstas logren sus fines y sean consideradas en acciones públicas.

Sobre el registro, la gráfica 1 muestra una tendencia creciente en el número de OSC que cada año forman parte del registro de INDESOL (total), mientras que, en el número de

⁹ Las fuentes principales de información a referir son: 1) Informe Anual de Dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. Reporte General 2006 , 2) Informe Anual de las Acciones de Fomento y de los Apoyos y Estímulos otorgados por Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal a favor de las OSC 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014 y 2015 y 3) Solicitudes de información.

OSC que se inscriben por año (Total relativo) se observa una trayectoria con mayor estabilidad que tiende a repuntes que no alcanzan el doble de la media, a excepción del periodo 2006-2010 y en 2015. En este sentido, se puede hablar de que en el periodo de tiempo examinado se registran por año ante INDESOL 2904 OSC en promedio. Considerando que el registro de INDESOL se ha mantenido constante, se entiende que el interés de las OSC para acceder a incentivos que fomenten sus actividades permanece y crece, por lo cual se han institucionalizado espacios para atender demandas y definir objetivos comunes en la atención de problemas públicos.

Gráfica 1: OSC con registro ante INDESOL de 2006-2015



Fuente: elaboración propia con base en Evaluación conjunta de las políticas y acciones de fomento a las organizaciones de la sociedad civil 2006-2007 (2010) y Cuenta Pública (2012, 2013, 2014 y 2015)

Un segundo indicativo de los marcos de relación formal donde las organizaciones públicas actúan como canales de incidencia de actores de la sociedad civil, reciben y procesan demandas y permiten a los actores interesados en un área de política vigilar la toma de decisiones; son las actividades de fomento¹⁰. Así, se dirá que las actividades registradas

¹⁰ Si bien, sobre los marcos de relación hay acercamientos teóricos y empíricos que los han concebido como mecanismos de transparencia para promover la rendición de cuentas (Fox 2008) interfaces socioestatales (Hevia e Isunza, 2010), instancias públicas de deliberación (Hevia, Vergara y Ávila 2011), espacios paragubernamentales (Montes de Oca 2014); en esta investigación se arguye que pueden ser o no mecanismos de transparencia y deliberación, según las relaciones que en ellos se establezcan y que referirse a ellos desde su ubicación no es suficiente para dar cuenta de sus alcances, por lo tanto se consideran como Instrumentos de Rendición de Cuentas Transversal por ser un elemento que integra las nociones anteriores, enfatizando su

como fomento en la Administración Pública Federal (APF) se clasifican en cinco rubros: económico, especie, capacitación, asesoría, servicios, difusión, concertación y coordinación y otros. La tabla 6 muestra las acciones desarrolladas en cada rubro, donde cada año hay 20747 más tareas de fomento a las actividades de OSC a excepción de 2009, donde hubo una disminución en 6% respecto a 2008.

Este dato reafirma que por el interés de las OSC de acceder a incentivos que fomenten sus actividades, se requiere y destina mayor atención a este sector año con año. De manera agregada, el rubro con más actividades es el «Económico», seguido de «Capacitación» y «Asesoría». El rubro principal en 2006 representa un 77% y en 2015 un 16%. Al respecto, se observa una tendencia a la disminución de actividades de tipo «Económico», que en 2011 y 2012 ocupan un porcentaje ligeramente arriba de la media (34%) y en el último trienio se mantienen en casi la mitad del promedio con valores de 18% en 2013 y 2014 y 16% en 2015.

Tabla 6: Actividades de fomento en la APF 2007-2015

Tipo/Año	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Total
Económico	2383	3078	3838	3625	6028	5315	5716	3513	4048	3725	41269
Especie	137	49	105	421	357	169	210	83	102	85	1718
Capacitación*	336	444	691	793	1433	5830	5845	6017	7055	7483	35927
Convenios**	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	33	33
Asesoría	31	149	88	12	45	1121	1771	7711	7931	8818	27677
Servicios	1	147	176	90	15	19	12	6	26	22	514
Difusión y comunicación	3	242	256	257	247	359	320	363	720	1400	4167
Concertación, coordinación y vinculación***	179	826	593	332	551	251	553	1826	2320	2270	9701
Otro***	40	38	173	63	87	279	90	30	42	21	863
Total	3110	4973	5920	5593	8763	13343	14517	19549	22244	23857	121869

Fuente: elaboración propia con base en Evaluación conjunta de las políticas y acciones de fomento a las organizaciones de la sociedad civil 2006 2007 (2010) y Cuenta Pública (2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015)

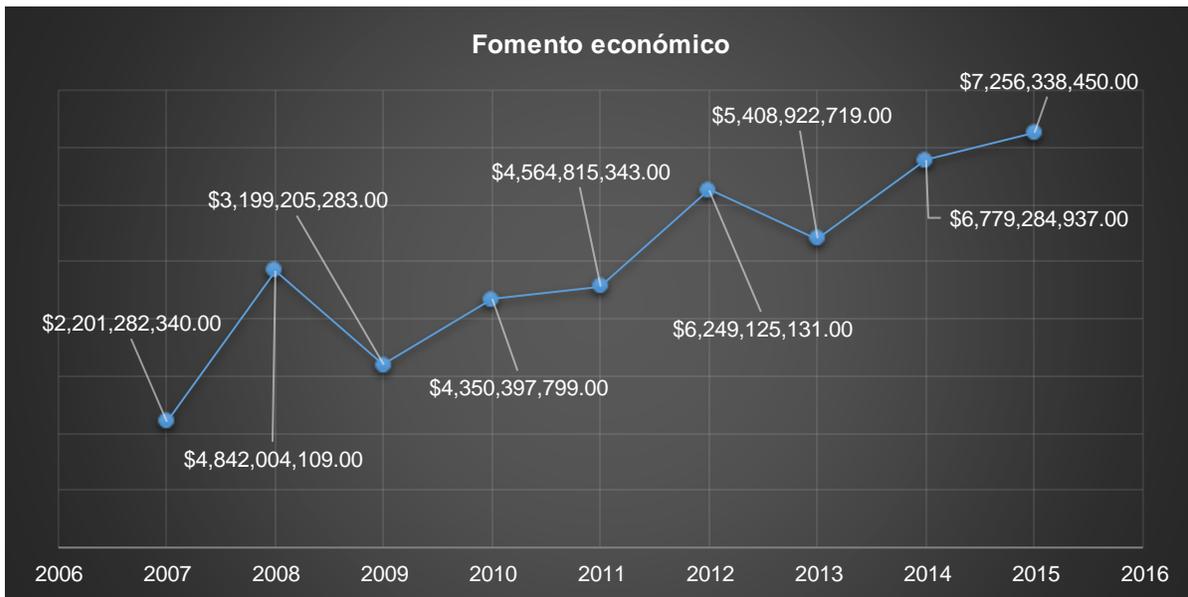
*A partir de 2008 se suman las categorías capacitación presencial y a distancia

**A partir de 2014 se agregó esta categoría y en 2015 junto con el rubro Económico presenta valor monetario

***Estas categorías implican diálogo e interacción gobierno- sociedad civil

carácter instrumental-relacional al comprender los procesos dinámicos, sus componentes e impacto como formas de control del poder público.

Gráfica 2: Recursos económicos destinados a fomento de 2006 a 2015.



Fuente: elaboración propia con base en Cuenta Pública (2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014 y 2015)

Respecto a los recursos económicos destinados a las OSC en el periodo observado, se han utilizado \$44, 851, 376,111 para el fomento de actividades de OSC, con una tendencia anual de aumento en 13%, tomando el promedio de variación entre presupuesto utilizado cada año. Considerando el presupuesto reportado en acciones económicas de fomento en 2015 se observa un aumento triple respecto a 2007, comportamiento que se refleja en acciones de tipo económico (se suman los totales del rubro «Económico», «Especie», «Capacitación», «Convenios», «Asesoría», «Servicios» y «Difusión y comunicación») con un aumento quíntuple. Resalta 2009 y 2013 donde hubo un decremento en los recursos utilizados de \$1, 642, 798,826 y \$840, 202,412 respectivamente, sin embargo las actividades económicas de fomento a las OSC respecto al año anterior, mantuvieron un comportamiento de aumento ya que, en 2008 se tiene un total de 5154 acciones frente a 5198 de 2009

Con este panorama, a continuación se hace un análisis del tercer indicativo de los marcos de relación entre actores sociales y gubernamentales, la actividad de la Comisión de Fomento de las Actividades de las OSC, que se encarga de analizar y fortalecer los mecanismos, áreas, procesos y espacios de relación con actores sociales para la incidencia. En ella participan representantes de la Secretaría de Gobernación (SEGOB), Secretaría de

Relaciones Exteriores (SRE), Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL). La tabla 7 da cuenta de las actividades de fomento realizadas por las dependencias mencionadas.

Tabla 7: Actividades de fomento de las dependencias de la Comisión de Fomento de 2007-2015

Tipo/Año	SEGOB		SRE		SHCP		SEDESOL		Total
	2007-2010	2011-2015	2007-2010	2011-2015	2007-2010	2011-2015	2007-2010	2011-2015	
Económico	0	29	3	2	2071	4427	6828	9099	22459
Especie	217	200	15	39	255	184	10	6	926
Capacitación*	551	3046	144	534	307	300	1261	21347	27490
Convenios**	0	1	0	1	0	0	0	52	54
Asesoría	37	409	94	73	3	14	36	24366	25032
Servicios	9	24	93	19	2	0	297	8502	8946
Difusión y comunicación***	130	336	58	774	11	1	33	314	1657
Concertación, coordinación y vinculación***	355	1491	413	777	321	50	154	3900	7461
Otro	165	174	44	0	0	0	113	17	513
Total	1464	5709	864	2218	2970	4976	8732	67551	94484

Fuente: elaboración propia con base en Evaluación conjunta de las políticas y acciones de fomento a las organizaciones de la sociedad civil 2006 2007 (2010) y Cuenta Pública (2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015)

*A partir de 2008 se suman las categorías capacitación presencial y a distancia

**A partir de 2014 se agregó esta categoría y en 2015 junto con el rubro Económico presenta valor monetario

***Estas categorías implican diálogo e interacción gobierno- sociedad civil

Primeramente, se remarca la importancia del análisis de las tareas de dichas Secretarías porque ellas concentran el 78% de la actividad de fomento reportada en el periodo estudiado. En 2011-2015 se observa un aumento séxtuple en acciones realizadas respecto al periodo 2007-2010, dato que es coherente con el aumento en el registro de OSC en esos años. Comparando ambos periodos en las Secretarías estudiadas hay aumento de acciones entre 2007-2010 y 2011-2015, tendencia que es visible en los rubros «Económico», «Capacitación», «Convenios», «Asesoría», «Servicios» y «Difusión y comunicación» y «Concertación, coordinación y vinculación».

Sin embargo, los valores significativos de crecimiento se localizan en los rubros «Capacitación», «Convenios», «Asesoría» y «Servicios», donde las acciones llevadas a cabo en el periodo 2011-2015 representan más del 90% de las actividades totales de

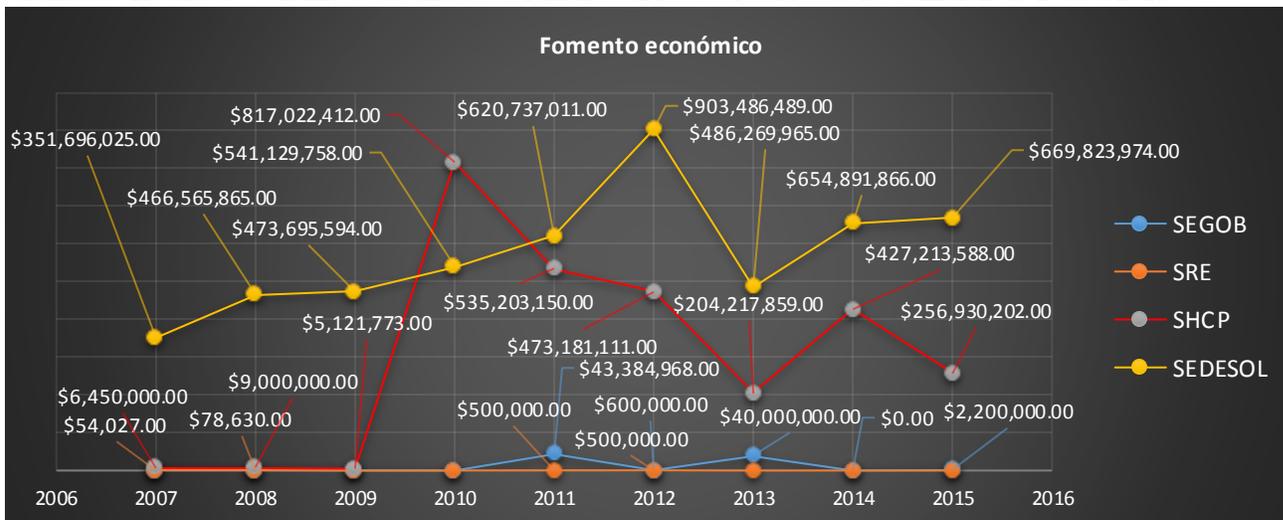
fomento de cada categoría. En los rubros con disminución, se tiene que en «Económico» no es muy marcada la tendencia porque las actividades llevadas a cabo en el periodo 2011-2015 representan el 46% del total de acciones de este tipo, sin embargo en la categoría «Otro» el decrecimiento es importante, puesto que las actividades llevadas a cabo en ese periodo representan el sólo el 37% del total.

Respecto al presupuesto utilizado anualmente por dependencia en actividades de fomento, en la gráfica 3 se puede observar que SHCP y SEDESOL mantienen un gasto mayor a los \$200, 000,000 por año, a excepción del periodo 2007-2009 en el que la SHCP tiene un gasto promedio de \$6,857,257.67, mientras que SEGOB y SRE tienen un gasto máximo de \$43, 384,968 y \$ 500, 000 respectivamente. El año 2013 hay una tendencia de decrecimiento en el gasto de SRE, SHCP y SEDESOL, caso contrario al comportamiento de SEGOB, ya que es el segundo año con mayor incremento en presupuesto utilizado para OSC.

En cuanto a mecanismos, espacios, áreas y procesos, se solicitó a cada dependencia de la Comisión de Fomento de las Actividades de OSC la cantidad y nombre de espacios de interacción entre gobierno y sociedad civil que coordinaban o en las que participaban de 2006 a 2015. De esta forma se desarrollaron tres clasificaciones para poder estructurarlos con base en su finalidad: De gestión (actividades de carácter administrativo, de trabajo, directivo, organizativo y técnico), De cooperación-coordinación (actividades de carácter consultivo e intersecretarial) y De seguimiento y evaluación (actividades de control/investigación /monitoreo/normatividad).

En los casos en que los instrumentos tenían características de dos tipos de clasificaciones se dio preferencia a la primera que se mencionaba y en cuanto a las estructuras donde participan dos Secretarías, se consideraron de manera individual para el conteo por caso, pero en la agregación de datos sólo se consideró una vez, dando como resultado que el total de instrumentos que permiten la interacción gobierno-sociedad civil en las dependencias son 39.

Gráfica 3: Recursos económicos destinados a fomento en las Secretarías de la Comisión de 2006 a 2015



Fuente: elaboración propia con base en Cuenta Pública (2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014 y 2015)

Así, la primera Secretaría integrante de la Comisión, es decir, la SEGOB, reportó que en el periodo 2006-2015 contaba con 14 instrumentos de interacción entre gobierno y sociedad civil en el ciclo de intervenciones públicas, en los cuales predominan los mecanismos de gestión, posteriormente los de cooperación-coordinación y finalmente los de seguimiento y evaluación. Es pertinente señalar que hay 6 estructuras con 2 características conjuntas

Tabla 8: Instrumentos de relación gobierno- sociedad civil SEGOB 2006-2015

Tipo/Naturaleza	SEGOB		
	Única	Doble	Total
Cooperación-coordinación	4	3	7
Gestión	6	2	8
Seguimiento y evaluación	1	1	2
Total	11	3	

Fuente: elaboración propia con base en respuesta a solicitudes de información.

Por su parte, la SRE reportó que en el periodo 2006-2015 contaba con 19 instrumentos de interacción entre gobierno y sociedad civil, en los cuales predominan los mecanismos de cooperación-coordinación, posteriormente los de gestión y no hay de seguimiento y evaluación. Es pertinente señalar que hay 7 estructuras con 2 características conjuntas

Tabla 9: Instrumentos de relación gobierno- sociedad civil SRE 2006-2015

Tipo/Naturaleza	SRE		
	Única	Doble	Total
Cooperación-coordinación	10	7	17
Gestión	2	7	9
Seguimiento y evaluación	0	0	0
Total	12	7	

Fuente: elaboración propia con base en respuesta a solicitudes de información

Mientras que la SHCP reportó que en el periodo 2006-2015 contaba con 0 instrumentos de interacción entre gobierno y sociedad civil, sin embargo, si se considera la exposición de Hevia, Vergara y Ávila (2011) sobre instancias socioestatales en la SHCP hasta 2008, se contabiliza 1 mecanismo con participantes gubernamentales y no gubernamentales.

Tabla 10: Instrumentos de relación gobierno- sociedad civil SHCP 2006-2015

Tipo/Naturaleza	SHCP		
	Única	Doble	Total
Cooperación-coordinación	0	0	0
Gestión	0	0	0
Seguimiento y evaluación	0	0	0
Total	0	0	

Fuente: elaboración propia con base en respuesta a solicitudes de información

Finalmente, SEDESOL reportó que en el periodo 2006-2015 contaba con 6 instrumentos de interacción entre gobierno y sociedad civil, los cuales son distribuidos de manera igual en mecanismos de gestión, de cooperación-coordinación y finalmente los de seguimiento y evaluación. Es pertinente señalar que hay 3 estructuras con 2 características conjuntas.

Tabla 11: Instrumentos de relación gobierno- sociedad civil SEDESOL 2006-2015

Tipo/Naturaleza	SEDESOL		
	Única	Doble	Total
Cooperación-coordinación	2	1	3
Gestión	0	3	3

Seguimiento y evaluación	1	2	3
Total	3	3	

Fuente: elaboración propia con base en respuesta a solicitudes de información

Los elementos expuestos muestran que la interacción actores gubernamentales-no gubernamentales a través de dinámicas e instrumentos de rendición de cuentas transversal (IRCT) ha aumentado en los últimos años, donde, de 2006 a 2015 en la APF hay una tendencia a centrar en rubros económicos a los procesos y actividades de coordinación. En los casos en que las actividades gubernamentales de fomento se centran en dinámicas que no involucren recursos monetarios directamente, se observa un predominio de opciones de capacitación. Bajo estos elementos se potencia una lógica de dependencia de las OSC a subsidios gubernamentales y la coproducción de fines públicos, así como las posibilidades de vigilancia, supervisión, evaluación y seguimiento son limitadas.

En cuanto a espacios institucionales para la interacción gobierno-sociedad civil, que según su funcionalidad pueden ser considerados como IRCT, hay una fuerte tendencia a establecer organismos que contemplan aspectos de cooperación y coordinación, sin embargo, estos aspectos son dirigidos a actores gubernamentales y la participación de actores sociales sólo implica características delegativas y consultivas, mermando la capacidad de incidencia en la toma de decisiones y el fortalecimiento de mecanismos de control.

Las Secretarías de la Comisión de Fomento de las Actividades de la Sociedad Civil como rectores de las tareas de correlación, cooperación y control entre actores gubernamentales y sociales, como en el resto de la APF, centran los procesos y actividades con y para sociedad civil en rubros económicos y de capacitación, por lo tanto no se realizan actividades que permitan la vigilancia del quehacer gubernamental. El área más proclive a establecer dinámicas subsidiarias es SHCP al centrar su actividad en este rubro y en términos de capacitación y asesoría, SEGOB y SEDESOL. Por su parte, Relaciones Exteriores es la única dependencia que desarrolla más actividades de interacción, donde los alcances de los ejercicios de rendición de cuentas transversal se potencian.

Considerando la argumentación anterior, el control en México ha sido desarrollado y fortalecido a través de esfuerzos institucionales que reflejan el interés de eficientar la acción gubernamental, mediante la garantía y ejercicio de derechos políticos, sociales y económicos, materializados en actividades de realización individual y colectiva como la participación en intervenciones públicas. Así, cada etapa identificada en este apartado cimienta las condiciones para el resto y se puede concebir al control vía acción pública como una herramienta integral al incidir en la eficiencia gubernamental y favorecer al desarrollo de los valores democráticos y el ejercicio de derechos.

CAPÍTULO 4

ANÁLISIS DE LA FUNCIONALIDAD Y RESULTADOS DEL SECRETARIADO TÉCNICO TRIPARTITA DE LA ALIANZA PARA EL GOBIERNO ABIERTO

Preámbulo

Una vez fundamentadas las actividades de control transversal y expuesto el contexto que ha permitido la existencia de condiciones para el desarrollo de este tipo de rendición de cuentas en México, este capítulo tiene como objetivo analizar y explicar la actividad de un instrumento de rendición de cuentas transversal (IRCT) a través de la comprensión de sus actores, interacciones, insumos así como los productos de su trabajo.

Con la finalidad mencionada se consideran las categorías propuestas en el capítulo 2 para explicar cómo se articulan la supervisión, vigilancia y control de actores e intervenciones públicas en relación a los planteamientos que organizan la acción pública desde la lógica del desempeño institucional. Así, se observa la actividad del Secretariado Técnico Tripartita de la Alianza para el Gobierno Abierto en México (STT) como caso ideal para ubicar aspectos no explorados en las contribuciones teóricas sobre el tema.

Por tanto, la primera sección expone la forma en que se hará el acercamiento analítico al STT, la segunda da cuenta de la actividad anual de este instrumento de 2013 a 2015 mediante el análisis y explicación de actores, interacciones e insumos, para cerrar con la tercera sección, un balance sobre el funcionamiento del STT al considerar sus productos y definir así la finalidad del instrumento y un conjunto de reflexiones. Como apartado adicional se desarrolla la sección «Epílogo» que da cuenta de la situación actual del STT como IRCT.

4.1 PROCEDIMIENTO DE TRABAJO ADOPTADO

4.1.1 Objeto y método de estudio

Con la finalidad de generar evidencia empírica que contribuya a la construcción de la rendición de cuentas transversal (RCT) como objeto de análisis, mediante la verificación de la hipótesis principal de la tesis, que propone que el alcance y limitaciones de un IRCT en términos de control del poder público (rendición de cuentas) y participación en la

formulación, implementación y evaluación de intervenciones públicas (incidencia en la acción pública) depende de la relación establecida entre el foro y el actor; se elaboró un estudio de caso. Este método se seleccionó porque permite comprender en profundidad un fenómeno, ya que, como apunta Flyvbjerg (2005: p.572), son en ocasiones esenciales para el avance científico mediante la generalización como complemento o alternativa a otros métodos.

En la RCT el estudio de caso se presenta como alternativa a otros métodos porque en las limitadas aportaciones empíricas sobre el tema predomina como forma de análisis de ejercicios de control diagonal, al dar cuenta de su naturaleza y/o funcionamiento, sumado a que, en coincidencia con Gerring (2004) se considera que el estudio de una unidad permite comprender un número mayor de unidades similares. La similitud de unidades puede determinarse con base en las características empíricas definidas en el capítulo 2 de la investigación, por tal motivo, la selección estratégica del caso y la construcción de categorías de análisis son un aspecto nodal en la utilidad de este método.

Siguiendo esta lógica, la tabla 12, da cuenta de la forma en que han sido analizados ejercicios de RCT, donde es pertinente aclarar que se consideran aportaciones que señalan textualmente a la RCT y no sólo a aspectos relacionados con mecanismos de transparencia para promover la rendición de cuentas (Fox 2008) interfaces socioestatales (Hevia e Isunza, 2010), instancias públicas de deliberación (Hevia, Vergara y Ávila 2011), espacios paragubernamentales (Montes de Oca 2014)

Tabla 12: Método de estudio empleado en casos de Rendición de Cuentas Transversal

Texto	Método	Finalidad y forma de trabajo	Aspectos centrales	Hallazgos
Dixon et al., 2010	Estudio de caso	Examinar cómo los fideicomisos son sujetos de rendición de cuentas (responsables) y ante quien. *Descripción y examinación de fideicomisos en el sector salud inglés, a través del análisis documental y entrevistas con directores ejecutivos y presidentes de seis fideicomisos y dos autoridades del sector. *No se desarrolló un sistema de codificación formal.	*Desde 2000 las reformas en el sistema de salud inglés intentaron cambiar el equilibrio en la toma de decisiones, donde el gobierno ha creado organizaciones mecanismos para dar mayor voz al público para moldear los servicios. *Las reformas han resultado en un grado de confusión sobre la rendición de cuentas	*La rendición de cuentas en fideicomisos necesita ser simplificada, clarificada y fortalecida *Los directores de fideicomisos perciben una fuerte regulación en términos de desempeño financiero, pero hay confusión respecto a la calidad de la

				atención. *Las líneas de rendición de cuentas a la población son débiles.
Isunza, 2011	Estudio de caso	<p>Analizar las experiencias de <i>accountability</i> social y transversal, donde las particularidades del modelo brasileño se presentan más claras, esto es, la integración de varias instituciones de control dentro del aparato estatal que expresamente se remiten a la importancia de la participación de ciudadanos y organizaciones sociales para el logro de sus objetivos.</p> <p>*Descripción y análisis de casos de rendición de cuentas en Sao Paulo (Consejos gestores de políticas públicas, Movimiento Nossa Sao Paulo), a través del análisis de volúmenes especializados, revistas científicas, tesis de posgrado, ponencias en congresos científicos, normas legales y sitios de internet de las instituciones estatales y sociales.</p> <p>*No se desarrolló un sistema de codificación formal</p>	<p>*El diseño de la arquitectura de la participación en sectores implica la posibilidad de impactar en el problema de la desarticulación de las políticas públicas</p> <p>*Hay espacios deliberativos, de normativización o de fiscalización que representan la posibilidad de impedir que el Estado transgreda las reglas del juego acordadas.</p>	<p>*La rendición de cuentas transversal puede incidir en la profundización de la democracia y el Estado social de derecho</p> <p>*En muchos casos de movilizaciones civiles y luchas judiciales o mecanismos de activación de controles administrativos, la materia del conflicto es la falta de acceso a la información estatal</p> <p>*La ampliación de los espacios diseñados para la participación ciudadana con facultades de cogestión es parte de un proyecto político que no es compartido por todas las fuerzas sociales y partidarias</p>
Gattoni, 2011	Método comparado	<p>Identificar las causas que explican la existencia de un diseño de presupuesto participativo favorable a la rendición de cuentas transversal</p> <p>*Reconstrucción del diseño institucional de 10 experiencias participativas de Argentina, Brasil, Bolivia, Perú y República Dominicana, a través del análisis de ordenanzas, normativas, consulta en páginas web y artículos periodísticos.</p> <p>*Se desarrolló un sistema de codificación de variables y subvariables con las que se creó un índice de rendición de cuentas transversal</p>	<p>*Dos dimensiones claves en el favorecimiento a la rendición de cuentas transversal en los presupuestos participativos son la apertura y representación.</p> <p>*La apertura se vincula con la relación del aparato estatal y la ciudadanía, mientras que la representación remite a las características constitutivas de las democracias, así como a distintas formas de organización ciudadana</p>	<p>*Los diseños de los presupuestos son elementos de incidencia en políticas públicas y constituyen la dinámica participativa.</p> <p>*Los diseños favorables a la rendición de cuentas son permeados por la dimensión de apertura, pero también por la representación</p>

Fuente: elaboración propia

Así, se observa que en el estudio de la RCT desde experiencias prácticas es limitado en su articulación y en los resultados en términos de análisis de control de poder público, por tal motivo, esta investigación utiliza criterios y variables con un amplio margen de análisis normativo, que fueron interpretadas y redefinidas con elementos empíricos.

Considerando la argumentación anterior, la experiencia seleccionada es la actividad del STT de 2013 a 2015, al ser un caso estratégico por perfilarse normativamente como un IRCT que permite la participación en la toma de decisiones e incentiva al establecimiento de controles activos del poder público; al integrar representantes en igual número con origen de la esfera pública y privada, donde todos tienen voz y voto, combinando interacciones de la rendición de cuentas vertical y horizontal.

Así, el STT es el espacio permanente e institucionalizado de diálogo y toma de decisiones en torno a los procesos de gobierno abierto en México. Está integrado por un representante del Gobierno de la República, un representante del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales y un representante del Comité Coordinador de la Sociedad Civil (LSTT, 2014)

4.1.2 Características del STT como IRCT

La selección estratégica del STT como estudio de caso se basa en sus características, ya que, cumple con las condiciones para garantizar su desarrollo en términos de rendición de cuentas e incidencia en el ciclo de políticas. La tabla 13 da cuenta de lo anterior.

Tabla 13: Instrumentos de Rendición de Cuentas Transversal y su relación con el STT

Característica	Situación en el STT	Consideraciones adicionales
Relación foro – actor al enmarcarse a aspectos de gobernanza	*Se define como espacio para la toma de decisiones respecto a los planes de acción de gobierno abierto.	*El origen del STT se enmarca en un ejercicio de rendición de cuentas social.
A través de la institucionalización de los Instrumentos de rendición de cuentas transversal se promueve la apertura y participación de actores interesados.	*Las reuniones del STT se celebran de manera rotativa en las sedes laborales de los integrantes	*Dentro de las dinámicas de trabajo, así como de formación, seguimiento y evaluación del Plan de Acción y sus compromisos, se integran actores interesados que no son parte del STT.
Se orienta a ejercicios deliberativos	*Se especifica que STT es un espacio permanente e institucionalizado de diálogo y toma de decisiones conformado con un representante del Gobierno de la República, el IFAI y el núcleo de Sociedad Civil con voz y voto.	*La toma de decisiones es por consenso y en controversias se vota.
Puede ser activada en cualquier fase del ciclo de políticas	*La actividad del STT está dirigida a encaminar, construir, difundir y dar seguimiento al cumplimiento de los planes de acción.	*El STT coordina la elaboración de planes, da seguimiento a sus compromisos
Posee dimensiones que van más allá de la vigilancia	*El STT se encarga de la formación seguimiento y monitoreo de los compromisos suscritos por el Estado mexicano ante la Alianza para el Gobierno Abierto	*El STT sigue una metodología de acompañamiento a las dependencias de la Administración Pública Federal encargadas de implementar las acciones definidas en un compromiso.

Fuente: elaboración propia

4.1.3 Fuentes

Así, como fuentes primarias de información se emplearon documentos oficiales que dan cuenta de las interacciones entre los participantes en el periodo revisado. En este sentido se analizaron 35 minutas¹¹ de sesiones llevadas a cabo de 2013- 2015¹². Otra fuente de datos fue la entrevista semiestructurada realizada a María del Rosario Vásquez, Directora de Asuntos Internacionales de Acceso del Instituto Nacional de Acceso a la Información y Protección de Datos, quien participó de manera activa en los trabajos del Secretariado de 2013-2015¹³.

4.1.4 Estrategia aplicada

Una vez revisado el contenido de las minutas, se adaptó el cuestionario de identificación de variables en los IRCT propuesto en el apartado metodológico de la investigación (Apéndices 2 y 3) y se desarrolló un libro de Excel con datos de la actividad del STT de 2013 a 2015. En este sentido es relevante señalar que en la selección de preguntas y la elaboración de categorías se consideraron actores e interacciones, se recurrió a los Lineamientos del STT para refinar la operacionalización de las variables y se tomó en cuenta la entrevista realizada¹⁴. La siguiente tabla muestra los datos a interpretar.

Tabla 14: Elementos para determinar las características de los IRCT

Variables	Actores	
	Tipos	Datos
Roles Forma en que se concibe un actor para lograr un	*Coordinador *Mediador	*Funciones de los representantes del STT *Lineamientos para las reuniones del STT

¹¹ En este apartado las referencias a cada minuta se registraron de la siguiente manera: Se agregó la inicial M seguida de un guion bajo y la fecha de realización de reunión en formato ddmmaa, así, por ejemplo, la minuta de la primera sesión del STT llevada a cabo el 1° de febrero de 2013 está referida en el texto como M_010213.

¹² Cabe apuntar que aunque los lineamientos del IRCT expresan que en cada sesión un funcionario del Gobierno Federal o el IFAI debe redactar la minuta correspondiente y debe publicarse en el sitio web de la AGA (Lineamientos del STT, 2014), para el 22 de Febrero de 2016 no había documentos disponibles, por lo cual se hizo la solicitud de información 0673800037816 al Sistema INFOMEX Gobierno Federal, con las que se obtuvieron 35. Entre las deficiencias en las fuentes, se señala que no fueron elaboradas con formato homogéneo, algunas son borradores y otras no brindan datos específicos. Del año 2013 se obtuvieron 9 minutas y un borrador, del 2014 se obtuvieron 14 minutas y en 2015 se obtuvieron 9 minutas y 2 borradores

¹³ Como intención inicial se consideró realizar entrevistas a participantes en las sesiones del STT, sin embargo, por la rotación de asistentes, así como la dificultad de acordar encuentros con funcionarios y miembros de OSC se optó por considerar a las minutas como fuente principal.

¹⁴ Para facilitar el manejo de la información se registraron los datos obtenidos sin que las deficiencias de las minutas alteraran su contenido y permitieran la comparación por años en un libro de datos desarrollada en Excel. De esta forma se establecieron criterios de codificación (Apéndice 3) que facilitan que el diseño de la evaluación se nutre de aspectos cuantitativos y cualitativos.

objetivo (Hocking, 2010)	*Colaborador *Participante	
Perfiles Indicativos del origen y trayectoria de los actores en el tratamiento del tema o área de política	*Gubernamental *Social *Mercado	*Actores asistentes *Áreas a las que pertenecen los asistentes por organización
Capacidades y conocimiento sobre temas y áreas de política Dominio y comprensión que los actores tengan sobre los temas y problemas públicos, la etapa de la acción pública en que se encuentran, las soluciones factibles, así como las redes en las que están insertos	*Suficiente/ Adecuado *Deficiente/ No adecuado	*Actores participantes *Áreas a las que pertenecen los asistentes por organización *Mención de Planes de Acción *Mención de Ejes temáticos de Gobierno Abierto
Tipo y nivel de representación Considerar el respaldo de un grupo a los actores, orientando a su origen e identificación con el grupo, así como a las formas de legitimación de su participación.	*Intermediación *Sin intermediación	*Procedimiento de designación de representante *Organizaciones participantes *Actores invitados
Interacciones		
Variables	Tipos	Datos
Reglas Formas de participación y relación permitidas y desarrolladas, así como los mecanismos de inclusión de actores	*Formales *Informales	*Lineamientos
Relaciones Interacciones e intercambios que reflejan los procesos de involucramiento de actores, la finalidad de un ejercicio, así como el espectro decisional de los participantes en un IRCT	*Deliberativas *Participativas *Colaborativas *Consultivas *Delegativas *De simulación	*Actividades programadas *Actividades realizadas/ acordadas *Reacción/ Respuesta a actividades *Dependencias, entidades y/o Poderes encargadas de implementar acuerdos
Apelación/Modificación/revocación de decisiones Involucra procesos de discusión, ajuste mutuo de intereses, así como la capacidad de los actores para influir en decisiones ya tomadas, con los que se definen la orientación de las políticas	*Alta *Media *Limitada	*Proceso/Fase de acción *Reacción/respuesta a las actividades acordadas *Manifestación explícita de desacuerdos
Espacios Considera a las instituciones, organizaciones o locaciones donde interactúan los integrantes de un IRCT	*Gubernamentales *Sociedad Civil *Mercado *Espacio público *Internacional	*Lugar de reuniones *Actividades programas *Actividades realizadas/acordadas *Reacción/ Respuesta a actividades
Insumos		
Variables	Tipos	Datos
Medios de Comunicación internos y producción de información Mecanismos y fuentes información sobre procedimientos y formas de participación entre actores, así como a la difusión pública de actividades	*Aptos, transparentes y/o fluidos *No aptos, opacos y/u obstaculizados	*Actividades de difusión *Firma de las minutas
Nivel de institucionalización Refiere a la manera en que los mecanismos de formalización de un IRCT y sus actividades responden a sus objetivos.	*Alto *Medio *Bajo	*Existencia y funcionamiento de reglas formales *Influencia en la definición, supervisión de compromisos *Cumplimiento de actividades acordadas
Temporalidad Fase de la acción pública que contempla el IRCT	*Ex ante *Ex dure *Ex post	*Proceso o fase de la acción pública

Fuente: elaboración propia

4.2 REUNIONES Y ACTIVIDADES DEL SECRETARIADO TÉCNICO TRIPARTITA DE LA ALIANZA PARA EL GOBIERNO ABIERTO

4.2.1 2013: ARTICULACIÓN DEL STT

4.2.1.1 Consideraciones generales del año

En las minutas de 2013, las actividades del STT se realizaron del 1° de febrero al 06 de agosto y el único referente normativo en este periodo eran los *Lineamientos del Grupo de Trabajo para la elaboración y el Seguimiento del Plan de Acción Ampliado 2012*. En ellos no consideraba al STT como espacio de toma de decisiones, sino como apoyo del Grupo de Trabajo, ya que, tenía como objetivo conducir y facilitar el diálogo, llevar control y registro de las acciones implementadas para difundir la AGA en la sociedad y entre poderes y niveles de gobierno, así como construir y dar cumplimiento a los Planes de Acción generados en el Grupo de Trabajo (LGTES, 2012).

Aunque los trabajos del STT comenzaron en 2011, el reconocimiento como espacio de toma de decisiones se dio un año después por la inconformidad de las OSC frente al actuar del Gobierno Federal, quien suscribió a la plataforma internacional de la AGA compromisos que no habían sido acordados por las instituciones públicas y la sociedad civil. Durante este año, los trabajos del STT fueron intermitentes y coordinados en su mayoría por SFP, así, hasta 2013 fue el primer año en que este IRCT funcionó como órgano formal de definición de acciones en materia de gobierno abierto e incentivo al trabajo entre pares con actores gubernamentales y no gubernamentales (Rosario Vásquez, 2015, Gutiérrez y Ocejo, 2013). En este sentido cabe apuntar que se llevaron a cabo 10 reuniones ordinarias en sedes rotativas y se trataron los siguientes temas: el diseño e integración del STT, alternativas para la aportación financiera a la AGA, el establecimiento de la metodología para la formulación del Plan de Acción 2013-2015 (PA15), así como opciones de seguimiento.

Como particularidades en las actividades analizadas en 2013 se identifica el desarrollo exclusivo de reuniones ordinarias y en el segundo semestre del año, reuniones de trabajo

para el diseño de compromisos en 9 mesas temáticas¹⁵ en las que participaron actores gubernamentales, académicos, OSC y población interesada en los temas. Para el análisis de la funcionalidad del STT en este año, a continuación se muestra la valoración de cada categoría desarrollada en la propuesta de elementos empíricos de los IRCT de la investigación.

4.2.1.2 ACTORES

En 2013 el STT contó con la participación del Gobierno Federal, a través de un representante de la Presidencia de la República y la Secretaría de la Función Pública (SFP), del Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI) y con la participación de OSC con representantes de Fundar e Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO)¹⁶.

4.2.1.2.1 Roles

Formalmente, las funciones de los representantes en este IRCT no eran explícitas para todos los integrantes, ya que los lineamientos existentes en este periodo aún consideraban el esquema organizativo anterior. Éste definía al STT como un órgano auxiliar en las labores del Grupo de Trabajo encargado de elaborar los compromisos en la materia. Estaba integrado por la SFP y el IFAI, quienes convocaban a reuniones, elaboraban las minutas de cada sesión, respondían a solicitudes información y daban seguimiento a los compromisos en materia de Gobierno Abierto del Estado Mexicano. Por su parte el representante de la sociedad civil sólo fungía como apoyo en el grupo de trabajo, sus subgrupos¹⁷ y como enlace entre las OSC que intervenían en la AGA y los demás miembros del Secretariado Técnico (LGTES, 2012)

En este sentido, si sólo se consideran los lineamientos, en 2013 los actores gubernamentales adoptan un rol coordinador al ser articuladores de las políticas en la materia, así como orientadores de los trabajos y las gestiones del IRCT; mientras que la sociedad civil funge como participante al involucrarse en las actividades de difusión y enlace con OSC del STT.

¹⁵ Los temas de las mesas fueron: Agenda digital, Compras públicas, Energías e industrias extractivas, Infraestructura, Justicia y Seguridad, Medio ambiente y recursos naturales, Transparencia presupuestaria y fiscal, Competencia y fomento económico, así como Política social

¹⁶ Es importante resaltar que el análisis de este rubro se hace con base en el 90% de las minutas de ese año que pudieron ser traducidas con los criterios establecidos para la codificación (9 de 10), ya que en la de la penúltima reunión del año no se mencionan los actores asistentes y participantes.

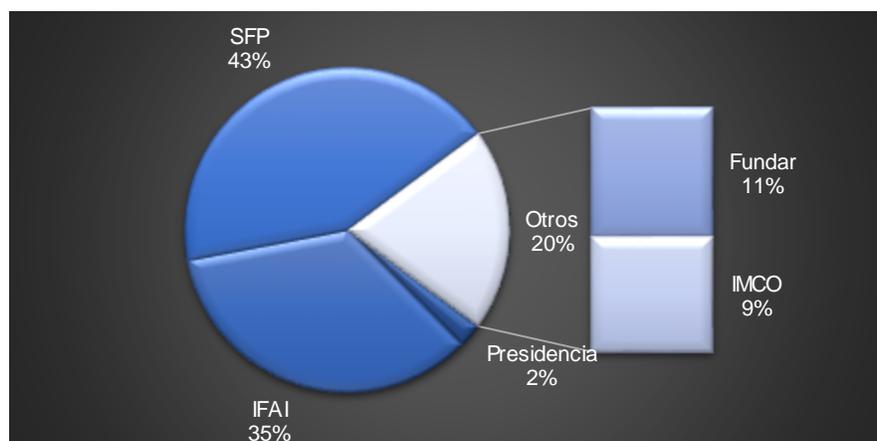
¹⁷ En la estructura del STT se consideraba la formación de grupos con menor número de integrantes para dar cumplimiento a los compromisos del Plan (LGTES, 2012)

Más si se analizan los puntos principales de cada minuta, aunque el rol coordinador de los agentes gubernamentales prevalece, por ejemplo, al reconocer formalmente el inicio de actividades del STT con la realización de una reunión con el subsecretario de la Función Pública (M_100413) y no con la sesión de reinstalación del STT (M_010213); los representantes de sociedad civil sí modifican sus funciones. Ellos desarrollan actividades más cercanas a roles de colaboradores con las que potencian los trabajos del STT, pero no influyen de igual forma que los actores gubernamentales. Lo anterior es visible en la discusión de propuestas de OSC sobre la integración del Plan de Acción o la definición de temas para mesas de trabajo, las cuales son analizadas pero en las minutas no se refleja un proceso de toma de decisión basado en ellas (M_170413 y M_200613).

4.2.1.2.2 Perfiles

Respecto a esta categoría, como primer dato indicativo del origen y trayectoria de los integrantes del STT, se tiene que en las 84 asistencias registradas a las reuniones hay mayoría de participantes gubernamentales, considerando la clasificación especificada en los Lineamientos, ya que, por reunión concurren en promedio 3 miembros del IFAI, 4 de la SFP y 2 de OSC

Gráfica 4: Asistentes a las reuniones del STT en 2013



Fuente: elaboración propia

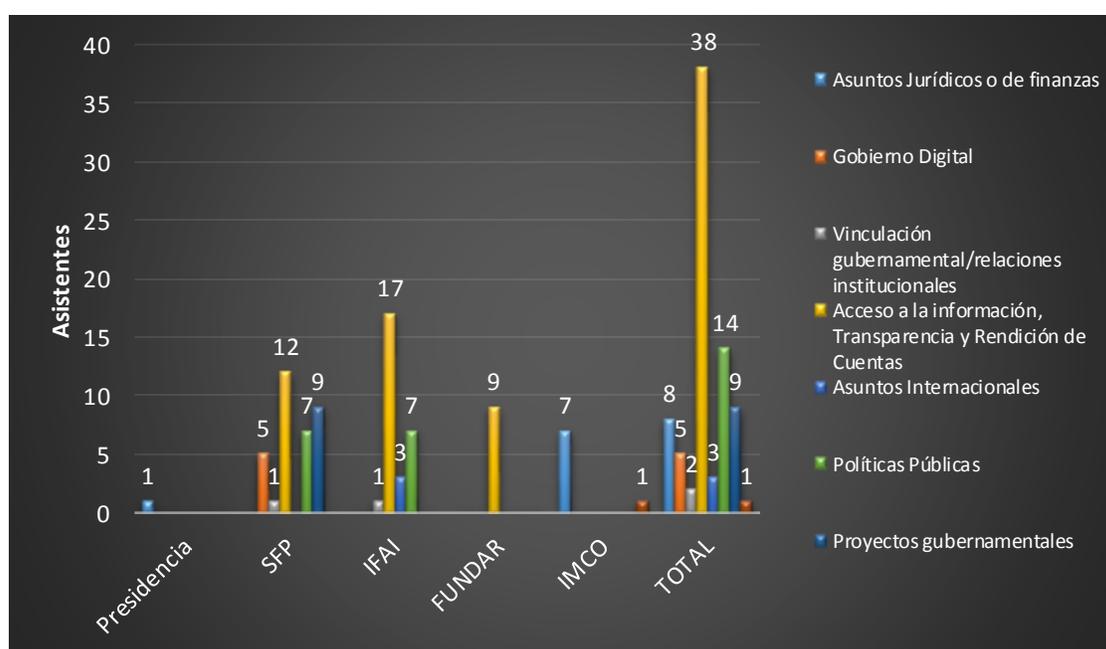
En la gráfica se observa que por motivo de diseño la representación de sociedad civil es 4 veces menor que la del Gobierno Federal, donde, el área de política es mayormente

conducida por la SFP. Por su parte, la representación de las OSC tiende a balancear la cantidad de asistentes que acuden a las reuniones.

El tratamiento de los temas en las áreas gubernamentales y no gubernamentales está ampliamente relacionado con el entendimiento que se tenga sobre las políticas de gobierno abierto, así como la finalidad e interacción del IRCT examinado. En el caso del STT, se tiene que los perfiles de las áreas donde se desarrollan los asistentes son heterogéneos.

La gráfica 5 muestra la orientación de áreas por actor participante.

Gráfica 5: Áreas donde se desarrollan los asistentes a las reuniones del STT en 2013



Fuente: elaboración propia

En los resultados agregados de la gráfica, mayoritariamente hay participación de áreas relacionadas con dos de los fundamentos del Gobierno Abierto, la transparencia y rendición de cuentas, seguido de políticas públicas; elemento indicativo de la intención de desarrollar estrategias concretas y aplicables. Llama la atención la baja participación de unidades orientadas a la coordinación institucional, ya que, si en 2013 las actividades principales del STT se centraron en la definición de metodología para la elaboración de compromisos del Gobierno Federal, resultaría primordial contar con la asistencia de este tipo de áreas en concordancia con el principio de colaboración del gobierno abierto. Sobre este punto se

agrega que sólo el 2% de los asistentes provenían de ellas y en las reuniones en las que participaron no se tocaron temas relacionados con este aspecto.

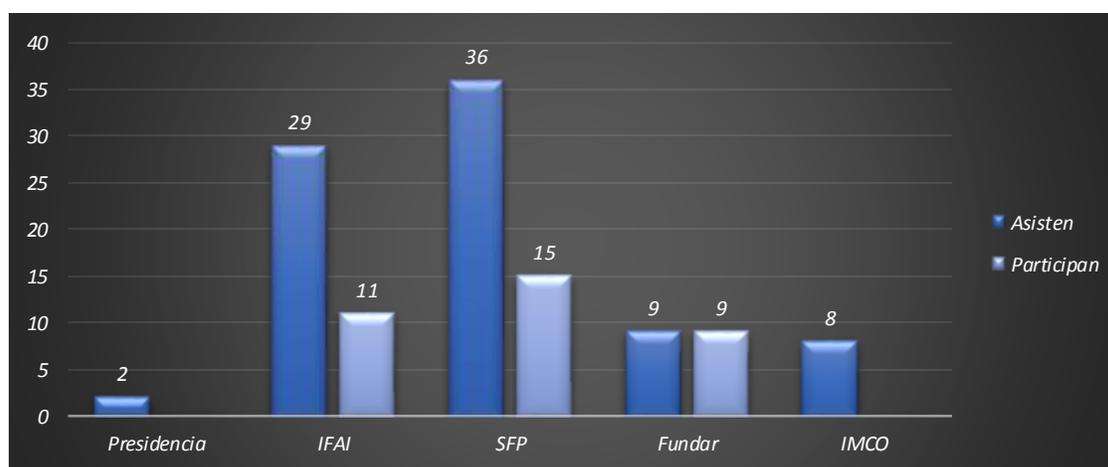
De esta forma se infiere que los perfiles de los participantes en las reuniones del IRCT son gubernamentales y sociales, con mayor predominio del primero, aspecto que favoreció a que las reuniones tuvieran un mayor tratamiento de problemas desde perspectivas de racionalidad administrativa y de ámbitos de actuación según facultades y competencias. Lo anterior se observa en la definición del origen de la aportación económica para la AGA (M_180213 y M_060813) y el establecimiento del techo presupuestal para el desarrollo de las mesas de trabajo (M_100613), o bien, en la definición de la metodología para la selección de propuestas de compromisos de la APF por parte de la SFP (M_300413)

4.2.1.2.3 Capacidades y conocimiento sobre temas y áreas de política

El desempeño de los IRCT, como cualquier mecanismo participativo y de control de poder público, se potencia si los actores cuentan con habilidades y entendimiento vasto sobre las temáticas y relaciones inmersas en él. De esta manera, es conveniente analizar cuántos de los actores asistentes se involucran en las actividades sustantivas y operativas del STT.

La gráfica 6 muestra la relación entre actores asistentes y participantes por organización.

Gráfica 6: Actores participantes en las reuniones del STT en 2013



Fuente: elaboración propia

Al analizar los datos, sólo el 39% de los asistentes gubernamentales participan (Presidencia, IFAI y SFP) y Presidencia no se involucra en el desarrollo de actividades del STT. Por su parte, en las OSC hay una participación del 53%, donde Fundar es el actor que interviene

en todas las reuniones e IMCO no lo hace en ninguna. Así, se infiere que los actores coordinadores de cada arena (gubernamental y no gubernamental), son más activos en el desarrollo de tareas relacionadas con la temática principal del IRCT y que como acuerdo para la expresión de preferencias, materialización de intereses y funcionamiento del STT, los integrantes de cada arena definen quién es el más apto para exponer ciertos temas. Resalta que de SFP participan mayoritariamente integrantes del área de proyectos gubernamentales y de Fundar del área encargada de Acceso a la información, Transparencia y Rendición de Cuentas, así ambos actores tienen un dominio suficiente/adecuado sobre los temas y áreas de la política.

Otro punto relevante ligado a las capacidades y conocimiento sobre los temas y áreas de política, está relacionado con la discusión y mención específica de elementos de Planes de Acción, así como de ejes del Gobierno Abierto definidos por México. En este sentido, sólo en el 30% de las reuniones se hizo alusión a tres directrices: datos abiertos para el desarrollo, empoderamiento y participación ciudadana, gobernanza de recursos naturales y en la totalidad de reuniones se hace mención del Plan de Acción 2015 (PA15), mientras que en una se hace mención de los compromisos pendientes del Plan de Acción 2012 (PA12). Este elemento muestra que en 2013 los participantes del STT requerían desarrollar más capacidades técnicas y relacionadas con el conocimiento de la trayectoria de la política, con la finalidad de proponer opciones con alto grado de factibilidad, evaluar las propuestas presentadas por la APF y no centrar totalmente la atención de los trabajos en la metodología de formulación del Plan.

4.2.1.2.4 Tipo y nivel de representación

La AGA pone como condición a sus miembros que elaboren Planes de Acción con base en procesos de definición, implementación y evaluación que involucren dinámicas de transparencia, participación y colaboración, en consecuencia, supone el diseño de compromisos mediante el trabajo de actores gubernamentales, de la sociedad civil y el mercado. En 2013, para la materialización de dicho objetivo el STT estaba integrado por un representante de las Organizaciones de la Sociedad Civil, un representante del IFAI y un representante de la SFP, quienes tenían derecho a voz y voto. Cada integrante debía ser designado por sus respectivas instancias de origen, así como, contar con facultades

suficientes para tomar decisiones y dar cumplimiento a los trabajos del Secretariado. De esta forma la representación en el STT es de sectores, grupos, asociaciones, gremios y organizaciones.

Los procesos de designación de participantes en las instancias gubernamentales obedecieron a la concordancia con áreas facultadas para implementar acciones de gobierno abierto, es decir, tienden a una representación centrada en aspectos operativos, sin embargo, en el caso del IFAI formalmente se tiende a una representación más sustantiva y no sólo de actores facilitadores de recursos institucionales de un área específica. De esta manera, el IFAI nombró en 2013 a la Comisionada Jacqueline Peschard como participante con voz y voto en el STT, aunque sólo asistió a una reunión.

En el caso de la sociedad civil, para 2013 el representante en el STT fue FUNDAR, cuya participación fue decidida por el Comité de OSC del primer Plan de Gobierno Abierto. Las organizaciones integrantes del comité mencionado fueron convocadas por el gobierno federal por la relación de las temáticas que atienden con los ejes de la AGA. Además de FUNDAR a las reuniones asistió IMCO, quien en el siguiente año ocuparía la titularidad de la representación. Así, en este sector se observa que la representatividad de actores sociales tuvo dos filtros, el primero administrado por el gobierno federal y el segundo por el núcleo de OSC participantes en la AGA en México, que son organizaciones con trayectoria, reconocimiento y cercanía a canales institucionales de participación en políticas, lo cual direcciona a la representación de un grupo específico de la sociedad civil y acota las posibilidades de incidencia de organizaciones en formación o desarrollo.

4.2.1.3 INTERACCIONES

En este periodo, el STT experimentó cambios en su estructura a la par que concretaba temas nodales para su funcionamiento y la definición de la metodología para la elaboración del PA15, por tal motivo, en este año las actividades se centran en la presentación de propuestas e informes

4.2.1.3.1 Reglas

Si bien los mecanismos formales de interacción se basaban en los Lineamientos vigentes, durante este año se acordaron diferentes modalidades de participación y relación entre

miembros del STT, la APF y la AGA. En este sentido, como reglas formales que inciden en la vinculación de actores se ubican las especificadas en documentos operativos, sin embargo, en el desarrollo de las sesiones se acordaron otras que incidieron en la configuración y funcionamiento del IRTC. Los elementos desagregados se localizan en la siguiente tabla:

Tabla 15: Reglas del STT en 2013

Tema	Norma definida	Fuente
Integración del STT	-El Gobierno Federal participará en el STT en una co-representación de Presidencia y SFP, que contarán con una sola voz y voto -La ampliación del núcleo de la Sociedad Civil, con Fundar como responsable, se hará después de la formalización del PA15	Minuta 1ª sesión Minuta 6ª reunión
Sesiones del STT	*Contar con los tres representantes o un sustituto con la misma capacidad de toma de decisiones y establecimiento de acuerdos.	LGTES, 2012/Numeral 9
Toma de decisiones en el STT	*Se toman decisiones por consenso. Si un asunto no es acordado en dos sesiones, se someterá a votación.	LGTES, 2012/Numeral 10
Elementos de difusión y comunicación en el STT	*Las estrategias de comunicación serán llevadas a cabo por el responsable designado, de las cuales se especificará cómo se sufragarán los gastos que se originen * Los expedientes, reportes, actas, resoluciones, así como cualquier otro documento que se genere, obtenga, adquiera, transforme o conserve por el Secretariado Técnico deberá conservarse por triplicado	LGTES, 2012/Numeral 11 y 14
Participantes externos en el STT	*Podrán asistir representantes de OSC que participen en la AGA, instituciones públicas o expertos invitados por el STT. *Los participantes serán considerados observadores y tienen derecho a voz. -El coordinador de propuestas de la APF para el PA15 será SFP -Las propuestas metodológicas serán elaboradas por OSC -El STT definirá a los expertos que hagan los diagnósticos de las mesas temáticas para la discusión de ejes del PA15	LGTES, 2012/ Numeral 12 Minuta 6ª reunión Minuta 8ª reunión
Participación internacional	-En eventos internacionales participan actores gubernamentales	Minuta 5ª reunión

Fuente: elaboración propia

De esta manera se observa que las adaptaciones en la integración del STT tienden a mantener la estructura original de 2011, privilegiando la participación de los actores iniciales en el proceso de conformación de estrategias de Gobierno Abierto en el país. Llama la atención la co-representación del Gobierno Federal, que surge como respuesta a la propuesta inicial de SFP para ampliar la estructura del STT a 4 representantes (M_180213) y no se observa una estructura similar en alguno de los otros participantes. Este fue el único tema analizado en dos sesiones continuas del Secretariado, sin embargo, la decisión adoptada llevó una fase de revisión de propuesta del IFAI y las OSC. En este sentido, se puede afirmar que las reglas adoptadas en este periodo se orientaron a delimitar y especificar el tipo de incidencia y relaciones posibles entre actores del STT.

Otro elemento relevante son los roles formalizados para cada integrante del STT en la formulación del PA15, en ellos se distingue una tendencia a concentrar las tareas

esenciales, de impacto internacional y de coordinación de instituciones en los actores gubernamentales (p/e: M_170413 y M_060813) y las metodológicas y de logística en la sociedad civil (M_100613 y M_060813). Cabe señalar que las primeras son menormente analizadas en las reuniones del STT.

4.2.1.3.2 Relaciones

Motivadas por los roles, así como por arreglos formales e informales; las relaciones en la rendición de cuentas transversal determinan el alcance de la vigilancia y control de los actores a través de la participación en el ciclo de políticas. En este sentido, 2013 es clave para el STT porque las interacciones en las sesiones definieron y formalizaron canales de participación, comunicación, difusión y seguimiento de actividades.

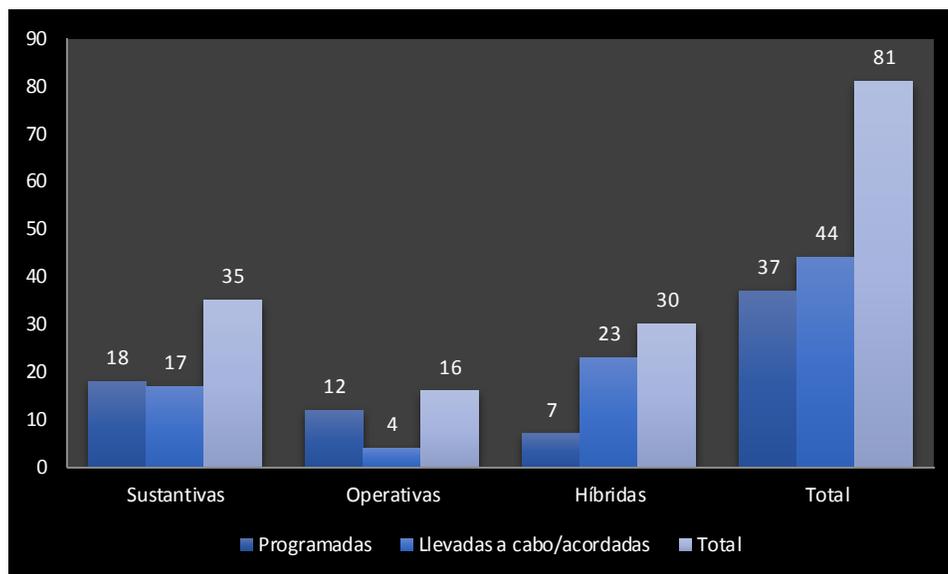
De esta manera es pertinente observar la naturaleza de las tareas programadas en cada sesión y el resultado de su procesamiento en acuerdos, así como las menciones específicas de participación de dependencias, entidades y/o Poderes. El último dato muestra las posibilidades del STT para controlar instituciones públicas federales que implementan compromisos o estrategias del Plan.

En este sentido un dato que da cuenta del comportamiento en este rubro analítico son las tareas programadas, es decir, las especificadas en el orden del día y su vínculo con las actividades realizadas/acordadas, ya que permite hacer inferencias sobre la forma en que se procesaron las interacciones en las sesiones del STT. Para simplificar este proceso, las labores se agruparon con base en los criterios desarrollados en el Apéndice 3, que a grandes rasgos dividen las actividades en sustantivas, operativas e híbridas (sustantivas-operativas)¹⁸.

La gráfica 7 muestra la relación entre las actividades programadas, así como las llevadas a cabo y acordadas.

¹⁸ Como actividades sustantivas se consideran todas aquellas que dan sentido a la existencia y funcionamiento del STT como instrumento de rendición de cuentas, por ejemplo, la presentación de informes sobre el avance del Plan de Gobierno Abierto. Por su parte, las actividades operativas se consideran todas aquellas que permiten el funcionamiento regular del STT y como actividades híbridas se consideran todas aquellas donde no es nítida la división, por ejemplo, definir la lista de expertos que harán el diagnóstico sobre el estado de un tema a integrar al Plan.

Gráfica 7: Naturaleza de las actividades programadas y realizadas/acordadas en las reuniones del STT en 2013

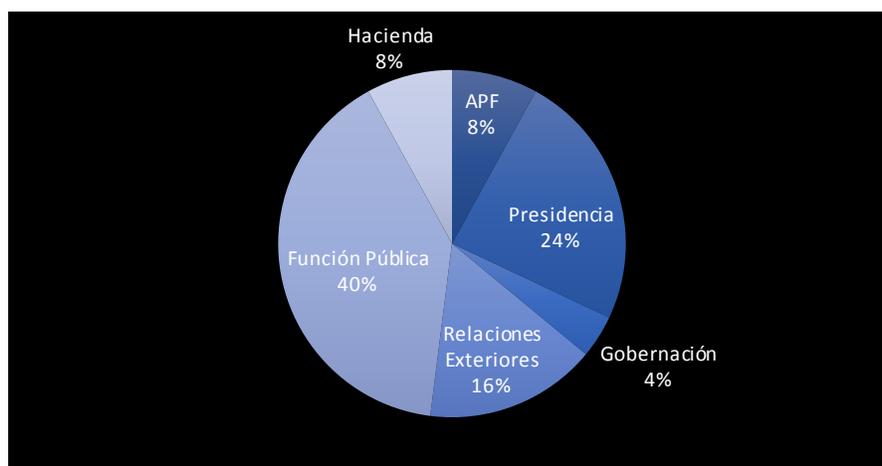


Fuente: elaboración propia

Antes de interpretar la gráfica es menester mencionar que todas las reuniones se enfocaron en el diseño de estrategias, la planeación de actividades o la formulación de compromisos para el Plan. Así, observando los datos se aprecia que en 2013 el centro de la actividad del STT fueron las labores que dan sentido a la existencia de este IRCT, ya que el 94% de las tareas sustantivas programadas se realizaron. Si a la evidencia numérica se agrega que las actividades fueron parte del planteamiento de las directrices en materia de gobierno abierto, se puede inferir que en esta etapa el STT estableció relaciones deliberativas. Lo cual es coherente con la tendencia organizativa localizada en este año en el STT.

Por otra parte, un indicativo relevante de las relaciones que posibilitan el seguimiento, la vigilancia y el control son las interacciones con las dependencias, entidades y/o Poderes encargados de la implementación de un compromiso o que participan en su definición, así la gráfica 8 da cuenta de las menciones de dependencias como ejecutores de una estrategia de la política gobierno abierto.

Gráfica 8: Relación con dependencias, entidades o Poderes como implementadores en 2013



Fuente: elaboración propia

El gráfico muestra que la relación de implementación de las políticas de gobierno abierto en 2013 estuvo enmarcada en la actividad del Ejecutivo, sin embargo se encaminó más a dependencias específicas que a la APF en su conjunto. En este tenor es llamativo que dos integrantes del STT, SFP y Presidencia, concentraran el 64% de las interacciones de esta fase del ciclo de políticas, lo que posicionó al IRCT en una lógica delegativa respecto a la implementación del Plan porque sólo un grupo de actores se encarga de ella

4.2.1.3.3 Apelación/Modificación/revocación de decisiones

Este tipo de interacciones son un indicativo primario del ajuste de intereses, la participación y capacidad de control entre integrantes de los IRCT. De este modo, las decisiones tomadas tienen un proceso doble de verificación, el primero con la fase de deliberación y el segundo con la manifestación de discrepancias frente a una acción. En esta lógica, sobre esta variable es relevante observar el proceso o fase de la intervención pública en que se concentraba el STT en 2013, para valorar las reacciones y respuestas frente a las actividades realizadas y acordadas, así como el señalamiento explícito de desacuerdos. Para comenzar se volverá a enfatizar que las reuniones del STT en 2013 se enfocaron en el proceso de diseño de estrategias, la planeación de actividades o la formulación de compromisos para el Plan y que se establecieron relaciones de deliberación, por lo cual se entiende que la diversidad de opciones permitió llevar a cabo discusiones que influyeron en la adopción de decisiones.

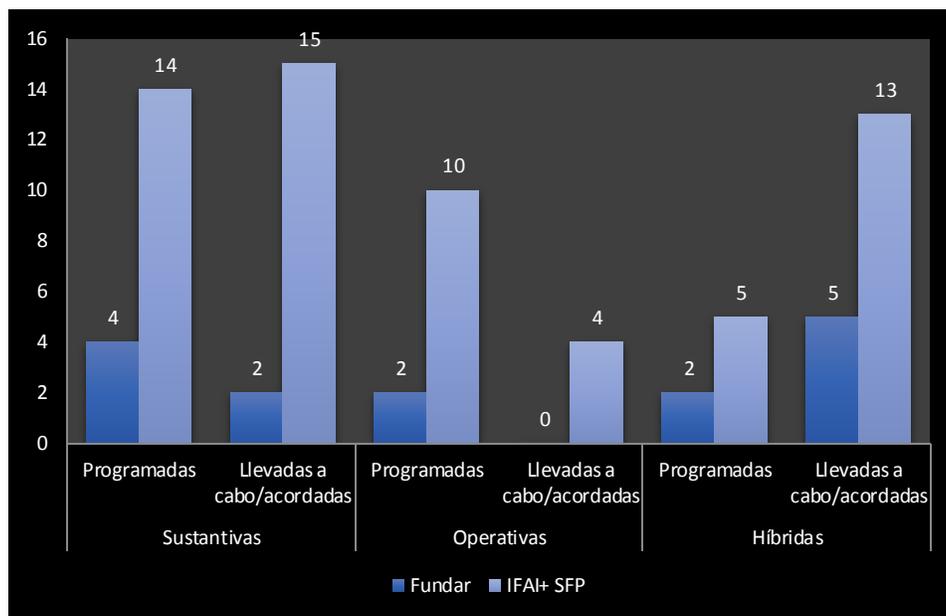
En este sentido se apunta que en 22% de las sesiones sólo se emitieron comentarios sobre las actividades realizadas y acordadas, en 11% sólo se plantearon opciones y sugerencias y en 67% se integraron ambos procesos. Además en ninguna sesión hubo manifestación explícita de desacuerdos lo que podría explicarse por la preferencia de canales de diálogo y consenso frente a la trayectoria de tensión que definió al STT como órgano decisor en materia de gobierno abierto, la interiorización de prácticas y roles previos, o bien, la comunicación entre integrantes en espacios alternos al IRCT.

En este sentido llama la atención la adopción y adaptación de la propuesta de la SFP para ampliar la estructura del STT a 4 representantes, cuya intención era formalizar la representación del sector gubernamental con dos participantes (M_180213) y la resolución condujo a aumentar la participación de actores del sector, pero con una sola voz y voto. Así, en 2013 la capacidad de modificación de aspectos de integración de IRCT era alta, sin embargo, las minutas no reflejan a las reuniones del STT como el espacio principal donde se gestionaron las interacciones que condujeron a ello.

4.2.1.3.4 Espacios

Con base en el argumento anterior, esta variable define y moldea la interacción de los participantes en el STT. Así en 2013 las sesiones se realizaron de forma rotativa en el IFAI, SFP y las oficinas de las OSC (LGTES, 2012) y se puede encontrar que el 78% de las sesiones tuvieron lugar en espacios gubernamentales, principalmente en el IFAI y el 22% en instalaciones de los actores sociales. La influencia de la localización de las sesiones es relevante porque el actor que fungía como anfitrión, debía mandar el orden del día previamente, lo que influye en el alcance de las actividades. Lo anterior puede verse en el gráfico siguiente:

Gráfica 9: Actividades programadas y realizadas/acordadas en las reuniones del STT en 2013, según el espacio



Fuente: elaboración propia

En los datos se observa una tendencia opuesta en los espacios, por un lado, en las sesiones en Fundar se programaron más acciones de las que se realizaron mientras que, cuando las reuniones eran en espacios gubernamentales se programaron menos actividades de las que se llevaron a cabo. En coherencia con este comportamiento se agrega lo siguiente; en el caso de las acciones sustantivas programadas por cada integrante, cuando las sesiones se llevaron a cabo en espacios de la sociedad civil sólo el 50% de ellas se realizó, mientras que, cuando las reuniones tuvieron lugar en espacios gubernamentales se cubrieron en un 107%. En cuanto al procesamiento de los resultados de las acciones y acuerdos tomados, cuando las sesiones fueron en Fundar en una ocasión se integraron a las actividades con repercusión en la Alianza y en dos a las actividades con repercusión en el STT, mientras que, cuando las sesiones fueron en la SFP o el IFAI en todas se integraron a las actividades con repercusión en la Alianza y en el STT.

4.2.1.4 INSUMOS

En 2013 la actividad del STT puede dividirse en dos etapas, la primera, de reinstalación del IRCT y desarrollo de la metodología para la elaboración del plan; la segunda, de realización de mesas de trabajo para la formulación de compromisos del PA15.

En este sentido, la calidad y oportunidades de incidencia pública, así como de vigilancia de los actores involucrados y discusión de propuestas, estuvieron definidas por los medios con los que los integrantes del STT contaron para establecer canales de participación y deliberación en las etapas mencionadas.

4.2.1.4.1 Medios de comunicación internos y producción de información

Como primer elemento a considerar en esta variable se ubican las dinámicas que permitieron el intercambio de diagnósticos, preferencias y propuestas, tanto al interior y exterior del STT como con actores interesados. De esta manera, en 2013 la comunicación tuvo dos vías; la primera como parte de las actividades programadas y realizadas en las sesiones, por ejemplo, con la presentación de propuestas como el documento «Hacia la construcción del Plan de Acción México 2013-2015» (M_100613), la logística de las mesas de trabajo (M_060813), ambos elaborados por Fundar, o bien, el comparativo de temas recurrentes en materia de gobierno abierto en 46 países, desarrollado por la SFP (M_100613). La segunda como extensión del análisis y planteamiento de diagnósticos y opciones fuera del STT, por ejemplo, la propuesta del reconocimiento formal de otro representante gubernamental (M_180213) por parte de la SFP o de la ampliación del Comité de la Sociedad Civil (M_300413) cuyo responsable era Fundar. Con estos datos y considerando los hallazgos de roles, relaciones y espacios, se infiere que en 2013 la comunicación de actividades operativas, como la formación de metodologías, fue objeto de difusión en las sesiones del STT y estuvo a cargo de los actores sociales del IRCT, mientras que, elementos sustantivos como la integración y selección de representantes del STT fueron discutidos en otros espacios y mayoritariamente intervinieron actores gubernamentales.

Un segundo elemento relacionado con la variable es la percepción de los integrantes sobre la comunicación de avances o decisiones relacionadas con la actividad del STT, así como la calidad de la información producida y difundida entre participantes y fuera del IRCT. Sobre

el primer punto, cabe mencionar que sólo en una reunión en el IFAI, los actores sociales solicitaron a los actores gubernamentales que les dieran a conocer invitaciones y comunicados sobre actividades de la AGA (M_080513), mientras que, sobre la información producida llama la atención su heterogeneidad y la falta de coordinación para su producción, manejo y resguardo, a pesar de ser temas definidos en los lineamientos (LGTES, 2012). El aspecto anterior es visible en la elaboración de minutas o el documento «Hacia la construcción del Plan de Acción México 2013-2015», del cual hay dos versiones, la facilitada por Fundar donde se expone la propuesta de actividades y calendario de actividades para la realización de las mesas de trabajo, así como la reconocida por el IFAI, una versión posterior titulada «Plan de trabajo para la elaboración Plan de Acción México 2013-2015» que agrega información sobre la organización seguida en las mesas de trabajo. Sobre ésta última, el IFAI especifica: En relación con el documento «Hacia la construcción del Plan de Acción México 2013-2015» se informa que si bien no se cuenta con un documento con [este] nombre, se remite al documento «Plan de trabajo para la elaboración Plan de Acción México 2013-2015» (solicitud 0673800054515)

Otro elemento indicativo de la comunicación interna y la producción de información es la elaboración y ratificación de las minutas, donde resalta que el 77% fueron firmadas por los participantes, lo que por principio sugeriría que los actores gubernamentales y sociales confirman la información asentada en las actas y sumado a la ausencia de desacuerdo sobre ellas, se podría decir que en 2013 los integrantes del STT están satisfechos con los medios de comunicación internos y la producción e información. Así, podrían ser considerados como aptos porque hay obligatoriedad formal para su producción (LGTES, 2012) y permiten dar seguimiento a las actividades del IRCT, opacos porque no están disponibles en el portal y hay versiones heterogéneas o «borradores» que limitan el alcance de la difusión.

4.2.1.4.2 Temporalidad

La actividad del STT se enmarca en la intervención en el desarrollo de políticas, particularmente acciones públicas de gobierno abierto, de esta forma, en 2013 se llevaron a cabo procesos de discusión y formulación de compromisos, así como de diseño de estrategias, por lo cual, las fases que toca la actividad de este período son *ex ante* y *ex dure*.

En este sentido, las posibilidades de control del poder público se dirigieron a la estructuración organizacional y normativa del STT, como muestra el reconocimiento formal de otro representante gubernamental (M_180213) o las reglas mencionadas en la tabla 15. De igual manera, los actores sociales como productores de la acción pública estuvieron inmersos en dinámicas de vigilancia, por ejemplo con el cuestionamiento a Fundar sobre su avance en la ampliación de actores participantes en el Comité Coordinador de Sociedad Civil (M_300413).

Otro punto a resaltar en 2013 respecto al control permitido por la temporalidad de la acción, es la vinculación y capacidad de seguimiento en la formulación de las estrategias a implementar por cada dependencia y entidad de la APF. En este sentido, se señala que tanto en la metodología de presentación de propuestas de cada Secretaría como en los tiempos y acciones a implementar para cumplir los compromisos; el actor coordinador fue la SFP (M_300413), mientras que las tareas de seguimiento fueron encomendadas a OSC.

4.2.2 2014: FORMULACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DEL PA15

4.2.2.1 Consideraciones generales del año

En las minutas de 2014, las actividades del STT se realizaron del 10 de enero al 15 de diciembre y el referente normativo en este periodo eran los *Lineamientos del Secretariado Técnico Tripartita para la implementación y seguimiento de planes de acción de la Alianza para el Gobierno Abierto en México* que fueron publicados hasta Junio. En ellos se considera al STT como espacio permanente e institucionalizado de diálogo y consulta para la toma de decisiones en la materia que tiene como objetivo construir, difundir y dar seguimiento al cumplimiento de los planes de acción de gobierno abierto (LSTT, 2014). En este sentido cabe apuntar que se llevaron a cabo 13 reuniones ordinarias en sedes rotativas y una extraordinaria en Transparencia Mexicana, dentro de las cuales trataron los siguientes temas: presentación del PA15, expansión del gobierno abierto a otros Poderes y niveles de gobierno, composición y estatutos del STT, administración del portal web, formulación de mecanismos de seguimiento y evaluación de avances en el cumplimiento de compromisos del PA15, así como preparativos para la toma de Presidencia de México de la Alianza para el Gobierno Abierto y para la Cumbre Global 2015.

Como particularidades en las actividades analizadas en 2014 se identifican: la participación de tres actores de sociedad civil por la rotación de representantes, mayor interés y especificidad en los compromisos del PA15, así como un involucramiento más activo de los actores gubernamentales y no gubernamentales. Para el análisis de la funcionalidad del STT en este año, a continuación se muestra la valoración de cada categoría desarrollada en la propuesta de elementos empíricos de los IRCT de la investigación.

4.2.1.2 ACTORES

En 2014 el STT contó con la participación del Gobierno Federal, a través de un representante de la Presidencia de la República, del IFAI, que adquirió estatus de órgano autónomo, por lo cual dejó de ser considerado como actor gubernamental y con la participación de OSC con representantes de Fundar en 29% de las reuniones, CIDAC en 57% y Transparencia Mexicana en 86%.

4.2.1.2.1 Roles

Formalmente, las funciones de los representantes en este IRCT comenzaron a ser explícitas para todos los integrantes en este año, ya que los lineamientos consideran que el STT se integra por el Comité Coordinador de la Sociedad Civil (CCSC), el IFAI y el Gobierno de la República. Así los representantes del CCSC fungen como enlace con las OSC, además de coordinar sus actividades para el avance en los compromisos del PA15. El IFAI se encarga de facilitar el diálogo entre el Gobierno de la República y la sociedad civil. Por su parte, el representante gubernamental es el enlace y coordinador de la APF, así como el encargado del sitio web de la AGA en México (LSTT, 2014)

En este sentido, si sólo se consideran los lineamientos, en 2014 los actores gubernamentales y sociedad civil adoptaron un rol coordinador al ser articuladores de las políticas con sus respectivos grupos de origen, sin embargo, las acciones definidas para cada actor disciernen en alcances. Esto se observa en que a diferencia de Fundar, CIDAC y Transparencia Mexicana; Presidencia de la República se encargó de administrar recursos de difusión internacional y de orientación de los trabajos de las instituciones gubernamentales, tales como el portal web (M_050314) o el tablero de avances (M_180714) y Sociedad civil de elementos operativos, tales como la elaboración de la lista de invitados para la Primera presentación de avances (M_100114) o de criterios para ejercicios de gobierno abierto

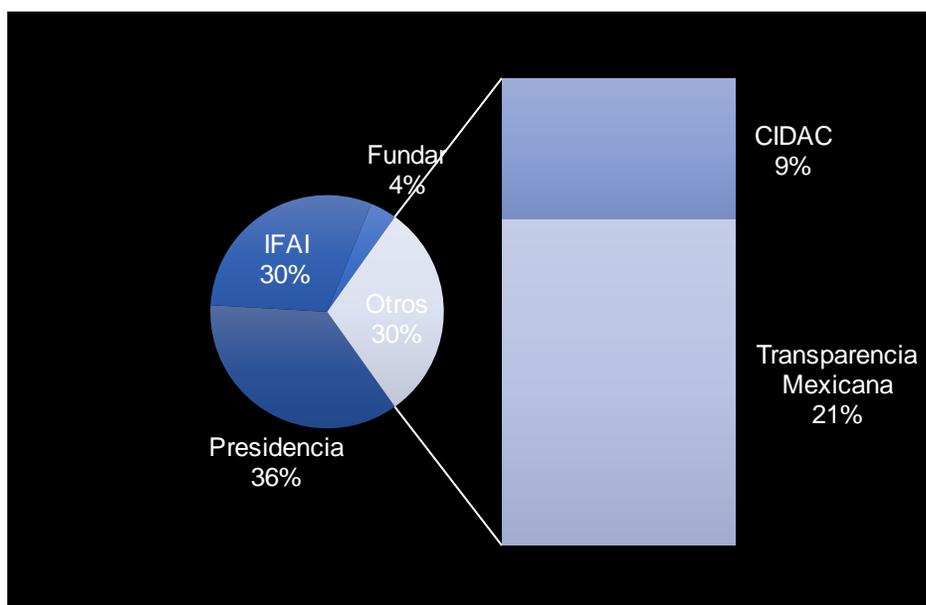
(M_151014). Por su parte, el IFAI se posiciona como mediador al ser facilitador de diálogo entre gobierno y sociedad civil.

Sumado a lo anterior, si se analizan los puntos principales de cada minuta, se observan dos situaciones que muestran la falta de equilibrio entre participantes; primera, el rol coordinador de Presidencia y sociedad civil en sus respectivas esferas permanece, por ejemplo con la consulta de Transparencia Mexicana a las OSC sobre sus expectativas frente a la Cumbre Global de la Alianza para el Gobierno Abierto (M_151214) o Presidencia dando reporte sobre los avances en los compromisos de las Secretarías (M_200314). Segunda, respecto a los roles adoptados al interior, Presidencia es el actor coordinador al orientar mayoritariamente los trabajos, la utilización de recursos y el uso de espacios, por ejemplo, al remitir al STT la revisión y emisión de comentarios de los planes de gobierno abierto de Paraguay y Perú (M_170614), definir el lugar de la toma de posesión de la Presidencia de la Alianza (M_180714) o hacer la propuesta de tablero de seguimiento de compromisos (M_100914). Sociedad civil adopta un rol intermedio entre colaborador y participante al potenciar los trabajos operativos o de difusión del STT, por ejemplo, al elaborar la lista de invitados a la presentación del PA15 (M_100114) o realizar un diagnóstico de los compromisos no cumplidos en el PA12 (M_151014). Y el IFAI fungió como colaborador más que mediador al involucrarse en los trabajos del STT, pero sin claridad formal de su estatus dentro del IRCT por la autonomía adquirida y que fue objeto de consulta al Gobierno Federal (M_050314), así como de discusión en diversas sesiones (M_170614 y M_150514).

4.2.1.2.2 Perfiles

Respecto a esta categoría, como primer dato indicativo del origen y trayectoria de los integrantes del STT, se tiene que en las 109 asistencias registradas a las reuniones hay mayoría de participantes gubernamentales, considerando la clasificación especificada en los Lineamientos, ya que, por reunión concurren en promedio 3 miembros del Gobierno de la República, 2 del IFAI y 3 de OSC

Gráfica 10: Asistentes a las reuniones del STT en 2014

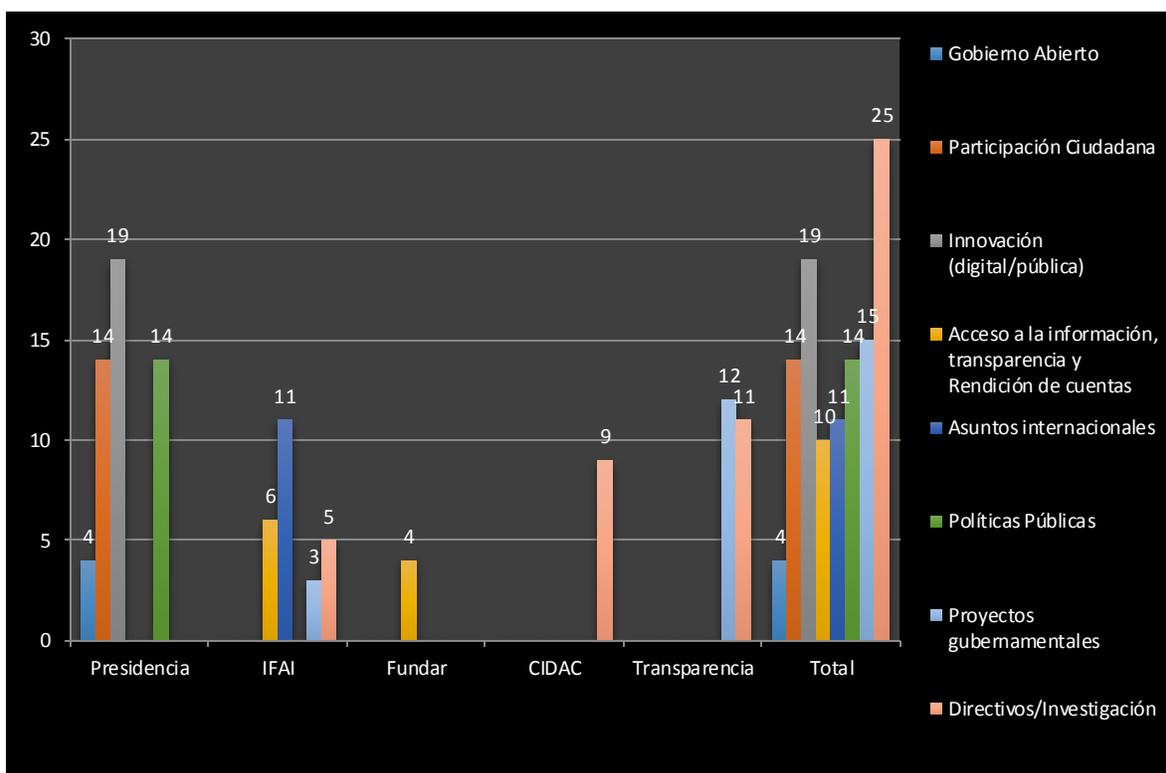


Fuente: elaboración propia

En la gráfica se observa que por motivos de diseño la representación de sociedad civil es 2 puntos porcentuales menores que la del Gobierno Federal, donde, el área de política es mayormente conducida por la Presidencia de la República y el IFAI es el organismo que involucra a un menor número de asistentes en las reuniones. Aun así, la concurrencia a reuniones es relativamente proporcional.

Además de la asistencia a sesiones, el tratamiento de los temas en las áreas gubernamentales y no gubernamentales está ampliamente relacionado con el entendimiento que se tenga sobre las políticas de gobierno abierto, así como la finalidad e interacción del IRCT examinado. En el caso del STT, se tiene que los perfiles de las áreas donde se desarrollan los asistentes son heterogéneos. La gráfica 11 muestra la orientación de áreas por actor participante.

Gráfica 11: Áreas donde se desarrollan los asistentes a las reuniones del STT en 2014



Fuente: elaboración propia

En los resultados agregados de la gráfica, mayoritariamente hay participación de áreas relacionadas innovación digital y pública, asuntos internacionales y proyectos gubernamentales lo cual puede ser explicado por las actividades del STT en esta etapa, como la elaboración del tablero y página web (M_180714 y M_150814), revisión de planes de otros países (M_180714), presentación de la «Visión de México como Presidente de la AGA»¹⁹ (M_100914) y se infiere que sigue habiendo un interés de concertar acciones públicas con impacto nacional y visibilidad internacional.

De esta forma se señala que los perfiles de los participantes en las reuniones del IRCT son gubernamentales y sociales, con mayor predominio del primero; aspecto que favoreció a que las reuniones tuvieran un mayor tratamiento de problemas desde perspectivas de racionalidad administrativa y de ámbitos de actuación según facultades y competencias. Lo anterior se observa en el señalamiento de Presidencia sobre las limitaciones técnicas y

¹⁹Documento que puede ser consultado en: <http://gobabiertomx.org/wp-content/uploads/2014/09/Visi%C3%B3n-MX-AGA-STT.pdf>

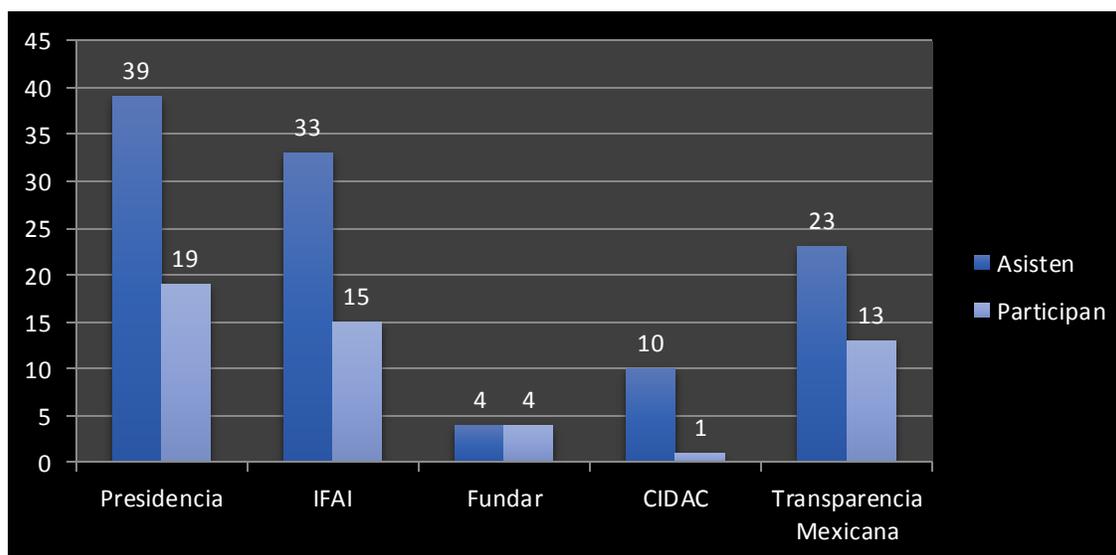
financieras como factor de cumplimiento de compromisos (M_200314), o bien, la dificultad de realización del compromiso «Base de datos sobre personas desaparecidas» por el involucramiento de diferentes niveles de gobierno (M_030614).

4.2.1.2.3 Capacidades y conocimiento sobre temas y áreas de política

El desempeño de los IRCT, como cualquier mecanismo participativo y de control de poder público, se potencia si los actores cuentan con habilidades y entendimiento vasto sobre las temáticas y relaciones inmersas en él. De esta manera, es conveniente analizar cuántos de los actores asistentes se involucran en las actividades sustantivas y operativas del STT.

La gráfica 12 muestra la relación entre actores asistentes y participantes por organización.

Gráfica 12: Actores participantes en las reuniones del STT en 2014



Fuente: elaboración propia

Al analizar los datos, se observa que el 49% de los asistentes gubernamentales intervino en las sesiones del IRCT y sólo el 45% del IFAI. Por su parte, en las OSC hay una participación del 49%, donde Fundar es el actor que interviene en todas las reuniones a las que asistió, CIDAC sólo una vez lo hizo y Transparencia Mexicana participó casi en la mitad de reuniones a las que asistió. Así, se infiere que, en 2014 los actores involucrados en las actividades del STT tienen un nivel similar de participación, a pesar de que el IFAI estuvo en incertidumbre sobre su estatus. Resalta que de la Presidencia participan mayoritariamente integrantes del área de innovación, de sociedad civil del área encargada

de acceso a la información, transparencia y rendición de cuentas, así como proyectos gubernamentales, mientras que del IFAI de áreas de asuntos internacionales. De esta forma se señala que los actores tienen un dominio suficiente/adecuado sobre los temas y áreas de la política y que, con base en sus agendas internas definen las áreas que atenderán los temas del STT.

Otro punto relevante ligado a las capacidades y conocimiento sobre los temas y áreas de política, está relacionado con la discusión y mención específica de elementos de Planes de Acción, así como de ejes del Gobierno Abierto definidos por México. En este sentido, sólo en el 14% de las reuniones se hizo alusión a las directrices: gobierno centrado en la ciudadanía, presupuesto abierto y participativo, datos abiertos para el desarrollo, empoderamiento y participación ciudadana, gobernanza de recursos naturales y en la totalidad de reuniones se mencionó el Plan de Acción 2015 (PA15), mientras que en 29% los compromisos pendientes del Plan de Acción 2012 (PA12) y en una se menciona el Plan de Acción 2018 (PA18). Este elemento muestra que en 2014 los participantes del STT requerían desarrollar más capacidades técnicas y relacionadas con el conocimiento de la trayectoria de la política, con la finalidad de proponer opciones con alto grado de factibilidad y evaluar las propuestas presentadas por la APF, ya que más de tres compromisos tuvieron problemas en su ejecución y seguimiento «Registro administrativo de detenidos» (M_090514), «Cuidado al medio ambiente basado en evidencia», «Protección participativa del medio ambiente» (M_150514) y «Base de datos sobre personas desaparecidas» (M_030614),

4.2.1.2.4 Tipo y nivel de representación

La AGA pone como condición a sus miembros que elaboren Planes de Acción con base en procesos de definición, implementación y evaluación que involucren dinámicas de transparencia, participación y colaboración, en consecuencia, supone el diseño de compromisos mediante el trabajo de actores gubernamentales, de la sociedad civil y el mercado. En 2014, para la materialización de dicho objetivo el STT estaba integrado por un representante de las Organizaciones de la Sociedad Civil, un representante del IFAI y un representante de la SFP, quienes tenían derecho a voz y voto. Cada integrante debía ser designado por sus respectivas instancias de origen, así como, contar con facultades

suficientes para tomar decisiones y dar cumplimiento a los trabajos del Secretariado. De esta forma la representación en el STT fue de sectores, grupos, asociaciones, gremios y organizaciones.

En 2014, los procesos de designación de participantes en las instancias gubernamentales obedecieron a la concordancia con áreas facultadas para implementar acciones de gobierno abierto, es decir, tendieron a una representación centrada en aspectos operativos, esto es visible con la constante participación de la Coordinación de Estrategia Digital. En el caso del IFAI formalmente se tendió a la representación con actores de un área específica (Asuntos Internacionales), a pesar de que en 3 reuniones se contó con la presencia de Comisionados de este instituto (M_170614, M_180714, M_151014)

En el caso de la sociedad civil, para 2014 la representación en el STT pasó de FUNDAR a Transparencia Mexicana, cuya participación fue decidida por el CCSC. Además de FUNDAR y Transparencia Mexicana a las reuniones asistió CIDAC, quien en el siguiente año ocuparía la titularidad de la representación. En este punto es relevante señalar que en las sesiones Presidencia manifestó su interés en ampliar la participación de sociedad civil (M_030614), aspecto considerado desde 2013. Así, en este sector se observa que la representatividad de actores no gubernamentales fue promovida por Presidencia y tuvo un filtro en la actividad de un grupo específico de la sociedad civil, aspecto que acota las posibilidades de incidencia de organizaciones en formación o desarrollo.

4.2.1.3 INTERACCIONES

En 2014, el STT consolidó gran parte de los compromisos del PA15, desarrolló las herramientas necesarias para su seguimiento y concretó acciones para la Cumbre Global de la Alianza para el Gobierno Abierto 2015, por tal motivo, en este año las actividades se centran en la presentación de propuestas e informes, así como de prototipos de mecanismos de comunicación.

4.2.1.3.1 Reglas

Si bien los mecanismos formales de interacción se basaban en los Lineamientos vigentes, durante este año se acordaron diferentes modalidades de participación y relación entre miembros del STT, la APF y la AGA. En este sentido, como reglas formales que inciden en

la vinculación de actores se ubican las especificadas en documentos operativos, sin embargo, en el desarrollo de las sesiones se acordaron otras que incidieron en la configuración y funcionamiento del IRTC. Los elementos desagregados se localizan en la siguiente tabla:

Tabla 16: Reglas del STT en 2014

Tema	Norma definida	Fuente
Integración del STT	*El STT está integrado por el CCSC, el IFAI y el Gobierno de la República - La participación de cámaras económicas y fundaciones sería integrada a la representación de sociedad civil	LSST, 2014/Numeral 2 Minuta 8ª reunión
Sesiones del STT	-Celebración periódica por acuerdo de integrantes *Contar con los tres representantes o un sustituto con la misma capacidad de toma de decisiones y establecimiento de acuerdos.	LSST, 2014/Numeral 5 Minuta 10ª reunión Minuta 11ª reunión
Toma de decisiones en el STT	*Se toman decisiones por consenso. Si un asunto no es acordado en dos sesiones, se someterá a votación.	LSST, 2014/Numeral 6
Elementos de difusión y comunicación en el STT	*El STT difundirá la AGA y las actividades relacionadas con los compromisos a través de estrategias de comunicación social * Los expedientes, reportes, actas, resoluciones, así como cualquier otro documento que se genere, obtenga, adquiera, transforme o conserve por el Secretariado Técnico deberá conservarse por triplicado -Las OSC deben hacer comentarios en las fechas señaladas o no serán considerados	LSST, 2014/Numeral 5 y 7 Minuta 4ª sesión
Participantes externos en el STT	*Podrán asistir representantes de OSC que participen en la AGA, instituciones públicas o especialistas invitados por el STT. *Los participantes serán considerados observadores y tienen derecho a voz.	LSST, 2014/Numeral 5

Fuente: elaboración propia

De esta manera se observa que las interacciones del STT en 2014 fueron normadas por los LSST y pocos aspectos se definieron como reglas informales, por ejemplo la emisión de comentarios de las OSC (M_050314), donde resalta que en el periodo se revisaron y actualizaron los lineamientos. En este proceso los aspectos que más se comentaron fue la necesidad de regularizar la realización y desarrollo de sesiones, mediante la elaboración de calendarios, formatos de orden del día, así como la diferenciación de actividades de gobierno abierto y de la AGA (M_130214 y M_180714)

Otro elemento relevante son los roles formalizados para cada integrante del STT en la implementación y seguimiento del PA15, en ellos se distingue una tendencia a concentrar las tareas de impacto internacional y de coordinación de instituciones en los actores gubernamentales y las de logística en la sociedad civil y el IFAI (M_200314). Cabe señalar que las primeras fueron menormente analizadas en las reuniones del STT.

4.2.1.3.2 Relaciones

Motivadas por los roles, así como por arreglos formales e informales; las relaciones en la rendición de cuentas transversal determinan el alcance de la vigilancia y control de los actores a través de la participación en el ciclo de políticas. En este sentido, 2014 es clave para el STT porque las interacciones en las sesiones definieron y formalizaron las formas de participación y posibles vetas de control del poder público.

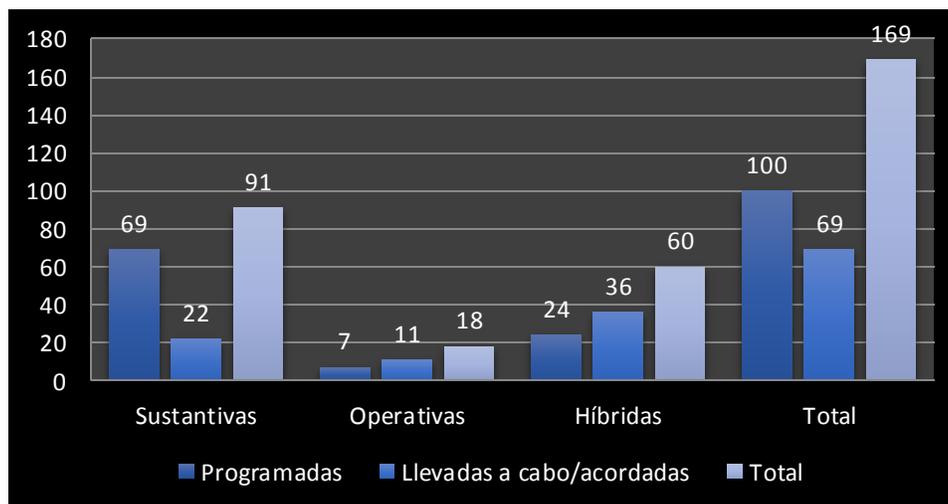
De esta manera es pertinente observar la naturaleza de las tareas programadas en cada sesión y el resultado de su procesamiento en acuerdos, así como las menciones específicas de participación de dependencias, entidades y/o Poderes. El último dato muestra las posibilidades del STT para controlar instituciones públicas federales que implementan compromisos o estrategias del Plan.

En este sentido un dato que da cuenta del comportamiento en este rubro analítico son las tareas programadas, es decir, las especificadas en el orden del día y su vínculo con las actividades realizadas/acordadas, ya que permite hacer inferencias sobre la forma en que se procesaron las interacciones en las sesiones del STT. Para simplificar este proceso, las labores se agruparon con base en los criterios desarrollados en el Apéndice 3, que a grandes rasgos dividen las actividades en sustantivas, operativas e híbridas (sustantivas-operativas)²⁰.

La gráfica 13 muestra la relación entre las actividades programadas, así como las llevadas a cabo y acordadas.

²⁰ Como actividades sustantivas se consideran todas aquellas que dan sentido a la existencia y funcionamiento del STT como instrumento de rendición de cuentas, por ejemplo, la presentación de informes sobre el avance del Plan de Gobierno Abierto. Por su parte, las actividades operativas se consideran todas aquellas que permiten el funcionamiento regular del STT y como actividades híbridas se consideran todas aquellas donde no es nítida la división, por ejemplo, definir la lista de expertos que harán el diagnóstico sobre el estado de un tema a integrar al Plan.

Gráfica 13: Naturaleza de las actividades programadas y realizadas/acordadas en las reuniones del STT en 2014

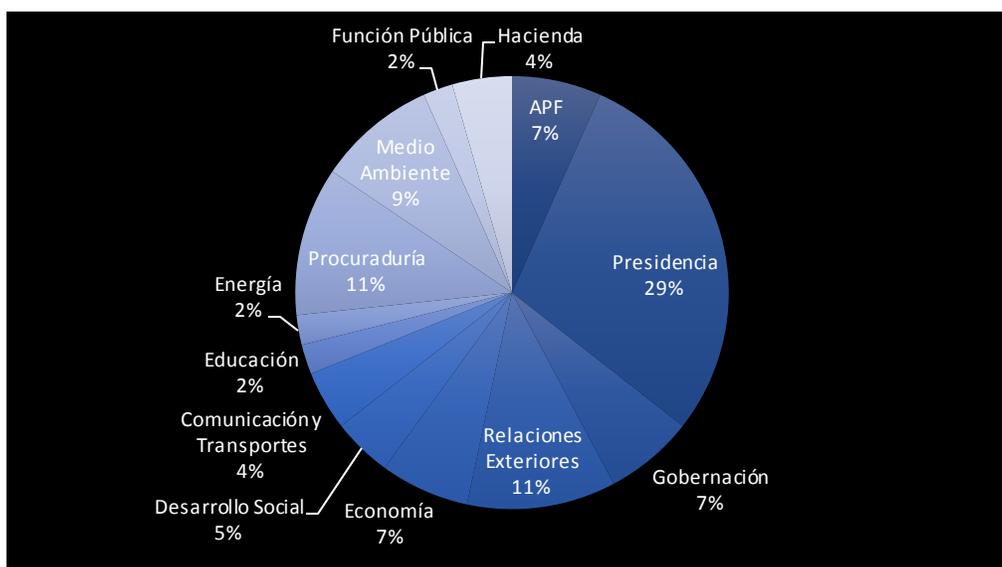


Fuente: elaboración propia

Observando los datos se aprecia que en 2014 sólo el 69% de las actividades programadas se realizaron, donde las que más se llevaron a cabo fueron las que permiten el funcionamiento del STT, es decir, las operativas y fueron seguidas por las híbridas. Así y en concordancia con la información analizada en las secciones anteriores, el predominio de las labores mencionadas se puede explicar por el apremio de concretar avances en los compromisos del PA15 para la toma de posesión de la presidencia de la AGA, así como por el interés de estructurar la política de gobierno abierto. En el desarrollo de estos puntos el rol coordinador de Presidencia fue fortalecido al fungir como rector de las acciones tomadas, por ejemplo, al elaborar la propuesta del tablero de control (M_180714) y definir la visión de México como presidente de la AGA (M_100914)

Por otra parte, un indicativo relevante de las relaciones que posibilitan el seguimiento, la vigilancia y el control son las interacciones con las dependencias, entidades y/o Poderes encargados de la implementación de un compromiso o que participan en su definición, así la gráfica 14 da cuenta de las menciones de dependencias como ejecutores de una estrategia de la política gobierno abierto.

Gráfica 14: Relación con dependencias, entidades o Poderes como implementadores en 2014



Fuente: elaboración propia

El gráfico muestra que la implementación de las políticas de gobierno abierto en 2014 estuvo enmarcada en la actividad del Ejecutivo, sin embargo estuvo direccionada a dependencias específicas más que a la APF en su conjunto. En este tenor se señala que en el 29% de las interacciones de esta fase del ciclo de políticas participó un actor del STT, Presidencia; lo que posicionó al IRCT en una lógica delegativa respecto a la implementación del PIA15 porque sólo un grupo de actores se encargó de ella.

Además de las relaciones intragubernamentales, las extragubernamentales también fueron objeto de revisión en las sesiones del STT, particularmente la interacción con organismos internacionales y agentes económicos privados, por ejemplo, se llegó a considerar a la OCDE como un posible evaluador del PA15 (M_100114) y se definió que la participación de cámaras económicas y fundaciones sería integrada a la representación de sociedad civil (M_030614)

4.2.1.3.3 Apelación/Modificación/revocación de decisiones

Este tipo de interacciones son un indicativo primario del ajuste de intereses, la participación y capacidad de control entre integrantes de los IRCT. De este modo, las decisiones tomadas tienen un proceso doble de verificación, el primero con la fase de deliberación y el segundo

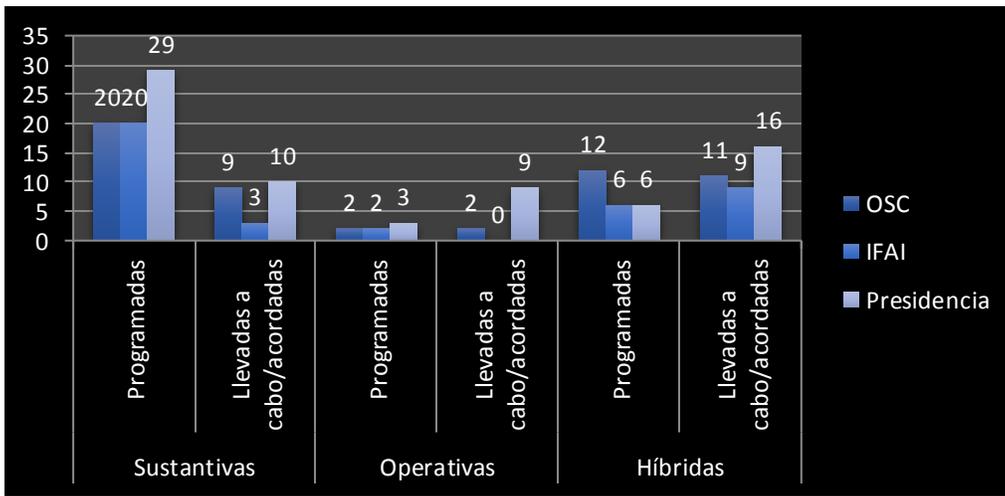
con la manifestación de discrepancias frente a una acción. En esta lógica, sobre esta variable es relevante observar el proceso o fase de la intervención pública en que se concentraba el STT en 2014, para valorar las reacciones y respuestas frente a las actividades realizadas y acordadas, así como el señalamiento explícito de desacuerdos. Para comenzar se volverá a enfatizar que las reuniones del STT en 2014 se enfocaron en la presentación y evaluación de avances del PA15, así como en la definición de la participación del IFAI y de la administración de la página web.

De esta forma, podría entenderse que la toma de decisiones estuvo enmarcada en procesos de discusión, a lo que se abona que en 7% de las sesiones sólo se emitieron comentarios sobre las actividades realizadas y acordadas, en 7% sólo se plantearon opciones y sugerencias y en 86% se integraron ambos procesos. Además sólo en una sesión hubo manifestación explícita de tensión entre Presidencia y el IFAI por la administración de la página web, donde Sociedad Civil apoyó a los actores gubernamentales (M_050314). Así, en 2014 la capacidad de modificación de aspectos de integración de IRCT era alta, sin embargo, las minutas reflejan que el rol coordinador de Presidencia tuvo gran peso en la adopción de decisiones

4.2.1.3.4 Espacios

Con base en el argumento anterior, esta variable define y moldea la interacción de los participantes en el STT. Así en 2014 las sesiones se realizaron de forma rotativa en el IFAI, Presidencia y las oficinas de las OSC (LSTT, 2014) y se puede encontrar que el 40% de las sesiones tuvieron lugar en espacios gubernamentales, 21% en el IFAI y el 36% en instalaciones de los actores sociales. La influencia de la localización de las sesiones es relevante porque el actor que fungía como anfitrión, debía mandar el orden del día previamente, lo que influye en el alcance de las actividades, además de que los datos reflejan la vulnerabilidad del IFAI que aumentó por la revisión de su participación en el STT a raíz del reconocimiento de su autonomía. Lo anterior puede verse en el gráfico 15.

Gráfica 15: Actividades programadas y realizadas/acordadas en las reuniones del STT en 2014, según el espacio



Fuente: elaboración propia

En los datos se observa una tendencia constante en los espacios, ya que los tres representantes programaron más acciones de las que se realizaron, sin embargo, cuando las reuniones eran locaciones gubernamentales se realizaron el 92% de las actividades programadas, mientras que en espacios de sociedad civil el 65% y en el IFAI sólo el 43%. En coherencia con este comportamiento que indica mayor actividad gubernamental, se agrega lo siguiente; en el caso de las acciones operativas programadas por cada integrante, cuando las sesiones se llevaron a cabo en espacios de la sociedad civil el 100% de ellas se realizó, 0% en el IFAI, mientras que, cuando las reuniones tuvieron lugar en Presidencia se cubrieron en un 300%. En cuanto al procesamiento de los resultados de las acciones y acuerdos tomados, cuando las sesiones fueron en Fundar o Transparencia Mexicana siempre se integraron a las actividades con repercusión en la Alianza y con repercusión en el STT, mientras que, cuando las sesiones fueron en Presidencia todas se integraron a las actividades con repercusión en el STT. Y sólo dos veces a las actividades con repercusión en la AGA

4.2.1.4 INSUMOS

En 2014 la actividad del STT puede dividirse en dos etapas, la primera, de desarrollo de herramientas para el seguimiento y difusión de avances en el PA15; la segunda, de formulación e implementación de estrategias para la emisión de compromisos del PA18.

En este sentido, la calidad y oportunidades de incidencia pública, así como de vigilancia de los actores involucrados y discusión de propuestas, estuvieron definidas por los medios con los que los integrantes del STT contaron para establecer canales de participación y deliberación en las etapas mencionadas.

4.2.1.4.1 Medios de comunicación internos y producción de información

Como primer elemento a considerar en esta variable se ubican las dinámicas que permitieron el intercambio de diagnósticos, preferencias y propuestas, tanto al interior y exterior del STT como con actores interesados. De esta manera, en 2014 la comunicación tuvo dos vías; la primera como parte de las actividades programadas y realizadas en las sesiones, por ejemplo, con la presentación de propuestas para la realización del orden del día (M_180714), el envío del listado de compromisos que contemplan el desarrollo de plataformas y datos abiertos (M_150814) y la presentación del tablero de seguimiento (M_151014). La segunda como extensión del análisis y planteamiento de diagnósticos y opciones fuera del STT, por ejemplo, la propuesta de Presidencia para reunir a 30 OSC interesadas en la formulación del PA18 en lugar de la convocatoria pública (M_050314). Con estos datos y considerando los hallazgos de roles, relaciones y espacios, se infiere que en 2014 la comunicación de actividades operativas, como la formación de metodologías, fue objeto de difusión en las sesiones del STT y estuvo a cargo de los actores gubernamentales.

Un segundo elemento relacionado con la variable es la percepción de los integrantes sobre la comunicación de avances o decisiones relacionadas con la actividad del STT, así como la calidad de la información que es producida y difundida entre participantes y para el exterior. Sobre estos puntos llama la atención la heterogeneidad y la falta de coordinación

para la producción, manejo y resguardo de documentos. Aspecto visible en la elaboración de minutas, que durante el periodo tienen modalidades distintas de presentación.

Otro elemento indicativo de la comunicación interna y la producción de información es la elaboración y ratificación de las minutas, donde resalta que el 43% fueron firmadas por los participantes, lo que por principio sugeriría que los actores gubernamentales y sociales no están enterados o están inconformes con la información asentada en las actas y sumado a la ausencia de desacuerdo sobre ellas. Así, los medios de comunicación internos y la producción e información podrían ser considerados como aptos porque hay obligatoriedad formal para su producción (LSTT, 2014) y permiten dar seguimiento a las determinadas actividades del IRCT, opacos porque no están disponibles en el portal y hay versiones heterogéneas «borradores» que limitan el alcance de la difusión.

4.2.1.4.2 Temporalidad

La actividad del STT se enmarca en el desarrollo de políticas, particularmente acciones públicas de gobierno abierto, así, en 2014 se llevaron a cabo procesos de discusión y formulación de compromisos, diseño de estrategias así como de seguimiento y evaluación, por lo cual, las fases que toca la actividad de este período son *ex ante*, *ex dure* y *ex post*.

En este sentido, las posibilidades de control del poder público se dirigieron a la evaluación y seguimiento de compromisos del PA15 y formulación del PA18. De igual manera, los actores sociales como productores de la acción pública también estuvieron inmersos en dinámicas de vigilancia, por ejemplo con el señalamiento de inviabilidad a propuestas de compromisos de las OSC (M_090514). Otro punto a resaltar en 2014 respecto al control permitido por la temporalidad de la acción, es la vinculación y capacidad de seguimiento de las estrategias a implementadas por cada dependencia y entidad de la APF.

En este sentido, se señala que la vigilancia *ex dure* era llevada a cabo por la sociedad civil, como acompañante del proceso de implementación y suponía el establecimiento de condiciones para la coproducción de acciones públicas a través de la definición de compromisos entre actores gubernamentales y no gubernamentales, es decir, mediante un ejercicio de control *ex ante*. Sin embargo, el que la evaluación en el tablero de seguimiento

fuera realizada por las dependencias que llevaban a cabo las actividades para el cumplimiento del compromiso influye en los alcances del control (M_090514)

4.2.3 2015: CIERRE DEL PA15

4.2.3.1 Consideraciones generales del año

En las minutas de 2015, las actividades del STT se realizaron del 20 de enero al 13 de octubre y el referente normativo en este periodo eran los mismos que en 2014 *Lineamientos del Secretariado Técnico Tripartita para la implementación y seguimiento de planes de acción de la Alianza para el Gobierno Abierto en México*. En ellos se considera al STT como espacio permanente e institucionalizado de diálogo y consulta para la toma de decisiones en la materia que tiene como objetivo construir, difundir y dar seguimiento al cumplimiento de los planes de acción de gobierno abierto (LSTT, 2014).

En este sentido cabe apuntar que se llevaron a cabo 10 reuniones ordinarias en sedes rotativas y una extraordinaria en el IFAI, dentro de las cuales trataron los siguientes temas: elaboración de propuesta metodológica para la formulación del PA18, revisión compromisos pendientes del PA12 para su incorporación en las estrategias del PA15, realización de ejercicios locales de Gobierno Abierto, organización de segunda presentación de avances así como de la Cumbre Global de la Alianza para el Gobierno Abierto.

Como particularidades en las actividades analizadas en 2015 se identifican: la participación de cinco actores de sociedad civil por la rotación de representantes y la planeación de la Cumbre, mayor interés en los ejercicios locales de gobierno abierto, la elaboración del PA18 con el uso de herramientas web para la manifestación de interés, así como tensiones gobierno-sociedad civil, gobierno- IFAI²¹ y sociedad civil- IFAI. Para el análisis de la funcionalidad del STT en este año, a continuación se muestra la valoración de cada categoría desarrollada en la propuesta de elementos empíricos de los IRCT de la investigación.

²¹ Con la publicación de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública el 04 de Mayo de 2015, el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI) experimentó modificaciones en su naturaleza y nombre. Actualmente se denomina Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), sin embargo, para facilitar la lectura en este apartado se conservará la abreviatura inicial (IFAI).

4.2.1.2 ACTORES

En 2015 el STT contó con la participación del Gobierno Federal, a través de un representante de la Presidencia de la República, del IFAI y con la participación de OSC con representantes de CIDAC en todas las reuniones, Transparencia Mexicana y Artículo 19 en 55% de las sesiones, así como Fundar e IMCO en una.

4.2.1.2.1 Roles

Formalmente, al igual que en 2014, las funciones de los representantes en este IRCT eran explícitas para todos los integrantes en este año, ya que los lineamientos consideran que el STT se integra por el Comité Coordinador de la Sociedad Civil (CCSC), el IFAI y el Gobierno de la República.

Así los representantes del CCSC fungen como enlace con las OSC, además de coordinar sus actividades para el avance en los compromisos del PA15. El IFAI se encarga de facilitar el diálogo entre el Gobierno de la República y la sociedad civil. Por su parte, el representante gubernamental es el enlace y coordinador de la APF, así como el encargado del sitio web de la AGA en México (LSTT, 2014)

En este sentido, si sólo se consideran los lineamientos, en 2015 los actores gubernamentales y sociedad civil adoptaron un rol coordinador al ser articuladores de las políticas con sus respectivos grupos de origen, sin embargo, las acciones definidas para cada actor disciernen en alcances. Ésto se observa en que a diferencia de CIDAC, Transparencia Mexicana y Artículo 19; Presidencia de la República se encargó de formular estrategias para diversas etapas del PA12, PA15 y PA18, tales como la metodología de elaboración del PA18 (M_200115) o el diseño del tablero de evaluación de compromisos del PA12 que se integraron al PA15 (M_020315) y Sociedad Civil se encargó de formular propuestas tales como el ajuste al formato del Orden del día para las sesiones del STT (M_020315) o la elaboración de un kit de documentos básicos para el trabajo del STT (M_170215). Por su parte, el IFAI se posiciona como colaborador en temas de impacto nacional o internacional, ya que, desarrolla diagnósticos y propuestas como la de datos obligatorios para el compromiso «Registro de detenidos» (M_240215) y considera que no se le toma en cuenta en la toma de decisiones sobre la Cumbre (M_050515)

Sumado a lo anterior, si se analizan los puntos principales de cada minuta, se observan tres situaciones que muestran la falta de equilibrio entre participantes; la primera, el rol coordinador de Presidencia y sociedad civil en sus respectivas esferas permanece, por ejemplo con la propuesta de este sector en voz de Artículo 19 para aplazar la elaboración del PA18 hasta que se contacten a todas las OSC que manifestaron interés en el proceso(M_050515) o Presidencia dando a conocer la postura gubernamental respecto al desempeño de Fundar en el compromiso «Petróleo en beneficio de todos» (M_120815).

Segunda, respecto a los roles adoptados al interior, Presidencia es el actor coordinador al orientar mayoritariamente los trabajos, la utilización de recursos y el uso de espacios, por ejemplo, al elaborar y administrar los medios para las manifestaciones de interés en el PA18 y sus respuestas (M_080415), pedir al STT que evalúe los ejercicios locales de gobierno abierto (M_050515) o calificar las declaraciones públicas del IFAI (M_250615). Sociedad civil adopta un rol intermedio entre colaborador y participante al potenciar los trabajos operativos o de difusión del STT, por ejemplo, al elaborar propuestas de acciones para Parlamento Abierto (M_200115) o realizar un diagnóstico de los compromisos no cumplidos en el PA12 y su incorporación en el PA15 (M_200115). Y el IFAI fungió como colaborador más que mediador al involucrarse en los trabajos del STT sin claridad sobre el nivel de participación permitida, esto es visible en la aclaración que hace Presidencia sobre su posible participación como observador en los procesos de toma de decisión sobre la Cumbre (M_050515).

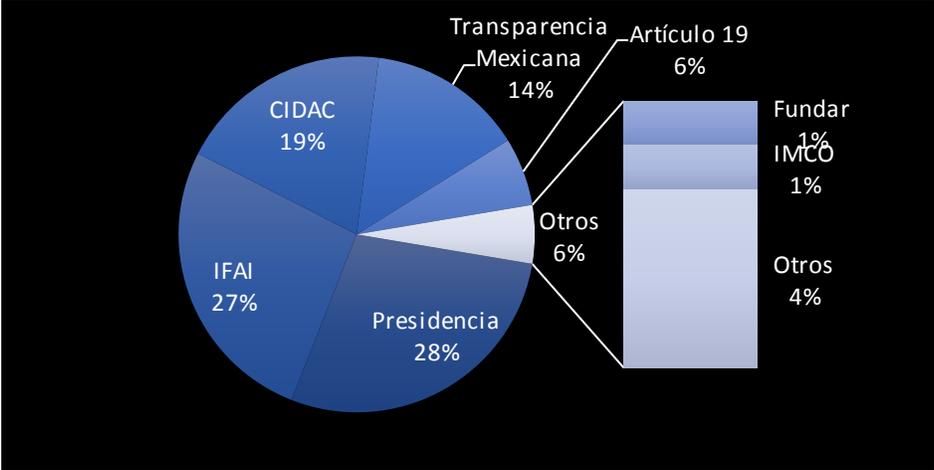
Tercera, las interacciones bajo este esquema de roles generaron procesos de desacuerdos y tensiones manifiestas como en ningún otro año analizado, tales como la exigencia de incorporación de propuestas de OSC para la presentación de avances (M_240215), el señalamiento de Presidencia sobre Fundar como OSC irresponsable (M_120815) o la discusión sobre el monitoreo de ejercicios locales de gobierno abierto (M_170215)

4.2.1.2.2 Perfiles

Respecto a esta categoría, como primer dato indicativo del origen y trayectoria de los integrantes del STT, se tiene que en las 113 asistencias registradas a las reuniones hay mayoría de participantes gubernamentales, considerando la clasificación especificada en los Lineamientos, ya que, por reunión concurren en promedio 3 miembros del Gobierno de la

República, 3 del IFAI y 4 de OSC. Es relevante señalar que en este periodo acudió la evaluadora del avance de México en este periodo Almudena Ocejo, un representante de GESOC y Cultura ecológica como observadores

Gráfica 16: Asistentes a las reuniones del STT en 2015

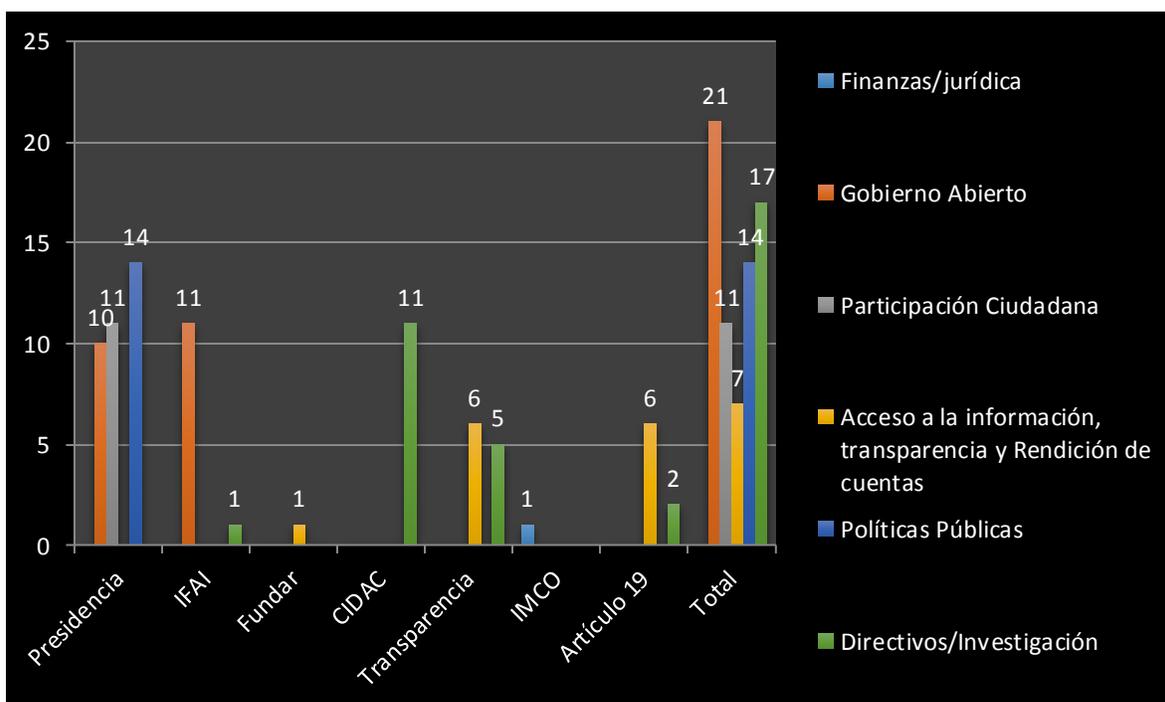


Fuente: elaboración propia

En la gráfica se observa que por motivos de diseño la representación de sociedad civil es 13 puntos porcentuales mayor que la del Gobierno Federal y el IFAI es el organismo que involucra a un menor número de asistentes en las reuniones. Aun así, la concurrencia a reuniones es relativamente proporcional entre el IFAI y la Presidencia.

Además de la asistencia a sesiones, el tratamiento de los temas en las áreas gubernamentales y no gubernamentales está ampliamente relacionado con el entendimiento que se tenga sobre las políticas de gobierno abierto, así como la finalidad e interacción del IRCT examinado. En el caso del STT, se tiene que los perfiles de las áreas donde se desarrollan los asistentes son heterogéneos.

Gráfica 17: Áreas donde se desarrollan los asistentes a las reuniones del STT en 2015



Fuente: elaboración propia

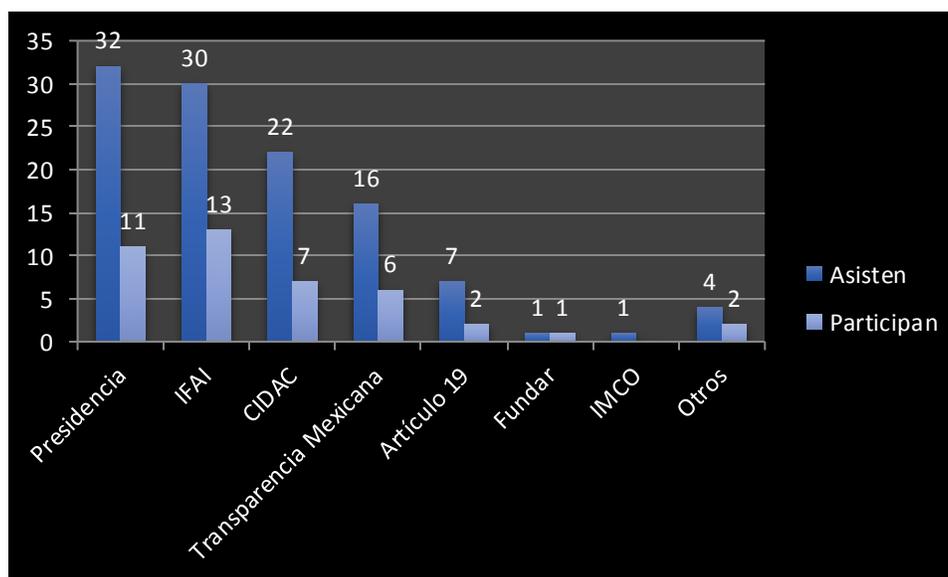
En los resultados agregados de la gráfica 17, mayoritariamente hay participación de áreas relacionadas con gobierno abierto y políticas públicas lo cual puede ser explicado como una intención organizacional de orientar los trabajos de los representantes del STT a áreas específicas relacionadas con la materia del IRCT y se infiere que sigue habiendo un interés de concertar acciones públicas con impacto nacional y visibilidad internacional.

De esta forma se señala que los perfiles de los participantes en las reuniones del IRCT son gubernamentales y sociales, con mayor predominio del segundo; aspecto que favoreció a que las reuniones tuvieran un mayor tratamiento de problemas desde perspectivas desde los impactos y resultados de las intervenciones públicas. Lo anterior se observa en la presión ejercida por sociedad civil para considerar sus propuestas para la presentación de avances (M_240215), o bien, su intención de ser incluidas en la elaboración del programa de la Cumbre (M_200115).

4.2.1.2.3 Capacidades y conocimiento sobre temas y áreas de política

El desempeño de los IRCT, como cualquier mecanismo participativo y de control de poder público, se potencia si los actores cuentan con habilidades y entendimiento vasto sobre las temáticas y relaciones inmersas en él. De esta manera, es conveniente analizar cuántos de los actores asistentes se involucran en las actividades sustantivas y operativas del STT. La gráfica 18 muestra la relación entre actores asistentes y participantes por organización.

Gráfica 18: Actores participantes en las reuniones del STT en 2015



Fuente: elaboración propia

Al analizar los datos, se observa que el 34% de los asistentes gubernamentales intervino en las sesiones del IRCT y sólo el 43% del IFAI. Por su parte, en las OSC hay una participación del 34%, donde Fundar es el actor que interviene en todas las reuniones a las que asistió, de CIDAC sólo en el 32%, Transparencia Mexicana participó en el 38%, Artículo 19 en 29% e IMCO en ninguna. Así, se infiere que, en 2015 los actores gubernamentales y sociales involucrados en las actividades del STT tienen un nivel similar de participación, sin embargo, a pesar de que el IFAI estuvo en incertidumbre sobre su estatus fue el actor que intervino más. Resalta que de la Presidencia participan mayoritariamente integrantes del área de políticas públicas, de sociedad civil del área encargada de acceso a la información, transparencia y rendición de cuentas, así como proyectos gubernamentales, mientras que del IFAI del área de Gobierno Abierto. De esta

forma se señala que los actores tienen un dominio suficiente/adecuado sobre los temas y áreas de la política.

Otro punto relevante ligado a las capacidades y conocimiento sobre los temas y áreas de política, está relacionado con la discusión y mención específica de elementos de Planes de Acción, así como de ejes del Gobierno Abierto definidos por México. En este sentido, en todas las reuniones se hizo alusión a las directrices: gobierno centrado en la ciudadanía, presupuesto abierto y participativo, datos abiertos para el desarrollo, empoderamiento y participación ciudadana, gobernanza de recursos naturales y en 64% de reuniones se mencionó el Plan de Acción 2015 (PA15), mientras que en 27% los compromisos pendientes del Plan de Acción 2012 (PA12) y en 82% se menciona el PA18. Este elemento muestra que en 2015 los participantes del STT habían desarrollado más capacidades técnicas y relacionadas con el conocimiento de la trayectoria de la política

4.2.1.2.4 Tipo y nivel de representación

La AGA pone como condición a sus miembros que elaboren Planes de Acción con base en procesos de definición, implementación y evaluación que involucren dinámicas de transparencia, participación y colaboración, en consecuencia, supone el diseño de compromisos mediante el trabajo de actores gubernamentales, de la sociedad civil y el mercado. En 2015, para la materialización de dicho objetivo el STT estaba integrado por un representante de las Organizaciones de la Sociedad Civil, un representante del IFAI y un representante de la SFP, quienes tenían derecho a voz y voto. Cada integrante debía ser designado por sus respectivas instancias de origen, así como, contar con facultades suficientes para tomar decisiones y dar cumplimiento a los trabajos del Secretariado. De esta forma la representación en el STT fue de sectores, grupos, asociaciones, gremios y organizaciones.

En 2015, los procesos de designación de participantes en las instancias gubernamentales obedecieron a la concordancia con áreas facultadas para implementar acciones de gobierno abierto, es decir, tendieron a una representación centrada en aspectos operativos, esto es visible con la constante participación de la Coordinación de Estrategia Digital. En el caso del IFAI formalmente se tendió a la representación con actores de un área específica creada para atender estos temas (Entrevista)

En el caso de la sociedad civil, para 2015 la representación en el STT pasó de Transparencia Mexicana a CIDAC, cuya participación fue decidida por el CCSC. Además de Transparencia Mexicana y CIDAC a las reuniones asistió Artículo 19, quien en el siguiente año ocuparía la titularidad de la representación. En este punto es relevante señalar que en las sesiones Presidencia volvió a manifestar su interés en ampliar la participación de sociedad civil (M_200115), aspecto considerado desde 2013. Así, en este sector se observa que la representatividad de actores no gubernamentales fue promovida por Presidencia y tuvo un filtro en la actividad de un grupo específico de la sociedad civil, aspecto que acota las posibilidades de incidencia de organizaciones en formación o desarrollo.

4.2.1.3 INTERACCIONES

En 2015, el STT consolidó y evaluó gran parte de los compromisos del PA15, definió la metodología de elaboración del PA18, concretó acciones para la Cumbre Global de la Alianza para el Gobierno Abierto 2015 y se enfocó en los resultados de los ejercicios locales de gobierno abierto, por tal motivo, en este año las actividades se centran en la presentación de propuestas e informes

4.2.1.3.1 Reglas

Si bien los mecanismos formales de interacción se basaban en los Lineamientos vigentes, durante este año se acordaron diferentes modalidades de participación y relación entre miembros del STT, la APF y la AGA. En este sentido, como reglas formales que inciden en la vinculación de actores se ubican las especificadas en documentos operativos, sin embargo, en el desarrollo de las sesiones se acordaron otras que incidieron en la configuración y funcionamiento del IRTC. Los elementos desagregados se localizan en la siguiente tabla:

Tabla 17: Reglas del STT en 2015

Tema	Norma definida	Fuente
Integración del STT	*El STT está integrado por el CCSC, el IFAI y el Gobierno de la República - La participación de cámaras económicas y fundaciones sería integrada a la representación de sociedad civil	LSST, 2014/Numeral 2 Minuta 8ª reunión
Sesiones del STT	-Celebración periódica por acuerdo de integrantes *Contar con los tres representantes o un sustituto con la misma capacidad de toma de decisiones y establecimiento de acuerdos.	LSST, 2014/Numeral 5 Minuta 2ª reunión
Toma de decisiones en el STT	*Se toman decisiones por consenso. Si un asunto no es acordado en dos sesiones, se someterá a votación. -La definición y selección de compromisos de PA18 se hará por consulta pública -Para la organización de la Cumbre se instalará una Coordinación con representantes del STT, el gobierno federal y sociedad civil	LSST, 2014/Numeral 6 Minuta 5ª sesión

Elementos de difusión y comunicación en el STT	*El STT difundirá la AGA y las actividades relacionadas con los compromisos a través de estrategias de comunicación social * Los expedientes, reportes, actas, resoluciones, así como cualquier otro documento que se genere, obtenga, adquiera, transforme o conserve por el Secretariado Técnico deberá conservarse por triplicado -La Coordinación de la Cumbre reportará al STT los acuerdos de organización	LSST, 2014/Numeral 5 y 7 Minuta 5ª sesión
Participantes externos en el STT	*Podrán asistir representantes de OSC que participen en la AGA, instituciones públicas o especialistas invitados por el STT. *Los participantes serán considerados observadores y tienen derecho a voz.	LSST, 2014/Numeral 5
Actividades del STT	-Los ejercicios locales de gobierno abierto serán monitoreados por el STT	Minuta 3ª reunión

Fuente: elaboración propia

De esta manera se observa que las interacciones del STT en 2015 fueron normadas por los LSST y por acuerdos de las sesiones sobre todo en aspectos de participación, por ejemplo la creación de la Coordinación para la organización de la Cumbre (M_020315). Resalta que en el periodo no hubo trabajo respecto para la modificación de lineamientos, sigue siendo una preocupación la uniformidad en el desarrollo de sesiones y se discuten temas sobre formatos para el orden del día o la firma de minutas pendientes (M_050515)

Otro elemento relevante son los roles formalizados para cada integrante del STT en la formulación del PA18, en ellos se distingue una tendencia a concentrar las tareas de impacto internacional y de coordinación de instituciones en los actores gubernamentales y las de logística, así como de expansión a otras ramas de gobierno o estados de la República en la sociedad civil y el IFAI; tales como la participación en la formación de opciones para el Parlamento Abierto o los ejercicios de gobierno abierto (M_191015 y M_170215). Cabe señalar que las tareas realizadas por Presidencia fueron menormente analizadas en las reuniones del STT.

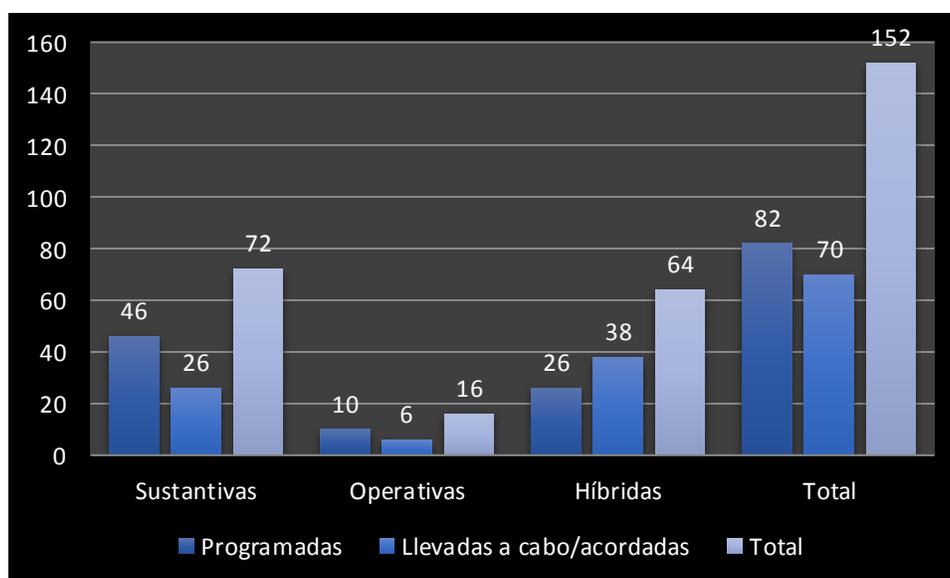
4.2.1.3.2 Relaciones

Motivadas por los roles, así como por arreglos formales e informales; las relaciones en la rendición de cuentas transversal determinan el alcance de la vigilancia y control de los actores a través de la participación en el ciclo de políticas. En este sentido, 2015 es clave para el STT porque las interacciones en las sesiones definieron y formalizaron las formas de participación y posibles vetas de control del poder público. De esta manera es pertinente observar la naturaleza de las tareas programadas en cada sesión y el resultado de su procesamiento en acuerdos, así como las menciones específicas de participación de dependencias, entidades y/o Poderes. El último dato muestra las posibilidades del STT para

controlar instituciones públicas federales que implementan compromisos o estrategias del Plan.

En este sentido un dato que da cuenta del comportamiento en este rubro analítico son las tareas programadas, es decir, las especificadas en el orden del día y su vínculo con las actividades realizadas/acordadas, ya que permite hacer inferencias sobre la forma en que se procesaron las interacciones en las sesiones del STT. Para simplificar este proceso, las labores se agruparon con base en los criterios desarrollados en el Apéndice 3, que a grandes rasgos dividen las actividades en sustantivas, operativas e híbridas (sustantivas-operativas)²². La gráfica 19 muestra la relación entre las actividades programadas, así como las llevadas a cabo y acordadas.

Gráfica 19: Naturaleza de las actividades programadas y realizadas/acordadas en las reuniones del STT en 2015



Fuente: elaboración propia

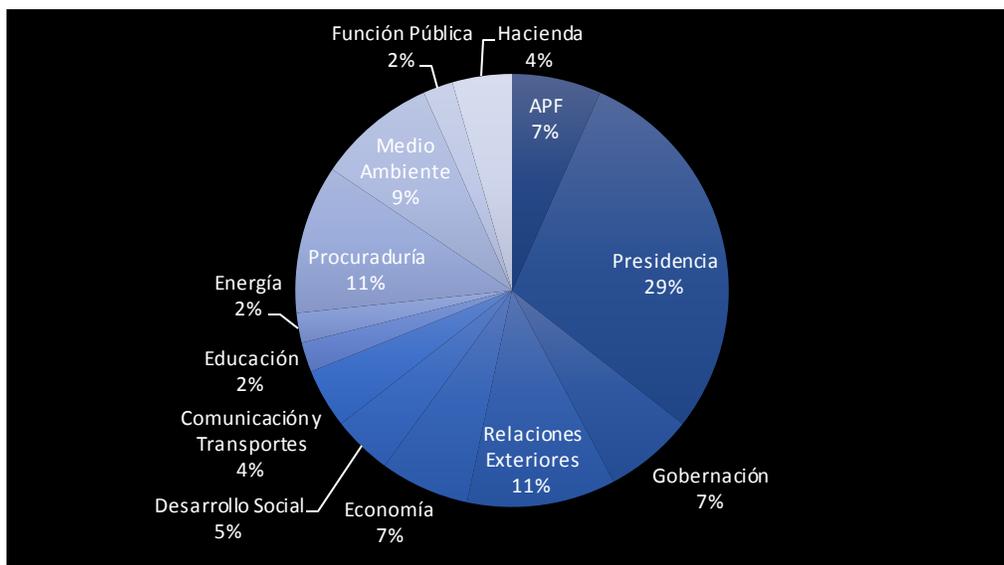
Observando los datos se aprecia que en 2015 la totalidad de actividades programadas se realizaron, donde las que más se llevaron a cabo fueron las intermedias entre aspectos

²² Como actividades sustantivas se consideran todas aquellas que dan sentido a la existencia y funcionamiento del STT como instrumento de rendición de cuentas, por ejemplo, la presentación de informes sobre el avance del Plan de Gobierno Abierto. Por su parte, las actividades operativas se consideran todas aquellas que permiten el funcionamiento regular del STT y como actividades híbridas se consideran todas aquellas donde no es nítida la división, por ejemplo, definir la lista de expertos que harán el diagnóstico sobre el estado de un tema a integrar al Plan.

esenciales y de funcionamiento del STT, es decir, las híbridas y fueron seguidas por las operativas. Así y en concordancia con la información analizada en las secciones anteriores, el predominio de las labores mencionadas se puede explicar por el apremio de definir aspectos organizativos de la Cumbre, así como la conducción de mecanismos para la formulación del PA18. En el desarrollo de estos puntos el rol coordinador de Presidencia fue fortalecido al fungir como rector de las acciones tomadas, por ejemplo, al elaborar la propuesta de taxonomía de mensajes y respuestas para las manifestaciones de interés (M_080415)

Por otra parte, un indicativo relevante de las relaciones que posibilitan el seguimiento, la vigilancia y el control son las interacciones con las dependencias, entidades y/o Poderes encargados de la implementación de un compromiso o que participan en su definición, así la gráfica 20 da cuenta de las menciones de dependencias como ejecutores de una estrategia de la política gobierno abierto.

Gráfica 20: Relación con dependencias, entidades o Poderes como implementadores en 2014



Fuente: elaboración propia

El gráfico muestra que la implementación de las políticas de gobierno abierto en 2015 estuvo enmarcada en la actividad del Ejecutivo, sin embargo estuvo direccionada a dependencias específicas más que a la APF en su conjunto. En este tenor se señala que en el 29% de las interacciones de esta fase del ciclo de políticas participó un actor del STT,

Presidencia; lo que posicionó al IRCT en una lógica delegativa respecto a la implementación del PIA15 porque sólo un grupo de actores se encargó de ella.

Además de las relaciones intragubernamentales, las extragubernamentales también fueron objeto de revisión en las sesiones del STT, particularmente la interacción con organismos internacionales y agentes económicos privados, por ejemplo, se llegó a considerar a la OCDE como un posible evaluador del PA15 (M_100114) y se definió que la participación de cámaras económicas y fundaciones sería integrada a la representación de sociedad civil (M_030614) .

4.2.1.3.3 Apelación/Modificación/revocación de decisiones

Este tipo de interacciones son un indicativo primario del ajuste de intereses, la participación y capacidad de control entre integrantes de los IRCT. De este modo, las decisiones tomadas tienen un proceso doble de verificación, el primero con la fase de deliberación y el segundo con la manifestación de discrepancias frente a una acción. En esta lógica, sobre esta variable es relevante observar el proceso o fase de la intervención pública en que se concentraba el STT en 2015, para valorar las reacciones y respuestas frente a las actividades realizadas y acordadas, así como el señalamiento explícito de desacuerdos. Para comenzar se volverá a enfatizar que las reuniones del STT en 2015 se enfocaron en la presentación y evaluación de avances del PA15, la organización de la Cumbre, así como en la definición de la participación del STT en dicho evento.

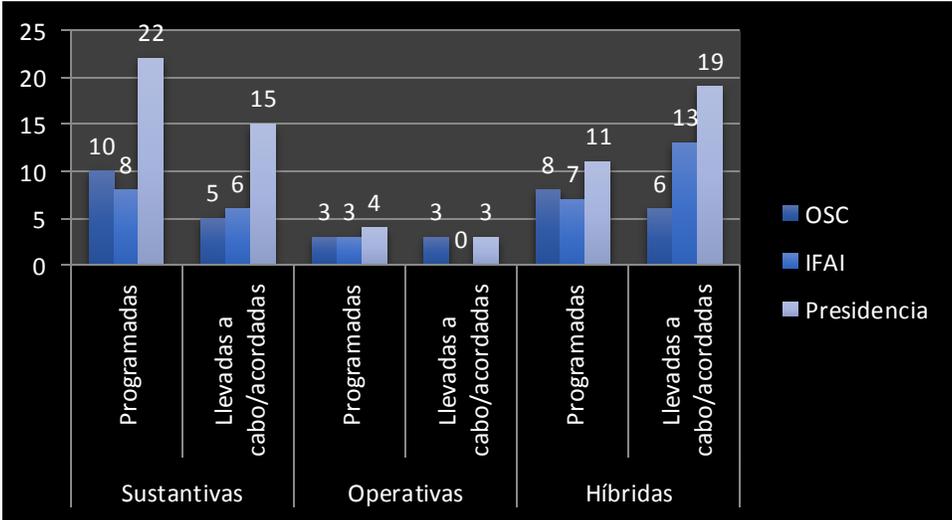
De esta forma, podría entenderse que la toma de decisiones estuvo enmarcada en procesos de discusión, a lo que se abona que en 9% de las reuniones sólo se plantearon opciones y sugerencias y en el 91%, además de las opciones se emitieron comentarios sobre las actividades realizadas y acordadas. Además en 55% de las sesiones hubo manifestación explícita de tensión entre Presidencia y actores sociales respecto a la Segunda presentación de avances (M_240215), la postura gubernamental sobre las modificaciones a la normatividad de Transparencia y la incongruencia sobre la integración de los participantes del STT frente a la Cumbre (M_110315), así como por el desempeño de Fundar en el seguimiento de un compromiso (M_120815). De Presidencia con el IFAI respecto a la falta de integración del segundo en los procesos de toma de decisión de la Cumbre (M_050515), así como por las declaraciones del IFAI a un medio de comunicación (M_250615) y entre

sociedad civil con el IFAI respecto a los ejercicios locales (M_170215). Así, en 2015 la capacidad de modificación de aspectos de integración a esquemas de participación era media, sin embargo, los procesos de vigilancia y ajuste de intereses fueron más comunes y las minutas reflejan que el rol coordinador de Presidencia tuvo gran peso en la adopción de decisiones.

4.2.1.3.4 Espacios

Con base en el argumento anterior, esta variable define y moldea la interacción de los participantes en el STT. Así en 2015 las sesiones se realizaron de forma rotativa en el IFAI, Presidencia y las oficinas de las OSC (LSTT, 2014) y se puede encontrar que el 45% de las sesiones tuvieron lugar en espacios gubernamentales, 27% en el IFAI y el 27% en instalaciones de los actores sociales. La influencia de la localización de las sesiones es relevante porque el actor que fungía como anfitrión, debía mandar el orden del día previamente, lo que influye en el alcance de las actividades, además de que los datos reflejan la vulnerabilidad del IFAI que aumentó por la revisión de su participación en la organización de la Cumbre. Lo anterior puede verse en el gráfico siguiente:

Gráfica21: Actividades programadas y realizadas/acordadas en las reuniones del STT en 2015, según el espacio



Fuente: elaboración propia

En los datos se observa que cuando las reuniones eran locaciones gubernamentales y el IFAI se realizaron el 100% de las actividades programadas, mientras que en espacios de sociedad civil el 67%. Aunque hay una tendencia a mayor actividad gubernamental y del IFAI, se agrega lo siguiente; en el caso de las acciones con mayor presencia en este año, es decir, las sustantivas programadas por cada integrante, cuando las sesiones se llevaron a cabo en espacios de la sociedad civil el 50% de ellas se realizó, 75% en el IFAI, mientras que, cuando las reuniones tuvieron lugar en Presidencia se cubrieron en un 68%. En cuanto al procesamiento de los resultados de las acciones y acuerdos tomados, cuando las sesiones fueron en CIDAC o Transparencia Mexicana en el 66% de las reuniones se integraron a las actividades con repercusión en la Alianza y con repercusión en el STT, mientras que, cuando las sesiones fueron en Presidencia todas se integraron a las actividades con repercusión en el STT y el 80% a las actividades con repercusión en la AGA.

4.2.1.4 INSUMOS

En 2015 la actividad del STT puede dividirse en dos etapas, la primera, de difusión de avances en el PA15, así como de acuerdo de metodología y compromisos del PA18; la segunda, de organización de la Cumbre Global de la Alianza para el Gobierno Abierto 2015.

En este sentido, la calidad y oportunidades de incidencia pública, así como de vigilancia de los actores involucrados y discusión de propuestas, estuvieron definidas por los medios con los que los integrantes del STT contaron para establecer canales de participación y deliberación en las etapas mencionadas.

4.2.1.4.1 Medios de comunicación internos y producción de información

Como primer elemento a considerar en esta variable se ubican las dinámicas que permitieron el intercambio de preferencias, propuestas y valoraciones, tanto al interior y exterior del STT como con actores interesados. De esta manera, en 2015 la comunicación tuvo dos vías; la primera como parte de las actividades programadas y realizadas en las sesiones, por ejemplo, con el informe sobre la reunión del «Subcomité de Gobernanza y

Liderazgo»²³ de la AGA (M_200115) o la presentación de avances de la taxonomía de mensajes para la manifestación de interés y su taxonomía (M_080415). La segunda como extensión de la actividad de la AGA, el STT y sus miembros fuera del IRCT, por ejemplo, la comparación de resultados de evaluación del Mecanismo de Revisión Independiente²⁴ con los del Tablero del seguimiento (M_240215). Con estos datos y considerando los hallazgos de roles, relaciones y espacios, se infiere que en 2015 la comunicación de actividades sustantivas fue objeto de difusión en las sesiones del STT bajo la intención de dar a conocer los elementos relevantes para la Cumbre y estuvo a cargo de los actores gubernamentales.

Un segundo elemento relacionado con la variable es la percepción de los integrantes sobre la comunicación de avances o decisiones relacionadas con la actividad del STT, así como la calidad de la información que es producida y difundida entre participantes y para el exterior. Sobre estos puntos llama la atención la heterogeneidad y la falta de coordinación para la producción, manejo y resguardo de documentos. Aspecto visible en la elaboración de minutas, que durante el periodo tienen cinco modalidades distintas de presentación (M_200115, M_020315, M_080415, M_050515 y M_250615)

Otro elemento indicativo de la comunicación interna y la producción de información es la elaboración y ratificación de las minutas, donde resalta que sólo el 9% fueron firmadas por los participantes, lo que por principio sugeriría que los actores gubernamentales y sociales no están enterados o están inconformes con la información asentada en las actas y sumado a los desacuerdos señalados en las minutas, no era prioridad difundir información detallada al interior, ni al exterior. Así, los medios de comunicación internos y la producción e información podrían ser considerados como aptos porque hay obligatoriedad formal para su producción (LSTT, 2014) y permiten dar seguimiento a determinadas actividades del IRCT, a la vez opacos en términos de disponibilidad en el portal, heterogeneidad de versiones de minutas o la publicación de «borradores» que limitan el alcance de la difusión.

²³ El Comité Directivo cuenta con subcomités que se encargan de apoyar sus decisiones y realizan el trabajo preliminar para informar las decisiones tomadas por la totalidad del Comité.

<https://www.opengovpartnership.org/about/working-groups/ogp-steering-committee>

²⁴ Informe independiente bianual de evaluación sobre el progreso en la implementación de los compromisos adoptados por los gobiernos participantes de la AGA en sus planes de acción <https://www.opengovpartnership.org/about/independent-reporting-mechanism/about-irm>

4.2.1.4.2 Temporalidad

La actividad del STT se enmarca en la intervención en el desarrollo de políticas, particularmente acciones públicas de gobierno abierto, así, en 2015 se llevaron a cabo procesos de discusión y formulación de compromisos, diseño de estrategias así como de seguimiento y evaluación, por lo cual, las fases que toca la actividad de este período son *ex ante*, *ex dure* y *ex post*. En este sentido, las posibilidades de control del poder público se dirigieron a la evaluación y seguimiento de compromisos del PA12, PA15 y formulación del PA18. De igual manera, los actores gubernamentales y sociales como co-productores de la acción pública también estuvieron inmersos en dinámicas de vigilancia, por ejemplo con la presión de sociedad civil para que el Ejecutivo considerara su propuesta de presentación de avances del PA15 (M_240215) o el señalamiento negativo sobre el desempeño de FUNDAR por parte de Presidencia (M_120815).

Otro punto a resaltar en 2015 respecto al control permitido por la temporalidad de la acción, es la vinculación y capacidad de seguimiento de las estrategias a implementadas por cada dependencia y entidad de la APF. En este sentido, se señala que la vigilancia *ex dure* era llevada a cabo por la sociedad civil, pero también contó con la herramienta obligatoria de evaluación de los países integrantes de la AGA, el Mecanismo de Revisión Independiente (M_240215), donde una preocupación externada en las reuniones del STT era la diversidad en los resultados entre este elemento externo y el interno (tablero de seguimiento)

4.3 BALANCE DE LOS RESULTADOS DEL SECRETARIADO

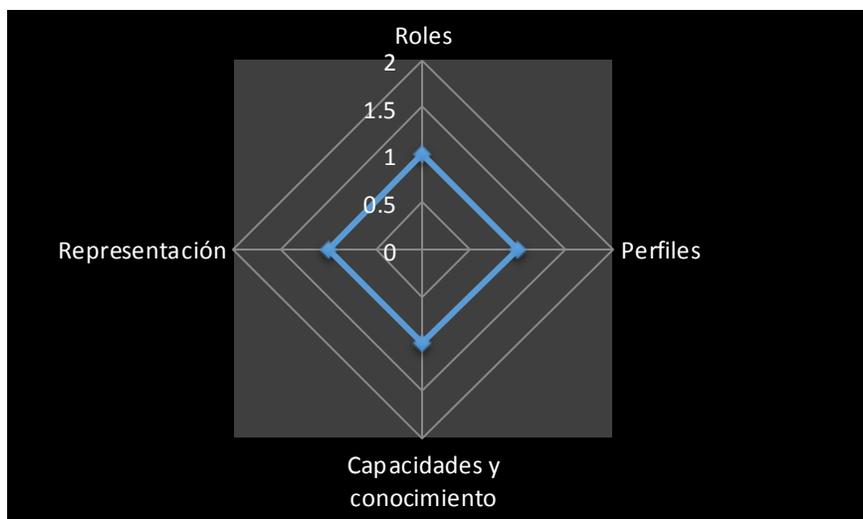
Actores

En este rubro se aprecia que de 2013 a 2015 el STT logró pasar de ser un organismo consultivo a uno de toma de decisiones conjuntas en materia de gobierno abierto, con lo cual, en términos de diseño se cumple el objetivo de control por incidencia de los IRCT. Sin embargo, un tema sustancial es el número de participantes de cada esfera, así como el rol que adoptan; donde hay una tendencia constante a involucrar a más actores gubernamentales y que éstos adopten un rol coordinador dentro del STT y en la implementación de las políticas de gobierno abierto, lo que representa una limitación para el IRCT.

En esta lógica, resulta contrastante la tendencia en los primeros dos años estudiados, donde hay desarrollo de capacidades políticas altas, pero bajas en aspectos técnicos, lo que es indicativo de la primacía de los intereses individuales de los representantes del STT. A lo anterior se suma el aumento en cantidad e intensidad de tensiones entre actores gubernamentales y no gubernamentales en el periodo analizado, así como la constante ubicada en Presidencia de involucrar actores de áreas operativas y de sociedad civil de actores de áreas sustantivas en materia de gobierno abierto.

Por tanto, si se evalúa la funcionalidad del STT desde sus actores, asignando valoraciones en una escala de 2 puntos a cada una de las variables consideradas en este capítulo (roles, perfiles, capacidades, representación), el STT impactó favorablemente en el reconocimiento formal de actores no gubernamentales como encargados de vigilar la toma de decisiones y el desempeño de los actores públicos, pero tuvo limitaciones en la elaboración de propuestas factibles y en la participación e incidencia en el ciclo de políticas (sobre los rubros de calificación ver Apéndice 3).

Gráfica 22: Funcionalidad según los actores del STT 2013-2015



Fuente: elaboración propia

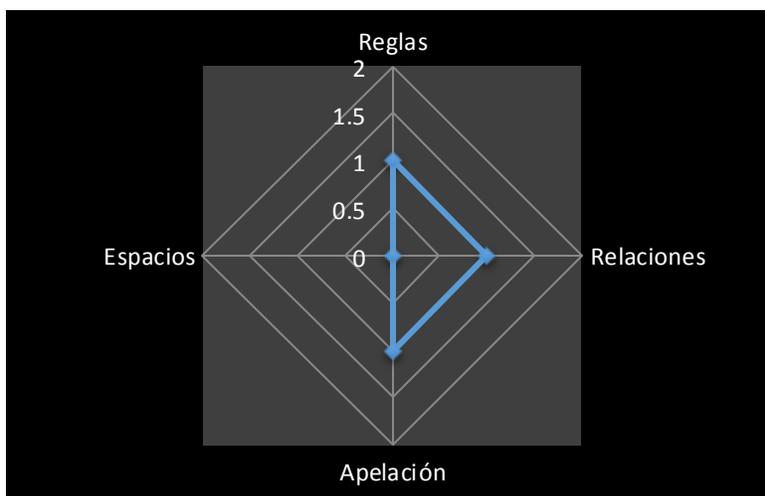
La gráfica anterior muestra el equilibrio en las variables consideradas en el análisis de actores, así como la limitación al no alcanzar resultados óptimos en términos de control del poder público por incidencia.

Interacciones

En este rubro de análisis es importante subrayar la intención y tendencia positiva de expansión de modalidades de participación y relaciones durante el periodo 2013-2015, primeramente con actores económicos y posteriormente con actores de gobiernos locales y extranjeros, a pesar de ello, se subraya como limitación del STT el establecimiento de relaciones participativas y delegativas en 2014 y 2015, cuando en 2013 se predominó una tendencia deliberativa entre actores.

Considerando lo anterior pueden observarse otras limitaciones en las interacciones del STT de 2013 a 2015, tales como la falta de elementos normativos actualizados o la tendencia a concentrar la actividad del IRCT en espacios gubernamentales y no desarrollar todas las actividades programadas cuando las sesiones eran llevadas a cabo en espacios de sociedad civil. Como consecuencia de las limitaciones, se puede observar un incremento en términos de desacuerdo de decisiones, las cuales fueron aumentando año con año.

Gráfica 23: Funcionalidad según las interacciones del STT 2013-2015



Fuente: elaboración propia

Por tanto, la gráfica anterior muestra que si se evalúa la funcionalidad del STT desde sus interacciones, asignando valoraciones en una escala de 2 puntos a cada una de las variables consideraras en este capítulo (reglas, relaciones, apelación, espacios) de 2013 a 2015 el STT impactó favorablemente en el establecimiento equilibrado de relaciones que permitían

el intercambio de opiniones y desacuerdo, sin embargo tuvo como limitación el que se privilegiaran los espacios gubernamentales como punto de encuentro (sobre los rubros de calificación ver Apéndice 3)

Insumos

En este rubro se aprecia una constante, los medios de producción y difusión de información sobre la actividad del STT tanto al interior como al exterior tuvieron un sustento normativo concretamente delimitado de 2013 a 2015, sin embargo, el seguimiento de dichas reglas era nulo, además de que los canales de solicitud de información brindaban versiones inacabadas o poco claras de los documentos que daban cuenta del funcionamiento del IRCT.

Sumado a lo anterior, una ventaja del STT en términos de insumos para la incidencia en políticas en este periodo, radicó en la oportunidad de definir los compromisos del Plan de Acción 2015, las etapas de implementación y los mecanismos de seguimiento y verificación de resultados, lo que permite vigilar la acción pública en todas sus etapas. Por tanto, si se evalúa la funcionalidad del STT desde sus insumos, el STT impactó favorablemente en el establecimiento formal de obligaciones para producir, distribuir y resguardar información sobre la actividad del IRCT, así como en la influencia en cada una de las etapas de la política de gobierno abierto en el país

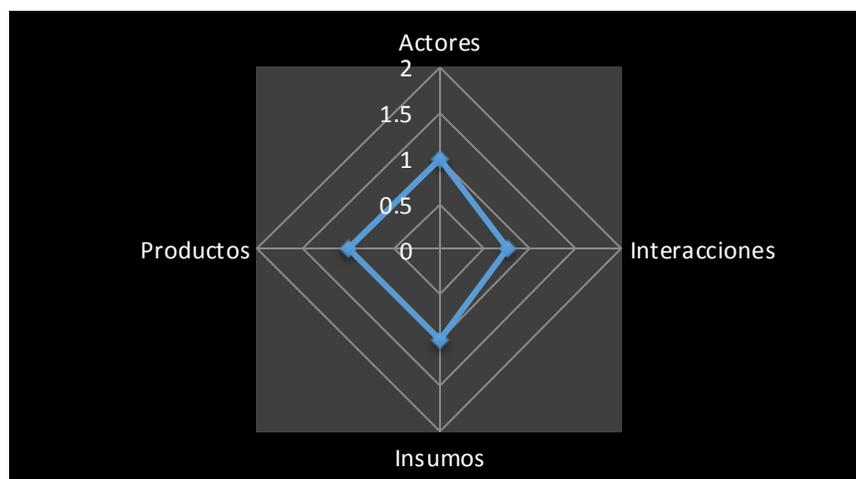
Finalidad

Si se califica la funcionalidad del STT desde sus actores, interacciones, insumos y productos asignando valoraciones en una escala de 2 puntos con base en los promedios de cada rubro evaluado con anterioridad; en términos de diseño el STT impactó favorablemente en la consolidación de una estructura de control de acciones relacionadas con gobierno abierto, sin embargo, en el ejercicio de funciones se limitó el desarrollo de actores, los insumos para su trabajo y los productos, lo que permite señalar al STT como un IRCT de compensación y legitimación de 2013 a 2015. (Sobre los rubros de calificación ver Apéndice 3)

En este sentido llama la atención que las interacciones fueron en rubro con menor calificación, lo cual es explicable por la centralidad de los actores gubernamentales para

desarrollar las tareas en materia de gobierno abierto, coordinar las actividades del STT y establecer los espacios de diálogo con el resto de los integrantes del IRCT.

Gráfica 24: Funcionalidad del STT 2013-2015



Fuente: elaboración propia

Con base en lo anterior, la hipótesis de la investigación se confirma, ya que las dinámicas de control del STT dependieron del involucramiento de los actores gubernamentales y del espectro decisional de los actores no gubernamentales. Donde, dichos elementos están fuertemente relacionados con la concordancia entre los marcos normativos e institucionales nacionales e internacionales.

Reflexiones

Considerando los resultados obtenidos en el análisis de la funcionalidad del STT, así como su balance, en este apartado se señalan elementos críticos del IRCT con base en los alcances y limitaciones señalados y evaluados, ya que, si bien el STT fue seleccionado como caso de estudio al reunir formalmente las condiciones necesarias para facilitar tareas de vigilancia mediante la incidencia en el ciclo de políticas; la actividad de este IRCT como herramienta de control por la participación de actores gubernamentales y no gubernamentales en la formulación, implementación y evaluación de acciones de gobierno abierto, posee variaciones que determinan su desarrollo por elementos de fundamento, diseño, desempeño e impacto.

Como primer elemento es pertinente señalar la pérdida de concordancia entre el fundamento valorativo del STT, es decir el fomento de la apertura gubernamental para la formulación de políticas y estrategias en materia de gobierno abierto, con las decisiones adoptadas en este IRCT de 2013 a 2015, así como con los procesos de participación, colaboración y transparencia, donde la rendición de cuentas no puede seguir siendo vista como un asunto técnico emergente de «fallas del Estado» (Sandoval 2016b, p. 121), si realmente se desean alcanzar resultados de control por incidencia.

Sumado al elemento anterior, a pesar del tiempo de existencia del STT como estructura decisora en temas de gobierno abierto, la ausencia de un marco orientado y específico en aspectos normativos, organizativos, presupuestales y de funcionalidad dentro del STT, fuera de él y para los actores participantes en el ciclo de la acción pública, contribuye al debilitamiento de las posibilidades de control y de acuerdo con Sandoval (2016a), permite calificar a este tipo de políticas como fallidas al no considerar por completo la acción del sector público y privado.

Así, como tercer elemento se observa que los mecanismos participativos del STT desarrollan dinámicas donde las restricciones de acceso al poder y a la representación, minan directamente la democracia (Sandoval 2016), lo que favorece a que se lleven a cabo actividades que limitan las posibilidades de acción de este IRCT y, sobre todo se vulneran derechos y libertades políticas y civiles, como se expondrá en el apartado siguiente.

4.4 EPÍLOGO

El STT ha sido un organismo central en materia de elaboración de planes de acción de gobierno abierto desde 2011. Desde ese año hasta la fecha se pueden ubicar tres periodos de actividad; de 2011 a 2012 con la formulación del Primer Plan de Acción de Gobierno Abierto (PA12), de 2013 a 2015, objeto de la investigación, con la formulación del Segundo Plan de Acción (PA15) y finalmente de 2016 a la fecha con la formulación del Tercer Plan de Acción (PA18).

Si bien, durante las etapas mencionadas se observa una evolución en materia de vigilancia, supervisión y control del poder público con la asignación formal de funciones decisoras a todos los actores participantes en el STT durante el segundo periodo, o las manifestaciones

de inconformidad por la poca incidencia de sociedad civil en la formulación y seguimiento de compromisos del Tercer Plan; es relevante señalar que las actividades de la sociedad civil como actor que puede someter a los actores gubernamentales a dinámicas de *answerability* y *enforcement* mediante la incidencia ha jugado un papel central en el desarrollo del STT, pero también ha disminuido considerablemente desde 2016.

El aspecto anterior es visible en la delegación de tareas operativas a dichos actores, así como la conclusión de la participación de la sociedad civil en el STT el 23 de mayo de 2017 por la pérdida de confianza en él y la falta de condiciones de co-creación y diálogo con el Gobierno Federal para continuar dentro del proceso del Tercer Plan de Acción. Dichas acciones se fundamentan en la vigilancia y el espionaje digital a investigadores y defensores de la salud en México involucrados en la elaboración de compromisos del Plan de Acción 2018²⁵, así como por la falta de difusión de aspectos nodales como que la Política Federal de Gobierno Abierto es desarrollada por SFP con el Banco Mundial (Núcleo de la Sociedad Civil, 2017).

Los elementos anteriores son críticos porque vulneran las condiciones democráticas de un gobierno abierto como la garantía del ejercicio de una participación libre, que a través de actividades de espionaje reducen las posibilidades reales de colaboración, favorecen al desarrollo de condiciones de autoritarismo, conducen a la centralización en la toma de decisiones a través de acciones ilegales e incentivan prácticas de simulación en la rendición de cuentas transversal.

En este sentido, es relevante señalar la postura de la Suprema Corte de la Justicia de la Nación, respecto al derecho a la vida privada como un derecho humano que:

Atañe a la esfera de la vida en la que las personas pueden expresar libremente su identidad, ya sea en sus relaciones con los demás o en lo individual, y han destacado su vinculación con un amplio abanico de otros derechos, como la inviolabilidad de la correspondencia y de las comunicaciones en general (...) Según esta

²⁵ El 11 de Febrero del año en curso el instituto Citizen Lab de la Universidad de Toronto difundió una investigación que documenta casos de espionaje del gobierno mexicano a Simón Banqueira, Alejandro Calvillo y Luis Encarnación; dos de ellos miembros de la sociedad civil involucrados en la definición de compromisos de gobierno abierto relacionados con temas de salud, específicamente con la imposición de impuestos a los refrescos. Ante tal acción, el núcleo de la sociedad civil solicitó al gobierno federal mexicano que se tomaran medidas y se diera una respuesta, sin embargo, las demandas anteriores no fueron atendidas y la sociedad civil salió del STT (PPA, 2017)

El informe puede ser consultado en: <https://citizenlab.ca/2017/02/bittersweet-nso-mexico-spyware/>

noción, las personas tienen derecho a gozar de un ámbito de proyección de su existencia que quede reservado de la invasión y la mirada de los demás, que les concierna sólo a ellos y les provea de condiciones adecuadas para el despliegue de su individualidad -para el desarrollo de su autonomía y su libertad-(...) En un sentido amplio, entonces, la protección constitucional de la vida privada implica (...)la protección contra el espionaje

Así, con la salida de la sociedad civil se observa una acción de rendición de cuentas de la misma naturaleza que originó las modificaciones en la estructura del STT durante el segundo periodo, es decir una acción de control del poder público sustentada en los compromisos internacionales del gobierno mexicano al ser miembro de la AGA. El control radica en el riesgo de sanciones internacionales de la Alianza por faltar al principio de colaboración del gobierno abierto, así como por promover prácticas contrarias a éste y al respeto de los derechos humanos.

Si bien, la salida de la sociedad civil no era previsible en el corto plazo, las tensiones existentes con Presidencia y el IFAI dan cuenta de los alcances de vigilancia que un IRCT como el STT puede tener, ya que por su diseño promueve el control por incidencia, lo que limita la disposición de mantener y fortalecer organismos de este tipo. El aspecto anterior es visible en los posicionamientos oficiales de actores gubernamentales, por ejemplo:

El pasado febrero del presente año, el Núcleo de Organizaciones de la Sociedad Civil compuesto por diez organismos, denunció la evidencia revelada en un informe técnico sobre la participación de diferentes instituciones del gobierno mexicano en la vigilancia digital *supuestamente ilegal* a tres investigadores y defensores de la salud en México, de los cuales dos colaboraban en la AGA (PPA, 2017)

Ante la comunicación de las organizaciones que integran el núcleo de la sociedad civil del Secretariado Técnico de la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA) de retirarse de la Mesa de Diálogo de la construcción del Plan de Acción 2016-2018 y las razones que señalaron para ello, *el Gobierno de la República, a través de la Secretaría de la Función Pública (SFP)*, señala que está comprometido con las libertades personales y la protección de la privacidad de las personas, por lo que *invita a quien haya sido víctima de alguna actividad contraria a sus derechos humanos, a que acuda a las instancias con facultades y atribuciones para atender estos casos.* (SFP, 2017)

CONCLUSIONES

- Los instrumentos de rendición de cuentas transversal son indicativos de la innovación en la consolidación de contrapesos para los actores gubernamentales, principal y directamente en la rama ejecutiva e indirectamente en la legislativa y judicial. Así, aluden a un poder controlado a través de la interacción directa con los tomadores de decisiones operativas sobre el tema que orienta el trabajo del instrumento.
- Con los instrumentos de rendición de cuentas transversal el juego institucional del poder democrático faculta a la sociedad para hacer un seguimiento más puntual de la gestión de asuntos públicos, mediante la participación en circuitos de decisión cercanos a un área de política. Donde, si bien hay un interés ciudadano por saber cómo el gobierno lleva a cabo sus tareas, generalmente la creación de estos mecanismos obedece a demandas directas de eficiencia y transparencia (p. ej. Contraloría social) o a presiones de agendas nacionales o internacionales para promover la inclusión de estrategias que orienten a un valor público específico en el quehacer gubernamental (p. ej. Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos)
- El que los instrumentos de rendición de cuentas transversal estén inmersos en la estructura de la rama ejecutiva, aumenta la percepción de cercanía gobernantes-gobernados e institucionaliza la manifestación de apreciaciones y demandas. Además centra las propuestas de política en el circuito del ámbito gubernamental, esto es, bajo reglas que permiten el desarrollo de intervenciones en esquemas de implementación acorde a los fines de las instancias públicas. Por tanto, la ubicación formal de los instrumentos de rendición de cuentas transversal impacta directamente en los alcances de control e incidencia de éstos mecanismos.
- Sumado a lo anterior, la existencia de instrumentos de rendición de cuentas transversal no trastoca el papel del Estado como organizador de la vida comunitaria porque establece estos espacios en instituciones públicas y presenta una tendencia a concentrar las decisiones sobre la operatividad de los instrumentos en los actores sociales y las decisiones sustantivas y político institucionales en los actores gubernamentales.

- El punto anterior también se ve reflejado en la integración de los instrumentos de rendición de cuentas transversal, ya que se observa una tendencia a incorporar a representantes gubernamentales con experiencia en áreas de vinculación directa con la implementación de políticas y actores sociales con experiencia en los temas de políticas y el tratamiento de poblaciones vulnerables o afectadas.
- El acceso al espacio formalizado de los instrumentos de rendición de cuentas transversal establece condiciones para los integrantes no gubernamentales, por ejemplo, conocimiento de un área particular de política, cercanía y reconocimiento de otros actores interesados en el tema, así como disposición a invertir tiempo y capacidades para el diseño de propuestas.
- Los instrumentos de rendición de cuentas transversal surgen como opción de representación de actores e intereses que pueden responder a grupos específicos (p. ej. Consejo Consultivo de Prácticas Comerciales Internacionales) o bien a temas de política y poblaciones afectadas o vulnerables. (p. ej. Consejo Consultivo de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas). En este tenor se aprecian dos modalidades, participación en el ciclo de políticas con intermediarios (p. ej. Secretariado Técnico Tripartita de la Alianza para el Gobierno Abierto) y sin intermediarios (p. ej. presupuesto participativo). La mayoría de ejercicios de rendición de cuentas transversal se centran en la primera modalidad.
- Cuando la participación en los instrumentos de rendición de cuentas transversal está dirigida a la incidencia en temas o áreas de política, se invoca a la extensión de acciones públicas y es procesada en agendas gubernamentales. De esta forma tienen mayor posibilidad de ser integradas a la oferta de políticas de un gobierno (p. ej. Consejos y Comités Técnicos, Consultivos o Auxiliares)
- Cuando la participación está orientada a la defensa de poblaciones afectadas o vulnerables alude al acceso, ejercicio y protección de derechos y se invoca al procesamiento en agendas legislativas o constitucionales; en este caso los instrumentos de rendición de cuentas transversal sirven como foco primario de desactivación de tensiones y traducción de demandas en argumentos jurídicos que son susceptibles a ser

integrados en preceptos normativos (p. ej Proceso de formulación de la Ley de Víctimas).

- Los instrumentos de rendición de cuentas transversal surgen como respuesta a la percepción del desempeño gubernamental en un área, la necesidad de legitimar un conjunto de acciones públicas y a la debilidad y desgaste en los mecanismos de competencia tradicionales para la selección de programas de gobierno (elecciones). De esta manera se pueden definir como elementos de compensación que centralizan la competencia, las percepciones del desempeño gubernamental, así como la participación en espacios focalizados donde se enfrentan propuestas de política frente a posibilidades de materialización.
- Como aportes directos de los instrumentos de rendición de cuentas transversal al ciclo de políticas se localiza la ubicación de grupos de interés, el conocimiento de opciones de tratamiento de problemas públicos y la creación de espacios específicos para el ajuste mutuo de intereses con criterios de factibilidad (p. ej Actividad del Grupo Oaxaca).
- Un aporte de los instrumentos de rendición de cuentas transversal en términos de vigilancia gubernamental se localiza en la incidencia en áreas decisoras de políticas, así como en espacios encargados de su implementación y evaluación, es decir, áreas del sector público fuera de los instrumentos. Así, un elemento relevante en el control del poder público es la obligatoriedad de las áreas gubernamentales para acatar las decisiones tomadas en los instrumentos, así como para facilitar actividades de comunicación, seguimiento y de evaluación.
- Con la trayectoria de los instrumentos de rendición de cuentas transversal revisados en la investigación, se observa que los ejercicios de este tipo producen una cadena de control que tiene una fase inicial o de activación con una dinámica de rendición de cuentas social (en medios, con protestas o en espacios público gubernamentales), que por su visibilidad e implicaciones son procesadas como prácticas transversales y tienen su punto máximo de maduración institucional como elementos de rendición de cuentas horizontal.

- La rendición de cuentas transversal ha sido poco estudiada por tres razones:
 - 1.-Teóricamente su esencia es abordada como elementos aislados, en los que raramente se resaltan los atributos de vigilancia y control del poder, es decir, se analiza como opciones de participación e interacción entre actores gubernamentales y sociales para la definición de políticas, o bien, se analizan elementos que incentivan a la eficiencia gubernamental a través del conocimiento de demandas, posturas y opciones de atención a un problema público en espacios institucionalizados.
 - 2.- Al ser considerada rendición de cuentas social genera falta de interés en el análisis de este mecanismo de control, específicamente en los roles y relaciones adoptados por los participantes; por lo cual, la actividad ciudadana se considera como incentivo para los gobernantes y no como elemento de influencia en la acción pública. Así, se soslayan las posibilidades de *answerability* y *enforcement*.
 - 3.- Al haber propuestas conceptuales difusas que no son apoyadas con evidencia empírica, difícilmente hay interés por debatir su fundamento y sentido.
- Ante el estado de la cuestión, hay campos de estudio desde los que se requiere abordar su comprensión y el desarrollo, tal es el caso de la ciencia política, la historia, el derecho y la economía. Desde la ciencia política los instrumentos de rendición de cuentas transversal se pueden estudiar como técnica del poder que en un esquema de balances permite procesar posturas diversas, desde la historia como una fase del desarrollo político de las sociedades contemporáneas que enfrentan contradicciones entre modelos orientados al centralismo y a la descentralización, desde el derecho como canales institucionales que permiten el ejercicio de derechos y libertades, o bien, desde la economía como elementos que dan certidumbre para realizar operaciones de mercado.
- Otros temas que pueden ser incorporados a la agenda de investigación son:
 - *Las oportunidades punitivas existentes en los instrumentos de rendición de cuentas transversal.

*Las implicaciones de las actividades y resultados de los instrumentos de rendición de cuentas transversal para otros mecanismos de control del poder público.

*Las posibilidades e impactos de participación de actores de diversos niveles de gobierno en términos de integración de instrumentos de rendición de cuentas transversal y formulación de políticas.

APÉNDICE 1

Tabla 1: Desagregación de perspectiva de RC desde sus espacios

Espacios	Quién rinde cuentas	A quién rinde cuentas	Valores involucrados	De qué se rinde cuentas	Fuente	Cómo se rinde cuentas	Incentivos	Autores
Vertical								
Interna	Funcionarios de nivel menor	Funcionarios de nivel mayor	Comunicación Obligación	Decisiones Acciones	Acciones realizadas por funcionarios de menor nivel	Procesos formales e informales	Positivos: Aprobación, estímulos. Negativos: Desaprobación, desconfianza, destitución	Davies
Electoral	Representantes	Votantes	Confianza Comunicación Representatividad Legitimidad	Programas de gobierno	Procesos de democracia directa	Procesos formales	Positivos: Reelección, aprobación Negativos: Voto de castigo	O'Donnell
Social Externa	Gobernantes	Sociedad	Confianza Comunicación Receptividad Representatividad Legitimidad	Decisiones Acciones	Acciones realizadas por el gobierno	Procesos formales e informales	Positivos: Aprobación, apoyo, confianza Negativos: Desaprobación, desconfianza	Davies, Peruzzotti, Smulovitz, Bonilla
Horizontal	Actor gubernamental	Actor gubernamental	Comunicación Corresponsabilidad Eficiencia	Decisiones Decisiones Acciones	Acciones realizadas por los actores	Procesos formales e informales	Positivos: Aceptación, aprobación, apoyo. Negativos: Desaprobación, falta de apoyo, sanciones	O' Donnell
Transversal o diagonal	Actor	Foro	Corresponsabilidad Comunicación Obligación Legitimidad Credibilidad Protección de derechos	Decisiones Acciones	Acciones realizadas por el gobierno y la sociedad	Procesos formales e informales	Positivos: Aceptación, aprobación, apoyo, legitimidad Negativos: Desaprobación, falta de apoyo, sanciones	Isunza, Bonilla Ackerman

Fuente: elaboración propia basada en estructura de Mashaw (2008)

Tabla 2: Desagregación de perspectiva de RC desde sus relaciones

Relación	Quién rinde cuentas	A quién rinde cuentas	Valores involucrados	De qué se rinde cuentas	Fuente	Cómo se rinde cuentas	Incentivos	Autores
Principal-Agente	Agente (Autoridad delegada)	Principal (Quien delega autoridad)	Comunicación Delegación Obligación	Decisiones Acciones	Acciones realizadas por el agente	Procesos formales	Positivos: Aprobación, estímulos, financiamiento. Negativos: Inhabilitación, Remoción, juicio	<u>Mulgan</u> , <u>Moreno</u> , <u>Crisp</u> , <u>Shugart</u>
Foro- Actor	Actor	Foro	Comunicación Receptividad Credibilidad Justicia redistributiva	Decisiones Acciones	Acciones realizadas por el agente	Procesos formales	Positivos: Aceptación, debate, apoyo. Negativos: Desaprobación, falta de apoyo, sanciones	<u>Bovens</u> , <u>Busuioc</u> , <u>Schillemans</u>

Fuente: elaboración propia basada en estructura de Mashaw (2008)

Tabla 3: Desagregación de perspectiva de RC desde la temporalidad de la acción pública

Temporalidad (<u>Ackerman</u>)	Quién rinde cuentas	A quién rinde cuentas	Valores involucrados	De qué se rinde cuentas	Fuente	Cómo se rinde cuentas	Incentivos
Ex ante	Agente Foro	Principal Actor	Confianza Comunicación Claridad Obligación Responsabilidad	Decisiones	Acciones en fase de formulación	Procesos formales	Positivos: Aprobación Negativos: Desaprobación
Ex dure	Agente Foro	Principal Actor	Confianza Comunicación Obligación Responsabilidad	Decisiones Acciones	Acciones en fase de implementación	Procesos formales	Positivos: Aceptación, apoyo. Negativos: Desaprobación, falta de apoyo.
Ex post	Agente Foro	Principal Actor	Confianza Comunicación Obligación Responsabilidad Eficiencia	Decisiones Acciones	Acciones realizadas por el gobierno	Procesos formales	Positivos: Confianza, apoyo Negativos: Desconfianza, falta de apoyo.

Fuente: elaboración propia basada en estructura de Mashaw (2008)

Tabla 4: Desagregación de perspectiva de RC desde sus regímenes

Espacios	Quién rinde cuentas	A quién rinde cuentas	Valores involucrados	De qué se rinde cuentas	Fuente	Cómo se rinde cuentas	Incentivos	Autores
Política	Políticos electos	Votantes	Confianza Comunicación Representatividad Legitimidad	Decisiones Acciones Oferta de gobierno	Procesos de democracia directa	Procesos formales	Positivos: Aprobación, elección. Negativos: Desaprobación, desconfianza, voto de castigo	Romzek y Dubnik, Mashaw, Sinclair, Day y Klein
Pública	Autoridad delegada	Beneficiarios de servicios	Comunicación Eficiencia	Decisiones Acciones Oferta de servicios	Acciones realizadas por el gobierno para la oferta de servicios	Procesos formales	Positivos: Aceptación, estímulos, financiamiento, pago de impuestos. Negativos: Desaprobación, falta de pago de impuestos	Mashaw, Sinclair, Day y Klein
Gerencial	Autoridad delegada	Beneficiarios de servicios	Eficiencia Eficacia Regularidad	Decisiones Acciones Uso de recursos	Acciones realizadas por el gobierno para la oferta de servicios	Procesos formales	Positivos: Aprobación, apoyo, confianza Negativos: Desaprobación, desconfianza	Day y Klein, Sinclair
Legal	Autoridad delegada	Beneficiarios de servicios	Protección de derechos Obligación Legalidad	Decisiones Acciones	Acciones realizadas por el gobierno	Procesos jurisdiccionales	Positivos: Aceptación, aprobación, apoyo. Negativos: Desaprobación, falta de apoyo, sanciones	Romzek y Dubnik, Mashaw, Day y Klein
Profesional	Autoridad delegada	Beneficiarios de servicios	Ética Responsabilidad Eficiencia Equidad	Decisiones Acciones	Acciones realizadas por servidores públicos	Procesos formales e informales	Positivos: Aceptación, aprobación, apoyo, legitimidad Negativos: Desaprobación, falta de apoyo, sanciones	Schedler, Behn, Day y Klein, Romzek y Dubnik
Internacional	Actores locales, nacionales y transnacionales	Actores locales, nacionales y transnacionales	Legalidad Garantía de derechos Protección de intereses	Comportamiento y decisiones	Decisiones y actividades con incidencia internacional	Procesos formales	Positivos: Aprobación, estímulos, financiamiento. Negativos: Señalamiento, juicio, falta de apoyo, desaprobación pública	Bonilla, Goodhart, Muñoz
Mercado, comercial o empresarial	Oferentes	Demandantes	Competitividad Eficiencia	Pago, precio y desempeño	Compras, ventas, contratos	Procesos formales e informales	Positivos: Ganancia, aceptación, aumento de capital Negativos: Pérdida, desaprobación, disminución de capital	Thomas, Mashaw

Fuente: elaboración propia basada en estructura de Mashaw (2008)

Tabla 5: Desagregación de perspectiva de RC desde sus enfoques

Enfoque (Bovens, Goodin y Schillemans)	Quién rinde cuentas	A quién rinde cuentas	Valores involucrados	De qué se rinde cuentas	Fuente	Cómo se rinde cuentas	Incentivos	Autores
Relacional comunicativo	Actor Agente	Audiencia Principal	Comunicación Delegación	Decisiones	Relación ente Poderes y gobernantes-gobernados	Procesos formales e informales	Positivos: Aprobación, estímulos, financiamiento. Negativos: Inhabilitación, Remoción, juicio	Tetlock, Patil, Vieider, Hayne, Salterio, Messner
Gobierno, campos públicos y campos de política o sectores	Gobiernos como proveedores de servicios y políticas	Receptores de servicios y políticas	Eficiencia Eficacia Innovación Receptividad Delegación	Provisión de servicios Políticas públicas	Actividades de provisión de servicios Planes, programas, proyectos, políticas	Procesos formales	Positivos: Aceptación, estímulos, financiamiento, pago de impuestos. Negativos: Desaprobación, desaparición de política, falta de pago de impuestos	Romzek y Dubnik y Dubnick, Mulgan, Strom, Day y Klein
Poder	Políticos electos	Votantes	Confianza Comunicación Representatividad Legitimidad	Programas de gobierno	Elecciones competitivas	Voto	Positivos: Reección Negativos: Voto de castigo	Stokes, Mansbridge, O' Donell
Internacionalista	Actores locales, nacionales y transnacionales	Actores locales, nacionales y transnacionales	Legalidad Garantía de derechos Protección de intereses	Comportamiento y decisiones	Decisiones y actividades con incidencia internacional	Procesos formales	Positivos: Aprobación, estímulos, financiamiento. Negativos: Señalamiento, juicio, falta de apoyo, desaprobación pública	Bonilla, Goodhart

Fuente: elaboración propia basada en estructura de Mashaw (2008)

Tabla 6: Desagregación de perspectiva de RC desde sus niveles de análisis

Nivel	Quién rinde cuentas	A quién rinde cuentas	Valores involucrados	De qué se rinde cuentas	Fuente	Cómo se rinde cuentas	Incentivos	Autores
Macro (Institucional)	Agente Actor	Principal Foro	Comunicación Coordinación Eficiencia Credibilidad	Forma de articulación para la RC	Agencias, relaciones, procesos, procedimientos	Procesos formales	Positivos: Aprobación, estímulos, financiamiento. Negativos: Desaprobación, desconfianza	Busuioc, Fox
Micro (Individual)	Agente Actor	Principal Foro	Comunicación Obligación	Decisiones Acciones	Actividades realizadas por los actores	Procesos formales e informales	Positivos: Aceptación, estímulos, apoyo. Negativos: Desaprobación, falta de apoyo, sanciones	Busuioc, Fox, Considine

Fuente: elaboración propia basada en estructura de Mashaw (2008)

APÉNDICE 2

DISEÑO METODOLÓGICO PARA EL ESTUDIO DE LOS INSTRUMENTOS DE RENDICIÓN DE CUENTAS TRANSVERSAL

Con base en la exposición de un mecanismo contemporáneo de control de poder público, que se expresa en Instrumentos de Rendición de Cuentas Transversal (IRCT), este apartado muestra una contribución para su estudio. La propuesta considera aportes de la teoría de la organización, el análisis de ejercicios de rendición de cuentas y la participación de actores no gubernamentales en el ciclo de políticas. Para presentar la trayectoria seguida, el apartado da cuenta del acercamiento al Modelo conceptual de gestión del conocimiento (MoC-GC) manifiesto en acción social efectiva, una opción metodológica para la definición de preguntas, elementos y categorías generales de investigación y establece una secuencia de pasos para su abordaje. Cabe destacar que el diseño presentado permite integrar elementos cualitativos y cuantitativos.

Acercamiento inicial al estudio de los IRCT

Durante muchos años, los estudiosos de la administración pública y de la ciencia política se han dedicado al análisis de instituciones y actores específicos. Gracias a esa gama de estudios, que van desde los estudios de caso hasta las investigaciones a escala nacional, contamos hoy con una buena cantidad de teorías e información acerca del electorado, de los legisladores, de los burócratas y de los presidentes. [Por lo tanto, en la construcción de análisis de ejercicios de rendición de cuentas], el problema no reside en la falta de información, sino en la forma en que debemos utilizar nuestro conocimiento (Meltsner, 1992: p.392) y en cómo éste es adaptado a la realidad estudiada.

Al respecto, se puede observar que los estudios sobre rendición de cuentas han tendido al desarrollo de modelos teóricos, tipologías y al establecimiento de análisis de corte cualitativo (Brandsma, 2014 y Yan, 2014), donde es requerida la integración de herramientas cuantitativas para definir tendencias en determinados fenómenos, operacionalizar variables que promuevan el desarrollo de aportaciones generalizables sobre este tipo de dinámicas y realizar propuestas de mejora sobre su impacto y sobre el desempeño de los actores involucrados.

Así, para abordar el tema de estudio de la investigación, se comprenderá a los IRCT dentro de esquemas de complejidad dinámica, esto es, bajo la perspectiva de interdependencia entre diversos actores para conseguir objetivos, que, de acuerdo con Carrillo (2015: p.6), tiene relación con la teoría de sistemas al considerar la interdependencia de la totalidad a partir de la estructura y funcionamiento entre cada uno de los subsistemas. Por lo tanto, la propuesta que se desarrolla resalta las interacciones entre actores participantes en ejercicios de RCT y su impacto en el desarrollo de actividades de los IRCT.

Bajo esta premisa, se ha tomado como primer acercamiento teórico metodológico el Modelo Conceptual de Gestión del Conocimiento manifiesto en Acción Social Efectiva (MoCGC), cuya utilidad se ubica en la teoría de las organizaciones y se propone desde el campo de las ciencias de la administración. Está ideado para explicar y estudiar la estructura funcional de la Sociedad de las Organizaciones (SO). De manera concreta, el MoCGC propone la concepción de la SO como un sistema social integrado por: 1) Las organización(es) que se estudia(n); 2) las instituciones y organizaciones definidas en la estructura orgánica nacional; y 3) el conjunto de grupos [organizados] que reciben el impacto o interactúan con los otros componentes (Carrillo, 2015: p.5).

Para el estudio de los componentes mencionados, la teoría metodológica plantea la necesidad de establecer cinco dimensiones: Conceptual, Analítica, Metodológica, Estratégica e Interactiva (Carrillo, 2015). En el caso de los IRCT se consideraron las primeras cuatro, por las limitaciones tecnológicas. El siguiente cuadro muestra el trabajo realizado bajo este esquema para el diseño metodológico para el estudio de los IRCT.

Tabla 1: Aplicación del del MoCGC para el estudio de los IRCT

Dimensión	Ideas y cuestionamientos para el desarrollo	Directriz definida
Conceptual	<p>¿A través de qué elementos puede comprenderse la naturaleza de la RCT?</p> <p>¿Por qué los IRCT pueden considerarse como ASE?</p>	<p>*La naturaleza de la RCT puede ser comprendida a través del valor institucional de la democracia que privilegia elementos de gobernanza como forma de intervención de actores no gubernamentales en el ciclo de políticas, hecho que permite la existencia de este tipo de lógicas de control del poder e incidencia pública.</p> <p>*Una condición fundamental para el funcionamiento de las democracias que incentiva y fortalece dinámicas de RCT es la apertura gubernamental, por su promoción de elementos participativos y colaborativos.</p> <p>*Los IRCT pueden considerarse como ASE porque incentivan a la participación en el ciclo de políticas y se integran a la implementación de procesos de control de la acción pública.</p>

Análítica	¿Con qué categorías y variables pueden analizarse los IRCT como ASE?	*Se diseñó la guía de categorías para entender los alcances y limitaciones de la ASE de RCT. Éstas son: -Actores -Interacciones -Insumos -Productos Las variables de cada categoría se desarrollan en el apartado posterior.
Metodológica	¿Cómo debe abordarse el estudio de los IRCT?	*Se utiliza el MoCGC para definir el primer acercamiento a los IRCT *Se define la pertinencia de seleccionar un caso y adaptar los criterios y variables definidas.
Estratégica	¿Qué hacer para estudiar los IRCT?	*Se establece; -El contexto en el que se desarrolla el estudio -La operacionalización de variables y observables mediante preguntas -El método para la recolección de datos, en el que se privilegia el uso de fuentes oficiales -La definición de parámetros de interpretación -El procesamiento y sistematización de la información obtenida -La forma de interpretación y análisis de resultados

Fuente: elaboración propia

Elementos y categorías para el estudio de los IRCT

Con base en el trabajo desarrollado en la dimensión conceptual y analítica del MoCGC, primeramente se consideró que la naturaleza y esencia de los IRCT radica en ser un elemento de control del poder a través de la interacción en espacios y procesos institucionalizados democráticamente en los cuales se definen elementos de intervención pública, lo que condujo a la orientación de alcances y limitaciones en dos sentidos: su funcionalidad como instrumento de rendición de cuentas, así como su incidencia en el ciclo de políticas públicas como producto de ésta y la interacción de los integrantes en las actividades del IRCT. De esta manera, el siguiente cuadro muestra elementos que permiten entender las características para el estudio de los IRCT en estas bases, los cuales se desarrollan en categorías y variables.

Tabla 2: Elementos para determinar las características de la RCT

Categorías	Variables	Definición	Tipos/Niveles
<u>Actores</u>	Roles	Involucra la forma en que se concibe un actor para lograr un objetivo.	*Coordinador *Mediador *Colaborador *Participante
	Perfiles	Relaciona el origen y trayectoria de los integrantes en el tratamiento del tema	*Gubernamental *Social *Mercado
	Capacidades y conocimiento sobre temas y áreas de política	Indica el dominio y comprensión de los temas y problemas públicos, las redes en las que están insertos y la atención que logran que reciba un tema en la agenda pública	*Suficiente/Adecuado *Deficiente/No adecuado
	Tipo y nivel de representación	Considera el respaldo de un grupo para los actores, su origen	*Alto *Medio

		e identificación y formas de legitimación de su participación	*Bajo
<u>Interacciones</u>	Reglas	Implica las formas de participación permitidas y desarrolladas, así como los mecanismos de inclusión de actores	*Formales *Informales
	Relaciones	Están referidas a los procesos de involucramiento, su finalidad y el espectro decisional con el que cuentan los actores	*Deliberativas *Participativas *Colaborativas *Consultivas *Delegativas *De simulación
	Apelación/Modificación/revocación de decisiones	Conduce a la capacidad de los actores para influir en decisiones ya tomadas	*Alta *Media *Limitada
	Espacios	Considera las instituciones, organizaciones o locaciones donde se llevan a cabo y tienen impacto las actividades del IRCT	*Gubernamentales *Sociedad civil *Mercado *Espacio público *Internacional
<u>Insumos</u>	Medios de Comunicación internos y producción de información	Remite a la revisión de los mecanismos y fuentes información sobre procedimientos y formas de participación entre actores y a la difusión pública de actividades.	*Aptos, transparentes y/o fluidos *No aptos, opacos y/u obstaculizados
	Nivel de institucionalización	Expresa cómo la formalización de un IRCT y sus actividades responden a sus objetivos.	*Alto *Medio *Bajo
	Temporalidad	Indica la fase de la acción pública (ya sea, electoral, de intervención en el ciclo de políticas o de concentración de percepciones sobre el desempeño gubernamental) que contempla el IRCT.	*Ex ante *Ex dure *Ex post
<u>Productos</u>	Compensaciones y sanciones	Implica los elementos y mecanismos por los cuales se generan incentivos positivos y negativos para los actores	*Legales *Administrativas *Organizacionales
	Finalidad	Expone el objetivo de un IRCT con base en su actuación real	*Gobernanza *Compensación *Legitimación

Fuente: elaboración propia

Habiendo desarrollado las categorías y variables ubicables en cualquier IRCT y con base en la dimensión estratégica del MoCGC, a continuación se desarrolla una secuencia de pasos para su abordaje.

Estrategia de análisis de los IRCT

Debido a la heterogeneidad en la naturaleza de los IRCT, los pasos y opciones sugeridos en esta propuesta deben ser ajustados a la realidad de cada caso, si se hace este proceso y se

sigue la secuencia mencionada, el curso desarrollado permite mantener coherencia operativa e interpretativa en el procesamiento de la información, el análisis de resultados y la orientación de recomendaciones.

Entendimiento del contexto

El análisis e interpretación de las relaciones entre actores, actividades y decisiones tomadas en los IRCT requiere de una base informativa que permita argumentar sobre la razón o lógica que las orienta y motiva. Un elemento fundamental es la identificación de la naturaleza de los espacios y áreas de políticas, que, de acuerdo con Meltsner (1992: p.371), contienen aquellos ingredientes que nos permiten comprender una amplia de problemas, como pueden ser la salud o la educación, (...) así como, la parte del entorno que está directamente ligada con el análisis de una política particular, que es la porción de la realidad que constituye el objeto de análisis de una política.

De esta manera los factores claves en el entendimiento y descripción del contexto son:

- ✓ Antecedentes de intervención gubernamental
- ✓ Actores interesados y/o participantes en un área de política
- ✓ Fase de la política o momento de su trayectoria en que surge el IRCT y sus variaciones
- ✓ Consecuencias desfavorables que motivaron su creación señalado al sector o sectores involucrados (gubernamental, social, mercado)
- ✓ Impactos y costos políticos, sociales y económicos del problema que motivo su creación

Método para la recolección de datos

En esta etapa es pertinente hacer un rastreo, almacenamiento y revisión de fuentes oficiales de difusión de información sobre la intervención pública contemplada en las actividades del IRCT y realizar una descripción de la información obtenida, así como sus limitantes. La pertinencia del uso de estos datos radica en que permiten evaluar la calidad de información producida, los elementos que los IRCT están interesados y posibilitados a dar a conocer, así como la versión formal sobre las actividades y procesos que se desarrollan en el marco de este tipo de mecanismos. Si bien, las entrevistas y encuestas también son herramientas

deseables para tener percepciones de actores participantes, una de sus debilidades radica en que la calidad de la información, así como su acceso dependerán de la cercanía que el investigador tenga a los círculos gubernamentales y de sociedad civil, así como la disposición de éstos a ser parte de las dinámicas mencionadas.

Operacionalización de variables y observables

Posterior al rastreo, almacenamiento y revisión de fuentes, debe catalogarse la información disponible con base en los elementos mencionados en la tabla 2 de este apartado. Una vez localizados los datos y estableciendo relaciones con las categorías y variables señaladas, se sugiere elaborar cuestionamientos con respuestas de opción múltiples que permitan clarificar las relaciones y especificar la información que posibilita el cruce de datos para la valoración de los IRCT. Una guía de preguntas que puede ser adaptada al contexto del IRCT estudiado es la mostrada en las siguientes columnas:

1. ¿Cuándo ocurren las reuniones?
a) Fecha del evento [día/mes/año]
2. ¿Dónde ocurren las reuniones?
a) Lugar del evento [Dependencia, Entidad, Organismo u Organización]
3. Características organizativas del IRCT (Tipo)
a) Asambleas vecinales
b) Comité Ciudadano
c) Comité de Beneficiarios
d) Comité de Contraloría Social
e) Consejo Consultivo
f) Consejo Operativo
g) Observatorio ciudadano
h) Presupuesto Participativo
i) Secretariado Técnico
j) Testigo Social
k) Observador electoral
4. Integrantes convocados
a) Organización Social
b) Institución gubernamental
c) Empresarios
d) PI-Población interesada
e) Sector académico
4.1 Integrantes asistentes
a) Organización Social
b) Institución gubernamental
c) Empresarios
d) PI-Población interesada
e) Sector académico
4.2 ¿Cuál es su origen?
a) Estatal y Local
b) Internacional
c) Nacional
5. Finalidad de reunión.
a) Controlar actividades coordinadas entre gobierno y sociedad civil
b) Controlar actividades de actores gubernamentales
c) Controlar actividades de actores sociales

d) Controlar actividades sobre formas de participación/deliberación
e) Controlar actividades sobre políticas, planes o programas
f) Coordinar actividades de actores gubernamentales
g) Coordinar actividades de actores sociales
h) Coordinar actividades sobre políticas, planes o programas
i) Coordinar formas de participación
j) Coordinar actividades
k) Deliberar sobre actividades coordinadas entre gobierno y sociedad civil
l) Deliberar sobre actividades de actores gubernamentales
m) Deliberar sobre actividades de actores sociales
n) Deliberar sobre formas de participación
o) Deliberar sobre políticas, planes o programas
p) Exigir/pedir respuestas sobre actividades coordinadas entre gobierno y sociedad civil
q) Exigir/pedir respuestas sobre actividades de actores gubernamentales
r) Exigir/pedir respuestas sobre actividades de actores sociales
s) Exigir/pedir respuestas sobre formas de participación
t) Exigir/pedir respuestas sobre políticas, planes o programas
u) Formalizar actividades coordinadas
v) Presentar actividades coordinadas entre gobierno y sociedad civil
w) Presentar actividades de actores gubernamentales
x) Presentar actividades de actores sociales
y) Presentar la evaluación de políticas, planes o programas
z) Presentar las formas de participación
aa) Presentar informes de actividades coordinadas entre gobierno y sociedad civil
bb) Presentar informes de actividades de actores gubernamentales

cc)	Presentar informes de actividades de actores sociales
dd)	Presentar informes sobre formas de participación
ee)	Presentar informes sobre la implementación de políticas, planes o programas
ff)	Presentar políticas, planes o programas
gg)	Tomar decisiones sobre actividades coordinadas
hh)	Tomar decisiones sobre actividades de actores gubernamentales
ii)	Tomar decisiones sobre actividades de actores sociales
jj)	Tomar decisiones sobre políticas, planes o programas
6. Integrantes participantes	
a)	Organización Social
b)	Institución gubernamental
c)	Empresarios
d)	PI-Población interesada
e)	Sector académico
6.1 ¿Cuál es su origen?	
a)	Estatal y Local
b)	Internacional
c)	Nacional
7. Área de política que trata la reunión (ejemplos)	
a)	Gobierno Abierto
b)	Desarrollo social
c)	Electoral
d)	Salud
8. Instituciones gubernamentales que atienden el área de política (ejemplos)	
a)	Comunicaciones y Transportes
b)	Economía
c)	Electoral
d)	Energía
e)	Impartición de Justicia
f)	Legislativo
g)	Marina
h)	Procuración de Justicia
9. Tipo de interacción	
a)	Demanda de atención a problemas públicos
b)	Difusión de información
c)	Emisión de quejas

d)	Establecimiento de compensaciones
e)	Evaluación de opciones
f)	Explicación de acciones/decisiones
g)	Información sobre actividades
h)	Invitación/ petición de coordinación
i)	Mediación/integración de posturas
j)	Monitoreo vigilancia de acciones
k)	Propuesta de acciones
l)	Solicitud de recursos
9.1 Política o intervención relacionada (ejemplos)	
a)	Plan de Acción 2012
b)	Programa de Coinversión Social
9.2 Fase de acción:	
a)	Evaluación de estrategias, planes, proyectos y/o políticas
b)	Formulación de estrategias, planes, proyectos y/o políticas
c)	Implementación de estrategias, planes, proyectos y/o políticas
10. Respuesta a las interacciones	
a)	Emisión de comentarios dentro del proceso considerado
b)	Emisión de comentarios fuera del proceso considerado
c)	Emisión de opciones y sugerencias dentro del proceso considerado
d)	Emisión de opciones y sugerencias fuera del proceso considerado
11. ¿Cómo se procesan las intervenciones?	
a)	No se integran a los comentarios, opciones y sugerencias a las actividades operativas del IRCT
b)	No se integran a los comentarios, opciones y sugerencias al ciclo de acción pública nacional
c)	No se integran a los comentarios, opciones y sugerencias al ciclo de acción pública internacional
d)	Se integran a los comentarios, opciones y sugerencias a las actividades operativas del IRCT
e)	Se integran a los comentarios, opciones y sugerencias al ciclo de acción pública nacional
f)	Se integran a los comentarios, opciones y sugerencias al ciclo de acción pública internacional

Una vez ajustadas las preguntas a los intereses de investigación y la disponibilidad de información, es pertinente asignar valores alfanuméricos a cada respuesta para el desarrollo de matrices y bases de datos que permitan el manejo cuantitativo de los datos obtenidos y se facilite así la emisión de argumentación sustentada. Estos elementos facilitan la expresión en gráficas de comportamientos en los IRCT, lo que puede orientar a la definición de tendencias y en su caso, generalizaciones.

Interpretación y análisis de resultados

Mediante la elaboración de matrices y/o bases de datos se deben identificar relaciones entre variables para poder generar diagnósticos y argumentos sustentados en evidencia empírica,

en este sentido, la interpretación de resultados se basará en las categorías y variables seleccionadas en la tabla 2

Este apartado muestra una opción metodológica para el estudio de los IRCT, que será empleada y puesta a prueba en el estudio de caso seleccionado para el análisis. Si bien, el uso de todas las categorías y variables es aconsejable para obtener resultados óptimos sobre los alcances y limitaciones de los IRCT en términos de control de poder público y de participación en el ciclo de políticas, la calidad de la información producida para el registro de las actividades de los IRCT, así como los intereses del investigador definirán los ajustes pertinentes.

APÉNDICE 3

CATEGORÍAS DE ANÁLISIS DEL SECRETARIADO TÉCNICO TRIPARTITA DE LA ALIANZA PARA EL GOBIERNO ABIERTO

Proceso o fase de acción de las actividades del STT
Discusión
Diseño/Planeación/Formulación
Desarrollo/implementación
Monitoreo/seguimiento
Evaluación/dictaminación
Reelaboración/Refinamiento
Ejes del Gobierno Abierto mencionados en las reuniones del STT
Gobierno centrado en la ciudadanía
Presupuesto abierto y participativo
Datos abiertos para el desarrollo
Empoderamiento y participación ciudadana
Gobernanza de recursos naturales

Reacción/respuesta a los resultados/acuerdos
Emisión de comentarios
Planteamiento de opciones/sugerencias
Procesamiento de reacciones
Se integra a mesas temáticas
Se integra a las actividades de la AGA
Se integra a las actividades del STT

Actividades operativas
Aprobar, revisar, validar, seguir, firmar, presentar orden del día
Aprobar, revisar, validar, seguir, firmar, presentar actividades operativas del STT (comunicación, difusión, seguimiento)
Integrar, instalar, coordinar, ampliar, fortalecer, completar, ajustar orden del día
Integrar, instalar, coordinar, ampliar, fortalecer, completar, ajustar actividades operativas del STT
Difundir documento, diagnóstico, cartas, tablero, propuestas; comunicar; contactar actividades operativas del STT (comunicación, difusión, seguimiento)
Difundir documento, diagnóstico, cartas, tablero, propuestas; comunicar; contactar actividades organizacionales del STT

Actividades sustantivas
Aprobar, revisar, validar, seguir, firmar, presentar minuta
Aprobar, revisar, validar, seguir, firmar, presentar avances/cumplimiento/Plan
Aprobar, revisar, validar, seguir, firmar, presentar actividades de la AGA/GA

Aprobar, revisar, validar, seguir, firmar, presentar elementos operativos, metodológicos y de seguimiento del Plan
Aprobar, revisar, validar, seguir, firmar, presentar actividades, elementos, participación de, reunión, expectativas de OSC
Aprobar, revisar, validar, seguir, firmar, presentar actividades, elementos, participación de, reunión, expectativas de sector gubernamental
Aprobar, revisar, validar, seguir, firmar, presentar actividades, elementos, participación de, reunión, expectativas de sector privado
Integrar, instalar, coordinar, ampliar, fortalecer, completar, ajustar STT (composición/estructura)
Integrar, instalar, coordinar, ampliar, fortalecer, completar, ajustar avance/cumplimiento Plan
Integrar, instalar, coordinar, ampliar, fortalecer, completar, ajustar, elementos operativos, metodológicos y de seguimiento del Plan
Integrar, instalar, coordinar, ampliar, fortalecer, completar, ajustar actividades, elementos, participación de, reunión, expectativas de OSC
Integrar, instalar, coordinar, ampliar, fortalecer, completar, ajustar actividades, elementos, participación de, reunión, expectativas de sector gubernamental

Integrar,instalar, coordinar, ampliar,fortalecer, completar, ajustar actividades, elementos, participación de, reunión, expectativas de sector privado
Presentar informes , avances, resultados;informar a;actualizar avance/cumplimiento Plan
Presentar informes , avances, resultados;informar a;actualizar actividades de AGA/GA
Presentar informes , avances, resultados;informar a;actualizar actividades operativas del STT (comunicación, difusión,seguimiento)
Presentar informes , avances, resultados;informar a;actualizar actividades organizacionales del STT
Presentar informes , avances, resultados;informar a;actualizar elementos operativos, metodológicos y de seguimiento del Plan
Presentar informes , avances, resultados;informar a;actualizar actividades, elementos, participación de, reunión, expectativas de OSC
Presentar informes , avances, resultados;informar a;actualizar actividades, elementos, participación de, reunión, expectativas de sector gubernamental
Presentar informes , avances, resultados;informar a;actualizar actividades, elementos, participación de, reunión, expectativas de sector privado
Presentar propuestas;proponer avance/cumplimiento Plan
Presentar propuestas;proponer actividades de AGA/GA
Desaprobar documento modelo, convocatoria, lista de invitados/expertos, manifestación de interés
Desaprobar actividades, elementos, participación de, reunión, expectativas de sector gubernamental
Desaprobar IFAI
Acordar, definir, seleccionar, institucionalizar,elaborar, lanzar, diseñar avance/cumplimiento Plan

Acordar, definir, seleccionar, institucionalizar,elaborar, lanzar, diseñar actividades de AGA/GA
Acordar, definir, seleccionar, institucionalizar,elaborar, lanzar, diseñar elementos operativos, metodológicos y de seguimiento del Plan
Acordar, definir, seleccionar, institucionalizar,elaborar, lanzar, diseñar elementos normativos del Plan
Acordar, definir, seleccionar, institucionalizar,elaborar, lanzar, diseñar actividades, elementos, participación de, reunión, expectativas de OSC
Acordar, definir, seleccionar, institucionalizar,elaborar, lanzar, diseñar actividades, elementos, participación de, reunión, expectativas de sector gubernamental
Analizar factibilidad, identificar, comentar elementos operativos, metodológicos y de seguimiento del Plan
Discutir, deliberar, reflexionar, redefinir,regularizar, solicitar,convocar avance/cumplimiento Plan
Discutir, deliberar, reflexionar, redefinir,regularizar, solicitar,convocar actividades de AGA/GA
Discutir, deliberar, reflexionar, redefinir,regularizar, solicitar,convocar elementos operativos, metodológicos y de seguimiento del Plan

Actividades híbridas
Aprobar, revisar, validar, seguir, firmar, presentar fuentes/elementos de financiamiento
Aprobar, revisar, validar, seguir, firmar, presentar actividades normativas del STT
Presentar propuestas;proponer actividades operativas del STT (comunicación, difusión,seguimiento)
Presentar propuestas;proponer actividades normativas del STT
Presentar propuestas;proponer elementos operativos, metodológicos y de seguimiento del Plan
Presentar propuestas;proponer elementos normativos del Plan
Presentar propuestas;proponer actividades, elementos, participación de, reunión, expectativas de OSC
Presentar propuestas;proponer actividades, elementos, participación de, reunión, expectativas de sector gubernamental
Acordar, definir, seleccionar, institucionalizar,elaborar, lanzar, diseñar STT (composición/estructura)
Acordar, definir, seleccionar, institucionalizar,elaborar, lanzar, diseñar actividades operativas del STT (comunicación, difusión,seguimiento)
Acordar, definir, seleccionar, institucionalizar,elaborar, lanzar, diseñar documento modelo, convocatoria, lista de invitados/expertos, manifestación de interés
Acordar, definir, seleccionar, institucionalizar,elaborar, lanzar, diseñar reelaboración/corrección
Difundir documento,diagnóstico, cartas, tablero, propuestas; comunicar; contactar actividades de AGA/GA
Difundir documento,diagnóstico, cartas, tablero, propuestas; comunicar; contactar elementos operativos, metodológicos y de seguimiento del Plan

Difundir documento,diagnóstico, cartas, tablero, propuestas; comunicar; contactar documento modelo, convocatoria, lista de invitados/expertos, manifestación de interés
Difundir documento,diagnóstico, cartas, tablero, propuestas; comunicar; contactar actividades, elementos, participación de, reunión, expectativas de OSC
Analizar factibilidad, identificar, comentar avance/cumplimiento Plan
Analizar factibilidad, identificar, comentar fuentes/elementos de financiamiento
Analizar factibilidad, identificar, comentar actividades de AGA/GA
Analizar factibilidad, identificar, comentar actividades operativas del STT (comunicación, difusión,seguimiento)
Analizar factibilidad, identificar, comentar actividades, elementos, participación de, reunión, expectativas de OSC
Analizar factibilidad, identificar, comentar actividades, elementos, participación de, reunión, expectativas de sector privado
Discutir, deliberar, reflexionar, redefinir,regularizar, solicitar,convocar STT (composición/estructura)
Discutir, deliberar, reflexionar, redefinir,regularizar, solicitar,convocar actividades operativas del STT (comunicación, difusión,seguimiento)
Discutir, deliberar, reflexionar, redefinir,regularizar, solicitar,convocar actividades, elementos, participación de, reunión, expectativas de OSC
Discutir, deliberar, reflexionar, redefinir,regularizar, solicitar,convocar actividades, elementos, participación de, reunión, expectativas de sector privado

Valoración por pormedio	
Actores	1
Interacciones	0.75
Insumos	1
Productos	1

1	Limitan la formulación de propuestas factibles, participación en la toma de decisiones y/o incidencia en la acción pública
0	Impiden la formulación de propuestas factibles, participación en la toma de decisiones e incidencia en la acción pública

Actores	
Roles	
2	Facilitan la incidencia y control
1	Facilitan la incidencia o control; o bien, limita sus alcances
0	Impiden la incidencia y control

Actores	
Representación	
2	Permiten la incidencia en áreas sustantivas y operativas, así como el logro de acuerdos en las arenas de origen de los participantes
1	Limitan la incidencia en áreas sustantivas y operativas, así como el logro de acuerdos en las arenas de origen de los participantes
0	Impiden la incidencia en áreas sustantivas y operativas, así como el logro de acuerdos en las arenas de origen de los participantes

Actores	
Perfiles	
2	Permiten la participación equilibrada en diseño y actuación
1	Limitan la participación equilibrada en diseño y/o actuación
0	Impiden la participación equilibrada en diseño y actuación

Interacciones	
Reglas	
2	Facilitan la incidencia y control
1	Facilitan la incidencia o control; o bien, limita sus alcances
0	Impiden la incidencia y control

Actores	
Capacidades y conocimiento	
2	Permiten la formulación de propuestas factibles, participación en la toma de decisiones e incidencia en la acción pública

Interacciones	
Relaciones	
2	Permiten la participación equilibrada
1	Limitan la participación equilibrada
0	Impiden la participación equilibrada

Interacciones	
Apelación/Modificación	
2	Permiten la modificación de decisiones basada en el interés público
1	Limitan la modificación de decisiones basada en el interés público
0	Impiden la modificación de decisiones basada en el interés público o potencia la modificación por intereses particulares

Interacciones	
Espacios	
2	Permiten la participación equilibrada
1	Limitan la participación equilibrada
0	Impiden la participación equilibrada

Productos	
Finalidad	
2	Facilitan el establecimiento y formalización de redes de políticas como medio de control a través de la incidencia

1	Facilita el resarcimiento de omisiones sin mayor impacto en el control a través de la incidencia
0	Impiden el control a través de la incidencia se orienta a aspectos de legitimación

Insumos	
Comunicación/Información	
2	Permiten el seguimiento de las actividades y decisiones y potencian la comunicación interna y externa
1	Limitan el seguimiento a las actividades y/o decisiones, así como la comunicación interna y/o externa
0	Impiden el seguimiento de las actividades y decisiones, así como la comunicación interna y externa

Insumos	
Temporalidad	
2	Permiten la incidencia en todas las fases de una política
1	Limitan la incidencia en todas las fases de una política
0	Impiden la incidencia en todas las fases de una política

FUENTES DE INFORMACIÓN

Ackerman, John (2004), Sinergia Estado-sociedad en pro de la rendición de cuentas. Lecciones para el Banco Mundial. Documento de Trabajo del Banco Mundial, 31.

----- (2008), "Introducción" en *Más allá del acceso a la información: Transparencia, Rendición de Cuentas y Estado de Derecho*, México, Siglo XXI- UNAM

ACU-043-16, Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal por el que se aprueba la creación del Comité Especializado, Instituto Electoral del Distrito Federal disponible en: <http://www.iedf.org.mx/taip/cg/acu/2016/ACU-043-16.pdf>

Aguilar, Luis (2013), Gobierno y Administración Pública, México, Fondo de Cultura Económica

Arellano, David (2004) ,Gestión estratégica para el sector público: del pensamiento estratégico al cambio organizacional,México,FCE

Arnstein, Sherry (1969), "A Ladder of Citizen Participation," JAIP, Vol. 35, No. 4, July

Behn, Robert (2001), Rethinking democratic accountability, Brooklin Institution Press, Washington.

Biela, Jan y Papadopoulos, Yannis (2014), 'The empirical assessment of agency accountability: A regime approach and an application to the German Bundesnetzagentur',International Review of Administrative Sciences,Vol. 80, No.2

Bobbio, Norberto (1989) Estado, gobierno y sociedad: por una teoría general de la política,México, Fondo de Cultura Económica

Bovens, Mark (2010) Two Concepts of Accountability: Accountability as a Virtue and as a Mechanism, West European Politics, 33:5

Bovens, Mark, Robert Goodin y Thomas Schillemans (2014), "Chapter 1" en *Public Accountability*, Oxford University Press

Bresser, Luiz y Nuria Cunill (1998), Lo público no estatal en la reforma del Estado. Argentina, CLAD-Paidós

Busuioc, Madalina (2013), "Accountability: From elusive "buzzword" to clear-cut concept" en, European Agencies: Law and Practices of Accountability, Oxford Scholarshio Online, Reino Unido.

Byrkjeflot, Haldor, Christensen, Tom y Læg Reid, Per (2014): The Many Faces of Accountability: Comparing Reforms in Welfare, Hospitals and Migration, Scandinavian Political Studies, Volume 37, Issue 2

Cadena, Jorge, y Miguel López (2012). "Reflexiones finales: sobre la vigencia de las teorías de la democratización para estudiar América Latina" en López, Miguel et al (coords.) *La democracia en México y América Latina: claves de lectura*, México: Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Sociales/Ficticia.

Cárdenas, Jaime (1996), Una Constitución para la Democracia. Propuestas para un Nuevo Orden Constitucional. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Serie G: Estudios Doctrinales, Núm. 180

Carpizo, Jorge, (1979) El presidencialismo mexicano. México, Siglo XXI

Carrillo, Patricia (2015), "Modelo conceptual para la gestión del conocimiento manifiesto en acción social efectiva", en *Organizaciones de la sociedad civil: aportaciones, incidencia y evaluación del desempeño organizacional*. CEIICH, UNAM. México

Castelazo, José (2007), *Administración Pública: Una visión de Estado*, México, INAP

Considine, Mark y Ali Afzaf (2012) "Accountability in an Age of Markets and Networks", en Peters Guy y Jon Pierre (eds.) *The Sage Handbook of Public Administration*, Sage, Reino Unido

Cunill, Nuria (2012), ¿Qué ha pasado con lo público en los últimos 30 años? Balance y perspectivas. *Reforma y Democracia*. No. 52.

Daamgard, Bodil y Jenny Lewis (2014), "Citizen participation in public accountability" en Bovens, Mark, Robert Goodin y Thomas Schillemans, *Public Accountability*, Oxford University Press

Dahl, Robert (1989), *Un prefacio a la teoría democrática*, Grupo Editor Latinoamericano, Argentina

----- (2009), *La poliarquía: participación y oposición*, Tecnos, Madrid

Davies, A (2014), "Beyond New Public Management. Problems of Accountability in the Modern Administrative State" en: Bamforth, Nicholas y Peter Leyland, *Accountability in the Contemporary Constitution*, Oxford Scholarship Online, Reino Unido.

Day, Patricia y Klein, Rudolf (1987), *Accountabilities: Five Public Services*, Tavistock Publications, London

Democracy Index 2016, The Economist, Intelligence Unit, disponible en: www.eiu.com/democracy2016

Diamond, Larry y Leonardo Morlino (2005), *Assessing the Quality of Democracy*, JHUbooks

Dixon, Anna; Storey, John and Alvarez Rosete, Arturo (2010). Accountability of foundation trusts in the English NHS: views of directors and governors. *Journal of Health Services Research & Policy*, 15(2)

Dovi, Suzanne (2006) "Political Representation". Disponible en: <https://stanford.library.sydney.edu.au/entries/political-representation/>

Faehndrich, Marco y Nhantumbo, Ilidio (2012) *Advancing Accountability through Conselhos Consultivos in Mozambique: PROGOAS Case Study*, HELVETAS/IDS

Ferrajoli, Luigi (2006), *Derechos y garantías. La ley del más débil*, Madrid, Trotta

Ferraro, Agustín (2009), *Reinventando el Estado: Por una Administración Pública democrática y profesional en Iberoamérica*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública

Fisher, Elizabeth (2004), "The European Union in the Age of Accountability", *Oxford Journal of Legal Studies*, Volumen 24, número 3

Fox, Jonathan (2008), "Transparencia y rendición de cuentas," en: Ackerman, John, *Más allá del acceso a la información: Transparencia, Rendición de Cuentas y Estado de Derecho*, México, Siglo XXI- UNAM 4

----- (2014), *Social accountability: What does the evidence really say?*, GPSA Working Paper, No. 1, September, International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank.

García, Maximiliano (2014), *La interacción heurística y multidisciplinaria entre Administración Pública, Derecho y Políticas Públicas. Un enfoque contemporáneo*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México.

García, Sergio y Cristina Cobos (2005), “Entre la virtud y la incongruencia: rendición de cuentas y transparencia en las organizaciones de la sociedad civil” en Monsiváis, Alejandro (comp.) *Políticas de transparencia: ciudadanía y rendición de cuentas*. IFAI / CEMEFI. México.

Gattoni, María (2011), *Rendición de cuentas transversal y Presupuestos Participativos en América Latina: Un Análisis Explicativo y Comparado*, VI Jornadas de Jóvenes Investigadores. Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires

Gerring, John (2004), What is a case study and what is it good for? *American Political Science Review*, 98(2)

Goetz, Anne y Jenkins, Rob (2001) Hybrid Forms Of Accountability: Citizen engagement in institutions of public-sector oversight in India, *Public Management Review*, 3:3

Gregory, Robert (2012) “Accountability in Modern Government”, en Peters Guy y Jon Pierre (eds) *The Sage Handbook of Public Administration*, Sage, Reino Unido

Gutiérrez, Paulina y Ocejo, Almudena (2013), México: Informe de avance 2011-2013, CCS-CIESAS- OGP, disponible en: <http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Mexico%20for%20Public%20Comment.pdf>

Hammer, Michael y Lloyd, Robert (2011) *Pathways to Accountability II: The 2011 Revised Global Accountability Framework: Report on the Stakeholder Consultation and the New Indicator Framework*. London: One World Trust.

Hayek, Friedrich (2007). “La planificación y el Estado de Derecho” en *Camino a la servidumbre*, Editorial Madrid, Madrid

Hocking, Brian (2010), “Non-State Actors and the Transformation of Diplomacy” en Reinalda, Bob, *Ashgate Research Companion to non-State*, Farnham Ashgate

Huntington, Samuel (1968), *Political order in changing societies*, New Heaven, Yale University

IAP2 public participation spectrum (2014), International Association for public participation, disponible en: https://www.iap2.org.au/Tenant/C0000004/00000001/images/Resources/IAP2_Public_Participation_Spectrum.pdf

Informe Anual de Dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. Reporte General 2006, disponible en: <http://www.corresponsabilidad.gob.mx/?p=482bd57ea95bb42cc15c82d63af42ea9&idContenido=25>

Informe Anual de las Acciones de Fomento y de los Apoyos y Estímulos otorgados por Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal a favor de las OSC 2007, , disponible en: <http://www.corresponsabilidad.gob.mx/?p=482bd57ea95bb42cc15c82d63af42ea9&idContenido=25>

Informe Anual de las Acciones de Fomento y de los Apoyos y Estímulos otorgados por Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal a favor de las OSC 2008, ,

disponible en:
<http://www.corresponsabilidad.gob.mx/?p=482bd57ea95bb42cc15c82d63af42ea9&idContenido=25>
Y

Informe Anual de las Acciones de Fomento y de los Apoyos y Estímulos otorgados por Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal a favor de las OSC 2009, , disponible en:
<http://www.corresponsabilidad.gob.mx/?p=482bd57ea95bb42cc15c82d63af42ea9&idContenido=25>
Y

Informe Anual de las Acciones de Fomento y de los Apoyos y Estímulos otorgados por Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal a favor de las OSC 2010, , disponible en:
<http://www.corresponsabilidad.gob.mx/?p=482bd57ea95bb42cc15c82d63af42ea9&idContenido=25>
Y

Informe Anual de las Acciones de Fomento y de los Apoyos y Estímulos otorgados por Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal a favor de las OSC 2011, , disponible en:
<http://www.corresponsabilidad.gob.mx/?p=482bd57ea95bb42cc15c82d63af42ea9&idContenido=25>
Y

Informe Anual de las Acciones de Fomento y de los Apoyos y Estímulos otorgados por Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal a favor de las OSC 2012, , disponible en:
<http://www.corresponsabilidad.gob.mx/?p=482bd57ea95bb42cc15c82d63af42ea9&idContenido=25>
Y

Informe Anual de las Acciones de Fomento y de los Apoyos y Estímulos otorgados por Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal a favor de las OSC 2013, , disponible en:
<http://www.corresponsabilidad.gob.mx/?p=482bd57ea95bb42cc15c82d63af42ea9&idContenido=25>
Y

Informe Anual de las Acciones de Fomento y de los Apoyos y Estímulos otorgados por Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal a favor de las OSC 2014 , disponible en:
<http://www.corresponsabilidad.gob.mx/?p=482bd57ea95bb42cc15c82d63af42ea9&idContenido=25>
Y

Informe Anual de las Acciones de Fomento y de los Apoyos y Estímulos otorgados por Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal a favor de las OSC 2015, , disponible en:
<http://www.corresponsabilidad.gob.mx/?p=482bd57ea95bb42cc15c82d63af42ea9&idContenido=25>
Y

Isunza, Ernesto (2002), Rendición de cuentas, sociedad civil y derechos humanos disponible en:
<http://cettrade.org/v2/book/export/html/960>

----- (2004), El reto de la confluencia. Los interfaces socio-estatales en el contexto de la transición política mexicana (dos casos para la reflexión), Cuadernos de la Sociedad Civil Núm. 8, Proyecto “Sociedad civil, espacio público y democracia en México”/ Universidad Veracruzana, Xalapa

----- (2010),”Para analizar los procesos de democratización: Interfaces socioestatales, proyectos políticos y rendición de cuentas”, en: Canto, Manuel, *Participación ciudadana en las políticas públicas*, Biblioteca Básica de Administración Pública del DF / Siglo XXI Editores, México

Isunza, Ernesto y Felipe Hevia (2010), “La perspectiva de interfaz aplicada a las relaciones sociedad civil-Estado en México, en Olvera, Antonio, *La democratización frustrada. Limitaciones institucionales y colonización política de las instituciones garantes de derechos y participación ciudadana en México*, México, CIESAS-Universidad Veracruzana (Publicaciones de la casa chata)

Isunza, Ernesto (2011), “El caso de Sao Paulo” en: Hernández, Andrés y Elizabeth Arciniegas (comps.), *Experiencias de accountability horizontal y social en América Latina: estudios de caso comparados en São Paulo, México DF, Caracas y Bogotá, Bogotá*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Fundación Carolina, Universidad de los Andes, Centro Interdisciplinario de Estudios sobre Desarrollo, Centro de Estudios Socioculturales e Internacionales.

Klinj, y Koppenjan, (2014), “Accountable networks” en Bovens, Mark, Robert Goodin y Thomas Schillemans, en *Public Accountability*, Oxford University Press

Koenig-Archibugi, Mathias (2010) “Accountability in Transnational Relations: How Distinctive Is It?”, *West European Politics*, 33:5

Læg Reid, Pierre y Mattei, Paola (2013). “Reforming the welfare state and the implications for accountability in a comparative perspective”. Special issue. *International Review of Administrative Sciences*, June

Lasswell, Harold (1992), “Orientación hacia las políticas”, en Aguilar, Luis (ed.), *Estudio de las Políticas Públicas, México*, Porrúa

LCNDH (2017), Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de enero de 2017 disponible en: http://www.conocer.gob.mx/templates/conocer/modulos_conocer/pdf/LEY%20DE%20LA%20COMISION%20NACIONAL%20DE%20LOS%20DERECHOS%20HUMANOS.pdf

LeGalés, Patrick (2011) “Policy Instruments and Governance”, en Mark Bevir (editor) *The Sage Handbook of Governance*, Sage, Reino Unido

Ley de Asociaciones Público Privadas, México, última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de abril de 2016, disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LAPP_210416.pdf

Ley Federal de fomento a las actividades realizadas por las Organizaciones de la sociedad civil, última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de abril de 2012 disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/266.pdf>

LFTAIP (2017), Ley Federal de Transparencia y Acceso a la información Pública, última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de enero de 2017 disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFTAIP_270117.pdf

LGIPE (2014), Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de enero de 2017 disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIPE_270117.pdf

LGTES (2012), Lineamientos del grupo de trabajo para la elaboración y el seguimiento del plan de acción ampliado 2012, AGA México

Lister, Sarah (2010), Promover la Rendición de Cuentas Social. De la Teoría a la práctica” Nota conceptual, Programa de Naciones Unidas para el desarrollo, Gobernabilidad democrática, Oslo

LOAPEM (2015), Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México, disponible en: <http://legislacion.edomex.gob.mx/node/853>

LOAPF (2017) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, México, última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 19 de mayo de 2017, disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/153_190517.pdf

LOCMH (1978) Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, México, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1978, disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4770470&fecha=29/12/1978

LOPJF (2016), Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, México, última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 03 de noviembre de 2016, disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/172_031116.pdf

LSTT(2014), Lineamientos del Secretariado Técnico Tripartita para la implementación y seguimiento de planes de acción de la Alianza para el Gobierno Abierto en México, AGA México, disponible en: <http://gobabiertomx.org/wp-content/uploads/2014/08/Lineamientos-2014-06-17.pdf>

Manin, Bernard (1998). “Metamorfosis del gobierno representativo” en *Los principios del gobierno representativo*, Alianza, Madrid.

Manjarrez, Jorge (2003), La construcción democrática de la rendición de cuentas y la fiscalización de la Administración Pública en México, México, Instituto Nacional de Administración Pública

Mansbridge, Jane (2014), “A Contingency Theory of Accountability” en Bovens, Mark, Robert Goodin y Thomas Schillemans., *Public Accountability*, Oxford University Press

March, James y Johan Olsen (1997), El redescubrimiento de las instituciones: La base organizativa de la política, México, Fondo de Cultura Económica

Martínez, Arcelia, Teresa Bracho y Claudia Martínez (2010), “Los Consejos de Participación Social en la educación”, en Olvera, Antonio, *La democratización frustrada. Limitaciones institucionales y colonización política de las instituciones garantes de derechos y participación ciudadana en México*, México, CIESAS-Universidad Veracruzana (Publicaciones de la casa chata)

Mc Candless, Henry E. 2004. “Public Accountability in a Minority Parliament” *Canadian Parliamentary Review* 27,3

Meltsner, Arnold (1992), “La factibilidad política y el análisis de las políticas” en: Aguilar, Luis, La hechura de políticas, Miguel Ángel Porrúa, México

Mora, Ramón, Lluïsa Moret y Tomás Ezpeleta (2006), La transversalidad como impulsora de mejoras en la Administración Pública. En un contexto de desarrollo de un sistema de servicios locales, Barcelona, Ediciones del Serbal

Moreno, Erica, Brian Crisp y Matthew Shugart (2003). The accountability deficit in Latin America. en Mainwaring, Scott, *Democratic Accountability in Latin America*, New York, Oxford University Press

Morlino, Leonardo (2003). Democracias y democratizaciones, Centro de Estudios de Política Comparada A.C., México

Mouffe, Chantal. (2012). La paradoja democrática. El peligro del consenso en la política contemporánea, Barcelona: Gedisa.

Mulgan, Richard (2003), Holding Power to Account. Accountability in Modern Democracies, Inglaterra, Palgrave Macmillan

North, Douglass (1993), Instituciones, cambio institucional y desempeño económico. FCE

O' Donell, Guillermo (1994), Delegative democracy?, Journal of Democracy 5 (1)

----- (2008), "Democracia y Estado de Derecho" en: Ackerman, John, *Más allá del acceso a la información: Transparencia, Rendición de Cuentas y Estado de Derecho*, México, Siglo XXI- UNAM

Oszlak, Oscar (1980), "Políticas públicas y regímenes políticos: reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas". Estudios CEDES, vol. 3, N° 2. Buenos Aires.

Oszlak, Oscar y Ester Kaufman (2014), Teoría y Práctica del Gobierno Abierto. Lecciones de la Experiencia Internacional, IDRC; RedGealc; OEA, 2014

Pardo, María (2010) "Los mecanismos de rendición de cuentas en el ámbito ejecutivo de gobierno", en Merino, Mauricio et al., (coords.), *La estructura de la rendición de cuentas en México*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM / CIDE

Peruzzotti, Enrique (2003). "Media scandals and societal accountability. Assessing the role of the Senate scandal in Argentina", Documento de Trabajo Seminario Estrategias de Accountability Social en América Latina

----- (2007) "Rendición de cuentas, participación ciudadana y agencias de control en América Latina", Ponencia preparada para la XVII Asamblea General Ordinaria OLACEFS, República Dominicana

Porrás, Antonio (2014), La acción de gobierno. Gobernabilidad, gobernanza, gobermedia, España, Trotta

Posner, Paul y Asif Shahan (2014), "Audit Institutions" en Bovens, Mark, Robert Goodin y Thomas Schillemans, *Public Accountability*, Oxford University Press

Power, Michael, (1997), The Audit Society, Oxford:Oxford University Press.

Programa de la Jornada «Gestió local: Innovació i ciutadania 2003» Ajuntament de Barcelona

PPA (2017), Propuesta con Punto de Acuerdo del Diputado Omar Ortega, Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación, México, disponible en: http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2017/06/asun_3545031_20170607_1496936544.pdf

Przeworski, Adam, (2000) "Una mejor democracia, una mejor economía", en Los desafíos de la gobernabilidad, México, Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM y Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales

Ramírez, Álvaro (2012) "Gobierno es la respuesta: ¿Cuál era la pregunta?", Más poder local, Especial: Redes Sociales y gobernanza.

Romzek, Barbara y Dubnick, Melvin (1987), "Accountability in the Public Sector: Lessons from the Challenger Tragedy" Public Administration Review, Mayo- Junio

Sandoval, Irma (2009). Corrupción y transparencia. Debatiendo las fronteras entre estado, mercado y sociedad (México, UNAM / Siglo XXI

----- (2016a) «Corrupción y Desafíos Organizacionales en un Mundo de Asociaciones Público-Privadas», Gestión y Política Pública. Volumen XXV, No. 2, Segundo Semestre de 2016. Centro de Investigación y Docencia Económica

----- (2016b) «Enfoque de la Corrupción “Estructural”: Poder, impunidad y voz ciudadana», Revista Mexicana de Sociología. Instituto de Investigaciones Sociales, Vol. 78, No. 1 Enero-marzo, UNAM.

Sartori, Giovanni (2007), ¿Qué es la democracia?, Taurus, Madrid

Schedler, Andreas (2008) «¿Qué es la Rendición de Cuentas?», en Cuadernos de Transparencia, número 3, México, IFAI

Schmitter, Philippe y Karl, Terry (1991) «¿What democracy is and is not?», Journal of Democracy, Vol 2, No. 3

Schmitter, Philippe. (2003). “La Calidad de la Democracia: las arnbiguas virtudes de la rendición de cuentas”. Instituto Universitario Europeo, septiembre

Schumpeter, Joseph (1984). “La teoría clásica de la democracia”, “Otra teoría de la democracia” y “Conclusión” en: Capitalismo, Socialismo y Democracia, Barcelona

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2016) Guía para el diseño de Indicadores Estratégicos disponible en: <http://www.gob.mx/shcp/documentos/guia-para-el-diseno-de-indicadores-estrategicos>

Serra, Albert (2004), “La gestión transversal: expectativas y resultados” IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid

Sharma, Bhavna (2008), Voice, accountability and civic engagement. A conceptual overview, Oslo Governance Centre, Bureau for Development Policy, UNDP

Soroka, Stuart, Wlezien, Christopher, Franklin, Mark (2014) “Elections” en Bovens, Mark, Goodin Robert y Schillemans. Thomas, Public Accountability, Oxford University Press

Stapenhurst, Rick y O’ Brien, Mitchell (2008), Accountability in Governance, World Bank PREM, Note 4, Washington, D.C.: The World Bank

Stokes, Susan (2005), “Perverse accountability: A formal model of machine politics with evidence from Argentina”, American Political Science Review, Vol. 99, No. 3, Agosto

Subirats, Joan (2012), “Nuevos tiempos, ¿nuevas políticas públicas? Explorando caminos de respuesta, en Revista Reforma y Democracia, núm. 54, Caracas, Venezuela, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo

Tapia, Mónica, et. al (2010). Manual de incidencia en políticas públicas, Alternativas y Capacidades A.C., México

Tapia, Mónica y María Verduzco (2013), “Fondos públicos para las organizaciones de la sociedad civil”, en Natal, Alejandro y Humberto Muñoz (Coord.) *El entorno económico de las organizaciones de la sociedad civil en México*, Centro de Capacitación e Información del Sector Social de la Junta de Asistencia Privada del Distrito Federal, México

Thomas, Paul (2012) "Accountability", en Peters Guy y Jon Pierre (eds.), *The Sage Handbook of Governance*, Sage, Reino Unido

Torring, Jacob, Guy Peters, Jon Pierre, y Eva Sørensen (2012), *Interactive governance. Advancing the paradigm*, Oxford University Press, Great Britain

Transparency International (2009), *The Anti- Corruption Plain Language Guide*, disponible en:http://issuu.com/transparencymexico/docs/ti_plain_language_guide?mode=window&backgroundColor=%23222222

Uvalle, Ricardo (1984), *El gobierno en acción. La formación del régimen presidencial en la administración pública*, México, Fondo de cultura económica

----- (2005), *La transformación procedimental y democrática de la Administración Pública*, México, IAPEM

----- (2006), "Las políticas públicas en el gobierno de la democracia", en León y Ramírez, Juan Carlos y Salvador Mora, *Ciudadanía, democracia y políticas públicas*, México Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM.

----- (2007), "Gobernabilidad, transparencia y reconstrucción del Estado", *Convergencia*, Núm. 45, septiembre-diciembre

----- (2006), "Las políticas públicas en el arquetipo de la gobernanza democrática", *Reforma y Democracia*. No. 50

----- (2012), *Rumbos de la transparencia en México*, México, UNAM y FCPyS

----- (2013), *Oportunidades y restricciones de la política de transparencia en México*, UNAM y FCPyS

----- (2015), *La relevancia contemporánea de la rendición de cuentas. Su necesidad en los marcos de institucionalidad democrática*, en Romero, Alejandro y Leonardo Bolaños (coords.), *Fiscalización, Transparencia y Rendición de Cuentas*, Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación

Valadés, Diego (1998), "El poder de controlar" en *Liber ad honorem Sergio García Ramírez* disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/116/41.pdf>

Velasco, Ernesto (2011) *Gestión pública y rendición de cuentas. Cuadernos sobre Rendición de cuentas*, No.03, Secretaría de la Función Pública, México

Villanueva, Ernesto (2006), "Tendencias en el reconocimiento constitucional del derecho de acceso a la información pública" en López, Sergio (coord.), *Democracia, Transparencia y Constitución*, IJ- UNAM, IFAI

Weber, Max (1991), *Escritos políticos*. Madrid: Alianza

Weir, Stuart y David Beetham (2005), *Political Power and Democratic control in Britain*, Taylor & Francis e-Library, England

Welch, Eric y Wilson Wong (2001), "Global Information Technology Pressure and Government Accountability: The Mediating Effect of Domestic Context on Website Openness." *Journal for Public Administration Research and Theory*