

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador

Departamento de Asuntos Públicos

Convocatoria 2019-2021

Tesis para obtener el título de maestría de Investigación en Políticas Públicas

Los efectos de la transparencia en los controles democráticos: el caso de las compras públicas
federales en México

Diego Armando Cuellar Lasso

Asesor: Guillaume Fontaine

Lectores: Bonnie Jo Palifka y Carlos Miguel Rodrigues de Caires

Quito, abril de 2022

Dedicatoria

A mi madre, por creer en mí
incluso cuando yo no lo hacía.

Epígrafe

La ausencia de evidencia no es la evidencia de ausencia

—Carl Sagan

Tabla de contenidos

Resumen	VIII
Agradecimientos.....	IX
Introducción	1
Capítulo 1. Fundamentos metodológicos de la investigación	11
1.1. Metodología y causalidad realista	11
1.2. El neoinstitucionalismo en el análisis de políticas públicas	15
1.2.1. El marco analítico del diseño de políticas públicas	20
1.3. Protocolo de Investigación realista de políticas públicas	24
1.4. Paso 1: Teorización del mecanismo causal	30
1.5. Paso 2: Diseño de Test empíricos.....	35
Capítulo 2. Selección de casos y análisis de congruencia.....	42
2.1. Paso 3: procedimiento de selección de casos	42
2.1.1. Membresía del detonante	42
2.1.2. Membresía del Resultado	46
2.2. Paso 4. Análisis de Congruencia	50
2.2.1. Contexto y antecedentes internacionales	51
2.2.2. Casos típicos: Uruguay, Perú y México.....	52
2.2.3. Casos desviados: Paraguay y Colombia	59
2.2.4. Discusión sobre los casos.....	66
Capítulo 3. Paso 5: reconstitución de procesos	70
3.1. Antecedentes de la política de transparencia	71
3.2. La transversalización de la transparencia en la política de compras públicas.....	74
3.2.1. Estandarización de procedimientos de transparencia apalancados en las TICs.....	74
3.2.2. Homogeneización normativa para garantizar la transparencia	77
3.2.3. Más presupuesto, mejor transparencia	79
3.2.4. Acuerdos desde la independencia	81
3.3. La incidencia de los actores no estatales en la política.....	83
3.3.1. Mejores canales de participación fortalecen la transparencia.....	83
3.3.2. Participación activa en la formación de la política transparencia.....	86
3.3.3. Terceros que impulsan la transparencia	91
3.3.4. Los actores no estatales condicionan las compras públicas.....	92
3.4. Formalización bayesiana para evaluar las evidencias	94

Conclusiones	97
Referencias	108
Anexos.....	120

Ilustraciones

Tablas

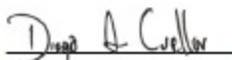
Tabla 1.1: Tipología de los controles democráticos.....	31
Tabla 1.2: Teorización del Mecanismo Causal	34
Tabla 1.3: Observaciones empíricas esperadas	37
Tabla 1.4: Tipología de pruebas empíricas	39
Tabla 1.5: Formalización bayesiana de cuatro tipos de test empíricos	41
Tabla 2.1: Miembros de Alianza para el Gobierno Abierto	44
Tabla 2.2: Regulación nacional de transparencia y/o acceso a la información pública	45
Tabla 2.3: Unidad administrativa responsable de garantizar transparencia	46
Tabla 2.4: Operacionalización del resultado	48
Tabla 2.5: Tabla de la verdad (QCA) membresía del detonante y del resultado	49
Tabla 2.6: Tipología de Casos.....	49
Tabla 3.4: Valor probatorio de las evidencias.....	95

Declaración de cesión de derechos de publicación de la tesis

Yo, Diego Armando Cuellar Lasso, autor de la tesis cuyo título es “Los efectos de la transparencia en los controles democráticos: el caso de las compras públicas federales en México” declaro que la obra es de mi exclusiva autoría, y que la he elaborado para obtener el título de Maestría de Investigación en Políticas Públicas concedido por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador.

Cedo a FLACSO Ecuador los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, bajo la licencia Creative Commons, 3.0 Ecuador (CC BY-NC-ND 3.0 EC), para que esta universidad la publique en su repositorio institucional, siempre y cuando el objetivo no sea obtener un beneficio económico.

Quito, abril de 2022



Diego Armando Cuellar Lasso

Resumen

La presente investigación tiene por objetivo responder a ¿por qué la transparencia mejora los regímenes de controles democráticos en las compras públicas?, en otras palabras, estudiar los efectos de la transparencia en los regímenes de controles democráticos en las compras públicas. Asimismo, se interesa por responder a ¿por qué el cambio institucional es una condición necesaria para que la transparencia mejore los regímenes de control democrático en las compras públicas? Lo anterior, como un esfuerzo por comprender el rol causal del diseño institucional en la generación de un resultado de política. Se propone como hipótesis que la transparencia mejora los regímenes de controles democráticos porque una política de compras públicas transparente genera un cambio institucional para transversalizar la transparencia, y por ello se adopta un modelo participativo para procesar las demandas de los actores no estatales, que en conjunto producen una mejora en los controles democráticos en las compras públicas.

El abordaje metodológico es guiado por el Protocolo de Investigación Realista del Laboratorio de Políticas Comparadas (FLACSO). El Protocolo parte de hacer explícitos los compromisos ontológicos de la metodología realista, que se alinean con los postulados teóricos del Marco Analítico del Diseño y se complementan con un abordaje de métodos múltiples que integra la reconstitución de procesos (*process-tracing*), el análisis cualitativo comparado (QCA) y análisis de congruencia. A partir de su despliegue se teoriza y operacionaliza una propuesta de proceso y mecanismo causal que vincula la adopción de la transparencia, como objetivo de política, con el mejoramiento de los controles democráticos en las compras públicas mediante un mecanismo de tres actividades comunes del diseño: formulación de política, coordinación intersectorial e interacciones políticas.

Los principales hallazgos identifican la existencia de una plausible relación causal entre la transparencia y los controles democráticos en las compras públicas; igualmente, validan el rol causal del cambio institucional para garantizar la implementación de las reformas que buscaron aumentar la transparencia en las compras públicas. Estos resultados, a su vez, se convierten en el punto de partida para nuevas investigaciones que confirmen esta propuesta y agreguen evidencia sobre el rol causal del cambio institucional en la formación de resultados de política desde otros casos o sectores de política.

Agradecimientos

Agradezco a mi familia por apoyarme, por inspirarme y por la suerte de coincidir en esta vida. A Alejandra, mi compañera en la vida, por todo su amor y apoyo durante este proceso.

Agradezco a mi asesor de tesis, Guillaume Fontaine, por enseñarme el camino de la investigación en las políticas públicas y por su calidad humana. Asimismo, a mis lectores, Bonnie Jo Palifka y Carlos Miguel Rodrigues de Caires por sus comentarios que ayudaron a mejorar la calidad de este producto de la investigación. Igualmente, agradezco a la Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación - SENESCYT- por la beca que me permitió realizar esta Maestría.

A mis amigas, *Melissa* y *Emilia*, por el cariño, los ánimos, la compañía y por aprender juntas. Finalmente, a todas las personas que hicieron parte de este proceso, gracias por estar, gracias por ayudarme.

Introducción

Las compras públicas son el procedimiento mediante el cual las autoridades públicas, como departamentos gubernamentales y gobiernos locales, contratan bienes y servicios a las empresas (Comisión Europea 2021). Del mismo modo, estas permiten movilizar los recursos necesarios para el cumplimiento de sus fines misionales del Estado, y con ello, garantizar el suministro de bienes y la prestación de servicios públicos en las cantidades y calidad requeridas (Kohler y Dimancesco 2020). Asimismo, constituyen una alternativa más eficiente para prestar servicios, cuyas demandas tienden a fluctuar, eliminando la necesidad de costos organizacionales extras (Peters 2018a, 99). Entonces, las compras públicas, como una política pública transversal, cumplen un rol instrumental que permite la movilización de recursos necesarios para cumplir los objetivos de otras políticas.

El valor del mercado mundial de compras públicas ascendió a 13 billones de dólares para el año 2018, lo cual representa en promedio entre el 10% y 15% del PIB mundial (Pimenta et al. 2015; Jiménez y Roca 2017; Open Contracting Partnership y Spend Network 2020). Sin embargo, solo el equivalente al 2,8% de los contratos públicos son publicados usando el Estándar de Datos de Contrataciones Abiertas que permite a actores no estatales analizar los datos (Open Contracting Partnership y Spend Network 2020, 2–3). Esta ausencia de transparencia obstaculiza la supervisión eficaz, y aumenta el riesgo de fraude y corrupción.

Por su parte, en los países latinoamericanos, las compras públicas representaron el 6% del PIB regional para 2017 (OCDE 2020, 158; Uyarra et al. 2016), equivalente al 29,85% del gasto público (BID 2018; OCDE 2016). Sin embargo, existen diferencia entre los países latinoamericanos al comparar el gasto en compras públicas como participación del PIB, mientras en el Ecuador alcanza un 21,4%; un grupo conformado por Colombia, Uruguay, Perú, Panamá y Guatemala gastan entre el 10% y el 14%; y un segundo grupo conformado por Bolivia, Brasil, Honduras, Argentina, El Salvador, Costa Rica, Paraguay, Chile, México y Nicaragua con un gasto entre el 3% y el 8% (Open Contracting Partnership y Spend Network 2020).

Al enfocarse en datos de las compras públicas por parte de gobiernos subnacionales, las provincias y municipios, representan en promedio el 30% del total de las compras públicas; aunque en países federales como Argentina, Brasil, y México pueden alcanzar niveles del

60% de las compras nacionales. A pesar de las diferencias entre países, para la región las compras públicas juegan un rol estratégico como instrumento de promoción del desarrollo económico (SELA 2015; Dávila Pérez et al. 2014). Dada su importancia económica, los mercados públicos de contratación brindan oportunidades para mejorar los niveles de competitividad y desarrollo local. Por lo tanto, los gobiernos subnacionales, como compradores de bienes y servicios, cumplen un rol dinamizador de las economías locales (Pessino y Calderón Ramírez 2019).

De lo anterior destacan dos elementos, su importancia económica y el riesgo derivado de la opacidad en la información de las operaciones, que le convierte en un sector estratégico. Sumado a esto, las compras públicas difuminan la línea divisoria entre lo privado y lo público, generando un desafío en la aplicación de los regímenes de controles democráticos, es decir, limitando la exigibilidad de cuentas. Por lo tanto, en sistemas de compras públicas caracterizados por limitados o nulos niveles de transparencia y aplicación de los regímenes de controles democráticos, el riesgo de ocurrencia de hechos de corrupción es mayor (Koller, Clarke, y Vian 2020; Mackey y Cuomo 2020); entonces, las compras públicas son un sector estratégico vulnerable a la corrupción (Bauhr et al. 2020; OCDE 2016; Colonnelli y Prem 2017).

Conviene destacar, sobre el impacto de la corrupción en las compras públicas existen algunas estimaciones, e.g. en la Unión Europea se pierden entre el 7 y 25% de las compras públicas, equivalente al 3,5% del PIB por hechos de corrupción (BID 2018, 58; OCDE 2011); igualmente, se estima que los sobornos en compras públicas representan entre el 8% y el 25% del valor de los contratos; y hasta un 12% de sobrecostos en las compras públicas en la UE pueden atribuirse a prácticas de corrupción (Bosio 2021). Lo anterior destaca la necesidad de fortalecer los sistemas nacionales de compras públicas para disminuir el riesgo y mitigar su impacto de la corrupción.

De modo similar, los sistemas de compras públicas latinoamericanos no escapan de este fenómeno, se pueden identificar diferentes episodios de corrupción: el caso de *Petrolão* o *Lava Jato* en Brasil entre 2014 y 2016; la “niñera de oro” en Paraguay en 2013; el escándalo de “Casa Blanca” en México (2014); el caso de los cuadernos de la corrupción K en Argentina (2018); los casos Penta, Soquimich y el caso Caval, en Chile (2014-2015); El “Fondo Indígena” en Bolivia (2015); el “Caso Sobornos” en Ecuador (2012-2016); el caso

Reficar en Colombia (2016), etc. Lo anterior resalta la pertinencia de investigar la política de compras públicas en los países latinoamericanos y aportar a su comprensión.

La principal respuesta para mitigar el riesgo de corrupción ha sido la adopción de instrumentos de política que aumenten la transparencia en los sistemas de contrataciones públicas, e.g. sistemas de información, regulaciones de acceso a la información, creación e institucionalización de mecanismos de participación de actores no estatales, la creación de agencias centrales de contratación, etc. Sin embargo, el mecanismo que vincula los efectos de la transparencia en la lucha anticorrupción es contingente (Cucciniello, Porumbescu, y Grimmelikhuijsen 2017, 32) y está mediado por los controles democráticos. En consecuencia, existe un doble mecanismo operante, la transparencia mejora los controles democráticos; y mejores controles democráticos generan resultados positivos en la lucha anticorrupción. Considerando lo anterior, esta investigación se enfocará en estudiar los efectos de la transparencia en los controles democráticos en las compras públicas.

Por consiguiente, existen diferentes esfuerzos a nivel teórico que abordan la relación entre transparencia y controles democráticos siendo las más representativas, Fox (2007), Hood (2010) y Meijer (2014). La propuesta Fox (2007, 663), parte de reconocer que la relación entre la transparencia y mejores controles democráticos no es directa, y sostiene que la primera es una condición necesaria, pero insuficiente para mejorar los segundos. Para Fox (2007) existen dos tipos de transparencia: la “transparencia clara”, que hace relación a la divulgación de información sobre el desempeño de las instituciones, de manera que se conozca cómo toman sus decisiones y los resultados que generan; y la “transparencia opaca”, que sólo revela información nominal del funcionamiento de la institución y no permite comprender sus procesos internos, es decir, la ausencia de transparencia. De esta manera, los efectos de la transparencia en los controles democráticos parten de reconocer dos dimensiones de estos últimos: la “cara blanda” hace relación a la dimensión de información y justificación (*answerability*); mientras que, la una “cara dura” implica la responsabilidad y posibilidad de sanción.

Por su parte, Hood (2010) propone tres formas de abordar la relación entre transparencia y controles democráticos como principios de la gobernanza. Como ‘gemelos siameses’ que no son distinguibles como conceptos independientes; como ‘partes que coinciden’ en el sentido de ser complementarias, como condiciones individualmente insuficientes, pero necesarias

para generar una ‘buena gobernanza’; por último, como ‘una pareja incomoda’, es decir, que existen elementos que no se complementan, llegando a generar tensión (Hood 2010, 990).

En tercer lugar, para Meijer (2014) la relación entre transparencia y controles democráticos puede darse de tres formas¹: directa, indirecta e inversa. En la relación directa, la transparencia facilita el funcionamiento de los controles democráticos verticales no electorales, es decir, la mejora en la información disponible permite a los diferentes grupos de interés valorar y controlar el desempeño del actor público. Por su parte, en la relación indirecta, la transparencia tiene el potencial de detonar procesos de controles democráticos horizontales administrativos, es decir, las acciones de vigilancia y control realizados por diferentes actores no estatales funcionan como ‘alarma de incendios’, que da señales a las entidades de control, con capacidad sancionatoria, para que inicien los respectivos procesos de responsabilidad y sanción. Por último, la relación inversa, donde la mayor transparencia disminuye la necesidad de controles democráticos debido al riesgo de exposición al realizar actos de corrupción.

Ahora bien, el estudio de los efectos de la transparencia en los controles democráticos ha sido abordado desde diferentes perspectivas. Un grupo de autores se ha enfocado en identificar los efectos de las iniciativas de transparencia y controles democráticos en diferentes sectores. Dentro de estos, Armstrong (2005) encuentra que generan mayor confianza en la administración pública; Lyrio, Lunkes, y Taliani (2018) que incentivan las interacciones entre sociedad y gobierno; Joshi (2013) y Kosack y Fung (2014) que mejoran la prestación de servicios públicos; Fung, Graham y Weil (2007) encuentran que optimizan el funcionamiento de los mercados; y, Gaventa y McGee 2013, (512–16) encuentran que genera mayor eficiencia presupuestaria, incrementar la capacidad de respuesta del estado, e incentiva la participación ciudadana y el empoderamiento de las voces locales.

Sin embargo, la transparencia genera diferentes efectos dependiendo del sector de política (de Fine Licht 2014). En las compras públicas, Muñoz-Soro et al. (2016) señalan que la transparencia desempeña un doble propósito: mejora la competitividad de los procesos de contratación, y faculta la vigilancia y seguimiento del comportamiento de los poderes

¹ Esta investigación adopta la tipología de controles democráticos propuesta por Fontaine y Gurza (2019), por lo tanto, se da una lectura de Meijer (2014) desde la misma. La tipología se presenta en el capítulo 2.

adjudicadores; y desde una visión jurídica, introduce apertura al proceso de contratación y mejorar los mecanismos de control y vigilancia (Bovis 2008).

No obstante, no todos los autores sostienen que la relación entre transparencia y controles democráticos sea directa o siempre positiva. El estudio de Ferry, Eckersley y Zakaria (2015) sobre los gobiernos locales en Reino Unido encontró que el aumento de la transparencia no mejoró los controles democráticos. En el mismo sentido, Bauhr y Grimes (2014) señalan que, en contextos de alta corrupción, mayor transparencia puede generar un efecto de resignación en la ciudadanía y desincentiva los procesos de controles democráticos sociales. Por último, Heald (2012, 59–60) señala que un exceso de transparencia puede generar un efecto negativo sobre valores como la eficiencia, la confianza, autonomía, confidencialidad y justicia.

Un segundo grupo de investigaciones señalan que la transparencia es una condición necesaria, pero insuficiente por sí misma para mejorar los controles democráticos (Fontaine y Gurza 2019; Vian et al. 2017; Paschke et al. 2018; Armstrong 2005; Mason 2020; Halachmi y Greiling 2013). Asimismo, este grupo destaca el carácter contingente del mecanismo causal que vincula la transparencia con los controles democráticos (Joshi 2013; Mabillard y Zumofen 2020; Ferry y Eckersley 2015; Hood 2010; Lyrio, Lunkes, y Taliani 2018), al punto que su relación responde a diferentes realidades políticas y lingüísticas (Fox 2018).

Por lo tanto, para observar el efecto positivo de la transparencia se requiere de la presencia de otros elementos causales. Bauhr y Grimes (2014, 310) sostienen que las reformas de transparencia deberían ir acompañadas de otros arreglos institucionales. Es decir, la adopción de nuevas medidas para aumentar la transparencia en las compras públicas necesita ser complementada por un proceso de cambio institucional para garantizar el efecto de las reformas. Dicho de otra manera, aumentar la transparencia implica que el sujeto obligado debe transparentar, rediseñar y crear nuevos procesos, esto implica, mejorar la infraestructura, crear canales de acceso, movilizar recursos organizacionales para cumplir sus obligaciones de transparencia (Coremans 2020, 6).

De forma similar, diferentes estudios señalan que la transparencia fortalece la participación de los actores no estatales², y que esta a su vez, es necesaria para que la transparencia mejore los

² Desde una perspectiva general, la transparencia permite conocer qué pasa dentro del gobierno y la participación les da voz para incidir en los procesos políticos del proceso del diseño de las políticas públicas.

controles democráticos (Vian et al. 2017; Gaventa y McGee 2013; Meijer, Curtin, e Hillebrandt 2012). No obstante, para que esta relación sea efectiva, se debe abordar la pregunta, si la información fortalece la participación, lo cual conlleva a evaluar características de la transparencia como su tipo, calidad y oportunidad. Entonces, la participación activa de los actores no estatales, a partir de las reformas de transparencia, es potencialmente suficiente para activar mecanismos de controles democráticos verticales y horizontales con capacidad de sanción efectiva (Fox y Haight 2011).

No obstante, a pesar de los avances y aportes de diferentes autores en la discusión sobre la relación teórica-causal entre la transparencia y los controles democráticos, no se ha llegado a un acuerdo sobre esta (Mabillard y Zumofen 2017b). Conllevando entonces, a reconocer el carácter complejo de las conexiones entre la transparencia y los controles democráticos (Mason 2020; Zuniga, Jenkins, y Jackson 2018). Sin embargo, a nivel empírico se asume la relación existente entre transparencia y controles democráticos, pero no se intenta develar el mecanismo causal que les vincula (Joshi 2013). Por lo tanto, no permiten comprender el proceso de transmisión de fuerzas causales a nivel interno del proceso de la política y mucho menos en el sector de compras públicas.

A partir de lo anterior, esta investigación sostiene que un abordaje desde la propuesta institucional del diseño de Peters (2018) permitiría comprender el proceso causal interno de la política y el rol que desempeñan las instituciones e individuos en el proceso político de ajustar y formular nuevas políticas. La propuesta de Peters (2018) supera la fragmentación de los modelos secuenciales y presenta el diseño de políticas como un proceso continuo que integra modelos de causalidad, modelos de instrumentación, modelos de evaluación y modelos de implementación, como un mecanismo que vincula problemas con soluciones, valores y el contexto.

El modelo de causalidad permite comprender el proceso político y social que define el problema público, y con ello, cómo es tratado en la agenda pública. Es decir, aborda la teoría causal del problema de política que define los objetivos estratégicos que tratan de alcanzarse mediante la política. La teoría causal es el primer elemento en el proceso de diseño porque guiará y condicionará las demás actividades. En segundo lugar, el modelo de instrumentación responde a la selección de los instrumentos de política para alcanzar los objetivos estratégicos. Ahora bien, lo importante es comprender el mecanismo subyacente, a partir del

cual operan los instrumentos como parte de un mix, al momento de ser desplegados, y que estos se convierten en los trazos empíricos de la existencia de la política y denotan la intencionalidad del ejecutivo al implementarlos.

En tercer lugar, el modelo de evaluación define cuáles son los principios y valores mínimos aceptables que debe alcanzar la intervención de política y, posteriormente, se encarga de evaluar si los resultados obtenidos responden a los objetivos planteados; así como sus posibles efectos no esperados. Asimismo, este modelo reconoce el componente político de las políticas públicas en la definición de objetivos de política y la evaluación de sus resultados como producto de un proceso de interacciones entre el gobierno y los actores no estatales. Por último, el modelo de intervención consiste en definir el modelo de implementación, cómo el gobierno hará efectiva la política y cuál es el rol que desempeñaran los actores no estatales en este proceso. A partir de la propuesta del diseño se podrá teorizar un proceso y mecanismo causal que vincule la adopción de un objetivo de transparencia y el mejoramiento de los controles democráticos en las compras públicas.

Considerando lo anterior, esta investigación tiene por objetivo estudiar los efectos de la transparencia en los controles democráticos, siendo guiada por la pregunta ¿por qué la transparencia mejora los regímenes de controles democráticos en las compras públicas? es decir, busca estudiar la relación teórico-causal positiva y, por lo tanto, identificar el mecanismo causal operante entre la adopción de un objetivo de política y el resultado de política. En consecuencia, se propone como hipótesis trabajo que: la transparencia mejora los regímenes de controles democráticos porque una política de compras públicas transparente genera un cambio institucional para transversalizar la transparencia, y con ello se adopta un modelo participativo para procesar las demandas de los actores no estatales, que en conjunto producen una mejora en los controles democráticos en las compras públicas.

Derivado del abordaje de esta investigación desde la propuesta del diseño institucional, se presenta una segunda pregunta ¿por qué el cambio institucional es una condición necesaria para que la transparencia mejore los regímenes de control democrático en las compras públicas? Que permite evaluar el rol causal del diseño institucional en la producción del resultado de política y agregar evidencia empírica a la cuestión desde el enfoque del diseño de políticas.

Una vez desarrollado el procedimiento de selección de casos, se escoge a México como un caso típico para estudiar la relación teórico-causal positiva en el caso de las compras públicas. Esta decisión obedece a tres factores, es un caso que no genera incertidumbre sobre su membresía al detonante, ni al resultado y que brinda acceso a un amplio registro empírico. En segundo lugar, México es un caso pionero a nivel latinoamericano en la adopción de instrumentos de política en materia de transparencia en las compras públicas como la adopción de sistemas electrónicos de compras públicas CompraNET en 1996; asimismo, porque su marco legal de libre acceso a la información ha sido considerado como uno de los 10 marcos legales más sólidos en el mundo (Lagunes y Pocasangre 2017, 3); y la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la información Pública Gubernamental (LFTAIPG) como un ‘estándar de oro’ a nivel internacional (Michener 2010, 73); de manera que, ocupa el segundo lugar en el Índice del Derecho a la Información. Finalmente, porque México ha experimentado un proceso de cambio institucional desde una cultura de la opacidad, durante el periodo del ‘Partido Único’, a una cultura de mayor apertura desde la transición política de inicios de la década de los 2000.

Sin embargo, derivado de su condición de estado federal, cada entidad federativa, cada poder de la federación e institución dotada de autonomía constitucional cuenta con la capacidad jurídica de promulgar sus propias reglamentaciones en materia de contratación. Lo anterior implica la existencia de múltiples regímenes de contratación y la inviabilidad técnica de estudiar la relación teórica-causal en todas las compras públicas mexicanas. Para enfrentar esta dificultad, se limita el alcance del estudio a las compras públicas realizadas con recursos federales, es decir, aquellos que se rigen por la regulación federal, la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (LAASP), la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas (LOPSRM), y la Ley de Asociaciones Público Privadas (LAPP).

Por su parte, la temporalidad del análisis será el periodo comprendido entre los años 2000 y el 2018. El periodo inicia con la elección del expresidente Vicente Fox Quesada del Partido Acción Nacional (PAN) en el 2000, durante la transición política; continúa con el también panista, Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012), y termina con el gobierno de Enrique Peña Nieto (2012 -2018) del Partido Revolucionario Institucional (PRI), abordando tres periodos de gobierno. El análisis termina en el año 2018 porque se da el cambio de gobierno federal con la elección del presidente Andrés Manuel López Obrador del Movimiento Regeneración

Nacional (MORENA). Este gobierno se encuentra en funciones, y con ello, impulsando diferentes reformas que no han concluido y sus efectos no están consolidados.

Asimismo, desde el 2019 se observa un cambio de tendencia en los indicadores claves del sector de transparencia y compras públicas en México que escapan al alcance de esta investigación. En 2019 se interpusieron 513 recursos de revisión contra la Oficina de la Presidencia de la República, representando un incremento del 817% frente a 2018; asimismo, aumentaron de 152 a 381 las declaratorias de inexistencia de la información solicitada por los ciudadanos; en 2020, recurrió a la figura de “notoriamente incompetente” para no dar respuesta a 389 solicitudes de información ciudadana, figura que no se había usado en el periodo de 2015-2019 (IMCO 2021a). En las compras públicas para el 2019, el 38% de las contrataciones fueron publicadas extemporáneamente, incumpliendo los términos legales (IMCO 2020). En 2020, se alcanzó un nivel de concentración del 43% de las compras públicas mediante contratación directa, siendo esta la modalidad de contratación menos transparente (IMCO 2021b).

Además de esta introducción, esta investigación se estructura en tres capítulos y las conclusiones. En el primer capítulo se presenta la propuesta metodológica que incorpora tres elementos: el compromiso con la metodología realista, la presentación de los fundamentos teóricos del Marco Analítico del Diseño (Peters 2018) y una propuesta de métodos múltiples. El tercer elemento es guiado por el Protocolo de Investigación Realista propuesto por Fontaine (2019; 2020) y Fontaine, Medrano Caviedes, y Narvárez (2020) que se compone por cinco pasos: 1) la teorización del mecanismo y el proceso causal; 2) el diseño de las pruebas empíricas; 3) el procedimiento de selección de casos; 4) el análisis de congruencia; y, 5) la reconstitución de procesos. El capítulo cierra con la teorización del mecanismo causal, el diseño de las pruebas empíricas y los observables empíricos esperados (OEE) que guiarán la reconstitución de procesos en el capítulo 3.

El segundo capítulo aborda los pasos 3 y 4. El procedimiento de selección de casos se realiza mediante el QCA brindar objetividad a la selección del caso de estudio; parte de la relación teórica entre el detonante y el resultado para definir atributos y umbrales de cada uno; a continuación, determina la membresía de los casos y generar una tipología de casos. En cuanto al análisis de congruencia, este tiene un doble objetivo; en primer lugar, confirma la selección de casos y valida una plausible relación causal; en otras palabras, a pesar de su

menor fuerza inferencial, ofrece una respuesta a la primera pregunta de investigación. En segundo lugar, al identificar el punto de desvío o ruptura del patrón de formación de política propuesto permite generar una hipótesis alternativa para explicar los casos desviados. Este capítulo concluye con la selección y justificación de un caso para el desarrollo del estudio de caso a profundidad.

El tercer capítulo presenta los resultados de la reconstitución de procesos enfocada en las actividades de coordinación intersectorial e interacciones políticas. Este enfoque confirma el rol causal del cambio institucional como una condición necesaria, que junto al cambio de política son suficientes para generar un resultado positivo sobre los controles democráticos; en consecuencia, los resultados del capítulo 3 permiten responder a la segunda pregunta de investigación.

Finalmente, se presentan las conclusiones e implicaciones de la investigación que se desagregan en tres, las implicaciones metodológicas sobre la aplicación del Protocolo de Investigación; las implicaciones teóricas sobre la relación entre transparencia y controles democráticos; y las implicaciones empíricas del caso mexicano, y con ello, su significado para el diseño de políticas; como cierre se propone una agenda de investigación.

Capítulo 1. Fundamentos metodológicos de la investigación

Este capítulo presenta la propuesta metodológica que guiará esta investigación, para su adecuada exposición se desarrollará en cuatro secciones. La primera expone los compromisos ontológicos que asume la metodología del realismo e incorpora una discusión sobre su lógica de causalidad, como fundamentos que garantizan la coherencia entre la selección de la metodología, el marco analítico y los métodos. Un segundo apartado, presenta los fundamentos teóricos del neoinstitucionalismo y su contribución al análisis de políticas para llegar a la propuesta del Marco Analítico del Diseño de Políticas Públicas (Peters 2018b) y su operacionalización. En tercer lugar, esta investigación recurre a una propuesta de métodos múltiples, a partir de la adopción del Protocolo de Investigación Realista. El capítulo termina con el desarrollo de los primeros dos pasos del Protocolo, es decir, la teorización del mecanismo causal y el diseño de las pruebas empíricas.

1.1. Metodología y causalidad realista

La decisión por una Metodología es el resultado de asumir dos compromisos ontológicos, como una combinación de una ontología filosófica y una ontología científica. La ontología filosófica se refiere a la postura sobre la relación mente-mundo, es decir, cuál es la forma y la naturaleza de la realidad. La ontología científica define la concepción del conocimiento del mundo, esto conlleva a entender cuál es la naturaleza de la relación entre el conocedor y lo que puede ser conocido, esto es, cómo se genera el conocimiento del mundo (Jackson 2016).

El primer compromiso es asumir una postura desde la ontología filosófica, la cual se divide entre dualista y monista. La ontología dualista reconoce la existencia de una realidad más allá de la mente, manteniendo una separación entre el investigador y el mundo, permitiéndole generar explicaciones de las observaciones empíricas (Jackson 2008, 132; Chakravartty 2005, 8). Para generar conocimiento científico válido, el investigador debe cruzar esta brecha y mantener una relación entre las proposiciones teóricas y las observaciones empíricas. En cambio, la ontología monista renuncia a la dicotomía entre el mundo y el conocimiento del mundo, y con ello asume que la realidad es una extensión del conocimiento del mundo (Jackson 2008, 133). El investigador desiste de generar explicaciones causales, decantándose por interpretaciones del mundo desde su experiencia (Jackson 2016, 39; Peters y Fontaine 2020).

El segundo compromiso es con una ontología científica, que puede ser fenomenalista o transfactual. El fenomenalismo sostiene que el conocimiento científico del mundo se basa exclusivamente en datos empíricos directamente observables (Jackson 2016; Peters y Fontaine 2020). En contraposición, el transfactualismo se refiere a la posibilidad de generar conocimiento sobre fenómenos reales, pero no observables que van más allá de la percepción con los sentidos. En otras palabras, generar conocimiento científico sobre objetos reales, no observables que ejercen sus fuerzas causales sobre los fenómenos que sí podemos percibir (Jackson 2016, 89).

A partir de la combinación de las ontologías filosóficas y científicas, Jackson (2016) propone una tipología de cuatro metodologías. Una combinación del dualismo y el fenomenalismo es el fundamento de la metodología neopositivista. Al opuesto, una combinación del monismo y el transfactualismo es característico de la metodología del reflexivismo. Entre estos extremos, la combinación del dualismo, pero decantándose por el transfactualismo, es propio de la metodología del realismo; y una combinación de una ontología filosófica monista y ontología científica fenomenalista define la metodología del analiticismo.

A partir de la tipología de Jackson (2016), Fontaine (2019; 2020b) caracteriza cada metodología considerando sus implicaciones para el diseño de políticas públicas. El neopositivismo se guía por una lógica de causalidad de explicación orientada por variables, para la formulación y falsación de teorías de tipo leyes científicas; recurriendo al análisis contrafáctico de datos observables para generar modelos predictivos. El realismo favorece una lógica de causalidad de explicación orientada por caso, que se orienta a la formulación y comprobación de teoría de rango medio (Merton 1968); mediante al análisis transfactual de datos no observables para generar patrones contingentes, no predictivos. El analiticismo, desde una lógica de la causalidad de interpretación orientada por variables, se enfoca en la formulación y comprobación de teorías típico-ideales, a partir del análisis contrafáctico de datos observables ya que no cuenta con contraparte empírica. Por último, el reflexivismo sigue una lógica de causalidad de interpretación orientada por casos para la prueba de teoría crítica y narrativas con la ayuda del análisis transfactual de datos no observables.

Al comprometerse con la metodología realista, un elemento central es la idea de la sociedad y sus interacciones como sistemas abiertos; lo cual conlleva a la inexistencia de conjunciones constantes, es decir, de regularidades o patrones de comportamiento que generen el mismo

resultado (Bhaskar 2008, 3). Para Peters y Fontaine (2020, 12) las políticas públicas son sistemas abiertos y, en consecuencia, la explicación de sus resultados requiere de comprender cuáles fueron las propiedades causales y los elementos contingentes que lo generaron. Al seleccionar esta metodología es necesario explicitar elementos nucleares como su lógica de causalidad como necesidad, los supuestos ontológicos del determinismo y la asimetría, y la relevancia de los mecanismos en la generación de sus explicaciones.

La lógica causal del realismo permite realizar afirmaciones de necesidad y/o suficiencia y, en consecuencia, afirmaciones invariantes (determinísticas) y asimétricas. Cuando una condición causal (C) es necesaria, la ausencia de esta genera un efecto en el funcionamiento del mecanismo, pero su presencia requiere de otras condiciones causales para que el mecanismo opere y genere el resultado. Mientras que, si C es suficiente, su presencia genera que el mecanismo opere y se produzca el resultado (Beach y Pedersen 2016, 99). Entonces, la causalidad como necesidad implica una descripción mecanicista detallada de las condiciones causales que componen el mecanismo y vincula una causa (o conjunto) con un resultado; convirtiéndose en el núcleo de los métodos deterministas que se preocupan por el efecto real de la fuerza causal (Peters y Fontaine 2020, 11).

Por su parte, asumir el supuesto del determinismo ontológico implica reconocer que los resultados tienen una razón de ser, es decir, que los eventos no ocurren por el azar a nivel de caso. La principal diferencia frente al supuesto del probabilismo ontológico es el tratamiento de un caso de relación negativa, donde la presencia de la causa (C) no genera el resultado ($\neg R$); desde el determinismo supone una revisión de la propuesta teórica, en lugar de descartarlo y declararlo como un valor atípico. Entonces, desde una propuesta comparada, al comparar un caso de relación negativa, frente a un caso de relación positiva se podrían identificar factores causales omitidos y actualizar la teoría para que explique las observaciones empíricas; ofreciendo una mejor comprensión de la relación causal (Beach y Pedersen 2016, 23–24).

Respecto a las afirmaciones causales asimétricas, estas denotan un interés exclusivo por las relaciones positivas entre el *explanans* (X) y el *explanandum* (Y) basadas en complejos causales INUS [partes Insuficientes y No redundantes de un complejo que es Innecesario pero

Suficiente³] (Mackie 1974; Bhaskar 1998; Fontaine 2020a). En otras palabras, esto implica realizar inferencias sobre la relación positiva entre una causa (C) y el resultado (R), sin decir nada sobre la ausencia del resultado ($\neg R$). En el marco de esta investigación, se realizarán inferencias causales sobre la relación entre la adopción de un objetivo de transparencia y el mejoramiento de los regímenes de controles democráticos en la política de compras públicas; pero, no se realizan afirmaciones sobre la no-adopción de un objetivo de transparencia y la no-mejora de los regímenes de controles democráticos en las compras públicas.

Entonces, los compromisos ontológicos del determinismo y la asimetría son característicos de la causalidad a nivel de caso; siendo esta la unidad de análisis donde tienen lugar las relaciones causales (Beach y Pedersen 2016, 15). De ahí que, la adopción de la metodología del realismo conlleva una lógica de causalidad orientada por casos con el propósito de generar explicaciones mediante patrones contingentes generalizables a pocos casos de comprobada homogeneidad causal.

Ahora bien, comprender la centralidad de las explicaciones basadas en mecanismos, requiere partir de entender los mecanismos como sistemas causales⁴ compuestas por entidades que realizan actividades, donde, las entidades tienen la capacidad de desarrollar actividades y las actividades son las transmisoras de fuerza causal, es decir, productoras de cambio (Machamer, Darden, y Craver 2000, 3). Estos sistemas causales describen de manera selectiva un proceso causal entre una causa (C) y un resultado (R), sin pretender generar explicaciones exhaustivas. Por el contrario, elevan el nivel de abstracción para descartar entidades y actividades irrelevantes, y orientarse a explicaciones tipo condiciones INUS.

Por lo tanto, las explicaciones basadas en mecanismos permiten determinar si existe una relación causal entre el detonante y el resultado. Al identificar que una condición causal (C) produce un resultado (R), se podría soportar la inferencia de que C es causal de R; en contraste, el no observar la relación productiva entre la causa y el efecto conllevaría a inferir la ausencia de causalidad (Hedström y Ylikoski 2010, 54). En el mismo sentido, las

³ Las condiciones INUS son explicaciones causales genéricas que responden a contextos específicos (Illari y Russo 2014). No todas las causas son condiciones INUS, hay causas necesarias y causas suficientes. Una causa que es necesaria debe ocurrir para que ocurra el efecto; por su parte, una causa que es suficiente por sí sola puede producir el efecto” (Illari y Russo 2014, 29).

⁴ Se opta por la noción de sistemas causales frente a la de cadena causal porque las cadenas son separables en cadenas más pequeñas, y no pierden su naturaleza; mientras que el sistema no es separable sin perder su naturaleza. Es decir, destaca la condición contingente del mismo.

explicaciones basadas en mecanismos introducen la noción de continuidad productiva⁵ entre las entidades que componen un mecanismo; esto implica un proceso continuo de transmisión de fuerzas causales en términos de suficiencia, de una entidad que entra en actividad a la siguiente entidad hasta vincular el detonante con el resultado. En consecuencia, una de las fortalezas de este tipo de explicaciones es su alto grado de validez interna de sus inferencias causales, a nivel de caso; a pesar de su bajo grado de validez externa debido al carácter contexto dependiente de las explicaciones mecanicistas (Beach y Pedersen 2018, 77).

Finalmente, esta noción de mecanismo es compatible con la propuesta de teorías de rango medio de Merton (1968) porque sigue una lógica de explicaciones basadas en la identificación de factores causales relevantes que permitan explicar un resultado; que al ubicarse en un nivel de abstracción intermedio permiten explicar una amplia variedad de procesos sociales, como lo son las políticas públicas (Hedström y Ylikoski 2010, 61). La anterior discusión destacó elementos centrales de la metodología del realismo como primer elemento de esta propuesta metodológica; haciendo énfasis en los aspectos que contribuyen a garantizar su coherencia y consistencia. A continuación, se abordan los fundamentos de la propuesta neoinstitucionalista, y sus contribuciones al análisis de las políticas públicas como elementos que incorpora el marco analítico del diseño.

1.2. El neoinstitucionalismo en el análisis de políticas públicas

El neoinstitucionalismo configura una innovación teórico-metodológica frente al viejo institucionalismo porque aborda a las instituciones como variables independientes de los procesos políticos (Fontaine 2015a). Es decir, el neoinstitucionalismo busca comprender el rol de las instituciones en los procesos sociales. Este renovado interés responde a la transformación de las instituciones, que se han hecho “más complejas, eficaces e influyentes en la sociedad” (Córdova 2017, 21). Por consiguiente, es necesario reflexionar sobre ¿por qué son importantes las instituciones?, y básicamente, ante sistemas abiertos como las políticas públicas, las instituciones son importantes porque generan estabilidad, previsibilidad en la vida política hacia los actores y los entornos individuales (Peters 2016; Olsen 2007).

⁵ A su vez, la noción de continuidad productiva induce la necesidad de contigüidad temporal de las entidades para que A cause B (Hedström y Ylikoski 2010, 53).

El viejo institucionalismo pretendía dar explicaciones sobre “la relación entre la estructura y la democracia y, de qué modo, las reglas, los procedimientos y las organizaciones formales determinan o no el comportamiento político” (Córdova 2017,18). Dentro de sus elementos característicos destacan, su abordaje metodológico inductivo, descriptivo, e interpretativo con la tendencia a la comparación de sistemas. Así como, la relevancia que otorgaba a los instrumentos de regulación para influenciar el comportamiento de los individuos. También, su prevalencia de la estructura sobre la agencia, desconociendo la relación bidireccional entre estas; y, finalmente, por su orientación normativa, hacia el “buen gobierno” (Peters 2005; Córdova 2017; Eslava 2010). Parte de sus críticas derivaron de su fuerte orientación legal-formal porque generaba análisis descontextualizados.

En contraste, el neoinstitucionalismo escapa de la disyuntiva entre enfoques inductivos o deductivos, debido a su interacción constante entre teoría y evidencia empírica, que le permite evitar “tendencias a la descontextualización” (Lowndes y Roberts 2013, 20–21). Este nuevo institucionalismo introduce la idea de instituciones informales como elementos estructurantes en la formación de conducta de los actores; y dota a las instituciones de capacidad para cambiar y adaptarse, respondiendo a los procesos de la acción humana. En consecuencia, adopta una postura dinámica de valores críticos, los cuales son representados por las instituciones y son formados debido a la constante interacción con la sociedad. Además, toma una concepción desagregada de instituciones, como partes que interactúan, que encajan y forman un todo; y, que son sensibles a contextos específicos (Córdova 2017, 23).

Entonces, los neoinstitucionalistas reconocen el carácter autónomo de las instituciones y su relación bidireccional con la sociedad (de la Hoz Reyes 2016; March y Olsen 1983, 738). Al proveer de autonomía y agencia a las instituciones como actores, rechaza su abordaje como resultado de cálculos racionales o el reflejo de fuerzas sociales, y se les dota de capacidad explicativa de los resultados políticos y sociales. Entonces lo fundamental del enfoque neoinstitucional, es que las instituciones importan, y que son la manera más directa y parsimoniosa de explicar las decisiones políticas (Peters 2005, 164).

Sin embargo, al abordar el desarrollo teórico del neoinstitucionalismo es necesario hablar en plural, siendo tres sus enfoques principales, el neoinstitucionalismo histórico, el neoinstitucionalismo de la elección racional y el neoinstitucionalismo sociológico (Hall y Taylor 1996). A pesar de compartir su génesis, estos no constituyen un cuerpo unificado, ya

que no comparten su conceptualización de instituciones, agenda de investigación o abordaje metodológico (Córdova 2017, 11). No obstante, Peters (2016) identifica como elementos comunes de los enfoques institucionales: la capacidad de las instituciones de crear estabilidad, y reproducirse en el tiempo, a pesar de sus cambios, para mantener y reproducir ciertos patrones de comportamiento entre sus miembros; y la capacidad de las instituciones de separarse de sus contextos para perseguir sus propios objetivos (Peters 2016, 61–62). A continuación, se presentan los tres enfoques neoinstitucionalistas y sus características principales.

En primer lugar, el neoinstitucionalismo histórico surge como una crítica al paradigma conductista que abordaba al Estado como el resultado de procesos racionales. En contraposición, este enfoque sostiene que el Estado antecede y condiciona las conductas individuales porque goza de cierta autonomía respecto de la sociedad (Pierson y Skocpol 2008); este planteamiento ha impulsado una reconsideración del rol del Estado en los procesos sociales como las políticas públicas (Fontaine 2015a). Para los neoinstitucionalistas históricos, las instituciones son “procedimientos, rutinas, normas y convenciones formales o informales integrados a la estructura organizativa de la política” (Hall y Taylor 1996, 937); que pueden entenderse como procedimientos operativos estándar (Fontaine 2015a, 102).

Al caracterizar este enfoque destacan cuatro elementos, el rol estructurante de las instituciones sobre las conductas individuales, donde las instituciones anteceden a los cálculos racionales; el énfasis sobre las asimetrías de poder debido a una distribución desigual del acceso a los centros de toma de decisión entre actores e instituciones; una visión de desarrollo institucional que enfatiza en la dependencia del sendero, donde el cambio institucional se puede generar por factores tanto endógenos como exógenos generados en coyunturas críticas; y, por último, su interés por el rol de las ideas en los resultados políticos generados por las interacciones políticas entre actores e instituciones (Pierson y Skocpol 2008; Hall y Taylor 1996; Fontaine 2015a).

Los neoinstitucionalistas históricos se preocupan por la visión pragmática del Estado, especialmente de las interacciones entre organizaciones (nivel meso) o un nivel micro (acciones individuales y colectivas). A nivel metodológico, recurren a estudios de casos, comparaciones de N pequeño y reconstitución de procesos (Pierson y Skocpol 2008, 25; Lowndes y Roberts 2013, 33). Dentro de las limitaciones del enfoque destaca, su baja

preocupación por comprender las cadenas causales, mediante las cuales, las instituciones condicionan y guían las conductas individuales.

En segundo lugar, el neoinstitucionalismo de la elección racional se caracteriza por asumir que los actores tienen un conjunto fijo de preferencias, que son exógenas a las instituciones, y su comportamiento como producto de cálculos racionales, es enteramente instrumental para satisfacerlas (Hall y Taylor 1996). Entonces, este enfoque se basa en una lógica utilitarista, cuyo supuesto principal es que los individuos son maximizadores de beneficio. Lo cual introduce la noción de lógica de la consecuencia, donde individuos egoístas actúan en función de su propio interés dentro de un marco institucional (Lowndes y Roberts 2013). Bajo esta lógica individualista, las instituciones se convierten en estructuras diseñadas para producir determinado resultado por la utilización de esas motivaciones. En virtud a estos supuestos, el cambio institucional es fácil de explicar porque responde a los intereses de los individuos (Córdova 2017).

Este enfoque entiende las instituciones como variables exógenas de los procesos e interacciones sociales, como “modelos de equilibrio negociados que facilitan la acción” (Fontaine 2015b, 86). Es decir, como restricciones estructurales, reglas e incentivos donde los individuos pueden maximizar su beneficio (Eslava 2010, 102). De esta manera, las observaciones empíricas de este enfoque pueden ser marcos legales, convenciones internacionales, procesos de negociación del legislativo (Fontaine 2015a).

Los neoinstitucionalistas de la elección racional se enfocan en los problemas de acción colectiva, los escenarios de juegos, y en las decisiones individuales y sus resultados. Estos recurren a prueba de modelos, uso de datos cuantitativos, experimentos de laboratorio y de campo (Lowndes y Roberts 2013, 32–33). Sus limitaciones derivan de su ambición de generar modelos altamente generalizables, los cuales omiten muchas “especificidades culturales, institucionales [y temporales] en sus operacionalizaciones empíricas” (Pierson y Skocpol 2008, 24); enfrentando dificultades para explicar cómo se originan las instituciones (Hall y Taylor 1996, 946).

Por último, el neoinstitucionalismo sociológico surge en respuesta a la teoría de la elección racional, al asumir que los actores “definen sus preferencias con base a valores y creencias culturales” (Fontaine 2015b, 87–88). Este enfoque muestra cómo los diferentes actores

responden a una lógica de lo adecuado, es decir, “una lógica sobre cómo debe interpretarse la acción humana” (March y Olsen 2008; 1983; Córdova 2017; Fontaine 2015b). Donde, actuar apropiadamente es responder a las reglas, rutinas y prácticas institucionalizadas que son aceptadas en la colectividad, que se consideran adecuadas en situaciones específicas (Olsen 2007); esta incluye diferentes fenómenos sociales y políticos, incluyendo las políticas públicas.

En este enfoque, las instituciones son entendidas como arenas de acción, que restringen, pero que también ofrecen oportunidades a los actores dentro de arreglos institucionales específicos (Lowndes y Roberts 2013, 30). Entonces, el neoinstitucionalismo sociológico brinda un espacio importante a las ideas en el proceso de institucionalización, que ocurre cuando las conductas se estabilizan en el tiempo, convirtiéndose en rutinas como un carácter de regularidad (Fontaine 2015b, 83). Por lo tanto, para los neoinstitucionalistas sociológicos, el cambio es una constante porque las instituciones responden a la experiencia (Olsen 2007, 9).

Entonces, las instituciones influyen en la conducta de los actores mediante diferentes “factores culturales como las creencias y los valores, vehiculados por la educación, la familia, la religión” (Fontaine 2015b, 94). Es decir, reconocen el carácter estructurante de las instituciones sobre los resultados sociales y políticos (Peters y Fontaine 2020). Esto implica reconocer que las políticas públicas son producto de procesos institucionales y de las decisiones tomadas dentro de marcos institucionales. Esto significa, que son el resultado de las interacciones con otras políticas y que tienen una doble relación con el contexto, al ser causa y efecto de procesos de cambio; en consecuencia, diferentes diseños institucionales generan diferentes resultados de política.

Finalmente, los neoinstitucionalistas sociológicos se interesan por explicar determinadas actividades del Estado, los movimientos sociales, los campos organizacionales y la difusión institucional (Fontaine 2015a). A nivel empírico recurren a estudios de caso, descripciones amplias, y metodologías interpretativas” (Lowndes y Roberts 2013, 32–33). Un factor que enriquece al enfoque sociológico es su capacidad de incorporar teorías de rango medio como el enfoque de redes y organizacionales, que le permiten brindar una rica reflexión sobre las políticas públicas (Fontaine 2015a, 109).

La anterior exposición tuvo por objetivo destacar los aportes de los principales enfoques neoinstitucionalistas al análisis de las políticas públicas, que enriquecen la propuesta institucional del diseño. La siguiente sección presentará el Marco Analítico del Diseño de Políticas, partiendo por presentar argumentos a favor del diseño de políticas; seguido por los antecedentes teóricos de la propuesta; para finalizar se presenta la propuesta de Peters (2018b) y su operacionalización.

1.2.1. El marco analítico del diseño de políticas públicas

El estudio de las políticas públicas implícitamente pretende ayudar a “tomar mejores decisiones y a desarrollar políticas que funcionen mejor” (Peters 2019, 1). Es decir, denota un interés intrínseco por el diseño de mejores políticas, convirtiéndose en un elemento transversal al estudio de las políticas públicas. Dentro de las condiciones que justifican la apuesta por el diseño destacan dos. En primer lugar, reconocer que las políticas son implementadas en contextos complejos, que están marcado por el surgimiento de nuevos intereses y nuevos actores no estatales que inducen cambios en la forma en cómo los gobiernos procesan sus interacciones políticas (Pierre y Peters 2000), esto es, cambios en el modelo de gobernanza⁶. En segundo lugar, la creciente complejidad técnica y política que enfrentan los gobiernos al responder a problemas públicos, como el cambio climático, la pobreza o la corrupción, que se transforman constantemente, y que requieren de una mejor comprensión para generar diseños conscientes que sean bien implementados (Peters 2018b; 2019, 5).

Los antecedentes de la propuesta institucional del diseño, parten de los trabajos seminales de Linder y Peters (1984) cuando proponen que una teoría del diseño debería incluir tres modelos, un modelo de causalidad, que permita asociar causas y resultados; un modelo de evaluación, que identifique los resultados normativos esperados e.g. justicia, equidad; y un modelo de intervención, para alcanzar los resultados deseados (Linder y Peters 1984, 237). En otras palabras, esta noción del diseño “[implica] vincular valores, modelos de causalidad y la elección de la instrumentación para que se puedan tomar mejores decisiones” (Linder y Peters 1987, 468).

⁶ En Pierre y Peters (2000) señalan que el cambio en el modelo de gobernanza está motivado en diferentes transformaciones experimentadas por el Estado que conllevan, “Tres tipos de desplazamiento del poder y control del Estado: hacia arriba, hacia actores y organizaciones internacionales; hacia abajo, hacia regiones, ciudades y comunidades; y hacia el exterior, a instituciones que operan bajo una considerable discreción del Estado” (Pierre y Peters 2000, 77).

La respuesta a estos desafíos implicaría construir una teoría de rango medio del diseño de políticas para maximizar la precisión, sin sacrificar la inclusión. Este nivel de abstracción intermedio está “lo suficientemente cerca de los datos observados para ser incorporados en proposiciones que permitan [guiar las] pruebas empíricas” (Merton 1968, 39). Dicho de otra manera, ubicarse en la intersección entre los enfoques macro y micro permitiría construir una “teoría multinivel del diseño de políticas, que tenga en cuenta los micro patrones de elección de instrumentos y contribuya a una mejor comprensión de las características macro del proceso de diseño de políticas” (Linder y Peters 1989, 36). Por lo tanto, adoptar una teoría del diseño de rango medio permitiría encontrar la “combinación óptima para satisfacer cada una de las tres dimensiones de la teoría del diseño: causalidad, evaluación e instrumentación” (Linder y Peters 1984, 245).

Por último, la perspectiva del diseño de Linder y Peters (1987) introduce la metáfora de un sistema mecánico, que se compone por tres elementos. Un mecanismo de formulación que incluye las autoridades responsables de la formulación; un mecanismo de implementación que incluye los diferentes actores involucrados en la implementación; y el ambiente de los dos mecanismos anteriores, que incluye grupos meta y factores contextuales (Linder y Peters 1987, 469). Esta noción de mecanismo permite un mejor abordaje de la causalidad interna como un sistema de transmisión de fuerzas causales en el proceso de la política, que implica la teoría institucional del diseño. Por lo tanto, la política surge como una combinación particular de objetivos, máquinas y entornos (Linder y Peters 1987, 471).

Ahora bien, la propuesta de Peters (2018b) se apalanca en los desarrollos previos junto al Profesor Linder y la complementa al incluir cuatro modelos: un modelo de causalidad, un modelo de instrumentación un modelo de evaluación y un modelo de intervención. El modelo de causalidad del problema responde a ¿qué explica el resultado?, es decir, estudia las causas del efecto, y con ello, permite comprender las causas del problema mediante la teorización del problema de estudio. El modelo de instrumentación busca comprender la causalidad subyacente de los instrumentos, esto quiere decir, determinar ¿cómo ejercen acción? Entonces, el objetivo va más allá de clasificar los instrumentos, sino configurar un mix de instrumentos que permita alcanzar los objetivos de la política como componente central del diseño de políticas.

El modelo de evaluación responde a ¿qué resultado se espera y qué resultado sería mínimamente aceptable? Es decir, no hace relación a la tradicional evaluación económica de costo/beneficio o de impacto de la política, sino a cuáles valores se priorizarán como resultados, e.g. la equidad sobre la eficiencia, la transparencia, la democracia, etc. Finalmente, un modelo de intervención define el estilo de implementación de la política; esto significa, determinar el rol de los actores no-estatales y definir cómo se procesarán sus demandas y cómo el nivel de involucramiento de estos determina el resultado de la política.

Entonces, la propuesta del diseño de Peters (2018b) puede conceptualizarse como partes de un sistema que interactúan, un mecanismo, donde cada entidad ejerce fuerzas causales sobre la siguiente entidad vinculando los problemas (causalidad), con las soluciones (instrumentos), definiendo los valores (evaluación) y el estilo de implementación (intervención) (Peters 2018b, 90). En consecuencia, el diseño de políticas podría entenderse como una forma de abrir la “caja negra” del proceso de la política que no requiere nuevos niveles analíticos. En palabras de Fontaine, Medrano y Narváez (2020,63), el diseño de políticas puede abordarse como un proceso que vincula la adopción de objetivos por parte del gobierno con la producción de un resultado de política.

Una vez expuesta la propuesta de Peters (2018), el siguiente punto es abordar su operacionalización; la cual parte del tratamiento de los instrumentos de política como los trazos empíricos de las políticas. Para esto, se recurre a la taxonomía NATO⁷ de (Hood 1983; Hood y Margetts 2007) que establece que las intervenciones del gobierno se dan mediante cuatro tipos de instrumentos: instrumentos de información (nodalidad), instrumentos de regulación (autoridad), instrumentos de tesoro e instrumentos de organización. Cada tipo de instrumento tiene dos dimensiones, una como detectores para recopilar información y otra, como efectores para influir en el comportamiento de la población objetivo. En consecuencia, estos brindan al gobierno diferentes capacidades, que, a su vez, conllevan sus propias limitaciones.

⁷ La taxonomía NATO ha sido ampliamente utilizada en la literatura del diseño de política debido a su carácter parsimonioso. Uno de los principales impulsores en su generalización ha sido Michael Howlett, siendo la base para la caracterización de los instrumentos de política como sustantivos y procedimentales (Howlett 2000; 2011; Howlett y Mukherjee 2018) o sus aportes desde los mixes de política y los modelos micro de calibración instrumentos de política (Howlett 2011, 53; Howlett y Lejano 2013, 365).

Los instrumentos de información otorgan al gobierno una posición nodal estratégica para extraer y distribuir información desde y hacia los grupos meta, pero está limitada a la credibilidad del mensaje. Por su parte, los instrumentos de regulación son la manifestación de la capacidad de emitir regulación y le brindan la capacidad estructurante de las interacciones entre actores, siendo limitada por la propia capacidad legal del gobierno. Los instrumentos de tesoro están relacionados con la capacidad de emitir dinero, es decir, la capacidad de financiar políticas y reformas, i.e. comprar bienes y servicios, pero están limitados por la capacidad fiscal del gobierno. Por último, los instrumentos de organización son la capacidad administrativa de proveer un bien o servicio directamente; dicho de otra manera, permiten al gobierno actuar directamente, pero están limitados a su propia capacidad, en donde tiene que tercerizar la acción.

En síntesis, la operacionalización del marco analítico mediante los recursos NATO de Hood (1983) tiene diferentes potencialidades. Para Peters (2018b) son análogos a mecanismos y su comprensión podría dar indicios sobre las circunstancias (contexto) en las cuales se pueden seleccionar para desarrollar un diseño específico. Además, los instrumentos elegidos revelan algo sobre las intenciones y propósitos de los gobiernos (Linder y Peters 1989, 45); y porque dentro de diferentes esfuerzos para clasificar los instrumentos del gobierno, esta es la más parsimoniosa.

Por último, para Fontaine, Medrano Caviedes, y Narváez (2020), los instrumentos forman parte de una condición INUS para que realmente exista la política. Dicho de otra manera, al ser piezas de evidencia empíricamente observables de una política, confirmar su presencia puede validar su existencia de la política. Entonces, las combinaciones de instrumentos utilizados como observables empíricos esperados permitirían la recopilación de datos empíricos de manera sistemática a fin de facilitar la evaluación de la evidencia para confirmar o rechazar la presencia de un mecanismo causal que vincule la adopción de un objetivo de política con un resultado específico (Fontaine, Medrano Caviedes, y Narváez 2020, 65-67). Una vez presentado el Marco Analítico del Diseño y las potencialidades de su operacionalización mediante los instrumentos NATO. La siguiente sección presenta la propuesta de métodos múltiples que desarrolla el Protocolo de Investigación Realista propuesto por Fontaine (2019; 2020a) y Fontaine, Medrano Caviedes, y Narváez (2020), como tercer y último elemento de esta propuesta metodológica.

1.3. Protocolo de Investigación realista de políticas públicas

Los argumentos a favor de investigaciones que recurren a métodos múltiples, usualmente, giran en torno a la complementariedad de los métodos. No obstante, en el caso de investigaciones de métodos múltiples de teoría de conjunto que recurren a la combinación de QCA y reconstitución de procesos, los argumentos van más allá (Pattyn et al. 2020; Rohlfing y Schneider 2018; Schneider y Rohlfing 2013; Beach y Rohlfing 2018). Esta combinación de métodos permite determinar el mecanismo causal que vincula un detonante y un resultado, y con ello, el proceso de transferencia de fuerzas causales entre las entidades que componen. Es decir, identificar las condiciones necesarias y suficientes para producir el resultado, y explicar cómo se relacionan (Schneider y Rohlfing 2013, 569).

Entonces, la reconstitución de procesos aborda la causalidad a nivel de casos, abriendo la caja negra de la causalidad, y revelando la estructura, jerarquía y secuencia del mecanismo causal operante en el caso (Hedström y Ylikoski 2010; Schneider y Rohlfing 2013). Mientras que, el QCA permite identificar patrones relacionales de conjuntos de una población de casos, sin que esto refleje automáticamente la causalidad (Beach y Rohlfing 2018, 3). Entonces, las sinergias existentes entre los métodos permiten concluir sobre el mecanismo causal operante a nivel de caso y extender estas conclusiones a una población de casos causalmente homogénea.

A continuación, se presenta la estrategia de métodos múltiples del Protocolo de Investigación Realista desarrollada por Fontaine (2019; 2020a) y Fontaine, Medrano Caviedes, y Narváez (2020). Su adopción garantiza la coherencia con la metodología realista, y su abordaje de los instrumentos de política como instituciones sean congruentes con el Marco Analítico del Diseño y los métodos. Este Protocolo está compuesto por cinco pasos: (1) la teorización del mecanismo causal; (2) el diseño de las pruebas empíricas; (3) el procedimiento de selección de casos; (4) el análisis de congruencia; y (5) el estudio de caso a profundidad, mediante la reconstitución de procesos.

El primer paso consiste en la teorización del mecanismo causal, esto quiere decir, la construcción de una teoría causal que vincule el detonante con el resultado. Este proceso va más allá de teorizar cada una de las entidades que componen el mecanismo e incluye el detonante y el resultado como un esfuerzo por capturar todo el proceso de transmisión de fuerzas causales, y no sólo enfocarse en un proceso dentro del proceso causal. Entonces, el mecanismo causal teorizado debería descomponerse en las entidades y las actividades que lo

componen, a un nivel que exhiba la continuidad productiva entre estas. En otras palabras, detallar cómo cada entidad que entra en actividad conduce lógicamente a la siguiente entidad, sin grandes vacíos lógicos en la historia causal que vincula una causa (o conjunto de causas) y un resultado (Beach y Pedersen 2018, 70).

Las entidades deben ser formuladas como sustantivos, descritas como cosas que tienen propiedades, capacidades que les permiten realizar actividades; estas pueden ser identificadas por sus propiedades y ubicación espacio temporal, e.g. votantes, lobbies, políticos o macro entidades como partidos políticos, movimientos sociales o gobiernos. Por su parte, las actividades deben ser formuladas en verbos activos que describen qué hace la entidad, como transmisores de fuerza causal a través del mecanismo teorizado, e.g. ‘adoptar’, ‘formular’; el gobierno adopta un objetivo de política, lo cual conlleva a la formulación de una nueva política.

Sin embargo, el desarrollo de la teorización no está exenta de desafíos, ante la existencia de múltiples conceptualizaciones, deben incorporarse aquellas que se alineen a la teoría de conjuntos, en lugar de variables (grados de variación). En otras palabras, utilizar las conceptualizaciones que describen una condición causal que es necesaria y/o suficiente, definiendo su presencia o ausencia, sin incluir ambas como partes de un continuo natural. Así mismo, derivado del supuesto de la asimetría, sólo es necesario definir el polo positivo de los conceptos causales (Beach y Pedersen 2016, 96).

Una guía en la conceptualización es tratar de capturar la esencia del significado del concepto, como una causa o un resultado. Para esto, se teoriza sobre los atributos causalmente relevantes de los conceptos y cómo se relacionan entre sí. Entonces, el detonante debe ser conceptualizado de una manera que incluya atributos, que sean causalmente relevantes para el mecanismo; y el resultado, por su parte, debe ser conceptualizado como algo que puede ser producido por la presencia de estas condiciones; sin perder de vista, que las entidades del mecanismo deben ser internamente consistentes, es decir, que no pueden ser contradictorias entre sí.

Así, el proceso de teorización podría resumirse en cuatro puntos: limitar las definiciones para crear una población de casos más homogénea causalmente; seguido, incluir únicamente los atributos causalmente relevantes en la definición del concepto; de esta manera, asegurar que

el concepto sea compatible con las afirmaciones en términos de necesidad y/o suficiencia; y, por último, enfocarse en el polo positivo de los conceptos, ya que la relación negativa es analíticamente irrelevante.

El segundo paso aborda el diseño de las pruebas empíricas para comprobar el mecanismo causal teorizado. Esto implica desarrollar predicciones específicas, Observables Empíricos Esperados (OEE), si el mecanismo teorizado se mantiene, y la evaluación de su valor probatorio mediante el Teorema de Bayes si resulta en un resultado positivo. Definir las OEE es un proceso, cuyo razonamiento lógico de fondo sería, si la hipótesis del detonante HD es válida, y el gobierno adopta un objetivo de transparencia en la política de compras públicas, ¿qué esperaríamos observar? Esto se define, considerando la naturaleza de los instrumentos NATO y de las características de la política que se estudia.

Siguiendo a Beach y Pedersen (2018), definir un concepto causal implica traducir un concepto abstracto en uno claramente definido, para ello recomiendan tres pasos. El primer paso consiste en realizar un mapeo de las definiciones existentes, respondiendo a ¿cómo se ha definido el concepto causal? Para ello, es necesario enfocarse en las conceptualizaciones que pueden ser causa o resultado en relación a la pregunta de investigación. En segundo lugar, desarrollar una lluvia de ideas, sobre cuáles atributos son causalmente relevantes, respondiendo a ¿qué hay sobre este concepto que pueda ser una causa o resultado?, lo cual está relacionado al tipo de afirmación que se quiera realizar, e.g. al realizar afirmaciones sobre la necesidad del concepto, se abordarán los atributos, cuya ausencia afectaría la manifestación del resultado.

Por último, elegir cuáles atributos son relevantes y abordar cómo se relacionarían unos con otros, siendo necesario garantizar su coherencia. En este punto, se debe reconocer que los atributos tienen diferentes propiedades causales, y con ello, algunos pueden tener efectos contrastantes. Entonces, deben incorporarse atributos suficientes para capturar lo que es causalmente relevante, evitando incluir atributos del resultado en la conceptualización de la causa, e.g. Si se teoriza que la transparencia (C) está causalmente relacionada con el mejoramiento de los controles democráticos (R), no debería incluirse la transparencia en la conceptualización de los controles democráticos.

Ahora bien, el material empírico necesita ser evaluado antes de que pueda ser admitido como evidencia, en la cual se basen las inferencias causales. Para realizar esto, cada una de las entidades son consideradas como una hipótesis (HD:HA:HB:HC:HR), para las cuales se define una confianza previa, i.e. la probabilidad previa de su validez $p(h)$ (Beach y Pedersen 2013, 95). La formulación de la hipótesis de esta manera tiene su fundamentación en el razonamiento bayesiano; ya que incrementa la razón de verosimilitud y permite aumentar la confianza posterior en la teoría, si se encuentra un tipo específico de evidencia que la soporte.

Por lo tanto, la fuerza de las inferencias causales sobre la presencia del mecanismo depende de probar cada entidad del mismo y actualizar la confianza posterior sobre su presencia; entonces, la confianza en las inferencias sobre la presencia del mecanismo depende de la fortaleza de cada prueba (Beach y Pedersen 2013, 106). A partir de esto, la valoración del grado probatorio de las evidencias empíricas recopiladas, y con ello la actualización de la confianza posterior en la validez de la hipótesis del mecanismo y sus partes, dependerá del valor inferencial dado a la evidencia una vez sometida a las pruebas empíricas usando el Teorema de Bayes de acuerdo al tipo de prueba que se realice, como se presentará en la última sección de este capítulo.

Como tercer paso, se desarrolla el procedimiento de selección de casos recurriendo al QCA para identificar patrones relacionales de conjunto en términos de necesidad y suficiencia de poblaciones de casos causalmente homogéneos (Beach y Rohlfing 2018; Schneider y Rohlfing 2013). Entiéndase, grupos de casos que son miembros del detonante, miembros del detonante y resultado, miembros del resultado o no son miembros de ninguno. Esta evidencia de patrones entre casos conlleva la expectativa que los miembros del mismo grupo también compartan el mismo mecanismo causal (Rohlfing y Schneider 2018, 45).

El procedimiento de selección de casos se basa en la relación teórica entre la causa y el efecto, y requiere de dos pasos intermedios. En el primer paso, se seleccionan atributos observables del detonante (C) y del resultado (R) del mecanismo causal, que corresponderá a la operacionalización de la hipótesis principal. Para esto se puede recurrir a índices existentes o variables definidas a partir del estado del arte. Se elabora una tabla de la verdad, en la cual se listan todos los casos y se valoran los atributos para el detonante y el resultado, ante la presencia del atributo se otorga un uno (1), y ante la ausencia del mismo, un cero (0).

El segundo paso intermedio consiste en generar una tipología de casos por consistencia, de acuerdo a la pertenencia de clase para la relación teórica propuesta (Schneider y Rohlfing 2013); esta tipología se presenta en una matriz de 2x2 que combina la presencia o ausencia de los atributos del detonante y del resultado para proponer cuatro tipos de casos: típicos, desviados, inconsistente e irrelevantes. Los casos típicos implican la presencia de los atributos del detonante (D) y del resultado (R), es decir, permiten estudiar la relación teórica positiva entre estos. Por su parte, en los casos desviados la presencia de los atributos del detonante (D) no produce la presencia de los atributos del resultado ($\neg R$), su estudio permite identificar factores causales omitidos y mejorar la propuesta de teoría causal. En los casos inconsistentes, la ausencia de los atributos del detonante ($\neg D$) no impide observar la presencia de los atributos del resultado (R), es decir, este tipo de casos permite comprobar la necesidad de los factores causales que producen el resultado. Por último, los casos irrelevantes se caracterizan por la ausencia de los atributos del detonante ($\neg D$) y del resultado ($\neg R$), por lo tanto, no agregan información al estudio de la relación teórica (Fontaine 2020b).

Una vez generada la tipología de casos se pueden escoger diferentes tipos de casos, según los intereses de la investigación: a) comparar casos típicos (D:R) permite construir o probar hipótesis sobre mecanismos causales; b) comparar casos típicos frente a casos desviados (D: $\neg R$) permite identificar condiciones causales omitidas que puedan incorporarse a un modelo expandido, generando conclusiones sobre la suficiencia de los factores causales; y c) abordar los casos inconsistentes ($\neg D$:R) permite generar conclusiones sobre la necesidad de las condiciones causales (Beach y Rohlfing 2018, 15; Schneider y Rohlfing 2013, 578).

El análisis de congruencia como cuarto paso del protocolo de investigación responde a dos objetivos. En primer lugar, sirve como un estudio de plausibilidad de un potencial proceso causal que vincule el detonante con el resultado (Beach y Pedersen 2016, 273). Es decir, permite recopilar evidencia que permita confirmar la posible existencia de un proceso causal entre la adopción de un objetivo de política transparencia y el mejoramiento de los regímenes de controles democráticos en las compras públicas. En consecuencia, los hallazgos del análisis de congruencia ofrecen una respuesta inicial a por qué la transparencia mejora los controles democráticos en las compras públicas.

En segundo lugar, el análisis de congruencia valida los criterios utilizados en la selección de casos, y con ello, confirmar la pertenencia de tipo de los casos. Por lo tanto, sus resultados

permiten refinar y desarrollar la teoría antes de realizar el estudio de caso a profundidad con la reconstitución de procesos (George y Bennett 2005, 6:182). En otras palabras, permite “consolidar la hipótesis principal; e, identificar el punto de ruptura o de desvío y los factores contextuales que explican por qué el detonante no genera el resultado [en los casos desviados]” (Fontaine 2019, 137).

Ahora bien, el análisis de congruencia requiere un menor esfuerzo analítico que la reconstitución de procesos porque se enfoca en analizar patrones de procesos, en lugar de rastrear un proceso causal entre X e Y (Beach y Pedersen 2016, 269). Para esto, el análisis de congruencia recurre a la elaboración de “cronologías de los eventos ocurridos y las entidades comunes en varios casos, sin profundizar en la explicación causal entre estos últimos” (Fontaine 2019, 137). De esta manera, el análisis de congruencia construye una narrativa descriptiva que responde al ¿qué pasó?, sin explicar ¿por qué pasó? Principalmente porque el análisis de congruencia no parte de la teorización explícita del mecanismo causal, produciendo evidencia muy débil para realizar inferencias causales porque el mecanismo no ha sido descompuesto⁸ (Beach y Pedersen 2016).

Lo anterior implica definir un patrón de formación de la política esperado para los casos típicos y recopilar información a través de fuentes secundarias para confirmar la posible relación causal. Por su parte, para los casos desviados se esperan dos escenarios, observar un patrón de formación de la política totalmente diferente o el cumplimiento parcial del patrón, y con ello, identificar el punto de desvío. Lo anterior permitirá generar una hipótesis alternativa que explique la ausencia del resultado.

El último paso, es el estudio de caso a profundidad mediante la reconstitución de procesos. Este consiste en convertir las OEE en evidencia con un valor inferencial sobre la validez de la hipótesis formulada en el primer paso. Este procedimiento requiere de tres pasos intermedios: la recopilación de datos, el informe de pruebas empíricas y la evaluación de evidencia (Fontaine 2019, 139). La recopilación de datos no es un proceso aleatorio, por el contrario, es

⁸ No obstante, autores como Blatter y Haverland (2012, 146) defienden una concepción más rígida del análisis de congruencia guiado por teoría. Desde su postura, el análisis de congruencia debe comparar, al menos, dos teorías frente a las observaciones empíricas, de manera que se concluya sobre la correspondencia entre las observaciones empíricas y las implicaciones teóricas propuestas; asimismo, concluir cuál teoría tiene un nivel de congruencia empírica mayor y cuál teoría predice aspectos cruciales del proceso empírico de forma más acertada. Es decir, una concepción de análisis de congruencia más cercana a la reconstitución de procesos comparada.

un proceso guiado por la teoría, enfocándose en probar si la evidencia predicha en las OEE está presente dentro de los registros empíricos. Entonces, deliberadamente se busca por los registros empíricos que permitan inferir que la entidad del mecanismo hipotetizado estaba presente.

Por su parte, la creación del informe de pruebas empíricas se estructura a partir de cada una de las entidades, y estas se subdividen por cada una de los OEE, que presentan los datos empíricos de acuerdo al tipo de instrumento NATO; adicionando sus fuentes y los resultados de las pruebas, i.e. la interpretación dada por el autor. El último paso consiste en la evaluación de los datos empíricos para que se puedan convertir en evidencia mecanicista que permita confirmar o rechazar la hipótesis del mecanismo casual (Beach 2020). Una vez expuesto el Protocolo de Investigación Realista, a continuación, se presenta la teorización del mecanismo causal.

1.4. Paso 1: Teorización del mecanismo causal

Esta investigación intentará probar la relación causal entre la adopción de un objetivo de transparencia (D) y el mejoramiento de los regímenes de controles democráticos en las compras públicas (R), vinculadas mediante un proceso de transmisión de fuerzas causales entre las entidades (A), (B) y (C) que componen un mecanismo causal. La teorización del mecanismo causal trata la hipótesis de investigación propuesta en clave de mecanismo, y se basa en la propuesta de Fontaine, Medrano y Narváez (2020) que permite realizar un análisis sistémico del proceso causal. La conceptualización de las entidades incluye sustantivos y las actividades incluyen verbos que determinan la acción que transmite fuerza causal a través del mecanismo.

Derivado del interés por afirmaciones causales asimétricas, y con ello a la relación positiva entre el detonante y el resultado; a continuación, se presentan sus conceptualizaciones teóricas. La transparencia es entendida como la disponibilidad de información sobre un actor, que permite a otros actores monitorear su trabajo y desempeño, como resultado de una relación institucionalizada de acceso a la información pública (Kosack y Fung 2014; Hood 2010). Asimismo, la transparencia puede tipificarse como: transparencia proactiva, caracterizada por la liberación voluntaria de información mediante canales institucionales; transparencia pasiva, que responde a la liberación de información a partir de requerimientos;

y, transparencia forzada producto de denuncias o filtración de información, pero todas estas formas contribuyen a los controles democráticos (Meijer 2014, 512).

Por su parte, el concepto de control democrático⁹ parte de la definición de Schedler (1999, 17), donde “A es responsable ante B, cuando A está obligado a informar a B sobre las acciones y decisiones (pasadas o futuras), para justificarlas y sufrir sanción en caso de mala conducta”. La anterior conceptualización permite distinguir dos dimensiones de los controles democráticos: i) información y justificación; y ii) evaluación y castigo (Zuniga, Jenkins, y Jackson 2018; Mabillard y Zumofen 2017a; Pérez Durán 2016; Diggs y Roman 2012; Fox 2007). No obstante, siguiendo a Fontaine y Gurza-Lavalle (2019, 10) no se acepta que el concepto sea radial ni que baste la presencia de alguna de sus dimensiones porque esto iría en contra de la noción de causalidad como necesidad (presencia o ausencia de elementos causales); ya que permitiría definir niveles de variación de los controles democráticos, noción vinculada a la causalidad como probabilidad.

Al igual que con la transparencia, existen diferentes tipos de controles democráticos, la Tabla 1.1 presenta la Tipología propuesta por Fontaine y Gurza (2019, 11), “basada en la participación directa o indirecta de los actores no-estatales y el grado de coerción que ellos ejercen sobre los actores estatales”, para generar cuatro tipos de controles democráticos. Esta tipología incorpora la metáfora espacial de O’Donnell, donde la noción “vertical” remite a la relación principal-agente, donde el principal es la ciudadanía y el gobierno es el agente; en contraposición, la noción “horizontal” hace relación a la relación infraestatal entre los poderes ejecutivo, legislativo y judicial; de esta manera, la categoría vertical/horizontal hace relación a coercitivas/no coercitivas y las categorías participación directa/indirecta definen el rol de los actores no estatales (Fontaine y Gurza 2019, 12).

Tabla 1.1: Tipología de los controles democráticos

		Coerción hacia actores estatales	
		+	-
participación de los actores no estatales	+	Verticales electorales	Verticales no electorales
	-	Horizontales políticos	Horizontales administrativos

Fuente: Fontaine y Gurza (2019, 13)

⁹ Siguiendo a Fontaine y Gurza-Lavalle (2019, 10) se incorpora la noción de controles democráticos como un término razonablemente equivalente a “*public accountability*”.

En primer lugar, los controles democráticos verticales electores son los más incluyentes y coercitivos; la obediencia a los resultados electorales es una condición *sine qua non* de la democracia. En contraposición, los controles democráticos horizontales administrativos son los menos coercitivos y su nivel de involucramiento de actores no estatales es secundario, e.g. las recomendaciones de contralorías y veedurías se realizan con una mínima participación de los actores no estatales. En tercer lugar, los controles democráticos horizontales políticos son los menos incluyentes, pero más coercitivos, hacen relación a la división de poderes constitucional entre ejecutivo, legislativo y judicial. Por último, los controles democráticos verticales no electorales son los más incluyentes, pero los menos coercitivos, las diferentes formas movilización social pueden exponer inconformidad, pero la capacidad de control efectivo es limitada, y está vinculada a detonar otros mecanismos más formales (Fontaine y Gurza 2019, 12-13).

Estas conceptualizaciones presentan diferentes atributos, que pueden ser abordados como causas o resultados en la relación teórica propuesta. Asimismo, tienen la potencialidad de evaluar los efectos de diferentes tipos de transparencia sobre los distintos regímenes de controles democráticos. Por último, permite comprender la complementariedad entre los diferentes tipos de transparencia y de controles democráticos.

La Tabla 1.2 presenta cada entidad relacionada con una hipótesis principal para la confirmación del mecanismo propuesto. La hipótesis principal muestra la lógica causal de este mecanismo, que empieza cuando el gobierno adopta un objetivo de transparencia en la política de compras públicas (HT); lo cual conlleva a la formulación de nuevas medidas de política pública para garantizar la transparencia (HA). Posteriormente, el gobierno cambia su estilo de implementación, adaptando su sistema de coordinación intersectorial, haciendo transversal la implementación de las nuevas medidas para garantizar la transparencia (HB); y adoptando un enfoque participativo en la forma de procesar las demandas de actores no estatales (HC). Por último, se observaría mejoramiento en los regímenes de controles democráticos en la política de compras públicas (HO).

Cualquier otra hipótesis es tratada como una hipótesis alternativa ($\neg H$) a cada parte del mecanismo. La hipótesis alternativa establece que el gobierno no adopta un objetivo de transparencia en la política de compras públicas ($\neg HT$); conlleva a la no formulación de nuevas medidas de política pública para aumentar la transparencia (HA). En consecuencia, el

gobierno no adapta sus sistemas de coordinación institucional, adoptando una centralización normativa y transversalización operativa para garantizar la transparencia en la política de compras públicas (HB); el gobierno no adopta un estilo de implementación participativo para procesar nuevas demandas de los actores no estatales (HC), esto no generará mejoras en los regímenes de controles democráticos en la política de compras públicas (HO). La hipótesis principal y alternativa no son competitivas, es decir, solamente la hipótesis principal puede ser confirmada. Si la hipótesis principal se descarta o reformula, la hipótesis alterna permanece indeterminada, solamente cumple un papel de contrafáctico teórico a todas las posibles hipótesis alternas (Fontaine 2020a, 280).

Finalmente, para confirmar este mecanismo se requerirá observar evidencia de la adopción de nuevos objetivos de política por parte del gobierno (D); observar cambios en la política sectorial (A); observar ajustes en el sistema de coordinación intersectorial (B); observar cambios en el procesamiento de las interacciones con actores no estatales (C); y observar el efecto, un cambio en el resultado de la política (O). Debido al abordaje desde la metodología realista, cada parte del mecanismo, el detonante y el resultado (T:A:B:C:O) están relacionados causalmente, lo cual implica que la confirmación del proceso requiere de la confirmación de cada parte (Fontaine, Medrano y Narváez 2020). Una vez presentada la teorización del mecanismo, en la última sección de este capítulo se aborda el diseño de las pruebas empíricas, como segundo paso.

Tabla 1.2: Teorización del Mecanismo Causal

Proceso Teórico	(D) Establecimiento de la agenda	(A) Formulación de una nueva política	(B) Coordinación intersectorial	(C) Interacciones políticas	(R) Resultado de la política
Operacionalización	Adopción de nuevos objetivos de política	Cambios en la política sectorial	Cambios en la coordinación intersectorial	Cambios en el estilo de implementación	Mejora en los regímenes de controles democráticos
Hipótesis principal	El <u>gobierno</u> <i>adopta</i> un objetivo de transparencia en la política de compras públicas (HD)	El <u>gobierno</u> <i>formula</i> nuevas medidas de políticas públicas para aumentar la transparencia (HA)	el <u>gobierno</u> <i>adapta</i> sus sistemas de coordinación institucional, adoptando una centralización normativa y transversalización operativa para garantizar la transparencia en la política de compras públicas (H _B)	El <u>gobierno</u> <i>adopta</i> un estilo de implementación participativo para procesar nuevas demandas de actores no estatales (HC)	Mejora de los regímenes de controles democráticos en las compras públicas (HO)
Hipótesis alterna	El <u>gobierno</u> <i>no adopta</i> un objetivo de transparencia en la política de compras públicas (¬HD)	El <u>gobierno</u> <i>no formula</i> nuevas medidas de políticas públicas para aumentar la transparencia (¬HA)	El <u>gobierno</u> <i>no adapta</i> su sistema institucional a nivel intersectorial en los procesos de compras públicas para garantizar la transparencia (¬HB)	El <u>gobierno</u> <i>no adopta</i> un estilo de implementación participativo para procesar nuevas demandas de actores no estatales (¬HC)	No mejoran los regímenes de controles democráticos en las compras públicas (¬HO)

Fuente: Adaptada de Fontaine, Medrano y Narváez (2020)

1.5. Paso 2: Diseño de Test empíricos

La operacionalización del mecanismo teórico y “el diseño de test empíricos incluye la identificación de observaciones empíricas esperadas (OEE) si el mecanismo teorizado se mantiene y la evaluación de su valor probatorio si resultan en un resultado es positivo” (Fontaine 2020a, 285). La operacionalización se realiza a partir de los instrumentos de política NATO y obedece a tres razones. En primer lugar, los instrumentos NATO combinados en un mix de políticas proveen evidencia de las intenciones y acciones de un gobierno; seguidamente, porque la lógica de los instrumentos constituye una condición INUS de que una política exista; y por último, porque los instrumentos llevan las huellas empíricas de la política, de manera que, las entidades entrando en actividad para producir un resultado pueden ser empíricamente observados a través del mix de instrumentos (Fontaine, Medrano y Narváez 2020, 65). Por lo tanto, al ser usados en cada gobierno son comunes tanto espacial y temporalmente, y proporcionan una fuente confiable de OEE para cada entidad del mecanismo, el detonante y el resultado.

En primer lugar, definir las OEE parte del siguiente razonamiento, si el mecanismo que vincula la transparencia con el mejoramiento de los regímenes de controles democráticos en las compras públicas se mantiene, entonces, ¿qué tipo de evidencia esperaríamos observar empíricamente? En la Tabla 1.3, adaptadas de Fontaine, Medrano y Narváez (2020), se presentan las OEE por cada entidad del proceso causal del diseño de política, si la hipótesis principal es válida.

Entonces, Si la HD se sostiene empíricamente, deben ser observadas declaraciones explícitas del gobierno sobre la adopción del objetivo de transparencia en programa de gobierno (PD1), en la regulación sectorial (PD2), en las asignaciones presupuestarias (PD3) y en la administración sectorial (PD4). Si HA se mantiene, deberían observarse nuevos mecanismos de transparencia en la política de compras públicas (PA1), en la regulación sectorial (PA2), en la asignación presupuestaria sectorial (PA3) y en la administración sectorial (PA4). Si HB se sostiene, debería observarse la adaptación del sistema de coordinación intersectorial se refleja en la planificación intersectorial (PB1), en la regulación intersectorial (PB2), en la asignación presupuestaria intersectorial (PB3) y en la administración intersectorial (PB4). Si HC se mantiene, el estilo de implementación participativo para procesar las demandas de los actores no-estatales debería observarse en los espacios de divulgación y acceso a la información

pública para actores no estatales (PC1), en el proceso legislativo (PC2), en la gestión y asignación del presupuesto del Estado (PC3) y en la administración local (PC4).

Si HR se sostiene, el mejoramiento de los regímenes de controles democráticos debería observarse en el acceso efectivo al sistema de información (PR1), independencia del sistema normativo del Estado (PR2), el sistema de control y evaluaciones de ejecución presupuestal de las compras públicas (PR3) y en la autonomía de las agencias de control en las compras públicas (PR4).

Tabla 1.3: Observaciones empíricas esperadas

Proceso Teórico	(D) Establecimiento de la agenda	(A) Formulación de una nueva política	(B) Coordinación intersectorial	(C) Interacciones políticas	(R) Resultado de la política
Hipótesis	El <u>gobierno</u> <i>adopta</i> un objetivo de transparencia en la política de compras públicas (HD)	El <u>gobierno</u> <i>formula</i> nuevas medidas de políticas públicas para aumentar la transparencia en las compras públicas (HA)	el <u>gobierno</u> <i>adapta</i> sus sistemas de coordinación institucional, adoptando una centralización normativa y transversalización operativa para garantizar la transparencia en la política de compras públicas (HB)	El gobierno adopta un estilo de implementación participativo para procesar nuevas demandas de actores no estatales (HC)	Mejora de los regímenes de controles democráticos en las compras públicas (HR)
Información (Nodalidad)	Declaraciones explícitas del gobierno sobre la adopción del objetivo de transparencia en programa de gobierno (P _{D1})	El gobierno genera nuevos mecanismos de transparencia en la política de compras públicas (P _{A1})	La adaptación del sistema de coordinación intersectorial se refleja en la planificación intersectorial para garantizar la transparencia en las compras públicas. (P _{B1})	El Gobierno genera espacios de divulgación y acceso a la información pública para actores no estatales (P _{C1})	La mejora de los regímenes de controles democráticos se refleja la mejora en el acceso efectivo a la información pública del sistema de compras públicas (P _{R1})
Regulación (autoridad)	Declaraciones explícitas del gobierno sobre la intención de ajustes a la regulación sectorial (proyectos de Ley o decreto) (P _{D2})	el gobierno impulsa la adopción del objetivo de transparencia mediante la regulación sectorial de la política de compras públicas: leyes, decretos, ordenanzas (P _{A2})	El gobierno ajusta su regulación para transversalizar la política de transparencia en las compras públicas (P _{B2})	El Gobierno institucionaliza la participación de actores no estatales en los procesos de toma de decisiones, control y ejecución de las compras públicas (P _{C2})	La mejora de los regímenes de controles democráticos se refleja en la independencia del sistema normativo sancionatorio (P _{R2})
Tesoro	Declaraciones explícitas del gobierno sobre la intención de asignar presupuestaria (disponibilidad o registro presupuestario) (P _{D3})	el gobierno asigna presupuesto para la implementación del objetivo de transparencia en la política sectorial de compras públicas (P _{A3})	el gobierno gestiona y asigna el presupuesto para garantizar la gestión transversal de la transparencia en las compras públicas (P _{B3})	El Gobierno asigna recursos para la adopción de los estándares de transparencia en el sistema de compras públicas (P _{C3})	La mejora de los regímenes de controles democráticos se refleja en el sistema de control y evaluaciones ejecución presupuestal de las compras públicas (P _{R4})
Organización	Declaraciones explícitas del gobierno sobre ajuste a estructura del gobierno	el gobierno ajusta en la estructura administrativa para garantizar el objetivo	el gobierno adapta la estructura organizativa para garantizar la	El Gobierno transversaliza competencias en materia de compras públicas (P _{C4})	La mejora de los regímenes de controles democráticos se refleja en mayor autonomía

Proceso Teórico	(D) Establecimiento de la agenda	(A) Formulación de una nueva política	(B) Coordinación intersectorial	(C) Interacciones políticas	(R) Resultado de la política
	orientada a la transparencia - creación de grupo de trabajo, secretaria, (P _{D4})	de transparencia en el sector de las compras públicas – secretarías, coordinaciones ministeriales, agencias, entidades descentralizadas (P _{A4})	implementación de la política de transparencia en las contrataciones públicas (P _{B4})		de las instituciones de control en las compras públicas (P _{R4})

Fuente: Adaptado de Fontaine et al. (2020)

En segundo lugar, determinar el valor probatorio de las OEE depende simultáneamente de su grado de certeza y el grado de exclusividad; donde, a mayor (menor) grado aumenta (disminuye) su fuerza de contrastación. La certeza $[p(e|h)]$ es probabilidad de encontrar la evidencia predicha si la hipótesis es válida y se relaciona a criterios de necesidad para inferir causalidad. Por su parte, la exclusividad $[p(e|\neg h)]$ es la probabilidad de encontrar la evidencia, si la hipótesis no es válida; en otras palabras, captura si una predicción se realiza mediante una o varias hipótesis y se relaciona a criterios de suficiencia para inferir causalidad.

Ahora bien, la combinación del grado de certeza y de exclusividad genera una tipología de cuatro tipos de pruebas empíricas: doble decisivo, paja en el viento, aro y pistola humeante (véase Tabla 1.4). En los extremos, las pruebas del doble decisivo combinan un alto grado de certeza y un alto grado de exclusividad, brindando contrastaciones fuertes en ambos sentidos; su éxito implica una fuerte confirmación de la hipótesis y su desaprobación conlleva su eliminación. En contraste, las pruebas tipo paja en el viento combinan baja certeza y baja exclusividad, no permiten contrastaciones decisivas en ningún sentido debido a su evidencia débil o circunstancial; una prueba positiva o negativa conlleva una ligera actualización en la confianza posterior.

Tabla 1.4: Tipología de pruebas empíricas

		Certeza: $p(e h)$	
		+	-
Exclusividad: $p(e \neg h)$	+	Doble Decisivo	Pistola Humeante
	-	Aro	Paja en el viento

Fuente: Fontaine et al. (2020, 68, basada en Collier (2011, 825)

De la misma manera, existen dos tipos de pruebas asimétricas, cuya fuerza de confirmación o reprobación no es igual ante el hallazgo o ausencia de la evidencia predicha. Las pruebas tipo pistola humeante combinan una alta exclusividad, pero una baja certeza; es decir, su contrastación positiva conlleva a una fuerte corroboración de la hipótesis; pero, no encontrar la evidencia predicha no elimina la hipótesis, solamente la debilita. Por último, las pruebas tipo aro involucran evidencia que es cierta, pero no exclusiva; esto implica que pasar el aro no confirma la hipótesis, aunque si aumenta la confianza sobre su validez; no obstante, la ausencia de la evidencia provoca una fuerte contrastación esta. No obstante, el efecto aditivo de una serie de pruebas podría aumentar la confianza posterior en la hipótesis y disminuir las otras.

Sin embargo, la manera formal de determinar el valor probatorio es calcular la confianza posterior $[p(h|e)]$ en la hipótesis dada la evidencia hallada con el Teorema de Bayes. La actualización de la confianza posterior requiere de tres elementos: el grado de certeza, el grado exclusividad y la confianza previa en la hipótesis. La confianza previa $[p(h)]$ en la hipótesis depende del conocimiento que soporte la hipótesis, que ante la ausencia de una línea base, la probabilidad de que la hipótesis sea cierta es igual a la probabilidad de su rechazo; por lo tanto, la confianza previa debería ser igual a lanzar una moneda, equivalente a un 50% (0,5) (Fontaine 2020a).

La confianza posterior se puede calcular de la siguiente manera:

Fórmula 1: Actualización de confianza posterior en un test positivo

$$p(h|e) = \frac{(p(h)p(e|h))}{(p(h)p(e|h)+p(\neg h)p(e|\neg h))}$$

Y

Fórmula 2 Actualización de confianza posterior en un test negativo

$$p(h|\neg e) = \frac{(p(h)*p(\neg e|h))}{(p(h)*p(\neg e|h)+p(\neg h)*p(\neg e|\neg h))}$$

La Tabla 1.5 presenta formalización bayesiana de las pruebas empíricas y los resultados de una prueba positiva $p(h|e)$ y una prueba negativa $p(h|\neg e)$ basada en una confianza previa del 50% ($p(h)=0,5$). Las pruebas de paja en el viento muestran los valores de comprobación más bajos ($C1=0.07$) y de contradicción ($C2=-0.04$)¹⁰. Por el contrario, las pruebas tipo doble decisivo muestran los valores más altos de comprobación ($C1=0.40$) y de contradicción ($C2=-0.40$). En un nivel intermedio, las pruebas tipo aro muestran un valor de comprobación más bajo ($C1=0,25$), pero un valor de contradicción más alto ($C2=-0.38$). Por último, las pruebas de pistola humeante con un nivel de comprobación de ($C1=0.30$) y de contradicción de ($C2=-0.10$).

¹⁰ C1 es la actualización de la confianza posterior después de un test positivo y C2 es la reducción de la confianza posterior después de un test negativo

Tabla 1.5: Formalización bayesiana de cuatro tipos de test empíricos¹¹

Tipo de prueba	$p(h)$	$p(\neg h)$	$p(e h)$	$p(\neg e h)$	$p(e \neg h)$	$p(\neg e \neg h)$	$p(h e)$	$p(h \neg e)$	$C_1=p(h e)-p(h)$	$C_2=p(h \neg e)-p(h)$
Paja en el viento	0.50	0.50	0.40	0.60	0.30	0.70	0.57	0.46	0.07	-0.04
Aro	0.50	0.50	0.90	0.10	0.30	0.70	0.75	0.13	0.25	-0.38
Pistola humeante	0.50	0.50	0.40	0.60	0.10	0.90	0.80	0.40	0.30	-0.10
Doble decisivo	0.50	0.50	0.90	0.10	0.10	0.90	0.90	0.10	0.40	-0.40

Fuente: Adaptado de Fontaine, Medrano y Narváez (2020)

Donde h es la hipótesis, e es la evidencia, $\neg h$ es la hipótesis alternativa, $\neg e$ es la ausencia de evidencia.

Específicamente, desde el marco analítico del diseño de políticas, los instrumentos NATO son tratados como pruebas tipo Aro debido a su alta certeza, pero baja exclusividad. Entonces, el razonamiento subyacente indica que, si existe la política de transparencia en las contrataciones públicas existe una alta certeza ($p(e|h) = 0,9$) de encontrar trazos de evidencia en el mix de instrumentos; pero, todavía existe una alta probabilidad de encontrar estas huellas empíricas, aun en ausencia de la política, por lo cual $p(e|\neg h) = 0,3$) (Fontaine, Medrano y Narváez 2020, 70).

En consecuencia, las pruebas empíricas permiten actualizar la confianza en la validez de la hipótesis cuando se encuentra la evidencia predicha (e) y cuando no se encuentra ($\neg e$); de manera que, ante una prueba positiva, $p(h|e) > p(h)$, esto significa que la confianza posterior en la validez de la hipótesis es mayor que la confianza inicial; y ante un resultado negativo $p(h|\neg e) < p(h)$, es decir, que la confianza posterior dada la ausencia de la evidencia predicha es menor a la confianza inicial, debilitando la validez de la hipótesis. Una vez diseñados las pruebas empíricas y definidas las OEE. El capítulo 2 se ocupará de los pasos 3 y 4, el procedimiento de selección de casos y el análisis de congruencia.

¹¹ De acuerdo con Fontaine, Medrano y Narváez (2020,68), los valores para $p(h|e)$ y $p(e|\neg h)$ son consistentes con las escalas de valores de comprobación y contradicción de cada tipo de prueba. De manera que, una prueba positiva conlleva que $p(h|e) > p(h)$ y una prueba negativa implica que $p(h|\neg e) < p(h)$; por lo que los valores no pueden producir un resultado negativo si la prueba es positiva, ni un resultado positivo si la prueba es negativa.

Capítulo 2. Selección de casos y análisis de congruencia

Este capítulo se divide en dos secciones que responden a los pasos tres y cuatro del Protocolo de Investigación. La primera sección presenta el procedimiento de selección de casos, el cual parte de una población de 20 países de América Latina y el Caribe. A pesar de las diferencias en la formación e institucionalización de la política pública en cada caso, estos comparten elementos históricos, sociales y culturales; así, como el efecto difusor de las convenciones internacionales, instituciones internacionales de financiamiento o iniciativas internacionales que promueven agendas comunes en materia de transparencia. A partir de esto, se definen atributos del detonante y el resultado, se verifica la membresía de cada caso y se elabora una tipología de casos.

La segunda sección se ocupa de desarrollar el análisis de congruencia. En este se compara el proceso de formación de la política de transparencia en tres casos típicos y dos casos desviados. Este Paso permite verificar la pertinencia de los atributos utilizados en la selección de casos y confirmar la tipología elaborada; asimismo, el análisis de congruencia funciona como una prueba de plausibilidad de la relación causal entre el detonante y el resultado; y, por último, se propone una hipótesis alterna para los casos desviado, validando la necesidad de los factores causales que conllevan a que la causa genere el resultado. El capítulo concluye con la selección del caso típico que será estudiado a profundidad en el capítulo tercero mediante la reconstitución de procesos.

2.1. Paso 3: procedimiento de selección de casos

El procedimiento de selección de casos se basa en el establecimiento de condiciones de exclusión para la generación de poblaciones homogéneas con relación al mecanismo causal teorizado. Se parte del establecimiento de diferentes atributos del detonante y del resultado presentes a nivel variable dentro de la población de estudio. De esta manera, el diseño de selección permite aislar casos no representativos de la relación de causalidad entre el detonante y el resultado.

2.1.1. Membresía del detonante

En primer lugar, se definen atributos del detonante, con estos se quiere valorar la voluntad política de los gobiernos frente a la adopción de un objetivo de transparencia en las compras públicas. Se escogen atributos que tengan la potencialidad de detonar fuerzas causales en la

formulación de nuevos instrumentos de política, que generen cambios en la coordinación intersectorial, en las interacciones políticas y que pueda reflejarse en el mejoramiento de los regímenes de controles democráticos en el sector. Se parte de una población de 20 países de América Latina y el Caribe, el criterio de exclusión fue la disponibilidad de datos, los países son: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Rep. Dominicana, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela.

El primero de los atributos del detonante (D1) es la suscripción en la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA), como huella empírica de la voluntad por pertenecer a iniciativas internacionales demostrando el compromiso de los gobiernos nacionales con agendas comunes en materia de transparencia. La AGA fue lanzada en 2011, y actualmente cuenta con 78 países suscritos y 20 gobiernos locales que suscriben planes de acción orientados a mejorar la transparencia, la rendición de cuentas y la participación ciudadana en el gobierno; como una sinergia que al apalancarse en tecnologías de la información pueda mejorar la lucha anticorrupción, la gobernanza y la calidad de prestación de servicios públicos.

El proceso que siguen los países miembros de la AGA empieza con la suscripción y vinculación de la Alianza, posteriormente asumen compromisos frente a los cuatro pilares: transparencia, participación ciudadana, rendición de cuentas, e innovación y tecnología en cada uno de los planes de acción; el ciclo cierra con el sometimiento a una evaluación externa mediante el mecanismo de reporte independiente (MRI) que valora el avance en la implementación de los planes.

La Tabla 2.1, muestra los países que son miembros de la Alianza para el Gobierno Abierto (1) y los que no lo son (0), y el año en el cual se suscribieron. De los 20 países de la población de casos, 14 se hicieron miembros en los primeros dos años, 2011 y 2012; dos de suscripción tardía, Argentina (2012) y Ecuador (2018); y cuatro países no son miembros: Bolivia, Nicaragua, Trinidad y Tobago, y Venezuela. La amplia participación de países en la AGA denota la importancia de la agenda internacional en materia de transparencia y genera la expectativa de encontrar instrumentos de política comunes en los diferentes casos.

Tabla 2.1: Miembros de Alianza para el Gobierno Abierto

	País	Año	D1
1	Argentina	2012	1
2	Bolivia	No miembro	0
3	Brasil	2011	1
4	Chile	2011	1
5	Colombia	2011	1
6	Costa Rica	2012	1
7	Ecuador	2018	1
8	El Salvador	2011	1
9	Guatemala	2011	1
10	Honduras	2011	1
11	Jamaica	2016	1
12	México	2011	1
13	Nicaragua	No miembro	0
14	Panamá	2012	1
15	Paraguay	2011	1
16	Perú	2011	1
17	Rep. Dominicana	2011	1
18	Trinidad y Tobago	No miembro	0
19	Uruguay	2011	1
20	Venezuela	No miembro	0

Fuente: Datos recolectados del trabajo investigativo a partir (OGP 2021)

El segundo atributo del detonante (D2) es la existencia de regulaciones de alcance nacional en materia de transparencia. Los instrumentos de autoridad, debido a la tradición jurídico legal latinoamericana, deberían permitir valorar la existencia de un objetivo de transparencia a nivel del gobierno, que vaya más allá de declaraciones políticas. Las reglamentaciones nacionales de la transparencia y acceso a la información, según el caso pueden tener diferentes connotaciones y ser adoptadas mediante diferentes tipos de instrumentos: leyes, decretos legislativos o ejecutivos.

La Tabla 2.2 presenta los instrumentos normativos en los países de la población de casos, que pueden dividirse en dos grupos: países que adoptaron regulaciones en materia de transparencia antes y después del efecto difusor de la AGA. El primer grupo integran 12 países, de los cuales destaca la adopción temprana por parte de Trinidad y Tobago (1999) y México (2002); así como la presencia de países representativos en diferentes mediciones de transparencia, Chile y Uruguay. El segundo grupo lo componen ocho países, de los cuales,

Bolivia, Costa Rica¹² en 2017 y Venezuela en 2021 fueron los últimos países en adoptar sus regulaciones. La inclusión de los instrumentos de autoridad permite ubicar la temporalidad del objeto de estudio, abarcando el periodo entre los años 1999 y 2017 como etapa de promulgación de instrumentos existentes de todos los países que componen la población de casos.

Tabla 2.2: Regulación nacional de transparencia y/o acceso a la información pública

	País	Año	Instrumento de regulación	D2
1	Argentina	2016	Ley 27.275 Acceso a la Información Pública de Argentina	1
2	Bolivia	2017	Ley N° 974 -2017. Ley de Unidades de Transparencia y Lucha Contra la Corrupción.	1
3	Brasil	2011	Ley de Acceso a la Información Pública, Ley No. 12527 de 2011	1
4	Chile	2008	Ley 20285 – sobre acceso a la información pública	1
5	Colombia	2014	Ley 1472 de 2014, la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública	1
6	Costa Rica	2017	Decreto Ejecutivo No. 40200-Mp-Meic-Mc, Transparencia y Acceso a la Información Pública	1
7	Ecuador	2004	Ley 24 de 2004 - Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública	1
8	El Salvador	2011	Ley de Acceso a la Información Pública (Decreto 534) de El Salvador	1
9	Guatemala	2008	Decreto 57 – Ley de Acceso a la Información Pública	1
10	Honduras	2006	Decreto Legislativo No. 170 – 2006: Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública	1
11	Jamaica	2002	Ley de Acceso a la Información (2002) – El Derecho del Ciudadano a Saber	1
12	México	2002	Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental	1
13	Nicaragua	2007	Ley N°. 621, Ley de Acceso a la Información Pública	1
14	Panamá	2002	Ley sobre Acceso a la Información Pública (Ley No. 6)	1
15	Paraguay	2014	La Ley N° 5282 de 2014, Libre Acceso a la Información Pública y Transparencia Gubernamental	1
16	Perú	2003	Ley N° 27806 -Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública	1
17	Rep. Dominicana	2004	Ley General de Libre Acceso a la Información Pública, No. 200-04.	1
18	Trinidad y Tobago	1999	Ley de Libertad de información	1
19	Uruguay	2008	Ley N° 18.381 de Acceso a la Información Pública	1
20	Venezuela	2021	Ley de Transparencia y Acceso a la Información de Interés Público (Gaceta 6.649 Ext.)	1

Fuente: Datos recolectados del trabajo investigativo a partir de legislaciones nacionales

El tercer atributo del detonante (D3) es la existencia de una unidad administrativa que se oriente a garantizar la aplicación de los compromisos de transparencia. La Tabla 2.3 muestra los resultados, 17 países cuentan con unidades administrativas dedicadas en materia de

¹² En el caso costarricense, la adopción de la regulación nacional se da en respuesta a compromisos de la AGA. Sin embargo, desde 2006 se identifican reformas específicas para introducir mayor transparencia en las compras públicas, como la adopción de la ley N° 8511 del 16 de mayo del 2006.

transparencia, siendo Trinidad y Tobago (2001), Jamaica (2002) y México (2003) los más antiguos y el más reciente Paraguay (2019). Solamente dos países, Ecuador¹³, Nicaragua y Venezuela, no cuentan con este tipo de estructuras organizativas. La adopción de este tipo de instrumentos de organización por parte del ejecutivo agrega evidencia sobre la relevancia de la transparencia en la agenda pública.

Tabla 2.3: Unidad administrativa responsable de garantizar transparencia

	País	Año	Agencia /Institución	D3
1	Argentina	2016	Agencia de Acceso a la Información Pública (AAIP)	1
2	Bolivia	2017	Unidades de Transparencia y Lucha Contra la Corrupción	1
3	Brasil	2004	Contraloría General de la Unión (CGU) [<i>Controladoria-Geral da União</i>]	1
4	Chile	2008	Consejo para la Transparencia CPLT	1
5	Colombia	2011	Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República	1
6	Costa Rica	2015	La Comisión Nacional por un Gobierno Abierto	1
7	Ecuador	-	-	0
8	El Salvador	2011	Instituto de Acceso a la Información Pública	1
9	Guatemala	2008	Unidades de información pública en cada institución obligada, que debe tramitar los requerimientos de información	1
10	Honduras	2006	Instituto de Acceso a la Información Pública (IAIP)	1
11	Jamaica	2002	Unidad de acceso a la información de la División de Información, Oficina del Primer Ministro.	1
12	México	2003	El Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (IFAI)	1
13	Nicaragua	-	-	0
14	Panamá	2013	Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso	1
15	Paraguay	2019	Equipo Nacional de Integridad y Transparencia (ENIT)	1
16	Perú	2017	Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública	1
17	Rep. Dominicana	2012	Dirección de Transparencia y Gobierno Abierto, adscrita a la Dirección General de Ética e Integridad Gubernamental (DIGEIG)	1
18	Trinidad y Tobago	2001	Unidad de acceso a la información del Ministerio de Comunicaciones	1
19	Uruguay	2008	Agencia para el Desarrollo del Gobierno de Gestión Electrónica y la Sociedad de la Información y del Conocimiento (AGESIC),	1
20	Venezuela	-	-	0

Fuente: Datos recolectados del trabajo investigativo

2.1.2. Membresía del Resultado

Para valorar el mejoramiento de los regímenes de controles democráticos, se recurrirá al indicador de *Checks and Balances* del Índice de Competitividad Global del Foro Económico Mundial de los años 2018 y 2019 (World Economic Forum 2019). La selección de este indicador sobre indicadores como el *Voice and accountability, control of corruption*, de los

¹³ En el Ecuador existe el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS), pero dentro de sus funciones no existe garantizar la transparencia en los procesos contractuales del Estado.

indicadores de Gobernanza Mundial del Banco Mundial, o el *Index of Public Integrity* se debe a su composición, su especificidad, y a que incluye mayor número de casos latinoamericanos. En primer lugar, como indicador compuesto agrupa cuatro indicadores de percepción relacionados a diferentes mecanismos de control: la transparencia presupuestaria, la independencia judicial, la eficiencia del marco legal y la libertad de prensa; y en segundo lugar porque es construido a partir de un panel de expertos con mayor proximidad al sector de política de las compras públicas.

Debido al cambio metodológico del año 2018 en el Índice de Competitividad Global, no existen datos comparables en años anteriores y solamente se cuenta con datos para los años 2018 y 2019. A esto se suma que, dos años es un periodo muy corto para tomar la variación en los indicadores, y con ello, la mejora de los controles democráticos. Entonces, se toman los datos de los dos años, se promedian y se define un umbral para definir si un caso es positivo o negativo. Este indicador se pondera en una escala de 0 a 100, a mayor puntaje mejor es la percepción de la eficiencia de diferentes mecanismos de control. Para determinar la membresía al resultado (1), cada caso debe superar el umbral del indicador *Checks and balances*. El umbral corresponde a la media acotada, al 5%, de la población de casos, es decir, se excluyeron los valores máximos y mínimos, y se calcula la media con los datos restantes. Esto busca eliminar el efecto de distorsión que pueden generar valores muy altos o muy bajos, considerando que estos pesan más que los datos cercanos a la media.

La Tabla 2.4 muestra la operacionalización del atributo definido para el resultado. Se presentan los datos por cada país para los años 2018 y 2019, los cuales son promediados, y a partir de este promedio se calcula media regional. La media acotada al 5% elimina el dato mayor y menor de la serie, dando como resultado 48.04. A partir de este umbral, si $R1 > 48.04$, entonces $R1 = 1$, si $R1 < 48.04$, entonces $R1 = 0$. Lo anterior nos permite generar un patrón de exclusión sobre el resultado, de la población de casos 12 superan el umbral ($R1 = 1$) y ocho son negativos en el resultado.

Tabla 2.4: Operacionalización del resultado

País		Checks and Balances			R1
		2018	2019	Promedio	
1	Uruguay	68.13	65.7	66.91	1
2	Costa Rica	62.35	61.45	61.9	1
3	Chile	62.78	60.98	61.88	1
4	Brasil	59.98	51.88	55.93	1
5	Jamaica	56.68	52.7	54.69	1
6	Perú	55.35	49.55	52.45	1
7	Argentina	58.83	45.48	52.15	1
8	México	51.53	49.35	50.44	1
9	Trinidad y Tobago	53.6	47.18	50.39	1
10	El Salvador	54.25	45.4	49.83	1
11	Rep. Dominicana	49.75	49.53	49.64	1
12	Guatemala	51.88	46.05	48.96	1
13	Colombia	52.18	42.93	47.55	0
14	Honduras	46.68	42.05	44.36	0
15	Paraguay	49.13	38.5	43.81	0
16	Ecuador	45.43	40.95	43.19	0
17	Nicaragua	47.7	34.1	40.9	0
18	Panamá	40.58	39.53	40.05	0
19	Bolivia	37.95	12.08	25.01	0
20	Venezuela	28.58	12.88	20.73	0
		Media acotada (5%)		48.04	

Fuente: Datos recolectados del trabajo investigativo

Una vez definidos los atributos del Detonante y el Resultado, y verificada su presencia (1) o ausencia (0) en cada caso; el siguiente paso es determinar la membresía de cada caso al detonante y el resultado. Para que un caso sea positivo en el detonante debe cumplir la siguiente condición $D1+(D2*D3)$, donde '+' es el operador booleano 'OR', que implica que debe cumplir la condición D1 o la condición (D2*D3) para ser positivo; por su parte, '*' es el operador para 'AND'; es decir, debe ser miembro de la AGA, o contar con la regulación general de transparencia y una unidad administrativa que se encargue de velar la implementación de los compromisos de transparencia. Por su parte, la membresía del Resultado se cumple al superar el umbral definido en el paso anterior.

En la Tabla 2.5, se presenta una tabla de la verdad con los resultados de la operacionalización del Detonante y el Resultado. De la población de casos, un total de 17 países cumplen con la condición de membresía del detonante y solamente tres son negativos: Bolivia, Ecuador y Venezuela. Por su parte, 12 casos cumplen la condición de membresía del resultado.

Tabla 2.5: Tabla de la verdad (QCA) membresía del detonante y del resultado

País	D: Objetivo de transparencia				R: Mejores controles democráticos	
	D1	D2	D3	Membresía del detonante	R1	Membresía del resultado
Argentina	1	1	1	+	1	+
Bolivia	0	1	1	+	0	-
Brasil	1	1	1	+	1	+
Chile	1	1	1	+	1	+
Colombia	1	1	1	+	0	-
Costa Rica	1	1	1	+	1	+
Ecuador	0*	1	0	-	0	-
El Salvador	1	1	1	+	1	+
Guatemala	1	1	1	+	1	+
Honduras	1	1	1	+	0	-
Jamaica	1	1	1	+	1	+
México	1	1	1	+	1	+
Nicaragua	0	1	0	-	0	-
Panamá	1	1	1	+	0	-
Paraguay	1	1	0**	+	0	-
Perú	1	1	1	+	1	+
Rep. Dominicana	1	1	1	+	1	+
Trinidad y Tobago	0	1	1	+	1	+
Uruguay	1	1	1	+	1	+
Venezuela	0	0	0	-	0	-

Fuente: Datos recolectados del trabajo investigativo

* No se considera positivo porque la suscripción de la AGA por parte del Ecuador se da en 2018, por lo cual no se pueden atribuir efectos de la Alianza en la formación de la política.

** En el caso de Paraguay, debido a que la ENIT se crea hasta 2019, se sigue el mismo criterio que en el caso ecuatoriano.

A partir de lo anterior, la Tabla 2.6 presenta la tipología de casos una vez aplicados los criterios de selección definidos. Un total de doce casos típicos que presentan una relación positiva entre el detonante y el resultado: Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Jamaica, México, Perú, Rep. Dominicana, Trinidad y Tobago, Uruguay.

Igualmente, se observan cinco casos desviados, en donde a pesar de existir las condiciones del detonante, no se observa el resultado: Bolivia, Colombia, Honduras, Panamá y Paraguay; estos casos permiten identificar factores causales omitidos. Por último, tres casos irrelevantes: Ecuador, Nicaragua, Venezuela, estos casos no tienen relevancia teórica para el estudio de la relación causal.

Tabla 2.6: Tipología de Casos

		D: Transparencia en Compras Públicas	
		1	0
R: Mejores controles democrático*	1	Típicos	Inconsistentes
		Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Jamaica, México, Perú, Rep. Dominicana, Trinidad y Tobago, Uruguay	
	0	Desviados	Irrelevantes
		Bolivia, Colombia, Honduras, Panamá, Paraguay	Ecuador, Nicaragua, Venezuela

Fuente: Datos recolectados del trabajo investigativo, adaptado de Schneider and Rohlfing (2013)

* Índice de Competitividad Global del Foro Económico Mundial (2018-2019).

2.2. Paso 4. Análisis de Congruencia

Esta sección presenta el análisis de congruencia para tres casos típicos, Uruguay, México y Perú; y dos casos desviados, Paraguay y Colombia. Se espera que el primer caso típico, Uruguay, arroje evidencia que confirme la existencia de un patrón de formación de política y la plausible relación causal entre el detonante y el resultado. En el mismo sentido, se espera que los casos de México y Perú arrojen el mismo tipo de evidencia, y confirmen el mismo patrón en diferentes contextos. De los casos desviados se espera que proporcionen evidencia de la necesidad de cada entidad para producir el resultado (Fontaine 2019, 138); y también, que permitan ofrecer una hipótesis alternativa de por qué no se produce el resultado.

El patrón de formación de política que guiará la búsqueda de información en los casos típicos espera observar cambios en la política pública de compras públicas para introducir nuevos mecanismos de transparencia; igualmente, cambios en el diseño institucional mediante la creación y/o fortalecimiento de instituciones rectoras u organismos de control para garantizar la efectiva implementación de política de transparencia; consecuentemente se necesita observar evidencia de mecanismos que permitan una participación efectiva de los actores no estatales, como elementos que harían parte del proceso de formación de la política pública y que confirmarían la plausible relación causal entre detonante y resultado.

El resto de este capítulo está subdividido en cuatro secciones. Parte por presentar antecedentes y elementos del contexto internacional que han intentado armonizar los sistemas nacionales de contrataciones públicas en materia de transparencia y lucha anticorrupción. Seguidamente, se presenta la información recopilada sobre el patrón de formación de la política en los casos típicos, y se confirma la plausible relación causal entre el detonante y el resultado en los

casos. Posteriormente, los casos desviados siguen la misma estructura, pero buscan el punto de ruptura o desvío, e identificar factores contextuales que pueden impedir la consolidación del resultado. Por último, se genera una discusión entre los casos, y se argumenta a favor de abordar el caso mexicano como estudio de caso a profundidad en el tercer capítulo.

2.2.1. Contexto y antecedentes internacionales

Los antecedentes que han condicionado el diseño de los sistemas nacionales de compras públicas pueden rastrearse desde los programas de alivio de la deuda adoptados por los países latinoamericanos en respuesta a las crisis de la deuda pública en los años 1980 y 1990. Estos programas impulsaban la agenda de reformas de la “buena gobernanza”; que incluía medidas para aumentar la eficiencia en las compras públicas, y con ello, reducir el riesgo soberano y promover la inversión extranjera (Schapper y Veiga Malta 2011, 5). Al mismo tiempo, las instituciones financieras de fomento cambiaron sus requerimientos para la ejecución de los recursos dados en préstamo o donación, desde la exigencia de aplicación de procedimientos propios, a uno que evaluaba el funcionamiento de los sistemas nacionales de contrataciones públicas y exigían reformas específicas como condiciones para el acceso de los recursos¹⁴ (Ladipo, Sanchez, y Sopher 2009, 56).

Dentro de los hitos internacionales que han difundido mejores prácticas en transparencia, y lucha anticorrupción en las contrataciones públicas, destacan: la adopción de los Códigos sobre contrataciones públicas de la Ronda de Tokio (1979/1987), que impulsaban modalidades de contratación más transparentes; la suscripción del Acuerdo de Compras Públicas¹⁵ en la Ronda de Uruguay, en 1994 (actualizado en 2012), para impulsar la apertura de los mercados de contrataciones públicas, garantizando condiciones de competencia abierta, equidad y transparencia; y la Ley Modelo de la Contratación Pública impulsada por la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI) para armonizar las normas internacionales en materia de contratación pública¹⁶.

A nivel latinoamericano, el Protocolo de Contrataciones Públicas de la MERCOSUR (2003, 2004, 2006 y 2017) ha promovido los principios de transparencia, debido proceso, libre

¹⁴ Un ejemplo de esto, son las “Cartas de Intención” que suscriben los países ante el FMI.

¹⁵ De los países latinoamericanos: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Panamá, Paraguay, participan en calidad de observadores; y, solamente Brasil se encuentra en proceso de adhesión desde 2017.

¹⁶ Solamente, México, y Trinidad y Tobago han recurrido a la Ley Modelo.

conurrencia, en las contrataciones públicas. Como un esfuerzo de mayor alcance, en 2008, se consolidó la Red Interamericana de Compras Gubernamentales (RICG); que para 2016, se convirtió en un Mecanismo del Sistema Interamericano mediante la Resolución AG/RES. 2894 (XLVI-O/16) de la Asamblea General de la OEA. La RICG promueve la cooperación técnica horizontal y la adopción de las compras públicas como instrumento de lucha contra la corrupción.

En materia de lucha anticorrupción, se identifican dos convenciones que incidieron en los sistemas nacionales de compras públicas. La Convención Interamericana Contra la Corrupción (CICC), suscrita en 1996, generó recomendaciones sobre la consolidación de un régimen general de contratación; la creación y/o fortalecimiento de instituciones rectoras; la adopción de modalidades competitivas como regla general; la incorporación de instrumentos de transparencia, y la evaluación periódica del sistema. Por su parte, la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción (CNUCC), suscrita en 2003, dentro de sus medidas de prevención (art. 9) promueve el fortalecimiento de los sistemas de contratación para aumentar la transparencia y prevenir la corrupción: el establecimiento de reglas claras sobre la participación y adjudicación de procesos de contratación; garantizar la libre concurrencia de oferentes; y adoptar mecanismos independientes de solución de controversias y apelaciones. Más allá de la especificidad de las medidas impulsadas por cada institución, la presentación de los hitos internacionales destaca la existencia de una agenda internacional que promueve la difusión de instrumentos de política en el sector de las contrataciones públicas. Esto genera la expectativa de encontrar elementos comunes en el proceso de formación de la política de transparencia en el sector en los diferentes casos. A continuación, se presenta la información recopilada para los casos típicos.

2.2.2. Casos típicos: Uruguay, Perú y México

La presentación de los casos parte de exponer las normas legales de mayor nivel que regulan los sistemas nacionales de contrataciones públicas. Esto establece un punto de partida y a la vez de llegada, en la medida que se pueden presentar las reformas que han introducido mecanismo de transparencia, destacar cómo han transformado el diseño institucional para mejorar la coordinación intersectorial, y cómo han transformado la forma de procesar las demandas de los actores no estatales. Todo con el fin de validar la plausible relación causal entre un detonante y un resultado teorizado; y brindar una respuesta inicial a por qué la transparencia mejora los controles democráticos en el sector de las compras públicas.

Las regulaciones sobre las contrataciones públicas en Uruguay se encuentran en el Texto Ordenado de Contabilidad y Administración Financiera (TOCAF) vigente desde 1 de junio de 2012, adoptado mediante la Ley 18.834¹⁷. El objetivo del TOCAF no es reglamentar las compras públicas, sino sistematizar las regulaciones existentes. Esta recoge las disposiciones de diferentes decretos reglamentarios, entre estos: el Decreto N° 155 de 2013 reglamenta el Registro Único de Proveedores del Estado (RUPE) que funciona como mecanismo de control y transparencia; el Decreto N° 142 de 2018 que reglamenta la apertura electrónica de ofertas como un mecanismo que introduce eficiencia y transparencia a los procesos; y el Decreto N° 42 de 2015 reglamenta los Convenios Marco, que funcionan como mecanismos de agregación de demanda y permite mejorar el valor por dinero, la eficacia y aumentar el ahorro, etc.

En México existen múltiples regímenes de contrataciones públicas, en la Federación y en cada entidad federativa¹⁸. Sin embargo, existe un núcleo legal común en todos los regímenes específicos. Este núcleo incorpora los principios generales de “eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez”, dispuestos por el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos de Mexicanos (CPEUM) para la ejecución de recursos públicos; y tres leyes principales que regulan la contratación con recursos federales, y guían las reglamentaciones estatales: la LAASSP¹⁹, la LOPSRM²⁰, ambas promulgadas en el año 2000; y la LAPP del 2012²¹, que brinda certeza jurídica a los esquemas de participación de privados en el desarrollo de proyectos.

Por su parte, en Perú la regulación de las contrataciones públicas se encuentra en la Ley N° 30225 de 2014, Ley de Contrataciones del Estado. Esta norma se complementa por los decretos legislativos DL1341 de 2017, y DL1444 de 2018. El Decreto Legislativo 1341 de 2017 introdujo mecanismos de control de la corrupción, mayores restricciones para contratar con personas naturales o jurídicas condenadas por delitos de corrupción y amplió las responsabilidades a los funcionarios que intervienen en los procedimientos de contratación

¹⁷ La primera TOCAF fue adoptada en 1991 mediante la Ley 16.170. El TOCAF vigente ha sido modificada mediante la Ley de Rendición de cuentas y balance de ejecución presupuestal en: 2011 mediante Ley 18.996; 2013 mediante Ley 19.149; en 2015 mediante Ley 19.335; en 2016 mediante ley 19.438; en 2017 mediante Ley 19.670. El punto común de estas reformas ha sido el ajuste en los umbrales de contratación a partir de los cuales es obligatoria la publicación de los procesos de contratación.

¹⁸ Derivado de su condición de Estado Federal se identifican regímenes específicos para: la Administración Pública Federal (APF); la Procuraduría General de la República (PGR); el Poder Legislativo; el Poder Judicial; órganos con autonomía constitucional; Empresas Productivas del Estado y los Centros Públicos de Investigación.

¹⁹ Sobre las reformas a la LAASSP, consúltese: t.ly/qepi

²⁰ Sobre las reformas a la LOPSRM, consúltese: t.ly/enJQ

²¹ Sobre las reformas a la LAPP, consúltese: t.ly/fqhw

ante la ocurrencia de hechos de corrupción. Por su parte, el Decreto Legislativo N° 1444 cambió los procesos de supervisión para la ejecución de contratos; redujo los plazos para la publicación de los planes anuales de contratación y requerimientos técnicos en el mismo; y generó cambios sobre el régimen de modificaciones a los contratos y responsabilidades de los contratistas.

La presentación de la información sobre el patrón de formación de la política pública, parte de la adopción de instrumentos que introdujeron mecanismos de transparencia a las contrataciones públicas en cada caso. En Uruguay desde el 2002 se adoptaron medios electrónicos para aumentar la transparencia en las contrataciones públicas, mediante la Ley 17.556 se ordenó la publicación de la información de los procesos de contratación realizados por el gobierno central, en el portal “contratacionesestatales.gub.uy”. posteriormente, entre 2004 y 2007 se extendió la obligación a todos los poderes del Estado, organismos de administración central, Tribunal de Cuentas, Corte Electoral, tribunal de lo contencioso administrativo, gobiernos departamentales, entes autónomos y servicios descentralizados, y toda la administración pública estatal.

En 2008, con la promulgación de la Ley de Acceso a la Información Pública (LAIP), Ley 18.381, reglamentada por el Decreto 232 de 2010 se consolidó la primera etapa de adopción de instrumentos de transparencia. La LAIP ordenó la publicación de la información de las contrataciones en el portal de la Agencia de Compras y Contrataciones del Estado (ACCE). A partir de la suscripción de la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA) en 2011, se adoptaron una nueva serie de mecanismos de transparencia en las compras públicas. Con la ejecución de los primeros tres planes de acción de la AGA (2012-2018) se implementaron: el Observatorio de Contratación Pública; el Registro Único de Proveedores del Estado (RUPE); y, se adoptó el estándar de datos de contrataciones abiertas; y el portal de datos abiertos, “datos.gub.uy”. En México, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG) promulgada en 2002 (DOF: 11-06-2002) ordenó la publicación de la información de los procesos de contratación en medios electrónicos. En 2003, su reglamentación creó el Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI) como órgano responsable de promover y garantizar el acceso a la información del gobierno federal. Para 2008, producto de la gestión del IFAI, en la financiación y el desarrollo, se transfirió el sistema INFOMEX a las entidades federativas y municipios para estandarizar los procedimientos de solicitud de información y facilitar el ejercicio ciudadano.

Posteriormente, en 2009, la LAASSP y la LOPSRM²² fueron reformadas para introducir mecanismos de transparencia en las contrataciones públicas. Esta reforma introdujo la obligación de publicar en el sistema electrónico de información pública gubernamental en materia de contrataciones públicas, CompraNet, y las páginas web de las entidades compradoras la información de sus contrataciones; ordenó mayor claridad en los criterios de participación y adjudicación de los procesos de contratación. Con la suscripción de la AGA en 2011, se formalizó la participación de la sociedad civil en el Secretariado Técnico tripartita (STT) que dirige la implementación de compromisos de la AGA; y, se adoptaron nuevos mecanismos para aumentar la transparencia en las compras públicas, se incluyeron nuevos módulos de información en CompraNet y se adoptó el estándar de contrataciones abiertas (ECDA-MX)²³.

En Perú, desde el año 2002 se desarrollaron diferentes procesos de modernización del Estado, mediante la Ley N° 27.658 de 2002, se introdujeron medidas transversales de eficiencia, descentralización y transparencia, para mejorar el servicio al ciudadano. Para el año 2003, se promulgó la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (Ley N° 27806), que fue reglamentada mediante el Decreto Supremo N° 072-2003-PCM; el cual definió la información mínima que debía publicarse sobre los procesos de contrataciones en medios digitales. En 2010 se impulsó el uso de las TICs como un mecanismo para aumentar la transparencia, mediante la implementación de los Portales de Transparencia Estándar (PTE)²⁴, como un esfuerzo por estandarizar los procedimientos de solicitud de información, los portales web y los reportes para facilitar el ejercicio ciudadano de acceder a la información sobre la gestión de los recursos públicos.

En 2011 después de la suscripción de la AGA por parte de Perú, se creó la Comisión Multisectorial adscrita al Consejo de Ministros para coordinar la implementación de los compromisos de los planes de acción (Decreto Supremo N°003-2013-PCM). Paralelamente, se desarrolló un tercer proceso de modernización del Estado (Decreto Supremo N°004-2013-PCM), que hizo transversal la estrategia de gobierno abierto, y la adopción de sus principios de transparencia, participación y colaboración. A partir de la implementación de los planes de

²² Mediante DOF 28/05/2009

²³ La política general de datos abiertos fue adoptada mediante DOF: 20/02/2015, el cual ordenó publicar la información de carácter público en la plataforma “datos.gob.mx”.

²⁴ Ordenado por el Decreto Supremo N° 090-2010-PCM.

acción, se creó la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública (ANTAIP), adscrita al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos²⁵; se mejoraron los portales de transparencia estándar; y se modificó la reglamentación de la LTAIP, ampliando su ámbito de aplicación. Finalmente, para 2016, se lanzó el portal de datos abiertos “datosabiertos.gob.pe”, y bajo un esquema de cooperación con la sociedad civil se adoptaron la “Estrategia Nacional de Datos Abiertos Gubernamentales del Perú 2017-2021” y el “Modelo de Datos Abiertos Gubernamentales del Perú” con medidas específicas para mejorar el funcionamiento del sistema de transparencia.

El segundo eslabón del patrón propuesto aborda las transformaciones en el diseño institucional para garantizar la implementación de la política de transparencia. En Uruguay se observa un proceso acumulativo e incremental de cambios en el diseño institucional. Empieza en 2005 con la creación de la Agencia para el Desarrollo del Gobierno de Gestión Electrónica y la Sociedad de la Información y del Conocimiento (AGESIC)²⁶, como responsable de la implementación de la política de gobierno electrónico, y posteriormente, de la política de Gobierno Abierto. Continúa en 2008, con la creación de la Unidad de Acceso a la Información Pública (UAIP), ordenada por la LAIP, como órgano de coordinación, asesoría, vigilancia y control de la implementación de las obligaciones de transparencia. Este mismo año, se creó la Agencia de Compras y Contrataciones del Estado (ACCE)²⁷ para mejorar el sistema de contratación pública a nivel normativo, tecnológico y en instrumentos de contratación; la ACCE implementó la tienda virtual, los pliegos tipo, el pregón (subasta inversa), convenios marco, entre otras medidas para mejorar la coordinación y aumentar la transparencia en los procesos de contratación.

En México, la Secretaría de la Función Pública (SFP) es la institución rectora del sistema de contrataciones con recursos federales, y coordinadora del sistema de control interno compuesto por 213 Órganos de Control Interno (OCI) y 2 unidades de responsabilidad del gobierno federal. En 2003, la SFP traslada parcialmente las competencias de vigilancia y

²⁵ Creada en 2017, mediante Decreto Legislativo 1353. El Decreto legislativo también creó el Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (TTAIP), que inició sus funciones el 20 de diciembre de 2018, actualmente cuenta con dos (2) salas conformadas por tres (3) vocales cada una.

²⁶ Creada mediante la Ley 17.930 de 2005

²⁷ Creada mediante la Ley N° 18.362 de 2008. Esta empezó a operar en 2011 con el nombramiento del consejo directivo (Ley 18.834). Para 2020 se reformó en Agencia Reguladora de Compras Estatales (ARCE) asumiendo responsabilidades en “rectoría y asesoramiento; el desarrollo y administración de plataformas transaccionales; difusión y capacitación de los instrumentos y herramientas que hacen a la gestión de las compras; y transparencia y monitoreo” (Art. 329, Ley 19.889/2020).

sanción a los Órganos Internos de Control (OIC)²⁸, agilizando y aumentando la eficiencia en los procesos de sanción e inhabilitación a proveedores y contratistas (véase Anexo 4). También destaca el trabajo de la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y Combate a la Corrupción (CITCC) que funcionó entre 2000 y 2011, transversalizando la promoción de la transparencia y la lucha contra la corrupción en todas las entidades de la administración pública federal. Finalmente, en 2015, la creación del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) como un espacio de coordinación entre las autoridades locales y federales en la lucha anticorrupción, aumentando la transparencia en la gestión pública (SNA 2021).

En Perú, en 2008 se creó el Organismo Supervisor de Contrataciones del Estado (OSCE)²⁹ como institución rectora de la política de contrataciones públicas; encargada de vigilar el desarrollo de los procesos de contratación pública; de promover la adopción de mejores prácticas, y de administrar el Sistema Electrónico de las Contrataciones del Estado (SEACE)³⁰. En 2016, para mejorar el funcionamiento del sistema nacional de contrataciones, entró en operación la Central de Compras Públicas- PERÚ COMPRAS³¹. Perú Compras coordina la ejecución de los acuerdos marco, las subastas inversas, y las compras corporativas para introducir mayor eficiencia y transparencia al sistema de contrataciones. A nivel transversal, el diseño institucional de la transparencia se complementa con la ANTAIP y el Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (TTAIP) del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. La ANTAIP fomenta la cultura de la transparencia y el acceso a la información, y se encarga de supervisar el cumplimiento de las obligaciones de transparencia en las compras públicas³²; mientras que el TTAIP funciona como la última instancia en materia de transparencia y acceso a información a nivel nacional (Minjus 2021).

Al considerar el tercer eslabón del patrón propuesto, la información recopilada indica cambios en el procesamiento de las demandas de los actores no estatales en la implementación de la política por parte del ejecutivo. En Uruguay, la ACCE creó diferentes espacios de participación; desde 2013 creó el Consejo Asesor Honorario de Proveedores, compuesto por

²⁸ Mediante DOF 13/03/2003

²⁹ Mediante el Decreto Legislativo 1017 de 2008

³⁰ El SEACE cuenta con módulos de información para publicar los actos administrativos derivados de los procesos contractuales, planes anuales de contratación y ejecución contractual.

³¹ PERÚ COMPRAS fue creada mediante el Decreto Legislativo N° 1018 el 03 de junio del 2008 y ejerce sus funciones a partir del 18 de marzo del 2016.

³² Al respecto, véase el informe sobre la el cumplimiento de las obligaciones establecidas para el OSCE en el artículo 29 del TUO de la Ley 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, documento: OC N°09-2021-JUS/DGTAIPD

representantes del sector empresarial³³, como un canal de recepción de recomendaciones para mejorar y fortalecer el sistema de compras públicas; dentro de las recomendaciones hechas por el Consejo está la creación del Registro Único de Proveedores del Estado (RUPE). Para 2014, puso en marcha el Observatorio de Compras Públicas como un mecanismo de transparencia, que permite la participación de los ciudadanos en la identificación de oportunidades de mejora en los procesos de contratación.

Desde otras instituciones, entre 2018 y 2019, la AGESIC desarrolló los *DataCamp*, con la participación de la ciudadanía en la creación y limpieza de paquetes de datos en formato abierto que permiten identificar oportunidades de mejora del sistema contrataciones públicas. Por último, la JUTEP que, en cooperación con Uruguay Transparente, y DATA Uruguay lanzaron el “Portal de denuncias: anónimas”, como un canal de denuncias sobre hechos de corrupción, que permite a la ciudadanía presentar y dar seguimiento anónimo a estas.

En México, en 2009 una reforma a la LAASSP y la LOPSRM incorporó la figura del “Testigo Social” como observadores independientes de la sociedad civil en los procesos de contratación. El testigo social desarrolla funciones como observador en el proceso de adjudicación; como monitor en la ejecución; y tiene la capacidad de iniciar procesos de responsabilidad con sus informes de atestiguamiento. En 2015, por iniciativa de la SFP, se creó el Sistema Integral de Quejas y Denuncias ciudadanas (SIDECA) para canalizar denuncias ciudadanas anónimas sobre conductas indebidas y posibles actos de corrupción. Por último, entre 2015 y 2016, se promulgó la reforma constitucional que creó el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA)³⁴, y su legislación secundaria, destacando dos elementos. La creación del SNA no generó un nuevo órgano autónomo, sino de una estructura de coordinación entre las autoridades locales y federales implicadas en la fiscalización y rendición de cuentas, para fortalecer la lucha anticorrupción; y, la creación del Comité de Participación Ciudadana como un mecanismo de participación ciudadana.

³³ Participan representantes de la Cámara Nacional de Comercio y Servicios del Uruguay, la Cámara de Industrias del Uruguay, la Cámara de la Construcción del Uruguay, la Liga de la Construcción del Uruguay y la Asociación Nacional de Micro y Pequeña Empresa (ANMYPE)

³⁴ Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, Ley General de Responsabilidades Administrativas ambas publicadas en DOF: 18:07:2016

En Perú la participación de los actores no estatales se promueve en diferentes mecanismos, dentro de estos, la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción (CAN)³⁵ como un espacio de participación vincula a los actores no estatales en los tres niveles de gobierno con la formulación de propuestas de políticas anticorrupción. En 2017, la CAN logró la aprobación de la Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción para el periodo 2017-2021³⁶; la Política se orienta a fortalecer las capacidades estatales de prevención, identificación, gestión y sanción de actos de corrupción. Asimismo, el gobierno peruano creó un portal de “Denuncias Ciudadanas” con el objetivo de estandarizar, interoperar, y facilitar la presentación y gestión de denuncias sobre posibles actos de corrupción por parte de los ciudadanos. Por último, el programa de veedores ciudadanos de OSCE como una estrategia de vigilancia ciudadana en las Contrataciones Públicas.

Esta subsección tuvo dos objetivos. Presentó la información recopilada a partir del patrón de formación de política propuesto, corroborando la existencia de una potencial relación causal entre el detonante y el resultado teorizado. En segundo lugar, se confirmó la pertenencia de tipo de Uruguay, México y Perú como casos típicos, validando los atributos utilizados en la selección de casos. Aunque no se identificaron los mismos trazos de evidencia para cada uno de los casos, se observaron patrones de cambio institucional en la misma dirección en cada uno de los casos, las diferencias pueden atribuirse a las diferencias en los sistemas regulatorios y los contextos específicos de cada caso.

2.2.3. Casos desviados: Paraguay y Colombia

Esta sección presenta los casos desviados, y con ello, se trata de identificar el punto de ruptura o de desviación del patrón establecido para los casos típicos; así como los factores contextuales que puedan explicar la inoperancia del mecanismo causal. Esto implica evaluar la suficiencia de las actividades y entidades que componen el mecanismo para proponer una hipótesis alternativa que explique los resultados observados en los casos desviados. Los casos de Colombia y Paraguay fueron escogidos porque obtuvieron el menor puntaje en el atributo del resultado durante el proceso de selección de casos. La exposición de la información recopilada seguirá la misma estructura usada para los casos típicos.

³⁵ La Comisión de Alto Nivel de Anticorrupción (CAN) fue creada mediante Decreto Supremo N.º 016-2010-PCM y reconocida por la Ley N.º 29976, del 4 de enero de 2013.

³⁶ La Política fue adoptada mediante el Decreto Supremo N.º 092-2017-PCM

Se parte por presentar los marcos regulatorios generales de las compras y contrataciones públicas en cada caso. En Paraguay el sistema nacional de compras y contrataciones públicas está regulado por la Ley 2051 de 2003, y reglamentadas por el Decreto N° 21909 del mismo año, incorporando los principios de transparencia y publicidad, que justifican la adopción de diferentes instrumentos de política. El abanico de métodos de contratación es bastante reducido: licitación pública, licitación por concurso de oferta, contratación directa, y con fondo fijo. En 2019, se adoptó una nueva reglamentación a la Ley de Contrataciones Públicas, mediante el Decreto Presidencial N 2992, compilando y sistematizando toda la regulación dispersa. No obstante, el Decreto también introduce innovaciones como mecanismos de agregación de demanda, criterios de sustentabilidad, y los convenios modificatorios de obras públicas.

En Colombia el marco legal de las contrataciones públicas parte de la Ley 80 de 1993, que expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública; limitado por la multiplicidad de regímenes especiales (Pizano, Trujillo, y Younes 2009). Esta regla general es complementada por la Ley 1150 de 2007, que introduce medidas para la eficiencia y la transparencia en la gestión de las compras públicas. Sus principales innovaciones fueron la introducción de la contratación electrónica, mecanismos de transparencia en los métodos de contratación y el abordaje de la contratación como impulsor del desarrollo económico y social. Por último, el Decreto 1082 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional, sistematiza toda la regulación de las compras y contrataciones públicas dispersa para brindar certeza jurídica a los participantes de los procesos de contratación.

A continuación, se presenta la información recopilada en relación a los instrumentos que introducen mecanismos de transparencia en las contrataciones públicas. En Paraguay, la Ley 2051 de 2003 requirió de reglamentaciones secundarias para operacionalizar algunas de sus disposiciones. En 2004 se pone en marcha el Sistema de Información de las Contrataciones Públicas (SICP)³⁷ como una herramienta para transparentar los procesos de contratación, y difundir las decisiones tomadas por la Dirección Nacional de Compras Públicas (DNCP). En 2007, se adoptan los Pliegos Estándares (Decreto 10395/07) para disminuir la discrecionalidad de las entidades contratantes al preestablecer criterios técnicos y de

³⁷ Dispuesto por los artículos 64 al 68 de Ley 2051 de 2003

selección; y, se lanza el Sistema de Información de Proveedores del Estado -SIPE (Decreto N° 11407/07), como un mecanismo de control para contratar con el Estado, y una medida de eficiencia en los procesos, porque certifica que un proveedor cumple con la documentación necesaria para postularse y contratar con el Estado. Estas medidas destacan porque facilitan el control horizontal entre participantes de los procesos de contratación, gracias al libre acceso a los registros.

En Colombia, en 2007 inició operaciones del Sistema Electrónico para la Contratación Pública (SECOP I)³⁸ que centralizó todos los flujos de información y la generación de reportes del sector. Posteriormente, en 2008, durante la implementación de la estrategia de gobierno electrónico se adoptaron los “Lineamientos generales de la estrategia de Gobierno en Línea -GEL”, que definieron la información mínima sobre los planes de contratación, procesos de contratación y ejecución de contratos que debían publicar las entidades públicas; así como la creación de módulos de quejas y reclamos en los portales web de las entidades públicas, para habilitar canales de denuncia para los ciudadanos, a pesar de no permitir la comunicación en ambas direcciones.

La información sobre el segundo eslabón indica transformaciones en el diseño institucional, hacia una transversalización de la política de transparencia. En Paraguay, mediante la Ley 3439 de 2007 se creó la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas -DNCP- que reemplaza a la Unidad Central Normativa y Técnica, como institución rectora del sector. La DNCP es una entidad autárquica adscrita al ejecutivo que regula y vigila las contrataciones públicas. Como institución rectora ha impulsado diferentes cambios, la adopción de la firma electrónica, mediante la ley 4017 del 2010, como requerimiento técnico para desarrollar las subastas a la baja electrónica (SBE). Estos mecanismos electrónicos cumplen un doble rol, introducen eficiencia al sistema al generar ahorro y mayor transparencia al realizarse los procesos de contratación totalmente en línea.

En 2012, al asumir funciones temporales como presidente Federico Franco, después de destitución del expresidente Fernando Lugo, mediante decreto ordenó la creación de la Secretaría Nacional Anticorrupción (SENAC)³⁹. La SENAC se convirtió en la institución

³⁸ Dispuesto por la Ley 1150 de 2007

³⁹ Mediante el Decreto 10.144 del 28 de noviembre de 2012

rectora de las políticas públicas en materia de anticorrupción, integridad y transparencia. En 2019, se reforma la SENAC ⁴⁰ adoptando un nuevo énfasis en la promoción de la transparencia, y creando las Unidades de transparencia y anticorrupción como responsables de implementar la política nacional de integridad en cada entidad pública.

El diseño institucional se complementa en 2015, con la creación del Equipo Nacional de Transparencia (ENT), mediante el Decreto 4719 de 2015. En 2016, el ENT logró la adopción del Plan Nacional de Prevención de la Corrupción⁴¹, enfocado en generar mayor integridad y transparencia en las instituciones públicas. En 2019 se convirtió en el Equipo Nacional de Integridad y Transparencia (ENIT) integrado por las instituciones del equipo económico nacional⁴² y la Secretaría Nacional Anticorrupción (SENAC). El ENIT se convirtió en un espacio de coordinación, y de participación de actores no estatales en la implementación de la política de integridad, transparencia y lucha contra la corrupción.

En Colombia, la elección del expresidente Juan Manuel Santos Calderón, en 2010, conllevó un cambio en el rol del Estado en el desarrollo económico y social. Esto se materializó en la creación de una nueva institucionalidad en materia de transparencia y lucha anticorrupción; y, un cambio de enfoque diplomático, reflejado en eventos como la suscripción de la AGA, las negociaciones con las FARC-EP y el inicio del proceso de adhesión a la OCDE.

La voluntad política del nuevo gobierno se materializó en diferentes instrumentos desde 2011. La promulgación de la Ley 1474 de 2011, que expidió el Estatuto Anticorrupción, introdujo mecanismos de transparencia a las compras públicas, ordenando la publicación y actualización obligatoria de los planes anuales de contrataciones (PAC); nuevas medidas para evitar la colusión entre funcionarios y contratistas; y, mecanismos de investigación y sanción de actos de corrupción. Así como, la creación de la Secretaría de Transparencia⁴³ como responsable de coordinar la formulación e implementación de la política nacional de

⁴⁰ Mediante Decreto N° 1843 de 28 de mayo del 2019

⁴¹ Mediante el Decreto No. 4900 de 2016

⁴² Compuesto por el Gabinete Civil de la Presidencia de la República, el Ministerio de Hacienda, la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas, la Secretaría de Prevención de Lavado de Dinero y Bienes, el Banco Central del Paraguay, la Secretaría de la Función Pública, el Ministerio de Justicia, el Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicación y la Secretaría Técnica de Planificación y de Desarrollo Económico y Social

⁴³ Creada mediante el Decreto 4637 de 2011, la Secretaría de Transparencia sustituye el programa presidencial de lucha contra la corrupción (PPLC) que se había creado en 1998 en el gobierno de Andrés Pastrana.

transparencia a nivel intersectorial, que en coordinación de la autoridad de contrataciones promovería nuevos mecanismos de transparencia en el sector.

Por último, la creación de la Agencia Nacional Colombia Compra Eficiente (CCE)⁴⁴ como institución cabeza del sector de compras públicas de carácter descentralizado de la rama ejecutiva con alcance nacional. La CCE impulsó procesos de modernización para introducir mayor eficiencia y transparencia en las contrataciones públicas. En 2011 empieza el proceso de modernización del SECOP I, y el desarrollo de la plataforma transaccional SECOP II, que sería lanzada en 2015. Por último, el aplicativo SÍNTESIS, lanzado en 2014, brinda acceso gratuito a toda la normatividad y jurisprudencia aplicable al sistema de compra pública, incluyendo los conceptos de Colombia Compra Eficiente. Estas reformas fueron de carácter transversal para mejorar el funcionamiento de todo el sistema de contrataciones públicas.

Para terminar, en el tercer eslabón se abordan los cambios en el procesamiento de las demandas de los actores no estatales y la existencia de mecanismos para una participación efectiva frente a la formación de la política. En Paraguay el estilo de procesamiento de las demandas de los actores no estatales por parte del gobierno se refleja en el largo proceso de gestación de la ley de transparencia y acceso a la información. Aunque la Constitución Política de 1992 garantizaba el “Derecho a informarse” en su artículo 28; y define la necesidad de una ley que reglamente el proceso para acceder a la información pública, la falta de apoyo político no permitió su adopción durante las décadas de 1990 y el 2000.

En 2004, el Grupo Impulsor de Acceso a la Información (GIAI), un grupo de organizaciones de la sociedad civil⁴⁵ financiadas por la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo (USAID) formuló y presentó un Proyecto de Ley de Transparencia. El Proyecto proponía disminuir la discrecionalidad del ejecutivo para negar el acceso a la información. Este fue apoyado por 10 diputados de los partidos Colorado, Liberal y Patria Querida en abril de 2005; y posteriormente aprobado en la Cámara de Diputados en diciembre de 2005 después de incluir a los partidos políticos como sujetos obligados (Ezequiel 2015, 14–15).

⁴⁴ Creada mediante el Decreto Ley 4170 de noviembre 3 de 2011.

⁴⁵ El IGAI era conformado por “el Centro de Información y Recursos para el Desarrollo (CIRD), el Colegio de Escribanos del Paraguay (CEP), la Federación de Entidades Vecinalistas del Paraguay (FEDEM), la Fundación Libre, el Instituto de Derecho y Economía Ambiental (IDEA), el Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP), el Instituto Prensa y Libertad (IPL), Transparencia Paraguay, la Red de Contralorías Ciudadanas, la Red de Mujeres Políticas y otras” (Ezequiel 2015, 14).

Al continuar su trámite legislativo, antes de su debate en la Cámara de Senado, su relevancia y necesidad fueron cuestionadas por una serie de publicaciones del Diario ABC entre el 18 y 25 mayo de 2006⁴⁶. Para el Diario ABC, el derecho estaba garantizado a nivel constitucional, y reglamentarlo por una ley solamente generaba restricciones, como las figuras de secretos de Estado, secreto bancario o derecho a la intimidad. La postura de los medios de prensa sobre la promulgación de una ley era que, “la mejor ley de prensa y de información es la que no está escrita” (Ezequiel 2015, 17) Estos argumentos fueron apropiados por los legisladores y el Proyecto fue rechazado.

En septiembre de 2006, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el Caso *Claude Reyes et al. vs. Chile*, sentenció a Chile apelando al derecho de acceso a la información. La Sentencia determinó que el gobierno chileno debía proveer la información requerida, y realizar los ajustes a las regulaciones internas para garantizar el acceso a la información. La Sentencia creó un precedente en la jurisprudencia internacional, que sería aprovechado por los promotores del derecho a acceder a la información en Paraguay, con la creación del Centro de Acceso a la Información -CAIP- por parte de la Defensoría del Pueblo y el Grupo IDEA (Santagada 2015, 24–25). El CAIP buscaba emprender litigios apelando al derecho a acceder a la información, como un derecho humano y crear jurisprudencia local, apoyados en la Sentencia de la CIDH.

Dentro de los diferentes eventos que convergieron en 2013, que fueron denominados como “La primavera de la transparencia” destacan el protagonismo ciudadano (Costa 2019) y su contribución a la promulgación de la ley de transparencia en 2014; la elección del nuevo gobierno de Horacio Cartes del Partido Colorado, en favor de la reglamentación de la Ley de Transparencia; la consolidación de la jurisprudencia en favor del acceso a la información pública como un derecho humano, con el Acuerdo y Sentencia No. 1306 del 15 de octubre de 2013 “Acción de Inconstitucionalidad en el juicio: Defensoría del pueblo contra

⁴⁶ i) Senadores tratan hoy nueva versión de la ‘ley mordaza’. Nota publicada en ABC Color en la edición del 18 de mayo de 2006. Disponible en <https://www.abc.com.py/edicion-impres/politica/senadores-tratan-hoy-nueva-version-de-la-ley-mordaza-904771.html>

ii) Admiten que ley de acceso a la información judicializará casos. Nota publicada en ABC Color en la edición del 22 de mayo de 2006. Disponible en <https://www.abc.com.py/edicion-impres/politica/admiten-que-ley-de-acceso-a-la-informacion-judicializara-casos-905603.html>

“Proyectan ley para los que jueces sean escuderos de los funcionarios públicos”. Editorial del 25 de mayo de 2006 del Diario ABC Color. Disponible en <https://www.abc.com.py/edicion-impres/editorial/proyectan-ley-para-que-jueces-sean-escuderos-de-los-funcionarios-publicos-906328.html>

Municipalidad de San Lorenzo”, de la Corte Suprema de Justicia (CSJ)⁴⁷; la publicación por parte del Diario ABC Color, de dos escándalos de corrupción, “La niñera de oro”⁴⁸ el 8 de octubre; y, el Caso Ibáñez y sus “caseros de oro”⁴⁹ el 29 de noviembre; la presentación del Proyecto de Ley N° 5282 de 2013, “Ley de libre acceso Ciudadano a la información Pública y transparencia Gubernamental” presentado por el Grupo GIAI a la Cámara y Senado; y por último, las movilizaciones ciudadanas, como la Marcha ciudadana del #15NPY o “noche de los papeles higiénicos” (15/11/2013); demandando cambios frente a la corrupción.

Estos fueron parte de los eventos que incidieron en la promulgación de la Ley N° 5282 de 2014, “De libre acceso ciudadano a la información pública y transparencia gubernamental”. Ley que generó disposiciones sobre la información mínima que se debía transparentar de las contrataciones públicas. Lo anterior muestra que la reglamentación fue resultado de la presión política de los actores no estatales, mas no un cambio en la forma de procesar sus demandas por parte del gobierno frente a la política transversal de transparencia.

Por su parte, en Colombia, desde la Secretaría de la Transparencia se creó la Comisión Nacional Ciudadana de Lucha Contra la Corrupción (CNCLCC)⁵⁰, en 2011, como una instancia de participación ciudadana en el ejercicio de supervisión de la implementación de las políticas anticorrupción. Posteriormente, la suscripción e implementación de los compromisos derivados de la AGA conllevó avances importantes en materia de transparencia; en 2014, la promulgación de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (Ley 1712) amplió las obligaciones de transparencia sobre la información de los procesos contractuales; y el lanzamiento de la plataforma transaccional del SECOP II, que transparentó todas las etapas del ciclo contractual; y empezó a generar paquetes de información en formato

⁴⁷ La CSJ fallo contra la Municipalidad por negarse a entregar información sobre la planta de personal contratada por la municipalidad, y sus asignaciones salariales, alegando que violaba el derecho a la intimidad de los contratistas.

⁴⁸ El 8 de octubre publicó, “La niñera de Víctor Bogado figura con salario de G. 6.000.000 en Diputados” disponible en <https://www.abc.com.py/edicion-impres/politica/la-ninera-de-victor-bogado-figura-con-salario-de-g-6000000-en-diputados-626018.html>

⁴⁹ El 29 de noviembre, denuncia al diputado José María Ibáñez, cuyos caseros cobraban en la nómina de funcionarios de la Cámara de Diputados. Disponible en <https://www.abc.com.py/edicion-impres/politica/tres-caseros-de-la-quinta-de-ibanez-figuran-con-sueldos-en-diputados-644406.html>

⁵⁰ La creación de la CNCLCC fue ordenada por el Estatuto Anticorrupción, Ley 1474 de 2011, con representantes de ocho sectores de la sociedad: gremios económicos, organizaciones no gubernamentales, universidades, medios de comunicación, organizaciones sindicales, iglesias, Consejo Nacional de Planeación y veedurías ciudadanas

de datos abiertos. Estos mecanismos generaron garantías para que los actores no estatales pudieran acceder a la información pública y realizar su ejercicio de control.

Un evento que demuestra la forma en que el gobierno procesa las demandas de actores no estatales es la iniciativa ciudadana de Consulta Popular Anticorrupción (CPA), que se desarrolló el 26 de agosto de 2018. Sólo unas semanas después de la posesión del presidente Iván Duque Márquez. La CPA buscaba endurecer las sanciones contra los corruptos, a partir de siete propuestas⁵¹. La CPA no alcanzó el umbral de aprobación del 33% del censo electoral de 12 millones de votantes, alcanzando solamente 11.645.000 votos. Aunque no se aprobó la Consulta Popular, el ejecutivo asumió el compromiso de presentar los proyectos al senado para su legislación. El 9 de noviembre de 2018, los proyectos de ley fueron archivados, los congresistas se declararon impedidos y no se votaron los proyectos.

La información presentada sugiere que los gobiernos de Paraguay y Colombia no adoptaron un enfoque participativo para procesar las demandas de los actores no estatales. Al contrario, a pesar de la existencia de mecanismos de participación de la ciudadanía, el gobierno desconoció las demandas sociales, y adopta un estilo autoritario, el cual guía su estilo de formación de políticas y su implementación. Esto además sugiere una ruptura en la continuidad del patrón esperado para los casos típicos en el procesamiento de las demandas de los actores no estatales frente a la formación e implementación de la política de transparencia.

2.2.4. Discusión sobre los casos

El abordaje de los casos de acuerdo a su pertenencia de tipo permitió identificar los patrones de formación de política y validar los atributos utilizados durante el proceso de selección de casos. En los casos típicos, Uruguay, México y Perú se observaron procesos similares en la formación de la política y la calibración del mix de instrumentos para garantizar la transparencia en las compras públicas. Los tres casos forman parte del grupo de países pioneros en la adopción de instrumentos de transparencia durante la década del 2000. A nivel sectorial se identificó el apalancamiento en medios electrónicos de contratación para impulsar

⁵¹ i) eliminar casa por cárcel para condenados por corrupción; ii) contrataciones públicas más transparentes; iii) reducción de salario a congresistas; iv) presupuestos participativos; v) rendición de cuentas de congresistas; vi) declaraciones de bienes y rentas de políticos; y, vii) limitar a 3 los periodos de reelección en las corporaciones públicas (senado y cámara, asambleas departamentales, y concejos municipales).

la transparencia en los procesos; que posteriormente se fortalecieron por la adopción de estándares de contrataciones abiertas.

Por su parte, Colombia y Paraguay en materia de transparencia en las compras y contrataciones públicas se observó un patrón similar de adopción de instrumentos de transparencia a los casos típicos; principalmente apoyados en medios electrónicos para introducir transparencia a los procesos de contratación. Sin embargo, su adopción posterior frente a los casos típicos podría suponer un menor grado de consolidación de las reformas, como una causa de la ausencia de sus resultados, algo que escapa del alcance de esta investigación. Lo anterior se ejemplifica, en la adopción de sus legislaciones de transparencia y acceso a la información en el 2014; el primero en respuesta a compromisos de la AGA; y, el segundo, como resultado de un largo proceso de demandas sociales y la convergencia de diferentes factores políticos.

Al observar el proceso de transversalización de la política de transparencia; en los casos de Perú y Uruguay se observó la creación y fortalecimiento de una serie de instituciones que garantizaban la transparencia como una política horizontal en toda la estructura del gobierno; pero también, la consolidación de una arquitectura institucional específica en las compras públicas. En el caso mexicano se observa un diseño institucional que busca fortalecer los controles administrativos horizontales sobre la ejecución de los recursos federales; y posteriormente, se observa el diseño de un sistema de coordinación nacional, que articula todas las autoridades locales y federales competentes en materia de vigilancia, fiscalización y sanción para fortalecer la lucha anticorrupción, transversal a las compras y contrataciones públicas.

En Paraguay y Colombia se observó la creación y fortalecimiento de instituciones encargadas de garantizar el cumplimiento de las leyes de transparencia y acceso a la información. Al igual que los casos típicos, se observó la creación de instituciones rectoras de los sistemas nacionales de contratación, las cuales cuentan con facultades normativas, y como rectoras del sistema emiten lineamientos y reglamentos que estandarizan procedimiento, e impulsan la transparencia en los procesos de contratación.

Al centrarse, en el estilo de procesamiento de las demandas de los actores no estatales por parte del gobierno, se observan diferencias marcadas entre los tipos de casos. En los casos de

Uruguay y Perú se observaron espacios institucionalizados, en los cuales se adoptan mecanismos de participación o injerencia efectiva sobre la formulación, implementación y calibración de las políticas de transparencia en las compras públicas. Estos mecanismos han dado resultados diferentes, como reformas puntuales en la adopción de políticas. Siendo nuevamente, el caso mexicano, el que presenta particularidades que no experimentan otros casos. Ante las limitaciones que genera su división federativa se observó evidencias de una ciudadanía activa, que se coordina, se apoya en los mecanismos existentes y mediante una iniciativa ciudadana logra injerencia en la formación de las regulaciones del Sistema Nacional Anticorrupción.

El procesamiento de las interacciones políticas se convierte en el punto de desvío entre el patrón observado en los casos típicos y los casos desviados. En Paraguay y Colombia, los gobiernos adoptan un estilo autoritario de procesamiento de las demandas de los actores no estatales. Esto se refleja en la existencia de mecanismos de participación ciudadana que no son efectivos, en los cuales, sus demandas no son atendidas por el ejecutivo. Otra característica en común entre los dos es que el sistema de representación en el legislativo no responde a las demandas ciudadanas, ya que en ambos casos las iniciativas ciudadanas son escuchadas parcialmente, sin reformas sustantivas que fortalezcan los mecanismos de control.

El desarrollo del análisis de congruencia permitió recopilar y evaluar información secundaria para validar el proceso de selección de casos y confirmar la homogeneidad causal de los casos de acuerdo a su pertenencia de tipo. Asimismo, observar la continuidad de un patrón de formación de política en diferentes tipos de casos que responden a procesos políticos y contextos diferentes, y fortalece la confianza sobre la plausibilidad de una relación causal entre el detonante y resultado teorizado. Ahora bien, la información secundaria presenta permite proveer una respuesta preliminar a la pregunta de investigación principal, señalando que la adopción de la transparencia como objetivo de política conlleva la adopción de nuevos instrumentos de política para aumentar la transparencia en las compras públicas, lo que a su vez genera cambios en el diseño institucional, mediante el fortalecimiento de la institucionalidad para garantizar la implementación de las medidas de transparencia; que sumado a cambios en el procesamiento de las demandas de los actores no estatales, podrían ser suficientes para mejorar los controles democráticos en los casos típicos.

El capítulo 3 desarrollará el estudio de caso a profundidad mediante la reconstitución de procesos sobre el caso de mexicano como caso típico. Además de las particularidades expuestas, escoger el caso de México obedece a que, es un caso que no genera incertidumbre sobre su pertenencia al detonante, ni al resultado; y, debido al prolongado proceso de formación y consolidación de su política de transparencia se tendrá acceso a un amplio registro empírico. Finalmente, porque México ha experimentado un proceso de cambio institucional desde una cultura de la opacidad, durante el periodo del ‘Partido Único’, a una mayor apertura desde la transición política en el 2000; en consecuencia, este caso permitirá estudiar los procesos de cambio institucional y comprender su rol en el mejoramiento de los controles democráticos.

Capítulo 3. Paso 5: reconstitución de procesos

Una vez confirmada la pertenencia de tipo del caso mexicano, como un caso típico, mediante el análisis de congruencia; este capítulo presenta los resultados de la reconstitución de procesos aplicada al caso. Esto significa, determinar el valor inferencia de la información empírica recopilada a partir de las OEE mediante el Teorema de Bayes. Sin embargo, no aborda el mecanismo causal teorizado en el capítulo 1, sino que se enfoca en las actividades de coordinación intersectorial (entidad B) e interacciones políticas (entidad C).

Estas entidades observan el proceso de implementación de la política desde dos dimensiones, una interna y una externa de la estructura de gobierno. Mientras la entidad B observa los procesos de ajustes de la estructura institucional para garantizar la implementación de la política pública en coordinación con otras políticas públicas; la entidad C estudia los cambios en el modo de procesar las demandas de los actores no estatales respecto de la implementación de la política pública por parte del gobierno. Entonces, este abordaje permitirá dar una respuesta a por qué el cambio institucional es una condición necesaria para que la transparencia mejore los regímenes de control democrático en las compras públicas.

Ahora bien, esta decisión se toma porque al investigar colaborativamente⁵² se persiguen diferentes objetivos, profundizar la comprensión de la relación teórica, probar la teoría causal en diferentes casos y/o sectores de política, y agregar nueva evidencia sobre los casos de estudio. Entonces, ante la existencia de investigaciones previas como López Gomezcoello (2019), López y Fontaine (2019), Carrasco (2020) y Fontaine et al., (2021) que han estudiado la relación teórica-causal y han presentado evidencia empírica sobre la relación positiva entre transparencia y controles democráticos.

La investigación López Gomezcoello (2019; López y Fontanie 2019) sobre la política energética mexicana confirma esta relación y concluye que el cambio de política no es suficiente para que la transparencia mejore los controles democráticos verticales no electorales, sino que requiere de otras condiciones causales. Igualmente, Carrasco (2020; Fontaine et al. 2021) confirmó esta relación en la política ambiental en el caso chileno,

⁵² Esta investigación se inserta en la agenda de investigación y adopta el Protocolo de Investigación Realista del Laboratorio de Políticas Comparadas (FLACSO).

afirmando que la institucionalización de la transparencia es una fuerza causal que mejora los controles democráticos.

En consecuencia, enfocarse en estas dos actividades del mecanismo causal implica un sacrificio sobre el alcance de la investigación al no estudiar todo el mecanismo y, por lo tanto, la imposibilidad de concluir sobre la relación teórico-causal. Sin embargo, se gana en profundidad, ya que permite centrarse en mejorar la calidad de las evidencias y se convierte en un esfuerzo por comprender el rol causal del diseño institucional en la materialización de un resultado de política.

El resto del capítulo se divide en tres secciones, además de esta parte introductoria. En primer lugar, se presentan antecedentes relevantes sobre la formación de la política de transparencia en las compras públicas en México. En segundo lugar, se presentan las evidencias recopiladas en relación a la transversalización de la transparencia (coordinación intersectorial), y, en relación a la incidencia de los actores no estatales (interacciones políticas) en la implementación de la política. Por último, se evalúan las evidencias mediante la formalización bayesiana.

3.1. Antecedentes de la política de transparencia

Los antecedentes de la política de transparencia en México se pueden rastrear hasta la reforma constitucional al artículo sexto en 1977, en la cual se incluyó “el derecho a la información será garantizado por el Estado” (Diario Oficial: 06/12/1977). Esto generó un precedente sobre el derecho a acceder a la información pública; sin embargo, su desarrollo posterior no permitió el ejercicio efectivo del derecho ciudadano porque no se desarrollaron procedimientos, ni definió el alcance de la “información pública”. Solamente hasta la adopción de la LFTAIPG y su reglamentación secundaria, en 2002 y 2003 respectivamente, se definieron procedimientos y alcances. A continuación, se presentan algunos hitos que permitieron la promulgación de la LFTAIFPG, y con ella, empezar el proceso de formación de la política de transparencia en México.

Hasta finales de la década de 1980, México se caracterizó por un “presidencialismo centralista y la existencia de un partido-Estado (...) la dictadura perfecta recaía en el poder absoluto del presidente de la República, quien por medio del partido-Estado [el PRI], controlaba a los poderes judicial y legislativo y a los gobernadores de las 31 entidades federativas” (Hevia

2013, 19). Esto, a pesar de que, la CPEUM de 1917 disponía la separación de los poderes de la federación (Art. 49). Los poderes presidenciales sobre el nombramiento de ministros en las cortes generaban un fallo en el sistema de contrapesos, que solamente hasta la década del 1990, gracias a una serie de reformas, se configuran las bases que permiten la alternancia del poder.

Estas reformas empiezan en 1994 con la creación del Consejo de la Judicatura como instancia colegiada de administración, vigilancia y disciplina del propio Poder Judicial; y, los cambios en el mecanismo de designación de ministros de la Corte Suprema (DOF: 31/12/1994). Esto disminuyó la capacidad de injerencia del presidente, y permitió que el poder judicial ganara autonomía y con ello capacidad de control. Posteriormente, en 1996, con las reformas al Instituto Federal Electoral (IFE)⁵³ se consolidó el proceso de reformas al sistema electoral. El fortalecimiento de la autonomía del IFE, frente al ejecutivo, permitió una competencia más equitativa entre partidos políticos, y garantizó unas elecciones libres de fraude. El sistema electoral fortalecido permitió que en 1997, por primera vez el PRI perdiera la mayoría absoluta en el Congreso de la Unión; este resultado convirtió al Poder Legislativo en un contrapeso efectivo del Poder Ejecutivo (Hevia 2013, 19); y también permitió, la posterior transición del Ejecutivo Federal en el año 2000, con la elección de Vicente Fox del PAN.

Igual de importantes, finalizando la década de los noventa, se introdujeron reformas en materia de lucha anticorrupción. En 1999, la Contaduría Nacional de Hacienda se transformó en la Auditoría Superior de la Federación (ASF) como máxima entidad fiscalizadora externa, que audita la cuenta pública de todos los poderes de la federación. En el 2003, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM) se transforma en la Secretaría de la Función Pública (SFP) manteniendo las competencias de vigilancia, control y evaluación en la administración pública federal. Estas reformas fortalecieron la institucionalidad en prevención, detección y combate de la corrupción. Sin embargo, las reformas tuvieron sentidos diferentes, mientras, se amplió la autonomía de la ASF, la SFP continuó dependiendo del ejecutivo, dirigiendo el sistema de órganos internos de control (Hevia 2013, 21).

⁵³ Mediante el DOF 22/08/1996, se reforma el artículo 41 de la Constitución, dentro de sus alcances: se reforzó la autonomía e independencia del IFE al desligar por completo al Poder Ejecutivo; así como establecer garantía legal a los partidos políticos nacionales de contar con los elementos para llevar a cabo sus actividades, el derecho a recibir recursos públicos. Sobre las reformas que han configurado el Instituto Nacional Electoral, véase INE. 2021. “Historia del Instituto Federal Electoral”, t.ly/0sQ1

Ahora bien, el cambio de gobierno federal en el 2000 generó que el partido saliente valorará la agenda de transparencia como una oportunidad para vigilar la gestión de los nuevos ocupantes de Los Pinos⁵⁴ (Castillo 2014, 33). Esta coyuntura de transición política abrió ventanas de oportunidad para diferentes grupos, entre estos, el denominado ‘Grupo de Oaxaca’. En 2001, en el marco del Seminario Nacional Derecho a la Información y Reforma Democrática (realizado en la ciudad de Oaxaca) suscribieron “La Declaración de Oaxaca”. La Declaración firmada por periodistas, representantes de ONG, editores de medios de comunicación y universidades planteó la necesidad de promulgar una ley de transparencia y acceso a la información pública (Guillán Montero 2013, 40).

La Declaración fue presentada a la Cámara de Diputados como una iniciativa legislativa, que posteriormente sería aprobada por unanimidad y con ello, se promulgaría la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG); la promulgación de la LFTAIPG en 2002 y la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI) en 2003 se consolidó “el primer rompimiento ideológico con la herencia de la opacidad y de ocultación del viejo régimen” (Olvera, 2010; citado por Salas Suárez 2017, 159). Estos antecedentes marcan el punto de partida del análisis de la política de transparencia en compras públicas en México.

A continuación, se presentan las evidencias recopiladas en cada dimensión del proceso de implementación de la política de transparencia en las contrataciones públicas. El proceso de recopilación de evidencias fue guiado por los observables empíricos esperados (OEE) presentados en el Capítulo 1. La presentación de las evidencias se agrupa por cada tipo de instrumento NATO, y se divide entre generales y sectoriales. Las primeras son instrumentos de alcance general en materia de transparencia que introducen obligaciones mínimas en materia de transparencia para los sujetos obligados. Las evidencias sectoriales hacen relación a instrumentos que generan cambios que fortalecen la transparencia en la política de compras públicas. Al finalizar, las evidencias serán evaluadas mediante la formalización bayesiana para determinar su valor probatorio y determinar la validez de las hipótesis propuestas.

⁵⁴ Fue la residencia presidencial de los Estados Unidos Mexicanos desde 1934 hasta el 2018.

3.2. La transversalización de la transparencia en la política de compras públicas

En esta entidad del mecanismo se busca evidenciar cómo el gobierno adaptó el diseño institucional para garantizar la implementación de la política de transparencia en las compras públicas. Esto implica observar los ajustes institucionales para transversalizar la política, y que esta, en interacción con otras políticas genere los resultados esperados. La hipótesis que guió la recopilación de evidencias espera que, “el gobierno adapta sus sistemas de coordinación institucional, adoptando una centralización normativa y transversalización operativa para garantizar la transparencia en la política de compras públicas” (HB). A continuación, se presentan las evidencias recopiladas por cada tipo de instrumento NATO.

3.2.1. Estandarización de procedimientos de transparencia apalancados en las TICs

Derivado de la hipótesis principal se generaron las OEE por cada tipo de instrumento NATO. Para los instrumentos de nodalidad, se espera observar que, “la adaptación del sistema de coordinación intersectorial se refleja en la planificación intersectorial para garantizar la transparencia en las compras públicas” (PB1). A partir de las evidencias recopiladas, se puede afirmar que el gobierno desplegó una serie de instrumentos que incluyen, pero sin limitarse, a diferentes sistemas de información complementarios que fortalecieron la transparencia y mejoraron la gestión de la APF, incluyendo los procesos de contrataciones públicas.

En 2006, el sistema INFOMEX⁵⁵ entró en operación en el Distrito Federal y a partir del aprendizaje institucional de su implementación, para el 2008, el INFOMEX fue transferido gratuitamente a todas las entidades federativas y municipios gracias a la gestión del IFAI [E1]⁵⁶. El sistema de información permitió homologar los mecanismos electrónicos de acceso a la información, brindar certeza jurídica y facilitar al ciudadano el ejercicio de su derecho a acceder a la información (Castillo Martínez 2014). La flexibilidad tecnológica del sistema permitió su adaptación a las particularidades de las leyes y reglamentos de cada entidad federativa (IFAI 2009, 66).

⁵⁵ Entre 2003 y 2006, existió el Sistema de Solicitudes de Información (SISI), que para 2004 canalizaba el 95% de las solicitudes de información (IFAI 2004, 9).

⁵⁶ Las evidencias se han codificado E1, E2, ... En y se presentan en el Anexo No 1.

Posteriormente en 2007, Petróleos Mexicanos (PEMEX) transfirió a la SFP el sistema de Bitácora Electrónica de Obra Pública (BEOP)⁵⁷ para su implementación a nivel nacional (Pinacho Ríos, Arturo Cruz, y Valencia 2020). La BEOP fortaleció la transparencia en la etapa de ejecución de las obras públicas, facilitando el seguimiento y control a los proyectos financiados con recursos federales, y garantizando la inalterabilidad de los registros que son firmados mediante Firma Electrónica Avanzada (FIEL). La utilización del BEOP [E2] favoreció la coordinación entre la SFP y los OIC en el proceso de vigilancia y prevención de la corrupción. Esto permitió la identificación de problemáticas en los contratos, e.g. en 2013, “identificaron 3.278 contratos con dificultades, y se promovieron la atención de 1.564 en 15 dependencias y entidades por un valor acumulado de 24.747 millones de pesos” (SFP 2013, 11).

En 2010, como un ejemplo de calibración constante de los instrumentos de la política se liberó la versión 5.0 del sistema CompraNet⁵⁸ convirtiéndolo en una plataforma transaccional [E3]. Esta versión incluyó los módulos para las ofertas subsecuentes de descuento, contratos marco y contrataciones consolidadas. Para 2016, incorporó un módulo que permite calcular el grado de cumplimiento de proveedores y contratistas en los diferentes contratos celebrados con las entidades y dependencias de la APF en los últimos cinco años. Y para 2017, la SFP estableció la obligación de publicar en formato de contrataciones abiertas los planes anuales de contrataciones (PAC) y sus ejecuciones de los recursos regulados por la LAASSP y LOPSRM en el sistema CompraNet (Acuerdo Secretarial, DOF 05/01/2017).

La publicación de los PAC incentiva la competencia y fortalece la transparencia en los procesos de contratación porque disminuye las asimetrías de información entre los participantes; y facilita la fiscalización de los recursos federales por parte de los actores no estatales. Por su parte, la publicación de datos en formato de contrataciones abiertas permite observar la prevalencia en la contratación mediante procesos competitivos como la licitación pública, frente a procesos discrecionales como las IC3, y la adjudicación directa (véase Anexo

⁵⁷ El soporte legal de la BEOP está en el artículo 2, fracción VIII del Reglamento de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas y subproceso 4.3.2., del Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas

⁵⁸ El CompraNet 1.0, fue lanzado en 1996, permitía divulgar oportunidades de licitación y las decisiones de adjudicación. La versión 2.0 se presentó en 1997, agregó la posibilidad de cargar el comprobante de pago de los derechos de participación. Hasta el 2000, se lanzó la versión 3.0 implementando un módulo para realizar las licitaciones electrónicas, realizar la entrega electrónica de documentos de licitación, y su adjudicación. La versión 4.0, se presentó en 2007, pero debido a fallas operativas nunca reemplazó la versión 3.0 y fue cancelada (OCDE 2018).

2). Para el periodo entre el 2008 y el 2018, se observa un pico en las contrataciones mediante licitación pública en 2010, con una participación del 75%, que empieza a disminuir hasta un 59% en 2018. Esto indica que, a pesar de la disminución en la utilización de la licitación pública, se mantiene un importante espacio de transparencia que facilita la fiscalización y control.

Para 2016, en respuesta a las obligaciones derivadas de la LGTAIP, se puso en marcha la Plataforma Nacional de Transparencia (PNT) que integró los sistemas INFOMEX, SIPOT⁵⁹, SIGEMI⁶⁰, y herramientas de comunicación entre organismos garantes y sujetos obligados. La PNT permitió a los ciudadanos realizar solicitudes, presentar recursos y recibir las respuestas de más de 8.000 sujetos obligados en cualquiera de los tres niveles de gobierno. En consecuencia, la PNT [E4] eliminó las fronteras entre sistemas estatales al evitar que los ciudadanos tuvieran que acceder a distintos sistemas de información por cada sujeto obligado. En definitiva, la Plataforma se convirtió en un sistema de coordinación, toda vez que los sujetos obligados responden a sus obligaciones de transparencia en un sólo portal.

El impacto de la PNT al aglomerar los esfuerzos de transparencia se evidencia en la masificación de las solicitudes de información al compararse con el periodo anterior a su adopción. Entre 2003 y 2014 se presentaron 935.804 solicitudes de acceso a información pública (SIP), es decir, un promedio anual de 77,984 SIP; posterior a la puesta en marcha de la PNT en 2015, entre 2016 y 2018, se recibieron en total 674.885 SIP, con un promedio anual de 224,962 SIP. Este mismo patrón se observa en las SIP específicas sobre los procesos de contratación presentadas a sujetos obligados del orden federal, en el periodo entre 2002-2014 se recibieron 103.001 SIP, un promedio anual de 8.583; mientras que, entre 2016 y 2018 se recibieron 57,684 SIP, con un promedio anual de 19.228 SIP a los sujetos obligados. Lo anterior podría indicar que la simplificación que genera la PNT ha incentivado un ejercicio más activo por parte de los solicitantes de información y ha masificado las SIP.

⁵⁹ El Sistema de Portales de Obligaciones de Transparencia (SIPOT) permite a los ciudadanos consultar la información pública de oficio, es decir, la información mínima obligatoria que los sujetos obligados deben publicar en los sistemas de información y portales web.

⁶⁰ El Sistema de Gestión de Medios de Impugnación (SIGEMI) permite a los ciudadanos dar seguimiento a una queja relacionada con las solicitudes de información pública o datos personales.

3.2.2. Homogeneización normativa para garantizar la transparencia

A continuación, se presentan las evidencias de los instrumentos de autoridad. A partir del OEE se espera que “el gobierno ajusta su regulación para transversalizar la política de transparencia en las compras públicas” (PB2). Dentro de las evidencias recopiladas, se presentan instrumentos de tipo particular al sector de contrataciones públicas, pero también evidencias de tipo general que debido a la magnitud del cambio inducido transforman las relaciones internas en el gobierno. Sin importar el tipo de evidencia, éstas favorecen la coordinación en la implementación de la política transversal de transparencia en las compras públicas.

Aunque la adopción de la LFTAIPG constituyó un hito para la formación de la política de transparencia en México. El desarrollo asimétrico que siguió el proceso legislativo en cada una de las entidades federativas fue parte de las motivaciones para las reformas de segunda generación desde 2007⁶¹. Mediante DOF 20/07/2007 se publica el Decreto “por el que se adiciona un segundo párrafo con siete fracciones al Artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos” [E5]. La Reforma reconoció como derecho fundamental el derecho de acceso a la información y define principios y bases comunes para la Federación, el Distrito Federal y los Estados. Dentro de sus principales cambios destacan: la garantía de acceso gratuito a la información; la prohibición a requerir la demostración de interés legítimo al presentar SIP; y, la adopción el principio de máxima publicidad⁶² que se presupone que toda la información en poder de los sujetos obligados es pública, y con ello cualquier persona tiene derecho a saber el funcionamiento y gasto del gobierno. Por último, la reforma ordenó una revisión y ajuste de la normatividad federal y estatal para que responda a las nuevas disposiciones constitucionales⁶³.

Para contribuir al cumplimiento del mandato constitucional, la SFP en coordinación con los Órganos Estatales de Control (OEC), en 2008, generaron y distribuyeron: la “guía general de

⁶¹ Si bien para 2007 las 32 entidades federativas contaban con legislaciones en materia de transparencia y acceso a la información, no todas contaban con reglamentaciones y procedimientos para el ejercicio del derecho por parte de los ciudadanos (Díaz Iturbe 2007, 10).

⁶² El principio de máxima publicidad conlleva una lógica de diseño institucional, es decir, obliga a construir instituciones responsables de sus decisiones y sus resultados.

⁶³ Sus artículos transitorios incluían dos plazos. El primero de un año para la promulgación o reformas a las leyes de transparencia y acceso a la información por parte de la Federación, los Estados y el Distrito Federal para que estas cumplan con los mandatos constitucionales. El segundo, de dos años para que la Federación, los Estados y el Distrito Federal cuenten con sistemas electrónicos para que los ciudadanos puedan hacer sus requerimientos de información de manera remota.

critérios en materia de transparencia y acceso a la información”; y los “elementos de transparencia mínimos indispensables que deberán ser observados por las entidades federativas en las adecuaciones de sus legislaciones en materia de transparencia y acceso a la información pública” (SFP 2008, 94). Lo anterior facilitó la transversalización de estándares y prácticas entre los sujetos obligados para garantizar la transparencia y el acceso a la información.

Ahora bien, el proceso de evolución de la política de transparencia en México generó nuevas demandas sobre las obligaciones y alcances de la misma. En respuesta, mediante el DOF: 7/02/2014 se publicó una nueva reforma al artículo 6 de la Constitución⁶⁴ [E6]. La Reforma redefinió el espectro de sujetos obligados, como: “cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos”. Esto aumentó el número de sujetos obligados a más de 8.000, ampliando la capacidad de fiscalización de los actores no estatales (INAI y USAID 2018). Igualmente, en la fracción VIII transformó al IFAI en organismo constitucional autónomo, y ordenó a los congresos estatales que reformaran sus normas para permitir un perfil homogéneo en todo el país⁶⁵. Esto convirtió a México en el primer país latinoamericano con órganos garantes de la transparencia que gozarán de autonomía constitucional.

El reformado INAI podía conocer de los asuntos relacionados con el acceso a la información pública y la protección de datos personales de cualquier sujeto obligado⁶⁶; e interponer controversias constitucionales ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación frente a las leyes adoptadas por la federación o las entidades federativas que fueran contrarias a los mandatos constitucionales (INAI y USAID 2018, 24). En virtud de lo anterior, entre 2014 y 2021 interpuso 62 acciones de inconstitucionalidad frente al articulado de diferentes leyes (véase anexo 6): de protección de datos personales, LTAIP, leyes de archivo, leyes de

⁶⁴ Esta reforma sentó las bases para la expedición de la LGTAIP en 2015.

⁶⁵ Los órganos garantes debían ser “autónomos, especializados, imparciales, colegiados, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna”.

⁶⁶ Esto incluía impugnaciones de particulares o recursos de revisión generados en las entidades ya sea de oficio o petición de parte” (CIDE 2014, 8).

seguridad interna, código penal y ley de responsabilidad administrativa. Este ejercicio ha contribuido a garantizar la estandarización del derecho ciudadano en México.

Dentro de las evidencias de tipo particular, se encuentra la adopción de las contrataciones consolidadas en 2013 [E7] dispuestas en el artículo 17 de la LAASP⁶⁷, cuyas reglas de aplicación están en el artículo 13 del reglamento de la LAASSP, y en los numerales 20 y 32 del Decreto DOF: 30/01/2013⁶⁸. El funcionamiento de la estrategia depende del rol coordinador de la SFP y la Secretaría de Economía que determinan y publican en el padrón de los bienes, arrendamientos o servicios de uso generalizado susceptibles de consolidación en el CompraNet. Entre 2009 y 2017, se desarrollaron más de 150 operaciones de agregación de demanda, con la participación simultánea de hasta 100 dependencias de la APF generando ahorros por más de 6,087 millones de pesos (véase anexo 5).

Por último, en 2015 mediante el Acuerdo DOF: 20/08/2015, la SFP expidió el “Protocolo de actuación en materia de contrataciones públicas, otorgamiento y prórroga de licencias, permisos, autorizaciones y concesiones” [E8]. El Protocolo impulsó la estandarización de prácticas y comportamientos de los miembros de la APF contrataciones públicas, y con ello, la transparencia en sus actuaciones para prevenir la corrupción. Esta medida se complementó con el registro de servidores públicos de la APF que intervienen en procedimientos de contrataciones públicas. Entre 2015 y 2020, se registraron 81.251 servidores públicos vinculados a procesos de contratación pública. La complementariedad de estas dos medidas conlleva, por una parte, a la homogeneización de prácticas en los procesos de contratación; y, en segundo lugar, al fortalecimiento de las capacidades de vigilancia y control por parte de los actores no estatales en los procesos de contratación.

3.2.3. Más presupuesto, mejor transparencia

Ahora se presentarán las evidencias recopiladas sobre instrumentos de tesoro. El OEE señala que, “el gobierno gestiona y asigna el presupuesto para garantizar la gestión transversal de la transparencia en las compras públicas” (PB3). Los instrumentos de tesoro al ser utilizados como incentivos positivos (e.g. exenciones fiscales) o incentivos negativos (e.g. sanciones o

⁶⁷ La inclusión de las compras consolidadas como estrategia de contratación pública en la LAASSP se dio en la reforma realizada mediante DOF: 28/05/2009

⁶⁸ Por el cual se definen los “Lineamientos para la aplicación y seguimiento de las medidas para el uso eficiente, transparente y eficaz de los recursos públicos, y las acciones de disciplina presupuestaria en el ejercicio del gasto público, así como para la modernización de la Administración Pública Federal”.

impuestos) muestran el interés del gobierno en fortalecer la política, mediante una mayor asignación de presupuesto; pero también, demuestra la efectividad de los mecanismos disuasorios a las prácticas corruptas en las contrataciones públicas.

En 2005, la SFP gestionó ante el Banco Mundial la donación de \$477.000 dólares americanos (USD) para el desarrollo e implementación del sistema electrónico INFOMEX [E9]. Estos recursos fueron complementados por los aportes del IFAI, que aportó \$604.250 dólares americanos (USD) para el desarrollo e implementación del sistema de información. El IFAI también aportó recursos organizacionales, como el personal encargado de la programación y desarrollo. Como se señaló anteriormente, el INFOMEX estandarizó los procedimientos e interfaces en todas las entidades federativas facilitando a los actores no estatales el ejercicio de su derecho a acceder a la información.

Posterior, en el 2006, durante la Quinta Asamblea de la COMAIP, como un espacio de coordinación informal integrado por 24 órganos garantes de la transparencia de las entidades federativas y el IFAI, se presentó y se aprobó el proyecto “La Métrica de la Transparencia en las Entidades Federativas”⁶⁹ (Castillo Martínez 2014, 43). El proyecto se desarrolló en convenio con el Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C. (CIDE); en agosto de 2007, en el marco de la VI Asamblea Ordinaria desarrollada en la ciudad de Durango, los miembros de la COMAIP acordaron un aporte de \$ 1.493 dólares americanos (USD) por cada uno de los órganos garantes⁷⁰, para un total de \$35.841 dólares americanos (USD) y un aporte de \$22.627 dólares americanos (USD) por parte el IFAI, para un total \$58.467 dólares americanos (USD)⁷¹ [E10]. El desarrollo de la Métrica brindó un diagnóstico de la transparencia en México, y a partir de esta, se adoptaron medidas para nivelar los esfuerzos en las diferentes entidades federativas.

Otra medida de la relevancia asignada por el ejecutivo federal a la política transversal de transparencia es observar el comportamiento de las asignaciones presupuestarias. Al revisar el

⁶⁹ Las Métricas fueron estudios de medición y diagnóstico de la transparencia y el acceso a la información pública en México.

⁷⁰ Para la VI Asamblea Ordinaria de la COMAIP participaron los representantes: Aguascalientes, Baja California, Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Colima, Distrito Federal, Durango, Guanajuato, Guerrero, IFAI, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Puebla Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Veracruz, Yucatán, Zacatecas (Acta VI Asamblea Ordinaria número: ACT/23/08/2007)

⁷¹ Se realiza la conversión tomando el tipo de cambio oficial para la fecha según datos del Sistema de información económica del Banco de México, <https://www.banxico.org.mx/>.

presupuesto asignado al INAI, como órgano garante de la transparencia a nivel nacional, durante el periodo 2005-2018 [E11]: la tendencia general muestra un incremento del presupuesto asignado; solamente experimentó reducciones en los años 2006 y 2010; sin embargo, resalta el incremento del 47% en el presupuesto para el 2015, al adquirir autonomía constitucional (véase anexo 3). Esto indica que el ejecutivo responde a las nuevas responsabilidades y competencias con recursos económicos suficientes para poder garantizar la implementación de las, entonces, nuevas responsabilidades de transparencia.

Desde la perspectiva de los incentivos negativos, a continuación, se presentan los valores de sanciones impuestas a proveedores y contratistas por infracciones cometidas frente a las disposiciones de la LAASSP y la LOPSRM. Entre el año 2001 y 2019 se aplicaron en total 1.763 sanciones e inhabilitaciones a proveedores y contratistas, y multas económicas por \$1.834 millones de pesos mexicanos (véase anexo 4) [E12]. De estas sobresale, en el 2018, las sanciones impuestas a Odebrecht Ingeniería y Construcción Internacional de México por \$27,649,167.00 dólares americanos (USD)⁷², por presentar información falsa para el primer convenio de modificación de contrato. Junto a Odebrecht, otras tres empresas recibieron sanciones económicas por \$31,540,350.72 dólares americanos (USD) por presentar información falsa para obtener beneficios bajo la Ley federal anticorrupción en compras públicas. Las sanciones económicas a estas cuatro empresas representan el 95% de todas las multas registradas. Estos procesos sancionatorios fueron apalancados en todos los mecanismos de transparencia que se han consolidado en el periodo de análisis.

3.2.4. Acuerdos desde la independencia

Al abordar las evidencias de los instrumentos de organización, a partir del OEE se espera que, “el gobierno adapta la estructura organizativa para garantizar la implementación de la política de transparencia en las contrataciones públicas” (PB4). Las evidencias presentadas en este apartado son centrales para garantizar la transversalización de la política de transparencia en las contrataciones públicas. Las evidencias muestran la creación de espacios formales e informales de coordinación para mejorar la implementación de la política de transparencia.

⁷² Se realiza la conversión tomando el tipo de cambio oficial para la fecha según datos del Sistema de información económica del Banco de México, <https://www.banxico.org.mx/>.

En el año 2000, se creó la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y Combate a la Corrupción (CITCC) mediante el Acuerdo DOF 04/12/2000. Desde 2001 la CITCC⁷³ empezó a impulsar los Programas Operativos para la Transparencia y el Combate a la Corrupción (POTCC), haciendo transversal la promoción de la transparencia y la participación de la lucha contra la corrupción [E13]. Para 2006 se habían elaborado 238 POTCC, lo cual permitió identificar “794 procesos críticos, 1.109 áreas críticas y 1.618 posibles conductas irregulares; esto permitió generar 4.444 acciones de mejora para disminuir riesgos de opacidad y corrupción en dichos procesos” (SFP 2006, 59).

Además, la CITCC generó lineamientos y recomendaciones para la implementación de los compromisos de las convenciones anticorrupción: CICC, CNUCC, la Convención Anticohecho de la OCDE (SFP 2007, 57); la CITCC desarrolló y publicó el Indicador de Seguimiento de Transparencia (IST) entre el 2003 y el 2010. El IST medía los esfuerzos de las entidades y dependencias por el cumplimiento de los Acuerdos anticorrupción de la CITCC, y las metas de los POTCC. Para su última versión evaluó los esfuerzos por cumplir el Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate de la Corrupción 2008-2012 permitiendo identificar oportunidades de mejora para cada sujeto evaluado.

En 2004, como una iniciativa descentralizada, ocho órganos garantes de la transparencia suscriben, junto al IFAI, el Acta de constitución de la Conferencia Mexicana para el Acceso a la Información Pública (COMAIP) como espacio informal de coordinación para la implementación de la política de transparencia. Para el 2014, la COMAIP agrupaba los 33 órganos garantes a nivel nacional: 32 entidades federativas y el IFAI. La COMAIP como instancia de coordinación [E14], permitió la difusión de buenas prácticas, la estandarización de procedimiento, cuerpos normativos, y el diseño de organismos garantes orientado a construir un sistema nacional de transparencia (Castillo Martínez 2014, 26).

La COMAIP realizó importantes aportes a la consolidación de la política de transparencia en México. En el marco de sus Asambleas se aprobaron el desarrollo de las Métricas de Transparencia en 2007, 2010 y 2014 [E15]. El diagnóstico sobre el estado de la transparencia

⁷³ Las instituciones que integran permanentemente la CITCC son 18 Secretarías de Estado, la Procuraduría General de la República, el Servicio de Administración Tributaria, Petróleos Mexicanos, Comisión Federal de Electricidad, Luz y Fuerza del Centro, Comisión Nacional del Agua, Instituto de Seguridad y Servicios Auxiliares, Caminos y puentes federales de ingresos y servicios conexos, y la Lotería Nacional para la asistencia pública.

y el acceso a la información en todas las entidades federativas, la federación, todos los poderes, y en los tres órdenes de Gobierno, permitía identificar avances y ventanas de oportunidad. En consecuencia, las Métricas se convirtieron en insumos para impulsar reformas en el mix de instrumentos de la política de transparencia en una perspectiva de corto y mediano plazo.

En 2015, la LGTAIP ordenó la creación del Sistema Nacional de Transparencia (SNT) como espacio de coordinación institucional para garantizar la implementación de política de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales en México⁷⁴ [E16]. El SNT absorbió el aprendizaje de la COMAIP y agregó a su estructura, la Auditoría Superior de la Federación (ASF), el Archivo General de la Nación (AGN), y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEG). Este mismo año, con la instalación del SNT, aprueban las Bases de Coordinación y Colaboración para la Implementación del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (Acuerdo ACT/23/06/2015). En definitiva, la creación del SNT constituyó la formalización del espacio de coordinación creado por la COMAIP y también su fortalecimiento al incluir mayor respaldo institucional.

3.3. La incidencia de los actores no estatales en la política

La entidad C abordará la dimensión externa de la implementación de la política de transparencia en las compras públicas. Es decir, cómo el gobierno procesa las demandas de los actores no estatales en relación a la implementación de la política. La hipótesis es, “el gobierno adopta un estilo de implementación participativo para procesar nuevas demandas de actores no estatales” (HC). A partir de esto, se espera identificar trazos de evidencia que demuestren la participación activa de los actores no estatales en la formación de la política de transparencia en las compras públicas.

3.3.1. Mejores canales de participación fortalecen la transparencia

Al igual que en la sección anterior, se parte de las OEE para los instrumentos de Nodalidad y se espera que “El Gobierno genera espacios de divulgación y acceso a la información pública para actores no estatales” (PC1). A partir de las evidencias recopiladas, se puede afirmar que el gobierno ha formalizado y creado nuevos mecanismos de divulgación y que los actores no

⁷⁴ Esta política incluye la promoción y difusión de una cultura de transparencia, la participación ciudadana y la rendición de cuentas (INAI y USAID 2018, 30).

estatales se han apalancados en estos para incidir en la formación de la política de transparencia.

El proceso de formación de la política transversal de transparencia ha requerido de diferentes esfuerzos de medición y diagnóstico del estado de la transparencia. En este sentido, los actores no estatales han participado activamente en el desarrollo de los mismos, la información suministrada ha permitido la calibración constante del mix de instrumentos y con ello, la consolidación de la política de transparencia.

El desarrollo de las Métricas de la Transparencia en los años 2007, 2010 y 2014 por parte del CIDE y financiadas por los miembros de la COMAIP fueron una herramienta de medición y diagnóstico sobre el avance de la política de transparencia y acceso a la información en México [E17]. Las tres Métricas coincidieron con momentos claves en la formación de la política de transparencia en México. Los resultados de la Métrica 2007 se presentaron después de la reforma constitucional al artículo 6o., y permitió identificar mejores prácticas, desafíos en cada una de las entidades federativas⁷⁵ y se convirtió en una hoja de ruta para introducir reformas y cumplir los nuevos mandatos constitucionales.

Por su parte, la Métrica de la Transparencia 2010 identificó que los solicitantes enfrentaban fuertes asimetrías de información: carecían de mecanismo de validación sobre la calidad y exactitud de la información suministrada; la complejidad del formato y lenguaje en el cual se suministra la información al ciudadano limitaba su aprovechamiento; y la inexistencia de sanciones por la entrega de información incorrecta o incompleta (Ayllón et al. 2010). La Métrica de la Transparencia 2014 coincidió con una nueva reforma constitucional al artículo 6 y brindó un acervo de información actualizado sobre el estado de la transparencia para guiar nuevas reformas, sus resultados encontraron: una dispersión normativa entre las entidades federativas, a pesar del mandato constitucional desde 2007; también encontró que los sujetos obligados contaban con diferentes sistemas, el INFOMEX o desarrollos propios. En ambos casos la heterogeneidad afecta el goce efectivo del derecho ciudadano porque los ciudadanos debían someterse a diferentes regímenes y procedimientos (Fierro et al. 2014).

⁷⁵ La evaluación de grado de avance en las entidades federativas es fundamental, ya que, a pesar de su independencia, estas ejecutan mediante contratación recursos federales y es necesario que exista un marco legal que brinde certeza sobre el ejercicio del derecho de acceder a la información.

El desarrollo de las Métricas fue una iniciativa de los órganos garantes que conformaban la COMAIP, que permitió la participación de organizaciones de la sociedad civil en la elaboración y socialización de los resultados. Esto las convirtió en un mecanismo de participación de actores no estatales en la formación de la política de transparencia. La oportunidad de las mismas fue clave para guiar las reformas que definieron los aspectos sustantivos de la política, e impulsaron la homogeneización de buenas prácticas y procedimientos en materia de transparencia.

Otra iniciativa fue el Índice de Derecho de Acceso a la Información en México (IDAIM) presentado por las organizaciones de la sociedad civil, Fundar, Centro de Análisis e Investigación y Artículo XIX en 2010. El IDAIM se enfocaba en la dimensión normativa de la transparencia en México⁷⁶ desarrollando dos versiones en 2010 y 2014 [E18]. Después de presentados los resultados de Índice en 2010, “se reformaron 25 leyes, algunas de las cuales retomaron los criterios que había medido el índice” (Terrazas 2014, 6). La segunda versión identificó que nueve de las leyes de los estados federales aún no cumplían las disposiciones de la reforma constitucional del 2007. Lo anterior generaba un marco legal de protección del derecho de acceso a la información muy débil, ya que su aplicación no se daba bajo principios y estándares conocidos (Fundar 2015). A partir de estos resultados se impulsan nuevas reformas para homogeneizar las normativas en materia de transparencia.

El trabajo realizado por los actores no estatales fortalecía su capacidad de incidencia política para impulsar nuevas reformas. Esto se refleja, en la IV Asamblea General Extraordinaria de la COMAIP en 2014, donde el trabajo conjunto del CIDE, México Infórmate, y Colectivo por la Transparencia generaron tres propuestas de la LGTAIP (IFAI 2014, 202). Estas Propuestas serían consideradas en el proceso legislativo que llevó a la promulgación de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública en 2015.

Para el 2015, la SFP lanza el Sistema integral de Denuncias ciudadanas (SIDECA)⁷⁷, plataforma que permite a los ciudadanos presentar y rastrear sus denuncias de forma anónima

⁷⁶ La lógica subyacente de este Índice es reconocer que una buena ley es necesaria para garantizar la transparencia y el acceso a la información, pero no es suficientes. Este se componía de dos subíndices, el que medía el cumplimiento de los principios constitucionales, y el progresivo, que tomaba como referencia las mejores prácticas internacionales (Terrazas 2014).

⁷⁷ Las normativas que dan origen a este sistema son: la Ley General de Responsabilidades Administrativas; el Acuerdo por el que se establece el SIDECA, DOF 09-12-2015; y los lineamientos para la atención, investigación y

(SESNA 2018, 47). Desde su puesta en marcha en 2016, hasta el 2020 se han presentado 104.227 quejas o denuncias sobre presuntas irregularidades en procedimientos administrativos por servidores públicos [E19]. Sin embargo, su efectividad es baja, en 2019 se presentaron 26.175 denuncias de estas, 15.974 denuncias fueron concluidas y un total de 1.437 fueron remitidas a procesos de responsabilidad para el inicio del procedimiento sancionatorio, con una efectividad del 5,4%. El principal motivo de la baja efectividad es la insuficiencia de evidencias presentadas para que se abra una investigación formal. No obstante, la creación y fortalecimiento de estos canales de denuncia contribuye al mejoramiento de los regímenes de controles democráticos no electorales y permite detonar procesos de mecanismos con capacidad sancionatoria, como los horizontales administrativos.

Con un efecto directo en las contrataciones públicas, en 2016, se inició el proyecto denominado “Mejora de los Esquemas de Transparencia y Rendición de Cuentas de la Administración Pública Federal”. El primero de sus cinco componentes⁷⁸ fue la traducción e implementación del estándar internacional de datos abiertos en contrataciones públicas, de acuerdo a la normatividad mexicana (EDCA–MX). La implementación del EDCA-MX estaba a cargo del grupo impulsor conformado por la SFP, la SHCP, el INAI y Transparencia Mexicana en cooperación técnica con el Banco Mundial [E20]. Para marzo del 2018, en el marco de la Alianza para las Contrataciones Abiertas (ACA), se realizó la publicación del EDCA-MX, identificando y publicando 160 conjuntos de datos que comprenden todas las fases del ciclo de contratación pública (SFP 2017b, 13).

3.3.2. Participación activa en la formación de la política transparencia

Siguiendo con la estructura abordada, a continuación, se presentan las evidencias de los instrumentos de autoridad. De acuerdo al OEE, se espera que, “el Gobierno institucionaliza la participación de actores no estatales en los procesos de toma de decisiones, control y ejecución de las compras públicas” (PC2). Las evidencias muestran cómo se formalizan

conclusión de quejas y denuncias, emitidos el 25 de abril de 2016, fecha en la que se pone en funcionamiento el sistema.

⁷⁸ Además de la adopción del Estándar de contrataciones abiertas, los otros cuatro componentes eran: La construcción de una política transversal de apertura gubernamental para la APF; El pilotaje de la metodología de Presupuesto Participativo a una fracción de los recursos destinados al Municipio de Cananea, Sonora del Fondo Minero a cargo de SEDATU; El uso inteligente de la información recabada a través de la Contraloría Social en programas federales de desarrollo social, a fin de atender más eficazmente la voz de los ciudadanos y La mejora de la plataforma Gob.mx/Participa para extender la participación ciudadana digital en las políticas a cargo del Gobierno Federal (SFP 2017a, 73)

espacios o mecanismos de participación y cómo los actores no estatales aprovechan estos para incidir en la formación de la política.

La participación e incidencia política de los actores no estatales ha marcado la formación de la política de transparencia en México. Trazos de evidencia se observan en el proceso que llevó a la adopción de la reforma constitucional al artículo 6° en 2007. Desde 2004, en el marco del “Primer Foro Nacional de Transparencia Local” celebrado en Guadalajara, diferentes actores proponían una reforma constitucional que garantizará unos mínimos sobre el derecho a la transparencia y el acceso a la información, fue conocida como la “Declaración de Guadalajara” (Peña 2014, 39). Ya en 2006, en el marco del Segundo Congreso Nacional de Transparencia Local, los gobernadores de los estados de Aguascalientes, Chihuahua, Zacatecas, Veracruz y el jefe de gobierno del Distrito Federal suscribieron la “Iniciativa de Chihuahua” [E21]. Esta fue recibida por la junta de coordinación política de LX legislatura para ser presentada en febrero de 2007, al pleno de la Cámara de Diputados, y a la Comisión de Constitucional del Senado de la República.

Aunque la iniciativa presentada por los gobernadores es un factor importante, no fue el único considerado en el proceso legislativo. Desde la Cámara de Diputados se presentó un Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de la Función Pública con Proyecto de Decreto que reforma el artículo 6o. de la CPEUM. El Dictamen criticaba la forma en la que se ha reglamentado el derecho al acceso a la información en las entidades federativas [E22]. El Dictamen enfatizó las limitaciones que generaba esta heterogeneidad legislativa para el goce efectivo del derecho a acceder a la información, y fue central en la motivación de la reforma. Una vez abordada la propuesta de reforma, el 20 de febrero de 2007 es aprobada por unanimidad. En abril del mismo año se aprobó la adición del párrafo segundo y siete fracciones al artículo 6, y es enviada a los Estados para que sea respaldada, requiriendo de la aprobación por 16 senados estatales. Para el 20 de julio de 2007, se consolidó el proceso y se envió el nuevo texto a los Estados para que en el transcurso de un año se adecuaran las regulaciones estatales a la nueva disposición constitucional.

En el marco específico de las compras públicas han existido diferentes esquemas para permitir la participación de actores no estatales en el desarrollo de proyectos de importancia estratégica. Dentro de los antecedentes destacan los Proyectos de Inversión de Infraestructura Productiva con Registro Diferido en el Gasto Público (Pidiregas) en 1995; las concesiones de

carreteras durante los 90; y los proyectos de prestación de servicios (PPS) en 2004.

Modalidades de proyectos eran aprobados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y supervisados por la Secretaría de la Función Pública.

En 2012, con la promulgación de la LAPP, mediante DOF 12/01/2012, y la adopción de su reglamentación el mismo año (DOF 05/11/2012), se brindó certeza regulatoria a las Asociaciones Público Privadas (APP) como “instrumento jurídico-financiero para desarrollar infraestructura y servicios con recursos privados” (Rojas de Paz y Delgadillo Díaz 2017, 3–4). Sin embargo, sólo hasta diciembre del 2013, se expidieron los “Lineamientos que establecen las disposiciones para determinar la conveniencia de llevar a cabo un proyecto mediante un esquema de asociación público privada” (DOF: 31/12/2013). Por esta razón, sólo hasta el 2014 se reflejan en el Presupuesto de Egresos de la Federación proyectos de APP.

Ante la inexistencia de una agencia pública especializada en APP, cada entidad y nivel de gobierno es responsable de la planificación, implementación y supervisión de los proyectos. En consecuencia, para la elaboración del proyecto APP cada “dependencia o entidad deberá llevar un análisis de factibilidad, y la información debe ser transparente” (Art. 14, DOF: 12/01/2012). La LAPP dispone que esta información debe ser publicada en términos de la LGTAIP de forma permanente en el Portal de Transparencia Presupuestaria de la SHCP en formato de datos abiertos [E23]. La importancia de los mecanismos de financiación de privados en proyectos de infraestructura y servicios, desde 1990 se han desarrollado 354 proyectos de APP (incluyendo los esquemas previos a la LAPP), con una inversión de \$95,254 millones de dólares; al restringir a proyectos bajo esquema APP, entre 2014 y 2018, se priorizaron 50 proyectos por un valor superior a los 4.300 millones de dólares.

Desde la arena política, las elecciones presidenciales en 2012 estuvieron marcadas por una fuerte división de las fuerzas políticas que llevo a la elección del priista Enrique Peña Nieto y al retorno del PRI al gobierno federal. Sin embargo, el no contar con mayorías, al sólo obtener 38,21% de los votos, el presidente Peña Nieto firmó el ‘Pacto por México’ con otras fuerzas políticas. El Pacto fue suscrito con representantes del Partido de la Revolución Democrática (PDR), del PRI y el PAN se concentró en cinco puntos de la agenda legislativa: 1) Sociedad de Derechos y Libertades; 2) crecimiento económico, el empleo y la competitividad; 3) Seguridad y Justicia; 4) Transparencia, Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción; y 5) Gobernabilidad Democrática.

El 14 diciembre de 2013, dando cumplimiento a uno de los compromisos del cuarto pilar, se aprobó en el Senado la creación de la Comisión Nacional Anticorrupción (CNA), una propuesta del gobierno de Peña Nieto como un nuevo órgano especializado en la lucha anticorrupción. La propuesta aprobada por el Senado durante su trámite a la Cámara de Diputados fue objeto de críticas por diferentes grupos de la sociedad civil; las críticas señalaban que la creación de un sólo órgano no respondería al problema de la corrupción en su complejidad (Transparencia Mexicana 2016). En respuesta a las críticas recibidas a la propuesta de crear la CNA, el PAN presentó a la Cámara de Diputados una propuesta diferente que consistía en la creación de un Sistema Nacional Anticorrupción (SNA), propuesta que fue respaldada por diferentes actores políticos (Transparencia Mexicana 2016).

Paralelamente, al proceso legislativo de la reforma anticorrupción, se formó un movimiento ciudadano en torno a la Iniciativa #3de3 impulsada por Transparencia Mexicana en alianza con el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) que demandaba la publicación por parte de los candidatos y legisladores de las tres declaraciones: declaración patrimonial (1), declaración de intereses (2) y comprobante de pago de impuestos (3). Durante el periodo de campañas electorales intermedias en 2015, en las 32 entidades federativas los ciudadanos exigieron las declaraciones de los candidatos, bajo la consigna “Si tú pides mi voto, yo pido #3de3” para ser publicadas en el portal “[Candidato Transparente - Cerca del pueblo](#)”. El logro de esta demanda ciudadana generó que el 100% de los gobernadores electos en 2015 se sumarán a esta iniciativa (Transparencia Mexicana 2016).

Por su parte, el 26 de febrero de 2015 la Cámara de Diputados aprueba la propuesta de reforma anticorrupción, que respondía a las demandas ciudadanas y genera las bases para el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA). Tras la aprobación de la Cámara de Diputados, el 27 de mayo de 2015 el Senado y otros 16 Senados estatales aprueban la reforma constitucional DOF 27-05-2015 y crea el Sistema Nacional Anticorrupción. Ordenando que las leyes secundarias: Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción y la Ley General de Responsabilidades Administrativas sean promulgadas antes del 28 de mayo de 2016.

Durante el proceso de debate y promulgación de las leyes secundarias para instrumentalizar el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA). A marzo de 2016 se presenta el proyecto de Ley #3de3 que fue impulsado por organizaciones de la sociedad civil, Transparencia Mexicana y el IMCO que reglamenta la obligatoriedad de presentar tres declaraciones por parte de los

funcionarios públicos y aspirantes a cargos públicos. Para poder presentar la iniciativa ciudadana se requerían 120,000 firmas, para el 17 de marzo de 2016 se entregan al Senado en total de 634,143 firmas (Expansión 2016). En respuesta, los senadores del PAN y el PRD asumen la iniciativa como propuesta de Ley de Responsabilidades que se convierte en parte del paquete de leyes secundarias que dan viabilidad al SNA, mediante DOF 18-07-2016.

La importancia de la creación del SNA y la promulgación del paquete de leyes secundarias, radica en dos aspectos. Primero porque responde a las demandas ciudadana al promulgar Ley General de Responsabilidades Administrativas (Ley #3de3), lo cual indica que el gobierno habilita mecanismos reales de participación ciudadana, y sus propuestas son escuchadas y adoptadas. En segundo lugar, porque el SNA no implica la creación de un nuevo órgano autónomo, sino que se trata de una estructura de coordinación entre las autoridades locales y federales implicadas en la fiscalización y rendición de cuentas, para fortalecer la lucha anticorrupción.

Finalmente, en cumplimiento de las disposiciones de reforma constitucional de 2014, el 4 de mayo de 2015, se publica en el Diario Oficial de la Federación la LGTAIP [E24]. Como Ley General, se encarga de reglamentar el artículo 6o. de la CPEUM, estableciendo “los principios, bases generales y procedimientos para garantizar el derecho de acceso a la información” (art. 1 DOF: 04/05/2015). La LGTAIP fortaleció la capacidad de vigilancia de la sociedad sobre la gestión de los recursos públicos; amplió las responsabilidades de transparencia, al incrementar de 17 a 48 rubros de información de oficio; y aumentó de 7 a 15 las causales de sanción ante el incumplimiento a las solicitudes de información (INAI 2015, 9).

No menos importante, la LGTAIP asignó a los órganos garantes la responsabilidad de apoyar “a los sujetos obligados y representantes de la sociedad civil en la implementación de mecanismos de colaboración para la promoción e implementación de políticas y mecanismos de apertura” (Art.59, LGTAIP). Todo esto significó un fortalecimiento de la democracia en México, “mayor transparencia y rendición de cuentas, así como para una participación organizada de la sociedad civil a través de los esquemas de gobierno abierto” (INAI y USAID 2018, 23).

3.3.3. Terceros que impulsan la transparencia

Al abordar las evidencias de los instrumentos del Tesoro. De acuerdo al OEE se espera observar que, “el Gobierno asigna recursos para la adopción de los estándares de transparencia en el sistema de compras públicas” (PC3). En esta sección se evidencia cómo los actores no estatales, mediante instrumentos de financiamiento inciden en la adopción de estándares en favor de la transparencia a nivel sectorial en las compras públicas y transversales en toda la APF.

Con apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el 14 de enero de 2008 se aprobó el proyecto “ME-M1030: Transparencia Gubernamental” por un valor de \$910.963 dólares americanos, financiado 50% por el BID y 50% por el ejecutivo federal de México [E25], y ejecutado por el Tec de Monterrey. El objetivo del Proyecto fue “mejorar la competitividad, el entorno de negocios, así como, difundir el conocimiento del Derecho a la información y promover la vigencia del Estado de Derecho a través de una mayor utilización de las leyes de transparencia y acceso a la información del sector público en México”. El Proyecto impulsó el desarrollo e implementación de un sistema de medición de la transparencia; identificación de buenas prácticas; y una estrategia de comunicación y difusión. Al concluir el proyecto se publicó la metodología y los resultados del Índice de Transparencia Focalizada para PYMES (ITF-PYMES) por parte de la Secretaría de Economía en 2012. El ITF-PYMES permitía identificar oportunidades de mejora en los sistemas de atención a las necesidades de información de los empresarios, emprendedores, y la ciudadanía (FOMIN 2012).

Igualmente, en 2008, pero con apoyo del Banco Mundial (BM), se aprobó el proyecto P106528: “Proyecto de Gestión y Presupuesto por Resultados para México”, por un valor de US \$17,24 millones de dólares, que sería implementado por la SHCP y la SFP [E26]. El Proyecto se orientaba a generar capacidad de evaluación por resultados en los departamentos y agencias federales. Su ejecución fortaleció la transparencia y la rendición de cuentas a la sociedad. Parte del financiamiento permitió a la SHCP el desarrollo de una guía metodológica para la implementación técnica y funcional del portal de transparencia presupuestaria a nivel estatal y municipal. Lo anterior permitió el lanzamiento del Portal de Transparencia Presupuestaria en 2011, abriendo la información relevante sobre finanzas públicas a la ciudadanía.

El apoyo del Banco Mundial en el financiamiento a la transparencia continúa en 2011, con la aprobación del Proyecto P112264: “Fortalecimiento del entorno empresarial para un mayor crecimiento económico”. El proyecto financió un valor de US \$751,88 millones de dólares [E27] para ser ejecutados por la SHCP. Dentro de sus pilares⁷⁹ incorporaba el fortalecimiento de las condiciones para la competencia de mercados estratégicos: telecomunicaciones y contrataciones públicas. La ejecución del Proyecto P112264 permitió la implementación de los Acuerdos Marco de compras, y de los procedimientos de ofertas subsecuentes de descuento. La puesta en marcha de estas dos estrategias de contratación mejoró la transparencia del sistema de contrataciones al desarrollarse mediante el CompraNet; y, mejoró la eficiencia del mismo, al permitir la generación de ahorros por 13.091 millones de pesos mexicanos, entre 2012 y 2017 (véase Anexo 5).

Para finalizar, con el financiamiento del BID se ejecutó el Proyecto No. ME-T1351: “Innovación abierta para combatir la corrupción”, por valor de US \$200.000, en 2017 [E28]. El proyecto fue ejecutado por la SFP, el BID y el laboratorio de gobierno (GovLab) de la Universidad de Nueva York (NYU) usando la metodología *Smart Crowdsourcing*. El Proyecto recurrió a un modelo de innovación abierta para proponer soluciones a los problemas de medición, detección y prevención de la corrupción. Dentro de sus resultados incluye recomendaciones en materia de contrataciones públicas como la implementación del sistema de alertas (*red flag*) para identificar riesgos de corrupción en los procesos de contratación; y el uso de tecnología *blockchain* para el seguimiento y análisis de flujo de dineros.

3.3.4. Los actores no estatales condicionan las compras públicas

Finalmente, se abordan las evidencias en relación a instrumentos de organización. A partir del OEE se espera que “El Gobierno transversaliza competencias en materia de compras públicas” (PC4). Las evidencias sugieren que en el sector existen mecanismos consolidados de participación orientados a fortalecer la transparencia de los procesos, y que estos han sido

⁷⁹ Además del fortalecimiento del mercado estratégicos, se proponía (ii) racionalizar las regulaciones comerciales que reducirán los costos comerciales y de otras transacciones y facilitarán la adopción de nuevas tecnologías; (iii) mejorar el marco regulatorio para promover el acceso, la estabilidad y la transparencia del mercado del sector financiero; y (iv) promover asociaciones público-privadas en infraestructura para ampliar los servicios básicos de infraestructura esenciales para la productividad de las empresas mexicanas. Sin embargo, se presentan los resultados que impactaron el funcionamiento del sistema de contrataciones públicas.

fortalecidos, a partir de nuevas estructuras que permiten la participación activa en el fortalecimiento de la política transversal de transparencia en México.

La figura de los “Testigos Sociales” es el mecanismo de participación de los actores no estatales en las contrataciones públicas. Esta fue introducida por la SFP en 2004 mediante el Acuerdo DOF 16/23/2004 que definía los lineamientos para el funcionamiento de los testigos sociales en las contrataciones que realicen las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. Solamente hasta 2009, mediante DOF 28/05/2009, que aprobó una reforma integral a la LAASSP y LOPSRM y sus reglamentos se introdujo la figura del testigo social en la normativa federal [E29]. El Testigo Social en calidad de observador, pero sin capacidad de incidir, atestigua las etapas de licitación y adjudicación de licitaciones públicas que rebasen el equivalente a cinco o diez millones de días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, en procesos de la LAASSP (Art. 26 Ter), y de la LOPSRM (Art. 27 Bis) respectivamente o en los casos que determine la SFP, según el impacto de la contratación.

Para el 2018, el Padrón de Testigos Sociales de la SFP estaba integrado por 37 personas físicas y siete personas morales, para un total de 44 testigos sociales. Durante el periodo entre 2012 y 2018, los testigos sociales atestiguan 10.996 procesos de contratación, por un valor superior a los 2.8 billones de pesos mexicanos [E30]. Debido al valor de muchos procesos de contratación, la representación de los procesos atestiguados puede llegar a más del 47% del total de recursos contratados, brindando una importante participación a los actores no estatales.

La reforma constitucional de 2015, mediante DOF 27/05/2015⁸⁰, ordenó la creación del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) como una “instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos” (Art. 113, CPEUM). Un año después se expidió la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, y con esta, la reglamentación para el funcionamiento del SNA⁸¹ (DOF 18/07/2016). Para el funcionamiento del SNA se dispone

⁸⁰ Decreto por el cual se reformaron y adicionaron diversas disposiciones para combatir la corrupción en la CPEUM (artículos 22, 28, 41, 73, 74, 76, 79, 104, 108, 109, 113, 114, 116 y 122).

⁸¹ El SNA es integrado por el Comité Coordinador, el Comité de Participación Ciudadana, el Comité Rector del Sistema Nacional de Fiscalización, los Sistemas Locales, quienes concurrirán a través de sus representantes (Art. 7 DOF 18/07/2016). El Comité Coordinador funcionará como instancia de responsable de establecer los

que la presidencia del Comité Coordinador (CC) sea rotativa entre los miembros del Comité de Participación Ciudadana (CPC) (Art. 11, DOF 18/07/2016). El CPC, a su vez, está integrado por cinco ciudadanos de probidad y prestigio [E31] que hayan contribuido a la transparencia, la rendición de cuentas o el combate a la corrupción (Art. 16, DOF 18/07/2016). El CPC, como instancia de vinculación de las organizaciones de la sociedad civil relacionadas al SNA, tiene entre sus funciones: i) proponer políticas nacionales contra la corrupción, ii) dar seguimiento a los trabajos del CC y del SNA, y, iii) establecer mecanismos de vinculación con la sociedad en general y con organizaciones sociales, académicas y grupos ciudadanos (Monsivais-Carrillo 2019, 60–61).

Una vez en funciones el CPC, en 2017, suscribió un convenio de cooperación técnico-jurídica con La Asociación Nacional de Abogados de Empresa, Colegio de Abogados, A.C.; La Barra Mexicana, Colegio de Abogados, A.C., y El Ilustre y Nacional Colegio de Abogados de México, A.C. para la elaboración y análisis de iniciativas legislativas, y normatividad en general [E32]. Este Convenio es importante en materia de contrataciones públicas porque permite la participación de actores no estatales con el conocimiento y la experiencia técnica del sector. Por último, en enero de 2020, el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción aprueba la Política Nacional Anticorrupción que establece cuatro ejes: i) combatir la corrupción y la impunidad; ii) combatir la arbitrariedad y el abuso del poder; iii) promover la mejora de la gestión pública y de los puntos de contacto gobierno-sociedad; y iv) involucrar a la sociedad y el sector privado en la lucha anticorrupción en México.

3.4. Formalización bayesiana para evaluar las evidencias

Finalmente, este apartado se encarga de determinar el valor probatorio de las evidencias mediante el Teorema de Bayes para confirmar o rechazar la hipótesis de cada entidad. El tratamiento bayesiano de las evidencias apela al proceso acumulativo de actualización de la confianza posterior mediante el empleo de pruebas repetitivas; en otras palabras, por cada entidad, coordinación intersectorial o interacciones políticas, se realizan cuatro series de cuatro pruebas tipo aro, una serie por cada tipo de instrumento, para un total de 16 pruebas empíricas. En consecuencia, confirmar la validez de la hipótesis de cada entidad depende del valor probatorio de cada una de las OEE.

mecanismos de coordinación entre los integrantes del Sistema Nacional y tendrá bajo su encargo el diseño, promoción y evaluación de políticas públicas de combate a la corrupción (Art. 8, DOF 18/07/2016).

La Tabla 3.1 se presenta los resultados del proceso de actualización de la confianza posterior $[p(h|e)]$ después de una serie de cuatro pruebas de aro positivas. En primer lugar, se adopta una postura conservadora sobre la validez de la hipótesis y se parte de una confianza previa $[p(h) = 0,30]$; de esta manera, la primera prueba (P_{B1}) positiva conlleva un valor de comprobación $C1=0,26$, que actualiza la confianza a posterior a $p(h|e)=0,56$; la segunda prueba (P_{B2}) parte de una confianza previa actualizada de $(p(h)=0,56)$, con una fuerza de comprobación de $C1= 0,23$, por lo cual, la confianza posterior se actualiza a $p(h|e) = 0,79$; una tercera prueba positiva (P_{B3}) parte de una confianza previa $(p(h)=0,79)$, con un potencial de actualización ($C1=0,13$), que actualiza la confianza posterior a $p(h|e)=0,92$; la última prueba (P_{B4}) parte de una confianza previa $p(h)=0,92$, con una capacidad de actualización, $C1=0,05$, para alcanzar una confianza posterior $p(h|e)]$ de 0,97 producto de una serie de 4/4 pruebas positivas. Este procedimiento se repite por cada una de los OEE y en conjunto permiten afirmar la validez de la hipótesis de la Entidad.

Tabla 3.1: Valor probatorio de las evidencias

Pruebas empíricas	$p(h)$	$p(-h)$	$p(e h)$	$p(-e h)$	$p(e -h)$	$p(-e -h)$	$p(h e)$	$p(h -e)$	$C_1=p(h e)-p(h)$
P_{B1}	0.30	0.70	0.90	0.10	0.30	0.70	0.56	0.06	0.26
P_{B2}	0.56	0.44	0.90	0.10	0.30	0.70	0.79	0.16	0.23
P_{B3}	0.79	0.21	0.90	0.10	0.30	0.70	0.92	0.36	0.13
P_{B4}	0.92	0.08	0.90	0.10	0.30	0.70	0.97	0.62	0.05
P_{C1}	0.30	0.70	0.90	0.10	0.30	0.70	0.56	0.06	0.26
P_{C2}	0.56	0.44	0.90	0.10	0.30	0.70	0.79	0.16	0.23
P_{C3}	0.79	0.21	0.90	0.10	0.30	0.70	0.92	0.36	0.13
P_{C4}	0.92	0.08	0.90	0.10	0.30	0.70	0.97	0.62	0.05

Fuente: Adaptado de Fontaine, Medrano y Narváez (2020)

Para terminar, las cuatro series de pruebas tipo aro en la entidad coordinación intersectorial (B) fueron positivas; es decir, se evidenció una correspondencia entre las expectativas teóricas que definieron los OEE y las evidencias recopiladas y presentadas durante en el capítulo (véase Anexo 1.1). En consecuencia, la confianza posterior se actualizó hasta el 97% $(p(h|e) = 0,97)$ permitiendo afirmar que la hipótesis, “el gobierno adapta sus sistemas de coordinación institucional, adoptando una centralización normativa y transversalización operativa para garantizar la transparencia en la política de compras públicas” (HB), es válida. Igualmente, en la entidad interacciones políticas (C) las cuatro series de pruebas tipo Aro fueron positivas (véase Anexo 1.2) y la confianza posterior subió hasta el 97% $(p(h|e)=0,97)$ permitiendo

confirmar la validez de la hipótesis, donde “el gobierno adoptó un estilo de implementación participativo para procesar nuevas demandas de actores no estatales” (HC).

Conclusiones

Esta investigación fue guiada por dos objetivos; en primer lugar, se orientó a responder ¿por qué la transparencia mejora los regímenes de controles democráticos en las compras públicas?, y con ello, a identificar el mecanismo causal operante entre la adopción de un objetivo de transparencia y el mejoramiento de los controles democráticos en la política de compras públicas; segundo lugar, intentó responder a ¿por qué el cambio institucional es una condición necesaria para que la transparencia mejore los regímenes de control democrático en las compras públicas?, que a su vez, buscaba evaluar el rol causal del diseño institucional en la formación de un resultado de política. Por consiguiente, se propuso como hipótesis que, la transparencia mejora los regímenes de controles democráticos porque una política de compras públicas transparente genera un cambio institucional para transversalizar la transparencia, y con ello se adopta un modelo participativo para procesar las demandas de los actores no estatales, que en conjunto producen una mejora en los controles democráticos en las compras públicas. A continuación, se presentan los hallazgos e implicaciones teóricas, metodológicas y empíricas de la investigación.

Para su desarrollo de la investigación, el diseño metodológico alineó tres elementos. En primer lugar, se partió de comprometerse con la metodología del realismo, y con ello, con una lógica de causalidad orientada por casos para la prueba de teorías de rango medio, mediante el análisis transfactual de datos no observables, para la generación de patrones contingentes; explicativos, pero no predictivos. En segundo lugar, se incorporó la propuesta institucional del diseño, que permitió la teorización de un proceso y mecanismo causal compuesto por cinco actividades típicas del diseño de políticas, que vinculan la adopción de un objetivo de política con un resultado determinado. Por último, se complementó con una propuesta de métodos múltiples del Protocolo de Investigación Realista que integra el QCA, el análisis de congruencia y la reconstitución de procesos.

El despliegue del Protocolo de Investigación partió, en su Paso 1, con la teorización del proceso y mecanismo causal que vincula el detonante (D) con el resultado de política (R), mediante tres entidades (A:B:C). En el paso 2, el diseño de las pruebas empíricas permitió identificar los observables empíricos esperados, como expectativas del tipo de información empírica que debía encontrarse si el proceso causal teorizado estaba presente y la hipótesis principal se mantenía. Por su parte, el desarrollo del paso 3 llevó a la generación de una

tipología de casos. En el paso 4, mediante el análisis de congruencia se confirmaron la selección de casos y la plausible relación causal en los casos típicos, concluyendo sobre la pertinencia de abordar el caso mexicano, en el estudio a profundidad; y sus resultados ofrecieron una respuesta a la primera pregunta de investigación.

Ahora bien, estudiar la relación positiva entre la transparencia y el mejoramiento de los controles democráticos en las compras públicas, desde el caso mexicano implicaba desafíos propios de un estado federal. Estos desafíos se observan principalmente en la coordinación intersectorial debido a la existencia de múltiples regímenes de compras públicas producto la autonomía constitucional, de la cual gozan las entidades federativas, los poderes del estado, entre otras instituciones. Entonces, aunque la propuesta inicial fue estudiar el mecanismo causal teorizado entre la adopción de un objetivo de transparencia y el mejoramiento de los controles democráticos en las compras públicas; en el paso 5, se desarrolló la reconstitución de procesos únicamente en las actividades de coordinación intersectorial e interacciones políticas, entidades B y C.

El principal aporte de esta decisión fue validar el rol causal del cambio institucional en la formación de un resultado de política y responder a la segunda pregunta de investigación. Esto significa reconocer que el cambio de política, representado en la adopción de nuevos instrumentos de política para aumentar la transparencia en las compras públicas, es una parte necesaria, pero insuficiente para mejorar los controles democráticos. Sin embargo, el cambio de política respaldado de un proceso de cambio institucional es suficiente para mejorar los controles democráticos en las compras públicas.

Los cambios en el diseño institucional se pueden observar espacialmente en dos direcciones, una hacia adentro y una hacia afuera. Los cambios hacia dentro implicaron ajustes en el diseño institucional que se materializan en nuevas instituciones, procedimientos, rutinas, que redistribuyen el poder y configuran nuevos modos de interacción entre los actores gubernamentales. Los cambios hacia dentro facilitaron la coordinación intersectorial y garantizan la implementación de la política de compras públicas transparente en interacción con otras políticas. Por su parte, los cambios hacia fuera se observaron en las transformaciones del modo de procesamiento de las demandas de los actores no estatales, y conllevaron a la institucionalización o creación de mecanismos de participación e incidencia por parte de los grupos interesados en la implementación de la política.

El segundo aporte de esta investigación deriva de la duración del periodo de análisis, al estudiar mecanismos causales de larga formación se identifican trazos de evidencia incrementales, que de otra manera hubieran pasado desapercibidos. Es decir, pequeños ajustes institucionales, cambios que fueron consolidándose y derivaron en la institucionalización de la política de transparencia, con sus implicaciones en las compras públicas. En el caso mexicano se observan trazos empíricos que muestran el largo proceso de formación de la política de transparencia, desde las iniciativas institucionales con la creación de comisiones intersectoriales pasando por iniciativas de los diferentes tipos de actores no estatales, hasta la adopción de normas de rango constitucional que garantizan mínimos en materia de transparencia y homogenizan procedimientos sobre el ejercicio del derecho ciudadano.

Sobre las implicaciones teóricas de la investigación destaca el abordaje de la relación teórica entre la transparencia y los controles democráticos en las compras públicas desde el enfoque del diseño de políticas. Lo anterior permitió la teorización de un mecanismo causal que vincula la transparencia, como objetivo de política, con el mejoramiento de los controles democráticos como resultado observado. El mecanismo causal teorizado fue adaptado de la propuesta de Fontaine, Medrano y Narvárez (2020) que operacionaliza el marco analítico del diseño de Peters (2018). Este proceso y mecanismo causal representan actividades comunes del diseño que permiten comprender la causalidad interna de la política.

La propuesta institucional del diseño incorpora cuatro modelos: de causalidad, de instrumentación, de evaluación y de intervención. Estos modelos fueron transcritos en cinco actividades comunes, como detonante, la adopción del objetivo estratégico de política, la puesta en agenda (D); consecuentemente, la selección de los medios de política para alcanzar los objetivos, mediante el ajuste al mix de instrumentos, i.e. la formulación de política (A); el ajuste al diseño institucional para garantizar la implementación de la política en interacción con otras políticas, en la coordinación intersectorial (B); seguidamente, se aborda el estilo de procesamiento de las demandas de los actores no estatales frente a la implementación, en las interacciones políticas (C); que se vinculan causalmente con el resultado de política (R).

Sin embargo, la comprobación teórica realizada se anida en esta propuesta general, ya que solo se enfoca en la coordinación y las interacciones políticas. Esto no permite concluir sobre la relación causal entre transparencia y controles democráticos. No obstante, permite afirmar que el cambio institucional juega un rol causal entre la adopción de las reformas que inducen

mayor transparencia y el mejoramiento de los controles democráticos en las compras públicas. Sobre el cambio institucional se confirman procesos incrementales y continuos que conllevan a la reproducción y adaptación de las instituciones a cambios inducidos por factores contingentes.

Asimismo, este estudio se alinea con otras investigaciones que sostienen que existe una relación positiva entre la transparencia y los controles democráticos, pero que la transparencia es necesaria, pero insuficiente para mejorar los controles democráticos. Entonces, los efectos de la transparencia en los controles democráticos son contingentes y dependen del tipo de transparencia, requieren de un proceso de ajuste institucional y están condicionados por el tipo de destinatarios. Es decir, requieren de la participación activa de los actores no estatales, que cuenten con capacidad de procesamiento y acción para detonar procesos de responsabilidad mediante mecanismos con capacidad sancionatoria.

La principal implicación metodológica del estudio fue validar, desde la política de compras públicas y el caso mexicano, la pertinencia del Protocolo de Investigación Realista del Laboratorio de Políticas Comparadas (FLACSO) para el estudio de las políticas públicas. Dentro de los beneficios de su adopción destaca la alineación entre los compromisos ontológicos realistas, los postulados teóricos del diseño y la selección de métodos múltiples. Asimismo, recurrir a un diseño metodológico consolidado, validado mediante los resultados de diferentes investigaciones, permite dedicar mayores esfuerzos analíticos a otras etapas de la investigación, como el estudio de caso a profundidad.

Por otra parte, la adopción del Protocolo de Investigación facilitó la aplicación de la propuesta de métodos múltiples, partiendo por la reconstitución de procesos para la prueba de una teoría causal. La complejidad del método fue dividida en tres pasos del Protocolo (Pasos 1, 2 y 5): la teorización del mecanismo y proceso causal, y la definición de las hipótesis principal y alterna, para cada entidad; el diseño de las pruebas empíricas y los observables empíricos esperados, determinando el tipo de evidencias que se esperaba encontrar si el mecanismo causal está presente y si se mantiene la hipótesis teórica; y finalmente, el estudio a profundidad y el trabajo de campo en el último paso.

Al desarrollar el Paso 3, se realizó el procedimiento de selección de casos mediante el QCA; se partió de la relación teórica entre el detonante y el resultado para definir atributos

observables de cada entidad, y con ello, las condiciones de operacionalización y umbrales que permitieran confirmar su presencia o ausencia; los resultados fueron plasmados en una tabla de la verdad que permitió elaborar una tipología de casos basada en la pertenencia de tipo. Ahora bien, para estudiar la relación positiva entre la transparencia y los controles democráticos se escogió el “buen” caso típico, bajo dos condiciones: no debe existir duda de su pertenencia de tipo; y del cual exista el mejor registro empírico para realizar el estudio a profundidad.

Incluir el análisis de congruencia, como Paso 4, permitió confirmar la selección de casos, validando los atributos utilizados y la pertenencia de tipo de los casos. Además, a partir de la verificación de patrones de formación de políticas, se confirma la plausible relación causal en los casos típicos; en otras palabras, los hallazgos del análisis de congruencia ofrecen una respuesta a por qué la transparencia mejora los controles democráticos. Por último, el análisis de congruencia permite establecer una hipótesis alternativa sobre los casos desviados, la cual puede convertirse en punto de partida para futuras investigaciones.

El desarrollo del Paso 5 se encargó de convertir los observables empíricos esperados en evidencia empírica con valor inferencial, debido a la heterogeneidad de los registros empíricos recopilados, agrupados por cada tipo de instrumento NATO. La aplicación de la lógica bayesiana permitió evaluar las evidencias y actualizar la confianza posterior sobre la validez de la hipótesis. Asimismo, este procedimiento conlleva un compromiso por la transparencia sobre el tratamiento a las evidencias y su asignación de valor inferencial a la hora de concluir sobre la validez de la hipótesis teórica propuesta.

En síntesis, recurrir al Protocolo de investigación ofrece sistematicidad al desarrollo de la investigación y garantiza la congruencia entre las expectativas teóricas y las observaciones empíricas. Además, la combinación de reconstitución de procesos, QCA y análisis de congruencia, como una propuesta de métodos múltiples otorga rigurosidad, objetividad y transparencia a la investigación. Lo anterior agrega evidencia sobre la pertinencia del Protocolo para el desarrollo de estudios de caso, en políticas públicas, orientados a desvelar los mecanismos causales que operan entre la adopción de un objetivo de política y un resultado.

La operacionalización del mecanismo teorizado mediante los instrumentos NATO permitió el diseño de los OEE, y facilitó la recopilación de las evidencias empíricas de una manera sistemática y parsimoniosa. Posteriormente, la evaluación del valor probatorio de las evidencias mediante la lógica bayesiana confirmó la validez de las hipótesis de las entidades B y C. Sin embargo, la exposición de las evidencias por cada tipo de instrumento no destacó la causalidad entre los instrumentos en la formación de la política de transparencia en las compras públicas. Por tal motivo, las implicaciones empíricas del estudio en México evitan esta división e interrelacionan los tipos de instrumentos.

En la política de compras públicas mexicana se evidenció un proceso de centralización normativa, acompañado de una transversalización operativa para mejorar la transparencia en el sector. Este resultado demuestra la relevancia de la transparencia en México, que pese a ser un estado federal, ha experimentado un proceso incremental hacia la consolidación de una política transversal de transparencia. Se observan reformas generales en materia de transparencia, que generaron implicaciones específicas en las compras públicas; y paralelamente, reformas en el sector que mejoraron el funcionamiento del sistema de contrataciones públicas.

La centralización normativa empezó en 2002 con la promulgación de la LFTAIPG, que definió mínimos en materia de transparencia, así como procedimientos para el acceso a la información; ordenó la creación en 2003 del IFAI, como órgano garante de la transparencia a nivel federal; y detonó los procesos homogenización legislativa en las entidades federativas. Debido a la heterogeneidad normativa a nivel estatal, en 2007, se promulgó la segunda reforma al artículo 6° constitucional, la cual eleva a derecho fundamental el derecho a acceder a la información pública; eliminó el requerimiento de interés legítimo para acceder a la información pública; y ordenó homogeneizar las legislaciones federales para disminuir las barreras legales para acceder a la información.

Una tercera reforma al artículo 6° constitucional se aprobó en 2014, extendiendo las obligaciones de transparencia a todo aquel que ejecutara recursos públicos, aumentando los rubros de información pública de oficio y las causales de sanción ante el incumplimiento a las solicitudes de información. Asimismo, elevó a rango constitucional la autonomía del órgano garante de la transparencia, ahora con alcance nacional y con capacidad de interponer controversias constitucionales. Finalmente, ordenó la promulgación de la LGTAIP para

homogeneizar la regulación en materia de transparencia, y brindar certeza jurídica sobre el derecho fundamental en todas las entidades federativas.

Desde la perspectiva operativa, el sistema electrónico de compras públicas, CompraNet, se convirtió en eje de la transversalización de la transparencia en las contrataciones públicas. Desde 2006, cuando se extendió su uso a las 32 entidades federativas (SFP 2006), se empezó un proceso de difusión de estándares y buenas prácticas mediante manuales, lineamientos, protocolos generados por la SFP para fortalecer la transparencia en las compras públicas. En 2009, las reformas a la LAASSP y la LOPSRM aumentaron la transparencia de los procesos contractuales al disponer la publicidad de las licitaciones públicas en CompraNet y ordenar el uso del sistema como instrumento de planificación. Con el lanzamiento del CompraNet 5.0, en 2010, como una plataforma transaccional para el desarrollo de contrataciones totalmente electrónicas se abrieron nuevos espacios de fiscalización. En 2017, se adoptó el estándar de contrataciones abiertas para México, ECDA-MX, y con ello se genera la disposición de publicar la planificación y ejecución de las compras públicas en formato de contrataciones abiertas.

A nivel general, en materia de transparencia, se identifican diferentes esfuerzos que convergen en su fortalecimiento en el sector de compras públicas. Desde su creación el IFAI ha impulsado diferentes instrumentos, como el Sistema de Solicitudes de Información (SISI) en 2003, que permitió realizar solicitudes de información en línea; el financiamiento para el desarrollo del INFOMEX en 2005, y su transferencia a las entidades federativas y los municipios en 2008; después de la reforma constitucional del 2014, la creación de PNT, que integró diferentes sistemas de información y centralizó los esfuerzos de todos los sujetos obligados a responder a las solicitudes de información pública en un sólo portal. Sin embargo, los sistemas de información sólo son una cara del proceso, responder a las solicitudes de información requiere de la transformación de procedimientos y rutinas internas de las organizaciones para que respondan a una lógica de la transparencia respecto a sus decisiones y resultados.

Sin embargo, estos resultados requirieron de un tercer elemento que dinamizará el proceso y que generará espacios formales e informales de coordinación. Con el cambio del ejecutivo federal en el 2000, presidida por la SFP, se creó la CITCC como una instancia formal de coordinación que hizo transversal la promoción de la transparencia y la lucha anticorrupción

en toda la administración pública federal. Asimismo, la SFP, como institución rectora de las compras públicas, coordinó la adopción de diferentes instrumentos que fortalecen la transparencia en las compras públicas: CompraNet, la BEOP, las compras consolidadas, ofertas subsecuentes de descuento, etc.; pero también, desde la perspectiva la prevención de la corrupción, con el traslado de competencias de vigilancia, sanciones e inhabilitaciones de contratistas y proveedores, a las oficinas internas de control.

Como instancia informal de coordinación, destaca la conformación y fortalecimiento de la COMAIP, que desempeñó tres roles en la política de transparencia en México. En primer lugar, la COMAIP funcionaba como una plataforma de coordinación y pretendía facilitar la consolidación de la política de transparencia mediante la difusión de mejores prácticas derivadas del aprendizaje institucional de las entidades federativas pioneras. En segundo lugar, la Conferencia impulsó ejercicios de diagnóstico y medición del avance de la transparencia en México, generando información que guió procesos legislativos en diferentes estados. Por último, la COMAIP se convirtió en un actor con capacidad de incidir en la agenda pública nacional, como se evidenció en la presentación de tres propuestas de la ley general de transparencia impulsadas desde el seno de la COMAIP. Finalmente, con la creación del Sistema Nacional de Transparencia, que absorbió el aprendizaje de la Conferencia y fortaleció su capacidad, dotándolo de facultades legales, se formalizó y fortaleció el espacio de coordinación.

Igualmente, los hallazgos permiten afirmar que el gobierno adoptó un estilo de implementación participativo para procesar las demandas de actores no estatales frente a la política de transparencia y su incidencia en las compras públicas. La participación de actores no estatales contribuye a la formación de una política de compras públicas transparente se puede observar temporalmente en dos momentos, ex ante y ex post.

En la primera, la participación de los actores no estatales contribuye a la adopción de los instrumentos de autoridad que dan base a la formación de la política de transparencia, que se evidencia en diferentes momentos de la formación de la política de transparencia. La Declaración de Oaxaca, antes de la promulgación de la LFTAIPG; la Iniciativa Chihuahua y el Dictamen de la Cámara de Diputados que fueron considerados durante el debate legislativo que llevó a la reforma constitucional que elevó a derecho fundamental el derecho a acceder a la información pública. El rol de la COMAIP, como una iniciativa de los órganos garantes de

las entidades federativas en la difusión de mejores prácticas en transparencia a nivel nacional y su posterior formalización como Sistema Nacional de Transparencia (SNT).

La segunda hace referencia, a cuál es el rol de los actores no estatales una vez se han adoptado los instrumentos de transparencia, es decir, cómo aprovechan los ciudadanos estos nuevos espacios de transparencia, cómo procesan la información y qué hacen con ella. Se evidencia en los diferentes procesos de medición, como las Métricas por la Transparencia, el IDAIM que generaron influencia en reformas legislativas y en la adopción de diferentes instrumentos para mejorar la transparencia. Igualmente, se observan los espacios de participación e incidencia en las compras públicas. En 2009, elevó a rango de ley federal la figura de Testigo Social, fortaleciéndose como un mecanismo de participación y control de los actores no estatales en las contrataciones públicas. Posteriormente, en 2012, con la promulgación de la LAPP se brindó seguridad jurídica a los esquemas de participación de inversores privados en la financiación y ejecución de proyectos de infraestructura estratégicos.

También se evidenció la incidencia de iniciativas internacionales, como la Alianza para el Gobierno Abierto, cuya Secretaría Técnica Tripartita (STT) daba un rol central a la sociedad civil en la implementación de los planes de acción. Asimismo, el efecto difusor de las instituciones de financiamiento internacional, como el BID y el BM, que contribuyeron a la adopción de mejores prácticas en materia de transparencia en las compras públicas. Los proyectos financiados por estas instituciones permitieron la implementación de los acuerdos marco y las ofertas subsecuentes de descuento que se realizan en el CompraNet y brindan amplios márgenes de transparencia; la adopción del estándar de contrataciones abiertas y la liberación de paquetes de datos en formato abiertos, que permiten la vigilancia por parte de los actores no estatales; y, el sistemas de alertas tempranas (*red flags*) para disminuir el riesgo de actos de corrupción en las contrataciones públicas.

Ahora bien, el punto nuclear está en que la participación de los actores no estatales no debe limitarse a la participación de la ciudadanía, como beneficiaria neta de la transparencia. Sino comprenderse desde una perspectiva amplia, incluyendo a otros grupos organizados, y resaltar su rol causal la consolidación de la política de transparencia y, en consecuencia, el mejoramiento de los controles democráticos en las compras públicas.

Por último, la exposición de los hallazgos empíricos permite generar unas recomendaciones para el diseño de políticas. Sobre este punto, la principal recomendación sería generar mayores espacios de incidencia directa de la ciudadanía en la vigilancia de las contrataciones públicas; si bien es cierto, desde 2004 por recomendación del capítulo mexicano de Transparencia Internacional se adopta la figura de Testigo Social en las compras públicas federales; sin embargo, el padrón de testigos sociales es limitado frente a la magnitud de las compras públicas, en este sentido, se recomendaría fortalecer este mecanismo de participación y vigilancia social. El fortalecimiento de la figura de testigo social se puede realizar de dos formas, ampliando sustantivamente el padrón y ajustando los umbrales para su participación; y, en segundo lugar, mediante el aprovechamiento de los sistemas de información apalancados en el formato de contrataciones abiertas permitiría una vigilancia y participación activa de los actores no estatales en las contrataciones públicas.

Una última apreciación sobre el caso mexicano se enfoca en el cambio de tendencia observado desde 2018 con el cambio de gobierno federal. Aunque se observó un cambio en indicadores claves del sistema de transparencia y en el modelo de liderazgo desde un enfoque participativo a uno centralizado en la figura del presidente; se destaca la resiliencia del diseño institucional, que, a pesar de las presiones políticas, es consistente con sus obligaciones legales y garantiza unos mínimos en el derecho de transparencia de los actores no estatales. Asimismo, es destacable el mejoramiento de los controles democráticos en el caso mexicano, que si bien no se estudió directamente, se refleja en indicadores compuestos como el Índice de la Integridad Pública, que para sus versiones 2015, 2017 y 2019 muestra un mejoramiento constante en sus componentes.

Finalmente, se proponen posibilidades de estudio; para comenzar, se propone desarrollar una investigación subsecuente que aborde todo el proceso y mecanismo causal para brindar evidencia empírica del comportamiento de esta relación en las compras públicas en México con un enfoque del diseño de políticas. Del mismo modo, sería pertinente abordar una perspectiva comparativa, incluyendo un segundo caso típico para confirmar la transportabilidad de la propuesta teórica y su capacidad explicativa en otros contextos; pero también, incluir un caso desviado para afinar la hipótesis e identificar elementos causales no incorporados en los casos típicos.

Asimismo, se podría abordar otra política para estudiar la relación entre transparencia y controles democráticos. Las sinergias posibles entre la política de transparencia, la política de presupuesto público y las contrataciones públicas podrían generar conclusiones interesantes sobre los efectos de la transparencia en la lucha anticorrupción en estos dos sectores. Por último, dar un tratamiento diferente a los controles democráticos como resultado de política en lugar de tratarlos como un concepto general, incorporar la tipología de controles democráticos propuesta por Fontaine y Gurza-Lavalle (2019), de manera que se puedan rastrear los efectos de la transparencia en cada uno de los regímenes de controles democráticos.

Referencias

- Armstrong, Elia. 2005. "Integrity, Transparency and Accountability in Public Administration: Recent Trends, Regional and International Developments and Emerging Issues." *United Nations, Department of Economic and Social ...*, no. August.
- Ayllón, Sergio López, Dirk Zavala, David Arellano, Guillermo Cejudo, Alejandra Ríos Cázares, Ana Elena Fierro, Adriana García, et al. 2010. "Métrica de La Transparencia 2010." México D.F.
- Bauhr, Monika, Ágnes Czibik, Jenny Fine Licht, and Mihály Fazekas. 2020. "Lights on the Shadows of Public Procurement: Transparency as an Antidote to Corruption." *Governance* 33 (3): 495–523. <https://doi.org/10.1111/gove.12432>.
- Bauhr, Monika, and Marcia Grimes. 2014. "Indignation or Resignation: The Implications of Transparency for Societal Accountability." *Governance* 27 (2): 291–320. <https://doi.org/10.1111/gove.12033>.
- Beach, Derek. 2020. "Multi-Method Research in the Social Sciences: A Review of Recent Frameworks and a Way Forward." *Government and Opposition* 55 (1): 163–82. <https://doi.org/10.1017/gov.2018.53>.
- Beach, Derek, and Rasmus Pedersen. 2016. *Causal Case Study Methods. Causal Case Study Methods*. <https://doi.org/10.3998/mpub.6576809>.
- Beach, Derek, and Rasmus Brun Pedersen. 2013. *Process-Tracing Methods: Foundations and Guidelines. Process-Tracing Methods: Foundations and Guidelines*. <https://doi.org/10.1177/0094306115599351g>.
- . 2018. *Process Tracing Methods - Foundation and Guidelines (Forthcoming)*. The University of Michigan Press.
- Beach, Derek, and Ingo Rohlfing. 2018. "Integrating Cross-Case Analyses and Process Tracing in Set-Theoretic Research: Strategies and Parameters of Debate." *Sociological Methods and Research* 47 (1). <https://doi.org/10.1177/0049124115613780>.
- Bhaskar, Roy. 1998. "Philosophy and Scientific Realism." In *Critical Realism: Essential Readings*, edited by Margaret Scotford Archer, 16–47. Routledge.
- . 2008. *A Realist Theory of Science*. 1st ed. London: Routledge.
- BID. 2018. *Mejor Gasto Para Mejores Vidas: Cómo América Latina y El Caribe Puede Hacer Más Con Menos. Mejor Gasto Para Mejores Vidas: Cómo América Latina y El Caribe Puede Hacer Más Con Menos*. <https://doi.org/10.18235/0001217-es>.

- Blatter, Joachim, and Markus Haverland. 2012. *Designing Case Studies. Designing Case Studies*. <https://doi.org/10.1057/9781137016669>.
- Bosio, Erica. 2021. "Reducing Corruption in Public Procurement." <https://blogs.worldbank.org/developmenttalk/reducing-corruption-public-procurement>. August 17, 2021.
- Bovis, Christopher. 2008. "The Effects of the Principles of Transparency and Accountability on Public Procurement and Public Private Partnerships Regulation." *European Public Private Partnership Law Review* 3 (1): 17–35.
- Carrasco Hidalgo, Camila Belén. 2020. "Cómo La Institucionalización de La Transparencia Mejora Los Controles Democráticos: El Caso de La Política Ambiental Chilena." Quito, Ecuador.
- Castillo Martínez, Miguel. 2014. *COMAIP 10 Años Construyendo El Derecho De Acceso A La Información Pública En México*. Fundap (Fundación Universitaria De Derecho Administración y Política).
- Chakravartty, Anjan. 2005. "Causal Realism: Events and Processes." *Erkenntnis* 63 (1). <https://doi.org/10.1007/s10670-005-4411-4>.
- Collier, David. 2011. "Understanding Process Tracing." *PS: Political Science & Politics* 44 (04): 823–30. <https://doi.org/10.1017/S1049096511001429>.
- Colonnelli, Emanuele, and Mounu Prem. 2017. "Corruption and Firms." *SSRN Electronic Journal*. <https://doi.org/10.2139/ssrn.2931602>.
- Comisión Europea. 2021. "Public Procurement." https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement_es. December 2021.
- Córdova, Marco. 2017. "El Neoinstitucionalismo Como Paradigma Científico." *Mundos Plurales - Revista Latinoamericana de Políticas y Acción Pública* 4 (1): 9. <https://doi.org/10.17141/mundosplurales.1.2017.3049>.
- Coremans, Evelyn. 2020. "Opening up by Closing off: How Increased Transparency Triggers Informalisation in EU Decision-Making." *Journal of European Public Policy* 27 (4): 590–611. <https://doi.org/10.1080/13501763.2019.1599043>.
- Costa, José María. 2019. "Ciudadanía y Medios, Aliados Para La «primavera de La Transparencia»." *Cahiers Des Amériques Latines*, no. 90. <https://doi.org/10.4000/cal.9226>.
- Cucciniello, Maria, Gregory A. Porumbescu, and Stephan Grimmelijsen. 2017. "25 Years of Transparency Research: Evidence and Future Directions." *Public Administration Review* 77 (1): 32–44. <https://doi.org/10.1111/puar.12685>.

- Dávila Pérez, Javier, Tomás Campero, Félix Prieto, Mariana López Fernández, and Edwin Tachlian-Degras. 2014. “Eficiencia y Transparencia En El Sector Público: Avances En Las Compras Públicas En América Latina y El Caribe 2002–2012 .”
- Díaz Iturbe, Diego Ernesto (coordinador). 2007. “Métrica de La Transparencia En México.” México D.F.
- Diggs, Schnequa N., and Alexandru v. Roman. 2012. “Understanding and Tracing Accountability in the Public Procurement Process.” *Public Performance & Management Review* 36 (2). <https://doi.org/10.2753/pmr1530-9576360207>.
- Eslava, Adolfo. 2010. “Análisis Neoinstitucional de Políticas Públicas.” In *Enfoques Para El Análisis de Políticas Públicas*, edited by André-Noël ROTH DEUBEL, 97–124. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Expansión. 2016. “Cronología: Anticorrupción, La Reforma Que No Termina de Cuajar.” <https://Expansion.Mx/Nacional/2016/07/05/Cronologia-Anticorrupcion-La-Reforma-Que-No-Termina-de-Cuajar>. July 5, 2016.
- Ezequiel, F. 2015. *Acceso a La Información Pública. Historia de Un Juego de Poder*. Asunción, Paraguay: Instituto de Derecho y Economía Ambiental - IDEA. <http://www.idea.org.py>.
- Ferry, Laurence, and Peter Eckersley. 2015. “Accountability and Transparency: A Nuanced Response to Etzioni.” *Public Administration Review* 75 (1): 11–12. <https://doi.org/10.1111/puar.12303>.
- Ferry, Laurence, Peter Eckersley, and Zamzulaila Zakaria. 2015. “Accountability and Transparency in English Local Government: Moving from ‘Matching Parts’ to ‘Awkward Couple’?” *Financial Accountability & Management* 31 (3): 345–61. <https://doi.org/10.1111/faam.12060>.
- Fierro, Ana Elena, Adriana García, Alejandra Ríos Cázares, Rodrigo Velázquez, and Dirk Zavala. 2014. “Medición de Transparencia y Acceso a La Información En México.” México D.F.
- Fine Licht, Jenny de. 2014. “Policy Area as a Potential Moderator of Transparency Effects: An Experiment.” *Public Administration Review* 74 (3): 361–71. <https://doi.org/10.1111/puar.12194>.
- FOMIN, (Fondo Multilateral de Inversión). 2012. “Reporte de Estado Del Proyecto ATN/ME-10591ME.”
- Fontaine, Guillaume. 2015a. *El Análisis de Políticas Públicas: Conceptos, Teorías y Métodos*. Barcelona-Quito: Anthropos-FLACSO Ecuador.

- . 2015b. “Los Aportes Del Neo-Institucionalismo al Análisis de Políticas Públicas.” *Revista Andina de Estudios Políticos* 5 (2).
- . 2019. “Una Aproximación Realista al Diseño de Políticas Públicas.” *Cuadernos Del Cendes* 36 (102).
- . 2020a. “Process Tracing for Comparative Policy Analysis: A Realist Approach.” In *Handbook of Research Methods and Applications in Comparative Policy Analysis*. <https://doi.org/10.4337/9781788111195.00024>.
- . 2020b. “The Contribution of Policy Design to Realist Evaluation.” *Evaluation* 26 (3). <https://doi.org/10.1177/1356389020902496>.
- Fontaine, Guillaume, Camila Carrasco, and Carlos Rodrigues. 2021. “How Transparency Enhances Public Accountability: The Case of Environmental Governance in Chile.” *The Extractive Industries and Society*, December, 101040. <https://doi.org/10.1016/j.exis.2021.101040>.
- Fontaine, Guillaume, and Adrián Gurza-Lavalle. 2019. “Presentación Del Dossier. Controles Democráticos y Cambio Institucional En América Latina.” *Íconos - Revista de Ciencias Sociales*, no. 65 (August): 7–28. <https://doi.org/10.17141/iconos.65.2019.4041>.
- Fontaine, Guillaume, Cecilia Medrano Caviedes, and Iván Narváez. 2020. *The Politics of Public Accountability*. Cham: Springer International Publishing. <https://doi.org/10.1007/978-3-030-28995-9>.
- Fox, Jonathan. 2007. “The Uncertain Relationship between Transparency and Accountability.” *Development in Practice* 17 (4–5): 663–71. <https://doi.org/10.1080/09614520701469955>.
- . 2018. “The Political Construction of Accountability Keywords.” *IDS Bulletin* 49 (2). <https://doi.org/10.19088/1968-2018.136>.
- Fox, Jonathan, and Libby Haight. 2011. “Mexico’s Transparency Reforms: Theory and Practice.” In , 353–79. [https://doi.org/10.1108/S0196-1152\(2011\)0000019022](https://doi.org/10.1108/S0196-1152(2011)0000019022).
- Fundar, Centro de Inversitagación y análisis. 2015. “IDAIM 2015 ÍNDICE DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN DE MÉXICO.”
- Fung, Archon, Mary Graham, and David Weil. 2007. “Governance by Transparency.” In *Full Disclosure*, 1–18. Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511510533.002>.
- Gaventa, John, and Rosemary McGee. 2013. “The Impact of Transparency and Accountability Initiatives.” *Development Policy Review* 31 (July): s3–28. <https://doi.org/10.1111/dpr.12017>.

- George, A, and A Bennett. 2005. *Case Study and Theory Development in the Social Science. Case Studies and Theory Development in the Social Science*. Vol. 6.
- Guillán Montero, Aránzazu. 2013. *Los Órganos Garantes de La Transparencia y El Acceso a La Información En Chile y México. Estructura Administrativa, Gestión Interna y Funcionamiento Del Consejo Para La Transparencia y El Instituto Federal de Acceso a La Información y Protección de Datos. Avances, Oportunidades y Buenas Prácticas*. Edited by Consejo para la Transparencia.
- Halachmi, Arie, and Dorothea Greiling. 2013. “Transparency, E-Government, and Accountability.” *Public Performance & Management Review* 36 (4): 572–84. <https://doi.org/10.2753/PMR1530-9576360404>.
- Hall, Peter A., and Rosemary C. R. Taylor. 1996. “Political Science and the Three New Institutionalisms.” *Political Studies* 44 (5). <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1996.tb00343.x>.
- Heald, David. 2012. “Transparency as an Instrumental Value.” In *Transparency The Key to Better Governance?* <https://doi.org/10.5871/bacad/9780197263839.003.0004>.
- Hedström, Peter, and Petri Ylikoski. 2010. “Causal Mechanisms in the Social Sciences.” *Annual Review of Sociology* 36. <https://doi.org/10.1146/annurev.soc.012809.102632>.
- Hevia, Felipe J. 2013. “La Participación Ciudadana y La Rendición Social de Cuentas En México.” In *Rendición de Cuentas Social En México. Evaluación y Control Desde La Sociedad Civil*, 17–35.
- Hood, Christopher. 2010. “Accountability and Transparency: Siamese Twins, Matching Parts, Awkward Couple?” *West European Politics* 33 (5): 989–1009. <https://doi.org/10.1080/01402382.2010.486122>.
- Hood, Christopher C. 1983. *The Tools of Government. The Tools of Government*. <https://doi.org/10.1007/978-1-349-17169-9>.
- Hood, Christopher C., and Helen Z. Margetts. 2007. “Exploring Government’s Toolshed.” In *The Tools of Government in the Digital Age*, 1–20. London: Macmillan Education UK. https://doi.org/10.1007/978-1-137-06154-6_1.
- Howlett, Michael. 2000. “Managing the ‘Hollow State’: Procedural Policy Instruments and Modern Governance.” *Canadian Public Administration* 43 (4). <https://doi.org/10.1111/j.1754-7121.2000.tb01152.x>.
- . 2011. *Designing Public Policies. Designing Public Policies*. <https://doi.org/10.4324/9780203838631>.

- Howlett, Michael, and Raul P. Lejano. 2013. "Tales From the Crypt: The Rise and Fall (and Rebirth?) Of Policy Design." *Administration and Society* 45 (3).
<https://doi.org/10.1177/0095399712459725>.
- Howlett, Michael, and Ishani Mukherjee. 2018. "Introduction: The Importance of Policy Design: Effective Processes, Tools and Outcomes." In *Routledge Handbook of Policy Design*, edited by Michael Howlett and Ishani Mukherjee. Nueva York: Routledge.
- IFAI. 2009. "6to. Informe de Labores al H. Congreso de La Unión 2008." México, D.F.
- IFAI, (Instituto Federal de Acceso a la Información Pública). 2004. "Informe de Labores al H. Congreso de La Unión 2003-2004." México, D.F. .
- IFAI, (Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos). 2014. "Informe de Labores 2014."
- Illari, Phyllis, and Federica Russo. 2014. *Causality: Philosophical Theory Meets Scientific Practice*. Oxford: Oxford University Press.
- IMCO, Centro de Investigación en Política Pública. 2020. "En 2019, El 38% de Las Compras Públicas Fueron Registradas Tarde." <https://imco.org.mx/en-2019-el-38-de-las-compras-publicas-fueron-registradas-tarde/>. October 19, 2020.
- . 2021a. "Eliminar Organismos Autónomos Como El INAI y El IFT Implicaría Un Grave Retroceso En Materia de Derechos Humanos En México." <https://imco.org.mx/eliminar-organismos-autonomos-como-el-inai-y-el-ift-implicaria-un-grave-retroceso-en-materia-de-derechos-humanos-en-mexico/>. January 8, 2021.
- . 2021b. "43% de Las Compras Públicas Fueron Por Adjudicación Directa En 2020." <https://imco.org.mx/43-de-las-compras-publicas-fueron-por-adjudicacion-directa-en-2020/>. April 28, 2021.
- INAI, (Instituto Nacional de Acceso a la Información). 2015. "Informe de Labores 2015."
- INAI, and USAID. 2018. "El Sistema Nacional Anticorrupción y Sus Vínculos Con El Sistema Nacional de Transparencia." México D.F.
- Jackson, Patrick Thaddeus. 2008. "Foregrounding Ontology: Dualism, Monism, and IR Theory." *Review of International Studies* 34 (1).
<https://doi.org/10.1017/S0260210508007948>.
- . 2016. *The Conduct of Inquiry in International Relations: Philosophy of Science and Its Implications for the Study of World Politics: Second Edition. The Conduct of Inquiry in International Relations: Philosophy of Science and Its Implications for the Study of World Politics: Second Edition*. <https://doi.org/10.4324/9781315731360>.

- Jiménez, Efraim, and María Eugenia Roca. 2017. “Innovación En Los Métodos de Contratación Pública En América Latina y El Caribe: Casos de Estudio.”
- Joshi, Anuradha. 2013. “Do They Work? Assessing the Impact of Transparency and Accountability Initiatives in Service Delivery.” *Development Policy Review* 31 (July): s29–48. <https://doi.org/10.1111/dpr.12018>.
- Kohler, Jillian Clare, and Deirdre Dimancesco. 2020. “The Risk of Corruption in Public Pharmaceutical Procurement: How Anti-Corruption, Transparency and Accountability Measures May Reduce This Risk.” *Global Health Action* 13 (sup1): 1694745. <https://doi.org/10.1080/16549716.2019.1694745>.
- Koller, Theadora, David Clarke, and Taryn Vian. 2020. “Promoting Anti-Corruption, Transparency and Accountability to Achieve Universal Health Coverage.” *Global Health Action* 13 (sup1): 1700660. <https://doi.org/10.1080/16549716.2019.1700660>.
- Kosack, Stephen, and Archon Fung. 2014a. “Does Transparency Improve Governance?” *Annual Review of Political Science* 17 (1): 65–87. <https://doi.org/10.1146/annurev-polisci-032210-144356>.
- . 2014b. “Does Transparency Improve Governance?” *Annual Review of Political Science* 17 (1): 65–87. <https://doi.org/10.1146/annurev-polisci-032210-144356>.
- la Hoz Reyes, Remberto de. 2016. “Institucionalismo Nuevo y El Estudio de Las Políticas Públicas.” *Justicia*.
- Ladipo, Omowunmi, Alfonso Sanchez, and Jamil Sopher. 2009. “Findings from the Country Procurement Assessment Reports.” In *Effective and Transparent Governance of Public Expenditures in Latin America and the Caribbean - Revitalizing Reforms in Financial Management and Procurement*, 53–77. Brookings Institution - Transparency and Accountability Project, World Bank .
- Lagunes, Paul, and Oscar Pocasangre. 2017. “Transparencia Dinámica: Una Auditoría de La Ley de Libertad de Información de México.” IDB-WP-836. Washington, D.C. <https://doi.org/10.18235/0000954>.
- Linder, Stephen H., and B. Guy Peters. 1984. “From Social Theory to Policy Design.” *Journal of Public Policy* 4 (3). <https://doi.org/10.1017/S0143814X0000221X>.
- . 1987. “A Design Perspective on Policy Implementation: The Fallacies of Misplaced Prescription.” *Review of Policy Research* 6 (3). <https://doi.org/10.1111/j.1541-1338.1987.tb00761.x>.
- . 1989. “Instruments of Government: Perceptions and Contexts.” *Journal of Public Policy* 9 (1): 35–58. <https://doi.org/10.1017/S0143814X00007960>.

- López Gomezcoello, Liz Alexandra. 2019. “De La Transparencia a Los Controles Democráticos: Análisis de La Política de Transparencia Energética Mexicana (2014-2018) Con Aplicación de Rastreo de Procesos.” Quito, Ecuador.
- López, Liz, and Guillaume Fontaine. 2019. “How Transparency Improves Public Accountability: The Extractive Industries Transparency Initiative in Mexico.” *The Extractive Industries and Society* 6 (4): 1156–67. <https://doi.org/10.1016/j.exis.2019.09.008>.
- Lowndes, V., and M. Roberts. 2013. *Why Institutions Matter: The New Institutionalism in Political Science*. Macmillan International Higher Education.
- Lyrio, Maurício Vasconcellos Leão, Rogério João Lunkes, and Emma Teresa Castelló Taliani. 2018. “Thirty Years of Studies on Transparency, Accountability, and Corruption in the Public Sector: The State of the Art and Opportunities for Future Research.” *Public Integrity* 20 (5): 512–33. <https://doi.org/10.1080/10999922.2017.1416537>.
- Mabillard, Vincent, and Raphael Zumofen. 2017a. “The Complex Relationship between Transparency and Accountability: A Synthesis and Contribution to Existing Frameworks.” *Public Policy and Administration* 32 (2). <https://doi.org/10.1177/0952076716653651>.
- . 2017b. “The Complex Relationship between Transparency and Accountability: A Synthesis and Contribution to Existing Frameworks.” *Public Policy and Administration* 32 (2): 110–29. <https://doi.org/10.1177/0952076716653651>.
- Mabillard, Vincent, and Raphaël Zumofen. 2020. “Debate: The Transparency–Accountability Relationship Depends on the Context and the Issues at Stake.” *Public Money & Management* 40 (2): 89–90. <https://doi.org/10.1080/09540962.2019.1665365>.
- Machamer, Peter, Lindley Darden, and Carl F. Craver. 2000. “Thinking about Mechanisms.” *Philosophy of Science* 67 (1). <https://doi.org/10.1086/392759>.
- Mackey, Tim K., and Raphael E. Cuomo. 2020. “An Interdisciplinary Review of Digital Technologies to Facilitate Anti-Corruption, Transparency and Accountability in Medicines Procurement.” *Global Health Action* 13 (sup1): 1695241. <https://doi.org/10.1080/16549716.2019.1695241>.
- Mackie, J. L. 1974. *The Cement of the Universe*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/0198246420.001.0001>.
- March, James G., and Johan P. Olsen. 1983. “The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life.” *American Political Science Review* 78 (3). <https://doi.org/10.2307/1961840>.

- . 2008. “The Logic of Appropriateness.” In *The Oxford Handbook of Public Policy*, edited by Robert E. Goodin, Michael Moran, and Martin Rein. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199548453.003.0034>.
- Mason, Michael. 2020. “Transparency, Accountability and Empowerment in Sustainability Governance: A Conceptual Review.” *Journal of Environmental Policy & Planning* 22 (1): 98–111. <https://doi.org/10.1080/1523908X.2019.1661231>.
- Merton, Robert K. 1968. *Social Theory and Social Structure*. Enlarged Edition. New York: The Free Press.
- Michener, Robert Gregory. 2010. “The Surrender of Secrecy: Explaining the Emergence of Strong Access to Information Laws In Latin America.” The University of Texas at Austin.
- Monsivais-Carrillo, Alejandro. 2019. “Innovación Institucional Para La Rendición de Cuentas: El Sistema Nacional Anticorrupción En México.” *Íconos - Revista de Ciencias Sociales*, no. 65 (August): 51–69. <https://doi.org/10.17141/iconos.65.2019.3793>.
- Muñoz-Soro, José Félix, Guillermo Esteban, Oscar Corcho, and Francisco Serón. 2016. “PPROC, an Ontology for Transparency in Public Procurement.” *Semantic Web* 7 (3): 295–309. <https://doi.org/10.3233/SW-150195>.
- OCDE. 2011. “Combate a La Colusión En Los Procedimientos de Compras Públicas En México.”
- . 2016. “Preventing Corruption in Public Procurement.”
- . 2018. *Estudio Del Sistema Electrónico de Contratación Pública de México*. OECD. <https://doi.org/10.1787/9789264287938-es>.
- . 2020. *Panorama de Las Administraciones Públicas América Latina y El Caribe 2020*. OECD. <https://doi.org/10.1787/1256b68d-es>.
- Olsen, Johan P. 2007. “Understanding Institutions and Logics of Appropriateness: Introductory Essay.” No. 13.
- Open Contracting Partnership, and Spend Network. 2020. “How Governments Spend: Opening up the Value of Global Public Procurement .”
- Paschke, Anne, Deirdre Dimancesco, Taryn Vian, Jillian C Kohler, and Gilles Forte. 2018. “Increasing Transparency and Accountability in National Pharmaceutical Systems.” *Bulletin of the World Health Organization* 96 (11): 782–91. <https://doi.org/10.2471/BLT.17.206516>.
- Pattyn, Valérie, Priscilla Álamos-Concha, Bart Cambré, Benoît Rihoux, and Benjamin Schalembier. 2020. “Policy Effectiveness through Configurational and Mechanistic

- Lenses: Lessons for Concept Development.” *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, June, 1–18. <https://doi.org/10.1080/13876988.2020.1773263>.
- Peña, Víctor S. 2014. “¿Promesas Incumplidas de La Transparencia?: Lecciones de Política Pública a Partir de Un Episodio de La Experiencia Mexicana.” *Revista Políticas Públicas* Vol. 7 (Núm. 1): 35–46.
http://www.infodf.org.mx/iaipdf/extra/2008/transp_riesgo/ver_esteno_seminario_transparencia_.
- Pérez Durán, Ixchel. 2016. “Assessing Formal Accountability for Public Policies: The Case of Health Policy in Spain.” *International Review of Administrative Sciences* 82 (4).
<https://doi.org/10.1177/0020852314565999>.
- Pessino, Carola, and Ana Cristina Calderón Ramírez. 2019. “¿Cómo Avanzar En La Reforma de Las Compras y Contrataciones Públicas En América Latina y El Caribe?”
<https://blogs.iadb.org/gestion-fiscal/es/como-avanzar-en-la-reforma-de-las-compras-y-contrataciones-publicas-en-america-latina-y-el-caribe/>. July 11, 2019.
- Peters, B Guy. 2005. *Institutional Theory in Political Science: The “New Institutionalism.” Book*.
- Peters, B. Guy. 2016. “Institutionalism and Public Policy.” In *Contemporary Approaches to Public Policy*. https://doi.org/10.1057/978-1-137-50494-4_4.
- . 2018a. *Policy Problems and Policy Design*. Edward Elgar. New Horizons in Public Policy series.
- . 2018b. *Policy Problems and Policy Design. Policy Problems and Policy Design*.
<https://doi.org/10.4337/9781786431356>.
- . 2019. “Introducción Las Promesas Del Diseño de Políticas Públicas.” *Cuadernos Del Cendes*.
- Peters, B. Guy, and Guillaume Fontaine. 2020. “Introduction to the Handbook of Research Methods and Applications in Comparative Policy Analysis.” In *Handbook of Research Methods and Applications in Comparative Policy Analysis*, edited by B. Guy Peters and Guillaume Fontaine, 1–18. Edward Elgar Publishing Limited.
- Pierre, Jon, and Guy Peters. 2000. *Governance, Politics and the State. Governance, Politics and the State*.
- Pierson, Paul, and Theda Skocpol. 2008. “El Institucionalismo Histórico En La Ciencia Política Contemporánea.” *Revista Uruguaya de Ciencia Política* 17 (1).

- Pimenta, Carlos, Mario Pessoa, Marco Varea, Adriana Arosteguiberry, Mike Williams, Israel Fainboim Yaker, Claudiano de Albuquerque, et al. 2015. “Gestión Financiera Pública En América Latina: La Clave de La Eficiencia y La Transparencia.”
- Pinacho Ríos, Araceli, Christian Arturo Cruz, and Oscar David Valencia. 2020. “Bitácora Electrónica de Obra Pública: Entre El Gobierno Electrónico y El Abierto.” *Revista Digital Universitaria* 21 (3). <https://doi.org/10.22201/codeic.16076079e.2020.v21n3.a4>.
- Pizano, María Luisa, María Angélica Trujillo, and Dania Lizzette Younes. 2009. “LOS REGÍMENES EXCEPCIONALES DE CONTRATACIÓN PREVISTOS EN LA LEY 80 DE 1993 LOS REGÍMENES EXCEPCIONALES DE.” Bogotá.
- Rohlfing, Ingo, and Carsten Q. Schneider. 2018. “A Unifying Framework for Causal Analysis in Set-Theoretic Multimethod Research.” *Sociological Methods & Research* 47 (1): 37–63. <https://doi.org/10.1177/0049124115626170>.
- Rojas de Paz, Jussaira, and Priscilla Delgadillo Díaz. 2017. “Asociaciones Público Privadas APP’s.”
- Salas Suárez, Joel. 2017. “El Papel de Los Órganos Garantes Del Acceso a La Información Pública En El Contexto Del Estado Abierto.” In . <https://doi.org/10.18356/78d2f626-es>.
- Santagada, Ezequiel F. 2015. *Acceso a La Información Pública. Historia de Un Juego de Poder*. Asunción, Paraguay: Instituto de Derecho y Economía Ambiental (IDEA).
- Schapper, Paul R., and Joao N. Veiga Malta. 2011. *Public Procurement Reform in Latin America and the Caribbean. Public Procurement Reform in Latin America and the Caribbean*. <https://doi.org/10.1596/27460>.
- Schedler, Andreas. 1999. “Conceptualizing Accountability.” *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*.
- Schneider, Carsten Q., and Ingo Rohlfing. 2013. “Combining QCA and Process Tracing in Set-Theoretic Multi-Method Research.” *Sociological Methods & Research* 42 (4): 559–97. <https://doi.org/10.1177/0049124113481341>.
- SELA. 2015. “Las Compras Públicas Como Herramienta de Desarrollo En América Latina y El Caribe.” Caracas, Venezuela.
- SESNA, (Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción). 2018. “Evaluación Del Sistema de Compras y Contrataciones Públicas de México Metodología MAPS.”
- SFP, (Secretaría de la Función Pública). 2006. “Informe de Rendición de Cuentas 2000-2006. Segunda y Tercera Etapa: 1 de Enero al 30 de Noviembre de 2006.” México D.F.
- . 2007. “Primer Informe de Labores 2006-2007.” México D.F.
- . 2008. “2° Informe de Labores de La SFP 2007-2008.”

- . 2013. “1er Informe de Labores 2012-2013.” México D.F.
- . 2017a. “5to. Informe de Labores de La SFP 2016 - 2017.” México D.F.
- . 2017b. “Informe Sobre Las Estrategias y Acciones Integrales Instrumentadas Por La Secretaría de La Función Pública Para Que Las Contrataciones Públicas Garanticen al Estado Las Mejores Condiciones de Contratación.” México D.F.
- Terrazas, Renata. 2014. “IDAIM 2014 ÍNDICE DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN DE MÉXICO.”
- Transparencia Mexicana. 2016. “Historia de Una Reforma: SNA, #3de3 y #Ley3de3.” [https://www.Tm.Org.Mx/Reformasna/](https://www.tm.org.mx/reformasna/). June 14, 2016.
- Uyarra, Elvira, Diego Moñux, Yanchao Li, Adrián Esteban, John Rigby, María José Ospina, and Jakob Edler. 2016. “Spurring Innovation-Led Growth in Latin America and the Caribbean through Public Procurement.”
- Vian, Taryn, Jillian C. Kohler, Gilles Forte, and Deirdre Dimancesco. 2017. “Promoting Transparency, Accountability, and Access through a Multi-Stakeholder Initiative: Lessons from the Medicines Transparency Alliance.” *Journal of Pharmaceutical Policy and Practice* 10 (1): 18. <https://doi.org/10.1186/s40545-017-0106-x>.
- World Economic Forum. 2019. “The Global Competitiveness Report 2019.”
- Zuniga, Nieves, Matthew Jenkins, and David Jackson. 2018. “Does More Transparency Improve Accountability?” *Transparency International*, no. November 2018.

Anexos

Anexo 1: Codificación de evidencias

Código	Evidencia hallada	Fuente
E1	Implementación del sistema INFOMEX	Secretaría de Función pública (2009); https://expansion.mx/nacional/2016/10/05/osto-funcion-y-errores-5-datos-de-la-plataforma-nacional-de-transparencia
E2	Implementación de la Bitácora Electrónica de Obra Pública (BEOP) a nivel nacional	Informe de labores de la Secretaría de la Función Pública 2012-2013, http://www.gob.mx/sfp/documentos/1er-informe-de-labores-de-la-sfp-2012-2013
E3	Lanzamiento del COMPRANET versión 5.0	OECD.2018. <i>Estudio del Sistema Electrónico de Contratación Pública de México: Rediseñando COMPRANET de manera incluyente</i> . Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264287938-es
E4	Puesta en marcha de la Plataforma Nacional de Transparencia (PNT)	INAI. 2016. “Informe de labores 2016”. https://micrositios.inai.org.mx/informesinai/?Page_id=425
E5	Reforma al art. 6 constitucional 2007 - derecho fundamental de acceder a la información.	DOF: 20/07/2007. DECRETO por el que se adiciona un segundo párrafo con siete fracciones al Artículo 6o. De la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?Codigo=4994148&fecha=20/07/2007
E6	Reforma constitucional art. 6, año 2014 - INAI	DOF: 07/02/2014. DECRETO por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de transparencia. http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?Codigo=5332003&fecha=07/02/2014
E7	Implementación de las compras consolidadas	Informe Secretaría de la Función Pública (2017) “CONTRATACIONES CONSOLIDADAS. Promoviendo su uso responsable”. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/189906/CONTRATACIONES_CONSOLIDADAS.pdf
E8	Adopción del Protocolo de actuación en materia de contrataciones públicas	Acuerdo DOF: 20/08/2015, la SFP expide el “Protocolo de actuación en materia de contrataciones públicas, otorgamiento y prórroga de licencias, permisos, autorizaciones y concesiones” http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?Codigo=5404567&fecha=20/08/2015
E9	Desarrollo INFOMEX	Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI). 2008. “5to. Informe de labores al H. Congreso de la

Código	Evidencia hallada	Fuente
		Unión 2007". México, D.F. http://www.resi.org.mx/icainew_f/images/Biblioteca/informescongreso/informealhcongreso2007.pdf
E10	Financiación a la Métrica de la transparencia	Castillo Martínez, Miguel. 2014. "COMAIP 10 Años Construyendo El Derecho De Acceso A La Información Pública En México". Fundap (Fundación Universitaria De Derecho Administración y Política) Acta VI Asamblea Ordinaria COMAIP Http://snt.org.mx/images/Doctos/03_Conferencia_Mexicana_para_el_Acceso_(COMAIP)/sextaasambleaordinaria.pdf
E11	Asignación de presupuesto al INAI	Presupuesto de Egresos de la Federación 2003-2019 Https://www.pef.hacienda.gob.mx/es/PEF/Analiticos_presupuestariospef
E12	Sanciones a proveedores y contratistas.	DIRECTORIO DE PROVEEDORES Y CONTRATISTAS SANCIONADOS https://directoriosancionados.funcionpublica.gob.mx/sanfictec/jsp/Ficha_Tecnica/sancionadosn.htm
E13	La Comisión Intersecretarial para la Transparencia y combate a la corrupción (CITCC)	Secretaría de la Función Pública (SFP). 2006. "Informe de rendición de cuentas 2000-2006. Segunda y tercera etapa: 1 de enero al 30 de noviembre de 2006". Http://www.gob.mx/sfp/documentos/informe-de-rendicion-de-cuentas-de-la-sfp-2006 Información Histórica de la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción https://www.gob.mx/sfp/documentos/informacion-historica-de-la-comision-intersecretarial-para-la-transparencia-y-el-combate-a-la-corrupcion
E14	Creación de la COMAIP	Acta Constitutiva de la Conferencia Mexicana para el Acceso a la Información Pública http://snt.org.mx/images/Doctos/03_Conferencia_Mexicana_para_el_Acceso_(COMAIP)/acta_comaip.pdf histórico de la Conferencia Mexicana para el Acceso a la Información Pública (COMAIP) https://www.snt.org.mx/index.php/home/antecedentes2
E15	Alcance de actuaciones de la COMAIP	Acta V Asamblea Ordinaria COMAIP Http://snt.org.mx/images/Doctos/03_Conferencia_Mexicana_para_el_Acceso_(COMAIP)/quintaasambleaordinaria.pdf

Código	Evidencia hallada	Fuente
		Acta de la VIII Asamblea Ordinaria de la COMAIP http://snt.org.mx/images/Doctos/03_Conferencia_Mexicana_para_el_Acceso_(COMAIP)/octavaasambleaordinaria.pdf
E16	Instalación del Sistema Nacional de Transparencia.	Acta número: ACT/23/06/2015 Http://www.snt.org.mx/images/Doctos/ACTA%20de%20la%20Reunion%20de%20Instalacion%2023junio2015.pdf
E17	Métricas de la transparencia 2007, 2010, 2014	Métrica de la Transparencia en México 2007 http://www.ctainl.org.mx/descargas/metrica_transparencia_mexico.pdf Métrica de la Transparencia 2010 http://metricadetransparencia2010.cide.edu/Metrica%202010.pdf Métrica de la Transparencia 2014 http://www.metricadetransparencia.cide.edu/?section=Documentos
E18	Desarrollo del Índice del Derecho de Acceso a la Información (IDAIM) 2010 y 2014	Article 19 y FUNDAR Centro de Análisis e Investigación (2010) Índice del Derecho de Acceso a la Información en México. Índice del Derecho de Acceso a la Información (IDAIM) de México 2014 https://fundar.org.mx/mexico/pdf/idaim2014.pdf
E19	Implementación del SIDEC	DOF: 09/12/2015: Acuerdo por el que se establece el Sistema Integral de Quejas y Denuncias Ciudadanas http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5419418&fecha=09/12/2015 2 Informe de Labores de la Secretaría de la Función Pública (2019-2020) https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/575562/2_INFORME_DE_LABORES_de_la_SFP.pdf
E20	Adopción de Estándar de EDCA–MX	Secretaría de la Función Pública. 2017. “5to. Informe de Labores de la SFP 2016 - 2017”. https://www.gob.mx/sfp/documentos/5to-informe-de-labores-de-la-secretaria-de-la-funcion-publica?State=published
E21	Iniciativa Chihuahua	Proceso legislativo de la Iniciativa http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/lx/037_DOF_20jul07.pdf

Código	Evidencia hallada	Fuente
		Peña, Victor. 2014. “¿Promesas incumplidas de la transparencia?: Lecciones de Política Pública a Partir de un Episodio de la Experiencia Mexicana”. Revista Políticas Públicas, Vol. 7 Núm. 1, 35-46
E22	Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de la Función Pública con Proyecto de Decreto que reforma el artículo 6o. De la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 2207-II, martes 6 de marzo de 2007 http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/60/2007/mar/20070306-II.html
E23	Ley Federal Asociación Público-Privada (LAPP)	DOF 16-01-2012 http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lapp.htm
E24	Ley General de Transparencia y acceso a la información pública	DOF: 04-05-2015 http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGTAIP_200521.pdf
E25	Proyecto de Transparencia Gubernamental	Proyecto ME-M1030: https://www.iadb.org/es/project/ME-M1030
E26	Fortalecimiento del entorno empresarial para un mayor crecimiento económico	Proyecto P112264: https://projects.bancomundial.org/es/projects-operations/project-detail/P112264
E27	Fortalecimiento a las entidades federales	Proyecto P112264: https://projects.bancomundial.org/es/projects-operations/project-detail/P106528
E28	Smart Crowdsourcing anticorrupción	Proyecto No. ME-T1351: https://www.iadb.org/es/project/ME-T1351
E29	Testigo Social	Acuerdo DOF 16/23/2004 http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=754043&fecha=16/12/2004 DOF 28/05/2009 https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5091800&fecha=28/05/2009
E30	Incidencia del testigo social	Informe, “Evolución y Retos de la figura del Testigo Social” de la Secretaría de la Función Pública (2018): https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/414032/Evolucion_y_Retos_de_la_figura_del_testigo_social.pdf Testimonioteca. Una Ventana de Acceso a la Información Pública www.testigosocial.org.mx
E31	Comité de Participación Ciudadana	DOF: 18/07/2016 https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5445048&fecha=18/07/2016
E32	Incidencia del Comité de Participación Ciudadana	Informe anual de trabajo del CPC 2017 http://sumawebdesarrollo.com/cpcnacional/wp/wp-content/uploads/2019/05/Informe-Anual-de-Trabajo-CPC-2017.pdf

Fuente: Datos recolectados del trabajo investigativo

Anexo 1.1: Evidencias y resultado de los test empíricos de Coordinación intersectorial

Hipótesis	OEE	Evidencia hallada	Código	Resultado del test
El <u>gobierno</u> <i>adapta</i> sus sistemas de coordinación institucional, adoptando una centralización normativa y transversalización operativa para garantizar la transparencia en la política de compras públicas (H _B)	La adaptación del sistema de coordinación intersectorial se refleja en la planificación intersectorial para garantizar la transparencia en las compras públicas. (PB1)	Implementación del sistema INFOMEX	E1	+
		Implementación de la Bitácora Electrónica de Obra Pública (BEOP) a nivel nacional	E2	+
		Lanzamiento del COMPRANET versión 5.0	E3	+
		Puesta en marcha de la Plataforma Nacional de Transparencia (PNT)	E4	+
	El gobierno ajusta su regulación para transversalizar la política de transparencia en las compras públicas (PB2)	Reforma al art. 6 constitucional 2007 - derecho fundamental de acceder a la información.	E5	+
		Reforma constitucional art. 6, año 2014 - INAI	E6	+
		Implementación de las compras consolidadas	E7	+
		Adopción del Protocolo de actuación en materia de contrataciones públicas	E8	+
	el gobierno gestiona y asigna el presupuesto para garantizar la gestión transversal de la transparencia en las compras públicas (PB3)	Desarrollo INFOMEX	E9	+
		Financiación a la Métrica de la transparencia	E10	+
		Asignación de presupuesto al INAI	E11	+
		Sanciones a proveedores y contratistas.	E12	+
	el gobierno adapta la estructura organizativa para garantizar la implementación de la política de transparencia en las contrataciones públicas (PB4)	La Comisión Intersecretarial para la Transparencia y combate a la corrupción (CITCC)	E13	+
		Creación de la COMAIP	E14	+
		Alcance de actuaciones de la COMAIP	E15	+
		Instalación del Sistema Nacional de Transparencia.	E16	+

Fuente: Datos recolectados del trabajo investigativo

Anexo 1.2: Evidencias y resultado de los test empíricos de interacciones políticas (C)

Hipótesis	OEE	Evidencia hallada	Código	Resultado del test
El <u>gobierno</u> <i>adopta</i> un estilo de implementación participativo para procesar nuevas demandas de actores no estatales (HC)	El Gobierno genera espacios de divulgación y acceso a la información pública para actores no estatales (PC1)	Métricas de la transparencia 2007, 2010, 2014	E17	+
		Desarrollo del Índice del Derecho de Acceso a la Información (IDAIM) 2010 y 2014	E18	+
		Implementación del SIDEC	E19	+
		Adopción de Estándar de EDCA–MX	E20	+
	El Gobierno institucionaliza la participación de actores no estatales en los procesos de toma de decisiones, control y ejecución de las compras públicas (PC2)	Iniciativa Chihuahua	E21	+
		Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de la Función Pública con Proyecto de Decreto que reforma el artículo 6o. De la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	E22	+
		Ley Federal Asociación Público-Privada (LAPP)	E23	+
		Ley General de Transparencia y acceso a la información pública	E24	+
	El Gobierno asigna recursos para la adopción de los estándares de transparencia en el sistema de compras públicas (PC3)	Proyecto de Transparencia Gubernamental	E25	+
		Fortalecimiento del entorno empresarial para un mayor crecimiento económico	E26	+
		Fortalecimiento a las entidades federales	E27	+
		Smart Crowdsourcing anticorrupción	E28	+
	El Gobierno transversaliza competencias en materia de compras públicas (PC4)	Testigo Social	E29	+
		Incidencia del testigo social	E30	+
		Comité de Participación Ciudadana	E31	+
		Incidencia del Comité de Participación Ciudadana	E32	+

Fuente: Datos recolectados del trabajo investigativo

Anexo 2: Monto y número de contrataciones registradas en el sistema de información pública gubernamental por tipo de procedimiento

año	licitaciones públicas			IC3			Adjudicación directa			total		
	número	Pesos constantes	Dólares corrientes	número	Pesos constantes	Dólares corrientes	número	Pesos constantes	Dólares corrientes	número	Pesos constantes	Dólares corrientes
2006	30.735	\$300,894.99	\$27,607	9.209	\$19,933.46	\$1,828.88	25.953	10,200.94	935.93	65.897	\$422,837.82	\$38,795.16
2007	32.23	\$463,998.32	\$42,459	7.926	\$992.33	90.80	25.302	56,136.29	5,136.83	65.458	\$530,057.90	\$48,503.72
2008	35.642	\$325,455.40	\$29,242	9.084	\$79,782.67	\$7,168.44	26.959	133,289.86	11,976.03	71.685	\$538,527.93	\$48,386.49
2009	30.08	\$463,114.78	\$34,271	8.336	\$17,507.77	\$1,295.58	37.707	280,763.08	20,776.53	76.123	\$761,385.63	\$56,342.70
2010	27.708	\$380,125.00	\$30,083	10.471	\$14,572.00	\$1,153.21	57.515	113,463.00	8,979.34	95.694	\$50,816.00	\$4,021.52
2011	23.447	\$219,335.43	\$17,655	10.537	\$25,762.26	\$2,073.70	47.89	81,371.07	6,549.86	81.874	\$326,468.76	\$26,278.69
2012	23.882	\$190,549.83	\$14,469	15.413	\$66,122.29	\$5,020.88	67.843	79,854.67	6,063.63	107.138	\$336,526.78	\$25,553.58
2013	26.294	\$261,331.49	\$20,461	21.273	\$68,123.58	\$5,333.83	80.65	104,990.82	8,220.40	128.217	\$43,444.59	\$3,401.55
2014	26.241	\$374,698.71	\$28,189	23.033	\$85,282.59	\$6,415.87	79.618	1,276.41	96.03	128.892	\$587,622.30	\$44,207.22
2015	31.988	\$541,037.19	\$34,139	23.516	\$101,114.55	\$6,380.16	125.912	261,961.88	16,529.37	181.416	\$904,113.62	\$57,048.11
2016	31.461	\$437,612.28	\$23,447	24.599	\$80,214.58	\$4,297.81	158.864	186,961.61	10,017.20	214.924	\$704,788.47	\$37,761.80
2017	27.889	\$254,397.77	\$13,441	21.799	\$37,358.86	\$1,973.89	179.882	114,514.98	6,050.50	225.388	\$406,271.62	\$21,465.74
2018	28.544	\$221,584.64	\$11,514	17.617	\$39,722.37	\$2,064.11	147.965	116,721.96	6,065.26	194.126	\$378,028.98	\$19,643.64

Fuente: Datos recolectados del trabajo investigativo en Datos Abiertos de México. *en miles de millones de pesos

Anexo 3: Asignación de presupuesto Autoridad de Nacional de Transparencia 2005-2020

Año	Valor nominal	Valor real pesos*	Crecimiento real	Dólares corrientes
2005	240,434,300	\$ 250,603,179.56		\$22,995,565.31
2006	239,135,208	\$ 273,874,830.37	9%	\$25,127,879.42
2007	242,795,850	\$ 254,417,575.85	-7%	\$23,280,848.62
2008	259,833,782	\$ 210,743,764.35	-17%	\$18,935,231.75
2009	265,439,495	\$ 208,284,964.95	-1%	\$15,413,131.33
2010	256,245,440	\$ 256,245,440.00	23%	\$20,278,986.31
2011	455,261,240	\$ 555,382,072.36	117%	\$44,704,784.94
2012	479,382,497	\$ 484,654,632.74	-13%	\$36,801,409.78
2013	570,079,976	\$ 622,549,587.27	28%	\$48,743,344.30
2014	607,689,543	\$ 628,574,518.70	1%	\$47,288,086.00
2015	893,200,824	\$ 1,364,675,700.41	117%	\$86,108,830.01
2016	937,860,865	\$ 1,381,585,905.85	1%	\$74,023,874.19
2017	955,861,356	\$ 657,664,991.34	-52%	\$34,748,337.63
2018	1,098,478,640	\$ 931,975,859.62	42%	\$48,428,565.43
2019	900,151,692	\$ 1,029,077,213.11	10%	\$53,420,722.63
2020	877,435,005	\$ 1,073,722,709.99	4%	\$49,974,042.78

Fuente: Datos recolectados del trabajo investigativo del Presupuesto de Egresos de la Federación

*los valores se deflactaron al año 2010 para considerar el crecimiento real del presupuesto.

Anexo 4: Proveedores y contratistas sancionados

Año	Cantidad de casos	Monto de sanción*	valor real pesos	Dólares corrientes	Inhabilitación
2001	1	\$341,100.00	\$149,381.07	\$15,989.68	2 años
2003	23	\$1,469,527.00	\$959,276.72	\$99,345.57	3-18 meses
2004	38	\$5,586,275.00	\$4,615,758.29	\$427,820.01	3-45 meses
2005	53	\$7,401,058.00	\$6,765,967.69	\$599,502.72	3 meses - 4 años
2006	229	\$23,610,384.00	\$20,932,885.59	\$1,920,819.75	3 meses a 39 meses
2007	110	\$30,788,432.00	\$32,090,591.70	\$2,944,295.82	3 meses a 52 meses
2008	105	\$29,265,109.00	\$33,516,506.54	\$3,066,976.46	3 meses a 4 años
2009	111	\$30,202,571.00	\$31,648,254.69	\$2,843,581.35	3 a 40 meses
2010	152	\$73,808,480.00	\$59,863,951.47	\$4,429,945.03	3 meses a 54 meses
2011	119	\$50,290,376.00	\$39,461,833.67	\$3,122,966.73	3 a 45 meses
2012	103	\$31,603,080.00	\$31,603,080.00	\$2,543,850.38	3 a 59 meses
2013	74	\$23,313,178.00	\$28,440,200.86	\$2,159,557.37	3 a 45 meses
2014	121	\$112,855,725.00	\$114,096,885.67	\$8,933,366.75	3 a 59 meses
2015	111	\$31,940,166.00	\$34,879,908.08	\$2,624,039.07	3 a 39 meses
2016	85	\$27,945,063.00	\$28,905,474.40	\$1,823,888.69	3-57 meses
2017	105	\$95,994,454.00	\$146,664,999.88	\$7,858,151.60	3-64 meses
2018	115	\$1,214,388,366.00	\$1,788,945,368.45	\$94,520,581.89	3-45 meses
2019	108	\$44,082,325.00	\$30,330,132.82	\$1,576,054.58	3-30 meses
Total	1763	\$1,834,885,669.00			

Datos recolectados del trabajo investigativo en Datos Abiertos de México, elaboración propia;

* millones de pesos mexicanos

Anexo 5: Ahorro en millones de pesos mexicanos por modalidad de contratación*

PANEL A

Estrategia de contratación	2009-2010		2010-2011		2011-2012		2012-2013		2013-2014	
	Operaciones	Ahorro								
Compras consolidadas	3	47.2	8	239	21	339	12	22	21	1703
Contratos Marco			1	42.8	3	741	4	88	3	115
Ofertas subsecuentes de descuento	7	2837.4	5	196.8	11	3670	1	122	7	1478
Ahorro total		2884.6		478.6		4750		232		3296

PANEL B

Estrategia de contratación	2014-2015		2015-2016**		2016-2017	2017-2018	
	Operaciones	Ahorro	Operaciones	Ahorro	Ahorro	Operaciones	Ahorro
Compras consolidadas							
Contratos Marco	38	332	50	74	3331.4	23	
Ofertas subsecuentes de descuento	4	100	6	460.7	129.4		
Ahorro total	11	5221	12	850	116.7		
Estrategia de contratación		5653		1384.7	3577.5		3967.8

Fuente: Datos recolectados del trabajo investigativo de informes de la Secretaría de la Función Pública: 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018

* Los informes presentan datos parciales para los periodos de 1 de septiembre año inicial hasta 30 de junio del año siguiente.

** desde 2015 la nueva Unidad de Política de Contrataciones Públicas (UPCP) funcionó como asesor de los procesos de contrataciones consolidadas

Anexo 6: Acciones de Inconstitucionalidad y Controversias Constitucionales

Estado	Acciones de inconstitucionalidad
Aguascalientes	2021, 2017 (Datos personales), 2016 (LTAIP - acumulada)
Baja California Sur	2017 (datos personales)
Campeche	2017 (datos personales)
Chiapas	2020 (Ley de transparencia, ley de archivo) 2017 (datos personales)
Chihuahua	2021, 2017 (Datos personales)
Ciudad de México	2020 (Ley de protección de datos), 2018 (ley de datos personales), 2016 (LTAIP)
Colima	2019 (ley de archivo) 2017 (datos personales)
Federación	2021 (ley de telecomunicaciones; código fiscal), 2018 (ley de seguridad interior), 2016 (hidrocarburos), 2014 (código de procedimientos penales)
Guanajuato	2020, 2017 (datos personales x2)
Guerrero	2017 (datos personales)
Hidalgo	2019 (archivo), 2017 (datos personales), 2016 (LTAIP)
Jalisco	2019 (ley de archivo, registro civil, código penal), 2017 (datos personales)
México	2020
Michoacán	2017 (datos personales)
Morelos	2017 (datos personales), 2016 (LTAIP)
Nayarit	2021
Nuevo León	2020 (datos personales), 2019 (responsabilidad administrativa, ley de archivo)
Oaxaca	2020 (ley de archivo), 2016 (LTAIP)
Puebla	2017 (datos personales)
Quintana Roo	(2017 (datos personales)
San Luis de Potosí	2020, 2017 (datos personales)
Sinaloa	2017 (datos personales)
Sonora	2020, 2018 (artículo de la constitución), 2017 (datos personales)
Tabasco	2020, 2017 (datos personales, LTAIP)
Tamaulipas	2017 (datos personales)
Tlaxcala	2017 (datos personales), 2016 (LTAIP)
Veracruz	2017 (datos personales, transparencia y acceso a la información), 2015 (LTAIP)
Yucatán	2020, 2017 (datos personales)
Zacatecas	2017 (datos personales)

Fuente: Datos recolectados del trabajo investigativo del INAI