

El palimpsesto institucional de la gobernanza digital en México: la ATDT como coyuntura crítica del valor público

The Institutional Palimpsest of Digital Governance in Mexico: The ATDT As a Critical Juncture for Public Value

Sajid Rodríguez Olvera*

Fecha de recepción: abril 9 2026

Fecha de aceptación: junio 27 2026

Resumen:

Este artículo analiza la evolución de la gobernanza digital en México desde el institucionalismo histórico. Demuestra que tres décadas de reformas han producido un verdadero palimpsesto institucional: una superposición de capas que, lejos de articularse de manera coherente, presenta contradicciones internas. A partir de los mecanismos de Pierson y Thelen —dependencia de la trayectoria, sedimentación, agotamiento y desplazamiento—, se examinan seis capas del gobierno digital mexicano (1994-2030). El análisis revela cambios recurrentes de primer y segundo orden, sin alcanzar nunca la superación hacia el paradigma de tercer orden (Hall). La Agencia de Transformación Digital y Telecomunicaciones (ATDT, 2024) se interpreta como la coyuntura crítica más reciente: representa un intento de cambio paradigmático que se encuentra limitado por la centralización ejecutiva, la falta de autonomía constitucional y el debilitamiento de la rendición de cuentas horizontal. Con base en la Nueva Gobernanza Pública y el marco 6-CO, el artículo propone un conjunto de condiciones

* Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Cuajimalpa, México. Email: sajid.rodri-guez.o@cua.uam.mx

institucionales para que la ATDT transite de la eficiencia transaccional a la co-producción democrática de servicios digitales.

Palabras clave:

gobernanza digital; institucionalismo histórico; valor público; soberanía digital

Abstract:

This article examines the evolution of digital governance in Mexico through the lens of historical institutionalism, showing that three decades of reform have produced an institutional palimpsest: overlapping, contradictory layers lacking coherent articulation. Drawing on Pierson and Thelen's mechanisms of path dependence, layering, drift, and displacement, it examines six layers of Mexican digital government (1994-2030), showing recurrent first- and second-order changes that never culminate in the third-order paradigm shift theorized by Hall. The Digital Transformation and Telecommunications Agency (ATDT, 2024) are interpreted as the most recent critical juncture: an attempted paradigm shift constrained by executive centralization, the absence of constitutional autonomy, and the weakening of horizontal accountability. Building on New Public Governance and the 6-CO framework, the article proposes institutional conditions for the ATDT to move from transactional efficiency toward the democratic co-production of digital services.

Keywords:

Digital Governance; Historical Institutionalism; Public Value; Digital Sovereignty

Introducción: entre el determinismo tecnológico y la dependencia de trayectoria

La primera década del siglo XXI prometió que la digitalización del Estado resolvería, por fin, los déficits estructurales de la administración pública latinoamericana. Problemas como la corrupción, la ineficiencia burocrática, la falta de transparencia y la escasa participación ciudadana sin resolución, aún. Tres décadas después, ese optimismo ha dado paso a un diagnóstico más matizado, debido a una entropía política en la que las instituciones carecen de herramientas para en-

frentar nuevas amenazas, y la soberanía de los Estados se tambalea ante tecnologías que evolucionan más rápido que los estatutos legales (Skobalski, 2025).

La gobernanza digital no puede comprenderse como una sucesión de actualizaciones tecnológicas, sino como un conjunto de procesos políticos en los que las decisiones del pasado condicionan, y a menudo bloquean, las posibilidades del presente. México es un caso paradigmático de esta tensión porque la seguridad jurídica es incierta y las instituciones intentan centralizarse. Frente a este panorama, una lectura simplista del fenómeno recurriría al determinismo tecnológico, según el cual la tecnología es el principal motor del cambio social y, por tanto, a mayor inversión en infraestructura digital, mejor gobernanza (Leosk, 2019).

A partir de esta crítica al determinismo tecnológico, resulta pertinente adoptar la perspectiva del institucionalismo histórico (IH) como lente analítica para comprender la gobernanza digital en México, pues ayuda a comprender estos procesos desde la dependencia de la trayectoria (*path dependence*). Esto implica que las decisiones políticas y las estructuras institucionales no son arreglos neutrales basados en discursos de eficiencia y legalidad; sino configuraciones de poder producidas históricamente en las que la “democracia” se reparte de manera desigual (Thelen y Steinmo, 1992).

El argumento central del artículo es que la gobernanza digital mexicana ha creado un palimpsesto institucional compuesto por seis estratos temporales, es decir, seis capas superpuestas (1994-2000, 2000-2006, 2006-2012, 2013-2018, 2018-2024 y 2024-2030) a través de las cuales se despliegan cuatro lógicas de gobernanza: liberal-tecnocrática, liberal-gerencial, democrática y centralista-soberanista. Dichas lógicas no se adscriben de manera exclusiva a cada período, sino que coexisten y se reactivan intermitentemente a lo largo del arco temporal analizado, sin establecer entre sí una relación sucesiva. La hipótesis central es que esta coexistencia sin un orden fijo no es un problema pasajero, sino un rasgo permanente del sistema de gobernanza mexicano. Esto da por sentado una acumulación de enfoques sobre el uso de la tecnología y la política pública que se contradicen entre sí, con múltiples capacidades dispares y una inconsistencia entre los discursos de innovación y los resultados concretos en materia de participación ciudadana y valor público.

En ese contexto, la creación de la Agencia de Transformación Digital y Telecomunicaciones (ATDT) puede ser considerada una coyuntura crítica, la cual aspira a un cambio de tercer orden en el sentido de Hall (1990), es decir, un cambio rotundo de la gobernanza digital mexicana. La cuestión es si realmente puede crear un modelo de soberanía tecnológica mediante métodos de co-producción que conduzcan a una implementación con valor público. El problema recae en el diseño institucional de la Agencia, pues se ha centralizado en el poder ejecutivo, con una falta de autonomía constitucional y un debilitamiento de la rendición de

cuentas horizontal. La tesis principal es que la ATDT reproduce las limitaciones estructurales que han impedido el cambio de paradigma en las fases anteriores. El artículo se organiza en cuatro partes. La primera presenta el marco teórico: los conceptos centrales del institucionalismo histórico (dependencia de trayectoria, sedimentación, agotamiento y desplazamiento), el modelo de cambio paradigmático de Hall y la teoría del valor público en el marco de la Nueva Gobernanza Pública y los 6-CO. La segunda reconstruye la trayectoria del gobierno digital mexicano en seis capas históricas (1994-2030). La tercera analiza la ATDT como un nodo crítico debido a sus proyectos estratégicos, sus contradicciones estructurales y su capacidad potencial para aplicar el marco de los 6-CO. La cuarta propone condiciones para un cambio de paradigma orientado al valor público. Las conclusiones sintetizan el argumento y ofrecen una agenda de investigación futura.

El Marco de Política de Gobierno Digital actualizado en el *Digital Government Outlook 2026* (OECD, 2026) identifica seis dimensiones de madurez digital que los gobiernos deben desarrollar para lograr una transformación coherente y centrada en las personas: digital por diseño, sector público basado en datos, gobierno como plataforma, abierto por defecto, impulsado por el usuario y proactividad. El propio reporte advierte que esto requiere una reingeniería fundamental de cómo los gobiernos se organizan, gobiernan e invierten en sus capacidades digitales, precisamente porque la gobernanza digital no es un problema de adopción tecnológica, sino de arquitectura institucional.

Lo anterior demuestra el cambio gradual de la gobernanza digital desde los marcos internacionales, que buscan la mejor aplicación dadas las necesidades de valor público. Así, a partir de las siguientes aplicaciones desde el marco internacional se propone una definición operativa de gobernanza digital para el análisis del caso mexicano:

La gobernanza digital, en este artículo, es el conjunto históricamente sedimentado de normas, organizaciones, procesos y tecnologías mediante el cual el Estado mexicano regula, coordina y disputa la producción, el intercambio, el uso y la protección de datos y servicios digitales en el espacio público, en razón de cuatro lógicas en competencia: la eficiencia administrativa; la inclusión social y los derechos ciudadanos; la soberanía tecnológica frente a actores privados transnacionales; y la legitimación política del gobierno en turno. Esta gobernanza está condicionada por trayectorias institucionales acumuladas (*path dependence*) que privilegian selectivamente ciertos actores, ciertos modelos de implementación tecnológica y ciertos paradigmas de valor público en función del proyecto político dominante en cada periodo sexenal.

I. Institucionalismo histórico, cambio paradigmático y valor público: fundamentos analíticos

1.1 La ontología del institucionalismo histórico

En el marco de la ciencia política contemporánea, el institucionalismo histórico (IH) se erige como una vertiente analítica fundamental para comprender los fenómenos políticos. Se trata de una perspectiva metodológica dinámica, atenta a las necesidades temporales, y se define como una triada de compromisos analíticos: prioriza cuestionamientos fundamentales de impacto social; por ello, la temporalidad se vuelve una variante explicativa que permite rastrear procesos de diversas escalas y duración. Todo esto permite dar explicación a un enfoque macro que privilegia la explicación de las funciones de las instituciones, lo que favorece el análisis de los procesos por encima del estudio de casos aislados (Pierson y Skocpol, 2002, pp. 8-9).

La perspectiva ontológica del IH asume que las instituciones distan de ser mecanismos neutrales orientados sólo a la eficiencia o la coordinación. Precisamente porque las instituciones se enmarcan dentro de un ámbito de poder que no permite una simetría entre las relaciones sociales; es decir, determinan quién accede a los recursos y quién es desplazado a la marginalidad dentro de ese marco de relaciones de poder.

Esta premisa, desarrollada por Thelen y Steinmo, marca una ruptura epistemológica con la teoría de la elección racional, la cual reduce las instituciones a “reglas del juego” destinadas a resolver dilemas de acción colectiva, señalando la decisión como un instrumento guiado por el resultado esperado de la acción. Para el institucionalismo histórico, las instituciones son el resultado contingente de pugnas entre actores con capacidades desiguales; son estructuras con vicios heredados que reproducen las asimetrías de las coaliciones que les dieron origen, aun cuando el contexto sociopolítico original ya ha sido modificado.

Esta ontología tiene implicaciones metodológicas decisivas: las instituciones son configuraciones de poder históricamente producidas, por eso su análisis es un ejercicio de arqueología política, la cual exige tratar los procesos a través del tiempo para identificar los momentos clave en que la toma de decisiones cerró opciones futuras. También permite mapear el contexto específico de esas decisiones y las razones por las cuales fueron producidas, adaptadas o erosionadas (Thelen y Steinmo, 1992, pp. 1-32).

Trasladar este marco al dominio de la gobernanza digital da pauta para un análisis más profundo que los textos técnicos sobre *e-gobierno*. No se limita a cuestionar la eficiencia de los servicios digitalizados o los trámites en línea; sino que ahonda en las configuraciones de poder derivadas de las decisiones tomadas en

el proceso de creación y mutación de las instituciones públicas. Esta perspectiva ayuda a la comprensión de la gobernanza digital no solo desde la insuficiencia tecnológica ni desde la voluntad política, sino que permite ahondar en los mecanismos de retroalimentación institucional que el propio proceso de digitalización ha generado.

1.2 Dependencia de la trayectoria, coyunturas críticas y rendimientos crecientes

La categoría analítica de dependencia de la trayectoria (*path dependence*) es piedra angular del institucionalismo histórico y, por ello, la más importante para el análisis de la gobernanza digital mexicana. Precisamente porque permite analizar la influencia de los sucesos pasados, comprender los resultados de una secuencia de eventos y sus repercusiones en el futuro. Implica tomar en cuenta la trayectoria de los procesos del pasado porque facilita analizar las múltiples direcciones que tomaron a lo largo del tiempo y, con ello, entender mejor el presente de las instituciones en turno.

Desde esta perspectiva, la versión más rigurosa la ofrece Pierson (2000), quien retoma de la teoría económica una dinámica de rendimientos crecientes (*increasing returns*): es decir, a medida que aumenta la cantidad de recursos, la producción aumenta proporcionalmente, lo que conduce a mayor rentabilidad. Aplicado a los procesos sociales, cada paso dado en una dirección específica incrementa las probabilidades de continuar por una misma ruta. Esto sucede porque, conforme pasa el tiempo, los beneficios de mantener la actividad actual crecen frente a otras opciones, elevando así sistemáticamente los “costos de salida” o el precio de cambiar hacia alternativas que antes eran viables (Pierson, 2000, p. 252).

Pierson distingue entre una concepción amplia de trayectoria dependiente —según la cual los eventos del pasado influyen en el presente— y una concepción estrecha y analíticamente más productiva, referida a los procesos que se auto-refuerzan mediante mecanismos de retroalimentación positiva. Esta lógica se ejemplifica con el modelo de urna de Polya: las decisiones iniciales, a pesar de su cualidad azarosa, marcan desproporcionalmente el equilibrio final; una vez consolidado este equilibrio, resulta más costoso revertirlo (Pierson, 2000, pp. 253-254).

Ante estas premisas, Pierson sostiene que estos procesos resultan particularmente frecuentes e intensos en el ámbito político por cuatro razones estructurales. La primera es el carácter colectivo de la política: la eficacia de lo que hace un individuo depende de lo que hagan los demás, lo que crea expectativas de adaptación mutua. La segunda es la elevada densidad institucional: las reglas y políticas públicas generan marcos legales obligatorios que hacen muy costoso dar marcha atrás. La tercera es la posibilidad de utilizar la autoridad política para amplificar asimetrías de poder: quienes detentan la autoridad pueden cambiar las reglas

para fortalecer su propia posición, reforzando su poder a largo plazo. La cuarta es la complejidad y *opacidad propias* de la política: a diferencia del mercado, en la política no hay señales claras (como los precios) para evaluar el éxito, lo que dificulta corregir errores.

A estas cuatro fuentes de rendimientos crecientes, Pierson añade tres factores que hacen que los procesos políticos sean resistentes a las correcciones: la inexistencia de mecanismos competitivos comparables a los del mercado; los horizontes temporales acotados de los actores políticos, en los que la lógica electoral los inclina hacia el corto plazo; y el sesgo a favor del *statu quo* característico de las instituciones políticas diseñadas estratégicamente para ser de difíciles de revertir (Pierson, 2000, pp. 254-266).

Este marco permite entender la gestión tecnológica del Estado al considerar los altos costos de instalación y el aprendizaje institucional acumulado. También la coordinación entre servidores públicos, quienes aprenden a operar sobre determinados sistemas. Esto es especialmente relevante en un gobierno que decide dismantelar la infraestructura institucional heredada, como ocurrió al comienzo de este sexenio. Ello ocasiona que se asuman costos de puesta en marcha sustanciales y no se permita aprovechar el capital de aprendizaje acumulado, reproduciendo así la lógica de ineficiencia potencial de la trayectoria descrita por Pierson.

1.3 Los mecanismos de cambio institucional gradual de Thelen

Una de las contribuciones más influyentes de Kathleen Thelen al institucionalismo histórico radica en su sistematización de los mecanismos de cambio institucional gradual (Mahoney y Thelen, 2010). Frente a las lecturas tradicionales que requerían de choques exógenos para explicar la transformación, Thelen propone cuatro procesos endógenos mediante los cuales los actores explotan las ambigüedades del diseño institucional para alterar las reglas de forma gradual.

El primero es el desplazamiento (*displacement*): ocurre cuando nuevas reglas sustituyen a las precedentes, ya sea por la emergencia de actores anteriormente periféricos o por el abandono del arreglo previo por parte de las élites. En el contexto de la gobernanza digital en México, la extinción del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) y su integración en la Secretaría Anticorrupción y Buen Gobierno, así como la sustitución del Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT) por la ATDT en 2024, ejemplifican este fenómeno. No obstante, Thelen advierte que el desplazamiento rara vez implica una tabula rasa; las rutinas y actores preexistentes suelen persistir y condicionar la nueva estructura.

El segundo es la conversión (*conversion*): este mecanismo no altera la norma formal, sino su interpretación y sus fines. Los actores reorientan las instituciones

existentes hacia objetivos inéditos, aprovechando vacíos normativos. La creación de la ATDT ilustra una conversión porque las competencias regulatorias de telecomunicaciones heredadas del IFT se resignifican para servir a una agenda de digitalización centralizada, sin que se haya transformado integralmente el marco jurídico original.

El tercero es la estratificación o sedimentación (*layering*): nuevas reglas se añaden a las existentes sin reemplazarlas, generando acumulaciones de lógicas contradictorias. Thelen identificó la sedimentación como el mecanismo más frecuente en sistemas institucionales maduros, precisamente por ser el que requiere menos recursos políticos para activarse. En este sentido, no exige que los promotores del cambio derroten a los defensores del *statu quo*, sino únicamente que agreguen nuevas instituciones o reglas sobre las ya existentes. En la trayectoria digital mexicana, la sucesión de estrategias (e-México, EDN 2013, EDN 2021, México Digital 2025) ha generado una redundancia institucional por acumulación.

El cuarto es el agotamiento (*drift*): las reglas se erosionan gradualmente hasta volverse inoperantes, no porque sean formalmente derogadas sino porque dejan de aplicarse o porque las condiciones en que fueron diseñadas han cambiado y nadie las actualiza. El agotamiento resulta especialmente relevante para el análisis de la gobernanza digital dado que la velocidad del cambio tecnológico produce un agotamiento acelerado. Porque los marcos normativos concebidos para regular tecnologías de una generación quedan obsoletos antes de que el sistema político haya procesado su revisión (Streeck y Thelen, 2005). Un ejemplo crítico es la Ley Federal de Protección de Datos Personales (2010), diseñada en un contexto *pre-cloud* y *pre-biométrico*, que ilustra este agotamiento ya que su marco conceptual resulta insuficiente para regular las infraestructuras de identidad digital que la ATDT está construyendo en 2025.

Mahoney y Thelen (2010) ampliaron este marco al introducir una tipología de agentes del cambio institucional: los insurgentes, que buscan desplazar el orden vigente; los simbióticos, que coexisten con él mientras lo erosionan desde el interior; los subversivos, que explotan las ambigüedades del diseño para producir conversiones; y los oportunistas, que se adaptan al cambio con independencia de su posición original. Aplicada a la gobernanza digital mexicana, esta tipología permite identificar a la ATDT como un actor simbiótico-subversivo porque mantiene formalmente continuidades con la estrategia de gobierno digital anterior. Es decir, que mantiene la retórica de soberanía digital, la plataforma *gob.mx*, los datos abiertos mientras que reorienta estructuralmente el campo hacia un modelo de centralización ejecutiva que transforma las relaciones de poder sin declararlo abiertamente.

1.4 El cambio de paradigma de Hall y los tres órdenes de cambio

El marco analítico de Peter Hall (1990) sobre el aprendizaje social en las políticas públicas constituye una herramienta fundamental, complementaria a la propuesta de Thelen, para determinar la profundidad de las transformaciones institucionales. Hall categoriza el cambio en tres niveles de intensidad: el cambio de primer orden modifica los parámetros (*settings*) de los instrumentos existentes sin alterar los instrumentos en sí mismos ni los objetivos a los que estos responden. Se trata del cambio más recurrente y de menor trascendencia estructural. Los cambios de segundo orden conlleva la modificación de los instrumentos —como las plataformas, organismos o procedimientos técnicos—, aunque mantienen intactos los objetivos fundamentales y la jerarquía de metas. El cambio de tercer orden, el único que Hall califica como cambio de paradigma, implica la transformación de los objetivos de la política y de la jerarquía de metas que guían la acción estatal. Precisamente porque es el cambio de mayor calado y el más difícil de materializar, ya que exige la recomposición de las coaliciones políticas que se beneficiarían del paradigma vigente.

Bajo esta tipología, la trayectoria mexicana de las últimas tres décadas revela un diagnóstico consistente: el país ha experimentado sucesivos cambios de primer y segundo orden, pero ha carecido de una transformación de tercer orden que redefina el propósito del gobierno digital. Dicho propósito no ha sido alterado desde 2001, ya que ha permanecido un paradigma dominante: la eficiencia en la provisión de servicios transaccionales, evaluada mediante indicadores de cobertura y reducción de costos operativos. Así, como la adopción de discursos sobre gobierno abierto y participación ciudadana ha operado solo como cambios de primer orden, en los que no se ha alterado la jerarquía de metas. Esta persistencia no es accidental; forma parte de lo que Pierson define como los mecanismos de retroalimentación y rendimientos crecientes. Precisamente porque los actores beneficiarios del modelo transaccional resisten cualquier transformación que redistribuya tanto los recursos como los criterios de evaluación de éxito.

Los cambios de primer orden en la gobernanza digital mexicana son los más abundantes, y la literatura técnica suele confundir con transformaciones sustantivas. Un caso ilustrativo es la incorporación de trámites en línea en el portal *gob.mx* entre 2003 y 2006. En esta, la digitalización de formularios, la emisión de constancias electrónicas y la apertura de ventanillas virtuales en dependencias federales representaron ajustes en los parámetros operativos. Todo ello puso énfasis en hacer más eficiente la entrega de servicios, pero dejó de lado un cuestionamiento sobre la naturaleza de los trámites o los derechos de los solicitantes.

Los cambios de segundo orden, de mayor envergadura, han implicado la reconfiguración de los instrumentos de gobernanza digital sin alterar el paradigma

de eficiencia transaccional. El caso más representativo es la creación de la ventanilla única nacional (2016), que permitió una alta eficiencia formal (82/100) frente a una participación efectiva deficitaria (35/100), según el *Open Budget Survey* (2020). De igual manera, la creación del IFT en 2013 como organismo constitucional autónomo representa otro cambio de segundo orden de gran magnitud. Precisamente porque se lograron introducir herramientas regulatorias de gran calado (regulación asimétrica, *must carry*), pero dentro de un paradigma liberal de competencia de mercado que priorizaba lo regulatorio sobre la soberanía digital. Su posterior reemplazo por la ATDT en 2024 demuestra que, si los instrumentos no sirven al paradigma de la coalición dominante, estos son sustituidos.

Los cambios de tercer orden, los únicos que Hall denomina propiamente cambios de paradigma, son tentativas inconclusas o procesos aún en disputa. En el contexto de la gobernanza digital mexicana, el momento más cercano a un cambio paradigmático genuino fue la reforma constitucional en materia de telecomunicaciones del 11 de junio de 2013, que introdujo el internet como derecho constitucional (artículo 6) y reconfiguró la jerarquía de metas de la política de telecomunicaciones, al desplazar la eficiencia del mercado hacia la universalidad del acceso como bien público.

1.5 Nueva Gobernanza Pública, los 6-CO y la teoría del valor público

Stephen Osborne (2010) propone un enfoque llamado Nueva Gobernanza Pública (NGP), que supera la Nueva Gestión pública. Su idea principal es que los problemas públicos no pueden ser resueltos por un solo actor, sino que requieren la participación de múltiples personas y organizaciones para desarrollar redes de gobernanza que proporcionen más estabilidad. La principal forma de aplicar la NGP es a través de la gobernanza digital. Precisamente, como afirma Lee-Geiller y Lee (2019), esta no es solo es digitalización de información, sino que, en su nivel más álgido, implica un compromiso de co-creación contextualizada en valor público. Así, las instituciones públicas pueden alcanzar niveles más altos de transformación digital profunda que involucre activamente a la ciudadanía. De este modo, los servicios públicos no se “fabrican”, sino que se *co-producen* en la interacción constante entre el Estado y los ciudadanos.

Por su parte, Popeda y Hadasik (2024) plantean los componentes principales de la NGP en un modelo denominado “los 6-CO”, que identifica seis dimensiones; en este texto se tomarán solo dos de las más relevantes:

- Co-creación: la generación de nuevas soluciones con la participación activa de todos los implicados.

- ♦ Co-producción: la construcción colectiva de bienes y servicios mediante un proceso transparente.

Ambas se relacionan entre sí y permiten comprender que la Nueva Gobernanza Pública parte de la base de la colectividad. Esto cambia la manera tradicional de concebir lo público. En la aplicación de este marco a la gobernanza digital mexicana, se podría entender que cada nivel de la política digital ha avanzado en algunas dimensiones, sobre todo en la coordinación y la eficiencia técnica, pero ha retrocedido o se ha estancado en las dimensiones democráticas, como la co-producción genuina y los bienes comunes. En el análisis de la Agencia de Transformación Digital y Telecomunicaciones (ATDT) desde esta perspectiva, es posible observar que su perfil está orientado a una coordinación que proviene “desde arriba”, con muy poca capacidad de co-creación y co-producción en el sentido democrático.

La teoría de valor público proporciona un criterio sobre “la razón de ser del Estado”, es decir, son los beneficios producidos por el gobierno que los mecanismos de mercado son incapaces de generar. Mar Moore (1995) afirma que el objetivo central de la gestión pública debe ser crear valor público, es decir, que todo fin último de la gobernanza debe ser cubrir las necesidades de la sociedad en la búsqueda de la equidad (Kattel *et al.*, 2025).

La producción interna se da cuando el valor es generado exclusivamente a través de procesos internos de la institución. En cambio, la co-producción implica que las organizaciones públicas produzcan servicios con el apoyo de recursos y capacidades externas aportados por la ciudadanía y otros actores en procesos descentralizados y no predeterminados (Bryson *et al.*, 2016). Al contextualizar estas premisas en la ATDT en 2024, esta presenta una aspiración de cambio de tercer orden, aunque solo puede llevar a cabo un cambio de paradigma si se modifican simultáneamente los instrumentos y las jerarquías de metas. Por ello, debe desplazar la eficiencia transaccional, propia del modelo gerencial anterior, hacia una meta de soberanía digital en la que fije la centralización administrativa sin perder la interinstitucionalidad en la resolución de los problemas digitales del Estado. Esta es la interrogante central para el periodo 2024-2030: comprender si la ATDT puede transitar a la co-producción y ser capaz de producir valor público auténtico.

II. Trayectoria de la gobernanza digital mexicana (1994-2030)

2.1 Primera capa (1994-2000)

Para comprender la situación de México en materia de transformación digital, es necesario partir de la perspectiva del Institucionalismo histórico, ya que permite reconocer el momento de ruptura que originó la gobernanza digital actual. A mediados de los años noventa se produjo un momento de coyuntura crítica, debido a cambios profundos que pueden considerarse propios de una fase liberal-tecnocrático, pues México transitaba de un Estado interventor a uno con enfoque gerencial. Esto ocurrió porque estaba más orientado a la eficiencia y el mercado, sumado a la presión por el Consenso de Washington, en el que las telecomunicaciones fueron capturadas por empresas privadas, mientras que el Estado aún no desarrollaba la fuerza necesaria para regularlas, sin marco legal ni participación, y es liberal porque prioriza la apertura de mercado sobre la construcción de capacidad pública.

194

La historia institucional nos muestra un detalle clave. En 1992 nació MexNet para redes académicas y en 1994 se formaliza el dominio *.mx*. En un principio, el gobierno mexicano hizo tratos con empresas privadas y después creó las leyes para justificarlos (Ruelas, 1995). Esta secuencia invertida —primero los compromisos con privados y luego el marco público— desde el comienzo es una trayectoria dependiente que condiciona todas las políticas digitales posteriores. Esto dio como resultado que la infraestructura de telecomunicaciones nacionales permaneciera en manos privadas y que el Estado desarrollara mucho después las capacidades regulatorias para equilibrar esa desigualdad de poder.

Como reflejo de esta lógica, la Ley Federal de Telecomunicaciones de 1995 fue el primer intento de crear un marco normativo para las tecnologías de la información y la comunicación. El problema radica en que no se estableció un proyecto de desarrollo para el sector público, lo que dejó grandes vacíos en su aplicabilidad en estados desprovistos de tecnología (Mendoza, 2010). El instrumento fundacional de esta capa, el Acuerdo por el que se crea el Comité de Informática de la Administración Pública Federal, fijó como objeto “proponer y recomendar las políticas en materia de informática y telecomunicaciones en la Secretaría, con apego a los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo” (DOF, 2000) en el que se denota la institucionalización de las TIC, y con ello el comienzo de un paradigma de administración pública federal que continuará hasta nuestros días.

Este fenómeno permeó hacia una profesionalización fragmentada, lo que desde el IH se puede considerar una estratificación de capacidades, en la que hay una distribución desigual de habilidades que, una vez instalada, tiende a perpetuarse. En este caso, las unidades más preparadas técnicamente y equipadas tecnológica-

mente acumulan recursos y visibilidad, lo que dota a ciertos Estados y a actores con mayor peso en las cuestiones relativas a la aplicación de la política pública.

2.2 Segunda capa (2000-2006)

El gobierno de Vicente Fox (2000-2006) marcó el momento de quiebre más importante en la historia de la gobernanza digital en México. Al lanzar la estrategia “e-México” en 2001, se generó lo que Peter Hall (1990) considera como una coyuntura crítica: un momento en el que las decisiones sobre cómo organizar las instituciones y qué objetivos perseguir restringieron también el camino a otras opciones, definiendo así una ruta de lo que se podría (y no) hacer en los siguientes años.

En 2003 se creó la Unidad de Gobierno Electrónico y Políticas de Tecnología de la Información (UGEPTI) dentro de la Secretaría de la Función Pública, lo que dio forma a un modelo de gobernanza para la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo del Gobierno Electrónico (CIDGE), la cual establece como objeto “el aprovechamiento de las tecnologías de la información y comunicaciones, mediante la adecuada coordinación de las acciones que al efecto proponga la Secretaría de la Función Pública, con las dependencias de la Administración Pública Federal” (DOF, 2005). Sin embargo, señala Gil-García (2008), aunque el entramado institucional era importante, no fue suficiente para un avance contundente, pues no existía un marco legal en México que respaldara adecuadamente el uso de las tecnologías de la información. Esto repercutió en que tampoco se lograra una buena interoperabilidad y en que la colaboración entre instituciones estuviera plagada de cultura burocrática. Ello ocasionó efectos de aprendizaje por parte de los funcionarios públicos, pero una falla en los efectos de coordinación, carente de estructura legal, que no permitiera la interinstitucionalidad descentralizada.

Un evento clave fue que Fox obtuvo el Premio de las Naciones Unidas al Servicio Público en 2005. Esto fue un arma de doble filo, porque validó que el camino correcto era el paradigma transaccional, ya que lo importante era enfocarse en hacer trámites rápido. Ello fijó los indicadores con los que se mediría el éxito desde entonces. Es por esta razón que se puede considerar esta una capa liberal-gerencial: ya no es solo apertura de mercado, sino la importación explícita de la Nueva Gestión Pública (NGP) vía “e-México”, con métricas de “trámites en línea” como indicador de éxito (el Premio ONU 2005 lo confirma). El ciudadano se redefine como usuario/cliente.

Si se consideran las ideas de Pierson, es posible comprender los efectos de aprendizaje por parte de los servidores públicos y las dependencias en el manejo de plataformas digitales. Sin embargo, los efectos de coordinación no se materializaron por falta de interoperabilidad y por la ausencia de un marco normativo interinstitucional. Esto impidió que se produjeran los rendimientos crecientes en

los que los sistemas se volvían más útiles conforme más oficinas de gobierno se sumaban a los mismos estándares. Ello ocasionó que no se continuaran los proyectos digitales en el siguiente sexenio.

Retomando la perspectiva de Hall (1990), esto creó un mecanismo de reproducción, porque es más sencillo que los organismos internacionales premien la eficiencia y la cobertura —lo cual se puede comprender como un enfoque liberal del gobierno digital— que medir la participación ciudadana real o la rendición de cuentas, lo cual debería ser un enfoque de modelo democrático. Así, los gobiernos posteriores tuvieron todos los incentivos para seguir digitalizando formularios en lugar de abrir espacios de poder real para la ciudadanía. De esta manera, estos mecanismos permitieron que un paradigma se mantuviera como el marco interpretativo dominante, aun considerando desafíos externos. Por esta razón, los mecanismos de retroalimentación positiva no fueron suficientemente fuertes para un cambio de paradigma.

2.3 Tercera capa (2006-2012)

196

El gobierno de Felipe Calderón (2006-2012) es un ejemplo perfecto del mecanismo de sedimentación (*layering*) que identificó Thelen (2004): nuevas reglas y lógicas de gestión se añaden a las existentes sin remplazarlas, precisamente porque el país no experimentó una ruptura con el pasado. Esto se debió a que las reformas del gobierno digital se fueron añadiendo encima de la arquitectura del sexenio de Fox, sin remplazarlas.

Ello generó un palimpsesto de criterios existentes que coexistían sin articulación coherente. Esto se observó en el Decreto de Austeridad de diciembre de 2006, en el que se estableció un marco restrictivo que definiría la política digital en turno. El problema principal es que las TIC seguían siendo parte de un discurso de eficiencia ante el gasto público con restricción fiscal, y no como medios para transformar el Estado.

En 2009 apareció la Agenda Digital Nacional, presentada por la Secretaría de la Función Pública, en la que se anunciaba con mayor sofisticación teórica el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, los Programas Sectoriales, la Infraestructura Tecnológica, el Marco Normativo y la Arquitectura Nacional, correspondiente al Esquema Nacional de Interoperabilidad (ENI) como eje central. El problema es que no fue eficiente por varias razones como la falta de diagnóstico real de las TIC, pues necesitaba un replanteamiento de objetivos debido a su carencia de metas e indicadores; así como la falta de mecanismos de coordinación entre las instituciones (Galván López, 2021). A esto, Pierson lo describiría como el sesgo de statu quo de las instituciones políticas, en la que los actores sociales asumen compromisos basados en arreglos institucionales, lo que ocasiona que se vi-

cien las costumbres burocráticas por la misma estructura organizacional (Pierson, 2000).

Todo esto sucedió en un contexto macroeconómico marcado por la caída del precio internacional del petróleo, sumado a la crisis económica mundial de 2008 y la emergencia sanitaria por el H1N1 en 2009. Todo esto hizo que el gobierno tuviera mucho menos capital para invertir en tecnología. En términos de IH, este conjunto de *shocks* externos generó un proceso de agotamiento (*drift*) de las iniciativas de interoperabilidad, porque al dejar de recibir recursos y atención pública, se ocasionó una fragmentación entre instituciones que hasta la fecha no se ha logrado de consolidar (Streeck y Thelen, 2005, p. 24).

Es así como la sedimentación produce una acumulación de lógicas que, a menudo, no se articulan entre sí. En este periodo coexistieron dos visiones: la lógica de la austeridad y la sofisticación teórica representada por la Agenda Digital Nacional. Por esta razón se puede considerar esta una capa liberal-gerencial persistente, con sedimentación, porque no hay cambio de lógica, sino continuidad sedimentada sobre la capa de Fox, debilitada por la crisis 2008-2009 y el H1N1. El problema se presenta cuando se busca sedimentar una capa de austeridad sobre una base gerencial, lo que consolidó un patrón de profesionalización fragmentada. En términos de Hall, no ocurrió un cambio de paradigma, posicionando a México en un mismo objetivo: eficiencia por sobre democracia.

2.4 Cuarta capa (2013-2018)

El 11 de junio de 2013 se publicó una reforma constitucional clave en telecomunicaciones. Desde la perspectiva de Thelen podría considerarse un intento de desplazamiento. Con ello, la creación del Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT) y de la Comisión Federal de Competencia Económica (CFCE) como órganos constitucionales autónomos buscó una mayor regulación descentralizada. El problema es que este intento no se llevó a cabo completamente porque la Coordinación de Estrategia Digital Nacional (CEDN) se ubicó en la Presidencia. Ello ocasionó que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) conservara funciones operativas y que la Secretaría de la Función Pública (SFP) tuviera que mantener sus atribuciones de gestión interna en materia de TIC.

El propio decreto de la Estrategia Digital Nacional declaró como meta posicionar a México “con un nivel de digitalización similar al promedio de la OCDE para el año 2018” (Lagunes Soto Ruiz, 2013), fijando así un objetivo comparativo internacional que, según evaluaciones posteriores del propio sector, careció de mecanismos de medición vinculante para verificar su cumplimiento. Esto generó problemas de coordinación, a pesar del decreto de la Estrategia Digital Nacional (EDN) 2013-2018 (Galván, 2019). Pierson advierte que los efectos de coor-

dinación necesitan una infraestructura normativa vinculante, la cual no se logró debido a esos problemas de coordinación, derivados de la fragmentación institucional.

En 2011, México se adhirió a la Alianza para el Gobierno Abierto, lo que introdujo formalmente una lógica democrática en el diseño institucional. La EDN incluyó objetivos de participación ciudadana con propuestas como los datos abiertos y la identidad digital. Como afirma el Instituto Nacional de Administración Pública, la estrategia careció de eficiencia debido a la falta de un diagnóstico sobre las TIC, un planteamiento inadecuado de objetivos y la imposibilidad de determinar si se cumplieron las metas en el sexenio, porque no se realizaron mediciones desde el inicio (Ángel López Galván, 2021).

En este sentido, se puede considerar esta una capa liberal-gerencial con inyección democrática, porque es la única capa híbrida en la que la reforma de telecomunicaciones de 2013 y la EDN mantienen la lógica gerencial de fondo, pero se inyecta una capa democrática real con la entrada a la Alianza para el Gobierno Abierto en 2011, así como con posturas sobre datos abiertos y la creación del IFT como organismo autónomo.

198

A pesar de esta transformación digital y del enfoque en política pública, Hall afirmaría que no hubo un cambio de paradigma, porque el gobierno sumó nuevas herramientas como portales de datos, pero el objetivo principal no cambió. Se mantuvo el mismo enfoque de eficiencia administrativa sin darle prioridad a las necesidades públicas. La participación ciudadana solo sirvió como un accesorio discursivo prometiendo mayor conectividad. En términos de Thelen, fue una sedimentación con una capa de discurso democrático sobre una base que mantenía los criterios anteriores técnicos y liberales. Además, se ignoró el avance de sexenios anteriores, rompiendo la continuidad hacia un proceso negativo. Pierson afirmaría que se trata de un estancamiento por falta de memoria institucional (Pierson y Skocpol, 2002).

2.5 Quinta capa (2018-2024)

El gobierno de Andrés Manuel López Obrador (2018-2024) introdujo en el ámbito de la gobernanza digital el mecanismo que Thelen (2004) denomina agotamiento (*drift*). En este sentido, no se borraron los avances anteriores, sino que las instituciones se fueron debilitando paulatinamente porque el gobierno no las financió, no las actualizó ni les dio continuidad. El Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 ni siquiera mencionó el interés por cuestiones de gobierno digital; solo hizo hincapié en el internet gratuito inalámbrico en la vía pública (Gobierno de México, n.d.). Esta carencia da por sentado una ausencia de un marco estratégi-

co para la transformación digital, la cual dejó de ser vista como el motor para modernizar el Estado (*El universal*, 2019).

La política de austeridad republicana tuvo efectos directos sobre la gobernanza digital. Calderón Mercado, Coordinador de Estrategia Digital Nacional, afirmó que la nueva política de contratación tecnológica ascendía a \$10,799 millones de pesos, un 26.7% menos de lo que se gastó en 2018. Más revelador que la reducción del presupuesto fue la crítica sobre la arquitectura de los sistemas heredados de las dos administraciones anteriores. Con ello, también se mostró que en esas dos administraciones pasadas los sistemas esenciales para la operación administrativa se encontraban en manos de terceros; es decir, en manos de infraestructura privada. Esta crítica al sexenio pasado no contenía un diagnóstico institucional correcto, porque no se propuso una estrategia coherente de soberanía digital. Precisamente porque la política de austeridad limitaba las inversiones necesarias para construir alternativas públicas.

Como parte de estas estrategias, en 2018 se emitió el Proceso de Planeación de la Estrategia Digital Nacional y de la Política Tecnológica, el cual fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* hasta el 6 de septiembre de 2021 con el nombre de Estrategia Digital Nacional (EDN) 2021-2024. El Acuerdo que la expidió declaró que la nueva Estrategia sería “de observancia obligatoria para las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal” (DOF, 2021), formulación que revela una lógica de mandato jerárquico descendente más que de coordinación intergubernamental o co-creación ciudadana. En ese mismo año se presentó el Programa Nacional de Gobierno Digital (PNGD) como una iniciativa para el desarrollo del Gobierno Digital en México. En este se establece un diagnóstico sobre los problemas heredados por gobiernos anteriores y, con ello, líneas de acción. Sin embargo, como se ha afirmado, no contaba con una medición de impacto, ni siquiera con una evaluación del proceso (Ruíz, 2021).

Además, se suspendieron 14 encuestas del INEGI, entre ellas la ENDUITH y la ENAID, lo cual eliminó los instrumentos de medición que habrían permitido evaluar la gobernanza digital durante el sexenio. Desde la perspectiva de IH es posible comprender que esta decisión produce un doble agotamiento. Por un lado, erosiona los sistemas de medición; por otro, elimina la evidencia que permitiría identificar ese agotamiento. A todo esto, se suma un golpe fuerte debido a la desaparición del INAI como organismo autónomo para integrarlo a una secretaría de gobierno, impulsado por la coalición entre la Presidencia y la mayoría legislativa de Morena, frente a la resistencia de ex comisionados del IFT y organizaciones de transparencia (Cruz Ramírez y Ostos Cruz, 2023).

Se podría considerar esta una capa centralista-soberanista, debido a que representa el quiebre estructural de lo que anteriormente se había construido. Esto se debe a que las decisiones políticas como el desplazamiento del IFT, la elimina-

ción del INAI, la suspensión de las encuestas del INEGI y la ausencia de la gobernanza digital en el PND. Es centralista porque concentra el control en el Ejecutivo y soberanista porque enmarca esa centralización como recuperación de soberanía frente a “infraestructura en manos de terceros”.

Desde la perspectiva de Pierson, se podría afirmar que existe una alta complejidad y opacidad, lo que dificulta el aprendizaje correctivo. Asimismo, el fenómeno impide la activación de mecanismos de competencia que permitan corregir las trayectorias ineficientes. Ello, desde Thelen, puede entenderse como un desplazamiento hacia atrás, porque se eliminó un contrapeso independiente de rendición de cuentas horizontal, todo para regresarlo al control del Poder Ejecutivo. El *Open Budget Survey (International Budget Partnership, 2020)* afirma que México ha publicado muy buenos documentos oficiales (82/100), pero obtiene una pésima calificación en la aplicación concreta para una generación de valor público por medio de la participación ciudadana efectiva (35/100).

En el contexto de 2020, hubo una pandemia de COVID-19, la cual hizo posible el intercambio de información en el sector salud con la población. De igual manera, se facilitaron servicios esenciales y estratégicos para el trabajo en línea. Es evidente que la pandemia aceleró la digitalización y con ello la interinstitucionalidad, pues hubo una clara demanda por datos sobre contagios y sobre la gestión administrativa (Fernández, 2020).

El elemento más relevante de esta capa no fue la política federal de austeridad, sino las acciones que Claudia Sheinbaum realizó como jefa de gobierno de la Ciudad de México con la creación y consolidación de la Agencia Digital de Innovación Pública (ADIP) desde diciembre de 2018. La ADIP constituye en términos de IH un nodo de capacidades que operó durante el sexenio como laboratorio de un modelo alternativo de gobernanza digital, porque ha cumplido con la perspectiva de soberanía digital, con la aplicación de agilidad en los servicios y con un derecho tecnológico propio.

Esta tiene cinco principios básicos: Acceso, Exigibilidad, Servicio, Autonomía y Austeridad. Estos se podrían articular como un paradigma transaccional dominante en la política federal. Bien se creó un sistema de identificación digital y autenticación llamado “Llave CDMX”, el cual es un sistema de identidad interoperable vinculado al INE. En esta se valida la identidad de las personas a través de mecanismos de autenticación con medios oficiales.

Lo que dejó ver el enfoque político del sexenio es lo que Pierson denominaría una tasa de descuento alta, lo que implica que sus acciones se basan en intereses con consecuencias a corto plazo, atentos a los ciclos electorales y no prevén los efectos a largo plazo. Esto se ve en el retraso de la publicación de la EDN y la carencia de metas técnicas prefiriendo áreas de alta visibilidad electoral y postergando la política digital.

A diferencia del nivel federal, la ADIP logró lo que Pierson describe como efectos de aprendizaje, pues supo mantener un mismo liderazgo y equipo técnico, como ha sido a la fábrica de software, durante seis años. Esta institución acumuló conocimiento especializado creando proyectos eficientes generando ahorros y agilización de trámites. Podría decirse que es un ciclo virtuoso donde el uso continuo de una arquitectura digital e interoperabilidad aumenta la utilidad con el tiempo.

De igual manera, podría decirse que se crearon compromisos creíbles, por lo que los actores políticos a veces mejoran los resultados si crean acuerdos que prolonguen los horizontes temporales y no se vean afectados por presiones políticas inmediatas. Es decir, el marco legal de la ADIP (Merino y Muñoz del Olmo, 2024) y su autonomía operativa han funcionado como mecanismos para blindar los intereses partidistas y electorales; permitiendo que la institución alcance un equilibrio sólido y resistente al cambio.

2.6 Sexta capa (2024-2030)

La creación de la Agencia de Transformación Digital y Telecomunicaciones (ATDT) se materializó mediante un decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de noviembre de 2024, a través de la incorporación del Artículo 42 Ter a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Dicha creación es considerada considerado uno de los cambios institucionales más importantes desde la reforma constitucional de telecomunicaciones de 2013. La ATDT se establece como una dependencia del Poder Ejecutivo Federal con atribuciones para aplicar políticas de inclusión digital y gobierno digitales. Esta tiene el poder de implementar el Modelo Integral de Atención Ciudadana y presidir el Consejo Nacional de Mejora Regulatoria (Gobierno de México, 2025).

El propio Artículo 42 Ter establece como primera atribución de la Agencia “formular y conducir las políticas de inclusión digital, gobierno digital” (DOF, 2026, p. 70) de toda la Administración Pública Federal, concentrando en un solo actor estatal una función que en la capa anterior (2013-2018) estaba distribuida entre el IFT, la SCT y la SFP. Así, la creación de la Agencia puede comprenderse, desde la perspectiva de Pierson, como una nueva coyuntura crítica que puede desencadenar una dinámica de rendimientos crecientes. Precisamente porque, después de la ADIP, la Agencia adapta lo sucedido en CDMX aplicando el mismo modelo a nivel federal, en la que se busca que la expectativa predecesora se cumpla, pero solo si no cae en el error de una autonomía constitucional o en una erosión de la rendición de cuentas, lo cual es complicado, pues su estructura política misma permite la concentración centralizada del poder centralizada.

Ante esta perspectiva, es posible entender, en términos de Thelen, que la ATDT combina dos mecanismos de cambio institucional. Por un lado, el desplazamiento, porque el IFT, como organismo autónomo, fue reemplazado por una entidad subordinada al poder ejecutivo. Por otro lado, la conversión, porque las funciones de regulación de telecomunicaciones se reorientan bajo el mando directo de la Presidencia. Este doble movimiento responde a una estrategia política basada en una desconfianza estructural hacia los organismos autónomos, los cuales son considerados ajenos a las necesidades de la población.

Ello se debe a que Sheinbaum heredó la administración de López Obrador, lo que implica un modelo de arquitectura institucional basada en la Cuarta Transformación, que se presenta como un gobierno “progresista” en contra del paradigma del neoliberalismo (Hernández *et al.*, 2022).

Por lo cual, el gobierno actual desconfía de los organismos autónomos porque los ve como oficinas alejadas de las necesidades de la población mexicana. Desde este discurso, es necesario que la ATDT se rijan como agencia, dando servicios digitales a las demás instituciones y a los ciudadanos, pero manteniendo los anclajes políticos desde una visión centralizadora. El argumento radica en que el Estado sea digitalmente eficiente, dotado de un solo mando, el cual debe estar bajo el control del gobierno.

La sexta capa se puede considerar centralista-soberanista con continuidad y profundización de la anterior. La ATDT hereda y profundiza la misma lógica: desplazamiento del IFT, conversión de competencias regulatorias bajo mando presidencial directo y ausencia de autonomía constitucional. Pese a los logros de la ADIP y de la innovación en servicios públicos, en el fondo mantiene el mismo enfoque centralizador de la capa anterior, donde prevalece el paradigma de eficiencia digital como proyecto de Estado. Este principio se ve implícito en el Reglamento Interior publicado el 24 de enero de 2025, que detalla una estructura orgánica compleja: la Coordinación Nacional de Transformación Digital (con direcciones de gobierno digital, simplificación administrativa, atención ciudadana y vinculación interinstitucional) y la Coordinación Nacional de Infraestructura Digital (con direcciones de ciberseguridad, infraestructura, políticas de telecomunicaciones y satelital). Estas dos áreas reproducen a nivel federal el modelo original de la ADIP.

2.6.1 Proyectos estratégicos: “Llave MX”, “Nube MX” y la “Fábrica de Software”

Los proyectos estratégicos del primer año de la ATDT —especialmente Llave MX, un sistema de identidad digital basado en CURP, número de celular y datos biométricos— que permiten evaluar si la Agencia ha logrado un nuevo paradigma o si reproduce limitaciones estructurales heredadas. “Llave MX”, el proyecto

de mayor peso simbólico busca que para 2026 el 100% de los trámites se realicen mediante un único medio digital, lo que permitiría implementar un expediente digital consolidado y eliminar la carga administrativa para el ciudadano al evitar la entrega recurrente de documentos. Los Lineamientos para la Implementación y Operación de “Llave MX” precisan que su objeto es “regular la implementación del mecanismo de autenticación de identidad” (DOF, 2025), formulación que enmarca el proyecto como un instrumento técnico de autenticación, sin que el texto normativo establezca explícitamente garantías de auditoría externa sobre el tratamiento de los datos biométricos recabados.

Sin embargo, existe una fuerte controversia sobre el diseño de “Llave MX”, en la que se critica el uso de los datos biométricos, debido a que el ciudadano no tiene el control sobre los datos brindados ni sobre la seguridad de estos. Se trata de una cuestión de desconfianza hacia el gobierno; además de la concentración de grandes volúmenes de datos importantes en una sola entidad gubernamental. La desconfianza también se debe a que no existe un órgano supervisor; ello se relaciona ineludiblemente con *El capitalismo de la vigilancia de Zuboff* (2019), lo que conlleva a una comparación con el modelo de control social chino, el cual busca aprovechar los datos personales para mejorar la conducta de los ciudadanos; en este modelo, las bases de datos se enlazan a las instituciones gubernamentales y a las empresas privadas.

Esta desconfianza se ve agravada por la ausencia de consentimiento informado genuino, pues el acceso a programas sociales depende condicionalmente del registro biométrico, convirtiendo el consentimiento en una elección forzada; a ello se añaden la falta de mecanismos independientes para auditar la seguridad de la infraestructura y el hecho de que, aunque la ATDT reportó en enero de 2026 tener un área especializada de ciberseguridad tras un hackeo a instituciones como el IMSS, el SAT y la filtración de datos biométricos de funcionarios (La Jornada, 2026), la credibilidad de esta respuesta es limitada.

Este diagnóstico no es exclusivo de México: el *Digital Government Outlook 2026* (OECD, 2026) encontró que solo el 52% de las personas en 30 países miembros confía en que su gobierno use sus datos personales para propósitos legítimos, concluyendo que el progreso en gobierno digital depende no solo de la tecnología, sino de una gobernanza sólida, una fuerza laboral capacitada y de salvaguardas creíbles. La controversia sobre Llave MX —con la ausencia de un órgano supervisor independiente y el consentimiento forzado aquí descrito— es, en este sentido, una manifestación local de un déficit de confianza que la propia OCDE identifica como el cuello de botella estructural del gobierno digital contemporáneo, y no una falla atribuible únicamente al diseño institucional mexicano.

Desde el IH, la ATDT es una paradoja estructural: intenta un cambio de paradigma de tercer orden al redefinir el propósito del gobierno digital con soberanía

digital, capital humano y simplificación de trámites, pero arrastra limitaciones heredadas. La primera es su falta de autonomía constitucional: es una dependencia desconcentrada del Ejecutivo, frágil y sujeta a la voluntad política del gobierno en turno, como su predecesora CEDN (eliminada por AMLO). La segunda es la carencia de rendición de cuentas horizontal, consecuencia de la absorción del INAI por la Secretaría Anticorrupción y Buen Gobierno, concentrando en la ATDT toda la infraestructura digital sin un organismo autónomo que la audite. La tercera es la tecnocratización del campo político: la soberanía digital opera como discurso legitimador basado en resultados, no en participación, sin recurrir a mecanismos deliberativos (Chica-Vélez y Salazar-Ortiz, 2020).

En este sentido, la ATDT no ha superado el modelo de Nueva Gestión Pública, que privilegia la eficiencia técnica sobre la gestión democrática, al no adoptar la Nueva Gobernanza Pública: la técnica subordina la ética, cuando debería servir a proyectos democráticamente legítimos (Twizeyimana y Andersson, 2019). Desde el IH, la sexta capa es un desplazamiento con sedimentación: desplaza a los organismos autónomos en materia de innovación digital, pero sedimenta retóricas de gobierno abierto, participación y valor público. La fricción se opera entre actores: la Dirección de Inteligencia de Datos de la ATDT y el RENAPO compiten por los datos biométricos. Una posible solución sería la auditoría con *blockchain* para rastrear flujos documentales con trazabilidad e integridad, permitiendo el monitoreo externo sin comprometer las bases de datos (Marian *et al.*, 2025), dotando de transparencia técnica a la dictaminación tecnológica ante la desaparición de organismos autónomos.

Tabla 1. Cambio en la gobernanza digital mexicana (1994-2030)

Periodo	Lógica de gobernanza	Mecanismo institucional (Pierson/Thelen)
Primera capa (1994-2000)	Liberal-tecnocrática	Coyuntura crítica fundacional; estratificación inicial
Segunda capa (2000-2006)	Liberal-gerencial	Efectos de aprendizaje y bloqueo (<i>lock-in</i>); estratificación/conversión parcial
Tercera capa (2006-2012)	Liberal-gerencial (sedimentada)	Sedimentación sobre la capa de Fox; horizontes temporales cortos
Cuarta capa (2013-2018)	Liberal-gerencial + inyección democrática	Desplazamiento parcial + sedimentación
Quinta capa (2018-2024)	Centralista-soberanista	Agotamiento + desplazamiento
Sexta capa (2024-2030)	Centralista-soberanista (continuidad y profundización)	Desplazamiento-con-sedimentación; nueva coyuntura crítica

Fuente: elaboración propia a partir de Hall (1990), Mahoney y Thelen (2010), Pierson (2000), Pierson y Skocpol (2002), Streeck y Thelen (2005) y Thelen (2004), y de los datos documentales de cada sexenio.

La tabla permite comprender la gobernanza digital mexicana como un palimpsesto institucional: capas que se suman sin borrar lo escrito, carentes de estructura fija, que reflejan lógicas distintas en constante tensión con los intereses políticos de cada sexenio. La lógica liberal-gerencial de “e-México” aún permanece activa en la cultura organizacional de las secretarías; el interés democrático de la EDN 2013 persiste en compromisos formales con los datos y el gobierno abierto que ningún gobierno ha derogado explícitamente; aunado a ello, la lógica centralista-soberanista de la 4T permanece, ahora más sofisticada y estructurada en la ATDT.

Desde la perspectiva del institucionalismo histórico, este palimpsesto puede comprenderse a partir de tres dinámicas. La primera implica la coexistencia de múltiples lógicas, reglas o estructuras dentro de un mismo sistema. Ello se comprende cuando se observa que el Estado mexicano no eliminó las estructuras liberales-gerenciales previas, sino que creó sobre ellas una nueva capa de soberanía tecnológica. En términos de Thelen, es un redespiegue (*redeploy*) hacia fines políticos radicalmente distintos que reduce la capacidad del Estado para actuar de manera coherente frente a las necesidades de gobernanza (Streeck y Thelen, 2005).

La segunda dinámica es la captura diferencial del discurso: cada nueva capa toma prestado el lenguaje del paradigma anterior (eficiencia, participación, soberanía), pero sin cambios estructurales que ese lenguaje promete, generando una brecha entre la retórica y el acto institucional. La tercera es la vulnerabilidad del ciclo sexenal: cada capa depende de la voluntad política del sexenio en turno, lo que permite revertir avances con cada presidencia y limita los horizontes temporales, impidiendo el aprendizaje conjunto y la acumulación de capacidades a largo plazo (Pierson y Skocpol, 2002).

El problema de fondo es que el sector digital en México no ha logrado evolucionar porque la administración pública se mantiene atrapada en el viejo modelo de la Nueva Gestión Pública, el cual se enfoca en la eficiencia técnica y en considerar los intereses de las personas como usuarios a los que se deben prestar servicios. Al no pasar a un modelo basado en valor público, es decir, en la Nueva Gobernanza Pública, no permite un cambio de paradigma (López-Santos, 2016). Esto se debe a que el diseño institucional se pone por encima de los criterios políticos de legitimidad democrática (ATDT, 2026). Porque el gobierno digital no solo requiere acceso a los derechos ni mera inversión en infraestructura digital, sino también una buena la calidad de gobernanza en la generación de valor público, entendido como la relación entre Estado y sociedad.

III. Posibilidades para un nuevo paradigma

3.1 Propuesta de un cambio de paradigma

Siguiendo a Hall, un cambio de paradigma de tercer orden en la gobernanza digital mexicana no es un simple ajuste técnico, sino una transformación en la estrategia digital que modifica el propósito de la gobernanza digital nacional. Implica reorientar la eficiencia y la simplicidad de los servicios hacia la generación de valor público como bien colectivo. Por ello, el éxito no se mide por el número de proyectos de digitalización, sino por su contribución a la co-producción de resultados que la población reconoce como valiosos y por su capacidad de fortalecer la relación Estado-sociedad.

Ahí radica la relevancia de analizar si la gobernanza digital avanza hacia la tercera condición del modelo alternativo de valor público, o si repite, con retórica de innovación pública, las mismas inercias organizativas de paradigmas anteriores. Es necesario transitar de la co-producción (limitada a la entrega de servicios) a la co-creación (permite abordar problemas sociales complejos). Esto implica que la verdadera innovación pública no son las tecnologías, sino la capacidad colectiva de resolución de problemas (Ansell y Torfing, 2021).

3.2. Co-creación (4-CO): innovación pública hecha con y desde la ciudadanía

La co-creación es la cuarta dimensión del marco de los 6-CO. Representa el momento en el que la ciudadanía se involucra directamente en la fase creativa para inventar soluciones o resolver problemas públicos. Este proceso es un intercambio de ideas, herramientas y recursos para cualquier proceso social (Popęda y Hadasik, 2024). Desde la gobernanza digital no se debe confundir la co-creación con la simple co-producción. Esta última se enfoca en la mejora de los servicios que ya existen, mientras que la co-creación busca crear respuestas nuevas mediante la colaboración de distintos actores. Ansell y Torfing (2021) afirman que la co-creación implica un proceso donde diversos actores públicos y privados colaboran, idealmente, en un plano de igualdad para identificar retos comunes y diseñar soluciones gubernamentales generadoras de valor público.

Para la ATDT, esta perspectiva puede tener un potencial muy importante en el proyecto de la “Fábrica de Software”, porque co-crear no significa simplemente programar herramientas desde el gobierno, sino invitar a participar en el diseño y desarrollo a los propios usuarios, programadores independientes, colectivos de tecnología y universidades públicas. Es necesario un modelo de co-creación de software público que integre propuestas ciudadanas con procesos de toma de decisiones participativas.

Aunque existe el Repositorio Nacional de Tecnología Pública, en el que se comparte de forma gratuita el código fuente de soluciones tecnológicas desarrolladas por los gobiernos, fomentando la soberanía digital (Indigo Staff, 2025), es necesario un decreto que obligue a las dependencias federales y locales a priorizar el uso de software libre y estándares abiertos en sus proyectos informáticos. Con ello, se establecería un proceso de transparencia sobre los recursos de infraestructura para fomentar la reutilización y mejora del código existente. Esto permitiría que los programas gubernamentales no dependan de la administración en curso, sino de una comunidad colaborativa que asegure su permanencia y escalabilidad (Sánchez, 2023).

3.3. Co-producción (5-CO): la ciudadanía como productora de servicios públicos digitales

La co-producción es la quinta dimensión del marco de los 6-CO. Es el momento en que la comunidad no solo propone ideas, sino que se involucra activamente en la creación de bienes y servicios que utiliza todos los días. Se trata de un proceso transparente donde realmente se cumple el fin último de las democracias, en el que los proyectos son tomados en cuenta, buscando las expectativas de todos (Popęda y Hadasik, 2024). En el contexto de la gobernanza digital, esto implica que el usuario, o ciudadano beneficiario de servicios digitales, se convierta en productores activos, en un entorno donde las estructuras tanto institucionales como digitales les permitan aportar datos y conocimiento local, y con ello, recursos para generar colectivamente valor público.

Un ejemplo desde el lado técnico, relacionado con los datos, es el Programa Sectorial 2025-2030, a través de la Nube de Gobierno. Si esta infraestructura se construye bajo una lógica de datos abiertos, podría ser una herramienta para que la sociedad contribuya a producir conocimiento público. El *blockchain* puede ser un tipo de sistemas que permita que los ciudadanos mantengan el control de su información personal mientras la comparten para el beneficio de toda la comunidad (Tangi *et al.*, 2021).

Un ejemplo adicional es el Centro de Atención para el Bienestar (CABI). Aunque actualmente funciona como un número de atención 24/7 para reportar problemas, su verdadero potencial está en evolucionar de ser una herramienta reactiva —en el que el ciudadano avisa y el gobierno responde— a una de co-producción activa. En este nuevo esquema, los usuarios podrían ayudar a identificar patrones de fallas, detectar problemas antes de que se vuelvan graves y proponer soluciones colectivas. Un caso de éxito muy relevante para la ATDT es el proyecto Ondol para la Esperanza en Seúl, estudiado por Lee-Geiller y Lee (2019). Este sistema conectó a instituciones públicas con organizaciones privadas para encontrar y ayudar a personas vulnerables. Esto se logró con una plataforma web

donde el gobierno y los vecinos actualizaban mapas comunitarios con información reciente. Este ejemplo demuestra que cuando la co-producción digital se diseña bien, genera resultados reales ante las necesidades locales.

La circularidad del modelo 6-CO adquiere aquí su significado más profundo: cuando los bienes comunes no son un fin en sí mismo, sino el punto de partida hacia una co-lectividad (1-CO) con una mayor capacidad de acción colectiva. Esto implica posibilidades para la ATDT para generar una mayor confianza en las instituciones de gobernanza digital y con ello mejores condiciones en los procesos de co-laboración, co-ordinación, co-creación y co-producción que caracterizan el modelo de la NGP en su expresión de gobernanza más madura. Esta circularidad del modelo 6-CO implica mayor sostenibilidad superando la retórica gubernamental de transformación digital que sólo se mantiene en un sexenio definido.

IV. Conclusiones

208

Este artículo ha presentado un argumento en seis partes: la gobernanza digital en México no es una sucesión lineal de innovación, sino un palimpsesto institucional de seis capas (1994-2030) con lógicas contradictorias acumuladas que condicionan los proyectos en turno. El institucionalismo histórico ha permitido identificar mecanismos de reproducción como lo son los rendimientos crecientes (paradigma transaccional), la sedimentación (instituciones sin articulación coherente), el agotamiento (desgaste de capacidades sin extinción formal) y el desplazamiento (sustitución de organismos autónomos por estructuras concentradas en el Ejecutivo).

El hallazgo central del análisis es que México ha experimentado cambios de primer y segundo orden en su gobernanza digital desde 2001, pero no ha logrado un cambio de paradigma de tercer orden en el sentido que le da Hall. El paradigma de la eficiencia transaccional, el cual evalúa el gobierno digital en función de la digitalización de trámites y de sus servicios en línea, ha sido prioritario durante seis administraciones distintas, lo que indica la retroalimentación que define Pierson. Precisamente porque los actores que gestionan el modelo buscan perpetuarlo a su conveniencia, evitando las inversiones a largo plazo y provocando opacidad en el campo político.

Esta trayectoria confirma la premisa ontológica del IH, según la cual las instituciones no son arreglos neutrales, sino el resultado de pugnas entre actores con capacidades desiguales. Los ganadores recurrentes de este proceso han sido las élites tecnocráticas del Ejecutivo federal y los proveedores tecnológicos pri-

vados, cuyos contratos de infraestructura sobrevivieron intactos a cada cambio de sexenio, aun cuando los órganos de coordinación (CIDGE, CEDN, IFT, INAI) fueron sucesivamente desplazados. Los actores sistemáticamente marginados han sido los gobiernos subnacionales, las organizaciones de la sociedad civil y los órganos autónomos de supervisión, cuya capacidad de incidencia se ha visto erosionada en cada capa sucesiva. Precisamente, la verdadera fricción que ha bloqueado el cambio de paradigma de tercer orden no se debe a la falta de más instrumentos técnicos, sino que necesita de actores que legitimen las necesidades propias para un enfoque de gobernanza digital basada en valor público.

La ATDT, creada en noviembre de 2024, representa la coyuntura crítica más reciente. Su creación combina el desplazamiento —con la extinción del IFT como organismo autónomo— y la sedimentación —como la adopción de discursos de soberanía digital, gobierno abierto y valor público sin alterar las jerarquías de metas—. Desde el IH, la Agencia aspira a un cambio de tercer orden al redefinir el propósito del gobierno digital, transitando de la eficiencia transaccional a la soberanía tecnológica y co-producción de valor público. Sin embargo, su diseño reproduce limitaciones estructurales que han impedido ese cambio en fases anteriores: falta de autonomía constitucional, dependencia de la voluntad política del Ejecutivo en turno, y debilitamiento de la rendición de cuentas horizontal tras la absorción del INAI.

Ante el panorama de la transformación digital mexicana, el marco de los 6-CO ofrece un criterio normativo para evaluar si la ATDT puede superar sus limitaciones. La evidencia sugiere que la Agencia necesita aplicar genuinamente las dimensiones de co-creación y co-producción, las cuales permitirían generar valor público auténtico como bien colectivo reconocido por la ciudadanía. El riesgo del tokenismo digital —es decir, la implementación de mecanismos de participación que no influyen realmente en las decisiones institucionales; es real y está documentado en experiencias internacionales comparables. Las implicaciones para un cambio de paradigma para romper con la sedimentación institucional en este análisis pueden resumirse en recomendaciones:

1. Otorgar a la ATDT autonomía constitucional o, al menos, un mandato legal que abarque más de un sexenio y la proteja de la discontinuidad sexenal.
2. Restablecer o crear un organismo independiente con capacidad técnica y mandato constitucional para auditar la infraestructura de identidad digital y los datos biométricos de Llave MX. Con participación de actores hoy marginados del diseño institucional, como las organizaciones de transparencia y los gobiernos estatales que operan Llave MX en campo.
3. Diseñar mecanismos formales de co-creación en la Fábrica de Software que incorporen a universidades públicas, organizaciones civiles y programadores

independientes, con compromisos legales para que la institución responda a sus aportes.

4. Establecer metas cuantificables para reducir la brecha digital a nivel estatal y municipal con incentivos presupuestales para los gobiernos subnacionales que las cumplan.

5. Cambiar el modelo de evaluación del gobierno digital: pasar de indicadores de cobertura y número de trámites digitalizados a métricas de valor público que incluyan participación efectiva, co-producción y redistribución.

El período 2024-2030 es una ventana de oportunidad excepcional para la gobernanza digital mexicana. La experiencia de la ADIP, el respaldo presidencial y la escala federal de la ATDT configuran condiciones inéditas. La pregunta es si esta ventana se aprovechará para un cambio de paradigma genuino hacia valor público, co-producción democrática y soberanía tecnológica como justicia socio-tecnológica. De lo contrario, repetirá errores de ciclos anteriores. Desde el IH, las coyunturas críticas son apertura y cierre potencial; el resultado depende de actores, estrategias e instituciones con criterio ético con toma de decisiones considerando las necesidades de los mexicanos. Por esta razón se afirma que México no enfrenta un problema excepcional, sino una versión agudizada por la ausencia de autonomía constitucional y el debilitamiento sistemático de la rendición de cuentas horizontal de un reto que la OCDE (2026) reconoce como global: “la gobernanza digital ya no es infraestructura, sino instituciones, capacidades y confianza”.

Referencias

Libros

- Mahoney, J., & Thelen, K. (2010). *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power*. Cambridge University Press.
- Moore, M. H. (1995). *Creating Public Value: Strategic Management in Government*. Harvard University Press.
- Thelen, K. (2004). *How Institutions Evolve: The Political Economy of Skills in Germany, Britain, the United States, and Japan*. Cambridge University Press.
- Zuboff, S. (2019). *The Age of Surveillance Capitalism. The Fight for a Human Future at the New Frontier of Power*. PublicAffairs.
- López, V. C. J. A. (2021). *Derechos de la soberanía digital*. Ediciones La Biblioteca, S.A. de C.V. / Universidad Autónoma de Aguascalientes.

Capítulos de libro

- Hall, P. A. (1990). *Policy paradigms, social learning, and the state: The case of economic policymaking in Britain*. Juan March Institute Center for Advanced Study in the Social Sciences (CEACS).
- Osborne, S. P. (2010). *The (New) Public Governance: a suitable case for treatment? En The new public governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. Taylor & Francis / Routledge.
- Pierson, P., & Skocpol, T. (2002). El institucionalismo histórico en la ciencia política contemporánea. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 17, 7–38.
- Streeck, W., & Thelen, K. (2005). “Introduction: Institutional Change in Advanced Political Economies”. En *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*. Oxford University Press.
- Thelen, K., & Steinmo, S. (1992). “Historical institutionalism in comparative politics”. En *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis* (pp. 1–32). Cambridge University Press.
- Sánchez, R. Y. (2023). “Software público en el sector gubernamental en México”. En *La propiedad intelectual en su faceta internacional, reflexiones plurales* (pp. 387–420). IJ / Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.
- Müller, R. A. P. (2022). *Citizens’ engagement in policy making: Insights from an e-participation platform in Leuven, Belgium* (p. 295). Political Science and Public Policy. Edward Elgar Publishing.
- Artículos de revista académica
- Alon-Barkat, S., & Busuioc, M. (2023). Human-AI Interactions in Public Sector Decision Making: “Automation Bias” and “Selective Adherence” to Algorithmic Advice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 33(1), 153–169. <https://doi.org/10.1093/jopart/muac007>
- Aminahuel, A. (2024). “Gobernanza de plataformas digitales y de inteligencia artificial. Contradicciones y concentraciones del poder tecnológico”. *CICOM / Departamento Ciencias de la Comunicación, Universidad Nacional de Río Cuarto*, 22, 31-46.
- Ansell, C., & Torfing, J. (2021). “Co-creation: the new kid on the block in public governance”. *Policy and Politics*, 49(2), 211–230. <https://doi.org/10.1332/030557321X16115951196045>
- Bryson, J., Sancino, A., Benington, J., & Sørensen, E. (2016). “Towards A Multi-Actor Theory of Public Value Co-Creation”. *Public Management Review*.
- Chica-Vélez, S. A., & Salazar-Ortiz, C. A. (2020). “Posnueva gestión pública, gobernanza e innovación. Tres conceptos en torno a una forma de organización y gestión de lo público”. *OPERA*, (28), 17-51. <https://doi.org/10.18601/16578651.n28.02>
- Cruz Ramírez, E., & Ostos Cruz, C. E. (2023). “La Estrategia Digital Nacional como una política pública para la inclusión digital en México”. *Interconectando Saberes*, (16), 1–9. <https://doi.org/10.25009/is.v0i16.2799>
- Fernández, M. G. (2020). “El Gobierno digital en la administración pública en el contexto del COVID-19”. *Revista de Administración Pública del Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. (INAP)*.

- Guerra, G. J. T., Suárez, E. M., & Cerratto-Parman, T. (2022). "Construyendo soberanía digital en América Latina: un análisis de las iniciativas de cuatro colectivos sociales". *Chasqui. Revista Latinoamericana de Comunicación*, 227-242.
- Hernández, C. N. N., Benítez, S. I. J. M., & Recéndez, G. C. (2022). "La cuarta transformación en México como proyecto nacional-popular". *SAPIENTIAE: Revista de Ciencias Sociales, Humanas e Engenharias*, 8, 108-25.
- Lee-Geiller, S., & Lee, T. (2019). "Co-creating public value in e-government: A case study of Korean municipal government websites". *International Journal of Electronic Government Research*, 15(4), 19-36. <https://doi.org/10.4018/IJEGR.2019100102>
- López-Santos, J. (2016). "Innovación y creación de valor público en gobiernos locales mexicanos". *RICSH Revista Iberoamericana de las Ciencias Sociales y Humanísticas*, 5.
- Marian, C. V., Mitrea, D. A., Rusu, D. S., & Vasilateanu, A. (2025). "Transparent Digital Governance: A Blockchain-Based Workflow Audit Application". *Applied Sciences (Switzerland)*, 15(21). <https://doi.org/10.3390/app152111694>
- Mendoza, G. Q. (2010). "Facetas del desarrollo y resultados del e-Gobierno en México y Canadá". *NORTEAMÉRICA*, 5(1).
- Pierson, P. (2000). "Increasing returns, path dependence, and the study of politics". *American Political Science Review*, 94, 251-267.
- Popęda, P., & Hadasik, B. (2024). "New Public Governance as a new wave of the public policy: theoretical approach and conceptualization of the trend". *Journal of Entrepreneurship and Public Policy*, 13(1), 18-36. <https://doi.org/10.1108/JEPP-09-2023-0089>
- Skobalski, S. D. (2025). "Convergencias disruptivas en la arquitectura del orden global". *Casus Belli VI. Revista de Historia de la Guerra y de Estrategia*.
- Tangi, L., Janssen, M., Benedetti, M., & Noci, G. (2021). "Digital government transformation: A structural equation modelling analysis of driving and impeding factors". *International Journal of Information Management*, 60. <https://doi.org/10.1016/j.ijinfomgt.2021.102356>
- Twizeyimana, J. D., & Andersson, A. (2019). "The public value of E-Government – A literature review". *Government Information Quarterly*, 36(2), 167-178. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2019.01.001>
- Hemerografía
- El Universal. (2019, 14 de octubre). "4T, sin Estrategia Digital Nacional". https://www.youtube.com/watch?v=_jZadVKHGHM
- La Jornada. (2026, 31 de marzo). Agencia de Transformación Digital niega hackeo a organismos gubernamentales. <https://www.jornada.com.mx/noticia/2026/01/30/economia/-agencia-de-transformacion-digital-niega-hackeo-a-organismos-gubernamentales>
- Indigo Staff. (2025, 7 de diciembre). "Gobierno federal presenta Repositorio Nacional de Tecnología Pública". *Reporte Indigo*. <https://www.reporteindigo.com/cienciaytecnologia/gobierno-federal-presenta-repositorio-nacional-de-tecnologia-publica-20251207-0030.html>

- Ruíz, P. (2021, 4 de julio). "Sin rumbo, la Estrategia Digital Nacional". *Animal Político*. <https://www.animalpolitico.com/analisis/organizaciones/altoparlante/sin-ruumbo-la-estrategia-digital-nacional>
- Documentos gubernamentales
- DOF. (2000). Acuerdo por el que se crea el Comité de Informática y Telecomunicaciones de la Secretaría de Gobernación.
- DOF. (2005). Acuerdo por el que se crea la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo del Gobierno Electrónico.
- DOF. (2021). Acuerdo por el que se expide la Estrategia Digital Nacional 2021-2024.
- DOF. (2025). Lineamientos para la implementación y operación de Llave MX. <https://www.llave.gob.mx/>
- DOF. (2026). Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (Texto vigente, última reforma 7 de mayo de 2026).
- Gobierno de México. (s.f.). Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024. <https://framework-gb.cdn.gob.mx/landing/documentos/PND.pdf>
- Gobierno de México. (2025). Plan Nacional de Desarrollo 2025-2030.
- Lagunes Soto Ruiz (coord.). (2013). Estrategia Digital Nacional. Oficina de la Presidencia de la República.
- International Budget Partnership. (2020). Open Budget Survey 2019: Mexico. <https://internationalbudget.org/annualreport2020/>
- OECD. (2014). Recommendation of the Council on Digital Government Strategies. Public Governance and Territorial Development Directorate. https://www.ama.gov.pt/documents/24077/219772/Recommendation-digital-government-strategies_OECD.pdf
- OECD. (2026). Digital Government Outlook 2026. From Foundations to Transformational Impact. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/0496b2bc-en>
- Peixoto, T., & Fox, J. (2016). *Digital Dividends: When Does ICT-Enabled Citizen Voice Lead to Government Responsiveness?* World Bank. www.worldbank.org/wdr2016
- Internet
- ATDT. (2026). Sobre la Agencia. <https://www.gob.mx/atdt/sobre-la-agencia>
- Carrera, A. P. (2020). "El gobierno digital en la gestión municipal. Algunas ideas para su aprovechamiento". Instituto Hacendario del Estado de México.
- CMD. (2025). Índice de Desarrollo Digital 2025. Centro México Digital. <https://centromexico.digital/idde/2025>
- Galván, L. Á. (2019). *Análisis de la Estrategia Digital Nacional, 2013-2018. Propuesta de mejora para su optimización* [tesis de maestría, Universidad Nacional Autónoma de México]. <https://ru.dgb.unam.mx/server/api/core/bitstreams/351457a2-0241-4093-8a47-75066eafcd4b/content>
- Galván López, Á. (2021). "Análisis de la Estrategia Digital Nacional 2013-2018. Propuesta de mejora para su implementación". Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., Escuela Nacional de Profesionalización

- Gubernamental, p. 92. <https://inap.mx/wp-content/uploads/2022/02/Analisis-de-la-Estrategia-Digital-Nacional-2013-2018.pdf>
- Gil-García, R., Mariscal, J., & Ramírez, F. (2008). "Gobierno electrónico en México". *Centro de Investigación y Docencia Económicas*. <https://repositorio-digital.cide.edu/bitstream/handle/11651/794/93338.pdf>
- Kattel, R., Gronchi, I., & Kimbell, L. (2025). "Public Design Evidence Review: Literature Review". *Paper 2 - Public Value*.
- Leosk, N. (2019). *Understanding the Development of Digital Governance: A Study of the Relations between Institutions, Organisations, and Actors in the Member States of the OECD and EU* [tesis doctoral]. European University Institute, Department of Political and Social Sciences.
- Merino, J., & Muñoz del Olmo, M. (2024). "Transformación digital: el modelo de la Ciudad de México". *BID*. www.iadb.org
- Ruelas, A. L. (1995). "México y Estados Unidos en la Revolución Mundial de las Telecomunicaciones". *UNAM / Universidad Autónoma de Sinaloa*. <http://lanic.utexas.edu/la/mexico/telecom/>