

Revista Estado
Gobierno
Gestión Pública

Nº 38 (2022)

Vol. 20

ISSN impreso: 0717-8980

ISSN en línea: 0717-6759

ÍNDICE

Editorial

Gobierno Abierto en Iberoamérica. El Camino Recorrido Para Promover y Consolidar la Apertura Institucional en la Región (2011–2021)

Álvaro V. Ramírez-Alujas5

Artículos

Governo Aberto no Brasil: Como a Instrumentação da Ação Pública Fomentou Novas Abordagens Para a Governança da Participação Social

Cristina Borges Mariani y Luiz Macedo Bessa11

Midiendo la Apertura Gubernamental: Diseño, Resultados y Aportaciones de la Métrica de Gobierno Abierto en México

Guillermo M. Cejudo, Pablo de los Cobos y Diana Laura Ramírez35

La transparencia comunitaria, un Eslabón más en la Trayectoria del Gobierno Abierto en México

Christian Cruz-Meléndez65

Los Retos del Gobierno Abierto en la Experiencia de Digitalización del Servicio Municipal de Veracruz, México

Arturo Durán Padilla y Heroy Muñoz Gómez101

Compromisos de Justicia Iberoamericanos en la Alianza Para el Gobierno Abierto: ¿Qué Dicen los Datos?

Julio Gabriel Mercado133

¿Una Esperanza de Apertura? Gobierno Abierto Local en la Municipalidad de Recoleta

Cristóbal Ramírez Vargas159

EDITORIAL

Gobierno Abierto en Iberoamérica. El Camino Recorrido Para Promover y Consolidar la Apertura Institucional en la Región (2011–2021)

ÁLVARO V. RAMÍREZ-ALUJAS

Cofundador del Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP), presidente de la Fundación Observatorio del Gasto Fiscal y profesor de la Universidad de Chile

Email: ramirez.alujas@uchile.cl

En los últimos años el enfoque de Gobierno Abierto ha sido una importante plataforma de transformación del sector público iberoamericano, como eje fundamental de una transición hacia un modelo de gobernanza colaborativa, sostenible e inteligente de los asuntos públicos, forjado desde la implementación práctica de los pilares de la transparencia y acceso a información pública, la participación ciudadana, la rendición de cuentas e integridad pública, y la generación de nuevos espacios en clave colaborativa para promover la innovación pública y el uso de la tecnología en la gestión estatal (Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto, 2016; Declaración de Gobierno Abierto, 2011; Recommendation of the Council on Open Government; 2017).

Es así, como las estrategias y planes de acción de Gobierno Abierto han logrado generar un espacio de convergencia en el impulso de diversos ejes de cambio en la gobernanza de los asuntos públicos en la última década (Figura 1), en especial en lo relativo al fortalecimiento de nuevos marcos institucionales de acceso a la información pública (ligado a la entrada en vigencia de normativas de transparencia, iniciativas de reutilización de la información y portales de datos abiertos); al surgimiento de actualizados estándares de integridad y probidad en el sector público; a la promoción de nuevas reglas y mecanismos para la fomentar el

involucramiento y la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos; y a la generación de un nuevo tipo de infraestructura cívica para promover la colaboración, la innovación y la co-creación de soluciones a problemas públicos complejos, que se refleja en el florecimiento de ecosistemas de organizaciones y actores del gobierno, sociedad civil, academia y sector privado, que trabajan de manera conjunta en temas de tecnología cívica (*Civic Tech*) y en el plano de la transformación digital en el Estado (*GovTech*), ámbitos que hoy resultan fundamentales para entender, repensar y fortalecer las capacidades de nuestros sistemas político-administrativos para procesar nuevas demandas y responder de manera efectiva a sociedades cada vez más vigilantes, exigentes y conectadas.



En base a "Esquema de Gobierno Abierto" (Ramírez-Alujas, 2022) © Creative Commons Atribución 4.0 Internacional

Figura 1. Enfoque de Gobierno Abierto

Fuente: Ramírez-Alujas, 2022.

En septiembre de 2021, se cumplieron diez años desde el lanzamiento y puesta en marcha de la Alianza para el Gobierno Abierto (*Open Government Partnership*, en adelante OGP), iniciativa multilateral voluntaria¹ que actualmente

1 <https://www.opengovpartnership.org/es/>

integra 76 países en todo el mundo, 17 de los cuales son iberoamericanos, lo cual ofrece un contexto propicio para reflexionar sobre los alcances, casos, resultados e impacto de las estrategias y políticas de apertura institucional, desde múltiples miradas, que permitan entender el presente y futuro de esta agenda en la región (Ramírez-Alujas, 2022). Es notable que, en poco más de una década, se han implementado más de 5100 compromisos de apertura institucional en 289 planes de acción en todo el mundo.

El presente número especial de la Revista “Estado, Gobierno y Gestión Pública” de la Facultad de Gobierno de la Universidad de Chile, que me honra presentar en calidad de editor invitado, pretende contribuir al debate en materia de gobierno abierto y da cuenta de un conjunto de casos y experiencias que son reflejo de la diversidad de aproximaciones en el desarrollo de esta importante agenda de trabajo en la región.

En primer lugar, tenemos el artículo de Cristina Borges Mariani y Luiz Macedo Bessa que explora el caso de la implementación de la estrategia de gobierno abierto en Brasil, con foco en cómo la instrumentación de la acción pública en el marco de los procesos de co-creación e implementación de compromisos de apertura institucional, han logrado promover un trabajo bajo nuevos enfoques para la gobernanza de la participación social en las políticas públicas brasileñas. Se pone a disposición un interesante marco interpretativo sobre las relaciones de poder y las dinámicas de legitimidad y gobernanza generadas por los procesos de co-creación de planes de acción OGP, y una serie de reflexiones que contribuyen a fomentar espacios más participativos e inclusivos para políticas más robustas, legítimas, transparente y responsivas.

Por otro lado, el artículo de Guillermo M. Cejudo, Pablo de los Cobos y Diana Laura Ramírez, sobre la experiencia de la Métrica de Gobierno Abierto (MGA) en México, es una interesante contribución para intentar responder a la necesidad de contar con herramientas que permitan evaluar los resultados e impacto de las estrategias de apertura institucional, espacio en el que no existen esfuerzos sistemáticos y que constituye uno de los desafíos más importantes de esta agenda en los próximos años. En los tiempos en el que el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas deben basarse en evidencia, el caso de aplicación

de la MGA ofrece un marco de referencia que puede ser muy útil e inspirar a quienes estén interesados en adaptar y replicar este modelo en sus propios países y contextos institucionales.

Una de las expresiones más concretas del espacio que ha ganado la agenda de apertura institucional en la región la encontramos en la adopción de este enfoque en gobiernos subnacionales o entidades locales, en muchos casos asociado a procesos de descentralización en curso, nuevas formas de gobernanza multinivel y a un renovado protagonismo del territorio en el debate público: *El futuro es local y abierto*. En el marco de OGP, desde el año 2016 se impulsa un programa específico que a la fecha cuenta con 106 gobiernos o jurisdicciones locales que han implementado interesantes iniciativas con foco en las necesidades de la población en el espacio territorial:² 111 Planes de acción locales en 39 países que incluyen 430 compromisos de apertura en diversos ámbitos, con foco en la inclusión, transparencia fiscal y acceso a información, presupuestos participativos, mejora de servicios públicos locales, contrataciones públicas, entre otros. En este contexto, se presentan trabajos que ayudan a profundizar en la importancia e implicancias del gobierno abierto en el espacio local.

Desde México, Christian Cruz-Meléndez nos invita a explorar la llamada *transparencia comunitaria*, desde una exhaustiva revisión de la evolución de la agenda de apertura institucional en el país hasta la mirada del caso de Oaxaca, los sistemas normativos indígenas y la experiencia subnacional. Por otro lado, Arturo Durán Padilla y Heroy Muñoz Gómez presentan el caso del proceso de digitalización del servicio municipal de Veracruz, programa innovador que basado en los ejes de transparencia y colaboración con la ciudadanía ha permitido generar un ecosistema digital de creación de valor público. En ambas experiencias se relevan aspectos variados que permiten apreciar en concreto el amplio abanico de posibilidades que sugiere y aparece bajo el enfoque de gobierno abierto, desde considerar y rescatar las raíces de una forma de transparencia ancestral que se redescubre en ejercicios de apertura desde y hacia la comunidad, hasta el impacto del uso de la tecnología y plataformas digitales para satisfacer necesidades a través de la inteligencia colectiva.

2 Para mayor detalle: <https://www.opengovpartnership.org/es/ogp-local/>

Otro ejemplo de apertura institucional en los gobiernos locales, pero ahora en Chile, es la experiencia de gobierno abierto local que ha venido impulsando la Municipalidad de Recoleta, artículo a cargo de Cristóbal Ramírez V. que aborda las implicancias de los marcos normativos, como son la ley No. 20.285 de transparencia y acceso a información y la ley No. 20.500 sobre participación ciudadana, más el MGAM impulsado por el Consejo para el Transparencia en el año 2016, que da cuenta de cómo poder impulsar y promover iniciativas de apertura en el ámbito municipal chileno.

Parte de la evolución del enfoque de gobierno abierto, en especial desde la puesta en marcha de la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en el año 2015, lo constituye el tránsito a lo que hoy se conoce como *Estado Abierto* que, básicamente, supone promover los principios, valores y herramientas de la apertura institucional hacia otras ramas del poder público, otros niveles de gobierno y otros espacios de la sociedad. En este marco es que surge la propuesta conceptual de promover la co-creación de compromisos en los planes de acción de gobierno abierto ligados al ámbito de la justicia. A partir de los datos, Julio Gabriel Mercado nos invita a revisar el progreso de este tipo de iniciativas desde un riguroso análisis basado en evidencia, en lo que hoy se conoce como *Justicia Abierta*. La región es una de las más activas en la materia y la que mayor cantidad de compromisos tiene, en el marco de los planes de acción OGP. Pero también es la que presenta mayor complejidad, expectativas y ambición respecto de este tipo de reformas. Parte importante del logro del ODS No. 16 en la Agenda 2030 sobre paz, justicia e instituciones sólidas, depende de que la agenda de *Justicia Abierta* siga expandiéndose en el mundo a través de compromisos ambiciosos y transformadores, y en este artículo hay pistas y hallazgos importantes en esa dirección.

Finalmente, agradezco al equipo editorial de la Revista “Estado, Gobierno y Gestión Pública” de la Facultad de Gobierno de la Universidad de Chile, por el apoyo y arduo trabajo que supuso la convocatoria, el proceso de revisión de propuestas y la rigurosa edición de los artículos que componen este número especial.

Este dossier es una oportunidad para explorar nuevas dimensiones en materia de gobierno (abierto) y gestión pública e inaugura un espacio de debate inédito en la revista, que aspiro pueda motivar en el futuro al desarrollo y publicación

de nuevas investigaciones de carácter aplicado en materia de apertura institucional. Y al mismo tiempo, constituye un espacio desde el cual poder contribuir a un proceso que seguirá dando que hablar en los próximos años y en el que está puesta la esperanza de consolidar un nuevo modelo de gobernanza de los asuntos públicos, que responda a la complejidad y desafíos del desarrollo sostenible en nuestros países y que sea un eje catalizador e innovador en la dinámica propia de los procesos de reforma del Estado y modernización de la gestión pública en toda la región. *¡Hasta que el gobierno abierto se haga costumbre!*

Referencias

- Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto, XVII Conferencia Iberoamericana de Ministras y Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, julio, 7 y 8, 2016, <https://clad.org/wp-content/uploads/2020/10/Carta-Iberoamericana-de-Gobierno-Abierto-October-2016.pdf>
- Declaración de Gobierno Abierto, septiembre, 2011, <https://www.opengovpartnership.org/es/process/joining-ogp/open-government-declaration>
- Recommendation of the Council on Open Government, 13, diciembre, 2017, <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0438>
- Ramírez-Alujas, A. V. (2022). Las políticas de gobierno abierto en Iberoamérica. Explorando una década de cambios en el contexto de la Alianza para el Gobierno Abierto (2011-2021). *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 82, 21–58.

Governo Aberto no Brasil: Como a Instrumentação da Ação Pública Fomentou Novas Abordagens Para a Governança da Participação Social

CRISTINA BORGES MARIANI

Universidade de Brasília–UnB

Email: cbmariani@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0002-7894-1703>

LUIZ FERNANDO MACEDO BESSA

Universidade de Brasília–UnB

Email: lfmbezza@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0002-6457-7357>

Resumo

Ao apresentar os principais elementos do processo histórico de abertura institucional e do fomento à participação social em Governo Aberto no Brasil a partir de 2011, o presente artigo instiga uma reflexão crítica sobre como a instrumentação da ação pública em Governo Aberto foi capaz de fomentar novas abordagens para a governança da participação social nas políticas públicas brasileiras. A partir das dimensões da transversalidade exploradas e da análise detalhada das especificidades dos Planos de Ação Nacional do Brasil na *Open Government Partnership* (OGP) e dos Relatórios de Monitoramento do *Independent Report Mechanism* (IRM), o artigo lança luz nos efeitos, nas relações de poder e nas dinâmicas de legitimidade e de governabilidade gerados pela instrumentação da ação pública em Governo Aberto, bem como na sua influência no desenvolvimento multidimensional e intersetorial brasileiro.

Palavras Chave: Governo aberto, participação social, instrumentação da Ação Pública.

Gobierno Abierto en Brasil: Como la Instrumentación de la Acción Pública ha Fomentado Nuevos Enfoques para la Gobernanza de la Participación Social

Resumen

Al presentar los principales elementos del proceso histórico de apertura institucional y de promoción de la participación social en Gobierno Abierto en Brasil a partir de 2011, este artículo suscita una reflexión crítica sobre como la instrumentación de la acción pública en Gobierno Abierto ha fomentado nuevos enfoques para la gobernanza de la participación social en las políticas públicas brasileñas. A partir de las dimensiones de transversalidad exploradas y del análisis detallado de las especificidades de los Planes Nacionales de Acción de Brasil en el Open Government Partnership (OGP) y los Informes de Seguimiento del Independent Report Mechanism (IRM), el artículo arroja luz sobre los efectos, sobre la relaciones de poder y en las dinámicas de legitimidad y gobernabilidad generadas por la instrumentación de la acción pública en Gobierno Abierto, así como en su influencia en el desarrollo multidimensional e intersectorial de Brasil.

Palabras Clave: gobierno abierto, participación social, instrumentación de la Acción Pública.

Um dos grandes desafios que se tem posto à governança das políticas públicas brasileiras está associado com a busca por ações públicas que não apenas sustentem e legitimem a ação pública em si, mas que fortaleça e aprimore a geração de valor público¹ e o desenvolvimento em sua multidimensionalidade e intersectorialidade (Mariani y Bessa, 2022). O tradicional debate de décadas sobre as diversas perspectivas acerca dos modelos de desenvolvimento e dos conceitos de desigualdades (Bader y Benschop, 2018; Durkheim, 1893, 1977; Dussel, 2009; Goffman, 1993; Luhmann, 1982; Niederle et al., 2016; Quijano, 2000; Sen, 1999; Silva, 2001, 2009) evidencia a riqueza e a importância de estudos e de pesquisas sobre as estratégias associadas com a realidade em que as escolhas políticas ocorrem. Atualmente, é possível perceber um processo de ampliação e de aprofundamento do Campo de Públicas no Brasil caracterizado, principalmente, pelo fomento a um debate multidisciplinar qualificado e democrático de problemas e caminhos possíveis para a modernização da Administração Pública (Abrucio et al., 2017; Almeida et al., 2020; Lucio et al., 2017; Peres, Boullosa y Bessa, 2021).

Quais poderiam ser, então, as alternativas possíveis para a promoção de políticas públicas mais participativas, inclusivas e democráticas para o desenvolvimento multidimensional e intersectorial brasileiro? Sem a pretensão de esgotar as diferentes abordagens e perspectivas existentes, este artigo tem como objetivo central, ao apresentar os principais elementos do processo histórico de fomento à participação social em Governo Aberto no Brasil a partir de 2011, instigar reflexão acerca das dimensões da transversalidade da participação social, o que compreende os possíveis efeitos, as relações de poder e as dinâmicas de legitimidade e de governabilidade gerados pela instrumentação da ação pública em Governo Aberto.

1. Percurso Metodológico

Para buscar respostas à pergunta orientadora e considerando as especificidades multi e interdisciplinar do objeto de pesquisa, a escolha metodológica foi envolta do cuidado metodológico a fim de se evitar superficialidade na produção

1 Valor público está associado com a capacidade de o Estado gerar respostas efetivas às necessidades e demandas da sociedade.

científica e leituras apressadas (Demo, 2002). Assim, alinhada à perspectiva de abordagem qualitativa (Paranhos, 2016), a primeira etapa da pesquisa consistiu na construção de ambiente de pesquisa estruturado em uma montagem de sintaxe de palavras-chaves sobre Governo Aberto, participação social, instrumentação da ação pública e governança de políticas públicas, complementada por um mapeamento da saliência da agenda e pela identificação de grupos de interesses, autoridades, acadêmicos e imprensa. Na segunda etapa, fase exploratória da pesquisa, foram utilizados os dados secundários a fim de identificar e compreender abordagem sobre Governo Aberto, participação social e instrumentação da ação pública utilizadas em outras pesquisas. Visando obter compreensão abrangente de contexto, foi utilizada a técnica de pesquisa da análise documental, especificamente a análise dos Planos de Ação Nacional do Brasil na OGP e dos Relatórios de Monitoramento do IRM à luz dos Manuais de Governo Aberto da OGP. Por fim, a última etapa do percurso metodológico foi guiada pela reflexão crítico-analítica do referencial teórico de instrumentação da ação pública de Lascoumes e Le Galès (2007), especificamente os efeitos de médio e de longo prazos da instrumentação da ação pública.

2. Governo Aberto: Breve Contextualização

Um dos primeiros usos conhecidos da essência do que se compreende hoje como Governo Aberto esteve associado com um contundente movimento capitaneado pelo advogado Harold Cross e amplamente apoiado pela Sociedade Americana de Editores de Notícias em meados da década de 1950. O relatório intitulado “*The people’s right to know: Legal access to public records and proceedings*” se tornou símbolo da pressão social por liberdade de informação ao reivindicar acesso a documentos governamentais norte-americanos relacionados às operações da Segunda Guerra Mundial (Mariani, 2019). Segundo Ramírez-Alujas (2011), a expressão Governo Aberto apareceu pela primeira vez oficialmente em documentos britânicos no final da década de 1970 e esteve associada com a preocupação de assegurar maior transparência e de garantir minimamente um escrutínio pelo cidadão.

Como identifica Ramírez-Alujas (2011), o conceito Governo Aberto tem se transformado recentemente em uma espécie de paradigma emergente ou até

mesmo uma filosofia sobre como governar no século XXI. Atualmente, é possível identificar uma profusão de estudos e de pesquisas relacionados à essência das diretrizes de Governo Aberto, bem como tentativas de sua conceituação (Calderón, 2012; Centro Latino Americano de Administración para el Desarrollo [CLAD], 2016; Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL], 2018; Guerzovich y Schommer, 2022; Hasan, 2018; Mariani, 2019; Mariani y Lassance, 2020; Naser et al., 2018; OGP, 2021; Organization for Economic Cooperation and Development [OECD], 2017; Ramírez-Alujas, 2011).

Para a OECD (Recommendation of the Council on Open Government, 2017), a expressão Governo Aberto compreende um modelo de governança centrado no cidadão que se caracteriza pela promoção dos princípios de transparência, de integridade, de responsabilização e de participação social visando a democracia e o crescimento inclusivo. Segundo a Carta Latino-Americana de Governo Aberto, Governo Aberto é um

(...) conjunto de mecanismos y estrategias que contribuye a la gobernanza pública y al buen gobierno, basado en los pilares de la transparencia, participación ciudadana, rendición de cuentas, colaboración e innovación, centrando e incluyendo a la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones, así como en la formulación e implementación de políticas públicas, para fortalecer la democracia, la legitimidad de la acción pública y el bienestar colectivo. (Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto, 2016, p. 5).

Nesse sentido, o paradigma de Governo Aberto pode ser compreendido como a representação da busca constante pela instituição de um canal direto de colaboração entre a sociedade e o Estado (Mariani y Lassance, 2020), ou seja, por espaços de participação caracterizados pela cidadania ativa (CEPAL, 2018), a qual é legitimada pelo reconhecimento de direitos e de responsabilidades coletivas (Naser, et al., 2018).

Assim, no contexto do esgotamento dos modelos tradicionais de governança (Ramírez-Alujas, 2012), em que a democracia conversacional e aberta prepondera em detrimento da clássica democracia representativa (Calderón, 2012),

as diretrizes de Governo Aberto se apresentam como uma nova perspectiva de se repensar a organização da gestão pública e das relações de poder (IGA, 2022), o que faz com que não apenas os espaços cívicos se tornem facilitadores e promotores de iniciativas de transparência (OECD, 2022), mas também oportunidades de criação de novos ambientes de inovação institucional (Ramírez-Alujas, 2012) e de aprimoramento das capacidades dos governos de modernizar as administrações públicas (Mariani y Bessa, 2022). Ou seja, Governo Aberto tem se apresentado como “um motor de transformação democrática e inovação” (OECD, 2022, p. 47).

Especificamente acerca da participação social na agenda de Governo Aberto, considerando que processos de cocriação sólidos e inclusivos levam a compromissos melhor desenhados e com maior nível de ambição, a OGP (2021) identificou cinco padrões de participação e de criação que devem ser observados ao longo dos processos de Governo Aberto.

Estándar 1: Establecer un espacio de diálogo y colaboración constante entre el gobierno, la sociedad civil y otros actores no gubernamentales. Estándar 2: Ofrecer información abierta, accesible y oportuna acerca de las actividades y avances de los miembros en el marco de su participación de OGP. Estándar 3: Ofrecer oportunidades incluyentes e informadas de participación pública durante el proceso de cocreación del plan de acción. Estándar 4: Ofrecer respuesta razonada y asegurar un diálogo continuo entre el gobierno y la sociedad civil y otros actores no gubernamentales, durante la cocreación del plan de acción. Estándar 5: Ofrecer oportunidades incluyentes e informadas de diálogo y colaboración constante durante la implementación y el monitoreo del plan de acción. (OGP, 2021, p. 3).

3. Instrumentação da Ação Pública: Breve Revisitação dos Conceitos Teóricos

Por envolver questões sobre governabilidade, burocracia e exercício de poder, o estudo da transversalidade dos instrumentos na produção da ação pública tem ganhado cada vez maior centralidade no âmbito da sociologia política (Lascoumes y Le Galès, 2012).

Compreendido a partir da perspectiva neoinstitucional, um instrumento de ação pública, caracterizado por dispositivos ao mesmo tempo social e técnico, se apresenta como um tipo particular de instituição, em seu sentido sociológico, com duplo papel cognitivo e normativo, pois ao mesmo tempo em que é capaz de produzir conhecimento, também direciona padrões de comportamento (Halpern, et al., 2021).

Nesse sentido, fica latente o predicado da não neutralidade dos instrumentos, uma vez que, por serem “portadores de valores, alimentados por uma interpretação do social e por noções precisas do modo de regulação previsto” (Lascoumes y Le Galès, 2007, p. 4), forjam a organização das relações sociais a partir das representações e das significações de suas concepções subjetivas (Lascoumes y Le Galès, 2012).

Como destacam Halpern, Lascoumes e Le Galès (2021), um instrumento de ação pública pode ser um interessante indicador de transformações institucionais uma vez que:

Cada instrumento é uma forma condensada de saber sobre o poder social e os modos de o exercer; cada instrumento tem uma história, e as suas propriedades são indissociáveis das finalidades que lhe são atribuídas. São portadores de valores, alimentados por uma interpretação das concepções sociais e precisas do modo de regulação previsto. Também produzem uma representação específica da questão com que lidam e induzem uma problematização particular da questão, na medida em que hierarquizam variáveis e podem até envolver um sistema explicativo.

Nesse sentido, a criação de instrumentos de ação pública pode servir de indicador de transformações profundas, por vezes invisíveis, da ação pública, do seu significado, do seu enquadramento cognitivo e normativo e dos seus resultados. (Harlpern, et al., 2021, p. 36).

Essas representações específicas, os efeitos de médio e de longo prazos da instrumentação da ação pública, resultados tanto da própria instrumentação da ação pública em si, quanto dos efeitos políticos das relações de poder que os instrumentos organizam e das dinâmicas de legitimidade e de governabilidade subsequentes, podem ser sintetizadas em três dimensões: O efeito da inércia, relacionado com a quebra da resistência entre os atores heterogêneos em dialogar; o efeito de produtor da própria agenda, relacionado com a possibilidade de criação de novas realidades convencionais; e o efeito da problematização específica, relacionada com a hierarquização e a indução de novos sistemas interpretativas e explicativos (Lascoumes y Le Galès, 2007).

4. Instrumentação da Agenda de Governo Aberto no Brasil: A Questão da Participação Social

A instrumentação da ação pública brasileira em Governo Aberto foi apenas a partir de setembro de 2011, com a criação da OGP² e a instituição do Plano de Ação Nacional. Composta atualmente por 78 países e milhares de organizações da sociedade civil, a OGP tem incentivado a cocriação e a cogestão entre governos e sociedade civil para a elaboração e a implementação de compromissos concretos e ambiciosos visando aumentar a transparência, a prestação de contas e a participação pública (Mariani, 2019).

Assim, uma vez que um instrumento de ação pública tem latente o predicado de sua não neutralidade, pois “são portadores de valores, alimentados por uma interpretação do social” (Lascoumes y Le Galès, 2007, p. 4), a análise crítica-reflexiva dos Planos de Ação do Brasil à luz dos cinco padrões de participação

2 Iniciativa internacional formada por países e entidades da sociedade civil que busca melhoria da gestão pública por meio de iniciativas de transparência, participação social e inovação tecnológica.

social da OGP (2021), ao evidenciar especificidades dos efeitos, das relações de poder e das dinâmicas de legitimidade e de governabilidade gerados pela instrumentação da ação pública, lança luz acerca da nova abordagem para a governança da participação social nas políticas públicas brasileira.

Nesse contexto, o primeiro ponto a ser analisado é o efeito da instrumentação da ação pública brasileira com o que Lascoumes e Le Galès (2007) denominam de quebra do efeito da inércia. Como definido no “*estándar 1*”, é necessário que se estabeleça “un espacio de diálogo y colaboración constante entre el gobierno, la sociedad civil y otros actores no gubernamentales” (OGP, 2021, p. 3).

De fato, no Brasil há uma longa historicidade da ação coletiva, dos movimentos sociais e da participação política brasileira, especialmente no âmbito de conselhos e de colegiados; contudo, é possível identificar diversas ocasiões em que a resistência dos atores, ou até mesmo o conflito de interesse entre eles, teve potencial para dificultar, e em muitos casos frustrar, o controle social e as oportunidades de trabalho conjunto entre o governo e a sociedade (Abers et al., 2014; Cruz y Daroit, 2017; Gurza Lavalle, 2003; Melucci, 1989; Nunes, 2014; Perez, 2017).

A partir da OGP, o governo brasileiro e a sociedade civil foram novamente instados não apenas a encapsular conflitos que atravancavam os potenciais diálogos, mas também a buscar alternativas para um debate mais horizontalizado para agendas comuns visando a geração de valor público.

Como destacado pela OGP (2020, p. 4), são responsabilidades e atividades dos pontos de contato dos governos “*involucrar a actores de la sociedad civil y otras partes interesadas de forma continua*” a fim de que a sociedade civil desempenhe um papel ativo. Alinhado a esse esforço, o Decreto s/No. de 15 de setembro de 2011, que institui o Plano de Ação Nacional em Governo Aberto no Brasil, criou o Comitê Interministerial Governo Aberto (CIGA), com a competência de promover a difusão do Plano de Ação Nacional junto à sociedade (p. 4, 2011).

A oferta de informação relevante é a característica central do “*estándar 2*” da OGP, que estabelece que os governos devem “*ofrecer información abierta*,

accesible y oportuna acerca de las actividades y avances de los miembros en el marco de su participación de OGP” (OGP, 2021, p. 6).

Importante destacar, contudo, como o texto do Decreto s/nº de 15 de setembro de 2011 deixa evidente, que a relação com a sociedade civil para a co-construção e cogestão do Plano de Ação esteve estruturada com baixo nível de engajamento, uma vez que a participação social se apresentava apenas como linear canal de informação ou de consulta (Mariani, 2019).

O texto introdutório do 1º Plano de Ação do Brasil na OGP 2011/2013 confirma o mero caráter informativo e consultivo que teve a sociedade civil no processo de elaboração do Plano de Ação

Para este primeiro ano da OGP, o processo de consulta à sociedade e aos atores privados sobre o plano de ação foi realizado por meio de reuniões presenciais e também utilizando-se a experiência e os contatos das redes de consulta à sociedade já existentes. (Declaração de Governo Aberto, 2011, p. 3).

Para o *Independent Report Mechanism* – IRM (2013), órgão técnico independente da OGP, o processo de construção do 1º Plano de Ação do Brasil na OGP 2011/2013 apresentou questões sensíveis e preocupantes acerca da participação social. Os relatórios de monitoramento do IRM são baseados em fatos e evidências coletadas por um avaliador independente, sendo caracterizados, assim, por uma análise imparcial, nem do governo, nem da sociedade civil, do cumprimento e da execução dos compromissos dos Planos de Ação.

Na Figura 1, o IRM avalia, em adaptação ao diagrama elaborado pela Associação Internacional para Participação Pública, os diferentes tipos de participação social que ocorreram durante o 1º Plano de Ação do Brasil na OGP.

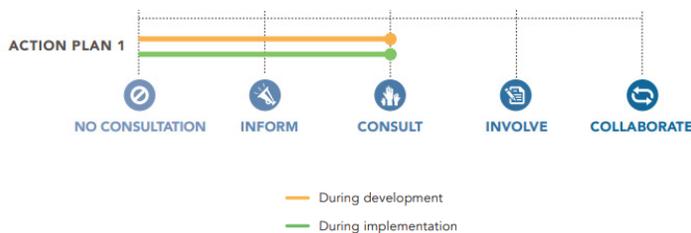


Figura 1. Nível de Participação Social nos Planos de Ação do Brasil.

Fonte: IRM.

O 1º Plano de Ação do Brasil na OGP, assim, ao deixar evidente uma deliberada resistência governamental em criar espaços para uma cidadania ativa, desvela as relações de poder e as variáveis dinâmicas de governabilidade e de politização da ação pública, especialmente os tradicionais papéis distintos reservados ao Estado e aos demais atores sociais.

Para a construção do 2º Plano de Ação do Brasil na OGP 2013/2016, a constituição de um grupo de trabalho informal de assessoramento ao CIGA composto por representantes da sociedade civil, representa novamente o esforço do governo brasileiro em ampliar o engajamento social na agenda de Governo Aberto (OGP-Brasil, 2016).

A constituição do grupo de trabalho pode ser compreendida em associação com o “*estándar 3*” relacionado com a busca por “*ofrecer oportunidades inclusivas e informadas de participación pública durante el proceso de cocreación del plan de acción*” (OGP, 2021, p. 8).

Contudo, ainda se mostrou evidente a necessidade de maior aproximação entre Estado e sociedade civil em torno da agenda. Como pontuado no 2º Plano de Ação do Brasil na OGP, a participação social esteve atrelada apenas ao escopo de debate e de consulta pública, sem maior envolvimento, colaboração e empoderamento da sociedade civil.

A população pôde participar de debates virtuais realizados em uma plataforma online, o fórum e-Democracia. Além disso, foi realizado um encontro presencial entre organizações da sociedade civil e o governo. Ao todo, foram encaminhadas, para serem analisadas por órgãos do Governo Federal, 32 propostas sugeridas e priorizadas pela sociedade (...) os órgãos [do governo federal] avaliaram as sugestões de compromissos provenientes dos diálogos virtual e presencial e decidiram se podiam acatá-las, integral ou parcialmente, ou se teriam que rejeitá-las. (OGP-Brasil, 2013, p. 4).

As relações de poder e os papéis distintos reservados ao Estado e aos demais atores sociais continuaram evidentes nos espaços sociopolíticos constituídos envolta da agenda de Governo Aberto. De fato, de 2011 a 2014 a sociedade civil teve papel acessório na ação pública, uma vez que tinha apenas caráter de diálogo informativo e consultivo, não participando efetivamente da plenitude da tomada de decisão, o que fragilizou a legitimidade e a governança do processo de construção e de gestão do Plano de Ação Nacional.

O Relatório de Progresso 2013/2014 do IRM apontou a necessidade de aprimoramento nos mecanismos de participação social na governança da OGP no Brasil, uma vez que ficou clara a fragilidade da interação entre os atores, inclusive com um momento de cisão entre governo e algumas organizações da sociedade civil

(...) o final da fase de elaboração do plano marca um momento de cisão entre governo e algumas organizações da sociedade civil, causada em grande parte por um excesso de otimismo de ambos os lados, somado à baixa explicitação do modelo de participação e de tomada de decisão adotado para a redação final do plano (...) A percepção relatada da sociedade civil, porém, foi de não se sentir representada no 2º Plano, o que é relacionado às características do marco legal da OGP no país. (Steibel, 2014, p. 33).

Como argumentam Lascoumes e Le Galès (2012), um instrumento de ação pública consiste em um tipo particular de instituição, em suas dimensões cognitivas, informais e simbólicas, pois buscam condicionar as estruturas, as interações e os comportamentos da ação coletiva, reduzindo, assim, incertezas. No âmbito da instrumentação da ação pública em Governo Aberto, a busca pela construção de relações de confiança visando uma maior sustentabilidade do processo deve passar necessariamente pelo estabelecimento “un espacio de diálogo y colaboración constante entre el gobierno, la sociedad civil y otros actores no gubernamentales” (OGP, 2021, p. 4).

Essa busca pela estruturação da política pública em Governo Aberto, a partir de um contexto estável de expectativas dos atores sociais e políticos, justifica a edição da Resolução No. 1, de 18 de novembro de 2014, que instituiu um Grupo de Trabalho da Sociedade Civil para atuar junto ao CIGA.

A partir de uma estrutura e ambiente horizontais, as organizações da sociedade civil que compuseram o Grupo de Trabalho tiveram a missão de se articular entorno de um trabalho colaborativo para a tomada de decisão coletiva na agenda de Governo Aberto (OGP-Brasil, 2015).

A instituição desse Grupo de Trabalho pode ser reconhecida como um efeito direto da instrumentação em ação pública em Governo Aberto, uma vez que, estimulado pela problematização específica da própria agenda, formalizou a quebra do efeito da inércia entre os atores, forjando, assim, novas relações de poder e dinâmicas de legitimidade e de governabilidade.

A formalização do Grupo de Trabalho também está alinhada com o “*estándar 4*” para que se ofereça “*respuesta razonada y asegurar un diálogo continuo entre el gobierno y la sociedad civil y otros actores no gubernamentales, durante la cocreación del plan de acción*” (OGP, 2021, p. 10) e com o “*estándar 5*” de “*oportunidades incluyentes e informadas de diálogo y colaboración constante durante la implementación y el monitoreo del plan de acción*” (OGP, 2021, p. 11).

O 3º Plano de Ação do Brasil na OGP 2016/2018, nesse sentido, apresentou metodologia inovadora embasada na maior interação entre os atores para a cocriação dos compromissos em Governo Aberto do Brasil. A definição dos temas foi dividida em três contextos: a) Temas estruturantes, fundamentais na estruturação de políticas públicas em Governo Aberto; b) temas priorizados pelo governo, de importância estratégica para o Governo Federal; e, c) temas priorizados pela sociedade civil, que revelam o afã e as expectativas da sociedade civil em agendas temáticas específicas (OGP-Brasil, 2015).

A segunda etapa metodológica, as oficinas de cocriação, consistiram em reuniões de trabalho entre representantes do governo e de entidades da sociedade civil, com a atribuição de construir, em consenso, propostas de compromissos e de metas. Por fim, a terceira etapa, embasada na aprovação do consolidado das propostas em documento único para aprovação pelo Grupo de Trabalho da Sociedade Civil e pelo CIGA (OGP-Brasil, 2015). A figura abaixo sintetiza a metodologia de cocriação do 3º Plano de Ação do Brasil na OGP.

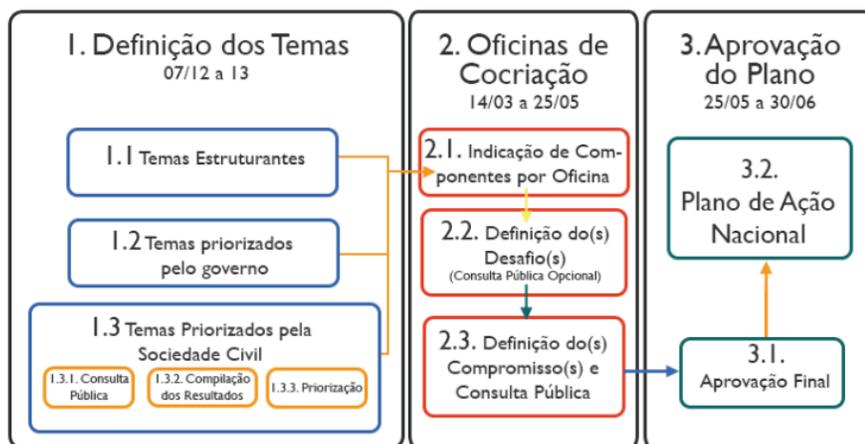


Figura 2. Metodologia para a cocriação do 3º Plano de Ação do Brasil na OGP.

Fonte: OGP-BRASIL.

O relatório de monitoramento do IRM para o 3º Plano de Ação destaca e reconhece os avanços na instrumentação da ação pública brasileira no esforço

de quebrar a inércia entre os atores heterogêneos, permitindo não apenas a criação de espaços para debate, mas também a identificação de questões a serem trabalhadas em comum.

O terceiro plano de ação [do Brasil] foi desenvolvido por meio de um processo colaborativo entre o governo e as organizações da sociedade civil (OSCs). Isso constitui uma grande melhoria em relação ao processo do segundo plano de ação, no qual muitas OSCs perderam a confiança no processo da OGP no país. Os temas, os compromissos e os marcos do terceiro plano de ação refletem esse processo colaborativo coliderado pelo governo e pela sociedade civil. (Steibel, 2018, p. 10).

Esses avanços, contudo, apesar de serem marcos de uma nova governança da participação social nas políticas públicas no Brasil, ainda representam um longo ladrilhar na busca por ações públicas mais participativas, inclusivas e democráticas para o desenvolvimento multidimensional e intersetorial brasileiro.

Como destacado pelo IRM, no 3º Plano de Ação do Brasil na OGP, o GT da Sociedade Civil “desempenhou um papel consultivo e atuou sem procedimentos vinculantes de tomada de decisões dentro do CIGA” (Steibel, 2019, p. 2).

A instrumentação do 4º Plano de Ação do Brasil na OGP 2018/2021 seguiu o mesmo princípio metodológico utilizado para a construção do 3º Plano de Ação do Brasil na OGP, repetindo, assim, os mesmos erros e acertos metodológicos.

O Brasil liderou um forte processo de co-criação colaborativa desenvolvido com o governo federal, a sociedade civil e alguns atores dos governos estaduais e municipais (...) o desenvolvimento do plano de ação ocorreu por meio de processo de consulta interativa, e manteve a paridade entre o governo e a sociedade civil durante toda a sua extensão (...) há a visão de que este processo foi mais abrangente que os anteriores, mas que ainda é necessário ampliar a gama de atores envolvidos. (Steibel, 2021, p. 3).

Em 2019, a instrumentação da ação pública brasileira em Governo Aberto teve novo aprimoramento. O Decreto No. 10.160, de 9 de dezembro de 2019, ao revogar o Decreto s/No. de 15 de setembro de 2011, buscou fomentar novo modelo de governança direcionado ao aprimoramento da participação social, à ampliação da transparência, do acesso à informação, da melhoria na prestação de serviços públicos e do fortalecimento da integridade em todas as fases do instrumento de ação pública.

A inovação nas estruturas de poder do Decreto No. 10.160/2019, atendendo a demandas da sociedade civil para um instrumento mais transversal e participativo, buscou simplificar as instâncias decisórias, a fim de alcançar maior agilidade. Também foram mantidas a possibilidade de criação de grupos de trabalhos temporários para assessoramento ao CIGA. Esse aperfeiçoamento da governança da agenda de Governo Aberto, capaz de explicar tanto mudanças na política pública em Governo Aberto, quanto a capacidade de orientação e de sustentação da política pública, a governança propriamente dita, é ressaltada no relatório de avaliação do IRM.

Há fortes evidências da existência de uma atuação ativa multissetorial no desempenho da OGP no país. A participação de membros é diversa, e há um mandato claramente delineado dos processos e entes envolvidos, o que se reflete nos procedimentos colocados em prática e nas ações de comunicação entre os pares observadas. Há ainda a organização de informação em website específico, o que promove um sentimento de confiança do governo e da sociedade civil no processo estabelecido. (Steibel, 2021, p. 12).

Os efeitos imediatos do maior engajamento da sociedade civil ao processo de coconstrução e cogestão do Plano de Ação podem ser identificados na promoção de políticas públicas em Governo Aberto mais participativas, inclusivas e democráticas para o desenvolvimento multidimensional e intersetorial brasileiro.

Se no primeiro Plano de Ação os compromissos tinham pouca diversidade temática, associados diretamente às diretrizes imediatas de Governo Aberto, como a elaboração de cartilha sobre acesso à informação para servidores públicos

e a reestruturação do Portal da Transparência, os compromissos do 5º Plano de Ação do Brasil na OGP 2021/2023 apresentam amplitude temática como cadeias agropecuárias, licenciamento ambiental, dados eleitorais, combate à corrupção no setor público, maus tratos a animais, ciência de dados para vigilância sanitária, dívida ativa e participação social para melhoria dos dados eleitorais abertos.

Assim, é possível identificar como o instrumento de ação pública se tornou produtor da agenda específica de Governo Aberto, pois teve a capacidade de construir realidades convencionais como a categorização da situação abordada e seu quadro de descrição social, bem como incutiu problematizações específicas da agenda de Governo Aberto, hierarquizando variáveis e induzindo sistemas explicativos.

Ao longo dos últimos anos, exemplos concretos desses efeitos podem ser identificado na constituição do Encontro Brasileiro de Governo Aberto, em 2016, organizado por entidades da sociedade civil e órgãos de administração pública com o objetivo de promover discussões sobre a agenda de Governo Aberto e formas de viabilizar sua implementação, e a instituição do Programa Time Brasil (Brasil, 2022), destinado a fomentar ações públicas em Governo Aberto nos entes federados, a partir de uma estrutura de desenvolvimento de Planos de Ação direcionados para o debate multidisciplinar qualificado e democrático de problemas e caminhos possíveis para o desenvolvimento democrático.

6. Conclusões e Reflexões

A reflexão crítica acerca do processo histórico dos Planos de Ação Nacional do Brasil na OGP, desde sua metodologia inicial de construção até os relatórios de monitoramento e avaliação, especificamente do IRM, permitiu compreender os efeitos, as relações de poder e as dinâmicas de legitimidade e de governabilidade de como a instrumentação da ação pública em Governo Aberto tem fomentado novas abordagens para a governança da participação social nas políticas públicas brasileiras, a qual foi caracterizada pela constante evolução do processo de legitimação da ação pública em si e pelo aprimoramento do valor público gerado pelas políticas.

Os efeitos resultantes da instrumentação da ação pública como conceituado por Lascoumes e Le Galès (2007) foram claramente observados na Política de Governo Aberto do Brasil e evidenciaram os espaços sociopolíticos constituídos, a característica política subjetiva dos instrumentos, a busca pelo alinhamento das expectativas dos atores envolvidos e o esforço da abertura institucional, associado, principalmente, com a busca por ações públicas mais participativas, inclusivas e democráticas.

Os avanços promovidos e conquistados pelo Brasil ao longo dos últimos anos, a partir do direcionamento da instrumentação da ação pública mais participativas, inclusivas e democráticas, devem ser reconhecidos e valorizados; contudo, como restou claro ao analisá-lo à luz dos cinco padrões de participação da OGP, ainda consistem em um longo ladrilhar na busca por se alocar governo e sociedade em um plano mais horizontal, em que a relação bilateral passa a ser representada pela coparticipação e corresponsabilidade na administração pública brasileira, culminando em políticas públicas mais robustas, legítimas, transparentes e responsivas.

Referências

- Abers, R., Serafim, L. y Tatagiba, L. (2014). Repertórios de interação Estado-Sociedade em um Estado heterogêneo: A experiência na era Lula. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, 57(2), 325-357. <http://doi.org/10.1590/0011-5258201411>
- Almeida, L. S. B., Rodrigues, M. I., Silveira, R. M. C. y Melo, C. M. O. (2020). *Contribuições do Campo de Públicas: Um olhar sobre a democracia no século XXI e os desafios para a gestão pública*. Fundação João Pinheiro. http://fjp.mg.gov.br/wp-content/uploads/2020/09/23.10_Contribuicoes-do-Campo-de-Publicas.pdf
- Associação Nacional de Ensino, Pesquisa e Extensão do Campo de Públicas [ANEPECP] (2021, septiembre 2). Ação Pública para o Desenvolvimento Democrático [Arquivo de Vídeo]. Youtube. https://www.youtube.com/watch?v=3Xar_r3yfNQ
- Bader, V. y Benschop, A. (2018). *Desigualdade social: Objeto e modelo proteórico de análise*. En S. Gomes, V. Duarte, F. B. Ribeiro, L. Cunha, A. M. Brandão

- y A. Jorge (Eds.). *Desigualdades Sociais e Políticas Públicas: Homenagem a Manuel Carlos Silva* (pp. 27–105). Húmus.
- Calderón, C. (2012). ¿Por qué un gobierno abierto?. Organización de las Naciones Unidas/Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL. *El desafío del gobierno abierto en la hora de la igualdad*, (134). https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/3969/S2012004_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto, XVII Conferencia Iberoamericana de Ministras y Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, julio, 7 y 8, 2016, <https://clad.org/wp-content/uploads/2020/10/Carta-Iberoamericana-de-Gobierno-Abierto-October-2016.pdf>
- Coelho, V. y Trajber, L. (2013). *Mecanismo Independente de Avaliação. Relatório de Progresso 2011–2013*. Independent Report Mechanism. <https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/07/169361968-IRM-Report-Brazil.pdf>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2018). *Panorama de la gestión pública en América Latina y el Caribe: Un gobierno abierto centrado en el ciudadano*. Santiago. <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/42396>
- Cruz, F. N. B. y Daroit, D. (2017). *Das vias para o desenvolvimento democrático: regimentos internos de conselhos de políticas públicas como instrumentos de ação pública transversal e participativa*. (pp. 231-254). Gigapp Estudios Working Papers
- Cruz, F. N. B. (2020). *Desenvolvimento democrático em tempos incertos: Os desafios e os instrumentos da ação pública transversal e participativa*. <https://doi.org/10.26512/9786558460336>
- Declaração de Governo Aberto, setembro, 2011, <https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/central-de-conteudo/documentos/arquivos/declaracao-governo-aberto.pdf>
- Decreto s/No., de 15 de setembro de 2011, Diário Oficial da União [D.O.U.] de 16.11.2011 (Braz.). http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/dsn/dsn13117.htm
- Demo, P. (2012). *Cuidado Metodológico: Signo crucial da qualidade. Sociedade e Estado*, 17(2), 349–373. <https://doi.org/10.1590/S0102-69922002000200007>

- Durkheim, E. (1977). *A divisão social do trabalho*. Presença. (Obra original publicada em 1893).
- Dussel, E. (2009). Meditações anti-cartesianas sobre a origem do anti-discurso filosófico da modernidade. En B. Santos y M. P. Meneses (Eds.), *Epistemologias do Sul* (pp. 283–335). Edições Almedina.
- Freitas, T. D., Cassol, A., Conceição, A. F. y Niederle, P. A. (2016). Sen e o Desenvolvimento como Liberdade. En P. A. Niederle y G. F. Radomsky (Eds.), *Introdução às teorias do desenvolvimento* (pp. 50–62). Universidade Federal do Rio Grande do Sul. <https://www.ufrgs.br/cursopgdr/downloadsSerie/derad101.pdf>
- Goffman, E. (1993). *Estigma: La identidad deteriorada*. Amorrortu Editores.
- GPublicas - Rede de Mulheres na Gestão Pública e Instituto de Governo Aberto (2022). *As prefeituras e o governo aberto: Transformando a relação entre o governo e a sociedade*. <http://gpublicas.org.br/wp-content/uploads/2022/04/As-Prefeituras-e-o-Governo-Aberto.pdf>
- Guerzovich, F. y Sschommer, P. C. (2022). *Os catalisadores de governo aberto no Brasil podem ser cruciais em 2022 e adiante*. Estadão, São Paulo. <https://www.estadao.com.br/politica/gestao-politica-e-sociedade/os-catalisadores-do-governo-aberto-no-brasil-podem-ser-cruciais-em-2022-e-adiante/>
- Gurza Lavalle, A. (2003). *Sem pena nem glória: O debate da sociedade civil nos anos 1990*. *Novos estudos*, 66, 91–110. https://www.researchgate.net/publication/258220356_Sem_pena_nem_gloria_-_O_debate_da_sociedade_civil_nos_anos_1990
- Halpern, C., Lascoumes, P., & Le Galès, P. (2021). As abordagens a partir dos Instrumentos da ação pública. En O. Oliveira & P. Hassenteufel (Eds.), *Sociologia política da ação pública: Teorias, abordagens e conceitos* (pp. 31–59). Escuela Nacional de Administración Pública.
- Hasan, M. (2018). *Guia de governo aberto para Céticos*. <https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2018/07/Guia-de-Governo-Aberto-para-Ceticos.pdf>
- Lascoumes, P. y Les Galès, P. (2007). *Special issue: Understanding public policy through its instruments*. *Governance*, 20(1), 1–144. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2007.00342.x>

- Lascoumes, P. y Les Galès, P. (2012). *A ação pública abordada pelos seus instrumentos*. R. Pós Ci. So., 9(18), 19-43. <https://periodicos eletronicos.ufma.br/index.php/rpcsoc/article/view/1331/1048>
- Lucio, M. L. (2017). A construção de uma pluralidade epistêmica no Campo de Públicas—Observações sob o ponto de vista de trajetórias. *Revista NAU Social*, 8(15), 143-148. <https://doi.org/10.9771/ns.v8i15.31402>
- Luhmann, N. (1982). *The differentiation of society*. Columbia University Press.
- Mariani, C. B. (2019). Governo aberto e a governança do Programa Bolsa Família [Tesis de Maestría, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada]. <http://www.mestrado profissional.gov.br/sites/imagens/mestrado/turma3/cristina-borges-mariani.pdf>
- Mariani, C. B. y Bessa, L. F. M. (2022). Desenvolvimento e tecnologia: O la-drilhar da política de governo aberto no Brasil. *Revista de Pesquisa em Políticas Públicas*, 1(1), 1-18. <https://periodicos.unb.br/index.php/rp3/article/view/43355/34379>
- Mariani, C. B. y Lassance, A. (2020). Uma governança orientada por diretrizes de governo aberto aprimora o valor público de programas governamentais?. *Revista Do Serviço Público*, 71(c), 34-56. <https://doi.org/10.21874/rsp.v71ic.4485>
- Melucci, A. (1989). Um objetivo para os movimentos sociais? (S. Bastos, Trad.). *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, 17, 49-66. <https://doi.org/10.1590/S0102-64451989000200004>
- Moore, D. B. (1995). Development discourse as hegemony: Toward an ideological history — 1945-1995. En D. B. Moore y G. J. Schmitz (Eds.), *Debating Development Discourse*. International political economy series. (pp. 1-53) Macmillan Press. https://doi.org/10.1007/978-1-349-24199-6_1
- Naser, A., Rramírez-Alujas, A. y Rosales, D. (2018). *“Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe*. CEPAL.
- North, D. C. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. University Press.
- Nunes, C. (2014). *O conceito de movimento social em debate: Dos anos 60 até à atualidade*. *Sociologia, Problemas e Práticas*, 75, 131-147. <https://journals.openedition.org/spp/1596>
- Organisation for Economic Co-operation and Development. (2022). *Open government review of Brazil: towards an integrated open government agenda*.

- OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris. <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/3f9009d4-en/index.html?itemId=/content/publication/3f9009d4-en>
- Open Government Partnership. (2020). *Manual de OGP – Reglas y orientación para participantes*. https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2020/02/OGP_Handbook-Rules-and-Guidance_ES_20200313.pdf
- Open Government Partnership. (2021, noviembre 24). *Estándares de participación y cocreación*. <https://shorturl.at/pAEU3>
- Parceria para Governo Aberto–Brasil. (2011). *Plano de Ação Brasileiro*. <https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/central-de-conteudo/documentos/arquivos/1planoacaobrasil201113.pdf>
- Parceria para Governo Aberto–Brasil. (2013). *2º Plano de Ação Brasileiro*. <https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/central-de-conteudo/documentos/arquivos/2-plano-acao-brasil-2013-15.pdf>
- Parceria para Governo Aberto–Brasil. (2015). *Metodologia para o 3º Plano de Ação do Brasil*. <https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/central-de-conteudo/documentos/3o-plano-de-acao-versao-final.pdf>
- Parceria para Governo Aberto–Brasil. (2016). *Balanço final-2º Plano de Ação do Brasil*. <https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/central-de-conteudo/documentos/balanco-final-2o-plano-versao-final.pdf>
- Paranhos, R., Figueiredo, D., Carvalho, E., da Silva, J. y Freitas, D. (2016). *Uma introdução aos métodos mistos*. *Sociologias*, 18(42), 384–411. <https://doi.org/10.1590/15174522-018004221>
- Peres, J. L. P., Boullosa, R. F. y Bessa, L. F. (2021). *O campo de públicas na encruzilhada: Aproximações teórico-metodológicas entre os estudos críticos, o pragmatismo e a gestão social*. *Revista Eletrônica da Residência Social*, 12(22), 493–515. <https://periodicos.ufba.br/index.php/nausocial/article/view/43707/24565>
- Perez, O. C. y Souza, B. M. (2017, octubre 23–27). *Velhos, novos ou novíssimos movimentos sociais? As pautas e práticas dos coletivos*. 41º Encontro anual da ANPOCS, Caxambu. <https://www.anpocs.com/index.php/papers-40-encontro-2/gt-30/gt11-15/10696-velhos-novos-ou-novissimos-movimentos-sociais-as-pautas-e-praticas-dos-coletivos/file>

- Pires, V., Midlej, S., Fonseca, S. A., Vendramini, P. y Coelho, F. S. (2014). *Dossiê –Campo de públicas no Brasil: Definição, movimento constitutivo e desafios atuais*. *Administração Pública e Gestão Social*, 6(3), 110–126.
- Quijano, A. (2000). *Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina*. En E. Lander (Comp.), *La colonialidad del saber: Eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas latinoamericanas* (p. 246). CLACSO.
- Ramírez-Alujas, A. V. (2011). *Gobierno abierto y modernización de la gestión pública: Tendencias actuales y el (inevitable) camino que viene*. Reflexiones seminales. *Revista Enfoques*, 9(15), 99–125.
- Ramírez-Alujas, A. V. (2012). *Gobierno abierto es la respuesta: ¿Cuál era la pregunta?* *Más poder social*, 12, 14–22. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4013852>
- Recommendation of the Council on Open Government, 13, diciembre, 2017, <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0438>
- Sen, A. K. (1999). *Development as freedom*. Oxford University Press.
- Steibel, F. (2014). *Mecanismo Independente de Avaliação. Brasil: Relatório de Progresso 2013–2014*. Independent Report Mechanism. https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2017/04/Brasil_Relat%C3%B3rio2013-14_Final_0_0.pdf
- Steibel, F. (2018). *Mecanismo Independente de Avaliação (IRM): Brasil Relatório Período 2016–2017*. Independent Report Mechanism. <https://shorturl.at/dvMQW>
- Steibel, F. (2019). *Mecanismo Independente de Avaliação (IRM): Brasil Relatório Final Período 2016–2018*. Independent Report Mechanism. https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2020/10/Brazil_EOTR_2016-2018_PT.pdf
- Steibel, F. (2021). *Mecanismo Independente de Avaliação (IRM): Brasil Relatório Período 2018–2020*. Independent Report Mechanism. https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2020/10/Brazil_Design_Report_2018-2020_PT.pdf
- Silva, M. C. (2001). *Sociedade, trabalho e desenvolvimento: Virtualidades e limites do pensamento de Sen*. *Cadernos do noroeste*, 16(1-2), 323–350.
- Silva, M. C. (2009). *Desigualdade e exclusão social: De breve revisitação uma síntese proteórica*. *Configurações*, 5/6, 11–40. <https://journals.openedition.org/configuracoes/132>

Midiendo la Apertura Gubernamental: Diseño, Resultados y Aportaciones de la Métrica de Gobierno Abierto en México

GUILLERMO M. CEJUDO

Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE)

Email: guillermo.cejudo@cide.edu

PABLO DE LOS COBOS

Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE)

Email: pablo.deloscobos@alumnos.cide.edu

DIANA LAURA RAMÍREZ

Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE)

Email: diana.ramirez@cide.edu

Resumen

Como con cualquier intervención pública, las estrategias de apertura gubernamental requieren ser acompañadas de evidencia para poder conocer su desempeño, sus resultados y sus oportunidades de mejora. En México, desde 2017, se lleva a cabo una Métrica de Gobierno Abierto (MGA), que busca medir la forma en que una persona puede conocer lo que hacen las oficinas gubernamentales e incidir en sus decisiones. Por su diseño, su alcance y la desagregación de sus resultados, la MGA permite conocer con precisión el estado de la apertura gubernamental en el país. Sus resultados han servido para alimentar el debate público, la deliberación de organizaciones especializadas y la toma de decisiones en instituciones públicas y contribuyen a definir estrategias de gobernanza colaborativa. En este texto explicamos cómo se diseñó la MGA y detallamos su metodología. Mostramos cómo la información desagregada permite tener diagnósticos específicos, análisis de variaciones territoriales y en el tiempo, y, más importante, elementos para construir agendas de apertura gubernamental basadas en la evidencia, focalizadas a los retos específicos de cada oficina pública y con posibilidad de ser evaluadas y monitoreadas.

Palabras clave: Gobierno abierto, transparencia, participación, datos abiertos, acceso a la información, gobernanza colaborativa.

Measuring Open Government: Design, Results, and Contributions of the Open Government Index in Mexico

Abstract

As with any public intervention, open government strategies need to be informed by evidence to assess their performance, results, and opportunities for improvement. Since 2017, in Mexico, the Open Government Metric (MGA, by its Spanish acronym) measures how a person may know what government offices do and influence their decisions. Thanks to its design, its scope, and the disaggregation of its results, the MGA allows us to know the state of government openness in the country. Its results have served to inform public debate, deliberation by specialized organizations, and decision-making in public institutions, as well as contribute to elaborate collaborative governance strategies. In this paper, we explain how the MGA was designed and we detail its methodology. We show how disaggregated information allows for specific diagnoses, analysis of territorial and time variations, and, more importantly, provides inputs for open government agendas based on evidence, focused on the specific challenges of each public office, and with the possibility of being evaluated and monitored.

Keywords: Open government, transparency, participation, open data, freedom of information, collaborative governance.

La agenda de apertura gubernamental ha avanzado con altibajos en la última década. Es innegable la importancia del lanzamiento de la Alianza por el Gobierno Abierto,¹ la creación de espacios de deliberación y co-creación entre gobiernos nacionales (y crecientemente subnacionales) y actores de la sociedad civil, así como la expansión de leyes, instituciones y procesos para la transparencia y la participación. Al mismo tiempo, las resistencias políticas, las inercias burocráticas, el desencanto ciudadano con sus gobiernos y las deficientes capacidades administrativas para la apertura gubernamental siguen dificultando la experiencia de las personas que buscan conocer lo que hacen sus gobiernos e incidir en sus decisiones (Falla, 2017; Soria, 2021).

Además de avances y retrocesos, tampoco puede obviarse que la apertura gubernamental ocurre de manera diferenciada entre los países (Schnell, 2019), y dentro de cada país entre las distintas unidades territoriales y las oficinas públicas. La apertura gubernamental no es un proceso uniforme en las instituciones de un Estado, sino que ocurre a distintos ritmos y, a veces, en diferentes direcciones, en cada oficina pública.

Como con cualquier intervención pública, las estrategias o iniciativas de apertura gubernamental requieren ser acompañadas de evidencia para poder conocer su desempeño, sus resultados y sus oportunidades de mejora. Las iniciativas de apertura gubernamental en el marco de la Alianza por el Gobierno Abierto tienen sus mecanismos para monitorear avances y para reportar sobre sus resultados. Con todo, esos reportes no buscan explicar cómo la ciudadanía experimenta la apertura gubernamental en sus interacciones con oficinas públicas concretas. Así, como han argumentado Wirtz et al. (2019) “[I] a investigación sobre gobierno abierto ha producido un cuerpo considerable de conocimiento, pero al mismo tiempo carece de evidencia empírica, especialmente en relación con el papel de los ciudadanos y las actitudes y comportamientos relacionados con el uso”. En este artículo, explicamos la experiencia de la MGA, una iniciativa que, desde 2017, ha buscado volver observable y medir la apertura gubernamental precisamente desde la perspectiva ciudadana.

1 La Alianza para el Gobierno Abierto (*Open Government Partnership*) es una iniciativa multilateral que, desde 2011, busca promover la apertura gubernamental en los gobiernos nacionales y subnacionales de todos los continentes.

En efecto, en México, desde 2017, a iniciativa del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), se lleva a cabo una Métrica de Gobierno Abierto (MGA), que mide la forma en que una persona puede conocer lo que hacen las oficinas gubernamentales e incidir en sus decisiones, a partir de evidencia empírica concreta y verificable, derivada de registros administrativos de la experiencia real de las personas o, en menor medida, del ejercicio directo de la participación. Por su diseño metodológico, su alcance y la desagregación de sus resultados, la MGA permite conocer con precisión el estado de la apertura gubernamental en el país: En cada una de las oficinas del poder ejecutivo de la Federación y los estados, en los partidos, congresos y tribunales, así como en una muestra de sus municipios, universidades, fideicomisos y sindicatos públicos.

En este texto explicamos cómo se diseñó y levantó la MGA, su metodología y ofrecemos una muestra de sus resultados. Con base en los datos desagregados de tres años de medición de la MGA, respondemos preguntas en dos sentidos. Por un lado, qué tanto ha variado la apertura gubernamental en el tiempo, entre entidades federativas y entre sujetos obligados. Por otro lado, profundizamos sobre el comportamiento en las dimensiones que conforman la apertura gubernamental (transparencia y participación) para identificar cuáles son los componentes más consolidados tanto en resultados como en institucionalización. Con este análisis mostramos cómo la información desagregada permite tener diagnósticos específicos, análisis de variaciones territoriales y en el tiempo, y, más importante, elementos para construir agendas de apertura gubernamental basadas en la evidencia, focalizadas a los retos específicos de cada oficina pública y con posibilidad de ser evaluadas y monitoreadas. En la última sección, como conclusiones ofrecemos algunos ejemplos de los usos de la MGA y proponemos algunas lecciones para ejercicios similares.

Cómo Volver Observable el Gobierno Abierto

El término gobierno abierto es un concepto que, como han dicho Kornberger et al. (2017), “está en boga, pero es vago”. Hay, en la literatura y en la práctica, múltiples definiciones de gobierno abierto, que enfatizan algunos componentes o que lo equiparan con modos de gobernanza, estrategias de gestión o

utilización de tecnologías (Peixoto, 2013; Yu y Robinson, 2012). Es, a un tiempo, considerado un principio, una etiqueta o una práctica de gestión (Cejudo, 2016). Pese a ello, es indudable que se ha vuelto una aspiración normativa de gobiernos, organismos internacionales, organizaciones de la sociedad civil y personas involucradas en la vida pública.

El primer desafío de cualquier intento por evaluar y medir la apertura gubernamental supone entonces generar una definición observable, aplicable a múltiples oficinas públicas y comparable entre ellas y en el tiempo (Cejudo et al., 2018). Para la edición del año 2017, la MGA realizó tanto una revisión sistemática de la literatura como de experiencias en índices similares. A partir de ello, identificó los conceptos más frecuentes al hablar de gobierno abierto, lo cual permitió tener una definición, conceptualización y elección de dimensiones relevantes.

En la revisión de literatura, se buscó identificar los conceptos más usados en las definiciones, en la revisión de índices y mediciones existentes, se encontraron los indicadores y operacionalizaciones utilizadas y, en un sondeo a personas expertas, se consultó cuáles eran los atributos que debían ser observados en una medición de gobierno abierto. Con estos insumos, se decidió orientar la MGA a dos dimensiones, la transparencia y la participación, con varios componentes. Esta decisión conceptual está validada por los hallazgos de una revisión sistemática de 189 artículos publicados en 42 revistas académicas (Tai, 2012) que encuentra que, aunque solo un pequeño porcentaje (en torno al 20%) de artículos incluye una definición, entre quienes la usan suelen tener una definición con dos dimensiones: Transparencia (apertura a la información) y participación (apertura para la interacción; una distinción originalmente planteada por Meijer et al., 2012). Y, en esas definiciones, como en cualquier iniciativa de gobernanza colaborativa (Ansell, 2012), la agencia de la ciudadanía es central; es decir, no es un atributo abstracto de los gobiernos, sino que las personas son agentes activos para “monitorear e influir los procesos gubernamentales mediante el acceso a la información gubernamental y las arenas de toma de decisiones” (Grimmelikhuijsen y Feeney, 2017). La definición operativa de apertura gubernamental en la MGA, entonces, supone que un gobierno “para ser abierto, requiere que la información que transparenta sea realmente útil para el ciudadano, y que los mecanismos de participación

permitan efectivamente involucrarse en las decisiones de sus gobiernos” (Cejudo et al., 2017, p. 1).

En general, las nuevas publicaciones académicas e índices mantienen una discusión sobre las mismas variables; la diferencia ha estado en las preguntas de investigación sobre ellas, así como en un mayor interés por los índices sobre datos abiertos. Sobre el primer punto, Zuiderwijk et al. (2021) realizaron un metaanálisis sobre nueve índices de gobierno abierto (enfocado en una visión desde datos abiertos) en el que identifican que las diferencias más importantes entre ellos están en relación con su propósito y enfoque de estudio: Un índice podría evaluar la existencia de datos abiertos, otro su calidad y uno más el impacto que tiene en la hechura de políticas públicas. Aunque todos estudian datos abiertos, algunos están interesados en describir situaciones o marcos normativos, mientras que otros profundizan en implementaciones para encontrar mejores prácticas. En el mismo sentido, los métodos para medir a los gobiernos varían entre solicitudes, entrevistas, autoevaluaciones o cuestionarios a personas expertas.

En relación con el segundo punto, es posible identificar mediciones que han ido consolidándose o que han sido creadas en años recientes. Varias de ellas se refieren a datos abiertos, como los estudios especializados en la calidad como el *Open Data Maturity* de la Oficina de la Unión Europea junto con *Open Government Data* y *Open–Useful–Re–Usable Government Data Index* de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OECD, s.f.; Rivera et al., 2020; van Hesteren et al., 2021). Otros como el *Open Data Inventory de Open Data Watch* (2022) han procurado medir a la mayor cantidad posible de países, mientras que el *Global Open Data Index* de *Open Knowledge Foundation* (s.f.) ha centrado sus esfuerzos de medición en una perspectiva colaborativa y ciudadana internacional que tenga como finalidad vincular a actores que usan datos con los gobiernos que los publican.

En América Latina ha habido esfuerzos desde la academia y gobiernos para medir la apertura gubernamental. En Chile, el Instituto Chileno de Estudios Municipales realiza un índice que contempla variables de transparencia, probidad, acceso a la información y participación pública desde 2018 a nivel municipal (Bonivento, 2021). Por su parte, recientemente la Agencia de Acceso a la

Información Pública de Argentina lanzó el Índice de Transparencia Activa que elabora estadísticas sobre procedimientos de solicitudes, variables organizacionales y financieras, así como mediciones en relación con compras y contrataciones (Pérez et al., s. f.). Anteriormente, la Procuraduría General de la Nación (s. f.) de Colombia calculó hasta 2016 el Índice de Gobierno Abierto (IGA), un indicador compuesto sobre organización, exposición y diálogo de la información reportada, con la intención de prevenir corrupción y aumentar la eficiencia de los entes evaluados. En una perspectiva comparada entre países, la Organización de los Estados Americanos publicó “*Measuring Open Government in the Americas*”, un estudio enfocado a ocho países latinoamericanos, que concibe al gobierno abierto con base en tres pilares: Transparencia, participación y colaboración (Chen et al., 2019).

¿Qué es la métrica de Gobierno Abierto?

En caso de México, con la incorporación en 2015 del principio de gobierno abierto a la normativa en materia de transparencia y acceso a la información, no sólo fue necesaria la formulación de instituciones y mecanismos para asegurar su cumplimiento, sino también el desarrollo de instrumentos que evaluaran las condiciones y el avance de la apertura gubernamental en el país. En este contexto fue que surgió la MGA, ejercicio bienal de medición que busca ofrecer una radiografía del estado del gobierno abierto en México. Desde su primera edición en 2017, la MGA es un referente para analizar en qué medida la ciudadanía puede conocer lo que hacen sus gobiernos e incidir en sus decisiones.

Así pues, la MGA es una medición que, buscando poder observar la experiencia ciudadana, evalúa el desempeño de una muestra de sujetos obligados² del país en dos dimensiones de la apertura gubernamental: La transparencia y la participación. A su vez, cada una de estas dimensiones es analizada desde la perspectiva del gobierno y desde la perspectiva de la ciudadanía, dando origen a cuatro subíndices (Tabla 1).

2 A lo largo del documento referiremos como *sujetos obligados* a las dependencias del ámbito federal, estatal y municipal que ejercen recursos públicos o realizan actos de autoridad y que por ley están obligadas a hacer pública y accesible la información que generan. Los tipos de sujetos obligados son organismos autónomos, dependencias descentralizadas, poderes ejecutivos, legislativos y judiciales del ámbito federal y estatal, fideicomisos públicos, gobiernos municipales, partidos políticos, sindicatos públicos y universidades públicas. El Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2021) contabiliza a 8,573 sujetos obligados en el país.

Tabla 1. Subíndices de la Métrica de Gobierno Abierto

		Dimensión	
		Transparencia	Participación
Perspectiva	Desde el gobierno	1. Transparencia desde el gobierno	3. Participación desde el gobierno
	Desde la ciudadanía	2. Transparencia desde la ciudadanía	4. Participación desde la ciudadanía

Fuente: Elaboración propia con datos de la MGA 2021.

Cada subíndice está conformado por una serie de componentes que son evaluados y ponderados. Finalmente, el promedio de esos puntajes redunda en el IGA, una calificación entre 0 y 1, en la que 1 es indicativo de una total apertura gubernamental y 0 de todo lo contrario. Este índice se calcula para cada sujeto obligado, e incluso se puede agregar para cada nivel territorial (INAI y Centro de Investigación y Docencia Económicas [CIDE], 2021a). La siguiente tabla muestra en qué consiste cada uno de los componentes de la MGA, así como la fuente de información que se utiliza para generar el cálculo. Por ejemplo, para medir el grado de influencia que tienen las y los ciudadanos en la toma de decisiones públicas se utiliza un ejercicio de usuario simulado, el cual consiste en contactar a cada una de las oficinas gubernamentales de la muestra para hacerles llegar una propuesta ciudadana y observar cómo reaccionan frente a esta interacción. Para conocer a detalle cómo ocurre la recolección de datos de cada componente de la MGA, véase la siguiente tabla (Tabla 2).

Tabla 2. Componentes de la Métrica de Gobierno Abierto, por Subíndice

Componente	Descripción	Fuente de información
<i>1. Subíndice de Transparencia desde el gobierno</i>		
Acceso a la información (AI-G)	Mide si los sujetos obligados responden a las solicitudes de información que reciben con apego a los requisitos marcados en la ley, es decir, dentro del plazo legal y sin solicitar prórroga.	Solicitudes de acceso a la información reales realizadas a los sujetos obligados de la muestra.
Transparencia activa (TA)	Evalúa la medida en la que los sujetos obligados publican en la Plataforma Nacional de Transparencia la información a la que, por ley, están obligados.	Archivos cargados por los sujetos obligados a la Plataforma Nacional de Transparencia.
Datos abiertos (DA)	Califica si el sujeto obligado pone a disposición de la ciudadanía información sobre sus atribuciones en formato de datos abiertos y la calidad de los mismos.	Búsqueda en Google y en plataformas locales de datos abiertos.
<i>2. Subíndice de Transparencia desde la ciudadanía</i>		
Acceso a la información (AI-C)	Mide la calidad de la respuesta que recibe una persona al solicitar información de los sujetos obligados y, a su vez, la rapidez con la que ésta se obtiene.	Solicitudes de acceso a la información reales realizadas a los sujetos obligados de la muestra.
Transparencia proactiva (TP)	Evalúa qué tan fácil es para las personas encontrar información de relevancia para su vida cotidiana, aún si ésta no forma parte de las obligaciones de los sujetos, mediante herramientas de búsqueda comunes (Google y buscadores internos de los sitios web institucionales).	Búsqueda en Google y en el sitio web oficial de los sujetos obligados.
<i>3. Subíndice de Participación desde el gobierno</i>		
Participación desde el gobierno (PG)	Califica si en la Plataforma Nacional de Transparencia hay registro de al menos un mecanismo institucional de participación que exista, funcione, tenga seguimiento y permita la cocreación o colaboración.	Archivos cargados por los sujetos obligados a la Plataforma Nacional de Transparencia.
<i>4. Subíndice de Participación desde la ciudadanía</i>		
Participación desde la ciudadanía (PC)	Evalúa la posibilidad que tienen las personas para activar un mecanismo que les permita incidir en las decisiones públicas al buscar al sujeto obligado mediante métodos de contacto comunes (p.ej. correo electrónico, teléfono).	Ejercicio de usuario simulado en el que se contacta a los sujetos obligados para intentar activar diversos canales en materia de participación ciudadana.

Fuente: Elaboración propia con datos de la MGA 2021.

Como se observa en la Tabla 2, el estudio utiliza como evidencia empírica datos reales del quehacer cotidiano de los sujetos obligados: las solicitudes de acceso a la información que reciben, los documentos que cargan a la Plataforma Nacional de Transparencia (PNT),³ la información disponible en sus sitios web, su reacción ante una propuesta hecha desde la ciudadanía, entre otros. En cada edición, el número de sujetos obligados analizados ha ido en aumento. La muestra para 2017 fue de 908 y de 1,243 para 2019. Para la edición 2021, la evaluación se hizo sobre un total de 1,365.⁴

Los hallazgos de cada una de estas ediciones se han presentado en reportes de resultados que son acompañados de documentos complementarios y de las bases de datos generadas en formato abierto para que cualquiera pueda realizar su propio análisis. También se han desarrollado plataformas de visualización para acercar los resultados a la ciudadanía de manera fácil e interactiva.⁵

La MGA procura un alto grado de desagregación de los datos que genera con la finalidad de que sean útiles para responder preguntas desde distintos niveles de análisis. Desde una mirada macro, los datos del promedio nacional muestran cómo México ha avanzado en el cumplimiento de los compromisos de apertura gubernamental adquiridos nacional e internacionalmente. Desde una mirada micro, los datos facilitan la detección de problemas: por ejemplo, para mejorar en el subíndice de Transparencia desde la ciudadanía, el Congreso de la Ciudad de México debe hacer uso de un lenguaje ciudadano para asegurar que las respuestas que otorga a las solicitudes de información sean claras para cualquier persona que las lea.

3 La PNT es un entorno virtual que integra y pone a disposición de la ciudadanía la información pública gubernamental: <https://www.plataformadetransparencia.org.mx>

4 La muestra de la MGA 2017 fue parcialmente aleatoria sobre la totalidad de sujetos obligados del país (INAI y CIDE, 2021a). En esta edición, se garantizó una representación de todas las entidades y de los nueve tipos de sujetos obligados. En el caso de municipios, se eligieron cinco por entidad, entre los que estaba la capital, dos municipios con menos de 70 mil habitantes y dos con una población mayor. Para la edición 2019, se estudiaron a los mismos sujetos obligados que en 2017, junto con algunos adicionales (por ejemplo, en esta edición se estudiaron a diez municipios por entidad en lugar de a cinco). Por último, para el año 2021, se estudió a los mismos sujetos obligados que en 2019, ampliando nuevamente el número de sujetos obligados.

5 Es posible consultar los documentos y las plataformas en el siguiente enlace: https://micrositios.inai.org.mx/gobiernoabierto/?page_id=5765

Ventajas de Medir la Apertura Gubernamental desde la Experiencia Ciudadana

Usando los resultados de la MGA para los tres años de medición, en esta sección mostramos cómo, al contar con evidencia desagregada sobre la apertura gubernamental en los sujetos obligados, es posible responder preguntas específicas sobre el estado del gobierno en el país.⁶ Para ello, usamos la información detallada sobre la apertura de oficinas de gobierno específicas con la cual mapeamos la heterogeneidad de resultados y los patrones de variación: los avances y retrocesos en el tiempo, así como las diferencias entre entidades federativas y entre todos los sujetos obligados. En un segundo momento, profundizamos en el comportamiento de los sujetos obligados en cada una de las dimensiones (transparencia y participación) que conforman la MGA, con la intención de contrastar estos resultados con los diferentes niveles de institucionalización que presenta cada una de ellas. A partir de esto, observamos cuáles son los componentes más consolidados y qué tanta variación hay entre sujetos obligados. Esto permite desagregar en mayor medida los hallazgos observados en el análisis para cada una de las dimensiones, lo que facilita la toma de decisiones sobre cuál es la mejor estrategia para mejorar la apertura gubernamental en cada oficina pública y, por tanto, en el país en su conjunto.

1. Se Pueden Identificar Variaciones en Tiempo, Espacios y Tipos de Sujeto Obligado

La desagregación de los datos de la MGA permite observar una serie de variaciones en diferentes niveles de análisis. Estas variaciones dependen de la lente con la que se mire. Dada su estructura federal, uno de los mayores intereses en México está en observar los datos agrupados a nivel entidad federativa (estados). En este sentido, la Figura 1 presenta la diferencia de resultados en el tiempo para cada una de las 32 entidades. En el eje horizontal, está el promedio del conjunto de sujetos evaluados en la entidad federativa en la edición 2021 de la MGA (¿qué tan abiertos son los sujetos obligados de esa entidad?), mientras que en el eje vertical está la diferencia simple del resultado de cada entidad con respecto a sí misma en

6 El código usado para el análisis y las visualizaciones puede ser consultado en <https://zenodo.org/record/6612491#.Ypp4snbMK5c> Por su parte, las bases de datos de los resultados de la MGA están disponibles en su plataforma: https://lnppmicrositio.shinyapps.io/metrica_gobierno_abierto_2021/

la edición 2017 (panel izquierdo) y en la de 2019 (panel derecho; ¿cuánto avanzaron o retrocedieron frente a ediciones previas?) (Figura 1).

En general, los resultados de los estados coinciden con el comportamiento nacional: de 2017 a 2021, todas las entidades (salvo Guerrero, representado por las siglas GUE) presentan mejores resultados en la MGA; por el contrario, de 2019 a 2021, tres de cada cuatro entidades presentaron una peor calificación (24). Asimismo, hay una relación entre ambos ejes que refleja la alta variación en el tiempo en los resultados de la medición del gobierno abierto: las entidades con los mejores resultados son las que han presentado un mayor avance, mientras que las que presentan un peor resultado son las que disminuyen o avanzan en menor medida. Aunque parece obvio que tener un mayor avance con respecto a alguna edición anterior haría más probable sobresalir entre las entidades con mejores resultados, esto también es reflejo del reforzamiento de las trayectorias. Es decir, no es común que una entidad con buenos resultados sea producto de haber obtenido una buena calificación en algún punto del tiempo y se haya mantenido en ella, sino de haber avanzado en buena medida en los últimos cuatro años a raíz de las políticas y acciones emprendidas en materia de apertura gubernamental.

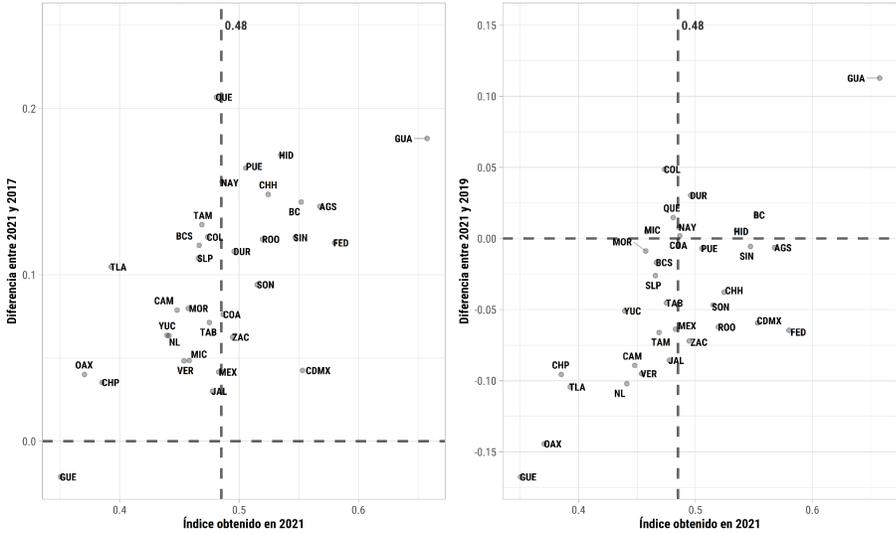


Figura 1. Diferencia de Resultados de la MGA en el Tiempo por Entidad Federativa, 2017 a 2021

Fuente: Elaboración propia con datos de la MGA 2021.

Nota. La línea punteada vertical indica el valor general del IGA 2021.

No obstante, incluso las variaciones de los promedios entre estados esconden variaciones en su interior. Al abrir cada “caja” estatal, se despliegan los resultados de todos los entes evaluados y son más evidentes las diferencias en el desempeño de cada uno. Lo anterior sugiere que la apertura gubernamental no está consolidada en todas las instituciones por igual, ni siquiera al interior de la demarcación territorial a la que pertenecen. De forma similar a la Figura 1, la Figura 2 muestra la diferencia de resultados de la MGA en el tiempo para cada uno de los entes evaluados. El eje horizontal presenta el valor obtenido en 2021 (¿qué tan abiertos son los sujetos obligados de esa entidad?); el eje vertical, la diferencia simple del valor obtenido por cada sujeto obligado en comparación consigo mismo para el año 2017 (panel izquierdo) y para el año 2019 (panel derecho; ¿cuánto avanzaron o retrocedieron frente a ediciones previas?). A este nivel de desagregación, la relación entre los resultados obtenidos por los punteros de 2021 y su avance es más notorio con respecto a alguna medición anterior. De hecho, parece

haber “puntos de corte”: salvo casos contados, quienes obtienen 0.75 de calificación en 2021 no han presentado retrocesos en comparación con 2019 o 2017. Un fenómeno similar sucede con quienes obtuvieron peores resultados: por debajo de 0.15, prácticamente no hay avances entre 2019 y 2021 (Figura 2).

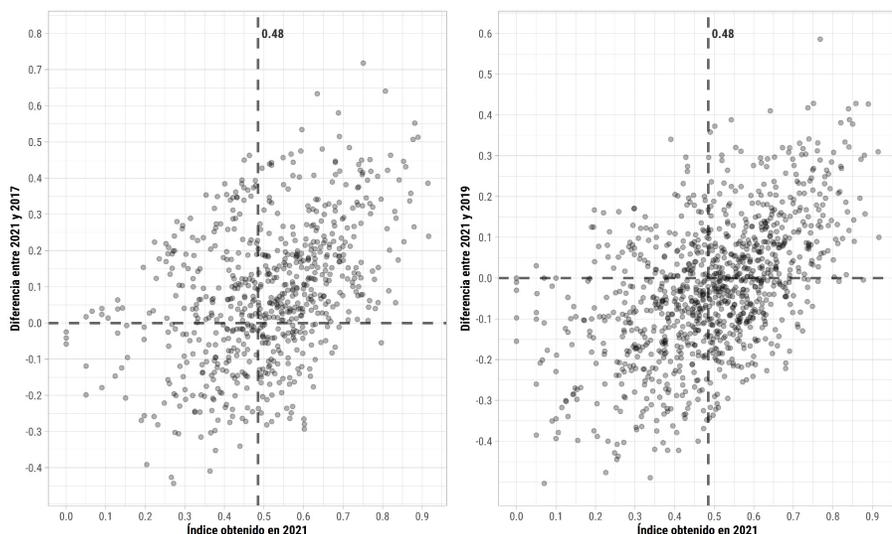


Figura 2. Diferencia de Resultados de la MGA en el Tiempo Para Todos los Sujetos Obligados Evaluados, 2017 a 2021

Fuente: Elaboración propia con datos de la MGA 2021.

Nota. La línea punteada vertical indica el valor general del IGA 2021.

Continuando con el análisis por sujeto obligado evaluado, la figura 3 responde cuántos de ellos han avanzado por año, mostrando una alta heterogeneidad de resultados en el tiempo. En esta figura, estimamos la diferencia simple de cada observación con respecto a sí misma en la edición anterior. Es decir, el valor de un sujeto obligado en el punto 2019-2017 de la Figura 3 sería equivalente al valor obtenido en 2019 menos el del 2017. Por lo anterior, un resultado negativo correspondería a que tiene un valor más bajo en 2019, mientras que si tiene un valor positivo equivaldría a que tuvo un valor más alto en 2019 con respecto a 2017.

Por su parte, el valor de un sujeto obligado en el punto 2021-2019 de la figura 3 corresponde a la resta del resultado de 2021 con el de 2019.

Esta figura presenta información para los 689 sujetos obligados que han sido evaluados en las tres ediciones de la MGA, de los que 79 (11.5 % del total) tuvieron un retroceso en ambas ediciones. Este grupo, que no es tan cuantioso, está visualizado en el panel superior izquierdo. Por el contrario, el grupo más numeroso es el de los sujetos obligados que tuvieron un resultado similar al del promedio general de la MGA 2021: un avance en 2019 en comparación con 2017, pero un retroceso en 2021 en comparación con 2019. Este grupo está conformado por 323 de ellos (46.9 %) y está localizado en el panel superior derecho. Le sigue el grupo de 118 sujetos obligados (17.1 %) que tuvieron un retroceso en 2019, pero mejoraron su resultado en 2021 (panel inferior derecho). Finalmente, hubo 169 de ellos (24.5 %) que tuvieron una mejora tanto en 2019 como en 2021. Están visualizados en el panel inferior derecho (Figura 3).

Aunque el reporte de resultados de la tercera edición de la MGA (Cejudo, 2022, p. 41) señala una ruptura en la tendencia positiva de la apertura gubernamental en México, esta afirmación adquiere un matiz distinto al desagregar los datos. Es claro que las trayectorias individuales de los sujetos obligados también son diversas. Particularmente, las inconsistencias en el desempeño a lo largo del tiempo afectan la experiencia ciudadana de interacción con los sujetos obligados, pues sin una institucionalización profunda de los principios de gobierno abierto, nada asegura que de un año a otro las personas no pierdan, en cierta medida, la capacidad de obtener información o incidir en las decisiones públicas.

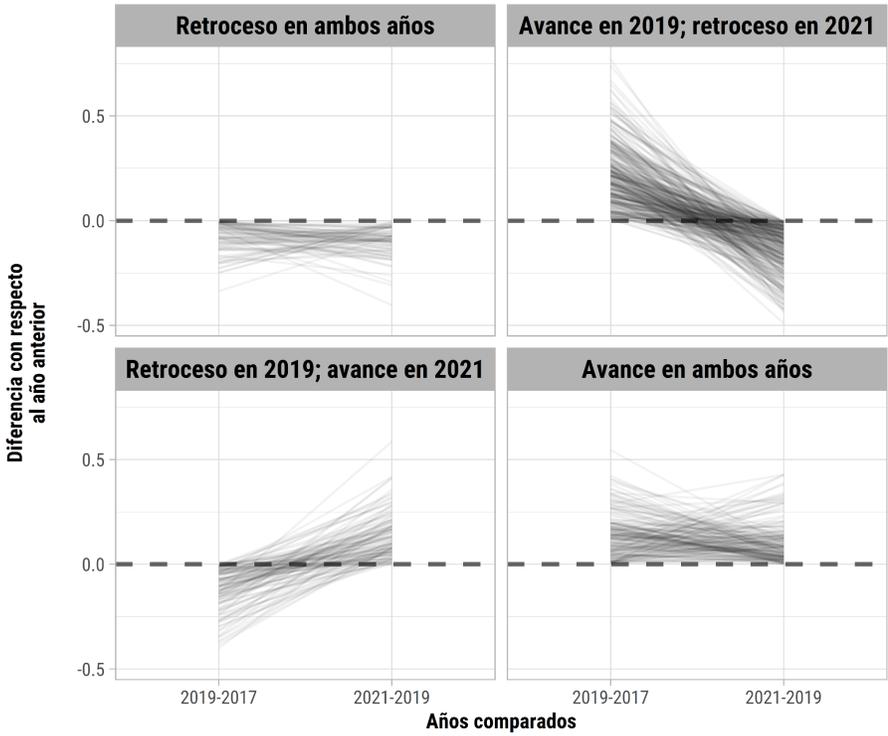


Figura 3. Diferencia de Resultados de Cada Sujeto Obligado Evaluado en la MGA con Respecto a sí Mismo en el Año Anterior, 2017 a 2021

Fuente: Elaboración propia con datos de la MGA 2021.

Con esta información, también es posible observar la variación entre sujetos obligados en cada edición de la MGA. Al respecto, la Figura 4 muestra un diagrama de caja que visualiza cada observación para cada año de la MGA. Nuevamente, es posible apreciar el avance en 2019 con respecto a 2017, así como el retroceso en 2021 (que, sin embargo, no corresponde a un peor resultado que en 2017). No obstante, el aspecto de mayor interés de esta figura es que queda claro cómo tanto en 2019 y 2021 deja de haber una concentración de sujetos evaluados por debajo de 0.20, que era muy marcada en 2017. Lo anterior significa no solo que ha habido un avance notorio en el promedio con respecto a 2017, sino que este promedio es producto de un avance generalizado y no de una mayor cantidad de sujetos obligados con calificaciones altas. De igual manera, la disminución

del resultado general en 2021 con respecto a 2019 no es producto de un retroceso notorio de un conjunto de observaciones, sino de un retroceso pequeño, pero general de un gran número de sujetos obligados que incluso vuelve más “achatada la campana”. Asimismo, el rango intercuartil (la diferencia entre el tercer y primer cuartil, o la extensión de la “caja”) es más reducido en 2019 y 2021 en comparación con 2017 (Figura 4).

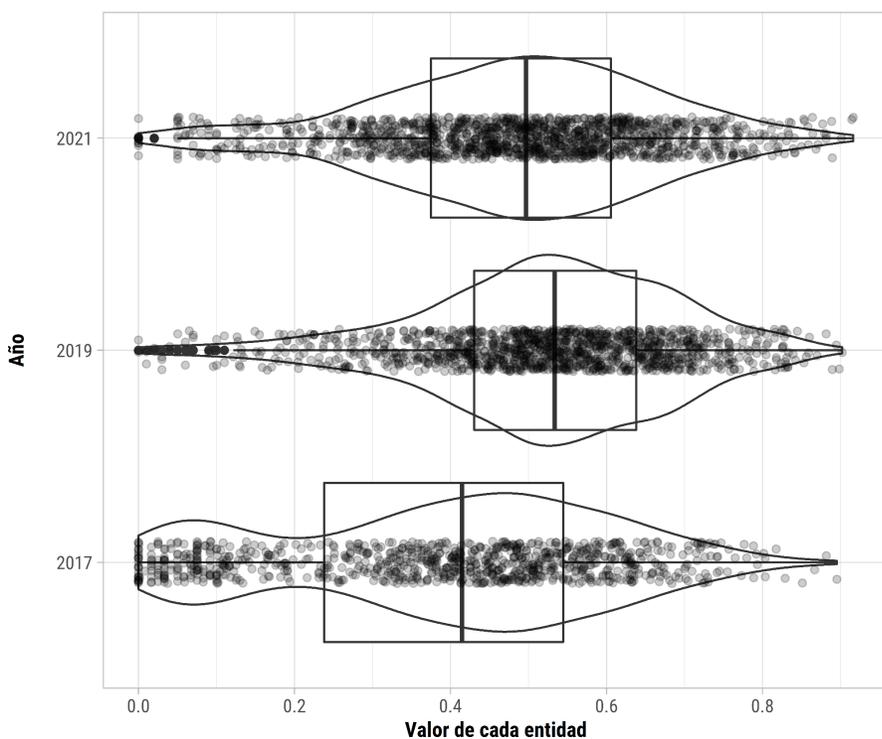


Figura 4. Diagrama de Caja de Cada Sujeto Obligado Evaluado en la MGA por año, 2017 a 2021

Fuente: Elaboración propia con datos de la MGA 2021.

2. Se Pueden Observar Diferencias Marcadas en el Grado de Institucionalización de las Dimensiones de la Apertura Gubernamental

La desagregación de los datos de la MGA no sólo muestra cómo en México la transparencia y la participación no están igualmente institucionalizadas, sino también hace evidente lo amplio de la brecha entre ambas dimensiones. En relación con lo anterior, la Figura 5 presenta un diagrama de caja de cada sujeto obligado evaluado en 2021 para las dos dimensiones de la MGA. El contraste es notorio pues, mientras que en transparencia el 75% de las observaciones están por encima del 0.50, en la dimensión de participación sucede lo contrario: el 75% de las observaciones están por debajo de este valor. Además, es notoria la diferencia en la concentración de los valores. En el caso de transparencia, el rango intercuartil (o anchura de la caja) es menor que en participación, lo cual refleja cómo la institucionalización de esta dimensión por varios años en el país ha permitido avanzar a un conjunto generalizado de sujetos obligados. Por el contrario, la falta de institucionalización de la participación en el país ha llevado a una mayor variación de resultados entre sujetos obligados (en conjunto con resultados más bajos) (Figura 5).

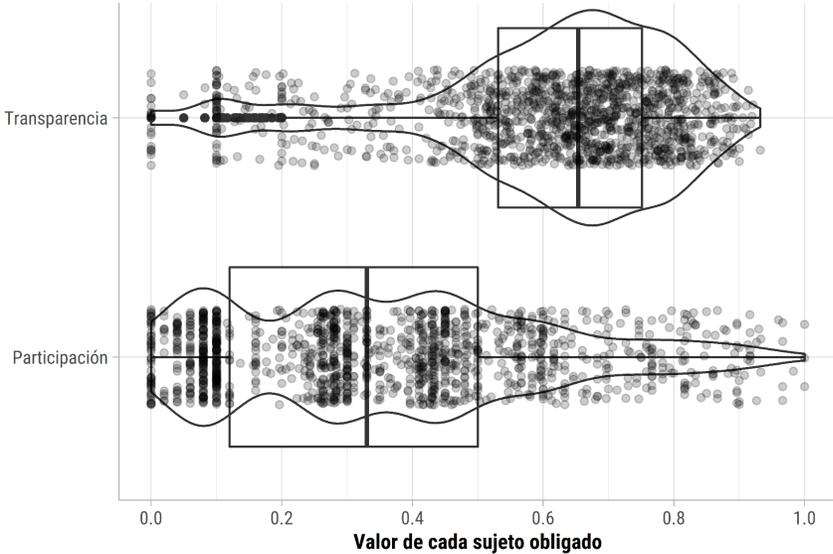


Figura 5. Diagrama de Caja de Cada Sujeto Obligado Evaluado en la MGA por Dimensión, 2021

Fuente: Elaboración propia con datos de la MGA 2021.

Este hallazgo ha sido una constante a lo largo de las tres ediciones de la MGA (Cejudo, 2022, p. 43). Por ejemplo, la creación de la PNT, que permite en un solo portal realizar solicitudes de información a todos los sujetos obligados del país, ha sido un mecanismo eficaz para que la ciudadanía pueda conocer en mayor medida sobre sus gobiernos. En cambio, no hay un mecanismo equiparable en el caso de la participación, lo cual limita el involucramiento en la toma de decisiones y vuelve las experiencias más diversas al no existir un marco común.

Si bien es cierto que no todos los entes evaluados comparten la característica general de tener mejores resultados en transparencia que en participación, son minoritarios los que sí y las diferencias entre ambos grupos son evidentes. Al respecto, la Figura 6 compara los valores de cada sujeto obligado evaluado en las dos dimensiones de la MGA. El panel derecho muestra cómo la mayoría de los sujetos obligados tiene un mejor resultado en transparencia que en participación (1,122, lo que equivale al 82.2% del total). Asimismo, las diferencias entre valores tienden

a ser mayores, de ahí que la inclinación de las pendientes sea más pronunciada. Por el contrario, el panel izquierdo representa a los sujetos evaluados que tienen un mejor resultado en participación que en transparencia (243, 17.8%). Además de ser menos observaciones, los valores alcanzados en cada dimensión son menos lejanos entre sí, lo que se observa en las pendientes menos marcadas (Figura 6).

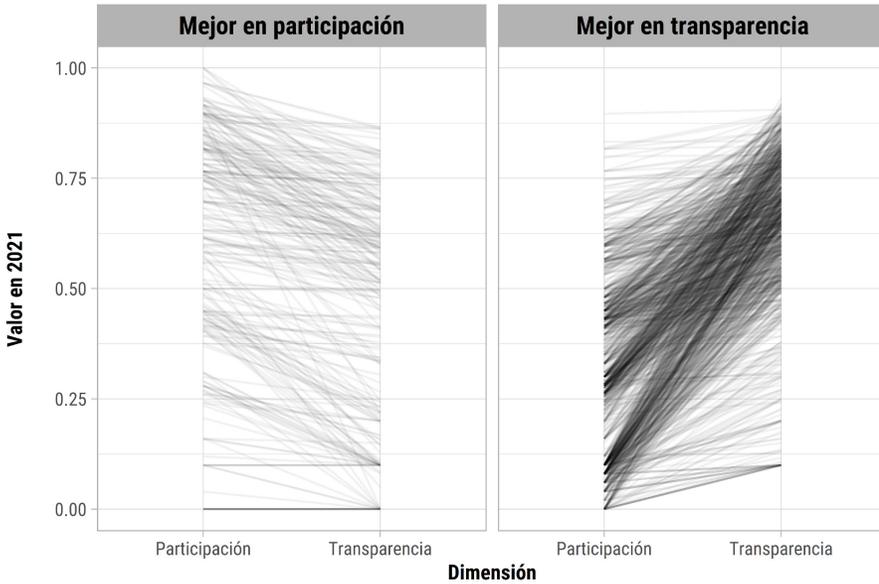


Figura 6. Resultados de Cada Sujeto Obligado Evaluado en la MGA Divididos por la Dimensión con el Valor más Alto, 2021

Fuente: Elaboración propia con datos de la MGA 2021.

3. Se Pueden Detectar las Áreas de Transparencia y Participación Consolidadas, así Como las Áreas por Consolidar

Operar bajo un enfoque de gobierno abierto implica conjugar distintas temáticas que, articuladas adecuadamente, hacen posible una interacción más cercana entre gobiernos y ciudadanía en los procesos de toma de decisión y gestión públicas. La disección que realiza la MGA sobre los elementos que constituyen la

transparencia⁷ y la participación⁸ demuestra que existen distintos grados de consolidación entre ellos.

En general, los componentes más consolidados son aquellos respaldados por un andamiaje institucionalizado. Como se observa en la Figura 7, para el caso de acceso a la información (tanto desde el gobierno como desde la ciudadanía) y de transparencia activa, el grueso de los sujetos obligados evaluados se concentra en el extremo derecho, pues para estos componentes se han desarrollado estructuras y procesos que dan pauta a cómo debe actuar cada uno de ellos cuando una persona ciudadana le solicita algún dato o cómo debe compartir la información sobre sus gestiones internas. Instancias como el Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (SNT) —órgano encargado de conducir los esfuerzos institucionales y normativos en la materia— y herramientas como la PNT se han encargado de afianzar estos componentes (Figura 7).

7 La dimensión de transparencia está compuesta por el subíndice de transparencia desde el gobierno (acceso a la información, transparencia activa y datos abiertos) y por el subíndice de transparencia desde la ciudadanía (acceso a la información y transparencia proactiva). Para mayor detalle, ver la Tabla 2.

8 La dimensión de participación está compuesta por dos subíndices: participación desde el gobierno y participación desde la ciudadanía. Para mayor detalle, ver la Tabla 2.

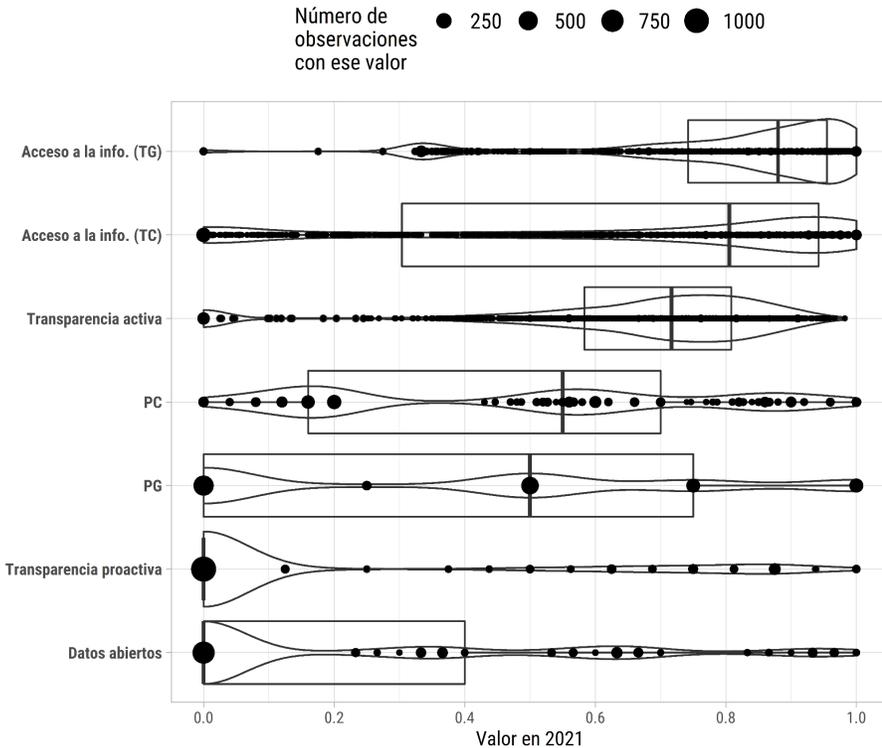


Figura 7. Diagrama de Caja de Cada Sujeto Obligado Evaluado en la MGA por Componente, 2021

Fuente: Elaboración propia con datos de la MGA 2021.

En contraste, los componentes menos consolidados son aquellos que representan un esfuerzo adicional por parte de los sujetos obligados, como las actividades de transparencia proactiva y la publicación de datos abiertos. Aun cuando ambos son mandatos por la ley, éstos no han logrado ser asumidos como un elemento sustancial de la transparencia institucional. En parte, esto se debe a lo limitadas y poco sostenibles que han sido las iniciativas de apertura de datos (Cejudo et al., 2022) y a que las acciones de transparencia proactiva son de carácter voluntario. En cuanto a la participación desde la perspectiva ciudadana (PC) y desde la perspectiva de gobierno (PG), la figura 7 muestra que no existe una consolidación marcada de este componente. Esto reafirma el hecho de que la participación

ciudadana en México se encuentra en un proceso inacabado de consolidación no solo en forma general, sino también desde cada uno de los componentes que lo conforman. Incluso, la participación desde la perspectiva del gobierno (55.2%), junto con transparencia proactiva (42.1%) y datos abiertos (76.3%), tienen a un importante número de sujetos obligados con resultados iguales a cero. En la MGA, tener un resultado equivalente a cero corresponde a no tener siquiera los elementos mínimos, como publicar al menos una base de datos abiertos o información de relevancia sobre su quehacer cotidiano, o al no haber indicios de mecanismos formales de participación ciudadana.

4. Se Pueden Construir Agendas Diferenciadas para Alcanzar la Apertura Gubernamental

La granularidad del análisis pone de manifiesto la necesidad de construir agendas diferenciadas, pues cada estado y sujeto obligado presentará puntos de partida distintos. Además, cada uno contará con diferentes capacidades y recursos para avanzar en su proceso de apertura gubernamental.

Para pensar en términos de agendas diferenciadas se presenta el siguiente ejemplo. Lagos de Moreno es un municipio del estado de Jalisco, ubicado en el occidente de México. La calificación que obtuvo en el IGA fue de 0.88 al tener un desempeño destacable en la mayoría de los componentes de la MGA: es un municipio que publica información proactivamente (TP = 1), que en lo general responde a sus solicitudes de información conforme a lo marcado en la ley (AIG = 0.94) y que da seguimiento a los acuerdos adoptados en los espacios institucionalizados de participación ciudadana (PG = 0.93).

A poco menos de 50 kilómetros de distancia se encuentra el municipio de San Julián, Jalisco, el cual obtuvo una puntuación de 0.22 en el IGA. Este ayuntamiento no reporta en la PNT información sobre sus obligaciones de transparencia (TA = 0) y no hay evidencia de que en la localidad existan mecanismos institucionalizados de participación ciudadana (PG = 0). Tampoco se encontró información publicada proactivamente (TP = 0). No obstante, este municipio suele responder a sus solicitudes de información de manera más organizada y completa que Lagos de Moreno. Además, en San Julián existen más métodos de contacto

disponibles para que la ciudadanía se comunique con sus autoridades locales que en el municipio vecino; pero ambos no publican datos abiertos.

El ejemplo anterior ilustra cómo los datos desagregados de la MGA pueden utilizarse a manera de diagnóstico para que los estado o sujetos obligados diseñen rutas de atención específicas para tratar aquellos elementos de la transparencia y de la participación en los que presenten mayores rezagos. Al trabajar con agendas diferenciadas, el resultado son esfuerzos complementarios que contribuyen a la consolidación de la apertura gubernamental en todo el territorio nacional.

Conclusiones: ¿Por Qué es Útil la Medición Desagregada de la Apertura Gubernamental?

Medir el alcance del gobierno abierto con el nivel de desagregación que proporciona la MGA resulta útil en varios sentidos. Primero, porque ofrece un panorama desglosado del estado de la apertura del gobierno mexicano para que, por ejemplo, organizaciones nacionales e internacionales cuenten con insumos para generar reportes y estudios que contrasten la realidad del país con lo que se vive en otras latitudes. Muestra de ello son los trabajos de Transparencia Mexicana, *World Justice Project* y *Open Government Partnership* (véase INAI y CIDE, 2021b).

En segundo lugar, conocer los datos puntuales también ha servido para que medios de comunicación nacionales y locales generen análisis sobre el desempeño de sus entidades federativas⁹ o sobre sujetos obligados en específico.¹⁰ La redacción de este tipo de notas y artículos de opinión ha sido útil para socializar los resultados de la MGA entre el público en general y aportar evidencia al debate público sobre apertura gubernamental.

9 Este enlace dirige a un ejemplo de una organización civil en el estado de Chiapas: <https://www.chiapasparalelo.com/opinion/2022/05/gobierno-abierto-y-transparencia-en-chiapas-alcances-reales-y-retos-pendientes/>

10 Este enlace dirige a un ejemplo de un portal de noticias que hizo un reporte sobre el desempeño de la Universidad Veracruzana: <https://www.alcalorpolitico.com/informacion/uv-primer-lugar-en-transparencia-a-nivel-estatal-segun-metrica-de-gobierno-abierto-368995.html>

Pero quizá la utilidad más importante de la desagregación de los datos de la MGA está en que permite a los gobiernos, de cualquier ámbito o nivel territorial, contar con elementos concretos para formular y poner en marcha políticas y acciones orientadas al fortalecimiento de su apertura gubernamental. Así lo han hecho, por ejemplo, las autoridades del estado de Michoacán para diseñar su Política Estatal Anticorrupción en 2021. También el grado de detalle de la MGA, aunado a la periodicidad con la que se lleva a cabo este ejercicio, posibilita que su información sea utilizada como indicador de avance, tal y como lo hacen la Política Pública de Gobierno Abierto en Oaxaca, o el Ayuntamiento de Ciudad Juárez, Chihuahua, para su sistema de indicadores de calidad de vida (véase INAI y CIDE, 2021b).

El que los datos y la metodología de la MGA sean abiertos y consultables por cualquier persona facilita también su replicabilidad. Por ejemplo, el Observatorio Ciudadano del Sistema Estatal Anticorrupción de Nuevo León (2021) propuso en su 2o Informe de Avances la realización de una medición basada en la MGA para monitorear a municipios metropolitanos de la entidad. Esta medición tendría como objetivo identificar las áreas de oportunidad en materia de apertura gubernamental que tienen los municipios neoleoneses, a la par de la detección de los avances más sobresalientes. El uso que le han dado a la MGA, esta y las instituciones anteriormente mencionadas, contribuye a evidenciar la relevancia de incorporar los principios del gobierno abierto en las decisiones y deliberaciones públicas en México. Abrir los procesos gubernamentales a la ciudadanía conlleva una gestión pública más eficiente, innovadora e inclusiva y se convierte en un pilar de gobernanza colaborativa.

La MGA es una herramienta clave para alimentar la discusión y la toma de decisiones sobre apertura gubernamental en México. Es un estudio con el que se genera evidencia respecto a qué sucede cuando la ciudadanía interactúa con sus gobiernos, ya sea buscando o solicitando información, o intentando incidir en la gestión de asuntos públicos. Lo valioso de este ejercicio de medición está en el profundo grado de desagregación de sus resultados, lo que facilita saber puntualmente en dónde están las fortalezas, pero también las áreas de oportunidad de cada uno de los 1,365 sujetos obligados.

La MGA es útil en el contexto mexicano, porque su diseño y alcance están pensados en las características normativas, administrativas y tecnológicas de los gobiernos de este país. No obstante, los elementos centrales de su diseño (la intención de capturar la experiencia ciudadana, las oficinas públicas como unidad de análisis y la desagregación de información para cada componente) pueden ser útiles para avanzar en la observación, medición y evaluación de la apertura gubernamental en América Latina. Al igual que en México, para consolidar los mecanismos de transparencia y participación en la región es indispensable contar con evidencia de su funcionamiento e información útil para construir estrategias de mejora. Y es indispensable, también, ampliar la perspectiva de análisis más allá de los gobiernos nacionales, para incluir a los gobiernos estatales y municipales (Tai, 2021).

Por otra parte, contar con evidencia sobre la evolución de la apertura gubernamental y las diferencias en el tiempo y entre oficinas públicas puede servir para alimentar la investigación empírica sobre apertura gubernamental. Esta no es una contribución menor. En su revisión de la literatura en inglés, publicada en revistas indizadas de 2008 a 2013, Wirtz y Birkmeyer (2015) encontraron que aproximadamente 70% de los estudios no tienen contenido empírico. Contar con más evidencia y mejor investigación empírica es crucial no solo para incrementar nuestro conocimiento, sino para generar mejores políticas de apertura en cada oficina pública y a nivel regional y nacional. Servirá también para que la ciudadanía cuente con elementos para exigir apertura y monitorear avances.

La agenda de gobernanza colaborativa (Ansell, 2012) no solo supone atributos gubernamentales, sino de interacción entre la ciudadanía y los gobiernos. La MGA es una muestra de que la definición, operacionalización y medición de la apertura gubernamental puede incluir esa lógica de la ciudadanía como protagonista del gobierno abierto.

Referencias

- Ansell, C. (2012). Collaborative governance. En D. Levi-Faur (Ed.), *The Oxford Handbook of Governance* (p. 498-511). Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199560530.013.0035>
- Hernandez-Bonivento, J. A. (2021). *Índice Institucional para el Gobierno Abierto Municipal*, RIL Editores. <https://ediciones.uautonoma.cl/index.php/UA/catalog/view/105/156/472-1>
- Cejudo, G. M. (2016). Gobierno abierto en México: ¿Etiqueta, principio o práctica? En I. Luna, J. A. Bojórquez y A. Hofmann (Eds.), *Gobierno abierto y el valor social de la información pública* (pp. 107-123). UNAM.
- Cejudo, G. M., Michel, C., Sobrino, A. y Vázquez, M. (2018). Observing and measuring government openness. A conceptual discussion and application to Mexico. *Gobernar: The Journal of Latin American Public Policy and Governance*, 2(1), 1-14. <https://doi.org/10.22191/gobernar/vol2/iss1/>
- Cejudo, G. M., de los Cobos, P., y Ramírez, D. (2022, junio 2). Los datos abiertos en México: Ocultos, incompletos o en plataformas poco perdurables. *Nexos*. <https://shorturl.at/eirJ6>
- Chen, S., Liu, Y., Sun, C., y Zhang, R. (2019). *Measuring Open Government in the Americas*. Organization of American States y Georgetown McCourt School of Public Policy. <https://www.oas.org/es/sap/dgpe/escuelagob/docs/MEASURING%20OPEN%20GOVERNMENT.pdf>
- Falla, R. (2017). Independent Reporting Mechanism: Why OGP commitments fall behind. *Open Government Partnership*. https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2001/01/IRM_Technical-Paper_Failure_Dec2017.pdf
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2021). Censo Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales Estatal 2021. Recuperado el 2 de junio de 2022, de <https://www.inegi.org.mx/programas/cntaippdpe/2021/>
- Kornberger, M., Meyer, R. E., Brandtner, C. y Höllerer, M. A. (2017). When bureaucracy meets the crowd: Studying ‘open government’ in the Vienna city administration. *Organization Studies*, 38(2), 179-200. <https://doi.org/10.1177/0170840616655496>

- Grimmelikhuijsen, S. G., y Feeney, M. K. (2017). Developing and testing an integrative framework for open government adoption in local governments. *Public Administration Review*, 77(4), 579-590. <https://doi.org/10.1111/puar.12689>
- Meijer, A. J., Curtin, D., y Hillebrandt, M. (2012). Open government: Connecting vision and voice. *International Review of Administrative Sciences*, 78(1), 10-29. <https://doi.org/10.1177/0020852311429533>
- Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales y Centro de Investigación y Docencia Económicas. (2021a). Métrica de Gobierno Abierto: Metodología. https://lnppmicrositio.shinyapps.io/metrica_gobierno_abierto_2021/_w_6fbf3672/documents/Metodologia_MGA%202021.pdf
- Cejudo, G. M. (Coord.) (2022). Métrica de Gobierno Abierto 2021: Reporte final. INAI y CIDE.
- Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales y Centro de Investigación y Docencia Económicas. (2021b). Métrica de Gobierno Abierto: Ejemplos de utilidad social. https://micrositios.inai.org.mx/gobiernoabierto/wp-content/uploads/2022/03/Utilidad-social_MGA2021.pdf
- Cejudo, G. M. (Coord.), Michel, C., Sobrino, A., Vásquez, M., Aguilar, V., Zedillo, R., Pérez, R.-B., Ortiz, A., Estudillo, A., Rivero, E., Castillo, R., Ornelas, A., Cortés, C., Ramos, C., Castillo, M. y Mondaca, M. (2017). Métrica de Gobierno Abierto 2017: Reporte de resultados. <https://shorturl.at/gwyKO>
- Observatorio Ciudadano del Sistema Estatal Anticorrupción de Nuevo León. (2021). *2° informe de avances del SEANL*. <https://consejocivico.org.mx/noticias/wp-content/uploads/2021/12/doc-2ndo-informe-del-observatorio-2021.pdf>
- Organization for Economic Cooperation and Development. (s.f.). “*Open Government Data*”. Recuperado el 3 de junio de 2022, de <https://www.oecd.org/gov/digital-government/open-government-data.htm>
- Open Data Watch. (2022). Open Data Inventory. Recuperado el 3 de junio de 2022, de <https://odin.opendatawatch.com/>

- Open Knowledge Foundation. (s.f.). Global Open Data Index. Recuperado el 3 de junio de 2022, de <https://index.okfn.org/>
- Peixoto, T. (2013). The uncertain relationship between open data and accountability: A response to Yu and Robinson's 'The New Ambiguity of Open Government'. *60 UCLA L. Rev. Disc.* 200, 200–213. <https://ssrn.com/abstract=2264369>
- Pérez, D., Grünbaum, N., Sierkovich, L., Giuliano, C., Gómez, D., y Barczak, D. (s.f.). *Cuarto Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto 2019–2022*. Jefatura de Gabinete de Ministros/Secretaría de Innovación Pública. Recuperado el 3 de junio de 2022, https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/plan_estrategico_de_gobierno_abierto_2020-_2023.pdf
- Procuraduría General de la Nación. (s.f.). *Índice de Gobierno Abierto—IGA*. Recuperado el 3 de junio de 2022, <https://www.procuraduria.gov.co/portal/Indice-de-Gobierno-Abierto.page>
- Rivera, J., Emilsson, C. y Ubaldi, B. (2020). *OECD Open, Useful and Re-usable data (OURdata) Index: 2019* [Policy paper]. (OECD Policy Papers on Public Governance No. 1). OECD/Innovative Government Division. <https://www.oecd.org/gov/digital-government/ourdata-index-policy-paper-2020.pdf>
- Soria, R. (2021). “Gobierno abierto en México: Implantación y contraste con un modelo ideal”. *Perfiles latinoamericanos*, 29(57), 309–336. <https://doi.org/10.18504/pl2957-012-2021>
- Schnell S. y Jo, S. (2019). Which countries have more open Governments? Assessing structural determinants of openness. *The American Review of Public Administration*, 49(8), 944–956. <https://doi.org/10.1177/0275074019854445>
- Tai, K.-T. (2021). Open government research over a decade: A systematic review. *Government Information Quarterly*, 38(2), 101–566. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2021.101566>
- van Hesteren, D., van Knippenberg, L., Weyzen, R., y Cecconi, Gi. (2021). Open Data Maturity report 2021. data.europa.eu. <https://doi.org/10.2830/394148>
- Wirtz, B. W., y Birkmeyer, S. (2015). Open Government: Origin, development, and conceptual perspectives. *International Journal of Public Administration*, 38(5), 381–396. <https://doi.org/10.1080/01900692.2014.942735>

- Wirtz, B.W., Weyerer, J.C., y Rösch, M. (2019). Open government and citizen participation: an empirical analysis of citizen expectancy towards open government data. *International Review of Administrative Sciences*, 85, 566–586.
- Yu, H. y Robinson, D. G. (2012). “The new ambiguity of ‘Open Government’”. En *UCLA Law Review Discourse*, 59, 178-230. <https://ssrn.com/abstract=2012489>.
- Zuiderwijk, A., Pirannejad, A., y Sussha, I. (2021). Comparing open data benchmarks: Which metrics and methodologies determine countries’ positions in the ranking lists? *Telematics and Informatics*, 62, 101634. <https://doi.org/10.1016/j.tele.2021.101634>

La Transparencia Comunitaria, un Eslabón más en la Trayectoria del Gobierno Abierto en México

CHRISTIAN CRUZ-MELÉNDEZ

Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología México- Universidad de la Sierra Sur
Email: cacruzme@conacyt.mx

Resumen

El gobierno abierto se basa en los pilares de la colaboración, participación, rendición de cuentas y transparencia; es un paradigma que ha sido retomado a nivel mundial. En México existen los marcos legales e institucionales para apearse a los principios del gobierno abierto, lo cual aplica a los tres ámbitos de gobierno, ello incluye también a los municipios que ejercen sistemas normativos indígenas pertenecientes al estado de Oaxaca, éstos conservan sus usos y costumbres para gobernarse sin que lo anterior los exima de cumplir con los deberes de la transparencia política. La Constitución de Oaxaca reconoce la transparencia comunitaria como una forma de cumplir con dicha obligación. La transparencia comunitaria se basa en instituciones propias de los municipios indígenas como la asamblea, se da de forma directa, sin intermediarios, contribuyendo a que desde estos municipios se consolide el gobierno y Estado abierto.

Palabras clave: Estado abierto, transparencia, asamblea comunitaria, sistemas normativos indígenas, Oaxaca.

Community Transparency, Another Link in the Trajectory of Open Government in Mexico

Abstract

Open government is based on the pillars of collaboration, participation, accountability, and transparency; It is a paradigm that has been taken up worldwide. In Mexico there are legal and institutional frameworks to adhere to the principles of open government, which applies to the three spheres of government, this also includes the municipalities that exercise indigenous regulatory systems belonging to the state of Oaxaca, they preserve their uses and customs to govern themselves without the foregoing exempting them from complying with the duties of political transparency. The Oaxaca's Constitution has recognized community transparency as a way to fulfill this obligation. Community transparency is based on institutions of indigenous municipalities such as the assembly, it's given directly, without intermediaries, contributing to the consolidation of the open government and state in these municipalities.

Keywords: Open state, transparency, community assembly, indigenous regulatory systems, Oaxaca.

El inicio del nuevo milenio trajo consigo cambios políticos que implicaron la caída de regímenes autoritarios y cerrados. Dichos cambios derivaron de procesos democráticos de alternancia, reformas administrativas, adelantos tecnológicos y un nuevo papel de la sociedad en los asuntos públicos. En aquella etapa se implementaron cambios administrativos basados en los principios de la nueva gestión pública, los cuales implicaban que los gobiernos se hicieran más eficientes, que proporcionaran servicios de calidad, utilizaran las tecnologías de la información y comunicación y se apegaran a la transparencia y la rendición de cuentas, dejando atrás el burocratismo y la opacidad.

El paradigma del gobierno abierto (GA), inició a finales de la primera década del siglo, y se propagó ampliamente por diversos países al punto de que existe una Alianza por el Gobierno Abierto (AGA), además se firmó la Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto y los países que suscribían dichos acuerdos debieron alinear sus planes y políticas públicas a estos principios.

México fue uno de los países que se sumó a los esfuerzos por un gobierno abierto de manera posterior a los cambios políticos, como la alternancia partidista del año 2000, con la cual se rompió una hegemonía de un régimen de setenta años. A partir de aquí se iniciaron cambios legales e institucionales para dejar atrás la opacidad y fomentar la transparencia gubernamental. Con dicha inercia, México se incorporó a la AGA, que continúa realizando esfuerzos en cuanto a la creación del marco legal, el fortalecimiento de las instituciones y el aprovechamiento de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) para facilitar la tarea hacia la apertura gubernamental y la transparencia en particular.

Como país federal, México tiene tres ámbitos de gobierno con responsabilidades en cuanto al GA, estos son el ámbito nacional, estatal y el municipal, en específico dirigidos hacia la transparencia, lo cual les obliga a publicar la información señalada por los marcos legales y, en su caso, proporcionar la información que les pidan por medio de las solicitudes específicas de información; asimismo, el gobierno está obligado a publicar información que pueda ser reutilizada y genere valor público. El ámbito nacional y subnacional han realizado esfuerzos mediante la creación de leyes y organismos que garantizan la transparencia y el derecho al acceso a la información (DAI). Sin embargo, en los gobiernos locales, es decir, en

los municipios los resultados se han obtenido de manera más lenta, ya que la organización municipal es compleja, y los municipios son heterogéneos en su tipología y capacidades, lo cual impacta sus avances hacia la transparencia.

En el caso particular del estado de Oaxaca, existe una tipología muy particular de municipios que pertenecen al régimen de sistemas normativos indígenas (SNI), estos se caracterizan por mantener sus formas de autogobierno basadas en usos y costumbres indígenas, respetando sus formas de elección de autoridades y manteniendo instituciones como el tequio, el sistema de cargos y la asamblea comunitaria. También son municipios con altos niveles de conflictividad, en condiciones de pobreza y marginación, con problemas de brecha digital por razones como su ubicación geográfica y su situación económica. A pesar de lo anterior, son sujetos obligados a cumplir con la transparencia, y es precisamente éste uno de los puntos centrales del presente trabajo que busca describir cómo pueden ejercer la transparencia con base en instituciones propias de su tipología.

En 2021, el Congreso de Oaxaca reconoció en su Constitución local a la transparencia comunitaria como una forma de cumplir con dicha obligación y favorecer el DAI en municipios de SNI. En este sentido, el presente trabajo se propone describir las características de esta nueva tipología de transparencia, la cual se suma a las ya reconocidas (reactiva, activa, proactiva, focalizada), así como hacer una aportación al tema de la construcción de un estado abierto desde un fundamento que no había sido considerado.

Metodología

El abordaje metodológico que se propone es de tipo cualitativo basado en la observación de un fenómeno que ocurre en la realidad, analizando sus características, cualidades, relaciones y categorías (Corbetta, 2010). Es un trabajo con un alcance exploratorio-descriptivo y como tal no formula una hipótesis, sino que se enfoca en el abordaje de “fenómenos que no se han investigado previamente y se tiene el interés de examinar sus características” (Ramos-Galarza, 2020, p. 2) y en este caso se aborda lo que sería la transparencia comunitaria en los municipios de Sistemas Normativos Indígenas de Oaxaca, un tema poco estudiado y con algunos

antecedentes los cuales provienen de la antropología (Juan-Martínez, 2019). El reconocimiento de los usos y costumbres como forma de transparencia por parte de los órganos encargados de este asunto es algo totalmente novedoso, y no se sabe que resultados se obtendrán.

En cuanto a la técnica de revisión documental mediante la cual se hace la descripción detallada de un tema (Gómez-Luna et al. 2014), y que para el presente trabajo es el gobierno abierto, su trayectoria en México y su implicación en los SNI. En cuanto a las fuentes de información se realizó una revisión de la literatura sobre la conceptualización de gobierno abierto, la trayectoria de éste en México considerando también algunos antecedentes y la legislación referida a los temas abordados. Posteriormente, se describe al régimen de SNI y la transparencia comunitaria. Se hizo uso de fuentes primarias como “libros, antologías, artículo de publicaciones periódicas, monografías, tesis y disertaciones, documentos oficiales, reportes de asociaciones y trabajos de expertos” (Izaguirre et al., 2007, p. 5). De igual forma se realizó un análisis de contenidos de fuentes como, documentos institucionales, como planes de trabajo, leyes y reglamentos y también de fuentes periodísticas (Fernández, 2002), en las que se abordaron el tema de la transparencia comunitaria.

Marco Teórico

Gobierno Abierto y el Pilar de la Transparencia

En 2009, el expresidente estadounidense Barack Obama publicó el *Memorandum from President Barack Obama to heads of Executive Departments and Agencies* en el cual hizo un llamado a las agencias gubernamentales para trabajar sobre los principios de colaboración, participación y transparencia, dando así inicio a un movimiento mundial de reformas administrativas englobadas bajo el término de gobierno abierto. Sin embargo, algunos autores consideran que esta idea no es totalmente nueva, en este sentido se pueden mencionar trabajos como el de Oszlak (2016), quien señala que el término GA ya había sido utilizado desde 1955 en un iniciativa del Congreso de los Estados Unidos sobre información

gubernamental. En cuanto participación, ésta se ha vinculado a la democracia, en esta línea cabe retomar a Peña (2009), quien ubica los antecedentes de este pilar en las asambleas ciudadanas de Atenas. En cuanto a colaboración, aspecto que refiere a contribución y trasciende la opinión o deliberación, se pueden anotar antecedentes prácticos como el tequio, presente en culturas de usos y costumbres. Éste consiste en trabajo o cooperación económica para la prestación de servicios a la comunidad y la organización de fiestas religiosas que forman parte de sus tradiciones (Bustillo y García, 2016).

Respecto a la transparencia, Gabino (2013) señala que desde Aristóteles había una noción de este atributo, pues en su texto “La política” apuntaba la importancia de que los ciudadanos pudieran conocer y juzgar las cuentas y los negocios públicos. Otro antecedente se ubica en China y su buró de censura imperial, “una institución de la Dinastía Ch’ing que se encargaba de vigilar cuidadosamente al gobierno y a sus funcionarios, de exhibir sus incompetencias, ineficiencias y prácticas de corrupción” (Ackerman y Sandoval, 2015, p. 7). Posteriormente, la primera ley de Transparencia se ubica en Suecia en 1766, más tarde, en 1948, se firma la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH), que en su Artículo 19 protege la libertad de información y expresión. A partir de 1951 los países del mundo empiezan a crear sus leyes para establecer la transparencia y garantizar el derecho de acceso a la información (Ackerman y Sandoval, 2015). Para 2021, de acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO, s.f.), 128 países contaban con legislaciones para la transparencia y el acceso a la información.

A pesar de los antecedentes, el memorando del presidente Obama marca un punto de partida, pues a partir de este hecho empezó a darse un movimiento o tendencia a nivel mundial, tanto en gobiernos como en organismos internacionales, sociedad civil y academia, dirigido hacia la implementación de políticas públicas, planes de acción, y el entendimiento de lo que significaba el nuevo paradigma del GA.

Desde hace más de diez años se inició el debate académico enfocado en lo que debe entenderse como GA, y aunque se ha generado una gran cantidad de literatura, no hay un consenso totalmente aceptado en cuanto a su definición.

De acuerdo con Peña (2017), el GA tiene un origen plural y diverso, con barreras conceptuales que no están claramente definidas, lo cual dificulta saber qué es o no es GA. Por su parte, Barria et al. (2019) apuntan que el GA es un concepto que ha sido atractivo para los estudiosos de los temas de administración pública, lo cual ha derivado en una vasta producción académica sobre la definición del término, lo que incluye artículos académicos, libros, capítulos de libros, congresos y documentos internacionales.

En principio habría que cuestionar a qué se refiere el concepto de GA, ¿es tendencia, moda, paradigma, filosofía, una nueva forma de trabajar del sector público o es una política pública? En este sentido, las respuestas encontradas en la literatura especializada apuntan hacia todas esas direcciones, es decir, el GA “nos brinda muchísimas definiciones, y en cada una se identifican tendencias con un abordaje teórico muy particular” (Maríñez Navarro, 2016, p. 48). Igualmente, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2016) señala que el significado del GA puede variar en función de los intereses y prioridades que se tengan con respecto a él, y es a su vez influido por factores políticos y culturales. Por ejemplo, Ramírez-Alujas lo describe de la siguiente manera:

Un nuevo paradigma y modelo de relación entre los gobernantes, las administraciones y la sociedad: Transparente, multidireccional, colaborativo y orientado a la participación de los ciudadanos tanto en el seguimiento como en la toma de decisiones públicas, a partir de cuya plataforma o espacio de acción es posible catalizar, articular y crear valor público desde y más allá de las fronteras de las burocracias estatales. (Ramírez-Alujas, 2012, p. 1).

En esta línea de la relación gobierno y actores no gubernamentales, se considera al GA como “nueva relación entre el sector público y la ciudadanía, en la que se valora y empodera al ciudadano y se le otorga la capacidad de incidir en las decisiones de gobierno” (Ruvalcaba et al., 2021, p. 22). Dicha relación también se encuentra en la definición de la AGA (2018) México, la cual, además, lo define como una forma de innovación en la resolución de problemas públicos. En otro sentido del término, Sandoval (2013) lo define como “una plataforma tecnológica institucional que convierta los datos gubernamentales en datos abiertos

para permitir su uso, protección y colaboración por parte de los ciudadanos en los procesos de decisión pública, rendición de cuentas y mejoramiento de los servicios públicos” (pp. 157–158). Por último, Uvalle (2018) lo conceptualiza como un proceso de gobernanza que produce datos para que los ciudadanos accedan a la información pública, y tengan la posibilidad de colaborar y participar en asuntos públicos.

Es notorio que no se ha llegado a definiciones únicas, lo cual es una situación muy común en ciencias y fenómenos sociales, sin embargo, las diversas conceptualizaciones de GA apuntan hacia cambios en la forma abordar los asuntos públicos, permitiendo que los actores no gubernamentales —antes excluidos— tengan información considerada pública, la cual se convierte en un insumo para que éstos participen y colaboren en los procesos de políticas públicas y en la resolución de problemas públicos.

A los principios de transparencia, colaboración y participación, con el paso del tiempo se les empezó a llamar “pilares” sobre los cuales se apoyarían los procesos de apertura gubernamental y los ejes que marcarían los planes y rumbos de acción. La publicación de la Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto (CLAD, 2016) agregó un pilar más: la rendición de cuentas, la cual siempre ha sido vinculada al GA. En el enfoque actual del GA, la participación se ha visto como “tomar parte”, es decir, implica que los ciudadanos sean considerados en el proceso de toma de decisiones públicas o en el uso de recursos también públicos, esto representa “la posibilidad de influenciar las decisiones que deberán ser tomadas por las instancias de autoridad establecidas en cada caso” (Sánchez, 2015, p. 54).

Por su parte, la colaboración se ha referido a “tomar parte”, trasciende el mero acto de opinar e influir sobre decisiones públicas, pues implica acción, contribución y cooperación, esto es que los sectores no gubernamentales utilicen sus capacidades en la propia sociedad para “aportar en el diseño e implementación de políticas públicas, dejando atrás el enfoque de una ciudadanía receptora de acciones institucionales, para convertirse en protagonista y productora de sus propias soluciones” (Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto, 2016, p. 7).

La rendición de cuentas se entiende como “explicar”, es un proceso mediante el cual “los gobiernos informan al público de sus actividades, de los recursos que han ejercido y de los resultados que han obtenido, es algo más que la transparencia: es una tarea obligada y permanente” (Merino y López-Ayllon, 2019, p. 277).

El último pilar del GA, que es objeto de estudio de la presente investigación, es la transparencia, la cual está siempre vinculada al derecho al acceso a la información (DAI), y se entiende como “saber”. De acuerdo con López-Ayllon (2019b), la Real Academia de la Lengua (RAE) define como transparente a algo que es claro, nítido y libre de ambigüedades, por lo tanto, fácil de comprender. En el caso de los gobiernos, su información debe tener esas cualidades al permitir que cualquier persona u organización vea a través de él de forma clara y sencilla. De esta forma, la transparencia de un GA se refiere a la posibilidad de acceder a la información considerada pública, es decir, aquella que por ley sea generada o esté en posesión de los sujetos obligados, y que deberá estar disponible por medios eficientes. No toda la información pública puede ser accedida de la misma forma, y aunque su publicación ya genera un valor público, éste puede cambiar más allá de solo acceder ella, y en este sentido se ha ido categorizando la transparencia. Autores como Cruz-Rubio (2015) y Sandoval (2018b) han señalado algunas tipologías de transparencia, las cuales se mencionan a continuación.

- Transparencia reactiva: se da con la publicación de leyes de transparencia, y que garantizan y operacionalización el DAI.
- Transparencia activa: en este caso se trata de la publicación de la información a la cual las leyes de transparencia obligan sin necesidad de una solicitud, es decir, deberá estar disponible en medios electrónicos o tradicionales (impresa) para que cualquier interesado la consulte.
- Transparencia proactiva: se refiere a información pública que no aparece como publicable de manera voluntaria, pero a la que se puede acceder mediante solicitudes de información ante los sujetos obligados o los órganos de transparencia y acceso a la información.
- Transparencia colaborativa: se da cuando la información pública disponible en algún medio o a la que se accede vía solicitudes previamente elaboradas, se (re) utiliza de forma innovadora y colaborativa para resolver problemas públicos; se define como “el uso de plataformas interoperables que comunican decisiones,

fomentan la participación ciudadana y crea un modelo de organización, donde la gestión es más inteligente y abierta a múltiples actores” (Valenzuela, 2015, p. 72). Los datos abiertos y los portales visualización son un ejemplo de este tipo de transparencia.

Por último, es pertinente cerrar el tema de transparencia con dos puntos importantes. Primero, el papel de las TIC y la relación del gobierno electrónico con el GA, pues la tecnología ha sido una herramienta valiosa para los procesos de colaboración, participación, rendición de cuentas, la transparencia y el DAI en gran medida. En este sentido, debe dejarse claro que las TIC son un medio, no un fin en el GA, pues de acuerdo con Ramírez-Alujas (2014), facilitan los flujos de información y la reutilización de ésta, pero dichas tecnologías deben estar complementadas con cambios en la cultura, prácticas y formas de trabajar de los gobiernos. El segundo punto es la complementariedad y coexistencia de las distintas formas de transparencia, y la necesidad de que todas estén vigentes y sean realizables en favor de una verdadera apertura gubernamental, pues de lo contrario la transparencia podría quedarse en el papel (la ley) y como un discurso político o una simulación administrativa. Respecto a esto, Sandoval (2018b) utiliza el término “transparencia artificial” para explicar que si bien es posible el acceso a la información pública, esto por sí mismo no termina la corrupción ni empodera a la ciudadanía para participar en políticas públicas y toma decisiones.

Por su parte, Mariñez (2013) el GA como modelo de gestión y visto como plataforma de democracia colaborativa se convierte en el contexto fundamental de la transparencia. En dos puntos explicamos esta relación. Primeramente, nos aproximamos al concepto del GA, haciendo un mapeo de las definiciones que han surgido últimamente y sus implicaciones tanto en la colaboración, participación y transparencia. Seguido, nos adentramos a la nueva propuesta de transparencia con la siguiente interrogante: ¿Qué transparencia necesita el Gobierno Abierto?”, retoma el término “transparencia opaca”, la cual se limita a mostrar información, pero no favorece la rendición de cuentas, ni la participación ciudadana. La métrica del GA (2021) coordinada por Cejudo (2022) señala que la gran cantidad de información que un ciudadano puede recibir no garantiza que exista una utilidad, entendimiento o valor público, por ello, las políticas de transparencia deberían tener un enfoque centrado en el ciudadano.

Desarrollo del Gobierno Abierto en México

La construcción del GA en México no ha sido rápida ni menos fácil. Es necesario considerar que durante mucho tiempo se vivió en un sistema político y administrativo de tipo autoritario, marcado por la opacidad, el patrimonialismo y la corrupción. Ésa fue también la época del Partido Revolucionario Institucional (PRI), el cual gobernó desde 1929, y se consolidó como un partido hegemónico, el cual, de acuerdo con Sartori (2000), permite la existencia de otros partidos políticos aunque éstos no tengan ninguna posibilidad de acceder al poder; solo aquellos tolerados por el partido en el poder podían llegar a tener alguna posición, es decir, se vivía un competencia simulada. En el argot de la política mexicana era un “carro completo”, un dicho que explica el hecho de que el partido en el poder tenía todas las posiciones en competencia electoral:

lo que incluía el Ejército en pleno, los miles de sindicatos oficiales, las organizaciones campesinas (salvo la muy debilitada Confederación Campesina Independiente, cci), los 29 gobernadores, los casi 2.328 presidentes municipales, los diputados (excepto un puñado de “diputados de partido”), todos los senadores, los magistrados, todos se cuadraban ante el señor presidente. (Krauze, 1997, p. 197).

Para García (2021) se vivía en un sistema político basado en la opacidad, autoritario y cerrado, además de carecer de una competencia partidista auténtica, con una ausencia de una verdadera división de poderes y un federalismo muy centralizado hacia el ámbito federal, concretamente hacia el presidente de la República.

Es de resaltar que en 1977 se reforma el Artículo 6 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), que estableció la obligación del Estado de garantizar el acceso a la información. A pesar de este importante antecedente, en aquel tiempo de autoritarismo no se crearon los marcos legales ni las instituciones que permitieran al ciudadano acercarse a los asuntos de gobierno o acceder a su información. De acuerdo con Uvalle (2016), esta situación era un sistema de cajas negras y sistemas cerrados en los que la información no era pública sino gubernamental, y solo podían acceder a ella los políticos y burócratas en calidad de expertos. Por ejemplo, el gasto público no se manejaba con transparencia,

mucho menos con rendición de cuentas, todas las decisiones eran exclusivas del gobierno (Serrano, 2015) a saber: el respeto de las garantías individuales, los canales institucionales y marcos jurídicos, la información y la confianza por parte de los ciudadanos hacia las instituciones democráticas. Con base en estos cuatro requisitos explica la injerencia de la ciudadanía en los asuntos públicos en México durante el siglo XX, y concluirá mencionando el estado actual de la participación ciudadana y presentando una propuesta para incrementar el margen de la misma en el Estado mexicano.

El año 2000 fue un punto de quiebre, pues se logró una alternancia política y partidista con la llegada del Partido Acción Nacional después de 71 años de gobierno del PRI. Para Bolívar (2013), la alternancia política implica no solo el cambio de personas, grupos y partidos que han gobernado un país, sino que debe ir más allá, al darse una verdadera transformación en el funcionamiento de las instituciones y las formas de gobernar. Para algunos, el cambio político del año 2000 en México marcó la caída de un sistema autoritario y de partido único, se cerró un ciclo de manera pacífica, pues los triunfos de los partidos de oposición fueron aceptados desde el presidente de la República hasta las bases del partido que ostentó el poder por siete décadas (Romero, 2001). No es propósito del presente trabajo ahondar en el debate sobre si en el año 2000 hubo solo alternancia o también transición a una verdadera democracia, pero es un hecho que por su importancia no se puede dejar de lado. El cambio del año 2000 en México no fue solo político y partidista, sino que trajo consigo también un cambio en la administración pública, esto es la transición hacia paradigmas posburocráticos o gerenciales, lo cual ya venía conformándose desde el gobierno del presidente Ernesto Zedillo, sin embargo, no terminó de consolidarse. En el sexenio 1994–2000 se “puso en marcha el Programa de modernización de la administración pública (PROMAP) con el propósito de mejorar la calidad en la prestación de los servicios públicos mediante enfoques provenientes de la gerencia privada para ser aplicados en la administración pública” (Sánchez, 2018, p. 365).

Para Pardo (2003), los cambios en la administración pública en el gobierno de Zedillo, fueron insuficientes en resultados, por ejemplo, no se instauró el servicio profesional de carrera, ni se consolidó en su totalidad una reforma gerencial, pero dejó bases para que ello se realizara en los próximos gobiernos siendo

el sucesor Vicente Fox, quien llegaría a la presidencia con un nuevo perfil más de tipo empresarial y con esas ideas en sus planes de gobierno.

Una vez que se inició el gobierno del presidente Fox arrancó una serie de reformas a la administración pública señaladas desde el Plan Nacional de Desarrollo, y operacionalizadas en documentos como la Agenda de Buen Gobierno (ABG) como base de la estrategia de innovación gubernamental; de esta forma se buscó:

Gerenciar la administración pública como una respuesta a las formas tradicionales de gestión, bajo la premisa que con la llegada de funcionarios con un perfil distinto a los tradicionales y con la incorporación de las “nuevas visiones se ofrecerían de manera automática, mejores resultados”. (Sánchez, 2018, p. 440).

Entre los puntos más importantes de esta ABG se encontraba un gobierno de calidad y que costara menos, que fuera profesional y eficiente basado en la mejora regulatoria. Se empieza a intensificar el uso de las tecnologías y se utiliza el término gobierno digital, así como un punto vinculado al presente trabajo que es un gobierno honesto basado en la rendición de cuentas y en la transparencia. En el periodo de 2000 a 2012 se presentaron dos hitos relevantes para el GA, y en particular para la transparencia. En 2002 se aprueba la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, primera en México en ponderar materias como el acceso a la información pública y la protección de datos personales; posteriormente se crea el Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI) como un organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, pero dependiente del poder Ejecutivo. De acuerdo con Sánchez (2018), en el periodo 2003–2006 se presentaron 172,169 solicitudes ciudadanas de acceso a la información.

Peschard (2019) indica que los primeros casos notorios de transparencia y acceso a la información se enfocaron en el uso de los recursos públicos por parte de los gobernantes, los cuales solían ser dispendiosos, pero dicha información no era sometida a escrutinio público. La autora señala el difundido caso del *toallagate* de 2003, derivado de una solicitud de información que descubrió que la presidencia

de la República gastaba 4 mil pesos en toallas y otros utensilios domésticos con valor de hasta 40 mil pesos. Este caso costó la salida del encargado de compras de la presidencia. También se dieron los primeros pasos en el uso de la tecnología para la transparencia al implementarse el Sistema de Solicitudes de Información (SISI) en el año 2003, el cual era:

El sistema autorizado por el Instituto que contiene los formatos impresos y electrónicos para que las personas presenten sus solicitudes de acceso a través de medios electrónicos, y el sistema único para el registro y captura de todas las solicitudes recibidas por las dependencias y entidades en otros medios como correo, mensajería o físicamente, y cuyo sitio de Internet es <http://informacionpublica.gob.mx> (Lineamientos que deberán observar las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal..., 2003).

El siguiente sexenio (2006–2012) fue encabezado por el presidente Felipe Calderón, también miembro del Partido Acción Nacional. En ese periodo en el Artículo 6 constitucional se estableció el principio de máxima publicidad, el cual “implica que toda la información en posesión de cualquier autoridad, órgano, organismo o entidad federal, estatal o municipal es pública, salvo que caiga en una de las hipótesis de reserva previstas en las leyes correspondientes” (López-Ayllón, 2019a, p. 195); también se establecen los medios electrónicos como una forma de publicación y acceso a la información pública. La transparencia también fue apoyada por el uso de las TIC, se incorporaron medios como el teléfono y el internet para el acceso de información, pasando así de 4,359 solicitudes en 2005 a 41,164 en 2008 (López-Ayllon, 2009).

La utilización de sitios de internet fue otro hito hacia la apertura gubernamental que coadyuvó a romper la cultura de la opacidad y secrecía tan arraigada en el sistema político y administrativo mexicano. Al respecto y derivado de la reforma de 2007 al Artículo 6, la cual señaló que los medios electrónicos deberían ser utilizados para la publicación de información pública, en 2007 inició operaciones el Portal de Obligaciones de Transparencia el cual concentraba la información que por ley la Administración Pública Federal debía poner a disposición de cualquier ciudadano, esto incluía “los trámites y servicios ofrecidos, el

directorio de servidores públicos y remuneraciones, información presupuestaria y de contrataciones, resultados de auditorías padrones de beneficiarios para aquellas dependencias que gestionen programas sociales” (Salazar, 2019, p. 238). En 2008 se deja atrás el SISI y se da paso al Sistema Infomex, un sistema de solicitudes de información centralizado que las procesaba e manera simplificada, éste fue un precursor de las plataformas de acceso a la información en México y Latinoamérica (Fumega, 2014).

En 2009, el presidente de los Estados Unidos Barack Obama emitió el “Memorando por un gobierno abierto”, en el cual llamó a una reforma del sector público en la que:

- El gobierno debe ser transparente en cuanto a la publicación de su información, utilizando las TIC y poniéndola a disposición de la ciudadanía.
- El gobierno debe ser participativo, generando mecanismos y espacios para el involucramiento ciudadano en los asuntos públicos.
- El gobierno debe de ser colaborativo, facilitando la cooperación de los sectores no gubernamentales en las políticas públicas.

Estos antecedentes marcaron un punto de partida hacia un paradigma al que se denominó GA, el cual generó un movimiento mundial que culminó con el surgimiento de la AGA, entendida como “una iniciativa internacional que promueve la transparencia, rendición de cuentas, empoderamiento social y la innovación tecnológica para la solución de problemas públicos, a través del diálogo y la colaboración entre autoridades del Estado y la sociedad civil. Pretende propiciar un cambio hacia una forma de gobierno que se caracteriza por la interacción continua entre transparencia, apertura y participación ciudadana” (Nieto, 2019, p. 61).

De acuerdo con Salas (2016), esta iniciativa se convirtió en un esfuerzo multilateral que conjuntó a naciones comprometidas a actuar contra la corrupción, fortalecer las capacidades de la administración pública y ser innovadoras bajo los principios rectores de la transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana. México se unió a la AGA en 2011 estableciendo un plan de acción que se podía visualizar como un tablero de compromisos con metas, acciones y plazos a cumplir. De esta forma, México se comprometía a impulsar políticas públicas en

pro de la transparencia, el acceso a la información, la rendición de cuentas y la participación ciudadana. Los ejes del plan de acción 2013–2015 fueron: gobierno centrado en la ciudadanía, presupuesto abierto y participativo, datos abiertos para el desarrollo, empoderamiento y participación ciudadana, y gobernanza de recursos naturales.

Para el siguiente sexenio (2012–2018), el PRI regresó a la presidencia de la República con Enrique Peña Nieto como jefe de Estado. En ese periodo continuaron los esfuerzos por fortalecer el GA, incluso México presidió la AGA de 2014 a 2016. Dos hechos fundamentales tuvieron lugar en el marco legal e institucional del GA en México, pues en 2014 se modificó el Artículo 6 constitucional dando como resultado la transformación del Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI) en el Instituto Nacional de Acceso a la Información (INAI) como el órgano garante del DAI y la protección de datos, pasando de ser un organismo descentralizado de la administración pública a ser un órgano constitucional autónomo del Estado mexicano. Contó desde entonces con autonomía financiera, presupuestal, jurídica, administrativa y de gestión.

Igualmente se creó la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, reglamentaria del Artículo 6 constitucional. A nivel internacional es importante mencionar que México se suscribió en 2016 a la Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto, impulsada por el CLAD, en la que se establecen los principios rectores de estrategias y políticas de gobierno abierto con la transparencia, participación, colaboración, y agregando la rendición de cuentas, como pilares de este paradigma.

En cuanto al uso de TIC como aliadas de la transparencia y el GA, en 2016 se creó la Plataforma Nacional de Transparencia (PNT), “un instrumento informático que tiene por objetivo integrar y hacer interoperables los cuatro sistemas de información por medio de los cuales los sujetos obligados cumplen con los procesos, obligaciones y disposiciones de su responsabilidad” (Velasco, 2019, p. 222). La PNT sustituía al Infomex como el medio tecnológico de solicitudes de acceso a la información e incluía a todos los sujetos obligados permitiendo el procedimiento de solicitudes en un solo punto.

Como puede observarse, México ha construido un ecosistema para lograr un GA y transparente basado en marcos legales e institucionales, reformas constitucionales, innovación, tecnología, trabajo con la sociedad civil y otros sectores no gubernamentales. Este proceso de construcción no ha concluido, y quizá sea muy difícil llegar a un GA pleno, es decir, de total transparencia, rendición de cuentas y cero corrupción. De acuerdo con Sandoval (2018a), la visión de GA en México se ha sesgado hacia la tecnología y el acceso a la información por esta vía, aún falta el reto de transparentar la toma de decisiones y aprovechar los datos abiertos, o bien, “ya no solo es abrir las ventanas del gobierno para conocer lo que hace, sino que se trata de abrir las puertas a los actores sociales para acceder al lugar donde se deciden las agendas de los problemas públicos” (Valenzuela y Bójorquez, 2016, p. 129).

Gobierno Abierto a Nivel Subnacional y Local.

México es un país federal en el que coexisten tres ámbitos de gobierno: Federal (nacional), estatal (subnacional) y municipal (local). Las entidades federativas (estados) y los municipios también tienen obligaciones y responsabilidades en cuanto al GA y la transparencia, por lo tanto, la construcción del GA no recae solo en el ámbito federal, requiere también del esfuerzo de estados y municipios. En este sentido, en las entidades la trayectoria hacia el GA y la transparencia ha tenido un rumbo similar que a nivel federal mediante la creación de los marcos normativos (leyes estatales de transparencia y acceso a la información), marcos operativos que materializan el derecho a acceder a información pública y garantizar el principio de máxima publicidad, la creación de órganos estatales garantes y que también son autónomos (García, 2021), e igualmente se crearon las plataformas de transparencia estatales, las cuales se armonizaron a la PNT.

Es importante destacar que el hecho de que México sea un Estado federal implica la coordinación, cooperación y comunicación entre sus partes, es decir, los tres ámbitos de gobierno para:

La formación de redes institucionales que puedan estructurar competencias y responsabilidades (políticas y administrativas) en el marco de una autonomía constitucional, pero reconociendo que existen problemas públicos que solo se resuelven de forma intergubernamental, donde

la gobernanza democrática viene imponiéndose y empuja fuertemente a la modificación de reglas y esquemas que antaño permanecían intocados. (Valenzuela, 2013, p. 35).

A nivel municipal, el reto del gobierno abierto y la transparencia es mayor por diversas razones. Se puede empezar por la cantidad de municipios que hay en México, pues existen 2,469,¹ además no se puede dejar de lado su heterogeneidad al existir diversas tipologías de localidades: rurales, semiurbanas, urbanas y metropolitanas (Instituto Nacional de Estadística y Geografía [INEGI], s.f.). Tampoco se puede obviar que los municipios son diferentes en cuanto a sus capacidades institucionales, las cuales refieren “al conjunto de recursos organizacionales, profesionales, legales, políticos, administrativos y presupuestales que le permiten a un gobierno actuar con eficiencia, eficacia y equidad” (Huerta, 2015, p. 238). Los municipios son sujetos obligados a la transparencia y el acceso a la información apegándose a la CPEUM como a las constituciones de sus estados y a las leyes de transparencia, tanto la general como las estatales. De acuerdo con Montero (2017):

En los gobiernos locales la relación con la ciudadanía adquiere una mayor dimensión, toda vez que los ámbitos territoriales son los espacios naturales para la construcción de la democracia efectiva. La transparencia es consustancial a la gestión del desarrollo local, la opacidad no tiene mucha cabida en ámbitos limitados como los municipios, pues se aplica con más certeza el dicho popular de que ‘todo el mundo se conoce’. (p. 76).

El municipio mexicano es complejo y diverso, es difícil tener una medición sobre el desarrollo del GA, pues “existen pocos casos representativos y evidencias de que haya tenido un desempeño adecuado en los casos en que se ha impulsado” (Sánchez, 2019, p. 12). De igual forma, Salcido (2019) señala que hay poca investigación académica sobre GA, la cual a su vez se ha dividido en temas como transparencia, rendición de cuentas, participación ciudadana, y gobierno electrónico, e igualmente es poco el abordaje integral del GA a nivel municipal. Por su parte, García (2021) apunta que hay situaciones que limitan el avance de

1 Censo de Población y Vivienda 2020, INEGI.

la transparencia a nivel municipal, como la falta de recursos, ausencia de voluntad política de los funcionarios, que no se promueve el derecho al acceso a la información pública, y un manejo poco profesional de información y archivos.

Sin embargo, se pueden hacer algunas aproximaciones a partir de estudios como el de la revista UGOB, la cual realizó una medición del GA municipal en los 204 municipios con mayor población en el país y analizando la transparencia y considerando la información publicada en sus portales web institucionales (Sánchez, 2017). El Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México 2019 (INEGI, 2019) señala que solo hay 505 municipios con comisiones de transparencia, y 724 con comisiones para la participación ciudadana; además no todos los municipios cuentan con un portal web en Internet para la difusión de la información pública a la que están obligados, también persisten culturas de autoritarismo y opacidad (Lazos, 2014).

De esta forma se observa que el GA y la transparencia en los municipios mexicanos son temas obligados que continúan siendo áreas débiles y en proceso en construcción. De tal forma no se puede restar importancia al municipio para la construcción de un estado abierto.

Oaxaca y los Sistemas Normativos Indígenas

Oaxaca, entidad ubicada al sur de México, se ha comprometido a seguir los principios del GA tanto a nivel estatal como municipal. Oaxaca cuenta con la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Oaxaca la cual fue promulgada en 2016 (sustituyendo a la promulgada en 2002); de igual forma existe el Órgano Garante de Acceso a la Información Pública, Transparencia, Protección de Datos Personales y Buen Gobierno del Estado de Oaxaca (OGAIPO) como la institución encargada a nivel local de vigilar el acceso a la información pública. El OGAIPO sustituyó en 2021, al Instituto de Acceso a la Información Pública.

El panorama municipal en Oaxaca es complejo. Es la entidad con mayor número de municipios con un total de 570, de los cuales 153 pertenecen al sistema de partidos políticos (SPP); y 417, a los Sistemas Normativos Indígenas

(SNI). En el primer caso, los municipios de SPP son aquellos que “no tienen una identidad indígena dominante ni están asociados a una manifestación cultural indígena particular” (Bustillo, 2016, p. 68), se rigen totalmente por las normas del derecho positivo mexicano, sus periodos de gobierno duran tres años y su esquema político y administrativo es similar al del resto de municipios fuera de Oaxaca. La esencia de los SNI es la persistencia de sus normas de organización mantenidas desde tiempos pasados. Conservan también sus tradiciones religiosas, idiomas, dialectos, y formas culturales. La existencia de estos municipios implica la convergencia de dos sistemas jurídicos en ellos, por un lado, el derecho positivo emanado de la constitución y de las leyes que de ésta se desprendan, y por otro, el derecho consuetudinario mediante

El cual se regulan la organización interna de las comunidades, el ejercicio del gobierno, la administración municipal y los procedimientos para el ejercicio de derechos políticos, particularmente el voto y la participación ciudadana. Se trata de formas de organización, autogestión y autogobierno que permiten la reproducción social, cultural, política y económica de pueblos y comunidades indígenas. (Sosa-Montes et al, 2017, p. 27).

En estos municipios los periodos de gobierno también son variados, pues pueden abarcar uno, uno y medio, dos y tres años. El reconocimiento de éstos en cuanto a que se les permite gobernarse con base en sus tradiciones e incluso sus festividades como forma de organización social ha generado diversas perspectivas, por ejemplo, Canedo (2008) considera que hay un gran avance en el respeto a las comunidades indígenas y que sus formas de organización y gobierno son tan legítimas como las del resto de los municipios, igualmente considera que son un cauce para el diálogo y la negociación política, lo que le quita preponderancia a los partidos políticos. En el mismo orden de ideas sobre reducir el poder de los partidos políticos, señala Ramírez (2013) que se abren las puertas a que más ciudadanos puedan acceder a cargos públicos sin necesidad de la militancia partidista.

También se han encontrado algunas contradicciones graves de los SNI con derechos consagrados en la constitución y que incluso implican tratados internacionales comprometidos por el gobierno mexicano, por ejemplo, en algunos

municipios no hay voto libre, universal y secreto. En este sentido, la implementación del GA y los principios de la Transparencia pueden tener el reto de convivir con las tradiciones presentes en el contexto de los municipios indígenas, por lo que será importante crear mecanismos para el dialogo y la construcción de acuerdos que permitan la coexistencia de los usos y costumbres, con los principios de apertura gubernamental, empezando por acuerdos mínimos pero que se vayan incrementando y fortaleciendo (Aragón, 2008).

Es cierto que los municipios regidos bajo los usos y costumbres viven en constante conflictividad, como los electorales que se resuelven apegados a sus normas internas (Durán y Durán, 2015), aunque a veces tienen que recurrir a instancias externas como el órgano electoral y los tribunales en la materia para resolver los conflictos político-electorales de forma pacífica e institucional (Valladares de la Cruz, 2018); otros conflictos presentes en los SNI son los derivados de la defensa de la tierra y el uso de los recursos pertenecientes a las comunidades indígenas originarias (Frutta, 2007) los cuales se agravan por la migración e invasión de tierras de forma ilegal (Portador y Solórzano, 2007).

Los conflictos en los municipios de SNI llegan a tener matices violentos y con consecuencias lamentables, por ejemplo, en 2019 la Secretaría General de Gobierno de Oaxaca reportó 400 conflictos agrarios o por límites territoriales vigentes, los cuales habían costado la vida a 78 personas (Zavala, 2019).

De esta forma el desarrollo administrativo e institucional de los municipios de Sistemas Normativos Indígenas de Oaxaca se ha tornado complicado, lo cual repercute en el cumplimiento de sus obligaciones legales como puede ser la prestación de servicios o la transparencia. Sin embargo, también tienen áreas de oportunidad para cumplir con los principios modernos del GA, para lo cual hay que conocer sus instituciones.

Las Instituciones de los Municipios de Sistemas Normativos Indígenas

Los municipios de SNI regulan su organización social, política y administrativa con base en sus instituciones y tradiciones ancestrales, es decir, rompen el esquema de los municipios de partidos políticos en cuanto a la forma de elección

de sus autoridades, la duración de los periodos de gobierno, la conformación administrativa y la autoridad para la toma de decisiones. A continuación, se presentan las principales instituciones que rigen a los municipios SNI.

- Sistema de cargos: es un elemento, de acuerdo con Ramírez (2013), del autogobierno indígena basado en servicios brindados a la comunidad, está organizado a manera de escalafón jerárquico. Los cargos ocupados son de administración pública, civiles y religiosos; Topete (2014) señala como sus características principales la rotación que da los habitantes la posibilidad de participar, la jerarquía de los cargos, la gratuidad del servicio prestado, el cual se hace de manera voluntaria. Participar en el sistema de cargos da a los habitantes de la comunidad indígena un prestigio dentro de ésta, así como un sentimiento de pertenencia (Ramírez, 2006).
- El tequio: es una forma de colaboración que directamente realiza una persona en beneficio de la comunidad, es

trabajo comunal no remunerado en beneficio de la colectividad que se centra en obras de beneficio común, como reparaciones de escuelas, del palacio municipal y de la iglesia, o la construcción de caminos, sistemas de irrigación, limpias de los terrenos, etcétera (Bustillo y García, 2016, p. 11).

- Asamblea comunitaria: se puede definir como “el espacio principal y superior para la toma de decisiones es la asamblea que a su vez actúa como un mecanismo de legitimación de las decisiones adoptadas, con el previo consenso de sus integrantes” (Ramírez, 2013, p. 80). Para Escobar (2015), las asambleas en comunidades indígenas son una forma de ejercer el gobierno, en el cual la comunidad se unifica creando una voz que guía las normas que dan rumbo a la vida comunitaria. De acuerdo con Mesri Hashemi-Dilmaghani y González (2014), la importancia de esta institución para los SNI radica en que es la instancia la que define el destino del municipio y comunidad, pues ahí se toman las decisiones y se determina quién es la autoridad, generándose una especie de democracia comunitaria (Ramírez, 2013). Se puede agregar que también es un espacio en el que caben principios de GA como la participación, al ser un espacio pequeño y cercano a la comunidad permite la deliberación y el

diálogo directo de la ciudadanía con sus autoridades (Daltón, 2010); también es un espacio para otros pilares del GA como la rendición de cuentas y la transparencia (Juan-Martínez, 2019). De acuerdo con la reforma que reconoce la Transparencia Comunitaria, la asamblea es el espacio directo y abierto en el que los sujetos obligados publicaran la información de interés público y además los que señalen las leyes de acceso a la información.

Los Municipios SNI y el Gobierno Abierto

Los municipios de SNI están reconocidos constitucionalmente, tienen autonomía para ejercer el autogobierno de sus comunidades, se les permite que sus periodos de gobierno tengan una duración diferente al resto de los municipios del país, y se respetan sus usos y costumbres. Sin embargo, como se mencionó anteriormente, coexisten entre dos marcos legales, el derecho consuetudinario y el derecho positivo. En este sentido, no están exentos de cumplir con las obligaciones del GA, como las de transparencia y acceso a la información. Si bien algunas de sus instituciones no fueron pensadas en la lógica actual del GA y sus pilares, sí es posible considerar que sientan algunas bases para apegarse a los principios de apertura gubernamental. Por ejemplo, en cuanto a colaboración se tiene el tequio y el sistema de cargos, que implican tomar parte de forma activa en la puesta en marcha de trabajos comunitarios que generen un beneficio para la comunidad, ya sea con dinero o con mano de obra directamente. La asamblea comunitaria se presenta como un “espacio público para deliberar y asumir decisiones colectivas que pretenden el logro de beneficios comunes” (Gallardo, 2012, p. 5); de esa forma se ejerce la participación ciudadana. En este espacio es posible la rendición de cuentas, pues es esa instancia “la que evalúa los resultados de la gestión de sus autoridades y la que define el destino de sus recursos públicos”. (Juan-Martínez, 2019, p. 126).

Por último, la transparencia en los municipios de SNI no están exentos por las leyes de transparencia para publicar su información o permitir el acceso a ésta; en dado caso, tienen algunas consideraciones vinculadas a ciertas capacidades, por ejemplo, si no tienen la posibilidad de contar con una página web institucional, pueden ser auxiliadas para otra instancia. En Oaxaca existe el SITRAM (Sistema de Transparencia Municipal del Estado de Oaxaca), una plataforma tecnológica operada por el OGAIPO para que los municipios publiquen la información que

por ley debe estar a disposición de la ciudadanía, es decir, es una forma de subsidiariedad para lograr la transparencia municipal.

La transparencia municipal, según Sánchez (2019), implica que las administraciones locales permitan el acceso a la información pública al que están obligados, y que ésta sea de utilidad a la población. El municipio es el gobierno más cercano a la población, a la comunidad, es heterogéneo y la forma en cómo cumpla con la transparencia depende de ciertos factores, Sánchez (2019) identifica los siguientes:

- Nivel educativo de la población, vinculando esta variable a las habilidades para utilizar Internet y las plataformas de acceso a la información. En este sentido, Oaxaca ocupa el segundo lugar en rezago educativo entre las 32 entidades federativas, esto con información del CONEVAL² (2020).
- Acceso a internet: la brecha digital en Oaxaca es de las más altas a nivel nacional, solo el 55 % de su población tiene acceso a internet (INEGI 2020a). Igualmente, solo 70 municipios cuentan con un portal de Internet institucional (Cruz-Meléndez, 2021).
- La trayectoria del presidente municipal en un contexto de alta rotación de autoridades locales, más aún en los SNI.
- La situación financiera del municipio: en Oaxaca la mayor fuente de ingresos municipales son las transferencias federales y estatales, teniendo muy poca captación de ingresos propios; la mayor parte de sus egresos se destinan a gasto corriente (personal y operación diaria de la administración) (INEGI, 2020b).

A las anteriores variables se agrega la tipología municipal, en concreto el pertenecer a los SNI, los cuales son heterogéneos en las características anteriores y además tienen sus instituciones para gobernarse. Un hecho importante en Oaxaca se dio en 2021, cuando el Congreso del Estado modificó la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca y reconoció a la transparencia comunitaria, la cual se basa en validar de manera legal las prácticas propias de los SNI dirigidas a transparencia, considerando también las particularidades de este tipo de municipios. La iniciativa fue presentada por el comisionado del OGAIPO.

2 Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social

Parte de las problemáticas que los municipios SNI tienen para cumplir las obligaciones de transparencia es que no se reconocían sus usos y costumbres, como la asamblea comunitaria. De igual forma, la legislación sobre transparencia a nivel nacional tampoco hacía ninguna mención específica a estos municipios, pues intentaba implementar la visión de la federación sin considerar la cultura política local, desconociendo también la reacción que los municipios pudieran tener sin ajustarse a su realidad y a las formas locales de los procesos de transparencia y acceso a la información (Cruz et al., 2019).

La iniciativa de reforma definió la transparencia comunitaria de la siguiente manera:

El conjunto de principios, prácticas, instituciones y decisiones de los pueblos, municipios, comunidades indígenas y afromexicanas implementadas en sus órganos de deliberación y decisiones orientadas a garantizar el acceso a la información pública, así como a la transparencia y rendición de cuentas de las autoridades (iniciativa con proyecto de decreto, por el que se reforma el párrafo XI y se adiciona el párrafo XII de la Constitución Política del Estado libre y soberano de Oaxaca, 2021).

Con esta reforma se reconoce a la asamblea comunitaria como una práctica de transparencia y acceso a la información, en este sentido y conociendo la dinámica de estas instancias, en Oaxaca es conveniente describir los atributos de la transparencia comunitaria. Como una nueva tipología, la transparencia comunitaria tiene atributos propios e inherentes, pero también toma algunas de las tipologías de transparencia anteriormente mencionadas. De la transparencia reactiva toma el aspecto legal, primero por tener que ajustarse a los mandatos constitucionales sobre el acceso a la información pública y al principio de máxima publicidad. Los municipios SNI no están exentos de cumplir las obligaciones de transparencia y en este sentido el Artículo 6, las leyes general y estatal de transparencia, y otras que tengan relación, serán un sustento para la acción. La otra parte legal de la transparencia comunitaria se tomaría del derecho consuetudinario que regula el régimen de gobierno de los municipios indígena; sería complementaria del derecho positivo al reconocer con esta reforma constitucional la identidad interna de los municipios de usos y costumbres para llevarla a cabo de mejor manera y

articular la ley local con la federal y estatal, “teniendo en cuenta la realidad política, cultural, y sus formas organizativas como las concepciones de buen gobierno, desarrollo, transparencia y rendición de cuentas locales” (Cruz et al., 2019, p. 310).

Las asambleas comunitarias se desarrollan periódicamente, lo cual depende de cada municipio, en este sentido, el ejercicio de transparencia comunitaria no es permanente, lo que la distingue de la transparencia activa, la cual implica poner a disposición del público de forma permanente y sin solicitud la información pública que la legislación de transparencia señale. La transparencia comunitaria se da de forma directa quitando una limitación que Sandoval (2018a) señala: los intermediarios de la información. De igual forma, esta nueva tipología de la transparencia no es mediada por una computadora, favorece el diálogo directo e, incluso, la toma de decisiones. Aunque no se lleva a cabo a través de plataformas tecnológicas como portales de internet y datos abiertos, fortalece la transparencia colaborativa, pues la en la asamblea comunitaria se toman decisiones que se traducen en acciones y políticas públicas. En esta instancia se explican directamente las acciones y decisiones de la autoridad; tal como señala Juan-Martínez (2019), las asambleas son un espacio de seguimiento y evaluación de los asuntos públicos donde se deciden los trabajos a realizar, explicando qué se hizo, qué se hará y quién se beneficiaría, siendo además una forma de transparencia clara (Fox, 2008).

Conclusiones, Retos e Investigaciones Futuras Sobre la Transparencia Comunitaria

La construcción de un Estado abierto requiere de la participación de los diversos ámbitos de gobierno. En el caso de un país federal como México, coexisten tres ámbitos de gobierno con obligaciones, facultades y responsabilidades de GA, y más en concreto sobre transparencia. El camino no fue fácil, pues se partió de un sistema político con una enraizada cultura del autoritarismo, poca competencia y pluralidad políticas, y opacidad del sector público, la cual, a pesar de los avances para la apertura gubernamental, no se ha erradicado. Algunas bases que requieren continuidad y voluntad política de todos los actores involucrados se han establecido pese a lo anterior.

La trayectoria del GA en México muestra una preponderancia de lo realizado desde el ámbito nacional (federal), esto incluye la creación de los marcos legales e institucionales y la firma de acuerdos internacionales que han guiado las acciones y políticas públicas hacia la transparencia, la rendición de cuentas, la colaboración y la participación ciudadana. Por su parte, los gobiernos subnacionales (entidades federativas) también se han sumado a los esfuerzos por un GA transparente; en función de su soberanía han creado sus instituciones y leyes para permitir el acceso a la información y la transparencia. No se puede dejar de lado a los gobiernos locales (municipios), a sus necesidades y demandas; éstos son los más cercanos a la ciudadanía al mismo tiempo que son sujetos obligados a la transparencia, pues el GA se vuelve más necesario en el espacio municipal. Los municipios en México han mostrado avances desiguales en el proceso de transparencia, ya sea por sus capacidades (por ejemplo, para tener un sitio de internet institucional que les permita cumplir con la transparencia activa), por los cambios de gobierno y rotación de personal constantes, por la falta de cultura para permitir el acceso a su información y rendir cuentas, por el desconocimiento del tema por parte de sus autoridades y debido al desinterés de la ciudadanía por conocer la información pública de su comunidad y participar o colaborar.

A pesar de lo antes mencionado, del eslabón más débil de la cadena y poco considerado en los estudios y planes de GA, surge una nueva categoría analítica y de implementación que es la transparencia comunitaria, la cual se ha reconocido en el estado de Oaxaca, donde sus municipios adscritos al sistema normativo indígena aún conservan sus usos y costumbres; con base en esto, surge una nueva tipología de la transparencia. El aporte de la transparencia comunitaria es contribuir a la construcción de un Estado abierto desde el punto más cercano a la población, el gobierno municipal, y además desde un tipo de municipio que no había sido considerado en sus particularidades culturales.

Para investigaciones futuras queda analizar la integración de la transparencia comunitaria en todo el entramado legal e institucional de GA cómo se va a coordinar el trabajo con instituciones externas como los órganos garantes de la transparencia y, de igual forma, revisar el aporte que podrían hacer las TIC a esta tipología nueva, así como sus contribuciones en los compromisos como la Agenda

2030 que los propios municipios pertenecientes al sistema normativo indígena han contemplado en su planes de desarrollo.

Referencias

- Ackerman, J. M, y Sandoval, I. E. (2015). Cuadernos de transparencia: Vol. 7. Leyes de acceso a la información en el mundo. IFAI. <http://ru.juridicas.unam.mx:80/xmlui/handle/123456789/10719>
- AGA. (2018). *Gobierno Abierto*. <http://aga.funcionpublica.gob.mx/aga/Home/MisionObj>
- Aragón, O. (2008). Los sistemas jurídicos indígenas y los derechos humanos. Paradojas en el discurso del movimiento indio en México. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, XLI(123), 1191-1207. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=42712302>
- Barria, D., González-Bustamante, B., y Cisternas, C. (2019). La literatura sobre gobierno abierto en español. Análisis sobre las dinámicas de producción y citación. *Nóesis. Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, 28(56), 22–42. <https://doi.org/10.20983/noesis.2019.2.3>
- Bolívar, R. (2013). Alternancia política y transición a la democracia en México. *Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública*, 6(12), 33-53. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4741417>
- Bustillo, R. y García, E. (2016). Cuadernos de divulgación de la justicia electoral: Vol. 34. *Tequio, expresión de solidaridad. Requisito para ejercer los derechos político-electorales en las comunidades indígenas*. Editorial TEPJF. <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/id/5479>
- Bustillo, R. (2016). *Derechos políticos y sistemas normativos indígenas. Caso Oaxaca*. Editorial TEPJF. <https://shorturl.at/ikENZ>.
- Canedo, G. (2008). Una conquista indígena. Reconocimiento de municipios por “usos y costumbres”. En A. Cimadamore (Comp.), *La economía política de la pobreza* (pp. 401–426). CLACSO. <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/clacso-crop/20100616043912/11Vasquez.pdf>.
- Cejudo, G. M. (Coord.). (2022). *Métrica de Gobierno Abierto 2021: Reporte final*. INAI y CIDE. https://lnppmicrositio.shinyapps.io/metrica_gobierno_abierto_2021/_w_a3bb87ee/documentos/Reporte%20final_MGA%202021.pdf

- Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto, XVII Conferencia Iberoamericana de Ministras y Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, julio, 7 y 8, 2016, <https://clad.org/wp-content/uploads/2020/10/Carta-Iberoamericana-de-Gobierno-Abierto-October-2016.pdf>.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2020). *Informe de pobreza y evaluación 2020, Oaxaca*. CONEVAL. <https://shorturl.at/HIKSZ>.
- Corbetta, P. (2010). *Metodología y técnicas de investigación social (Edición Revisada)*. McGraw Hill.
- Cruz-Meléndez, C. (2021). El avance del gobierno electrónico en los municipios de Oaxaca. *Ichan Tecolotl*, 33(352). <https://ichan.ciesas.edu.mx/el-avance-del-gobierno-electronico-en-los-municipios-de-oaxaca/>.
- Cruz-Rubio, C. (2015). *Hacia el gobierno abierto: Una caja de herramientas*. OEA. <https://www.gigapp.org/index.php/comunidad-gigapp/publication/show/1802>
- Cruz, A., Fernández, J. y Bravo, R. (2019). Rendir cuentas en municipios de Oaxaca. Una propuesta que permita documentar la experiencia en los municipios regidos por sistemas normativos internos. En J. Merino y M. Hernández (Eds.), *Gobierno local y combate a la corrupción. Un nuevo diseño municipal en México* (pp. 299-320). CIDE.
- Daltón, M. (2010). *Democracia e igualdad en conflicto: Las presidentas municipales en Oaxaca*. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social. <https://www.te.gob.mx/publicaciones/content/democracia-e-igualdad-en-conflicto-las-presidentas-municipales-en-oaxaca>. El Universal Oaxaca.
- Diario Oficial de la Federación, 15 de junio de 2013. *Lineamientos que deberán observar las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en la recepción, procesamiento y trámite de las solicitudes de acceso a la información gubernamental que formulen los particulares, así como en su resolución*. <https://sre.gob.mx/images/stories/marconormativodoc/linea01.pdf>
- Durán, G. y Duran, P. (2015). Elecciones por Sistemas Normativos Internos y conflicto electoral en la Sierra Sur de Oaxaca: Derechos políticos Vs. autodeterminación. *Revista Mexicana de Ciencias Agrícolas*, 1(1), 119-125. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=263139243017>

- Escobar, C. (2015). *Las Asambleas Comunitarias en Tlaxcala como eje de la gestión del agua una experiencia de Gobernanza Colaborativa* [Tesis de doctorado]. FLACSO. <http://flacso.repositorioinstitucional.mx/jspui/handle/1026/80>
- Fernández, F. (2002). El análisis de contenido como ayuda metodológica para la investigación. *Revista de Ciencias Sociales (Cr)*, II(96), 35–54. <https://www.redalyc.org/pdf/153/15309604.pdf>
- Fox, J. (2008). Transparencia y rendición de cuentas. En J. M. Ackerman (Coord.), *Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y Estado de derecho* (pp. 174-199). Siglo XXI.
- Frutta, E. (2007). El espacio indígena. Los pueblos de Oaxaca y la lucha por la autonomía. *Araucaria: Revista Iberoamericana de Filosofía, Política, Humanidades y Relaciones Internacionales*, 9(18), 130–147. <https://www.redalyc.org/pdf/282/28291807.pdf>
- Fumega, S. (2014). *El uso de las tecnologías de información y comunicación para la implementación de leyes de acceso a la información pública*. Consejo para la Transparencia, World Bank Group Governance y Red de Transparencia y Acceso a la Información.
- Gabino, M. (2013). Aproximación a las leyes de acceso a la información y de transparencia en Iberoamérica. *Actas – V Congreso Internacional Latina de Comunicación Social*, 1–14.
- Gallardo, E. D. (2012). Lo público en los procesos comunitarios de los pueblos indígenas en México. *Polis (Santiago)*, II(31), 169–182. <https://doi.org/10.4067/s0718-65682012000100010>
- García, M. (2021). *Transparencia, acceso a la información y gobernanza subnacional en México*. UNAM-Gedisa.
- Gómez-Luna, E., Fernando-Navas, D., Aponte-Mayor, G., y Betancourt-Buitrago, L. A. (2014). Metodología para la revisión bibliográfica y la gestión de información de temas científicos, a través de su estructuración y sistematización. *DYNA*, 81(814), 158–163. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=49630405022>
- Huerta, R. (2015). Gobiernos municipales, capacidades profesionales y oferta educativa. En M. M. Pérez, H. Merrit y G. Isunza (Coords.), *Los desafíos del desarrollo económico local* (pp. 237–257). Porrúa. <https://shorturl.at/FYZ24>

- Iniciativa con proyecto de decreto, por el que se reforma el párrafo XI y se adiciona el párrafo XII de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, (2021).
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (s.f.). *Censo de Población y Vivienda 2020*. Recuperado el 22 de mayo de 2023, de <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2020/>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2019). *Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México 2019*. Recuperado de <https://www.inegi.org.mx/programas/cngmd/2019/>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2020a). *Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de Tecnologías de la Información en los Hogares*.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2020b). *Estadística de finanzas públicas estatales y municipales*. <https://www.inegi.org.mx/programas/finanzas/>
- Izaguirre, R., Rivera, R., y Mustelier, S. (2007). *La revisión bibliográfica como paso lógico y método de la investigación científica*. <https://docplayer.es/22322676-La-revision-bibliografica-como-paso-logico-y-metodo-de-la-investigacion-cientifica.html>
- Juan-Martínez, V. L. (2019). Fiscalizando la autonomía. Estado, pueblos indígenas y rendición de cuentas. *Íconos—Revista de Ciencias Sociales*, XXIII(65), 115–134. <https://doi.org/10.17141/iconos.65.2019.3799>
- Krauze, E. (1997). *La presidencia imperial*. TusQuest.
- Lazos, F. (2014). Transparencia municipal: Diversa y cambiante Ideas para avanzar. En *Derecho a saber: Balance y perspectivas cívicas* (pp. 347–352). Fundar. <https://www.fundar.org.mx/mexico/pdf/pdfsderechoasaber/sec7%20flavio%20lazos.pdf>
- López-Ayllón, S. (2009). Cuadernos de transparencia: Vol. 17. El acceso a la información como un derecho fundamental: La reforma al artículo 6° de la Constitución mexicana. IFAI. <http://ru.juridicas.unam.mx:80/xmlui/handle/123456789/12116>.
- López-Ayllón, S. (2019a). Máxima publicidad. En G. M. Cejudo (Coord.), *Diccionario de transparencia y acceso a la información pública* (pp. 195–197). INAI. https://transparencia.guanajuato.gob.mx/bibliotecadigital/normatividad/Diccionario_TyAIP.pdf.
- López-Ayllón, S. (2019b). Transparencia gubernamental. En G. M. Cejudo (Coord.), *Diccionario de transparencia y acceso a la información pública*

- (pp. 336-344). INAI. https://transparencia.guanajuato.gob.mx/bibliotecadigital/normatividad/Diccionario_TyAIP.pdf.
- Mariñez Navarro, F. (2013). ¿Qué transparencia requiere el gobierno abierto? *Revista de Gestión Pública*, 2(2), 303-333. <https://doi.org/10.22370/rgp.2013.2.2.2313>
- Mariñez Navarro, F. (2016). La dimensión relacional del gobierno abierto y el liderazgo colaborativo. *Espiral*, 23(65), 47-87. <https://comunidades.cepal.org/ilpes/sites/default/files/2018-04/1.1%20MARINEZ%20NAVARRO%2C%20F.pdf>
- Merino, M. y López-Ayllon, S. (2019). Rendición de cuentas. En G. M. Cejudo (Coord.), *Diccionario de transparencia y acceso a la información pública* (pp. 277-282). INAI. https://transparencia.guanajuato.gob.mx/bibliotecadigital/normatividad/Diccionario_TyAIP.pdf
- Mesri Hashemi-Dilmaghani, P. A., y GonzálezMaribel. (2014). *La organización político-social de una comunidad oaxaqueña (pueblo zapoteco serrano)*. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. <http://ru.juridicas.unam.mx/xmlui/handle/123456789/13568>
- Montero, G. (2017). Del gobierno abierto al Estado abierto: La mirada del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. En A. Naser, Á. Ramírez-Alujas y D. Rosales (Eds.), *Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe* (pp. 53-82). CEPAL. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44746/S1601154_es.pdf?sequence=3&isAllowed=y
- Nieto, F. (2019). Alianza por el gobierno abierto en México. En G. M. Cejudo (Coord.), *Diccionario de transparencia y acceso a la información pública* (pp. 59-63). INAI. https://transparencia.guanajuato.gob.mx/bibliotecadigital/normatividad/Diccionario_TyAIP.pdf
- Oszlak, O. (2016). Gobierno abierto: El rumbo de los conceptos. En I. Luna, J. A. Bojórquez y A. Hofmann (Eds.), *Gobierno abierto y el valor social de la información pública* (pp. 23-50). UNAM. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/12/5795/17.pdf>
- Pardo, M. (2003). La modernización administrativa zedillista: ¿Más de lo mismo? *Foro Internacional*, XLIII(171), 192-215. <https://forointernacional.colmex.mx/index.php/fi/article/view/1680/1670>

- Peña, P. (2009). Proceso evolutivo de la democracia y los derechos políticos en el ámbito internacion. En M. González (Coord.), *La justicia electoral en México, 20 años* (pp. 340–420). Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/11/5019/7.pdf>
- Peña, V. (Coord.) (2017). *Gobiernos Abiertos. Elementos para una política pública: Del concepto a su implementación*. COLSON.
- Peschard, J. (2019). *Los sistemas nacionales de transparencia y anticorrupción: Pilares de la integridad pública*. INAI. https://home.inai.org.mx/wp-content/documentos/Publicaciones/Documentos/CT28_digital.pdf
- Portador, T. y Solórzano, O. (2007). Conflictos agrarios en el municipio de Santa María Chimalapa, Oaxaca (México): La disputa por el territorio. *Ambiente y Desarrollo*, XIII(24), 45–68.
- Ramírez-Alujas, Á. (2012). Gobierno abierto, servicios públicos 2.0 y ciudadanía digital: Notas para una nueva agenda de modernización de la gestión pública en Iberoamérica. *Administración y Desarrollo*, 40(56), 51–68. <https://shorturl.at/pqsMT>
- Ramírez-Alujas, Á. (2014). Gobierno abierto. *Eunomía. Revista En Cultura de La Legalidad*, 5, 201–216. <https://e-revistas.uc3m.es/index.php/EUNOM/article/view/2180>
- Ramírez, F. (2013). *Elementos para la caracterización del sistema electoral consuetudinario en Oaxaca*. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. https://www.te.gob.mx/defensoria/media/pdf/39_elementos.pdf
- Ramírez, S. (2006). Los cargos comunitarios y la transpertenencia de los migrantes mixes de Oaxaca en Estados Unidos. *Migraciones Internacionales*, 3(3), 1–23. <https://migracionesinternacionales.colef.mx/index.php/migracionesinternacionales/article/view/1202>
- Ramos-Galarza, C. A. (2020). Los alcances de una investigación. *CienciAmérica*, 9(3), 1–6. <https://doi.org/10.33210/ca.v9i3.336>
- Romero, M. (2001). La sucesión presidencial en México: Año 2000, el fin de ciclo del sistema. *Economía y Sociedad*, 5(8), 201–229. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5900560>
- Ruvalcaba, E., Criado, J. y Aguilar, L. F. (2021). Gobierno Abierto y Gobernanza: Una reflexión de los imperativos de legitimidad y efectividad en gobiernos subnacionales. En E. Aguilar y L. F. Ruvalcaba (Coord.), *Gobierno*

- abierto en Iberoamérica. Estudios de caso en gobiernos subnacionales* (Vol. 1, pp. 21–39). Tirant lo Blanch.
- Salas, J. (2016). Breve historia del gobierno abierto en México. I. Luna, J. A. Bojórquez y A. Hofmann (Eds.), *Gobierno abierto y el valor social de la información pública* (pp. 231–239). UNAM. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/12/5795/17.pdf>
- Salazar, G. (2019). Portal de obligaciones de transparencia. En G. M. Cejudo (Coord.), *Diccionario de transparencia y acceso a la información pública* (pp. 238–239). INAI. https://transparencia.guanajuato.gob.mx/bibliotecadigital/normatividad/Diccionario_TyAIP.pdf
- Salcido, A. (2019). La evolución del estudio del gobierno abierto en los gobiernos municipales en México. En A. Sánchez, M. L. García y J. Rosas (Coords.), *La trayectoria de los estudios municipales en México. Tres décadas de investigación* (pp. 217–246). Universidad de Guadalajara y MAPorraú.
- Sánchez, J. (2015). La participación ciudadana como instrumento del gobierno abierto. *Espacios Públicos*, 18(43), 51–73. <https://www.redalyc.org/pdf/676/67642415003.pdf>
- Sánchez, J. (2018). *Administración Pública y Reforma del Estado en México*. IAPAS. https://www.iapas.mx/Publicaciones/IAPAS_Admin_Publica_Estado.pdf
- Sánchez, J. (2019). Gobierno Abierto en gobiernos locales en México. *Buen Gobierno*, 26, 4–24. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=569660606005>
- Sánchez, V. (2017, mayo 18). *Ranking municipal de gobierno abierto*. u-GOB. Recuperado el 22 de mayo de 2023, de <https://u-gob.com/ranking-municipal-de-gobierno-abierto/>
- Sánchez, V. (2019). Transparencia municipal. En G. M. Cejudo (Coord.), *Diccionario de transparencia y acceso a la información pública* (pp. 349–354). INAI. https://transparencia.guanajuato.gob.mx/bibliotecadigital/normatividad/Diccionario_TyAIP.pdf
- Sandoval, R. (2013). *La larga marcha del gobierno abierto*. INAP. <https://shorturl.at/qwBH9>
- Sandoval, R. (2018a). México entre el Gobierno Abierto y la Transparencia. Artificial Mexico: Between Open Government and Artificial Transparency. *Espacios Públicos*, 20(51), 95–113. <http://politicass.uamex.mx/espaciospublicos/eppdfs/N51-5.pdf>
- Sartori, G. (2000). *Partidos y sistemas de partidos*. Alianza Editorial.

- Serrano, A. (2015). La participación ciudadana en México. *Estudios Políticos*, 9(34), 93–116. <https://doi.org/10.1016/j.espol.2015.05.001>
- Sosa-Montes, M., Olivera-López, A., Rentería-Gaeta, R., y Durán-Férman, G. G. (2017). La participación de las mujeres ciudadanas en los espacios públicos en San Andrés. *Salud y Administración*, 4(10), 25–40. https://www.unsis.edu.mx/revista/doc/vol4num10/4_Participacion_Mujeres.pdf
- Topete, H. (2014). Los gobiernos locales, los cargos civiles y los cargos religiosos en las recientes etnografías en el Estado de Oaxaca, México. *Diálogo Andino*, (43), 9–16. <https://scielo.conicyt.cl/pdf/rda/n43/art02.pdf>
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. (s.f.). *Legislación sobre el acceso a la información*. <https://www.unesco.org/es/access-information-laws>
- Uvalle, R. (2016). Fundamentos de la transparencia en la sociedad contemporánea. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, LXI(226), 199–220. [https://doi.org/10.1016/S0185-1918\(16\)30008-3](https://doi.org/10.1016/S0185-1918(16)30008-3)
- Uvalle, R. (2018). Análisis multifacético del gobierno abierto en los procesos de la sociedad contemporánea. *Revista Especializada en Investigación Jurídica*, 2(3), 33–67. <https://doi.org/10.20983/reij.2018.2.2>
- Valenzuela, R. y Bojórquez, J. A. (2016). Modelos de implementación del gobierno abierto en México. En I. Luna, J. A. Bojórquez y A. Hofmann (Eds.), *Gobierno abierto y el valor social de la información pública* (pp. 125–152). UNAM. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/12/5795/17.pdf>
- Valenzuela, R. (2013). El federalismo cooperativo como factor catalizador de un Gobierno Abierto. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, LVIII(219), 19–44.
- Valenzuela, R. (2015). La transparencia colaborativa: Una herramienta para un gobierno abierto. *Buen Gobierno*, 66–82.
- Valladares de la Cruz, L. R. (2018). Justicia electoral en Oaxaca: Entre los derechos de las mujeres y los derechos comunitarios. *Alteridades*, 28(55), 13–24. <https://doi.org/https://www.doi.org/10.24275/uam/izt/dcsh/alteridades/2018v28n55/Valladares>

- Velasco, E. (2019). Plataforma Nacional de Transparencia. En G. M. Cejudo (Coord.), *Diccionario de transparencia y acceso a la información pública* (pp. 222–225). INAI. https://transparencia.guanajuato.gob.mx/biblioteca-digital/normatividad/Diccionario_TyAIP.pdf
- Zavala, J. C. (2019, septiembre 29). Suman 78 muertos por conflictos agrarios. <https://oaxaca.eluniversal.com.mx/seguridad/29-09-2019/suman-78-muertos-por-conflictos-agrarios>

Los Retos del Gobierno Abierto en la Experiencia de Digitalización del Servicio Municipal de Veracruz, México

ARTURO DURÁN PADILLA

Colegio de Jalisco

Email: duranpadilla@coljal.edu.mx

HEROY MUÑOZ GÓMEZ

Defensoría de los Derechos Universitarios-Universidad Veracruzana

Email: hmunoz@uv.mx

Resumen

El municipio de Veracruz, siendo parte del Estado de Veracruz, inició en 2018 un programa de innovación conforme a los criterios de transparencia y colaboración ciudadana derivados de la perspectiva de gobierno abierto. A pesar de los retos técnicos y administrativos, aunado a las limitaciones de aislamiento impuesto por la pandemia del Sars-Cov-2, los resultados permitieron avanzar hacia el establecimiento de un ecosistema digital con valor público. El proyecto buscó transformar un conjunto de servicios brindados de modo tradicional para orientar su prestación en línea con el propósito de simplificar trámites, actualizar el catastro, optimizar la recaudación, reducir el gran consumo interno de papel, así como organizar las fiestas del carnaval portuario. Ello ha contribuido a mejorar el servicio municipal en beneficio de una población de más de 600.000 habitantes.

Palabras Clave: Datos abiertos, participación ciudadana, colaboración e innovación pública.

The Challenges of Open Government in the Digitalization Experience of the Municipal Service of Veracruz, Mexico

Abstract

The municipality of Veracruz being part of the State of Veracruz in 2018 initiated an innovation program in accordance with the criteria of transparency and citizen collaboration derived from the open government perspective. Despite the technical and administrative challenges, coupled with the limitations of isolation imposed by the Sars-Cov-2 virus pandemic, the results allowed progress towards the establishment of a digital ecosystem with public value. The project sought to transform a set of services provided in the traditional way to orient their provision online in order to simplify procedures, update the cadastre, optimize collection, reduce the high internal consumption of paper, as well as organize the port carnival festivities. This has contributed to improving municipal services for the benefit of a population of more than 600,000 inhabitants.

Keywords: Open data, citizen participation, collaboration, and public innovation.

Este trabajo muestra los resultados de la iniciativa del Ayuntamiento de Veracruz en materia de gobierno abierto en el contexto de la celebración de los 500 años de su fundación y frente a las restricciones de la pandemia ocasionada por el Sars-Cov-2. Siendo el municipio más antiguo de América y la primera puerta continental con el resto del mundo, se dio paso a una administración en línea bajo los criterios de apertura gubernamental.

El texto presenta un breve relato de los alcances obtenidos a partir de distintas acciones relacionadas con la transparencia, datos abiertos, uso activo de la información, para fortalecer las capacidades administrativas del municipio. Las dificultades confrontadas tuvieron que revertir la carencia de infraestructura tecnológica, las inercias de la administración tradicional y los sesgos sobre la gestión digital. De igual modo tuvieron que enfrentar los obstáculos para la publicación de datos abiertos, la ausencia de canales de colaboración ciudadana, la inexistencia de derechos en entornos digitales, así como las limitaciones por el aislamiento que impuso la pandemia. En su conjunto, el diagnóstico, diseño y puesta en marcha del proyecto fueron llevados a cabo entre enero de 2018 a diciembre de 2021.

El proyecto comenzó por examinar iniciativas dedicadas al cumplimiento de obligaciones de transparencia a través de la información disponible en portales electrónicos. Sin embargo, los estudios llevados recientemente acerca de los procesos de digitalización y prácticas de transparencia señalan que los resultados no son del todo suficientes como lo confirman diversos autores (Gil-García et al., 2017, p. 5; de Michele y Pierri, 2020). Más escasas son las investigaciones orientadas a revisar los problemas que enfrenta la digitalización de los servicios municipales y la incorporación de políticas o prácticas de apertura gubernamental.

Si la literatura resulta precaria, los ejercicios de gobierno abierto lo son más todavía. En México, dentro del entorno estatal, aun cuando se han impulsado dos iniciativas del Plan de Acción Local durante 2016 y 2019 en el estado de Veracruz (Instituto Veracruzano de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, s.f.), ninguno ha presentado proyectos en materia de la reorganización de los servicios públicos municipales. La participación de los ayuntamientos resultó limitada. Durante el primer ejercicio el Ayuntamiento de Veracruz impulsó una agenda de seguimiento al gasto aplicada sobre el programa de Subsidios para

la Seguridad de los Municipios (Hevia y Aguilera, 2016, p. 207). El segundo Plan integró seis capítulos y dos de ellos, involucraron planes dedicados a fomentar la cultura de reciclaje y al desarrollo del agro paisaje.

En tales condiciones, el propósito de este trabajo expone un recuento de experiencias y complejidades enfrentadas que pueden servir como referencia al impulsar la reconversión de los servicios analógicos para el mejoramiento de las políticas de transparencia local. Por ello, el ensayo hace una prospectiva en la que se incluyen las nociones de gobierno abierto y de gestión electrónica relacionadas con la innovación de política públicas en materia municipal. A su vez, se revisan pautas metodológicas basadas en la estructuración de un estudio de caso para repasar antecedentes y resultados frente a las limitaciones encontradas en este proyecto de apertura institucional.

Prospectiva

Lindsay Mayka (2019) sostiene que un trabajo institucional consolidado y orientado a la participación social contiene tres aspectos básicos. El primero de ellos posibilita el acercamiento de pautas institucionales con acciones específicas de los actores involucrados sobre asuntos significativos locales. Ello hace que la agenda pública se integre con tareas de relevancia, así como de la discusión de temas de índole presupuestaria o de incidencia sobre la organización de sus insumos y el funcionamiento de los servicios. Lo contrario implica el un desempeño precario sostenido por un diseño institucional débil.

El segundo aspecto se asocia al alcance de las decisiones públicas. Se trata de la manera de acordar los asuntos de relevancia y la capacidad de influencia sobre las funciones institucionales y no como simples observaciones a las que el gobierno pueda eludir. El tercer componente se refiere a la solidez adquirida y establecida de modo permanente a lo largo del tiempo con adaptación normativa y ciudadanía participativa (Mayka, 2019).

Con base en ello, este proyecto tuvo como punto de partida la revisión de distintas iniciativas y enfoques en torno al desarrollo de plataformas dedicadas a los

servicios públicos brindados a distancia. De esa manera, se analizaron diferentes repositorios para explorar las posibilidades y ventajas en el establecimiento de programas de organización los criterios del gobierno abierto, así como el desarrollo de proyectos de aplicación digital en la prestación de trámites y servicios municipales.

La crisis sanitaria de 2019, junto a las obligaciones de continuar brindando servicios básicos a la población, entre algunas inercias y resistencias laborales, exigieron explorar opciones no siempre consideradas en el diseño de proyectos dirigidos a la atención a los usuarios. Por tal motivo, se buscaron identificar condiciones específicas para adecuar el tradicional sistema de prestación de servicios bajo tres orientaciones:

- a) Criterios de gobierno abierto. La revisión de los propósitos de gobierno abierto con énfasis en la transparencia, la rendición de cuentas y en la administración municipal;
- b) Gestión electrónica. Fue considerada como un mecanismo para la extensión de servicios municipales tradicionalmente proporcionados bajo una lógica de atención presencial, y
- c) Gobierno abierto y las políticas públicas. Valoración del proyecto de acuerdo a lineamientos significativos de experiencias desarrolladas como políticas de innovación ciudadana.

a) Los Criterios de Gobierno Abierto

La idea de gobierno abierto comenzó como iniciativa en los años 90 para organizar sistemas de transparencia con participación ciudadana y colaboración institucional (Memorandum from President Barack Obama to heads of Executive Departments and Agencies, 2009). Lejos de considerar que la noción de gobierno abierto pueda establecer un paradigma de conocimiento, este protocolo alcanza una dimensión operativa. En el diseño de estrategias institucionales ha permeado niveles locales e internacionales, lo cual ha conllevado la respuesta de múltiples objeciones y críticas (Hevia y Durán, 2017, p. 103).

Podrían pensarse diversas modalidades de gobierno abierto basados en tres orientaciones. En el campo de la transparencia, las temáticas se amplían al derecho

a la información, la rendición de cuentas, el manejo de los recursos presupuestales y administrativos, la información de servidores públicos, la accesibilidad y difusión (Bertot et al., 2010; Oszlak, 2016, pp. 27–28).

Una segunda visión se asocia al empleo de grandes volúmenes de datos y operaciones soportadas con recursos tecnológicos de comunicación (Calderón y Lorenzo, 2010), y sistemas de información en contextos de inteligencia artificial (Caridad y Martínez, 2016, p. 50). Al mismo tiempo, pone énfasis en la apertura de información recurrente a la formación de grupos dedicados a evaluar procesos de innovación pública e interoperabilidad (Gascó, 2015, 2017, p. 93).

Un tercer enfoque destaca la importancia de roles ciudadanos dentro del diseño, gestión de servicios y decisiones públicas. Para algunos esto implica superar el cumplimiento de obligaciones y propiciar una administración organizada de los ciudadanos (Sánchez, 2015, p. 53; Prieto-Martín y Ramírez-Alujas, 2014, p. 67).

En México, la Alianza para el Gobierno Abierto (Open Government Partnership [OGP]) se estableció en 2011. Desde entonces, se han impulsado ejercicios de acceso a la información, la rendición de cuentas con participación social. Aunque se dispone del ordenamiento a la protección de datos, fiscalización de recursos, reorganización administrativa o actualización y de archivos, el funcionamiento de estos planes no siempre corresponde con los resultados alineados al modelo de gobierno abierto.

b) La Gestión Electrónica

Entre los estudios realizados en torno a la transferencia de información en línea, la experiencia reciente destaca dos modalidades. Una se relaciona con la instalación y desarrollo de portales públicos. Bajo esta perspectiva han perdurado los exámenes acerca de los diferentes momentos de establecimiento en red, comenzando por la incorporación de servicios digitales con escasa aplicación en el ámbito local. Una siguiente fase devino con la operación de sistemas limitados a proporcionar información complementaria a la prestación de servicios de carácter presencial bajo horarios predeterminados de ventanilla.

Diversos autores advierten de un modelo de portales web llamado evolutivo, el cual parte “del supuesto de que el gobierno electrónico en general y consecuentemente los portales..., en particular, están en constante evolución; mejorando paulatinamente y agregando sofisticación tecnológica y organizacional” (Gil-García, 2014, p. 88).

Las siguientes fases se caracterizan por información y trámites alcanzando comunicación con los administradores de servicios (Durán, 2013). En una expectativa optimista, para algunos autores, este tipo de comunicación en el futuro deberá transitar hacia una etapa de participación orientada a foros de discusión de problemas comunes, la toma de decisiones públicas, así como el establecimiento de representaciones políticas locales (Ugalde, 2016, p. 86).

c) Gobierno Abierto y las Políticas Públicas

Tomando en cuenta que el modelo de gobierno abierto puede constituir un patrón “de gestión y de producción de políticas públicas orientado a la atención y la solución colaborativa de los problemas públicos” (Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales [SNTAIPDP], 2016, p. 2), en esta evaluación se consideraron algunos criterios de apertura para observar la articulación y la operación de este proyecto.

Con base en la cercana relación con las políticas públicas, entendidas como mecanismos dedicados a identificar y analizar un problema de impacto, se consideraron los ciclos de acciones que permiten dar seguimiento a un complejo proceso que determinan las funciones del servicio público (Del Castillo y Méndez, 2010, p. 22).

Se revisó la organización de planes y programas de la administración local, así como aquellos factores de funcionamiento y obstrucción que definen los problemas y los procesos sociales (Parsons, 2007, p. 92). Por entonces, resultó pertinente el patrón del ciclo de vida de las políticas públicas (Figura 1).

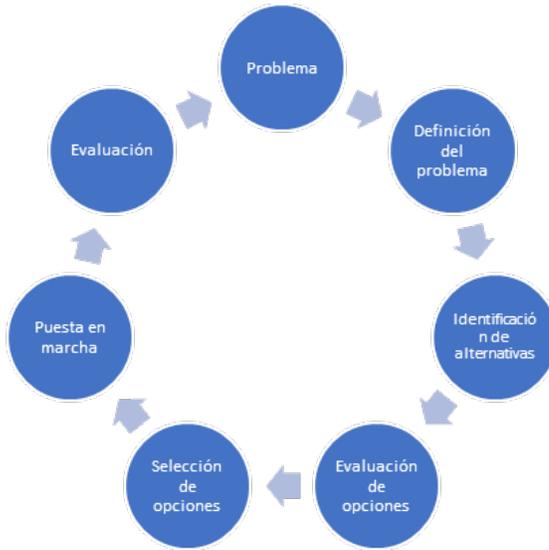


Figura 1. El ciclo de las políticas públicas

Fuente: Parsons (2007, p. 11).

Metodología

Si bien el gobierno abierto ha sido entendido como una propuesta basada en el acceso a la información en concordancia con la rendición de cuentas y la incorporación de recursos tecnológicos (SNTAIPPDP, 2016), esta estrategia revisó los sistemas de apertura como una alternativa en proceso de construcción. Los componentes considerados tomaron en cuenta los compromisos del *Open Government Declaration* (2011) según las siguientes tareas:

- Incrementar la disponibilidad de información gubernamental;
- Apoyar la iniciativa ciudadana;
- Establecer altos estándares de integridad profesional en el servicio público;
- Fomentar el acceso a tecnologías para la apertura y rendición de cuentas.

No se trata de una valoración mecánica entre los requerimientos de las funciones gubernamentales y las demandas de atención burocrática. En su caso, se consideró valorar un conjunto recíproco de tareas y normas que permitan la disposición de servicios basados en el intercambio de información de calidad, para la incorporación de usuarios comprometidos en la toma de decisiones a través de mecanismos públicos.

La estrategia demanda una gestión orientada desde el poder público. Los canales y espacios de este entorno no están creados de antemano, ni tampoco siguen caminos invariables. En su caso, deben transitar del diagnóstico, la definición de objetivos y problemas, para la puesta en práctica de soluciones en coordinación con procesos institucionales.

La estrategia requiere identificar propósitos alcanzables a partir de problemáticas dentro de una organización administrativa frente a la demanda de servicios públicos específicos. Metodológicamente se revisa la calidad de los servicios proporcionados por los sitios municipales destacando los procesos de transparencia en el manejo de los recursos encomendados con atención en el acceso y el control de contenidos de los portales electrónicos. Se analiza la calidad de los materiales, la información y los trámites proporcionados en la red, marcando calificaciones con escalas y gradualidades.

En este contexto, la estrategia valoró la proposición de la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria (De la Fuente y Martínez, 2019) de México, para el diseño de trámites y servicios organizados por niveles de digitalización (Tabla 1):

Tabla 1. Niveles de Digitalización

Nivel 1	Información del trámite o servicio público por medios electrónicos Posibilidad para descargar formatos.
Nivel 2	Que el trámite pueda recibir solicitudes electrónicas con acuses de recepción de datos y documentos. Notificación electrónica de información faltante. Notificación electrónica de plazos de prevención.
Nivel 3	Notificación electrónica de vencimiento de plazo de respuesta. Que el trámite o servicio pueda mostrar el estatus en el que se encuentra (atendido/en revisión/rechazado) por medios electrónicos. Que el trámite o servicio presente intercambio de información con otras dependencias. Pago de derechos en línea. Agendar citas en línea. Llenar formatos en línea, en su caso.
Nivel 4	Emitir resoluciones oficiales en línea. Firma electrónica para solicitudes y resoluciones del trámite o servicio. Resolución en línea inmediata.

Fuente: Elaborado por De la Fuente y Martínez, 2019.

Este tipo de evaluaciones permite situar problemas de desempeño de los sitios electrónicos al momento de la prestación de servicios al reconocer ausencias, discontinuidades, desorden de información, así como incumplimiento en el uso y atención de operaciones. Por ejemplo, se podrían agrupar recursos tecnológicos y ofrecer grandes cantidades de información sin que ello implique un desempeño aceptable.

De esta manera, el desarrollo de la gestión de los servicios digitales no supone el reemplazo automático de la secuencia de trámites tradicionales. En su caso, la gestión electrónica tiende a identificar posibilidades de vinculación en tres campos: a) Organización de normas y procesos de los servicios institucionales; b) Adecuado empleo de tecnologías de la comunicación; y c) Posibilidad de comunicación del sistema de información con sus usuarios en materia de requerimientos y necesidades comunitarias (Durán, 2014).

A partir de una revisión de campo que incluyó el análisis para la construcción del modelo de gobierno abierto, se identificaron niveles de cumplimiento de las dependencias administrativas para comparar sus resultados buscando clasificarlas como prácticas recomendables.

Aunque los ejercicios realizados en torno a las estrategias de gobierno abierto han tenido una amplia difusión en años recientes, el reto de una efectiva apertura gubernamental continua. Por ello, el presente documento busca mostrar, los retos encontrados que permitan replantear las estructuras gubernamentales, la distribución del poder en el espacio local y posibilitar una gobernabilidad efectiva.

En suma, con base en una metodología descriptiva este artículo busca dar cuenta de las acciones y resultados realizados por el Ayuntamiento de Veracruz, identificando problemáticas relacionadas con la opacidad de procesos burocráticos, la escasa colaboración ciudadana, la prevalencia de recursos precarios junto a estructuras administrativas cerradas bajo el propósito de generar bases para la mejora del desempeño institucional a largo plazo.

Veracruz: La Digitalización del Municipio más Antiguo de América

El municipio constituye la unidad básica de organización administrativa y es la jurisdicción más antigua en la historia de las instituciones en México. Ubicado a un costado del Golfo de México, con el establecimiento en 1519 del primer cabildo americano se dio legitimidad, propiedad y autoridad sobre los actos públicos de una vasta extensión territorial a favor de la corona española. A más de 500 años este acontecimiento inició el largo proceso de vida local en el continente.

Con la independencia del país, Veracruz se convirtió en un centro de innovación pública. Además de ser el primer ayuntamiento continental, fue sede de los poderes federales y bastión de la defensa territorial de México. Durante el periodo de la Reforma en el siglo XIX, en Veracruz se consagró la separación de la iglesia y el Estado, dando potestad a la organización del Registro Civil al dejar sus trámites en manos de la regencia municipal. Poco tiempo después, en 1914, en su territorio se expidió la ley del municipio libre, sumándose a otras de carácter

laboral, civil y agrarias, las cuales se integrarían más tarde en la Constitución Política de 1917.

En la actualidad, el ayuntamiento de Veracruz forma parte de los 212 municipios del estado de Veracruz. Conforme a los datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, cuenta con una población de 609,964 habitantes, dentro de una extensión de 247.9 km². Esto hace que Veracruz sea el municipio más grande del estado y uno de los más poblados de los 2,471 en México (Cuéntame de México, s.f.).

En este contexto, la administración municipal de Veracruz, del 1º de enero de 2018 al 31 de diciembre de 2021, emprendió acciones para renovar su añeja tradición de servicio y tareas de innovación a través de los componentes de gobierno abierto.

En México, conforme a las atribuciones establecidas en la Constitución Política, el municipio es considerado el órgano administrativo directamente comprometido a la atención de la ciudadanía. Los servicios públicos quedan obligados a operar por medio de políticas y acciones dirigidas a la atención del desarrollo urbano, comunitario, humano y sostenibilidad ambiental

Sin embargo, un gran número de estrategias emprendidas carecen de un adecuado diagnóstico y análisis de problemas públicos, así como de una clara orientación ciudadana. Ello ha propiciado limitadas soluciones que marcan problemas, así como un precario desarrollo sin posibilidades para elevar la calidad de vida comunitaria.

Por ello, el municipio de Veracruz consideró pertinente impulsar un modelo distinto de apertura institucional optando por un modelo orientado a reducir la desconfianza y el deterioro derivados de los bajos resultados burocráticos obtenidos dentro de los tradicionales programas de gobierno.

La Apuesta por la Transparencia

En México, el acceso a la información pública ha quedado garantizado en el artículo 6° de la Constitución Política y en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Al mismo tiempo, destaca la obligación de informar con datos abiertos, los cuales, se consideran aquellos que son digitales de carácter público susceptibles de ser usados, reutilizados y redistribuidos bajo las condiciones generales de la Fracción VI, del Artículo 3° de la ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública:

- a) Accesibles: los datos están disponibles para la gama más amplia de usuarios, así como para cualquier propósito.
- b) Integrales: contienen los asuntos descritos a detalle y con los metadatos necesarios.
- c) Gratuitos: se obtienen sin entregar a cambio ningún tipo de contraprestación.
- d) No discriminatorios: los datos están disponibles para cualquier persona, sin necesidad de registro alguno.
- e) Oportunos: son actualizados periódicamente conforme se generen.
- f) Permanentes: se conservan en el tiempo, para lo cual las versiones históricas relevantes al uso público se mantienen disponibles con identificadores adecuados.
- g) Primarios: provienen de la fuente de origen con el máximo nivel de desagregación posible.
- h) Legibles por máquinas: deberán estar estructurados, total o parcialmente, para ser procesados e interpretados por equipos electrónicos de manera automática.
- i) En formatos abiertos: los datos estarán disponibles con el conjunto de características técnicas y de presentación que corresponden a la estructura lógica usada para almacenar datos en archivos digitales, cuyas especificaciones técnicas están disponibles públicamente. No suponen dificultades de acceso y su aplicación o reproducción no están condicionadas a contraprestación alguna.
- j) De libre uso: citan la fuente de origen como *único* requerimiento para ser utilizados libremente.

Dentro de este marco normativo, el Gobierno del Estado de Veracruz, en 2018, publicó su Plan Municipal de Desarrollo como un instrumento rector de las políticas públicas. Definido como estratégico, el programa denominado “Te

Quiero en Marcha” se propuso hacer eficientes los servicios de la administración municipal. La prioridad se concentró en simplificar los trámites y servicios con mecanismos de innovación y sustentabilidad, realizar reducciones en gastos en un marco de transparencia cercano a las necesidades de sus ciudadanos (Gobierno del Estado de Veracruz, 2018, p. 172).

En ese sentido, a través de la Dirección de Modernización, Innovación y Gobierno Abierto, se impulsaron acciones de apertura en el portal de gobierno, publicándose la información financiera municipal correspondiente a los rubros de ingresos, egresos, así como la contabilidad gubernamental.

En el mismo hospedaje se instaló una adaptación de la plataforma de código abierto denominada *CKAN*¹, considerada como “una herramienta para sitios web de código abierto” (Open Knowledge Foundation, 2018) orientada al uso sencillo de datos para la consulta ciudadanía, instituciones académicas, organizaciones ciudadanas, periodistas o el sector privado, poniendo a disposición la información de 16 de 22 dependencias que conformaron la administración municipal. Para alcanzar esos resultados, los primeros pasos tomaron como base la capacitación del personal de distintas direcciones del Ayuntamiento. A lo largo de los cuatro años, la preparación se llevó a cabo a través de talleres y charlas de datos.

Se promovieron invitaciones a grupos sociales a fin de integrarse en la política de datos abiertos mediante la celebración del *Open Data Day*.² Participaron integrantes del *Fellowship* de Gobierno Abierto y Desarrollo Sostenible impulsado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo y el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales. Participaron también representantes de organizaciones de la sociedad civil como Codeando México y Social TIC.

Durante los cuatro años consecutivos, el Ayuntamiento colocó la información en datos abiertos en rubros de administración de recursos públicos, comercio,

1 Disponible en: <http://datos.veracruzmunipio.gob.mx>

2 El *Open Data Day* (Día de los Datos Abiertos) es una celebración mundial anual de datos abiertos. Por décima vez en la historia, grupos de todo el mundo crean eventos locales que utilizarán datos abiertos en sus comunidades para crear aplicaciones, visualizaciones, liberar datos o publicar análisis.

cultura, deporte, desarrollo económico, educación, fomento agropecuario, obras públicas, turismo. No obstante, aun cuando el municipio de Veracruz fue el primero de los 212 que conforman al Estado y, uno de los pocos a nivel nacional en contar con una plataforma propia de datos abiertos que, conforme al Reporte Final de la Métrica de Gobierno Abierto, es “fáciles de navegar y cuentan con un amplio catálogo de temas y varios formatos para descargar la información” (Centro de Investigación y Docencia Económicas [CIDE], 2021, p. 27), sin embargo, el principal desafío se presentó con la resistencia del personal del propio Ayuntamiento para cumplir con la estandarización y difusión de los datos, así como para sistematizarlos y ponerlos abiertamente a consulta de los usuarios.

Aun así, esta experiencia pudo disponer información de utilidad. Amén de servir de bases de distribución abierta, se requirió que la información disponible tuviera calidad para incidir sobre la toma de decisiones en materias de desarrollo urbano, medio ambiente, bienestar social o para impulsar actividades económicas locales.

Al mismo tiempo, en el portal de gobierno abierto se dispuso un micrositio denominado “monitores públicos” en el que se presentaron visualizadores gráficos de datos, entre los que destacan los siguientes:

- Visor de las Acciones de Alerta de Género,³ busca informar las acciones del Ayuntamiento de Veracruz para la atención y auxilio a llamadas por violencia de género desde el 2016 y ofrecer un mapa y acciones de prevención, atención y profesionalización. De manera complementaria, como parte de las acciones en materia de prevención y atención para la alerta de género y, derivado de las restricciones sanitarias por Covid-19, se dispuso un canal de comunicación a través de un *chatbot* denominado Vera⁴. Se buscó operar como espacio de información a mujeres en condiciones de vulnerabilidad como víctimas de violencia y canalizar auxilio de forma ordenada y acompañada generando directorios de asistencia para denuncias o solicitar protección.

3 Disponible en: <http://gobiernoabierto.veracruzmunipio.gob.mx/acciones-genero/>

4 Disponible en: <https://www.veracruzmunipio.gob.mx/hola-soy-vera-asistente-virtual-del-instituto-municipal-de-las-mujeres-de-veracruz/>

- El Visor de Obras⁵, es una herramienta que informa acerca de las obras de infraestructura realizadas. Pueden consultarse datos de avances, costos y conclusión. A diciembre de 2021, la ciudadanía tuvo acceso directo para conocer los rubros en que se invirtieron más de \$1,268,659,815.00 pesos mexicanos (equivalente a \$64,948,404.90 dólares estadounidenses) en 272 obras hidráulicas, escuelas, espacios públicos para el desarrollo social, la arquitectura y la vivienda.
- El Carnaval Transparente⁶ puso por primera vez a disposición información de los ingresos recaudados por dicha festividad, los cuales ascendieron a \$9,428,743.82 pesos mexicanos (\$482,699.83 dólares estadounidenses) derivado de patrocinios, permisos, inscripciones para concursos, así como carros alegóricos.

Pese a las restricciones del aislamiento sanitario en 2021, el ayuntamiento buscando preservar las tradiciones carnalescas y dotar de entretenimiento a las personas resguardarse en casa, llevó a cabo la edición 2021, en la cual se erogaron \$1,694,400.00 pesos mexicanos (\$86,743.96 dólares estadounidenses) para realizar actividades en diversas redes sociales.

En ese mismo año mediante la programación de acciones para actualizar el sistema catastral del municipio, se logró generar información para el desarrollo del portal del Sistema de Información Geográfica (SIG) del Municipio de Veracruz.⁷ Es una herramienta que promueve la transformación de procedimientos mediante la apertura de la información con esquemas de búsqueda de colaboración ciudadana.

Este proyecto permitió que la ciudadanía, así como los emprendedores, tomen decisiones sobre construcciones, remodelaciones de vivienda o apertura de negocios a partir de los datos de predios incluidos en el SIG que son públicos, es decir, no precisan el valor de la construcción ni valor catastral.

5 Disponible en: <http://gobiernoabierto.veracruzmunipio.gob.mx/ver-obras/>

6 Disponible en: <https://informacionfinanciera.veracruzmunipio.gob.mx/carnaval/>

7 Disponible en: <http://sig.veracruzmunipio.gob.mx/#/>

De este modo, la política de datos abiertos del municipio de Veracruz representa la base de un proceso constante de una mejor herramienta para la toma de decisiones públicas, en el 2022. Esta plataforma fue reconocida como una de las pocas a nivel nacional por su navegación y por disponer de un amplio catálogo de temas y formatos para descargar información (Cejudo, 2022a, p. 27)

La Participación Ciudadana para la Toma de Decisiones

El Ayuntamiento de Veracruz estableció la plataforma “Decide Veracruz”⁸, para la participativa ciudadana desarrollada por el Ayuntamiento de Barcelona, España denominada *Decidim*⁹, y bajo este instrumento el Ayuntamiento de Veracruz alcanzó a impulsar 11 procesos de participación directa que se describen a continuación:

- 1) Plan Municipal de Desarrollo 2018-2021, considerado como el instrumento rector de las políticas públicas que contienen las estrategias y acciones municipales, se construyó a partir de una consulta sobre los problemas que deben resolverse de modo sustentable en Veracruz.
- 2) #VeraZoo se llevó a cabo una consulta para recuperar un parque ecológico orientado a la recreación, la cultura del cuidado del medio ambiente con base en la flora y fauna endémica del sureste de México.
- 3) Trigueros en común es un instrumento de consulta a la población y servidores públicos sobre cómo debe ser el edificio administrativo que atiende a más de 120,000 personas al año, haciéndolo sostenible para el medio ambiente.
- 4) El Zócalo de Veracruz a través de los años fue impulsado para rehabilitar y mantener una imagen digna del centro histórico de Veracruz a fin de conservar los elementos históricos a sus 500 años de fundación de la primera ciudad de América Continental.
- 5) Código de ética se puso en marcha para recoger opiniones que permitan enriquecer la propuesta del actual código de ética y de conducta que comprometen en el servicio municipal.

8 Disponible en: <http://decide.veracruzmunipio.gob.mx>

9 Disponible en: <https://decidim.org/es/>

- 6) Consejo Consultivo de Gobierno Abierto fue constituido con el propósito de formar el consejo consultivo ciudadano encargado de promover acciones de transparencia, colaboración y participación ciudadana.
- 7) La Agenda Regulatoria se impulsó a manera de un instrumento de transparencia y rendición de cuentas para conocer y opinar sobre la modificación de reglamentos y trámites gubernamentales.
- 8) El Programa Municipal de Desarrollo Urbano se elaboró para disponer de bases de crecimiento urbano ordenado del municipio con una perspectiva ciudadana enfocada a mejorar la vivienda, movilidad, servicios públicos.
- 9) El Programa de Ordenamiento Urbano para la zona Costera representa un mecanismo orientado a promover la conservación de playas municipales e incentivar una imagen urbana homogénea y lograr una infraestructura costera eficiente.
- 10) El Protocolo para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar el Acoso y Hostigamiento Sexual busca establecer acciones preventivas y rutas críticas.
- 11) Así se Lllaman Ellas fue diseñado para consultar sobre qué mujeres merecen la nominación de calles en el municipio a fin de visibilizar sus acciones en la historia, así como promover espacios equitativos entre mujeres y hombres.

Estas acciones fueron reconocidas en 2018 con el Premio a las Mejores Prácticas de Gobiernos Locales, en la categoría E-Gobierno, por la revista Alcaldes de México,¹⁰ además de ejemplo de buenas prácticas conforme la Métrica de Gobierno Abierto realizada por el Centro de Investigación y Docencia Económica en conjunto con el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI y CIDE, 2021, p. 8)

La plataforma *Decidim* se ha instalado también en Mérida, Ciudad de México y Monterrey, y poco a poco se acredita como una herramienta electrónica de participación ciudadana. Una de las ventajas es el auxilio en la búsqueda de soluciones de retos y problemas públicos frente a la desconfianza de los gobiernos por su limitado cumplimiento. De modo semejante, pudieron identificarse algunas dificultades de acceso a internet y uso de plataformas digitales, lo cual permitió

10 Disponible en: <https://alcaldesdemexico.com/aniversarios/2018/recibe-alcalde-fernando-yunes-marquez-premio-a-las-mejores-practicas-de-gobiernos-locales/>

valorar las posibilidades para revertir la escasa incidencia y la poca participación considerando la población del municipio.

Un ejercicio que no logró desarrollarse fue el presupuesto participativo, debido a las restricciones al ejercicio de los recursos públicos y a la asignación de obras públicas establecidas conforme a la Coordinación Fiscal y Contabilidad Gubernamental.

La Colaboración para Generar Mayor Impacto Público

Entre los ejercicios de colaboración se buscó atender el servicio de recolección de residuos sólidos. El servicio está relacionado con las inundaciones de lluvia ocurridas en el puerto, las cuales se suceden por la mala disposición de los residuos en horas inadecuadas provocando la obstrucción del alcantarillado lo que afecta drásticamente los bienes de los habitantes y la infraestructura urbana municipal.

Se pusieron a disposición la información de los dispositivos de GPS de 50 camiones recolectores de residuos para dar el servicio de limpieza y recolección mediante una convocatoria ciudadana según un modelo para mejorar el servicio público. Fue así en que se enfrentó el primero *Reto Público*.¹¹

Gracias a la colaboración con el Instituto Tecnológico de Veracruz y la Universidad Veracruzana, así como la participación de jóvenes emprendedores, se desarrolló la aplicación Veracruz Puerto Limpio. La aplicación al ser descargarse permite el acceso a las rutas de recolección local, georreferenciadas en tiempo real. Al encontrarse cerca de la zona de recolección se envían mensajes al ciudadano para notificar la recolección. En otro caso, el usuario es informado si el servicio se encuentra suspendido en el día para anticipar los horarios del depósito de residuos.

La aplicación Veracruz Puerto Limpio¹², fue desarrollada en código abierto, puesta a disposición de las personas en la ventanilla de Código para el

11 Disponible en: https://www.veracruz.tecnm.mx/images/Imagenes/A2018/08_agosto/23_reto_publico/Convocatoria_RetoPublico.pdf

12 Disponible en: <https://bit.ly/3mfZfDm>

Desarrollo del Banco Interamericano de Desarrollo¹³ y reconocida en el 2019 con el *Premio I+T Gob*, por el Comité de Informática de la Administración Pública Estatal y Municipal A.C.¹⁴. Además, en 2020 recibió el Premio Escobas de Plata otorgado por la Asociación Técnica para la Gestión de Residuos y Medio Ambiente.¹⁵

Aunque dicha aplicación móvil resultó una práctica innovadora, se generaron aprendizajes sobre los cuales debe mejorarse el servicio a través de herramientas digitales. Se requiere de mayor difusión de la aplicación, ya que no logró la suficiente respuesta en la adopción ordenada de la recolección. Ello obedeció a que las readecuaciones de las rutas de recolección propiciaron que la información no resultara completa o exacta.

Por otro lado, otros ejercicios de colaboración fueron realizados con organizaciones de la sociedad como Transparencia Mexicana,¹⁶ la cual se define como una organización dedicada al control de la corrupción en México. Planteado así, sobre esta organización fueron definidas dos tareas específicas. La primera fue el desarrollo de una plataforma en código abierto para las declaraciones patrimoniales de funcionarios municipales. Ello colocó al municipio de Veracruz como el primero en el país incorporándose un año antes de su obligación según la Política Nacional Anticorrupción.

En segundo lugar, con asistencia de Transparencia Mexicana se impulsaron acciones para la apertura de datos, así como la publicación de los contratos del Carnaval de Veracruz.

Otra de las obligaciones municipales fue la participación ciudadana. Conforme a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información, se integró en 2021 el *Consejo Consultivo de Gobierno Abierto*, buscando proponer prácticas de participación en el diseño de políticas digitales. Este consejo es clave para la apertura institucional porque encamina la permanencia de buenas prácticas desde una postura ciudadana.

13 Disponible en: <https://code.iadb.org/es/herramientas/puerto-limpio>

14 Disponible en: <https://ciapem.org/proyectos-ganadores-premios-it-gob-edicion-2019/>

15 Disponible en: <https://www.ategrus.org/wp-content/uploads/2021/06/ACTA-PREMIO-2020.pdf>

16 Disponible en: <https://www.tm.org.mx>

Integración del Ecosistema de Innovación Pública Abierta

Uno de los principales retos a los que se enfrentan las administraciones es la transición de actividades analógicas a procesos digitales. Tal situación obedece a procesos tradicionales e inercias burocráticas consolidadas por pautas de certeza de atención presencial y directa.

Por ello, el establecimiento de herramientas digitales se acompañó de un esfuerzo disruptivo por cambiar el servicio municipal. El desafío fue replantear la atención personal, reorganizar expedientes documentales tradicionalmente concentrados en constancias de papel como la principal forma de certeza de trámites y servicios ofrecidos en ventanilla.

No trató de sustituirse la documentación, sino generar nuevas pautas de certificación y efectividad con constancias alternas al excesivo uso de papel. A la vez, se procuró conciencia de que el empleo desmedido de los archivos tradicionales propicia problemas ambientales, genera gastos de almacenamiento, lo que repercute en ineficiencia administrativa.

Además, en el Ayuntamiento de Veracruz, una importante ventaja de la administración fue convenir la colaboración con el Sistema de Administración Tributaria para el uso de la Firma Electrónica Avanzada, la cual valida documentos electrónicos, teniendo el mismo efecto legal que los documentos físicos y da garantías de certeza jurídica.

Entre las acciones de la administración destacó el programa *Cero Papel* orientado a mejorar las comunicaciones internas del Ayuntamiento. Por esta vía se promovieron procesos más rápidos y certeros dada la reducción de respuesta, en contraste con el sistema tradicional que requería de 5 días hábiles para dar continuidad a los trámites. De septiembre de 2019 al cierre de la administración, el municipio reportó los siguientes resultados:

- 125,734 oficios firmados electrónicamente,
- 2,891,882 hojas ahorradas,
- 350 funcionarios capacitados,

- 16 trámites digitales internos,
- 115,675.28 kilowatts de energía eléctrica ahorrados por impresión (H. Ayuntamiento de Veracruz, 2021, p. 56)

En 2020 la plataforma Cero Papel fuera premiada con el Reconocimiento Especial a la Innovación Pública por la revista U – Gob.¹⁷

Una de las obligaciones por su importancia es el conjunto de trámites públicos. En 2019 se convino revertir significativamente la percepción negativa de los usuarios al pago de contribuciones y obligaciones de servicios, lo que propició la simplificación del sistema de citas digitales denominado Cero Filas.

Este sistema nació para proveer servicios de manera ágil y eficiente. La plataforma contribuyó a simplificar trámites, dar atención de las personas mediante citas electrónicas, brindar claridad sobre los requisitos para obtener permisos, licencias, constancias o cualquier otro documento. Mientras la plataforma atendió al público por motivo de la pandemia, otras administraciones cerraron para evitar contagios. En su totalidad se proporcionaron servicios de modo seguro a través del portal de trámites.

Cero Filas ha sido una práctica exitosa por la sencillez de uso, amén de brindar información oportuna reconociendo las necesidades ciudadanas. Además, bajo los principios de código abierto, el Ayuntamiento contó con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo.¹⁸ Los resultados desde noviembre de 2019 a la actualidad son:

- Un catálogo de 134 trámites y servicios con cita digital;
- 27,773 citas generadas,
- Tiempo promedio de atención: 7 minutos (Veracruz digital, s.f.).

Aunado a lo anterior, se requería contribuir a la simplificación mediante servicios digitales. Por ello, se desarrolló Mi Veracruz, una plataforma de

¹⁷ Disponible en: <https://u-gob.com/reconocimientos-especiales-de-los-premios-u-gob-2020/>

¹⁸ Disponible en <https://code.iadb.org/es/herramientas/cero-filas>

vinculación de servicios sin necesidad de acudir a las oficinas y, con la Firma Electrónica Avanzada se dio valor público a los documentos digitales.

El portal Mi Veracruz alberga el catálogo de trámites y servicios para que los usuarios conozcan la información requerida en la obtención de un documento o beneficio institucional. Al mismo tiempo, permite operar en la creación del expediente único ciudadano utilizable ante otra dependencia del Ayuntamiento en beneficio de un mejor aprovechamiento de recursos, reducción de procesos burocráticos y validez documental. Desde febrero de 2020 a diciembre de 2021 los resultados fueron:

- 194 trámites y 49 servicios informativos,
- 192 número de servidores municipales atendiendo trámites,
- 45 de servicios 100% en línea,
- 19,918 operaciones realizadas en línea,
- 23,315 usuarios registrados (el 83% han realizado algún trámite digital),
- 1 canal en *telegram* para brindar información a través de un chatbot (Veracruz digital, s.f.).

Por su importancia la plataforma Mi Veracruz obtuvo el Segundo Lugar en el Certamen a la Innovación en Transparencia, otorgado por el INAI.

Si bien Mi Veracruz es una herramienta que posibilita la optimización y gestión de servicios, se reconoce que requiere de mejorar sus procesos. Uno de ellos es la coordinación. Es decir, al estar involucrado un gran número de dependencias, las cuales llevan a cabo gran número de trámites, se hace compleja su actualización. Es decir, la interoperabilidad constituye un requisito básico y esto hace que, mientras no se automaticen los trámites posiblemente los usuarios continuarán realizando solicitudes de modo presencial.

Aunado a ello, la resistencia de los servidores públicos a proporcionar trámites realizado completamente en línea representa un desafío complejo. Se requiere abandonar el temor basado en la idea de que las personas no saben hacer trámites digitales, si bien es cierto existen limitaciones de acceso a internet y

problemas de capacitación digital, las acciones municipales deben abatir dichas debilidades en beneficio de la población.

En 2018 otra de las dificultades identificadas fue la actualización del servicio del catastro, dado que se trata de la principal fuente de ingresos municipal. No obstante, en Veracruz el catastro presentaba un gran rezago, dado que la información cartográfica correspondía a 1999 y, como tal, el contexto de urbanización se ha acelerado. La información se procesaba en un sistema AS-400¹⁹ de 1994 desactualizado, aunado a que la atención al público era deficiente debido a que la información de las tablas de valores y la cartografía carecía de vinculación.

Gracias a la modernización catastral se actualizaron los sistemas que mantenían rezago desde 1994, con información fotográfica de 1999 que no permitía la vinculación con las tablas de valor, provocando deficiencia de procesos y desatención al público. En 2020 se presentaron los siguientes resultados:

- Tres trámites fueron 100% digitales incluyendo el pago, la expedición electrónica y un sistema verificador de documentos:
 - Constancia de no adeudo
 - Certificado de valor
 - Traslado de dominio
- Se logró la colaboración a través del Colegio de Notarios de Veracruz y se posibilitó la expedición de la Firma Electrónica Avanzada.
- Fueron reducidos los tiempos para recibir las constancias o certificados en línea a solo 10 minutos, en contraste con los anteriores tiempos de espera de una persona sin cita que reportaban cerca de cinco horas y con cita de cuarenta minutos por tramitar el certificado de valor catastral y la cédula catastral.
- Los documentos cuentan con certeza jurídica al publicarse el Reglamento de Gobierno Electrónico Armonizado con la Ley de Firma Electrónica y que reconoce los derechos digitales de las personas.

19 El AS400 ERP (*Application System 400*) fue creado en 1998 por la empresa IBM como un sistema integrado para el ámbito empresarial con una arquitectura revolucionaria y gran número de soluciones de gestión.

- Se redujeron las aglomeraciones, evitando riesgo o contacto por medio de citas electrónicas en la dirección de catastro y recibiendo de manera ordenada a más de mil personas.
- Se dio mayor orden a la atención permitiendo a la ciudadanía aprovechar de mejor forma su tiempo.

Gracias a los resultados, en 2021, la modernización catastral fue distinguida con el Premio a las más innovadoras del sector público, otorgado por la revista IT Masters Mag. (Las más Innovadoras, 2020).²⁰

Con la modernización catastral pudo desarrollarse el SIG del Municipio de Veracruz, como una herramienta para transformar los procesos de desarrollo urbano, mediante la apertura de la información bajo esquemas de colaboración activa de la ciudadanía.

Ello permite a la población y a emprendedores inmobiliarios, tomar decisiones informadas acerca de construcciones y remodelaciones de vivienda o comercios. Ello brinda certidumbre sobre predios incluidos en el SIG cumpliendo con la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados.

Consideraciones Finales

El periodo de 2018 a 2021 resultó relevante para Veracruz por cumplir 500 años del establecimiento del primer cabildo en la América continental. La antigua territorialidad porteña en la actualidad enfrenta nuevos problemas de desequilibrio desarrollo. A lo largo de este tiempo actores y procesos sociales convergen dentro de una dinámica compleja e incierta. La acción pública ha dado respuestas a las continuas contingencias, pero no siempre han sido satisfactorias ni han mantenido permanencia funcional.

El enfoque de gobierno abierto, para algunos ha alentado la posibilidad de disponer de herramientas para generar respuestas coordinadas entre autoridades y

20 Fuente: <https://lasmasinnovadoras.com/2020/proyectos-ganadores-sector-publico-2021/>

ciudadanía. Con ello se piensa la oportunidad crear mecanismos colaborativos de innovación orientados a generar acciones y resultados relevantes.

En esta experiencia se optó por la apertura de datos. Fue un paso extra al generar monitores para informar sobre el ejercicio de los recursos y obras públicas. Ha servido para realizar acciones preventivas y de atención a la violencia de género y de comunicación de festividades al disponer su difusión en datos abiertos. En ese sentido, el sitio Decide Veracruz no es únicamente una página web, sino una herramienta de participación para personas, involucrando sus decisiones con las autoridades municipales.

Destaca el acompañamiento del sector privado, empresarial y académico que enriqueció la planeación institucional. En especial, una visión multidisciplinaria permitió mayores alcances como la aplicación para la recolección de residuos sólidos o mecanismos de combate a la corrupción.

En suma, aunque el gobierno abierto es una práctica reconocida desde hace 10 años, aún enfrenta dificultades como forma institucional. Esta revisión ha procurado dar cuenta de la apertura del servicio público. Los beneficios de esta estrategia resultan oportunos para fortalecer la participación de los ciudadanos y resolver problemas comunes. Con ella se busca propiciar el acceso a la información y gestión rápida de trámites. A la vez, se reduce la intermediación indebida al evitar oportunidades de prácticas irregulares y de corrupción.

Al conservar información en sistemas seguros, hay certeza legal sobre los procesos digitales reconociendo la capacidad de las personas para gestionar y recibir documentos por medios electrónicos. Sin embargo, las estrategias municipales no siempre mantienen una clara identificación de problemas. En frecuentes ocasiones, se asumen decisiones que no siempre logran soluciones efectivas.

Por un lado, persisten dificultades presupuestales y técnicas que restringen su diseño y establecimiento. Pero también, el paso de lo analógico a procesos automatizados enfrenta trámites complejos que por su naturaleza requieren la intervención de dos o más dependencias, así como realizar pagos de importes

variables, lo que representa dificultades para la operatividad digital y obliga a realizarlos de manera presencial.

Por otro, entre los servidores públicos hay resistencias a procesos de innovación debido al desconocimiento del uso tecnológico y a los efectos que representan la realización de trámites digitales. En su caso, el personal administrativo incrementa su desconfianza debido al temor que representa la posibilidad del estancamiento o la sustitución de empleos tradicionales del municipio.

Persiste también una importante población de usuarios que mantiene reservas debido a la falta de conocimientos sobre los servicios automatizados. Al mismo tiempo, no están familiarizados con el manejo de dispositivos electrónicos, como tampoco con los procedimientos para realizar las operaciones en línea. De la revisión al cambio que han presentado los servicios municipales en Veracruz queremos destacar los siguientes aspectos que nos parecen relevantes a manera de lecciones pertinentes:

- La tecnología debe ser adecuada. Al momento de la elección técnica debe considerarse su adaptabilidad al contexto, oportunidades, costos y restricciones que establecen las normativas institucionales, así como evitar la esclavización a protocolos y procedimientos que no contemplan la actualización de funciones y contenidos. A la postre, omitir este tipo de condiciones vuelve a los proyectos estructuras imposibles de financiamiento y a los sistemas en dependientes de un desempeño anacrónico. Por lo que la generación de datos debe organizarse para identificar iniciativas escalables y procesos de calidad que orienten una mejor colaboración entre administradores y ciudadanos.
- Enfrentar resistencias al uso tecnológico. La incorporación de código abierto es clave para mejorar la atención al público, ya que promueve el uso de plataformas abiertas, evita suponer usos excluyentes de especialistas o jóvenes, a la vez abre su empleo y aprovechamiento a la ciudadanía.
- Incrementar las capacidades del gobierno. Se hace indispensable identificar los problemas, así como los ámbitos de colaboración, generar propuestas junto a la evaluación continua de sus resultados para corregirlos, mejorarlos o sustituirlos a fin de potencializar el servicio municipal.

- Los cambios y los ajustes de la administración deben concentrarse en las personas. Ello implica que las herramientas funcionales no deben estar sólo al servicio de los administradores o dedicados a los procesos internos de organización. Al mismo tiempo, deberá considerarse evitar trasladar los problemas del entorno físico a las relaciones y comunicación en línea, pues ello incrementa la burocracia contraviniendo la simplificación de trámites y servicios sin que medie el diagnóstico sobre las necesidades y las respuestas de satisfacción de la ciudadanía.
- Capacitar y difundir. Instalados los procesos, es pertinente evitar pensar que los usuarios no resultan aptos para el empleo de dispositivos tecnológicos. Tales concepciones restringen la capacidad de las personas e impiden el acceso digital de la población.

Vale mencionar que el proyecto de gobierno abierto del municipio de Veracruz sigue recibiendo premios locales e internacionales. Sin embargo, la relevancia no reside en su diseño o de su ejecución, sino en su impacto sobre el mejoramiento de servicios y la organización entre instancias gubernamentales junto a la colaboración de la ciudadanía, lo cual queda sujeto a su permanente evaluación y crítica.

Referencias

- Bertot, J., Jaeger, P. y Grimes, J. (2010). *Using ICTs to create a culture of transparency: E-government and social media as openness and anti-corruption tools for societies*. *Government Information Quarterly*, 27(3), 264–271. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2010.03.001>.
- C. Calderón y S. Lorenzo (Coords.), *Open government: Gobierno abierto*. Algón Editores.
- Caridad, M., y Martínez, S. (2016). “Gobierno y Parlamento abierto: la participación ciudadana en el tratamiento y visualización de la información pública”. *Revista Interamericana de Bibliotecología*, 39(1), 47-56. <https://doi.org/10.17533/udea.rib.v39n2a07>
- Cejudo, G. M. (Coord.). (2022). *Métrica de Gobierno Abierto 2021: Reporte final*. INAI y CIDE. <https://lnppmicrositio.shinyapps>.

- io/metrica_gobierno_abierto_2021/_w_a3bb87ee/documentos/Reporte%20final_MGA%202021.pdf
- Cuéntame de México (s.f.). *División Territorial*. Recuperado en mayo de 2022, de <https://cuentame.inegi.org.mx/territorio/division/default.aspx?tema=T>
- De la Fuente, A. y Martínez, V. (2019). Manuales de mejora regulatoria: Vol. Acciones de simplificación de trámites y mejora regulatoria. CONAMER.
- de Michele, R. y Pierri, G. (2020). *Transparency and digital government: The impact of COMPR.AR in Argentina*. Inter-American Development Bank. <http://dx.doi.org/10.18235/0002335>
- Del Castillo, G. y Méndez I. (2010). *Introducción a la teoría de las políticas públicas, México*. FLACSO.
- Durán, A. (2013). Metodologías en la gestión electrónica en gobiernos locales. En *Memoria Encuentro AMIC 2013, Asociación Mexicana de Investigadores de la Comunicación* (pp. 5-22). Universidad Autónoma del Estado de México.
- Durán, A. (2014). Rendición de cuentas y gestión electrónica en gobiernos locales. En A. Basail y Ó. Contreras (Coords.), *La construcción del futuro: Los retos de las Ciencias Sociales en México. Memorias de 4 Congreso Nacional de Ciencias Sociales: Vol. VII*. Instituciones y políticas públicas (pp. 24-36). CESMECA-UNICACH y COMECSO. <http://www.comecso.com/congreso/memoriasc.html>
- Durán, A. (2014). Dificultades teóricas en estudios de gestión electrónica en gobiernos locales. En *Memoria del 6 Congreso Internacional de Sociología* (pp. 1-18). Universidad Autónoma de Baja California.
- Gascó, M. (2015). *Guía de buenas prácticas en gobierno abierto*. Universidad Externado de Colombia. <https://www.doi.org/10.13140/RG.2.1.1594.3762>
- Gascó, M. (2017). *Living labs: implementing open innovation in the public sector. Government Information Quarterly*, 34(1), 90-98. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2016.09.003>
- Gil-García, J., Criado, J. I. y Téllez, J. (2017). *Tecnologías de información y comunicación en la administración pública: Conceptos, enfoques, aplicaciones y resultados*. INFOTEC Centro de Investigación e Innovación en Tecnologías de la Información y Comunicación.
- Gobierno del Estado de Veracruz. (2017). Plan municipal de desarrollo. H. Ayuntamiento de Veracruz 2018-2021. Recuperado en mayo de 2022, de

<http://decide.veracruzmunipicio.gob.mx/uploads/decidim/attachment/file/118/PMD.pdf>

H. Ayuntamiento de Veracruz. (2021). 4° Informe de Gobierno Puerto de Veracruz. Recuperado en mayo de 2022 de <https://shorturl.at/bcBER>

Hevia, F. y Aguilera, F. (2016). *Gobierno abierto en el Estado de Veracruz: Una experiencia en construcción*. En I. Luna, J. A. Bojórquez y A. Hofmann (Eds.), *Gobierno abierto y el valor social de la información pública* (pp. 233–248). UNAM. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/12/5795/17.pdf>

Hevia, F. y Durán, A. (2017). ¿Gobiernos Abiertos en Entornos Analógicos? Iniciativa de gobierno abierto a nivel municipal y estatal en México. *Revista de Gestión Pública*, VI(1). <https://doi.org/10.22370/rgp.2017.6.1.2216>.

Hoffman, A., Ramírez-Alujas, A. y Bojórquez Pereznieto, J. A. (2016). *La promesa del gobierno abierto. ITAIP e INFODF*. https://www.alejandrobarrros.com/wp-content/uploads/2016/04/La_promesa_del_Gobierno_Abierto.pdf

Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personal y Centro de Investigación y Docencia Económicas. (2021). Buenas prácticas detectadas durante la elaboración del estudio Métrica de Gobierno Abierto. https://micrositios.inai.org.mx/gobiernoabierto/wp-content/uploads/2022/03/Buenas-pra%CC%81cticas_MGA-2021.pdf

Instituto Veracruzano de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales. (s.f.). Veracruz Gobierno Abierto. Recuperado en noviembre de 2022, de <http://www.veracruzgobiernoabierto.com.mx>

Las más Innovadoras. (2020). Proyectos ganadores - Sector público 2021. <https://lasmasinnovadoras.com/2020/proyectos-ganadores-sector-publico-2021/>

Mayka, L. (2019). The origins of strong institutional design: Policy reform and participatory institutions in Brazil's health sector. *Comparative Politics*, 51(2), 275-294. <https://doi.org/10.5129/001041519X15647434969830>

Memorandum from President Barack Obama to heads of Executive Departments and Agencies (enero 21, 2009). Recuperado de <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/transparency-and-open-government>

Open Government Declaration, septiembre, 2011, <https://www.opengovpartnership.org/process/joining-ogp/open-government-declaration/>

- Open Knowledge Foundation. (2018). *Guía del usuario*. Recuperado en junio de 2022, de <http://docs.ckan.org/en/2.9/user-guide.html#datasets-and-resources/>
- Oszlak, O. (2016). *Gobierno abierto: El rumbo de los conceptos*. En I. Luna, J. A. Bojórquez y A. Hofmann (Eds.), *Gobierno abierto y el valor social de la información pública* (pp. 23–50). UNAM. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/12/5795/17.pdf>
- Parsons, W. (2007). *Políticas públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. FLACSO-México.
- Prieto-Martín, P. y Ramírez-Alujas, A. (2014). *Caracterizando la Participación Ciudadana en el Marco del Gobierno Abierto*. *Revista del CLAD. Reforma y Democracia*, (58), 61-100. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=357533690003>.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales y Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (s/f). *Caja de herramientas de gobierno abierto, sugeridas para la implementación de recomendaciones del diagnóstico*. Recuperado en agosto de 2022, de <https://gobiernoabierto.org.mx/documentos/libros/34.pdf>
- Sánchez, J. (2015). La Participación Ciudadana como instrumento del gobierno abierto. *Espacios Públicos*, 18(43), 51–73. <https://www.redalyc.org/pdf/676/67642415003.pdf>
- Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales. (Marzo 18, 2016). *Documento teórico del Modelo de Gobierno Abierto*. Recuperado en julio de 2022, de <https://gobiernoabierto.org.mx/documentos/libros/10.pdf>
- Ugalde, L. C. (2016). *La democracia interactiva posible en México*. En I. Luna, J. A. Bojórquez y A. Hofmann (Eds.), *Gobierno abierto y el valor social de la información pública* (pp. 83–106). UNAM. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/12/5795/17.pdf>
- Veracruz digital. (Noviembre 10, 2021). Sin largas filas y tantas vueltas... Veracruz, te quiero digital, recuperado en mayo de 2022, de <https://medium.com/veracruz-te-quiero-digital/sin-largas-filas-y-tantas-vueltas-a2becb0eb0a3>

Leyes Consultadas

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, CPEUM, Diario Oficial de la Federación [DOF] 05-02-1917, últimas reformas DOF 08-05-2023.

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental [LFTAIPG], DOF 20-05-2015, DOF últimas reformas 20-05-2021 (Mex.).

Ley Firma Electrónica Avanzada [LFEA], DOF 11-01-2012.

Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados [LFPDSO], DOF 26-01-2017.

Ley No. 875 de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, Gaceta Oficial [GO] No. 390, 29-11-2016.

Reglamento de Gobierno Electrónico para el Ayuntamiento de Veracruz, Gaceta Oficial [GO] No. 220, 02-06-2020.

Compromisos De Justicia Iberoamericanos en la Alianza para el Gobierno Abierto: ¿Qué Dicen los Datos?

JULIO GABRIEL MERCADO
Red Internacional de Justicia Abierta (RIJA)
Email: j.gabriel.mercado@gmail.com

Resumen

La Alianza para el Gobierno Abierto es una plataforma para la reforma del Estado inspirada en los principios de acceso a la información, participación cívica y rendición de cuentas. Mientras que el sector justicia de Iberoamérica no es ajeno a las posibilidades de este esfuerzo global, su involucramiento tiene ciertas particularidades que es preciso analizar. Mientras que es la región con mayor número de compromisos de justicia, estos buscan incrementar al acceso a la información y la rendición de cuentas mediante una visión de Justicia Abierta, la cual además tiene en cuenta de manera creciente la necesidad de atender a la situación de minorías desaventajadas. En un contexto global, los compromisos iberoamericanos de justicia son altamente ambiciosos, tienen un nivel alto de completitud y logran impacto en abrir la justicia. Al mismo tiempo, algunos gobiernos son más eficientes en su uso para reformar el sector justicia y logran mejores resultados.

Palabras clave: justicia abierta, justicia, Alianza para el Gobierno Abierto, Iberoamérica, Mecanismo de Revisión Independiente.

Ibero-American Justice Commitments in the Open Government Partnership. What do Data Say?

Abstract

The Open Government Partnership is a platform for state reform inspired by the principles of access to information, civic participation and accountability. While the Ibero-American justice sector is keen on the possibilities of this global effort, its involvement has certain features that need to be analyzed. Ibero-America is the region with the largest number of justice commitments, that mostly seek to increase access to information and accountability through a vision of open justice. These commitments also increasingly take into account the need to address the situation of disadvantaged minorities. In a global context, Ibero-American justice commitments are highly ambitious, achieve a high level of completeness and a sound impact on opening up justice. Meanwhile, some governments are more efficient in using them to reform the justice sector and manage to achieve better results.

Keywords: Open justice, judiciary, Open Government Partnership, Ibero-America, Independent Reporting Mechanism.

Desde su creación en el año 2011, la Alianza para el Gobierno Abierto (de aquí en más OGP, por las siglas de su nombre en inglés, *Open Government Partnership*) brinda a los gobiernos de todas las regiones del mundo un espacio para la co-creación de reformas que, inspiradas en los principios de gobierno abierto, contribuyen a un cambio en su modo de servir a la ciudadanía y de encarar problemáticas comunes y emergentes.

El sector justicia no fue ajeno a este movimiento y comenzó, de manera incremental, a aprovechar la plataforma provista por OGP para canalizar la voluntad de apertura de sus actores y organizaciones a través de una visión de justicia abierta (Elena y Mercado, 2018a; Jiménez-Gómez, 2014). Análisis previos muestran que el sector justicia de los países de Iberoamérica se encuentra a la cabeza de estos esfuerzos. No obstante, más allá de esta fuerte presencia en términos cuantitativos, resta explorar en mayor profundidad la naturaleza de este involucramiento en términos de objetivos buscados por los compromisos, su nivel de ambición previo o su desempeño una vez emitidos.

Este capítulo tiene por objetivo sumar conocimientos basados en evidencia sobre los compromisos específicos sobre el sector justicia emitidos por gobiernos de la región Iberoamericana participantes de OGP. Para eso, analiza de forma agrupada datos públicos disponibles sobre los diversos aspectos cada compromiso. A través de un análisis de los datos, este capítulo intentará demostrar que OGP es y debe seguir siendo una herramienta que refleje las preocupaciones y posibilidades de la región en torno a la reforma del sector justicia inspirada por los principios de gobierno abierto. En este sentido, buscará desarrollar una narrativa respecto de las características propias más relevantes de los compromisos de justicia en Iberoamérica, las particularidades relativas a su diseño y las percepciones respecto de su desempeño en cuanto a su ambición, completitud, impacto y eficiencia.

En la sección 2 se establece un breve relato de la evolución del trabajo en torno a la temática de justicia en el marco de OGP, incluyendo los análisis previos sobre los cuales se construye este capítulo. En la sección 3 se brinda información que busca justificar el análisis de los compromisos de justicia desde una perspectiva iberoamericana, tanto desde un punto de vista histórico como político. En la sección 4 se explica la metodología utilizada para el procesamiento de los datos

sobre los compromisos de justicia, mientras que en la sección 5 se desarrolla la narrativa con los resultados alcanzados por este estudio, dividida en subsecciones que buscan explicar los compromisos de justicia iberoamericanos, tanto enumerando sus características básicas como intentando generar conocimiento sobre las características de su diseño y su posterior desempeño. Finalmente, la sección 6 propone algunas conclusiones para este análisis y la sección 7 contiene las referencias bibliográficas utilizadas.

La Justicia en la Alianza Para el Gobierno Abierto

Pese a ser una temática que tardó algún tiempo en ganar relevancia en la agenda de trabajo de OGP (2021a), la justicia se afianzó en los últimos años como área de interés para la creación de compromisos por parte de gobiernos tanto nacionales como locales. Para dar un impulso a esta temática, en el mes de octubre de 2020 OGP lanzó una Coalición de Justicia (*OGP Justice Coalition*), un espacio para reunir a gobiernos, organizaciones de la sociedad civil, actores del sector privado y organizaciones multilaterales, con el objetivo común de incrementar el número de compromisos centrados en esta materia en los futuros planes de acción¹.

En efecto, una evaluación recientemente publicada por OGP señala un alza sostenida de este tipo de compromisos, hasta el punto que el 6 de cada 10 planes de acción emitidos durante el bienio 2019–2020 incluyen al menos un compromiso ligado a esta área focal (Falla et al., 2021, p. 57).

Los análisis previos, tanto por parte de la misma OGP (Hickle, 2020) como de expertos independientes como Elena (2015), Chapman et al. (2018), Elena y Mercado (2018b, 2019 y 2021) y Jweied (2021), coinciden en señalar la preeminencia de compromisos enfocados en lograr una mayor transparencia en el sector y el rol predominante de los países de las Américas (categoría en la cual OGP engloba a los países de las Américas anglosajona y latina) en su elaboración.

Mientras que este punto de partida común demuestra a las claras el avance de la temática de justicia en el seno de OGP en general, existe un déficit en el

1 Vid. <https://www.opengovpartnership.org/ogp-coalition-on-justice/>

análisis del desempeño de este tipo de compromisos desde una perspectiva más focalizada o regional. El trabajo de Ramírez-Alujas (2019 y 2021) logra demostrar la relevancia de la labor realizada en América Latina por OGP para alcanzar una gobernanza abierta y menciona a las políticas de Justicia Abierta como parte de este esfuerzo. Entretanto, Falla López (2021) propone la primera aproximación específica desde una perspectiva regional latinoamericana a los compromisos de justicia. Como principales aportes, Falla López apunta a esta región como la más activa en materia de Justicia Abierta, a la vez que argumenta respecto de un desacople entre los objetivos de estos compromisos, centrados en las cortes y en el valor de acceso a la información, y los actuales desafíos de la justicia en la región, que el autor identifica con un déficit de integridad y eficacia por parte del sistema judicial.

El Contexto de la Justicia Iberoamericana

Los países de Iberoamérica comparten una historia legal común, ligada a la raíz continental, también conocida como de derecho civil o “romanista” (Castán Vázquez, 1968). Esta tradición común, iniciada a finales del Siglo XV con la colonización del territorio hoy latinoamericano por parte de España y Portugal, difiere de aquella basada en el derecho de origen británico o anglo-americano (también conocido como de derecho común o *common law*), en la cual la justicia o corte abierta es un principio constitutivo.

Tomar a Iberoamérica como una unidad para el análisis sobre la apertura del sector justicia cobra especial sentido a partir de la existencia de instancias institucionales de colaboración en la materia, como la Cumbre Judicial Iberoamericana (CJI) y el Consejo Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).

La CJI articula el vínculo entre los poderes judiciales de 23 países de Iberoamérica, reuniendo a las máximas autoridades de las cortes, tribunales supremos de justicia y consejos de la judicatura. Desde el año 1990, la CJI fue reflejando en sus documentos y decálogos distintas recomendaciones ligadas a la apertura de la justicia, como el fomento de la transparencia y el acceso a la información pública, la rendición de cuentas o el uso de tecnología. Finalmente, en el año 2017 los miembros de la CJI aprobaron los Principios y Recomendaciones para la Promoción de la Justicia Abierta en los Poderes, Órganos y Organismos

Judiciales Iberoamericanos, donde se estableció el objetivo de promover una justicia con transparencia, participación y colaboración a partir de los enfoques de modernización, valor público y buen gobierno (CJI, 2017, p. 5).

Por su parte, el CLAD es un organismo intergubernamental regional iberoamericano que lleva adelante una agenda en conjunto con Estados e instituciones para la reforma y modernización de las administraciones públicas. En el año 2016, sus Estados miembros firmaron la Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto, en la cual establecieron un marco común de referencia para una agenda de apertura que excediese al poder ejecutivo e incorporase tanto al legislativo, como al judicial y a los distintos niveles de gobierno subnacional y local. Esta Carta incluye un apartado específico sobre la necesidad de una justicia abierta, en el cual se exhorta al Poder Judicial y a los órganos de administración de justicia a diseñar y desarrollar de forma coherente, abierta y coordinada una hoja de ruta que, considerando sus particularidades, permita configurar un modelo de Justicia Abierta basado en principios tales como la apertura, la interoperabilidad y la innovación pública, entre otros (Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto, 2016, pp. 17–18).

Metodología Utilizada

Para la realización de este trabajo se utilizaron datos provistos a través de la base de datos pública de compromisos (*Public Commitment Database*, OGP), publicada en una hoja de cálculo en línea, de actualización periódica, por parte de personal de OGP.² En dicha base de datos pueden encontrarse uno por uno los compromisos incluidos en Planes de Acción por parte de gobiernos participantes de OGP, tanto nacionales como locales, conteniendo diversos campos de información que hacen a su descripción, así como a la evaluación previa y posterior a su implementación.

En este caso, se utilizó la hoja de cálculo con la totalidad de compromisos correspondiente al 2 de junio de 2022 y se realizó un recorte de aquellos de

2 Vid. <https://docs.google.com/spreadsheets/d/15B3FBIjsfBA Ae0oaeRi9MEffzKa9TfjU7INVRUOc3-M/edit#gid=1654752912>

justicia, tanto nacionales como subnacionales, contenidos en dos categorías geográficas utilizadas en la metodología de OGP: Américas (que abarca a países de las Américas anglosajona y latina, categoría de la cual se tomaron los países pertenecientes a esta última, dejándose fuera del análisis a los de Jamaica, Estados Unidos y Austin -Estados Unidos-) y Europa (de la cual se tomó para el análisis los datos de España y Portugal). Para el procesamiento de los datos, esto es, selección de compromisos relevantes a analizar y análisis en sí de los datos, se utilizó la función de tablas dinámicas de Microsoft Excel. Las figuras que acompañan el análisis también fueron elaboradas en Microsoft Excel.

Narrativa de Resultados

A continuación, se analizan los resultados surgidos del análisis de los datos disponibles. En primer lugar, se caracterizan los compromisos de justicia emitidos por países iberoamericanos participantes de OGP, atendiendo a la proporción de estos en el contexto total, su evolución en el lapso de tiempo analizado, entre los años 2011 y 2021, y su caracterización geográfica. En un segundo apartado se incluye una caracterización del diseño de los compromisos de justicia iberoamericanos en torno a aspectos tales como los valores de gobierno abierto que buscan encarnar o cuál herramienta de política pública se proyecta que utilicen para lograr sus objetivos. A fin de realizar esta caracterización, se establecen comparaciones con el resto de los compromisos de justicia emitidos desde otras regiones que permiten contextualizar las conclusiones alcanzadas. En el tercer y último apartado de esta sección, se incluye una caracterización del desempeño de los compromisos de justicia iberoamericanos una vez estos son emitidos, basándose en la evaluación efectuada por el Mecanismo de Revisión Independiente de OGP³ tanto en función de su ambición, como de su completitud y su impacto y eficacia.

3 El Mecanismo de Revisión Independiente (o IRM, por sus siglas en inglés) es el instrumento de OGP que permite evaluar el progreso de los Planes de Acción emitidos por los gobiernos participantes. El IRM emite informes y recomendaciones independientes, basados en evidencia y entrevistas a las personas e instituciones líderes y participantes involucrados en los compromisos, para apoyar los procesos de gobierno abierto en cada jurisdicción participante. Para más información sobre el IRM, *vid.* <https://www.opengovpartnership.org/irm-guidance-overview/>

a. Los Compromisos de Justicia Iberoamericanos

En el período que comprende los años 2011 y 2021, los gobiernos participantes de OGP emitieron un total de 287 compromisos de justicia. De ese total, 4 de cada 10 compromisos (un total de 118) fueron emitidos en la región iberoamericana: se trata de la región con mayor peso específico en términos absolutos en materia de compromisos de justicia en OGP, seguida de Europa con un porcentaje del 29% (Figura 1).

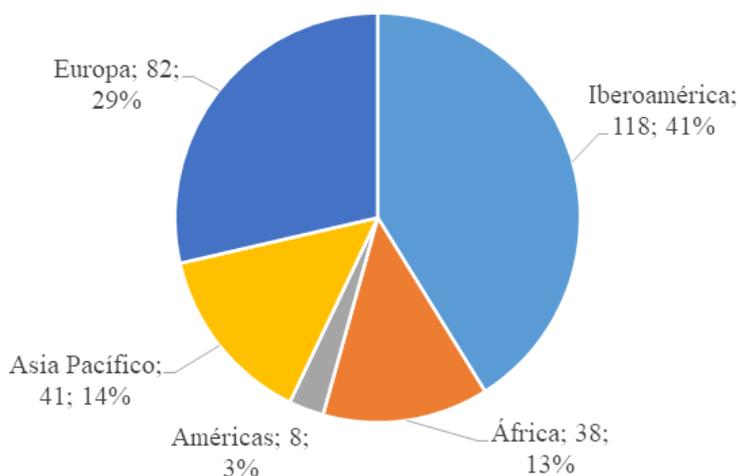


Figura 1. Total de Compromisos de Justicia 2011–2021: Iberoamérica y Otras Regiones

Los principales gobiernos de Iberoamérica en términos de cantidad de compromisos de justicia son Uruguay (con un total de 14), Argentina (12), Colombia (11), Paraguay y Perú (10), México (9) y los gobiernos de Brasil, Costa Rica y España (7). Por otra parte, la irrupción en el año 2017 de los gobiernos subnacionales en OGP supuso que estos también comenzaran a emitir compromisos de justicia, como la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina (principal gobierno local, con 6 compromisos), seguida del Estado mexicano de Jalisco,

del departamento de La Libertad, en el Perú (2) y del departamento de Nariño, Colombia (1) (Tabla 1).

En lo que respecta a la evolución de la emisión de compromisos, entre los años 2011 y 2021 se observa un aumento sostenido en el tiempo en términos generales, si bien el crecimiento del agregado de compromisos iberoamericanos (etiquetados de aquí en más como IbAm) parece haberse ralentizado en los últimos años tras un máximo histórico de 24 compromisos emitidos en 2018, adoptando una tendencia posterior descendiente que aún no se ha revertido (Figura 2).

Entre todos los compromisos de justicia implementados en la región se destacan algunos que, tras ser evaluados, recibieron la caracterización de “destacados” por parte del Mecanismo de Revisión por considerar que representan reformas ejemplares de gobierno abierto y que tienen el potencial de alcanzar un alto impacto en los países en los que son implementados (OGP, 2018). En el ámbito nacional, podemos destacar entre ellos uno, emitido en el año 2016 en el Uruguay, que logró resultados transformadores en materia de acceso a la información mediante una auditoría de los mecanismos instrumentados por parte de varias instituciones del Estado obligadas, entre ellas el Poder Judicial, así como en una mejor definición de los criterios para acceder a la información sobre violaciones a los derechos humanos perpetradas durante la última dictadura militar en el país (1973–1985)⁴. Por parte de los gobiernos locales, un compromiso emitido por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en el año 2017 logró también resultados en cuanto a mejorar los procesos de acceso a la información de la rama judicial local, entre otras, mediante una fuerte participación de organizaciones de la sociedad civil para co-definir cuáles conjuntos de datos deberían ser disponibilizados con base en su potencial valor agregado.⁵

4 “Derecho de acceso a la información pública”, Uruguay–Plan de Acción 2016-2018, <https://www.opengovpartnership.org/members/uruguay/commitments/UY0083/>

5 “Funciones transparentes en un Estado abierto”, Buenos Aires – Plan de Acción 2017-2019, <https://www.opengovpartnership.org/members/buenos-aires-argentina/commitments/BUE0001/>

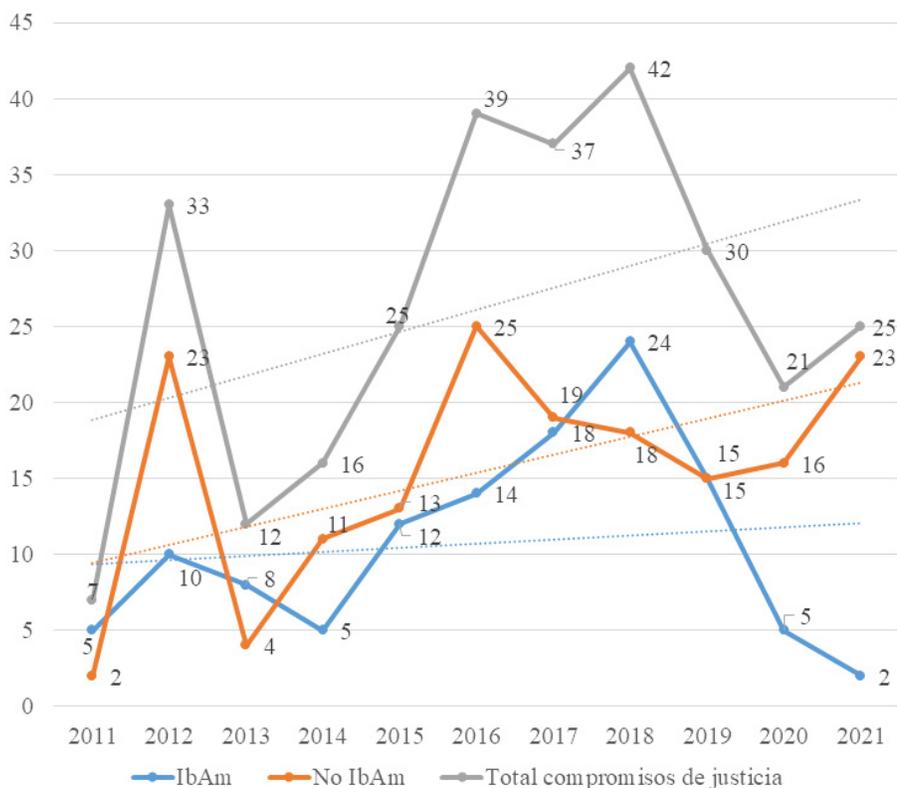


Figura 2. Evolución de los Compromisos de Justicia 2011–2021: Iberoamérica, Otras Regiones y Total

Tabla 1. Compromisos de justicia iberoamericanos por año de emisión

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	TOTAL/ GOBIERNO
Uruguay						6		6			2	14
Argentina			1		1		5		5			12
Colombia		1			5		3			2		11
Paraguay		2		1				7				10
Perú		1			1		3		5			10
México	3		2			3			1			9
Brasil	2		3			2						7
Costa Rica			2		3		1		1			7
España		3		1			2			1		7
Buenos Aires, Argentina (L)							1	5				6
El Salvador		1		1		3		1				6
Chile		1						2		2		5
Honduras		1		1				2				4
Guatemala				1				1				2
Jalisco, México (L)							1		1			2
La Libertad, Perú (L)							2					2
Panamá					2							2
Ecuador									1			1
Nariño, Colombia (L)									1			1
TOTAL / AÑO	5	10	8	5	12	14	18	24	15	5	2	118

Nota. La anotación (L) junto al nombre del gobierno significa que el emisor es un gobierno de nivel local o subnacional.

a. Diseño de los Compromisos de Justicia Iberoamericanos

En esta sección se presenta una caracterización de los compromisos de justicia en función de los valores de gobierno abierto que los inspiran, las sub-temáticas de justicia a las que hacen referencia, las herramientas de implementación previstas en cada uno de ellos y las temáticas transversales ajenas a la justicia sobre las que prevén tener incidencia.

b.1. Valores de Gobierno Abierto

A todo compromiso emitido se le asigna relevancia en torno a cuanto menos un valor de gobierno abierto impulsado desde OGP. Estos pueden ser rendición de cuentas públicas (cuando el gobierno creará o mejorará los mecanismos para rendir cuentas por sus acciones), participación cívica (que crea capacidades para la ciudadanía de incidir o ser parte de la toma de decisiones públicas) y/o acceso a la información (si el compromiso implica la divulgación de información previamente no disponible por parte del gobierno, o bien una mejora en la calidad de esta).

En lo que respecta a los valores de OGP para los compromisos de justicia analizados, se observa para la generalidad de los compromisos una presencia mayoritaria del valor de acceso de la información, si bien esta encuentra bastante más acentuada entre los compromisos iberoamericanos, donde representa al 69%, frente al 46% entre los restantes. Algo similar sucede con el valor de participación cívica, también muy presente en Iberoamérica (la mitad de los compromisos) en comparación con el resto del mundo (27%). El valor de rendición de cuentas públicas, finalmente, si bien menos relevante en general, lo es bastante más en el resto del mundo (20%) que en Iberoamérica (11%) (Figura 3).

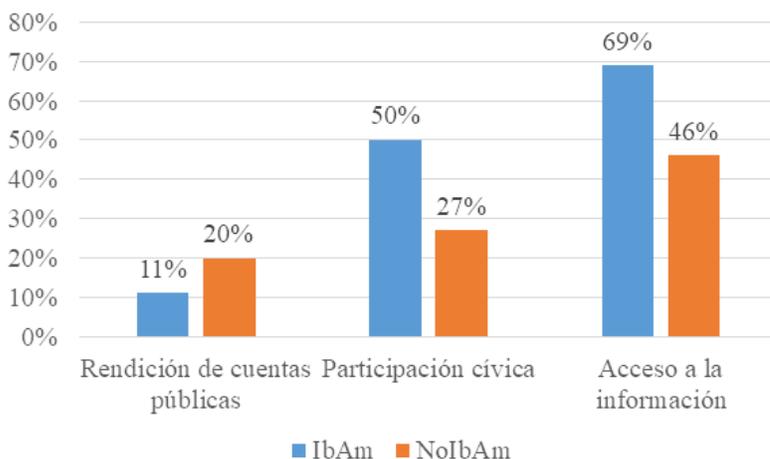


Figura 3. Valores de Gobierno Abierto en los Compromisos de Justicia Iberoamericanos y no Iberoamericanos

b.2. Subtemáticas de Justicia

Los compromisos de justicia son aquellos que en la base de datos públicos de compromisos de OGP se encuentran bajo al menos una de las etiquetas del subgrupo de temáticas de justicia, ya sea justicia abierta (compromisos de aplicación de los principios de transparencia, participación cívica o rendición de cuentas por parte de actores o instituciones del sector justicia), acceso a la justicia (que afectan a los procesos y el acceso ciudadano a la resolución de controversias, a la asistencia legal o al acceso a la identidad legal), judicatura (que afectan a las instituciones del Poder Judicial o de la judicatura) y/o policía y sistema correccional (iniciativas de aplicación de los valores de gobierno abierto a las funciones policiales y los sistemas penitenciarios).

Una comparación de las etiquetas asignadas a los compromisos iberoamericanos y a los demás compromisos muestra como punto destacable una distribución similar para todas las etiquetas, excepto para la de justicia abierta, presente en el 68% de los compromisos iberoamericanos (véase la Figura 4), lo cual podría implicar una relativa mayor fuerza de este concepto en el marco de la reforma del

sector justicia en la región que en el resto del mundo (donde esta es también mayoritaria pero proporcionalmente menor —47%—).

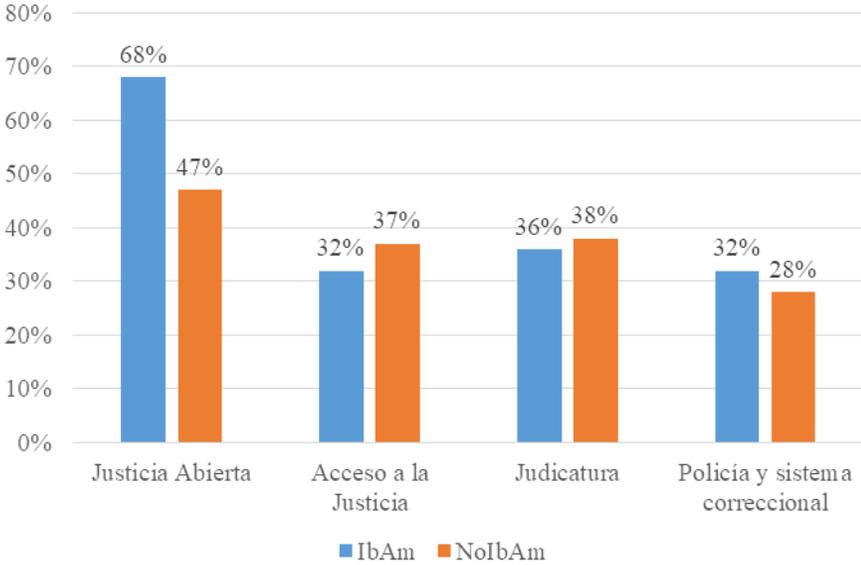


Figura 4. Sub-temáticas de Justicia en los Compromisos de Justicia Iberoamericanos y no Iberoamericanos

b.3. Herramientas de Implementación de los Compromisos

En lo que respecta a las herramientas de política pública cuya implementación se prevé para implementar los compromisos, las posibilidades contempladas por OGP son mediante la creación de capacidades (es decir, de habilidades y competencias específicas para alcanzar los objetivos propuestos, ya sea por el gobierno como por la ciudadanía), a través de soluciones de gobierno electrónico (es decir, sustentadas en el uso de tecnologías de la información y el conocimiento, tanto de forma interna como externa en las organizaciones), mediante legislación

y regulación⁶ (creación o modificación de normas o regulaciones específicas), a través de datos abiertos (apertura de datos públicos para su uso, reutilización y redistribución por parte de cualquier persona, es decir, siguiendo una filosofía de datos abiertos) y/o mediante participación pública (mecanismos y procesos que permiten a la ciudadanía consultar, comentar o brindar al gobierno retroalimentación sobre políticas y prestación de servicios públicos).

En este aspecto, lo destacable es, en primer lugar, un uso más generalizado de las herramientas de gobierno electrónico para la implementación de compromisos de justicia, tanto en Iberoamérica (61%) como en el resto del mundo (50%). En segundo lugar, se observa una proporcionalidad mucho mayor del uso de la participación pública y de los datos abiertos en Iberoamérica, donde alcanzan porcentajes bastante elevados (58% y 36%, respectivamente) en contraste con el resto de los países (33% y 11%). Entretanto, como tercera conclusión, la legislación y regulación para implementar reformas es un camino bastante menos utilizado en Iberoamérica (7%) que en el resto de los países (19% de los compromisos) (véase la Figura 5).

6 La categoría Legislación y regulación (en inglés, *Legislation & Regulation*) resulta de la sumatoria de aquellas etiquetas que en la actualidad se encuentran en la base de datos de compromisos bajo los títulos Legislación, Regulación y Monitoreo legislativo.

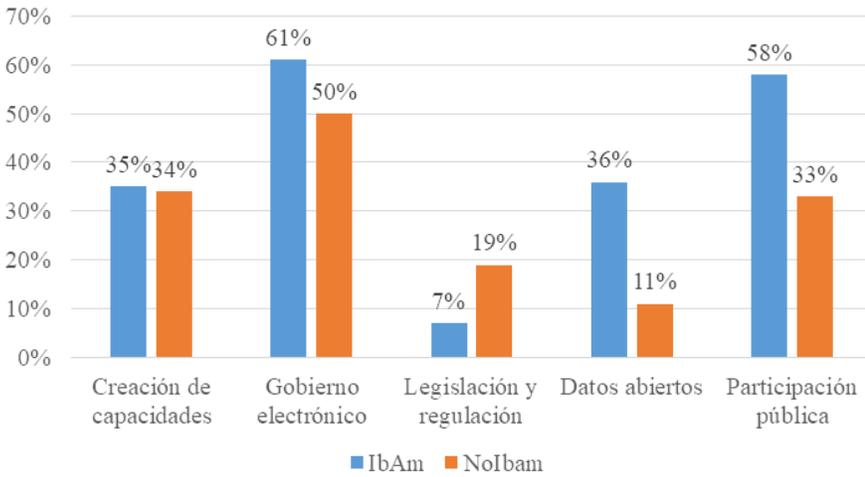


Figura 5. Herramientas de Implementación de los Compromisos de Justicia Iberoamericanos y no Iberoamericanos

b.4. Presencia de Otras Temáticas

La intersección con otras temáticas es algo común en los compromisos de OGP, en los cuales la transversalidad es a menudo el modo de abordar más de una prioridad política a la vez. Entre los tópicos más recurrentes en los compromisos de justicia, se analizó la recurrencia de las temáticas de anticorrupción e integridad (el desarrollo de estrategias de lucha contra la corrupción, que pueden incluir normativa corrupción, auditorías, contrataciones abiertas, etc.), de semocratización de la toma de decisiones (que aportan a la transparencia, la participación y la rendición de cuentas durante el ciclo regulatorio, así como a la revisión pública de los actos de gobierno, entre otras intervenciones), de inclusión (que afectan a los derechos y a la posibilidad de participación de poblaciones históricamente marginalizadas, tales como las mujeres, el colectivo LGBTQIA+, las personas con discapacidades o la juventud), o bien de prestación de servicios públicos (que tienen por finalidad mejorar la eficiencia y la calidad de los distintos servicios públicos).

Al respecto, el tópico transversal más recurrente en los compromisos de justicia, tanto en Iberoamérica (15%) como en el resto de las regiones (21%) en la inclusión. Entretanto, en el resto de las regiones puede observarse un interés mayor por incidir sobre los servicios públicos (prestación de servicios públicos) o luchar contra la corrupción en el resto de las regiones (10% y 12%), temáticas con una presencia *aún* baja en Iberoamérica (3% y 6%) (véase la Figura 6).

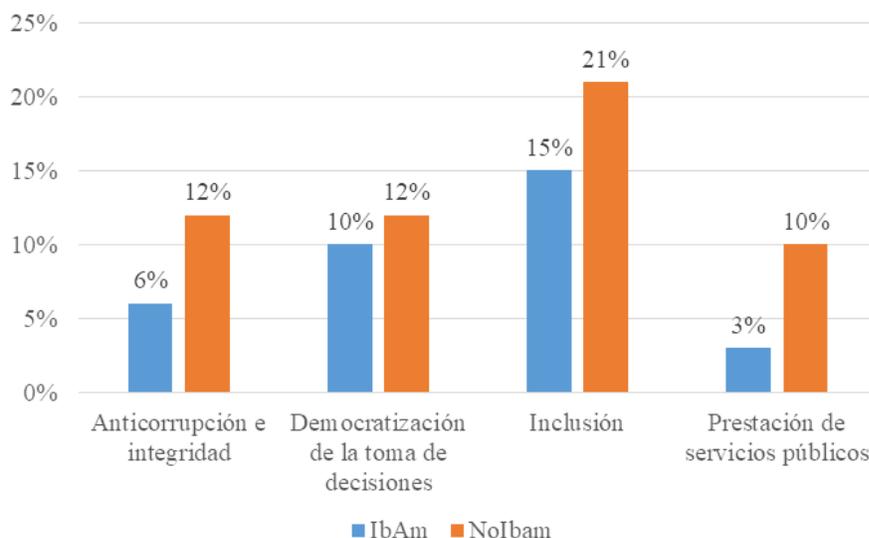


Figura 6. Presencia de Otras Temáticas en los Compromisos de Justicia Iberoamericanos y no Iberoamericanos

c. Desempeño de los Compromisos de Justicia Iberoamericanos

Una vez analizadas las cuestiones que caracterizan al diseño de los compromisos de justicia, en este apartado se analizan algunas cuestiones relativas a la evaluación realizada por el Mecanismo Independiente de Revisión de OGP del desempeño efectivo de esos compromisos.⁷ Se analiza, así, de forma particular y

⁷ Para mayor claridad sobre el proceso de evaluación del IRM, que excede el espacio y objetivo de este capítulo, Vid. https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2021/07/IRM-Guidance_Process-Pathway.pdf

comparativa respecto de los restantes compromisos de justicia, el nivel de los compromisos en cuanto a ambición, completitud e impacto. Para finalizar esta sección, se incluye un análisis del nivel de efectividad de los compromisos iberoamericanos evaluados por el Mecanismo estableciendo una ratio entre la cantidad de compromisos evaluados y la cantidad de compromisos de impacto mayor o destacable.

c.1. Ambición de los Compromisos

Una vez emitidos los compromisos, el Mecanismo Independiente de Revisión de OGP evalúa el nivel de ambición de los compromisos. Esto permite realizar una primera aproximación al impacto transformador que se espera de ser implementado el compromiso tal como este se describe en su correspondiente Plan de Acción. La ambición se mide a través de una valoración del impacto potencial del compromiso, para lo cual este se analiza en función de la situación previa sobre la cual buscará tener incidencia, las metas establecidas por él y hasta qué punto, de implementarse tal como se encuentra redactado, podría generar un cambio en el statu quo del área de política correspondiente.

Para medir el nivel de ambición, los compromisos se califican utilizando las categorías de Ninguno (es decir, no se espera que propicie cambios), Menor (se espera que genere algún cambio a menor escala), Moderado (puede llegar a generar un cambio algo mayor, si bien aún moderado) y Transformador (su implementación conllevaría un cambio en el estado de cosas).

En este sentido, se observa un nivel mayor de ambición en los compromisos iberoamericanos, puesto que del 53% de estos se espera un impacto potencial al menos moderado, porcentaje que se reduce al 36% entre los compromisos del resto del mundo. Entretanto, la caracterización más frecuente entre estos últimos es la de ambición menor (44%), proporción que se reduce al 34% entre los compromisos de Iberoamérica (véase la Figura 7).

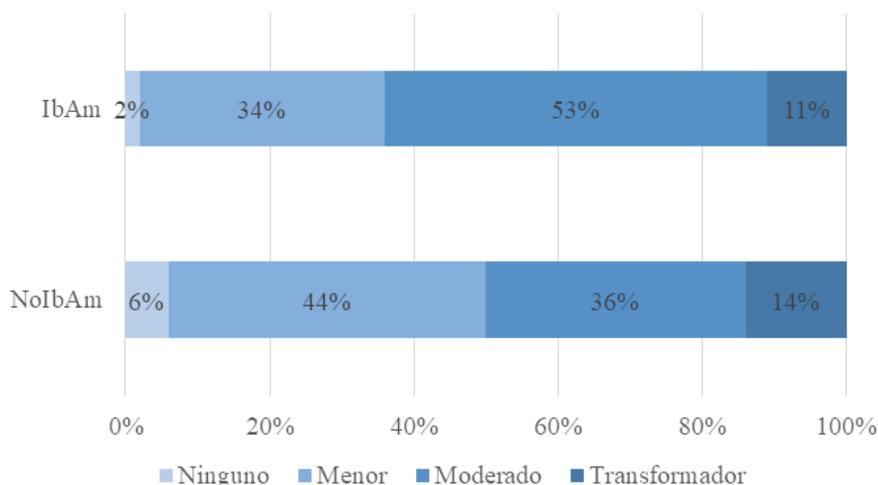


Figura 7. Nivel de Ambición en el Diseño de los Compromisos de Justicia Iberoamericanos y no Iberoamericanos

c.2. Completitud de los Compromisos

El nivel de completitud surge de la evaluación por parte del Mecanismo de Revisión de hasta qué punto las actividades o entregables que componen cada compromiso pueden considerarse como efectivamente realizadas y finalizadas una vez transcurrido su plazo de ejecución bianual. Para este aspecto, las categorías giran en torno a considerar el nivel de completitud del compromiso como Incierto (es decir, que no se tiene precisión sobre si este fue implementado o no), No iniciado (cuando no se realizó ninguna de las actividades previstas en el compromiso), Limitado (cuando se llevaron a cabo sólo algunas de las actividades previstas), Sustancial (si no se realizaron todas las actividades previstas, pero sí una parte sustancial, o al menos aquellas consideradas centrales) o Completado (si se completaron todas las actividades previstas).

Respecto de los compromisos de justicia que llegaron a ser evaluados, resulta destacable que 7 de cada 10 (un 72% en total) compromisos iberoamericanos alcanzan un alto nivel de completitud, ya sea de modo sustancial (41%) o total (31%). Este resulta, comparativamente, algo mayor que el de los compromisos de

justicia pertenecientes a otras regiones, entre los cuales dicha sumatoria arroja el 64% (38% sustancial y 26% completa), mientras que entre estos compromisos la categoría de Limitado se aplica a 1 de cada 3 (35%) (véase la Figura 8).

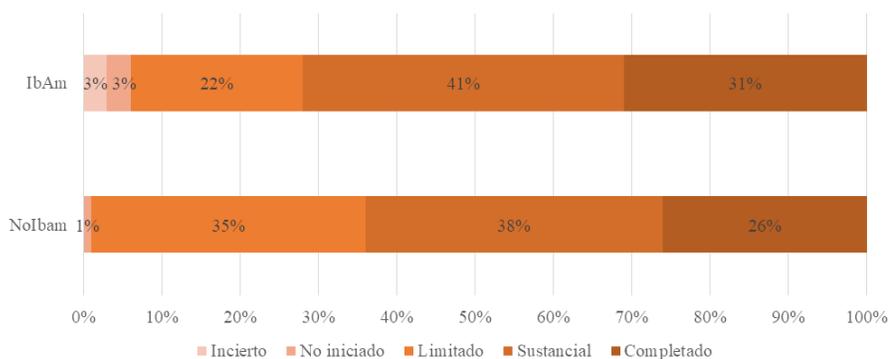


Figura 7. Nivel de ambición en el diseño de los compromisos de justicia iberoamericanos y no iberoamericanos

c.3. Impacto en la Apertura de Gobierno y Eficacia de los Compromisos

Junto con la evaluación del nivel de completitud, el Mecanismo de Revisión determina el impacto de los compromisos mediante la variable ¿Abrió el gobierno? (o DIOG, acrónimo del inglés *Did it Open Government?*). Esta variable indaga, más allá de la completitud de actividades y entregables, en si hubo efectivamente cambios en las prácticas de gobierno en pos de una mayor apertura como resultado de la implementación del compromiso. Esta medición puede dar como resultado los valores Empeoró (es decir, que el compromiso empeoró la situación previa), Ninguno (que este no generó impacto), Marginal (que modificó algunas prácticas), Mayor (si tuvo impacto mayor, si bien menor del esperado) y Sobresaliente (que efectivamente sirvió para abrir el gobierno del modo en que se previó en el compromiso).

En lo que respecta a los compromisos de justicia, los valores de la variable DIOG para Iberoamérica muestran que al menos un 41% lograron un impacto ya sea Mayor (36%) o Sobresaliente (5%). A esto puede sumársele un 30% más de

compromisos que logran resultados marginales, de lo que resulta que 7 de cada 10 compromisos tienen algún nivel de impacto en lo que respecta a la situación previa a su implementación. En cuanto a los compromisos de justicia del resto del mundo, estos son comparativamente menos efectivos, dado que el porcentaje más alto de resultados pertenece a la categoría Ninguno (sin impacto, 46%), al tiempo que un 37% tienen resultados marginales y sólo un 16% logran resultados Mayor (13%) o Sobresaliente (3%) (véase la Figura 9).

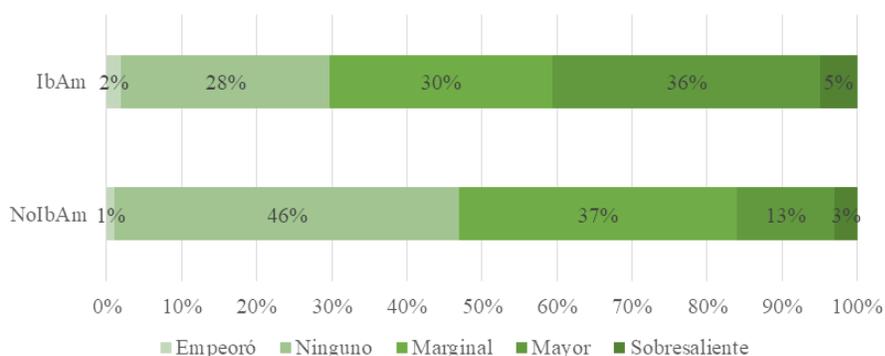


Figura 9. Apertura de Gobierno Mediante Compromisos de Justicia Iberoamericanos y no Iberoamericanos

Finalmente, resulta útil mirar con mayor detenimiento los casos de los compromisos iberoamericanos a fin de establecer matices en lo que respecta a la interpretación de estos resultados. Si bien es cierto que el nivel de efectividad de los compromisos de justicia en Iberoamérica resulta bastante elevado, siendo que 4 de cada 10 compromisos logran un nivel de resultados Mayor o Sobresaliente, la distribución de esos compromisos más efectivos no es homogénea entre todos los gobiernos emisores. Así, podemos hablar de algunos gobiernos que logran un nivel mayor de efectividad, lo que demuestra que la emisión de una gran cantidad de compromisos no necesariamente da como resultado un impacto elevado en las prácticas de gobierno abierto.

En la Figura 10 se muestra, por cada gobierno, la cantidad de compromisos (al menos uno) que ya fueron evaluados respecto de la variable DIOG (eje

horizontal) y la cantidad de dichos compromisos evaluados que obtuvieron una calificación Mayor o Sobresaliente elevado y que, por lo tanto, pueden ser considerados como compromisos transformadores (eje vertical).

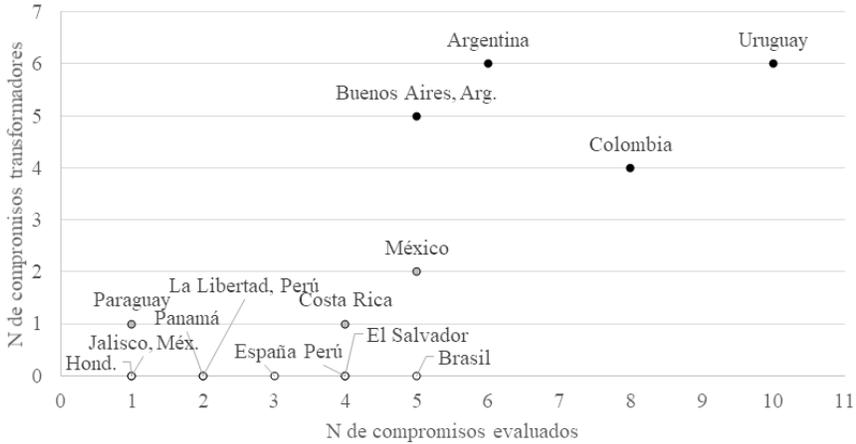


Figura 10. Efectividad de los Compromisos de Justicia Iberoamericanos en Cuanto a Apertura del Gobierno

Nota. Hay algunos gobiernos que fueron listados en Tabla 1 como gobiernos iberoamericanos que emitieron compromisos de justicia en el lapso de tiempo analizado, pero que no se encuentran en este cuadro (Chile, Guatemala, Nariño -Colombia- y Ecuador). Esto se debe a que se trata de gobiernos cuyos compromisos no han sido evaluados aún, o bien a que no existen datos disponibles sobre las evaluaciones realizadas oportunamente a esos compromisos de justicia.

En función de estos resultados, es posible dividir a los gobiernos en tres grandes grupos. Por una parte, existen gobiernos que lograron un nivel relativamente elevado de compromisos y de impacto (marcadores de color negro): Es el caso de Argentina y de la Ciudad de Buenos Aires, que tuvieron 6 y 5 compromisos de justicia evaluados por el Mecanismo de Revisión respectivamente, y que en todos los casos obtuvieron una buena evaluación de impacto; también el caso de Uruguay, que tuvo 10 compromisos evaluados de los cuales 6 tuvieron alto impacto, o de Colombia, que de 8 compromisos evaluados obtuvo un alto DIOG en la mitad.

Un segundo grupo de gobiernos (marcadores de color gris) obtuvieron un impacto relativamente menor. México y Costa Rica fueron evaluados en varios compromisos (5 y 4, respectivamente) de los cuales sólo tuvieron alto DIOG unos pocos: 2 en el caso de México y 1 en el de Costa Rica. Paraguay, entre tanto, se encuentra en este grupo dado que obtuvo un DIOG alto, aunque con un único compromiso que llegó a ser evaluado.

Finalmente, un tercer conjunto de gobiernos (marcadores de color blanco) corresponde a gobiernos que no tuvieron alto DIOG con ninguno de sus compromisos de justicia evaluados, lo que habla de un nivel de impacto relativamente muy menor. Se trata de Brasil (que no obtuvo alto DIOG en ninguno de sus 5 compromisos evaluados), El Salvador, Perú (ambos sin impacto en sus 4 compromisos evaluados), España (3 compromisos evaluados), los gobiernos de Panamá y de La Libertad, Perú (2 compromisos) y Jalisco, México y Honduras (1 compromiso).

Conclusiones

Este trabajo intentó dar cuenta de los compromisos de justicia elaborados por gobiernos pertenecientes a la región Iberoamericana. Mientras que es sabido a raíz de estudios anteriores que, en términos cuantitativos, esta es la región del mundo más activa en el uso de OGP como plataforma para co-crear e implementar reformas inspiradas en los principios de justicia abierta, poco se ha escrito previamente sobre cuáles son las señas particulares de este aprovechamiento, qué buscan alcanzar los sectores justicia a través de los compromisos o cómo es su desempeño una vez los compromisos son incluidos en planes de acción.

El análisis presentado en la sección de narrativa de resultados muestra una región Iberoamericana en la cual algunos gobiernos llevan adelante una destacada y sostenida actividad de emisión e implementación de compromisos de justicia, con resultados concretos, como es el caso de Uruguay, Argentina, Colombia o la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Estos gobiernos se encuentran entre los que emiten mayor número de compromisos de justicia y son los que, al mismo tiempo, logran implementarlos de manera exitosa, logrando en buena medida el impacto esperado en cuanto a abrir de manera efectiva sus organizaciones de justicia.

Más allá de estos casos de éxito, en lo que respecta al análisis de la región, una interpretación de los datos indica que los gobiernos de Iberoamérica conciben la apertura de la justicia mayormente en términos de acceso a la información pública y participación pública, con una fuerte presencia del concepto (o bien la “marca”) de Justicia Abierta como timón para la necesaria reforma del sector, a través de la apertura de datos abiertos de justicia y el fomento a mecanismos de participación pública en el quehacer de la justicia, a la vez que proponiendo soluciones de gobierno electrónico para la gestión judicial. Esta apertura tiene como principal preocupación transversal la temática de la inclusión social de minorías y poblaciones vulnerables, aspecto que inspirará de manera creciente una perspectiva particular, tanto en la emisión de compromisos como en las políticas públicas de apertura de la justicia futuros.

Finalmente, en lo que respecta al desempeño de los compromisos iberoamericanos de justicia, los datos indican que estos logran un nivel relativamente alto de ambición, completitud e impacto: Según la evaluación posterior realizada por el IRM, 6 de cada 10 son ambiciosos, 7 de cada 10 son completados y 4 de cada 10 logran efectivamente abrir la justicia.

Esta incidencia y los resultados alcanzados permiten establecer, para concluir, que OGP ha sido y es una herramienta valiosa para la apertura de la justicia en nuestra región. Perfectible, al mismo tiempo refleja y traduce las preocupaciones y posibilidades de los gobiernos participantes. Es de esperar, por lo tanto, que siga brindado un espacio de co-creación para los procesos de mejora de los sistemas de justicia que nuestra región necesita.

Referencias

- Castán Vázquez, J. M. (1968). El sistema jurídico iberoamericano. *Revista de Estudios Políticos*, (157), 209-226. <https://shorturl.at/FGMY4>
- Chapman, P., Elena, S. y Khanna, S. (2018). *Opening justice: Access to justice, open judiciaries, and legal empowerment through the Open Government Partnership*. Working Paper. OGP. https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2001/01/opening_justice_working_draft_public_version.pdf
- Cumbre Judicial Iberoamericana. (2017). *Principios y recomendaciones para la promoción de la justicia abierta en los poderes, órganos y organismos judiciales iberoamericanos*. Grupo de Trabajo de Justicia Iberoamericana Abierta.
- Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto, XVII Conferencia Iberoamericana de Ministras y Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, julio, 7 y 8, 2016, <https://clad.org/wp-content/uploads/2020/10/Carta-Iberoamericana-de-Gobierno-Abierto-October-2016.pdf>
- Elena, S. (2015). Promoting open justice: Assessment of justice-related commitments in OGP National Action Plans. En *Advancing open government and evaluating its impact: Research papers by the winners of the OGP IDRC research grant* (pp. 18-31). OGP. <https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2001/01/IDRC%20OGP%20Research%20Papers.pdf>
- Elena, S. y Mercado, J. G. (2018a). Justicia Abierta: una aproximación teórica. En S. Elena (coord.), *Justicia Abierta: aportes para una agenda en construcción* (pp. 17-42). Ediciones SAIJ. <http://www.bibliotecadigital.gob.ar/items/show/1818>
- Elena, S. y Mercado, J. G. (2018b). Justicia Abierta en la Alianza para el Gobierno Abierto: un camino en expansión. En S. Elena (coord.), *Justicia abierta: aportes para una agenda en construcción* (pp. 61-78). Ediciones SAIJ. <http://www.bibliotecadigital.gob.ar/items/show/1818>
- Elena, S. y Mercado, J. G. (2019). Furthering Open Justice in the Open Government Partnership: Updating the Findings. En S. Elena (coord.), *Open Justice: An Innovation-Driven Agenda for Inclusive Societies* (pp. 57-75). Ediciones SAIJ. <http://www.bibliotecadigital.gob.ar/items/show/2569>
- Elena, S. y Mercado, J. G. (2021). Compromisos de justicia en la Alianza para el gobierno abierto. En M. Heller, A. Herrero e I. Selwood (Coords.), *Hacia una agenda global de justicia abierta: experiencias de América*

- latina* (pp. 41–52). Editorial Jusbaire. <https://editorial.jusbaire.gov.ar/?pagina=producto&id=97>
- Falla, R. (2021). Justicia Abierta en Open Government Partnership. Logros y retos en América Latina. En M. Heller, A. Herrero e I. Selwood (coords.), *Hacia una agenda global de justicia abierta: experiencias de América latina* (pp. 53-69). Editorial Jusbaire. <https://editorial.jusbaire.gov.ar/?pagina=producto&id=97>
- Falla, R., Arce, S., Foti, J., Hickle, J., Katan, M. y Rose, K. (2021). *OGP vital signs. 10 years of data in review*. Open Government Partnership. https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2021/12/Vital-Signs_Full-Report.pdf
- Hickle, J. (2020). *La Justicia Abierta. Segunda parte de la serie de políticas de justicia*. OGP. https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2020/12/La-Justicia-Abierta_Informe-Global-de-OGP.pdf
- Jiménez-Gómez, C. (2014). *Justicia abierta: Transparencia y proximidad de la justicia dentro del actual contexto de Open Government*. Barcelona: Centro de Estudios Jurídicos y Formación Especializada del Departamento de Justicia, Generalitat de Catalunya. https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2001/01/justicia_oberta_recerca_jimenez_spa.pdf
- Jweid, M. (2021). *Taking action for justice: The justice for all movement and the Open Government Partnership*. NYU Center on International Cooperation. <https://shorturl.at/gpTY4>
- Open Government Partnership (2018). *Star reforms in the Open Government Partnership*. OGP. https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2001/01/Star%20Commitments_0.pdf
- Open Government Partnership (2021). *OGP policy progress report – Justice*. <https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2021/12/OGP-Policy-Overview-Justice.pdf>
- Ramírez-Alujas, A. (2019). El estado del Estado abierto en América Latina: Avances, alcances y perspectivas. *Estado abierto*, 4(1), 13-38. <https://publicaciones.inap.gov.ar/index.php/EA/article/view/132/110>
- Ramírez-Alujas, A. (2021). Hasta que el gobierno abierto se haga costumbre. La ruta hacia una gobernanza abierta, resiliente e inclusiva para el desarrollo sostenible post pandemia. En F. Mariñez Navarro y M. Calzada (Coords.), *Gestión pública y políticas públicas en tiempos de emergencia*. Tirant Lo Blanch. <https://shorturl.at/gwER1>

¿Una Esperanza de Apertura? Gobierno Abierto Local en la Municipalidad de Recoleta

CRISTÓBAL ANDRÉS RAMÍREZ VARGAS

Administrador Público, Universidad de Chile

Email: cristobal.ramirez@ug.uchile.cl

Resumen

Este artículo analiza la influencia de las Leyes No. 20.500, No. 20.285 y Modelo de Gobierno Abierto Municipal del Consejo para la Transparencia en los discursos de actores políticos, directivos y dirigentes sociales en Recoleta para avanzar en el proceso de Gobierno Abierto Municipal.

Con base en el método de Teoría Fundamentada se estudian los hallazgos por medio de diferentes categorías de análisis. En primer lugar, los resultados evidencian que la Ley No. 20.285 ha generado mejor percepción y valoración en los actores, mientras que la Ley No. 20.500 no es bien valorada y se asocia primordialmente al funcionamiento del Consejo de la Sociedad Civil. El Modelo de Gobierno Abierto Municipal no ha sido mayormente socializado, es desconocido por las organizaciones de la sociedad civil y concejales. Finalmente, se destaca la concepción previa del edil en gobernar y gestionar el municipio con base en los principios que él considera como Gobierno Abierto, generando así en la práctica programas que han innovado y fomentado la apertura municipal.

Palabras Clave: Gobierno Abierto, Municipalidad de Recoleta, modelo de Gobierno Abierto Municipal, Ley No. 20.500, Ley No. 20.285.

An Opening Hope? Local Open Government in the Municipality of Recoleta

Abstract

The research analyzes the influence of Laws No. 20.500, No. 20.285 and Municipal Open Government Model of the Council of the Transparency in the speeches of political actors, managers and social leaders in Recoleta to advance in the Municipal Open Government process.

Based on the Grounded Theory method, the findings are studied through different categories of analysis. First, the results show that Law No. 20.285 has generated better perception and valuation in the actors, while law No.20.500 it is not well valued and is primarily associated with the functioning of the Civil Society Council. Finally, the previous conception of the mayor in governing and managing the municipality based on the principles that he considers as Open Government is highlighted, thus generating in practice programs that have innovated and encouraged municipal openness.

Keywords: Open Government, Municipality of Recoleta. Municipal Open Government Model, Law No. 20.500, Law No. 20.285.

El siglo actual se ha caracterizado por ser escenario de constantes y múltiples cambios, la globalización y el perfeccionamiento de las tecnologías han potenciado significativamente nuevas formas de relación y entendimiento. En el plano internacional los Estados han ido perdiendo el monopolio de la acción y han aparecido nuevos actores como Organizaciones no Gubernamentales (ONGs), transnacionales y gobiernos locales, el poder aparece desconcentrado con autoridad política compartida como en una “sociedad en red”, a veces cooperativo como señala la gobernanza y otras en pugna (Aranda, 2015). Las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TICS), han incrementado la cantidad de información disponible y agilizado las comunicaciones en el mundo configurando verdaderas “sociedades de información” (Castells, 1996). En el mismo sentido, las sociedades han cambiado, sus problemas y naturaleza distan de simplicidad, según Kooiman (2005) estas sociedades son cada vez más complejas, dinámicas y diversas, pues buscan nuevas formas de satisfacer sus intereses, situación que a la vez ha tenido eco en la relación Estado-ciudadano dando espacio a la aparición de modelos de “gobernanza”. Aspectos relevantes que, sumados a un momento crítico en la historia en medio de la confluencia de cinco profundas crisis como la de salud, económica, climática, desigualdad y democrática representativa dejan entrever un escenario complejo y difícil para las décadas siguientes (Pradhan, 2020). Ante este hostil contexto surge la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA) u Open Government Partnership [OGP] según su acrónimo en inglés, en 2011 como un esfuerzo que busca contribuir a mejorar la calidad y desempeño de los gobiernos ante estas nuevas y mayores exigencias. Por medio de la promoción de la transparencia, participación ciudadana y fortalecimiento de la toma de decisiones, esta Alianza (de la cual Chile forma parte desde 2013) ha buscado fortalecer la gobernanza democrática.

Como precedente en Chile, cabe destacar las reformas del Estado y modernización de la gestión pública ya que han sentado bases institucionales importantes para el Gobierno Abierto en algunos aspectos como: control, eficiencia, transparencia, tecnología, participación. Aunque también han quedado pendientes algunas materias: la descentralización, modernización de las municipalidades y vinculación con el ciudadano (Ramírez-Alujas, 2004). En cuanto a los planes de Gobierno Abierto del país, desde 2016 en el 3° Plan de Acción se incluyeron materias referidas al programa piloto de Gobierno Abierto Municipal (Compromiso

No. 15), y en 2018 en su 4º Plan de Acción se ha buscado operacionalizar y universalizar dicho programa local.¹ Sin embargo, cabe destacar que dados los requisitos iniciales de ingreso para gobiernos locales en la AGA ningún municipio chileno había participado directamente en dicha entidad hasta 2020,² sino más bien en el programa piloto del Consejo para la Transparencia (CPLT).

La temática de Gobierno Abierto Municipal en su objetivo de fortalecer la democracia es fundamental en el contexto de crisis de legitimidad institucional actual donde incluso estuvo en juego el sistema democrático durante el Estallido Social del 18-O, situación que tuvo su peak de insatisfacción con la democracia en 2019 donde se alcanzaron porcentajes de “nula satisfacción” de un 53,9% y “poca satisfacción” de un 28,4% (Centro de Estudios de Conflicto y Cohesión Social [COES], 2020).

Al igual que las demás instituciones el Municipio no ha estado exento de la crisis de legitimidad, la desconfianza en esta institución “poca” y “nada confianza” han llegado a cifras de 79,7% en 2018, situación que también se ha visto acrecentada por la percepción de corrupción (Labrín, 2020). Según IPSOS y Espacio Público en su encuesta sobre “Campaña y Participación Electoral” se constató que dentro de las principales causas de abstención en las elecciones municipales de 2016 tuvieron por motivo la corrupción 46%, falta de interés en la política 19%, cambio de lugares de votación 11%, falta de información 6% (Espacio Público, 2018).

Ante los escenarios expuestos, se estudiará el caso del municipio de Recoleta dado que ha sido destacado por la gestión e innovación de los últimos años con programas como la Farmacia Popular, Universidad Abierta, Óptica Popular, Inmobiliaria Popular, Recoletas, Salud en el Barrio, Escuela Abierta entre otros, líder en la asociatividad municipal por medio de la Asociación Chilena de Farmacias Populares, Asociación de municipios libres y Asociación de Municipios Constituyentes (González, 2020), y uno de los pioneros en el programa Piloto de

1 Puede encontrarse en el Compromiso No. 4 de del 4º Plan. También se han realizado esfuerzos en conjunto a Subdere, véase en: <https://www.consejotransparencia.cl/cplt-organiza-seminario-de-gobierno-abierto-local-para-promover-nuevas-formas-de-vinculacion-entre-autoridades-y-ciudadanos/>

2 Actualmente Peñalolen es parte de la OGP y se encuentra implementado sus compromisos en el período 2021–2024.

Modelo de Gobierno Abierto Municipal (MGAM) que se ansía operativizar en las demás comunas del país.

Esta investigación buscará abordar la base teórica y empírica del gobierno abierto municipal, analizar la participación del Municipio en el programa MGAM y comprender su influencia y leyes N° 20.500 y 20.285 en los discursos de los actores políticos, directivos y sociales de Recoleta. Finalmente, se concluirá con recomendaciones con base en la evidencia obtenida.

Marco Teórico

Aproximaciones al Gobierno Abierto

El término de Gobierno Abierto es complejo de abordar porque tiene múltiples definiciones. En esta sección se abordará con brevedad sus orígenes, posteriormente las principales definiciones del concepto y alcances, para finalizar con las definiciones por las cuales se guiará este trabajo.

Respecto a los orígenes y antecedentes del concepto los autores Ramírez-Alujas (2013), Sánchez (2015) y Birkmeyer y Wirtz (2015) señalan que se remontan en primera instancia a la reivindicación por mayor transparencia, anticorrupción y el derecho de acceso a la información. En este sentido, el primer acercamiento aparece en contexto del derecho a acceso de archivos gubernamentales en 1976, Suecia. Posteriormente, en Estados Unidos durante 1966 se harán presentes requerimientos por el derecho de acceso a la información y en Reino Unido aparecerá el movimiento *open window* manifestándose para disminuir la opacidad burocrática del gobierno en 1970. Sin embargo, no será hasta el "*Memorandum from President Barack Obama to heads of Executive Departments and Agencies*" (2009) que popularizará el término de Gobierno Abierto enfatizando en los principios de Transparencia, Participación y Colaboración. Posteriormente, por medio de la alianza entre varias naciones se creará la AGA en 2011, que será el principal organismo promotor de dichas ideas, aunque enfatizando en los principios o valores

de: transparencia, participación ciudadana, rendición de cuentas, innovación y tecnología (OGP, 2018).

Los campos de estudios sobre el Gobierno Abierto son variados, razón por la cual Birkmeyer y Wirtz (2015) por medio de una revisión de artículos científicos de lengua inglesa en diferentes bases de datos (*Business Source Complete*, *Academic Search Complete* y *Econ Lit with Full Text*) entregan un acercamiento interesante respecto a la investigación del término. Dentro de los hallazgos destacan las principales áreas que desarrollan el concepto, a saber: administración pública y ciencia política, sucediéndoles las ciencias socioeconómicas, ciencias de tecnología e información y derecho. Respecto a los tipos de investigación, preponderantemente se ha investigado sobre el concepto teórico de gobierno abierto, mientras que de forma secundaria se ha avanzado en estudios descriptivos y de análisis multivariado. Según Ramírez-Alujas (2012) es un concepto que está en boga y es difícil consensuar su naturaleza dado sus orígenes polisémicos. Señala que es un paradigma emergente el cual busca trascender desde un gobierno que presta servicios a uno que se avoque para/con/el ciudadano, es decir, considerándole co-diagnosticando, cocreando y coproduciendo bajo sus prácticas basadas en la apertura. En otras palabras, “una suerte de nuevo software de código abierto que deberá pasar la prueba de compatibilidad respecto del hardware institucional con el que actualmente operan los gobiernos y sus aparatos administrativos” (Ramírez-Alujas, 2014, p. 215).

Para Oszlak (2013), tiene que ver con una apertura de la “Caja Negra” del Estado y “una nueva filosofía de gobierno, una modalidad de gestión pública más transparente, participativa y colaborativa entre Estado y sociedad civil.” (Oszlak, 2013, p. 4). Mientras que, para Calderón y Lorenzo (2010), el concepto está en permanente expansión y redefinición, sin embargo, considera que refiere a la evolución del sistema democrático basado en transparencia, participación y colaboración más allá del voto. Elementos que deberían conllevar a un constante dialogo con los ciudadanos, con soporte de la web social o web 2.0, en pro de sus necesidades y preferencias, facilitando su relación con los funcionarios públicos. Así como, Cruz-Rubio (2015) por medio de un extenso análisis conceptual y recapitulación bibliográfica en español, propone entender el Gobierno Abierto como un nuevo paradigma que se basa principalmente en los principios de transparencia, democracia participativa, rendición de cuentas, uso de open data y avances tecnológicos.

Recientemente, Barría et al. (2019) han abordado el estudio del concepto enfatizando en la producción académica de la región, señalando que hay una asimetría entre las publicaciones angloparlantes y en español. Para estos autores existen una variedad de factores que han potenciado el estudio masivo del gobierno abierto en la academia y lo gubernamental, por ejemplo, la crisis de legitimidad y de representación en los sistemas políticos, escenario ante el cual este paradigma en formación colaboraría en dotar de mayor legitimidad los procesos. Por otra parte, no existe mayor interrelación de los estudios sobre el tema a excepción de artículos centrales de autores como Ramírez-Alujas, Calderón y Lorenzo, Naser, Lathrop y Ruma, entre otros. La revista del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) “Reforma y Democracia” es la que ha concentrado la mayor cantidad de estudios en español,³ razón por la cual, se le utilizará como referente en el desarrollo del presente.

De esta forma el CLAD entenderá Gobierno Abierto como un paradigma basado en:

“el conjunto de mecanismos y estrategias que contribuye a la gobernanza pública y al buen gobierno, basado en los pilares de la transparencia, participación ciudadana, rendición de cuentas, colaboración e innovación, centrando e incluyendo a la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones, así como en la formulación e implementación de políticas públicas, para fortalecer la democracia, la legitimidad de la acción pública y el bienestar colectivo”. (CLAD, 2016, p. 5).

Confiere además especial énfasis en los gobiernos subnacionales (regionales, municipales en el caso de Chile), la proximidad, cercanía con las necesidades de la población y el espacio territorial se configuran como pieza “integral del modelo de gobierno abierto” (CLAD, 2016). Dentro de los pilares del Gobierno Abierto el CLAD plantean cuatro elementos que le constituyen de forma sistémica e interdependiente, estos son: *La transparencia*, la que implicará que se dé cuenta

3 El CLAD ha desarrollado diferentes esfuerzos que sirven como un marco para los lineamientos del Gobierno Abierto, a saber: Cartas sobre Función Pública (2003), Gobierno Electrónico (2007), Calidad en la Gestión Pública (2008), Participación Ciudadana (2009), Derechos y Deberes del Ciudadano con la Administración Pública (2013), Código Iberoamericano de Buen Gobierno (2006).

de las actividades, uso de recursos y resultados, basado en el derecho de acceso a la información y el principio de transparencia proactiva; *La rendición de cuentas*, refiere a las normas, procedimientos y mecanismos institucionales que obligan a las autoridades gubernamentales a fundamentar sus acciones y asumir la responsabilidad sobre decisiones. La respuesta oportuna, informe sobre el manejo y uso de fondos. En síntesis, “herramientas de seguimiento y fiscalización a la sociedad civil y a la ciudadanía en su conjunto” (CLAD, 2016, p. 6); *La participación ciudadana*, referirá al “proceso de construcción social de políticas públicas que, conforme al interés general, canaliza, da respuesta o amplía derechos fundamentales, reforzando la posición activa de la ciudadanía en la gestión de los asuntos públicos” (CLAD, 2016, p. 7). En este sentido, desagrega la participación en 4 niveles: Informativo, Consultivo, Decisorio y Cogestión/Coproducción; *La colaboración e innovación pública*, se aborda con base en planteamientos anteriores de trabajo en red y cogestión (CLAD, 2016), no obstante, el aspecto de colaboración puede ser considerado parte del pilar de participación ciudadana, no existe consenso entre autores sobre dicho aspecto (Hernández, 2016).

Finalmente, respecto al planteamiento del CLAD es relevante considerar ciertos aspectos del Gobierno Abierto en la proyección hacia un Estado Abierto (Naser et al., 2017) (donde el municipio es parte fundamental), a saber: voluntad política y política de Estado, transformación cultural y ética pública, apropiación y sensibilización ciudadana, apoyo multilateral, buenas prácticas y trabajo en red (CLAD, 2016).

Aproximaciones al Gobierno Abierto Local

Conforme al ámbito municipal o local es posible encontrar variedad de estudios internacionales y locales. En lo internacional se destaca:

Chatwin et al. (2019), quienes entregan aproximaciones sobre los planes piloto de gobierno abierto local de la OGP en el ámbito subnacional, principalmente señala que: esta alianza tiene fuerte influencia en los planes y lineamientos generales que desarrollan los gobiernos subnacionales primando en ellos los pilares propuestos por ésta, quedando relegados en forma secundaria temas como compromisos o acciones para cambio cultural, *crowdsourcing* o entrega de servicios de

forma alternativa e impulso y crecimiento económico. Destacando dentro de sus hallazgos la primacía de compromisos de Colaboración en los gobiernos locales de África, Acceso a la información en Sudamérica y participación ciudadana en Europa, como factor sugerente los temas de corrupción en el caso de nuestra región. En el mismo sentido, Grimmelikhuijsen y Feeney (2017) abordan el estudio del gobierno abierto a nivel local entendiendo éste, como un gobierno que involucra actores externos permitiéndoles monitorear e influir los procesos gubernamentales a través del acceso a la información y los espacios de toma de decisiones. Este estudio señala que no existe una determinante única que incremente los pilares de gobierno abierto, sino más bien que su mejora depende de una variedad de factores internos como: Una cultura innovadora, bajo trabajo rutinario, alta capacidad tecnológica y organizacional; y externo: Presiones de diferentes actores.

En la cumbre mundial de gobiernos locales de la AGA en 2016 París, se desarrolló la “Declaración Subnacional de Gobierno Abierto” en la cual se insta a seguir la declaración de Gobierno Abierto de la OGP. Se asume que la instancia subnacional local es la más próxima a la ciudadanía y con mayor posibilidad de realizar cambios, para lo cual es de vital importancia la participación de la sociedad civil en la co-creación de planes y el soporte estatal para con estos (OGP, 2016).

De acuerdo con la Organización de los Estados Americanos (OEA), la esencia del Gobierno Abierto local refiere a “aprovechar las ventajas comparativas de su proximidad con la ciudadanía para profundizar la interacción y mejorar la gestión de las administraciones locales.” (Hernández et al., 2014, p. 14). En adición, la institución señalada establece un diagnóstico donde prioriza algunas estrategias a considerar como, por ejemplo: sensibilización de los dirigentes, capacitación de la administración local, articulación multinivel, cooperación entre municipios, implementación de programas de datos abiertos, gobierno electrónico y cierre de brecha digital, escucha activa colaboración planificada; evaluación, monitoreo e institucionalización (Hernández et al., 2014, pp. 29–32).

Las materias de Gobierno Abierto Subnacional en Chile han sido desarrolladas por medio de Hernández y el Instituto Chileno de Estudios Municipales (ICHEM) proponiendo el Índice Institucional de Gobierno Abierto Municipal (IIGAM) en sus publicaciones I y II, el MGAM del CPLT; el documento de

gestión de planes de acción local de Gobierno Abierto desarrollado por Naser, Fideleff y Tognoni; y finalmente la propuesta de Fundación Tribu (2020a) que tuvo concreción en el Plan de Acción de Gobierno Abierto para Renca.

Los aportes de Hernández y el ICHAM refieren al modelo de propuesta de medición institucional de Gobierno Abierto, el IIGAM y el estudio cualitativo “la forma y la esencia” (2018a). En 2016 desarrollaron el diseño de medición institucional IIGAM basado en el análisis de: Transparencia, con base en el Índice de Transparencia Municipal (ITAM); rendición de cuentas, por medio solicitudes de acceso a la información; participación, por medio del análisis de los mecanismos de participación ciudadana; Colaboración, por medio de mecanismos institucionales de colaboración entre sectores basados en la escala de participación de la Asociación Internacional de Participación Ciudadana (2018b). Dentro de esta instancia se destaca el avance “en papel” de las estructuras diseñadas aludiendo principalmente el carácter unitario y por lo tanto obligación homogénea a las municipalidades con las legislaciones evaluadas. El IIGAM II desarrolla un estudio similar, pero con algunas adecuaciones a considerar que no le hacen comparable linealmente, no obstante, otorgan una imagen de la situación nacional sobre el Gobierno Abierto Local destacando que existen mecanismos de participación ciudadana declarados en ordenanzas municipales y en papel, pero no necesariamente se implementan. Finalmente, dentro de los últimos trabajos de Hernández (2018a) “la forma y la esencia”, analiza si el cumplimiento de las leyes 20.500 y 20.285 tienen efectos en la gobernanza democrática del gobierno local, entendida como una forma de dirección social centrada en las interacciones entre actores sociales: Estatales, privados, organizaciones sociales y ciudadanía no organizada en pro de objetivos de beneficio común. El aporte de esta investigación y análisis normativo permite vislumbrar que no es suficiente el cumplimiento de lo legal para avanzar hacia una gobernanza democrática, la voluntad del alcalde, incentivos de funcionarios, capacidades administrativas, articulación entre unidades internas, rigidez de la ley, entre otros factores, juegan roles fundamentales a considerar en la gobernanza democrática de los casos de estudio.

Dentro de las últimas aproximaciones respecto al Gobierno Abierto Municipal, Naser et al. (2020) desarrollan el documento “Gestión de Planes de Acción Locales de Gobierno Abierto” donde se destaca que el concepto referiría

a un cambio de paradigma de gestión pública en el que se sitúa a la ciudadanía en el centro de acción y toma de decisión, suponiendo una “forma distinta de diseñar, implementar, monitorear y evaluar las políticas, programas y proyectos públicos que las instituciones públicas llevan adelante” (Naser et al., 2020, p. 13). Respecto a la gestión de políticas de Gobierno Abierto se señalan dos herramientas fundamentales: planes de gobierno abierto y el foro multiactor, el primero, como un compromiso determinado margen temporal alineado a determinados objetivos cocreados; el segundo, una plataforma de diálogo y coordinación conformada por diversos actores para fiscalizar, cocrear y autoevaluar (similar al comité de buenas prácticas del CPLT).

Recientemente, la Fundación Tribu ha lanzado la iniciativa “Municipios Abiertos” para promover la adopción de principios de Gobierno Abierto y colaborado con la Municipalidad de Renca en la creación de forma independiente de sus planes de Gobierno Abierto local, guiándose por los principales lineamientos de la OGP acordando cinco compromisos de acción. Bajo esta perspectiva se entiende el concepto como “un cambio de paradigma que se caracteriza por reforzar el rol de la ciudadanía y su injerencia tanto en el quehacer como en la toma de decisiones de lo público” (Fundación Tribu, 2020b, p. 10).

En esta sección se han abordado los diferentes estudios y propuestas sobre el Gobierno Abierto a nivel municipal desde la OGP, OEA, ICHEM y Hernández, Fundación Tribu, Naser et al., CPLT, esta última motivo del presente estudio.

Por otra parte, la investigación existente sobre Gobierno Abierto apunta a la importancia de algunos factores para que se avance en este paradigma, a modo resumen: involucramiento y presiones de diferentes actores externos, cultura, innovadora, bajo trabajo rutinario, capacidad tecnológica (Grimmelikhuijsen y Feeney, 2017); incentivos a funcionarios, articulación entre unidades municipales (Hernández et al., 2018a); sensibilización a dirigentes, capacitación de la administración local, articulación multinivel, cooperación entre municipios (OEA, 2014), trabajo por medio de planes de gobierno abierto y foro multiactor (Naser et al., 2020).

En síntesis, es posible abordar el Gobierno Abierto desde diferentes perspectivas (aunque próximas), en donde la mayoría consensuan que es un cambio de paradigma, es decir, otorga un marco o perspectiva para analizar y resolver los problemas superando su entendimiento como una mera herramienta o instrumento. Para este trabajo, se considera el concepto desarrollado por el CLAD debido a la concordancia con los pilares estudiados en este proyecto piloto del CPLT, esto significa que se le concibe como un paradigma, incluyendo mecanismos y estrategias basado en pilares de transparencia, participación ciudadana, rendición de cuentas, innovación y colaboración; considerando a la innovación como pilar transversal (inserto en los demás previamente mencionados, no uno por sí solo) y el pilar de colaboración como parte de la participación, coincidente a lo propuesto por Hernández (2018b).

Problematización del Gobierno Abierto Municipal en Chile: El caso de Recoleta

El concepto de Gobierno Abierto es novedoso pero complejo, esto ha generado múltiples debates teóricos y académicos sobre los que aún es demasiado prematuro para obtener una definición unívoca sobre el concepto y sus pilares. Además, existe el problema sobre perspectiva o bajo qué lentes observamos y estudiamos el gobierno abierto. ¿Es una herramienta de política pública o es un paradigma? existe vasta literatura acerca del tema y dependerá del tipo de abordaje, el método de trabajo a utilizar para su análisis.

Fuera de la complejidad conceptual, existen instituciones como la AGA que han velado por crear compromiso con el objetivo de promover y dar bajada a los valores de gobierno abierto. Estos compromisos y sus efectos son el motivo de la presente investigación, bajo el modelo de la AGA se busca trabajar de manera colaborativa por medio de planes de acción que contemplan un diagnóstico, diseño, ejecución y evaluación de estos. Es así como, desde el III Plan de Gobierno Abierto de Chile 2016–2018 se incluyó en el compromiso No. 15⁴ la creación del MGAM en el que Recoleta y 6 municipios más formaron parte. Este modelo se basa en la metodología y mecanismos mencionados de la OGP como el IRM ciñéndose

4 Véase en: <https://www.opengovpartnership.org/members/chile/commitments/CL0046/>

en evaluar el cumplimiento de lo normativo, es decir, completar el *check list* de compromisos (Ibarra, 2020). Si el gobierno abierto es un paradigma que plantea ciertos valores, formas de gestionar y resolver problemas, es necesario indagar si los participantes de estas iniciativas están observando el mundo con las “gafas de la apertura”, ya que de lo contrario, el principal problema sería el estancamiento del Gobierno Abierto como una herramienta de política pública sin lograr cambiar el pensar, hacer y relacionarse de los gobiernos con la ciudadanía, tal como plantea Hernández (2016, 2018a), se estará cumpliendo la forma, mas no, la esencia de la gobernanza y en este caso el Gobierno Abierto.

Mencionado lo anterior, es posible plantearse múltiples interrogantes ¿Existe gobierno Abierto en Recoleta? ¿Están cambiando las relaciones dentro del municipio?, ¿Cuáles son los factores que facilitan y obstaculizan las estrategias de gobierno abierto municipal?

Con base en lo expuesto anteriormente cabe preguntarse los si el MGAM y el marco institucional existente en Chile ha contribuido en cimentar la creación de un paradigma de gobierno abierto. En este sentido la pregunta de que guiará este documento corresponde a ¿De qué manera influyen las leyes No. 20.285, No. 20.500 y el MGAM del CPLT en los discursos de los principales actores de Recoleta para avanzar hacia un Gobierno Abierto Local?

Metodología

El estudio es de carácter cualitativo dado que busca comprender de qué manera el MGAM y leyes estudiadas influyen en los discursos y maneras de concebir el Gobierno Abierto por parte de los principales actores de Recoleta (los actores que principalmente se involucraron con el programa piloto mencionado). De esta forma, se busca apreciar si el haber participado del programa en mención ha contribuido en la forma de entender el Gobierno Abierto como un paradigma, instrumento, herramienta; del mismo modo comprender que pilares son considerados por estos actores como Gobierno Abierto. A continuación, se detallará con mayor detalle algunos aspectos metodológicos.

El enfoque de esta investigación está basado en una metodología cualitativa, por medio de la que se busca recolectar datos descriptivos para “comprender la perspectiva de los participantes acerca de los fenómenos que los rodean, profundizar en sus experiencias, perspectivas, opiniones y significados, es decir, la forma en que los participantes perciben subjetivamente su realidad” (Baptista et al., 2010, p. 364). La recolección de relatos permitirá obtener la perspectiva de los principales actores de Recoleta respecto al MGAM y las leyes señaladas, brindando una perspectiva no explorada en los índices y evaluaciones precedentes.

La investigación corresponde a un estudio de caso, definido como “un estudio intensivo de una unidad con el propósito de entender un conjunto mayor compuesto por unidades similares” (Gerring, 2004, p. 341). Se abordará la Municipalidad de Recoleta, describiendo el análisis de entrevistas de sus principales actores en miras a servir de insumo a las demás unidades de estudio similares, en este caso municipios participantes y por participar.

Posterior a esta primera descripción, se utilizó el método de Teoría Fundamentada (TF) para trabajar las entrevistas y significaciones de los participantes, buscando comprender qué conciben los entrevistados sobre el MGAM y las leyes No. 20.500 y No. 20.285. La TF consiste en un proceso interpretativo, metódico y sistemático que permite comprender la percepciones y posturas de los participantes (Bonilla y Suarez, 2016; Vegas, 2016) de esta forma se busca complementar el análisis estadístico y evaluativo existente, añadiendo una aproximación cualitativa que ayude a comprender de manera holística el tema estudiado incluyendo que entienden y conciben los actores involucrados en el estudio, apreciando por medio de sus discursos la formar en que entienden y llevan a cabo el Gobierno Abierto.

Según Diesing (1971) la investigación se plantea orientada a la comprensión, interpretación y aplicación de sentido en los discursos de las personas. En adición, Ricoeur (1969) señala que las experiencias vividas de los sujetos quedan en lo privado, sin embargo, su significación y sentido se hacen presentes a través del discurso (Vegas, 2016). En este sentido, la TF es relevante para el análisis de los gobiernos locales y entender en profundidad el fenómeno de influencia de estas leyes y compromisos en los principales actores de Recoleta.

A continuación, en la Figura 1 se presenta la estrategia de TF en para este estudio de caso.

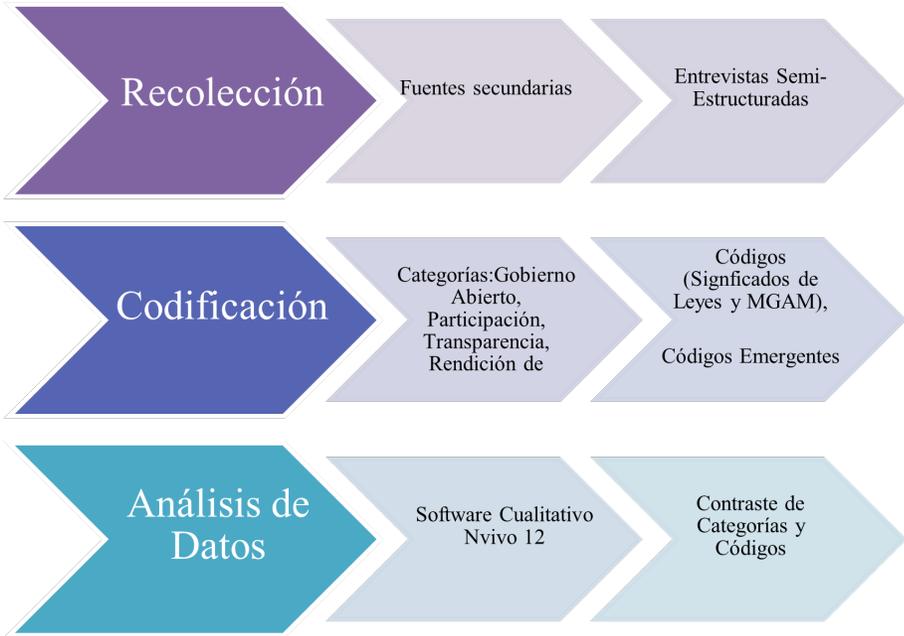


Figura 1. TF Para Estudio de Caso “Recoleta ¿Una Esperanza de Apertura?”

Fuente: Elaboración propia.

La técnica que se utilizó corresponde principalmente a la entrevista semiestructurada y análisis de contenido de fuentes primarias y secundarias. Las entrevistas fueron realizadas durante 2019 a 2021 a diferentes actores políticos: alcaldes y concejales; directivos de unidades responsables de los compromisos MGAM; Sociedad civil; organización funcional y territorial. En total se realizaron ocho entrevistas de acuerdo con el parámetro de saturación teórica, es decir, se realizaron entrevistas y a medida que las respuestas de los entrevistados se fue repitiendo o no entregaban información significativa para el estudio se concluyó en el número de entrevistas mencionado; aspecto que coincide con los actores que efectivamente fueron parte de este proceso y estuvieron ligados de algún u otro modo con el caso de estudio.

El análisis de contenido se llevó a cabo por medio del software de investigación cualitativa NVivo12 codificando la información recopilada en categorías y códigos para su comparación, contraste y síntesis.

El período en el que se desarrolló esta investigación corresponde entre marzo de 2019 y agosto de 2021.

Resultados de la Investigación

En esta sección se presentan brevemente los compromisos del MGAM con su grado de avance, así también los resultados de la investigación cualitativa con base en las entrevistas analizadas por medio de la TF. Se exponen las percepciones de los actores entrevistados en base tres niveles: Político, directivos y organizaciones sociales.

Este análisis es resultado de categorías definidas previamente con base en la revisión documental y académica (Gobierno Abierto y sus pilares) y categorías emergentes surgidas desde el propio análisis e interpretación de la información recopilada por medio de las entrevistas, se utilizó como apoyo el software de trabajo cualitativo NVivo 12. La estructura de exposición de resultados corresponde al significado y percepción de: Gobierno Abierto, reflexiones sobre el funcionamiento del MGAM, ley No.20.285, ley No.20.500.

Modelo de Gobierno Abierto Municipal

El MGAM fue creado entre 2016 a 2018 bajo la coordinación del CPLT y colaboración de: Municipios, organizaciones de la sociedad civil y expertos donde finalmente se acordó crear un modelo como guía para la gestión municipal basado en dimensiones, herramientas y escalas.

Los compromisos adquiridos por la Municipalidad de Recoleta se sintetizan en la Tabla 1:

Tabla 1. Compromisos de Gobierno Abierto Municipal de Recoleta

Área	Participación	Rendición de Cuentas	Transparencia
Nombre del Compromiso	<ul style="list-style-type: none"> • PLADECO Participativo • Cuenta pública participativa 	<ul style="list-style-type: none"> • Publicación de Decisiones Formales del Municipio 	<ul style="list-style-type: none"> • Datos Abiertos para Recoleta Transparente
Unidad Responsable	<ul style="list-style-type: none"> • Dirección de Desarrollo Comunitario (DIDECO) • Comunicaciones 	<ul style="list-style-type: none"> • Administración Municipal 	<ul style="list-style-type: none"> • Administración Municipal • Dirección de Control
Persona Responsable	<ul style="list-style-type: none"> • Fares Jadue • Felipe Carvajal 	<ul style="list-style-type: none"> • Gianinna Repetti 	<ul style="list-style-type: none"> • Gianinna Repetti
Otros Actores	<ul style="list-style-type: none"> Públicos Consejo para la Transparencia. Soc. Civil Fundación Ciudadano Inteligente y Chile Transparente 		
Fecha de Inicio y Terminó	2018–2020		

Fuente: Elaboración propia con base en Compromisos de MGAM de Recoleta.

A la fecha que concluía el desarrollo de esta investigación (2021) los compromisos adquiridos habían logrado en términos generales un grado de avance limitado (preparaciones iniciales para desarrollar compromisos), e incluso sin comenzar en el caso de datos abiertos.

Concepto de Gobierno Abierto

El concepto de Gobierno Abierto tuvo diversas interpretaciones: en los actores políticos fue variado; la visión del alcalde corresponde a una forma de plantearse y entender el gobierno y la gestión basada en los principios del gobierno abierto; los concejales aproximaron sus pensamientos al concepto mayoritariamente en la dimensión de participación ciudadana en ámbito de consulta y toma de decisión; los directores de las áreas asociadas a los compromisos del MGAM lo vincularon a temas de transparencia e información, con excepción del director Jurídico y encargado del programa MGAM quien poseía una visión holística del

concepto como paradigma y herramienta para hacer mejores políticas públicas. Lo anterior se visualiza en la tabla siguiente:

Tabla 2. Significado de Gobierno Abierto y Dimensiones Asociadas a sus Pilares

Actor	Gobierno Abierto	Participación	Transparencia	Rendición de cuentas
Alcalde	Es una forma de entender el gobierno, una gestión reivindicativa con base en principios de: Transparencia, probidad, eficiencia, eficacia, participación e innovación.	Temprana y vinculante. Transformadora diferente a la concepción de participación que hoy existe. La entiendo hasta el nivel de cogestión y ceder poder a las comunidades.	Condición esencial y excluyente para la democracia. Debiese abarcar esfera pública y privada.	Como cumplimiento de la norma en entrega de información TA y DAI. Es necesario avanzar sobre inversiones, influencias y acciones de privados.
Concejal PC	Consulta de necesidades a la ciudadanía “mandar obedeciendo”.	La participación es el trabajo constante con organizaciones sociales y por el bien común.	Que se dé a conocer cómo funciona y opera el municipio. También se liga al trabajo de fiscalización del concejo	Fiscalización del concejo y contraloría.
Concejal UDI	Es donde se puede aportar ideas y tomar decisiones.	Es cuando se aceptan posiciones divergentes, hay pluralidad y toma de decisión.	Fundamental para la vida política, no siempre el discurso se condice con la práctica.	Fiscalización que realiza el concejo, que es difícil con minoría de oposición.
Encargado MGAM	Un paradigma y una herramienta de política pública	Espacios abiertos a diferentes puntos de vista.	Valor un poco vago y manoseado, se debería brindar la mayor cantidad de información posible.	Actuar proactivo del municipio para informar sus acciones, inacciones, recursos

Actor	Gobierno Abierto	Participación	Transparencia	Rendición de Cuentas
Director DIDECO	Herramienta mejorar la transparencia y confianza.	Es cuando hay transformación constante, se abren espacios, articula con organizaciones, toman decisiones y hay recursos que permitan participar.	Refiere a la difusión de información que es útil para el bien común.	Basada en DAI, entrega de documentos requeridos por el COSOC.
Director Control	Entregar información pública para la ciudadanía de forma accesible	La asocia al Consejo de la Sociedad Civil (COSOC) y funcionarios territoriales.	Es generar información y conocimiento de los actos públicos para que sean fiscalizables.	Entrega de información requerida por ley, se debe avanzar en formación cívica.
Organización Territorial y Organización Funcional	Lo asocia a participación.	Ejercicio participativo que tenían las generaciones mayores por el bien común. Cogestión en el caso de CDL.	Es un tema importante (no la define), se debe avanzar en transparentar lo que concierne a inversiones y proyectos.	La rendición de cuentas es una declaración de buena voluntad, faltan autocríticas.

Fuente: Elaboración propia.

Alcalde y Concejales

Para el alcalde Daniel Jadue el Gobierno Abierto tiene que ver con una cuestión previa a la participación en el programa piloto MGAM, corresponde a un planteamiento ideológico de reivindicación para la izquierda latinoamericana, tanto en el gobierno como en la gestión. A su parecer se han regalado ciertos valores básicos a la “derecha”, considera la situación absurda pues ha conllevado una “des-economía absoluta” y brindado utilidades a los involucrados de manera muy poco docta y proba, considera esencial situar en el centro de la gestión municipal los pilares de: “transparencia, probidad, eficiencia, eficacia, participación e innovación” (D. Jadue, comunicación personal, 2019), los que busca potenciar convencidamente pues es especialista en gestión y calidad. En este sentido, su concepción de Gobierno Abierto es más amplia que la AGA pues incluye pilares como eficacia y eficiencia planteados por el CLAD (Carta Iberoamericana de

Gobierno Abierto, 2016) y la OCDE (2016), y probidad señalados por el CLAD (Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto, 2016). El único principio que no menciona refiere a la rendición de cuentas.

Por otra parte, ambos concejales afirmaron entender el Gobierno Abierto ligado a la participación, consulta a la ciudadanía y toma de decisiones.

Directivos de unidades responsables de los compromisos

Encargado del Programa MGAM: Define este concepto como una herramienta y paradigma; lo primero, en sentido de hacer mejores políticas públicas, más eficientes y comprensivas; segundo, englobando una forma amplia de hacer y gobernar del Estado, sin embargo, es crítico con esta última afirmación pues a su parecer, el planteamiento no se aprecia en realidad en el poder ejecutivo, legislativo y judicial arguyendo que “no hay muchos ejemplos de gobierno abierto que diga mire, aquí está el paradigma” (Contreras, comunicación personal, 2020). En síntesis, este actor concibe al gobierno abierto como un paradigma y una herramienta para mejorar las políticas públicas aprovechando el conocimiento, seguimiento y escrutinio de la ciudadanía en los asuntos públicos. Al ser el encargado del MGAM se aprecia un conocimiento y formación sobre el tema.

Desde la DIDECO se entiende el gobierno abierto como una “herramienta y convenio que permite asegurar mayores grados de confianza con la ciudadanía, mayores de grados de transparencia en la calidad de la información y por lo tanto también ir generando alguna manera mayor sintonía con una ciudadanía mucho más consciente respecto de las instituciones” (F. Jadue, comunicación personal, 2020). En síntesis, entiende el Gobierno Abierto como una herramienta basada en transparencia y calidad de información que brinda insumos para que la ciudadanía opine y aporte en temas municipales.

El directivo de Control señala conocer el concepto de Gobierno Abierto en términos generales y lo asocia a una herramienta que fomenta la Transparencia “por lo que entiendo que la idea es entregar información pública a la comunidad en forma accesible” (González, comunicación personal, 16 de octubre de 2019).

Organizaciones sociales

Presidenta Junta de Vecinos: Percibe que se intenta comunicar un discurso de gobierno abierto, aunque no define explícitamente que le significa aquello, sin embargo, se puede interpretar que lo asocia a temas de participación dada su argumentación. Señala: “En un comienzo el municipio comenzó muy abierto” (Jerez, comunicación personal, 2019) situación que fue decreciendo. Afirma que la gestión de los funcionarios territoriales es deficiente, desconocen: la normativa sobre organizaciones sociales, territorios en los que trabajan y a los dirigentes; generando un apoyo y servicio incompleto para la comunidad. Reconoce positivamente el liderazgo del alcalde, sin embargo, a su parecer el trabajo de administración y funcionarios territoriales es defectuoso, no le entregan la información al edil y además coartan el espacio para algunos dirigentes.

Presidenta del Consejo de Desarrollo Salud: Señala escuchar el discurso que Recoleta desea ser un Gobierno Abierto, pero disiente por las barreras de interacción presentadas por preferencias al recibir a dirigentes sociales, señala “Hay discurso de Gobierno abierto la comuna, pero el funcionamiento un poco sectario también sobre a quién reciben, dicen que no es así, pero yo lo veo así” (Orellana, comunicación personal, 16 de octubre de 2019).

Síntesis el Gobierno Abierto según los Actores de Recoleta

El alcalde no menciona explícitamente que el GA sea un paradigma, sin embargo, su planteamiento tiene fundamentos ideológicos basados en una forma de entender y reivindicar la forma de gobernar y gestionar que son coherentes con un paradigma, refiere a una perspectiva sobre cómo entender los problemas y busca soluciones con base en los principios de Gobierno Abierto. Su forma de gobernar se basa en “lentes” guiados por los principios de gobierno abierto que buscan reivindicar los gobiernos y gestiones de la izquierda latinoamericana.

En síntesis, sólo dos entrevistados (alcalde y encargado del MGAM) consideran al gobierno abierto como una paradigma o forma de gobernar (Contreras, comunicación personal, 2020; D. Jadue, comunicación personal, 2019). Los directivos abordaron el concepto mayormente como una herramienta de acceso de

información y transparencia (Contreras, comunicación personal, 2020; F. Jadue, comunicación personal, 2020; González, comunicación personal, 16 de octubre de 2019); las organizaciones sociales no definieron gobierno abierto detalladamente, asociaron al pilar participación. De acuerdo con las respuestas no fue posible observar que los demás actores comprendan el concepto de gobierno bajo la mirada holística de los pilares desarrollados por la academia, probablemente se deba a la falta de socialización de los actores con el MGAM.

Modelo de Gobierno Abierto Municipal

El alcalde y los directores municipales tienen conocimiento sobre el surgimiento y desarrollo de esta iniciativa, los concejales y organizaciones de la sociedad civil desconocen totalmente qué es el MGAM y sus compromisos. Se puede inferir que el motivo corresponde a la forma en que se trabajó el programa, pues no es conocido mayormente por los demás actores de la comunidad, no fue cocreado, tampoco socializado, ni presentado en el concejo municipal.

El programa piloto MGAM surge con base en trabajo conjunto del CPLT, voluntad de varios municipios, académicos y ONGs, en construir una propuesta. En el caso de Recoleta la iniciativa de participar surge del alcalde (esto es conocido por el alcalde y encargado del MGAM). Cabe destacar que, el programa no fue cocreado con la sociedad civil y los compromisos que se plantearon no se han concretado por diferentes contingencias, la colaboración de las Fundaciones Ciudadano Inteligente y Chile Transparente fue circunstanciales en la primera etapa siendo de utilidad para sistematizar y ordenar las ideas.

El coordinador de Transparencia y director Jurídico es quien tiene el rol preponderante en los compromisos, los actores de las unidades responsables entrevistadas le nombran como el “encargado y coordinador del MGAM”, también él lo señala. A pesar de que se establecieron diferentes autoridades y unidades responsables de los compromisos acordados con el CPLT, no se formalizaron vía actos administrativos, hecho que se ha señalado como un factor determinante en la no responsabilización de las autoridades, también se constata la inexistencia de instancias continuas de reunión y coordinación para evaluar los compromisos. Las dificultades evidenciadas con este programa están relacionadas con la falta de:

Responsabilización, planificación, seguimiento y compromiso de la organización; cultura organizacional y recursos (tiempo, económico, profesionalización). Existe percepción negativa de los funcionarios pues, el MGAM implica mayor carga laboral, tiempo extraordinario y disposición a escuchar retroalimentaciones negativas, hay resistencia al cambio “la burocracia busca su camino como los ríos” (Contreras, comunicación personal, 2020). A continuación, se presentan los problemas del programa MGAM en la Figura 2.

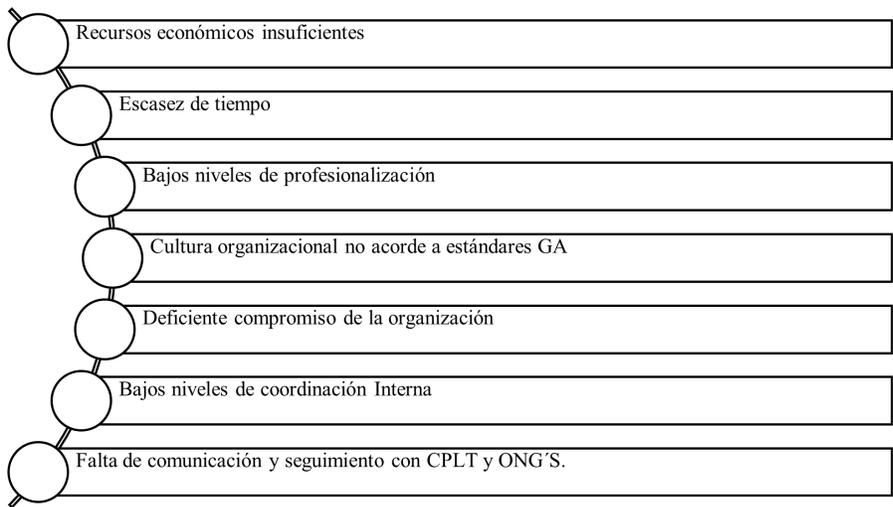


Figura 2. Problemas del Programa MGAM

Fuente: Elaboración propia.

Ley No. 20.285

La percepción de los actores respecto a la ley de transparencia es favorable puesto a que obliga a las instituciones a cumplir con ésta, estableciendo plazos y sanciones, sin embargo, existe consenso sobre su insuficiencia y la necesidad de mejora en diversos ámbitos. Uno de los ámbitos consensuados en mejorar es el uso y beneficiarios en la práctica, los directivos concuerdan que las empresas han sido las mayormente favorecidas al consultar información para estudios de mercado e

inversiones “la transparencia tiene mucho que servir a intereses particulares más que intereses públicos y ahí yo veo una tremenda de debilidad” (F. Jadue, comunicación personal, 2020). Por otra parte, las organizaciones de la sociedad civil y concejal de oposición manifiestan inconformidad con el DAI al: “recibir respuestas resbaladizas”, no recibir información, o información que no concuerda con la realidad. Respecto a TA no se señaló mayor detalle, sin embargo, la percepción del directivo encargado es que aún existe desconocimiento sobre el tema, falta educación y socialización, pues incluso los funcionarios municipales desconocen de su existencia.

En la municipalidad la legislación ha generado: mayor carga de trabajo, sistematización información, tiempo y recursos. Se destaca la disposición y objetivo del alcalde en mejorar progresivamente en el cumplimiento de esta ley (Contreras, comunicación personal, 2020; González, comunicación personal, 16 de octubre de 2019; D. Jadue, comunicación personal, 2019; F. Jadue, comunicación personal, 2020). Esta situación es corroborada por reportes del CPLT llegando a cumplir en un 94,22% los requisitos de TA y posicionándose en 26° lugar de cumplimiento a nivel nacional en 2018,⁵ en DAI cumpliendo con un 94,4%. A continuación, se presenta el porcentaje de cumplimiento del DAI en la Tabla No. 3.

Tabla 3. Cumplimiento DAI en la Municipalidad de Recoleta

Año	Porcentaje de Cumplimiento DAI
2014	69,5%
2015	77,4%
2016	100%
2017	94,4%
2018	94,4%

Fuente: Elaboración propia con base en reportes CPLT.⁶

5 Véase en: https://www.consejotransparencia.cl/wp-content/uploads/fiscalizacion_ta/2019/01/Resultados-TA-2018-Municipalidades-1.pdf

6 Véase en: <https://www.consejotransparencia.cl/tableau/fiscalizacion-dai/>

En síntesis, los actores valoran la ley pues posiciona la transparencia en el sector público, sin embargo, señalan la necesidad de mejora en algunos temas. Los principales problemas relatados refirieron a: escasa socialización y educación sobre el funcionamiento de la normativa, insatisfacción con la calidad y rigurosidad de la información que se entrega, se destaca la necesidad de un reenfoque para que la ciudadanía sea la beneficiaria de la normativa (a percepción de los entrevistados no se está logrando), por último, urge una adecuación ante posibles casos de instrumentalización y hostigamiento político. Respecto del cumplimiento formal sobre la ley No. 20.285 con resultados positivos, el municipio ha realizado esfuerzos y ha logrado mejorar su puntuación en el cumplimiento de la mencionada ley. El compromiso MGAM sobre datos abiertos no ha sido socializado mayormente por lo cual no ha tenido efectos trascendentales en los discursos de los actores.

Ley No. 20.500

El discurso de los actores sobre participación es heterogéneo, el alcalde y director de DIDECO le conciben como espacios de transformación y acción constantes. En el discurso del jefe comunal se aprecia el interés y acción en avanzar hacia los últimos niveles de participación planteados por el CLAD (2016) correspondientes a participación con toma de decisión y cogestión como en los casos de los directorios colegiados de salud y educación, escuela abierta entre otras iniciativas.

Existe el interés y acciones para avanzar hacia los últimos niveles de participación, así señala “nosotros creemos en la participación temprana y vinculante”, hay dos formas de entender la participación: a) Participación para En-Tender: que refiere a una forma de “participación para entrar en la tendencia” y b) Participación para Trans-Formar: “para cambiar la forma”, adjudicando a esta última su valor esencial (D. Jadue, comunicación personal, 2019).

La percepción sobre la ley de participación es insatisfactoria para el alcalde y director de DIDECO, señalan que es “insuficiente” y que solo apunta cuestiones formales como constituir el COSOC y organizaciones sociales “yo siento que la ley instala una lógica muy clientelar de la de los organismos de base con la estructura” (F. Jadue, comunicación personal, 2020). El concejal Brito señala que el COSOC se ha convertido en un espacio de intereses políticos individuales que

trascienden el interés por el bien común, es un espacio conflictivo. La dirigente de Junta de Vecinos conoce la ley superficialmente y se responsabiliza por no interiorizarse sobre el tema, la dirigente de la organización funcional menciona que el COSOC (que además presidió) es un espacio de aporte a pesar de ser consultivo, se logra poner en la mesa algunos temas por los diferentes dirigentes que ahí participan y que conocen los problemas de la comunidad. Por otro lado, señala que el clima entre dirigentes es conflictivo y las comisiones de vivienda, seguridad y educación no logran cumplir su cometido, se añade la necesidad de una asistencia más frecuente del edil en aquel espacio. El concejal de oposición menciona al COSOC como un espacio consultivo al cual “no se le toma mucho en cuenta” (Smok, comunicación personal, 10 de mayo de 2020).

En síntesis, la percepción con la ley 20.500 es mayoritariamente negativa. El alcalde señala que “es absolutamente insuficiente” y el director de DIDECO, señala que es una estructura formal con ciertos parámetros, pero no es transformadora ni tiene mayor trascendencia. Los demás actores refirieron principalmente al funcionamiento del COSOC donde prima una percepción de conflictividad y de rol consultivo. La dirigente con experiencia presidiendo el COSOC concluye que a pesar de ser un espacio en ocasiones conflictivo y consultivo es un aporte pues las actas conversaciones con autoridades son públicas y generan presión al municipio sobre las demandas levantadas “deberían darle más alas al COSOC” (Orellana, comunicación personal, 10 de mayo de 2019).

Conclusiones

El análisis del estudio de caso permite obtener conclusiones teóricas y prácticas sobre el Gobierno Abierto municipal. En primera instancia, se señalará grosso modo la incidencia del MGAM y responderá la pregunta de investigación, posteriormente se detallarán los hallazgos teórico y empíricos de la investigación.

Se concluye que el municipio no ha logrado grandes avances en el cumplimiento de compromisos del MGAM durante el período propuesto, pero ha destacado en el cumplimiento de TA, DAI y lineamientos señalados por la ley No. 20.500 con una ordenanza de participación que considera la incidencia

ciudadana desde el nivel de consulta hasta el nivel de cogestión. No obstante, y en la línea señalada por Hernández (2018a), esto no significa necesariamente que un alto cumplimiento de la norma en cuanto a lo “formal” (como en este caso), signifique que exista en la “esencia” un paradigma de Gobierno Abierto o gobernanza. El desafío mayor es generar una forma de entender y solucionar los problemas bajo una óptica colaborativa, requiere un proceso de maduración en el tiempo y cambio cultural. Dicho aspecto cualitativo es desarrollado a continuación.

Respondiendo a la pregunta de investigación ¿De qué manera influyen las leyes No. 20.285, No. 20.500 y el MGAM del CPLT en los discursos de los principales actores de Recoleta para avanzar hacia un Gobierno Abierto Local? Se concluye que el MGAM no tuvo influencias significativas en desarrollar un discurso y concepción sobre qué es un Gobierno Abierto, por lo tanto tampoco en la forma de entender y solucionar los problemas. En este caso, el programa MGAM no fue muy efectivo para generar o construir una concepción del Gobierno Abierto como paradigma.

El encargado del modelo en la Municipalidad de Recoleta es el único actor en el que se aprecia influencia favorable del MGAM para avanzar hacia un paradigma Gobierno Abierto Municipal tal como promueve el Gobierno Abierto, los demás actores no tuvieron influencia significativa sobre qué es el Gobierno Abierto porque no hubo suficiente socialización y sensibilización. Los directivos tienen nociones superficiales del concepto y lo relacionan con una herramienta para mejorar la transparencia. Los concejales y organizaciones de la sociedad civil plantean interpretaciones propias y cercanas a la participación. El alcalde tiene una noción previa y propia del concepto, lo define como parte pilar de su accionar y reivindicación de gobiernos de izquierda.

Las leyes No. 20.500 y No. 20.285 no influyeron en los discursos de los actores entrevistados en miras un Gobierno Abierto; principalmente porque desconocen el concepto. Se destaca que la Ley No. 20.285 ha logrado posicionar el tema de la transparencia siendo conocida en al menos algún grado por todos los actores. La Ley No. 20.500 fue percibida por algunos actores como insuficiente e incluso un obstáculo para generar una participación transformadora.

Se concluye que el MGAM y sus compromisos no tienen influencia sustantiva en los discursos y percepciones de los actores porque no fueron efectivamente socializados, mientras que las leyes No. 20.285 y No. 20.500 solo contribuyeron en la comprensión de las áreas sectoriales que abordan (transparencia y participación). Ni el MGAM (con la excepción del encargado municipal) ni las leyes mencionadas aportaron en generar una percepción holística o en miras hacia un paradigma sobre Gobierno Abierto, más bien se le comprende como una herramienta de participación, de política pública o de transparencia.

En lo teórico:

Gobierno Abierto: Es un concepto en formación con fronteras no muy definidas (Barría et al., 2019; Calderón y Lorenzo, 2010; Ramírez-Alujas, 2012). Se concluye que la definición más adecuada corresponde a un paradigma emergente (Ramírez-Alujas, 2012), en el sentido de concebir y solucionar problemáticas sociales por medio de la gobernanza y determinados pilares o principios, utiliza herramientas e instrumentos propendiendo a la participación e involucramiento del ciudadano en el centro: Co-diagnosticando, co-creando y en la toma de decisiones con miras al bien común y fortalecer la democracia (Fundación Tribu, 2020b; Naser et al., 2020; Ramírez-Alujas, 2012).

Hasta la fecha de investigación el concepto ha sido desarrollado mayormente en revistas de lengua inglesa, en Latinoamérica es el CLAD la institución que ha generado mayor aporte en su investigación (Barría et al., 2019), las disciplinas que mayormente le han investigado son la ciencia política y la administración pública (Birkmeyer y Wirtz, 2015). A modo de síntesis, se puede concluir que es un concepto en polisémico, emergente y en formación, se pueden distinguir literatura que le aborda como paradigma, instrumento, herramienta de gestión; pero mayoritariamente se comprende como un paradigma, una nueva forma de concebir la relación Estado-Sociedad de forma reticular, colaborativa y con base en los pilares de: Participación, transparencia, rendición de cuentas e innovación (no obstante, cabe mencionar que aún la literatura no es categórica sobre cuáles son los pilares definitivos).

En lo práctico, se pueden mencionar los avances y trayectoria de Chile en Gobierno Abierto Municipal y los resultados obtenidos por medio del análisis empírico realizado.

Gobierno Abierto Municipal: Chile es miembro de la AGA desde 2011 y actualmente se encuentra ejecutando el V Plan de Acción. El III Plan de Acción de Chile 2016–2018 abordó por primera vez el Gobierno Abierto a nivel municipal, este compromiso estuvo a cargo del CPLT quien diseñó el MGAM en conjunto con expertos, ONGs, municipios y ciudadanía. El IV Plan de Acción 2018–2020 consideró ampliar el MGAM a los municipios de todo el país, actualmente cuenta con un 60 % de cumplimiento. Durante la priorización de propuestas del V Plan de Acción en el proceso de consulta, las temáticas orientadas a iniciativas municipales fueron: Sistema de geoinformación para la gestión territorial, integrar los estándares de gobierno abierto a instancias y procesos que ya son requeridos a las municipalidades, profundización del MGAM al menos en un municipio por provincia; ninguna de estas fueron priorizadas. Recientemente, la Fundación Tribu ha creado una nueva propuesta colaborando con municipios en la creación de planes de Gobierno Abierto. Es posible concluir que los esfuerzos iniciales de Chile con la AGA han generado algunas luces para comenzar a desarrollar el Gobierno Abierto municipal, sin embargo, los últimos compromisos de Gobierno Abierto a nivel nacional no han consolidado esfuerzos significativos en miras de fortalecer políticas a nivel subnacional. El cambio de las barreras de ingreso a la AGA en nivel subnacional y la aparición de iniciativas como las de Fundación Tribu aparecen como potenciales instancias que continúen en el intento de avanzar hacia Gobiernos Abiertos municipales en Chile.

A pesar de los escasos resultados del MGAM y los diferentes problemas de la administración en la ejecución de los compromisos, es posible concluir en sintonía con el título de este trabajo que existe una esperanza de apertura en Recoleta, sin embargo, no está presente en el MGAM sino que en las “semillas” innovadoras diseminadas en proyectos que buscan transformar la forma de entender y hacer el “gobierno local” en Recoleta, el alcalde y encargado del MGAM lo entienden así, como un paradigma, faltan: La organización municipal, sociedad civil y ciudadanía no organizada.

Para finalizar, es de interés mencionar algunas líneas de investigación que no pudieron ser abordadas y que serían de importancia para aportar en el conocimiento sobre Gobierno Abierto Municipal en Chile, estas son: Investigación en perspectiva comparada del cumplimiento de compromisos del MGAM con los demás municipios participantes del programa piloto del CPLT, investigación sobre el caso Gobierno Abierto Local en Renca apoyado por Fundación Tribu; investigación sobre la Municipalidad de Peñalolén que recientemente ha comenzado a participar en la AGA. Finalmente, estudios que puedan comparar los modelos de gobierno abierto: MGAM, Fundación Tribu (Renca), AGA (Peñalolén).

Referencias

- Alianza para Gobierno Abierto (2018). *Guía de Gobierno Abierto para Escépticos*. OGP.
- Aranda, G. (2015). El hombre medieval somos nosotros. Aspectos medievales de la esfera internacional contemporánea. *Si Somos Americanos*, 15(2), 123-148. <https://doi.org/10.4067/S0719-09482015000200006>
- Baptista, M., Fernández, C. y Hernández, R. (2010). *Metodología de la investigación*. Mc Graw Hill.
- Barría, D., González-Bustamante, B. y Cisternas, C. (2019). La literatura sobre gobierno abierto en español. Análisis sobre las dinámicas de producción y citación. *Revista Nóesis*, 28(56), 23-42. <https://doi.org/10.20983/noesis.2019.2.3>
- Bonilla-García, M. y López-Suárez, A. (2016). Ejemplificación del proceso metodológico de la teoría fundamentada. *Cinta moebio* 57: 305–315. <https://doi.org/10.4067/S0717-554X2016000300006>
- Calderón, C., y Lorenzo, S. (2010) (Coords.). *Open Government: Gobierno Abierto*. Álgon Editores. <https://libros.metabiblioteca.org/bitstream/001/163/8/978-84-937218-5-5.pdf>
- Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto, XVII Conferencia Iberoamericana de Ministras y Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, julio, 7 y 8, 2016, <https://clad.org/wp-content/uploads/2020/10/Carta-Iberoamericana-de-Gobierno-Abierto-Octubre-2016.pdf>
- Castells, M. (1996). *La sociedad red: Una visión global*. Alianza Editorial.

- Chatwin, M., Arku, G. y Cleave, E. (2019). Defining subnational open government: Does local context influence policy and practice? *Policy Sciences*, 52(4), 451-479. <https://doi.org/10.1007/s11077-018-09347-7>
- COES (2020). *Radiografía del cambio social: Estudio Longitudinal Social de Chile 2016-2019* (Parte A). <https://drive.google.com/file/d/1wTDZWOQLt2zMueVnvENAdFMPEv9Y8VDk/view>
- Cruz-Rubio, C. (2015). ¿Qué es (y qué no es) gobierno abierto? Una discusión conceptual. *EUNOMÍA. Revista en Cultura de la Legalidad*, 8, 37-53. <https://e-revistas.uc3m.es/index.php/eunom/article/view/2475>
- Espacio Público. (2018). *Encuesta Espacio Público-IPSOS 2018*.
- Fundación Tribu. (2020a). *Primer plan de acción comunal de gobierno abierto de Renca (2019–2021)*. Tribu ediciones. <https://media-expl1.licdn.com/dms/document/C4D1FAQGVIL4hv2BGGg/feedshare-document-pdf-analyzed/0?e=1601182800&v=beta&t=5p17g3j25EZ2tf50wU-8yLYsj4ouPjL9i3awBPxdRcXE>
- Fundación Tribu. (2020b). *Las personas al centro: experiencias de gobierno abierto a nivel local*. Tribu ediciones. <https://shorturl.at/ptCT1>
- Gerring, J. (2004). What is a case study and what is it good for? *The American Political Science Review*, 98(2), 341–354. <https://doi.org/10.1017/S0003055404001182>
- González, T. (agosto 24, 2020). "Queremos ser gobiernos locales": Nace nueva Asociación de Municipios Constituyentes de cara al plebiscito. *Diario Uchile*. <https://radio.uchile.cl/2020/08/24/queremos-ser-gobiernos-locales-nace-nueva-asociacion-de-municipios-constituyentes-de-cara-al-plebiscito/>
- Grimmelikhuijsen, S. y Feeney, M. K. (2017). Developing and testing an integrative framework for open government adoption in local governments. *Public Administration Review*, 77, 579–590. <https://doi.org/10.1111/puar.12689>
- Heiss, C. (2020). Populismo y desafíos de la representación política en las democracias contemporáneas. *Revista de Sociología*, 35(2), 30-41. <https://doi.org/10.5354/0719-529X.2020.58646>
- Hernández, J. (2016). Diseño institucional para el gobierno abierto municipal: Propuesta de medición y análisis del caso chileno. *Documentos y Aportes*

- en Administración Pública y Gestión Estatal*, 16(27), 101-128. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=337548646004/>
- Hernández, J. (2018a). La forma y la esencia: Efectos de las leyes de transparencia, acceso a la información y participación ciudadana en la gobernanza democrática local en Chile. *Revista de Gestión Pública*, 7(2), 143-169. <https://doi.org/10.22370/rgp.2018.7.2.2193>
- Hernández, J. (2018b). Índice institucional para el gobierno abierto municipal. RIL Editores, Universidad Autónoma de Chile e Instituto Chileno de Estudios Municipales. <https://doi.org/10.32457/ISBN9789568454227222018-ED1>
- Ibarra, J. (septiembre 19, 2020). *Gobierno abierto, el eslabón perdido*. El Mostrador. <https://www.elmostrador.cl/destacado/2020/09/19/gobierno-abierto-el-eslabon-perdido/>
- Küüiman, J. (2005). Gobernar en gobernanza. En A. Cerrillo (Ed.), *La gobernanza hoy: 10 Textos de referencia*. (pp. 57–82). Instituto Nacional de Administración Pública. <https://shorturl.at/iFNW0>
- Labrín, S. (Septiembre 14, 2020). Consulta de Contraloría dice que Chile es mucho más corrupto que en 2019. *La Tercera*. Recuperado de <https://www.latercera.com/la-tercera-domingo/noticia/consulta-de-la-contraloria-dice-que-chile-es-mucho-mas-corrupto-que-en-2019/IVRL5RHG6RFXBN37HVGSAECLVQ>
- Naser, A., Fideleff, V. y Tognoli, J. (2020). *Gestión de planes de acción locales de gobierno abierto: Herramientas para la cocreación, el seguimiento y la evaluación* (Documentos). Comisión Económica para América Latina y el Caribe. <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/45896>
- Naser, A., Ramírez-Alujas, A. y Rosales, D. (2017). *Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. <http://repositorio.cepal.org/handle/11362/44769>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2016). *Open Government: The Global Context and the Way Forward*. https://read.oecd-ilibrary.org/governance/open-government_9789264268104-en#page19
- Hernández, J., Gandur, M. P. y Najles, J. (2014). *Gobierno municipal abierto en América Latina: De la proximidad administrativa a la acción colaborativa*. Organización de los Estados Americanos. https://www.oas.org/es/sap/dgpe/pub/OEa-Gobierno_Municipal_abierto.pdf

- Open Government Partnership. (2016). *Declaración Subnacional de Gobierno Abierto*. Recuperado el 22 de mayo de 2023, de https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2001/01/OGP_subnational-declaration_ES.pdf
- Open Government Partnership. (2018). *Assesing OGP values for relevance*. Recuperado el 22 de mayo de 2023, de <https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/06/OGPvaluesguidancenote.pdf>
- Oszlak, O. (2013). *Gobierno abierto: Hacia un nuevo paradigma de gestión pública*. Red de Gobierno Electrónico de América Latina y el Caribe. <http://oea.org/es/sap/dgpe/pub/coleccion5RG.pdf>
- Open Government Partnership. (Septiembre 24, 2020). *OGP 2020 Virtual Leaders Summit* [Video]. YouTube. <https://www.youtube.com/live/wuwjkZR1EIk?feature=share>
- Ramírez-Alujas, Á. (2004). *El proceso de reforma del estado y modernización de la gestión pública en Chile: Lecciones, experiencias y aprendizajes (1990-2003)*. Instituto Nacional de Administración Pública. <https://shorturl.at/stBGR>
- Ramírez-Alujas, Á. (2012). Gobierno abierto es la respuesta: ¿Cuál era la pregunta? *Más poder social*, 12, 14–22. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4013852>
- Ramírez-Alujas, Á. (2014). Gobierno abierto. En *EUNOMÍA. Revista en Cultura de la Legalidad*, 5(1), 201-216. <https://e-revistas.uc3m.es/index.php/EUNOM/article/view/2180/1116>
- Ricoeur, P. (2015). *El conflicto de las interpretaciones: Ensayos de hermenéutica* (A. Falcón, Trad.; 2da ed.). (Obra original publicada en 1969).
- Sánchez, J. (2015). Los antecedentes del gobierno abierto: Una mirada retrospectiva en la evolución de la administración pública. *Revista Enfoques. Ciencia Política y Administración Pública*, XIII(23), 67–84. <http://www.revistaenfoques.cl/index.php/revista-uno/article/view/355>
- Vegas, H. (2016). La teoría fundamentada como herramienta metodológica para el estudio de la gestión pública local. *Revista Venezolana de Gerencia Año*, 21(75), 413–426. <http://www.redalyc.org/pdf/290/29048812004.pdf>
- Wirtz, B. W. y Birkmeyer, S. (2015). Open Government: Origin, development, and conceptual perspectives. *International Journal of Public Administration*, 38(5), 381–396. <https://doi.org/10.1080/01900692.2014.942735>

Leyes

Ley No. 20.285 Sobre Acceso a Información Pública, agosto 11, 2008, Diario Oficial [D.O.]. (Chile)

Ley No. 20. 500 Sobre asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública, febrero 4, 20011, Diario Oficial [D.O.]. (Chile)

