

**GOBIERNO ABIERTO: UNA EVALUACIÓN A LA POLÍTICA SUBNACIONAL,
2015-2018**

Autor: Lic. Brenda Angelica Ramírez Flores

Dependencia: Instituto Internacional de Estudios Políticos Avanzados “Ignacio Manuel Altamirano” UAGro.

Eje temático: Transparencia, Corrupción y Rendición de Cuentas

"Trabajo preparado para su presentación en el X Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, de la Asociación Latinoamericana de Ciencias Políticas (ALACIP) , en coordinación con la Asociación Mexicana de Ciencias Políticas (AMECIP), organizado en colaboración con el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM), los días 31 de julio, 1, 2 y 3 de agosto de 2019"

Resumen

El objetivo principal de este trabajo es describir la política de Gobierno Abierto a nivel subnacional en México, a partir de la iniciativa denominada "Co-creación desde lo local", un programa que reproduce la iniciativa de gobierno abierto en el país, que tiene como finalidad la adopción, implementación y evaluación de prácticas de gobierno abierto tanto en las entidades federativas como en municipios para la atención y solución de problemas públicos. El estudio analiza las tres dimensiones de la política de gobierno abierto: 1) transparencia, 2) colaboración y 3) participación, además de una cuarta dimensión relativa a las tecnologías de la información; aplicadas a las entidades subnacionales que se han comprometido a implementar esta iniciativa.

La metodología utilizada es de tipo cualitativa. Las fuentes de información se obtienen por medio de análisis de contenido. Los resultados se presentan al cierre de 2018 con una breve descripción de los avances logrados en el contexto subnacional de las entidades federativas adheridas.

Palabras clave

Gobierno Abierto, Transparencia, Participación, Colaboración, Tecnologías de la Información.

Introducción

En la última década eventos coyunturales a nivel nacional e internacional han provocado incertidumbre en el ámbito democrático y los sistemas políticos, lo cual ha ampliado la desconfianza ciudadana a las instituciones y los actores políticos. Como respuesta a este desafío, los gobiernos han creado mecanismos para mejorar la gobernanza y la gestión pública, un ejemplo es la política de Gobierno Abierto iniciada en el año 2009 por el entonces presidente de los Estados Unidos Barack Obama, la cual contó con la participación de distintos países entre ellos México.

El Gobierno Abierto (GA) surge como una iniciativa de apertura del Estado hacia los gobernados. De acuerdo con Manchado (2010), el sector público debe contar con transparencia y apertura. De esta manera, los ciudadanos pueden involucrarse en las políticas existentes. Bajo esta concepción, el GA entraña la idea de que el ciudadano se vuelve objetivo en el quehacer del gobierno y ya no solo es considerado como un elemento adicional de las decisiones políticas; en el contexto del GA las acciones del gobierno son ejecutadas en beneficio del ciudadano, además a este último se le otorga participación a través de mecanismos de interlocución.

Retomando a Rosanvallon, la relación gobernados-gobernantes cuenta con una estructura distanciada y el poder ejecutivo siempre es uno mientras que la sociedad es “múltiple” (Rosanvallon, 2015, p. 184), donde los ciudadanos buscan los medios para que sus demandas sean atendidas, se les reconozcan sus derechos y sean tomados en cuenta por sus gobernantes a la hora de ejecutar acciones. La falta de atención y participación en muchas ocasiones genera una crisis de gobernabilidad¹.

¹ Una crisis de gobernabilidad es generada cuando los gobernantes carecen de legitimidad y no cuentan con la capacidad suficiente para brindar respuesta a las demandas sociales. Para Habermas, esto se da cuando existe una crisis en la gestión administrativa y respaldo político de los ciudadanos hacia las autoridades (Habermas, 1973).

En este punto, se puede analizar la participación de la sociedad civil organizada que ha funcionado como intermediario en la relación gobernados-gobernantes, dentro de la hechura del GA, su función ha abarcado la organización de mesas de trabajo, los ciudadanos están más informados acerca de los procesos de gobiernos por medio del acceso a la información gubernamental y la utilización de los datos expuestos.

En este contexto, dentro de la política de GA la colaboración funge como un elemento principal en las relaciones establecidas por las instituciones y la ciudadanía, Montero (2017) sostiene que el desafío radica en la disposición que las instituciones manifiesten en la medida que colaboren con la ciudadanía. El estado y órganos de la administración pública han fragmentado la relación entre la ciudadanía y el gobierno, al no estar de acuerdo con ciertos diseños de políticas o apertura de datos que no beneficien sus intereses deciden cerrar las puertas de las instituciones esto crea una contradicción con los principios de transparencia.

Las democracias actuales se fundamentan en el principio de un gobierno representativo, en el cual exista “mediación entre la sociedad y la toma de decisiones”, por tanto, se coloca al gobierno como agente encargado de monitorear preferencias e intereses del electorado. No obstante, al carecer de una participación efectiva amplia por parte de sociedad civil y la falta de herramientas de acceso a la información, así como los obstáculos por parte de las autoridades, se limita la implementación de la política de GA.

Justificación

La Asamblea de las Naciones Unidas en la ciudad de Nueva York en septiembre de 2011, formalizaba la Alianza de Gobierno Abierto (AGA). Ocho países fueron fundadores de la iniciativa entre ellos México. Solo dos países de la región latinoamericana formaron parte de este grupo México y Brasil (copatrocinador).

México desde su adhesión a la iniciativa en el año 2011, realiza acciones vinculadas con la creación y ejecución de Planes de Acción². En el caso mexicano son desarrollados por un Secretariado Técnico Tripartita (STT), integrado por tres representantes: 1) gobierno federal; 2) Instituto Nacional de Acceso a la Información Pública; 3) Organización de la Sociedad Civil (Kaufman, 2017a).

A la fecha se han elaborado cuatro planes de acción. El primer plan se presentó en el año 2011 integrado por 38 compromisos, adicionando 36 propuestas más en el año 2012 formando un Plan de Acción Ampliado integrado por ejes estratégicos³. El segundo plan fue presentado en el año 2013, para la elaboración se realizaron nueve mesas de trabajo con la participación del núcleo de la sociedad civil, definiendo 26 compromisos (Salas, 2015).

El tercer plan de acción fue presentado en 2016, contando con jornadas abiertas y definiendo los temas mediante consulta pública en línea en 2015. El cuarto plan de acción correspondiente al año 2019⁴, se encuentra en la primera de seis fases que se tienen contempladas para su construcción.

Con el objetivo de consolidar el Gobierno Abierto en México en el año 2015 se inició el proyecto “Gobierno Abierto, co-creación desde lo local”. Dicha propuesta pretende promover la inclusión de la ciudadanía en los asuntos públicos a través del trabajo coordinado de autoridades y sociedad civil para lograr el diseño, implementación y evaluación de planes de acción que puedan ejecutados a nivel local en las treinta y dos entidades federativas.

² Son documentos elaborados por medio de un proceso de co-creación entre el gobierno y la sociedad civil, en el cual se establecen compromisos que promuevan la transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana mismos que deben ser específicos, medibles y contar con periodo de tiempo.

³ Los ejes estratégicos son: 1) Crear comunidades más seguras; 2) Gestión efectiva y eficiente de los recursos públicos; 3) Incrementar la integridad pública; 4) Incremento de la responsabilidad corporativa; 5) Mejoramiento de los servicios públicos (PAA, 2012).

⁴ Información consultada al 21 de mayo de 2019 en <http://gobabiertomx.org/noticias/cuarto-plan-de-accion/>

El objetivo del presente trabajo es describir los alcances logrados en las entidades federativas del país a partir de la iniciativa “Gobierno Abierto co-creación desde lo local” impulsada por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, destacando los elementos y mecanismos realizados que promuevan las capacidades de gestión, la atención y solución de los problemas públicos locales por medio de la participación, transparencia y colaboración que respondan a los desafíos de la sociedad contemporánea e impulse la transformación del modo de gobernar.

Metodología

La metodología utilizada es de tipo cualitativa. Las fuentes de información se han obtenido a través de análisis de contenido. Los elementos a considerar para realizar la descripción de cada entidad federativa consisten en: 1) la selección de la entidad federativa; 2) identificar la fecha de instalación del Secretariado Técnico Local (STL) y actores que la conforman; 3) difusión de información a través de página web; 4) establecimiento de diálogo entre actores involucrados; 5) la elaboración del plan de acción. Una vez identificados estos elementos se procede a la tabulación de información para agrupar aquellos estados del país que cuenten con un plan de acción implementado o en proceso de co-creación, aquellas entidades que solo han integrado un STL y, por último, las entidades que solo han firmado la declaratoria de adhesión.

Una aproximación al fenómeno de la corrupción.

El fenómeno de la corrupción posee causas y efectos, éste es considerado como un problema estructural, también observado como un problema cultural y moral. Distintos enfoques multidisciplinarios se han dado a la tarea de estudiar la corrupción. Sin embargo, tal y como lo señala Arjona (2002), el tema ha sido abordado tradicionalmente por un sin número de disciplinas, pero a partir de la década de los ochenta este suceso ha recibido mayor atención.

En la década de los ochenta disciplinas como la economía, sociología y la ciencia política no consideraban relevante el estudio de éste fenómeno. A partir de aquellos años, debido a los cambios a nivel social, económico y político los científicos sociales comenzaron a prestar atención al problema de la corrupción, en consecuencia se inició la elaboración de literatura y producción de revistas académicas que analizarán los aspectos y problemas relacionados con la corrupción. Siguiendo a Laporta (1997), se comienza con la inclusión del estudio de la “ética pública o ética de negocios” en los programas académicos de los recintos educativos.

En esta línea, al generarse material de estudio las aproximaciones hechas por las ciencias sociales se plantearon estudiar el fenómeno a partir de su definición, algunos otros investigadores en su medición y su utilización como variable⁵ en fenómenos económicos, políticos y sociales (Arjona, 2002). También, se aborda el fenómeno desde las causas que lo origina, así como sus repercusiones, en otras investigaciones se asocian como un tipo de comportamiento que repercute en la conducta social; en años más recientes se propone y evalúan las posibles soluciones para éste problema.

Si bien la literatura ha intentado brindar una definición clara para el término corrupción, al igual que los distintos conceptos abordados por las ciencias sociales, no es posible dar una definición única, la comunidad científica la define desde distintos enfoques. Partiendo de esta idea Castillo (2001), retomando los trabajos de investigación de Heindeheimer (1970) y Werlin (1994), plantea algunos enfoques para analizar la corrupción de la siguiente manera:

- 1) *Interés público*. Se manifiesta a través de preferencias de interés particular sobre los comunes.

⁵ Estudian el fenómeno en variables como la inversión extranjera, PIB, legitimidad de la democracia, estabilidad política o eficacia institucional por mencionar algunas (Arjona, 2002, p. 3).

- 2) *Legal*. Indica que existe una alteración en la conducta con respecto de las normas públicas y legales a favor de un beneficio privado con el fin de obtener una ganancia.
- 3) *Sociocultural*. Entendido no solo como aquel que involucre el comportamiento que se desvía de las normas estrictas sino también de la conducta social.
- 4) *Mercado*. Los servidores públicos incrementan sus ganancias partiendo de la oferta y demanda existente en el mercado, puede ser entendida como “unidad de maximización” (Castillo, 2001, p. 378).

Uno de los principales referentes conceptuales sobre la corrupción es Arnold J. Heindeheimer, quien plantea tres definiciones centradas en: 1) el oficio público; 2) el mercado y 3) el interés público, las cuales aportan a la literatura sobre el concepto, pero dejan algunos vacíos que años más tarde Kenneth Gibbons y Michael Johnston retoman para mejorar dicha clasificación.

Por un lado, Gibbons (1989) menciona que el fenómeno debe ser comprendido por medio de las percepciones que el público tiene sobre corrupción y así establecer como es entendida en la sociedad, traducida como percepción ciudadana.⁶ Por otro lado, en décadas más recientes Johnston (1996), aborda el concepto desde una perspectiva histórica de la definición y el tipo de problemática creando una propuesta de cuatro enfoques expuestos a continuación:

⁶ Según datos recientes publicados por Transparencia Internacional (2018), México se ubicó en el lugar 138 de 180 con una puntuación de 28/100. En el contexto nacional, estudios realizados por Transparencia Mexicana en el periodo 2003-2010, respecto a los actos de corrupción en 2003 se contabilizaban 101 millones para el año 2010 la cifra se duplico pasando a 200 millones, mientras que su costo se triplicó, de 10 mil 600 millones de pesos en el primer año a poco más de 32 mil millones de pesos en el segundo, para los hogares mexicanos esto se traduce en un costo promedio para el año 2010 de 165 pesos con respecto a 2003 que fue de 58 pesos, representando el 14.0% del ingreso de las familias (SFP, 2011, 187).

Tabla 1. Enfoques para el análisis de la corrupción

Enfoque	Argumento
Noción clásica vs Noción moderna	Clásico, relaciona el pensamiento de Platón, Aristóteles, Thucidides & Maquiavelo con el sistema político y el cuerpo moral. En las ideas modernas de Dobel, Shumer y Brasz se asocia con una forma de conducta donde compiten intereses y grupos.
Comportamiento	Enfatiza en la conducta, analiza consecuencias del fenómeno y considera reformas políticas e institucionales, retoma la clasificación hecha por Heindeheimer en 1970.
Modelo Principal-Agente- Cliente	Funcionamiento de actores públicos a partir de relaciones de un principal (funcionario público) y su agente, el cual traiciona el interés del principal en busca del beneficio propio. Principales autores: Becker & Stigler, Rose-Ackerman, Hidriks y Groenendijk.
Neoclásica	Relaciona la noción moderna de corrupción política con los intereses clásicos de moral y bienestar de la sociedad como un todo, destacan Berg, Hahn & Schimidhauser, Tarkowski y Thompson.

Fuente: elaboración propia con información de Arjona (2002).

Como se observa en la tabla 1, el autor clasifica detalladamente el estudio del concepto de corrupción y de manera cronológica permite visualizar su evolución. En resumen, la concepción del concepto es multidisciplinario por lo que el investigador retomará el concepto con el enfoque que se adapte al interés de su investigación.

La corrupción política en la perspectiva de Morris (1992), es conceptualizada en particular hacia el Estado y la intermediación del interés organizacional definida como:

acto racional por parte de un funcionario público que se desvía de la promoción ideológicamente sancionada del interés común, consiste en un representante del Estado que actúa contra las reglas del Estado. Un acto corrupto puede entrañar metas organizacionales que están más allá del beneficio personal (Morris, 1992, p.21).

Como se menciona en la definición anterior la corrupción implica una relación con el Estado, éste último se compone de niveles que siguiendo a Morris (1992) constará de 1) legitimidad, el cual se erige en ideologías y estatutos legales siendo base de la autoridad política; 2) organización, comprende el aparato institucional, las burocracias, congresos y ejecutivo que han de garantizar la ideología legitimadora y 3) recurso humano, es todo aquel personal que ejerce una función en alguna organización del aparato estatal.

En este sentido, el personal puede identificarse como el origen de la corrupción ya que los funcionarios públicos, quienes deben velar por el interés común anteponen el interés personal, lo que provoca incongruencia con las metas e intereses de la organización. La búsqueda no racional rompe con la idea de legitimidad en consecuencia modifica la conducta del personal en contra de las normas del Estado.

En el caso del estado mexicano la corrupción se ha forjado como un mecanismo decisivo y único de gobernar, después del periodo de la revolución mexicana (1910-1917), un solo partido político logró centralizar y monopolizar el poder, a pesar de haberse forjado un sistema democrático. Sin la existencia de autonomía⁷ las instituciones se ven obligadas a formar una red clientelar (patrón-cliente) para una designación política.

El funcionario público, político o burócrata que logra estar dentro de la burocracia se forja mediante las relaciones políticas, debido a que en esas circunstancias la lealtad hacia los superiores tiene mayor valor para garantizar el empleo futuro. El personal de la administración pública no se rige bajo un código de ética⁸ ni mucho menos tiene el sentido de pertenencia hacia sus funciones

⁷ El poder Ejecutivo carece de límites y se imposibilita el generar alternativas de avance social dentro del Estado (Morris, 1992).

⁸ Las formas de corrupción como el soborno, la extorsión, la ineficiencia, los privilegios y el despilfarro violan las reglas normativas, en consecuencia se controlan los esquemas de trabajo con criterios personales y no institucionales. Ejemplo de ello, son casos en los que los funcionarios públicos realizan malversación de recursos, favoritismo para la contratación de obra pública o enriquecimiento ilícito (Uvalle, 2012, p. 18).

administrativas, ellos serán leales y servirán a los intereses que mejor convenga para con su superior (Kelley, 1981).

Al establecerse que el futuro político de quienes forman parte de la burocracia depende estrictamente de los superiores aunado a un alto número de rotaciones y carentes planes de jubilación, la participación de los funcionarios en las redes de corrupción surge como la única alternativa para conservar el empleo. Esto inhibe que se realicen denuncias para dar a conocer lo que sucede debido también a que los vacíos legales imposibilitan tomar acciones para sancionar la corrupción que comenzaba a extenderse a otros sectores y derivaría en años más tarde en la pérdida de estabilidad y legitimidad del gobierno mexicano.

Durante la época en el que partido hegemónico estaba en el poder, los actos de corrupción comenzaron a normalizarse, pues ya no solo la red de corrupción se daba en el aparato burocrático para comienzos de la década de 1970 se trastocaban todos los niveles de la sociedad pues el funcionario público al formar parte de la red clientelar olvida atender las demandas o requerimientos del ciudadano y elige servir a los intereses de un superior o la institución a la cual pertenece.

Transición a la democracia: la apertura entre sociedad y gobierno

A partir del año 1987 se comienza a dar un proceso de transición en México, este fue el primer periodo de cambio. Después de algunos años y distintos problemas dentro del partido hegemónico se produce la ruptura de la coalición dominante que establecen un antes y un después del sistema político mexicano, Cuauhtémoc Cárdenas, Porfirio Muñoz Ledo e Ifigenia Martínez son los precursores de este cambio cuando abandonan el partido oficial y se convierten en oposición con un Frente Democrático que compite en las elecciones de 1988.

Para 1997 el partido que gobierna, pierde la mayoría en el Congreso por primera vez; para las elecciones del año 2000 pierde la presidencia de la República, consumándose así la primera alternancia en nuestro país, como resultado una mayor apertura democrática y pluralidad de partidos políticos. En este contexto,

nace la oportunidad de que las instituciones gubernamentales en coordinación con la sociedad civil entablen relaciones para crear vínculos de apertura gubernamental.

La labor por crear espacios de diálogo entre la ciudadanía y el gobierno trabajando en conjunto son un elemento fundamental para transitar a una democracia más participativa y abierta. En esta línea la política de Gobierno Abierto surge como un mecanismo que garantice la apertura de las instituciones al ciudadano, donde este último participe de manera activa en los procesos gubernamentales en beneficio del interés público. El Gobierno Abierto se rige bajo tres pilares fundamentales transparencia, colaboración y participación.⁹

Antecedentes del Gobierno Abierto

El primer registro de este concepto aparece a finales de los años setenta, tal como se menciona con el concepto de NGP surge en contextos británicos. Chapman y Hunt (1987) afirman, que esto hacía referencia a ámbitos relacionados con los secretos de Gobierno y “abrir las ventanas” del sector público al escrutinio de la ciudadanía y subyugar la opacidad.

Este concepto fue evolutivo y abrió el debate relacionado con el acceso a la información, la protección de datos, obtener información del actuar de los funcionarios públicos y poner las instituciones en el ojo público. La ciudadanía exigía sus derechos y empezaba el transitar a una democracia en la que ellos contaban con capacidad de sostener un gobierno responsable y evaluar su funcionamiento.

Siguiendo a Güemes y Ramírez-Alujas, en un informe publicado en el año 2003 se adelantaba ya un poco la noción del GA:

Un Gobierno abierto: fomenta el diálogo con la sociedad civil, la OCDE ya adelantaba una noción preliminar más formal sobre el concepto de Open Government bajo el rótulo de Administración abierta, concebida como plataforma de base para: ‘Implantar sólidos marcos jurídicos, institucionales y políticos que rijan el acceso a la información, la consulta y la participación pública en la materia que

⁹ Naser, A. (2014). El rol de las TIC en la gestión pública y en la planificación para un desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe. Serie Gestión Pública. (49), p. 22-25.

contribuye a mejorar la política pública, a luchar contra la corrupción y a incrementar la confianza de la sociedad en la Administración' (Güemes, *et. al.*, 2015, p. 198).

En esta misma línea, hablar de gobierno abierto es hablar de democracia abierta, fortalecer la democracia participativa en dirección de aumentar los niveles de confianza de la ciudadanía en los organismos públicos, fomentar la participación de la sociedad civil y mejorar la calidad, eficiencia y eficacia de los gobiernos y sus aparatos administrativos, en un marco de probidad y confianza pública (De Ferrari, 2012, p. 352).

En años más recientes, el principal promotor de acciones sobre Gobierno Abierto fue el presidente estadounidense Barack Obama, quien decidió firmar un memorándum cuyo objetivo fue “un nivel de apertura en el gobierno sin precedentes y un sistema de transparencia, participación pública y colaboración que reforzara la democracia, asegurara la confianza pública y promoviera la eficacia y eficiencia gubernamental” (Villoría, 2012, p. 69).

En la actualidad se realizan acciones de promoción del GA en distintos países del mundo. La forma de gobernar, principios y planteamientos se rigen por medio de tres pilares fundamentales: 1) transparencia; 2) colaboración y 3) participación, en este trabajo se adiciona además como un cuarto pilar relativo a las tecnologías de la información ya que se requiere el uso de sistemas informáticos para valorar las acciones que permitan un fácil acceso de los ciudadanos a la información gubernamental además que el concepto de GA viene antecedido por el gobierno electrónico y su principal variante es la tecnología.

Gobierno Abierto en México

La Alianza por el Gobierno Abierto es oficializada el 20 de septiembre de 2011, contando con ocho países fundadores: 1) Brasil; 2) Indonesia; 3) México; 4) Noruega; 5) Filipinas; 6) Sudáfrica; 7) Reino Unido y 8) Estados Unidos, aprobando la declaratoria de Gobierno Abierto, esta alianza cuenta a la fecha con la participación de 79 países. Las acciones de gobierno abierto en México se iniciaron a la par de la instalación de la alianza global. En esta línea, uno de los deberes

asumidos implica la construcción de compromisos relativos al desarrollo de un plan de acción.

Para la elaboración y ejecución dichos planes de acción se instaura el denominado Secretariado Técnico Tripartita (STT), el cual funge como espacio para la co-creación de compromisos entre gobierno y sociedad civil, integrado por el Núcleo de Sociedad Civil¹⁰, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) y el Gobierno Federal.

En la actualidad, México cuenta con la implementación y ejecución de tres planes de acción comprendidos durante el periodo 2011-2018, un cuarto plan de acción corresponde al año periodo 2019-2021, el cual se encuentra en revisión de metodología y consulta pública¹¹.

El modelo de gobierno abierto se había constituido como un espacio de diálogo y co-creación entre ciudadanía y gobierno, por esta razón el INAI en el año 2014 decide replicar el modelo de gobierno abierto federal al plano local a través de la iniciativa “Gobierno Abierto co-creación desde lo local”, cuyo objetivo es implementar y evaluar las prácticas de gobierno abierto en las entidades y municipios del país para la atención y solución de problemas públicos basados en los principios de transparencia, participación y colaboración promoviendo la apertura gubernamental.

En este sentido, generar mecanismos que promuevan el ejercicio de gobierno abierto a nivel local, implica la creación de un Secretariado Técnico Local (STL) que al igual que el Secretariado Técnico Tripartita (STT) en el modelo federal crea el espacio de participación para que funcionarios, así como representantes de la sociedad civil brinden seguimiento y evaluación de acciones y compromisos relativos al ejercicio de gobierno abierto local.

¹⁰ Article 19, CIDAC, Cultura Ecológica, Fundar, GESOC, IMCO, Social TIC y Transparencia Mexicana, organizaciones que integran el Núcleo de Sociedad Civil.

¹¹ Información consultada al 21 de Mayo de 2019 en el portal: <http://gobabiertomx.org/noticias/cuarto-plan-de-accion/>

La integración del Secretariado Técnico Local (STL), cuenta con la participación de uno o varios representantes del gobierno, la sociedad civil y del órgano garante. Las principales funciones del STL consisten en: 1) definición de una ruta de trabajo que conduzca a la identificación de problemas y soluciones locales de gobierno abierto; 2) acompañamiento y seguimiento de dichos compromisos; 3) desarrollar acciones de promoción y difusión del ejercicio local entre autoridades y sociedad civil (INAI, 2015).

En el marco de los ejercicios locales de gobierno abierto, el INAI señala que desde el 2015 hasta el 2019 se han integrado 29 estados del país, con la formación de 19 Secretariados Técnicos Locales y la construcción de 13 planes de acción¹². Con el objetivo de validar la información proporcionada por el instituto, a continuación, se muestra una tabla con los datos obtenidos a través de los portales de internet sobre gobierno abierto en cada entidad federativa.

Tabla 2. Entidades incorporadas a la iniciativa co-creación local

Entidad Federativa	Portal web gobierno abierto	Integrantes del Secretariado Técnico Local			Plan de Acción
		Gobierno	Sociedad Civil	Órgano garante	
Incorporación a la iniciativa en 2015					
Baja California	http://www.itaipbc.org.mx/sttbc/	2	3	1	1
Coahuila*	http://www.resi.org.mx/icainew_f/images/MICROSITIO%20GA/index.html	1	2	1	1
Durango*	http://gobabierto.dgo.org/tablero.html#	1	2	1	2
Zacatecas*	http://www.gobiernoabierto.zacatecas.org.mx/ga/	5	2	1	1
San Luis Potosí	Portal sin funcionamiento	1	1	1	1

¹² Para mayor información puede consultarse: https://micrositios.inai.org.mx/gobiernoabierto/?page_id=877

* Participa un facilitador / secretario técnico

Jalisco	http://gobiernoabiertojalisco.org.mx	3	4	1	1
Hidalgo	http://www.itaih.org.mx/indexGB.html	-	-	-	-
Veracruz*	http://www.veracruzgobiernoabierto.com.mx/	3	3	1	1
Oaxaca*	http://www.gobiernoabierto.oaxaca.gob.mx/sitio/	5	4	1	2
Chiapas*	https://www.chiapasgobiernoabierto.org.mx/	1	2	1	-
Tabasco*	https://tabasco.gob.mx/gobiernoabierto	1	1	1	1
Morelos*	http://gobiernoabiertomorelos.org/	2	1	1	1
Tlaxcala*	Página web no disponible	1	1	1	1
Incorporación a la iniciativa en 2016					
Sonora*	Sin portal de internet	2	2	1	-
Chihuahua	Sin portal de internet	3	4	1	-
Nuevo León*	http://gobiernoabiertonl.org.mx/	3	2	1	1
Sinaloa*	http://ga.ceaipsinaloa.org.mx/	4	3	1	1
Michoacán*	http://www.secoem.michoacan.gob.mx/gobiernoabierto/	1	1	1	-
Querétaro	http://www.gobiernoabiertoqro.mx/	-	-	-	-
Estado de México	Sin portal de internet	-	-	-	-
Ciudad de México	http://gobabierto-cdmx.org.mx/	-	-	-	-
Guerrero	http://itaigro.org.mx/gobiernoabiertoqro/	-	-	-	-
Campeche*	https://gobiernoabiertocampeche.cotaippec.org.mx/	2	1	1	1
Incorporación a la iniciativa en 2017					
Baja California Sur*	Sin portal de internet	2	2	1	-

Guanajuato*	http://gobiernoabierto.gto.org.mx/	4	2	1	-
Quintana Roo	Sin portal de internet	-	-	-	-
Incorporación a la iniciativa en 2018					
Nayarit	Sin portal de internet	-	-	-	-
Colima	Sin portal de internet	-	-	-	-
Incorporación a la iniciativa en 2019					
Aguascalientes	Sin portal de internet	-	-	-	-

Fuente: elaboración propia con información de INAI, 2019

Como se observa en la tabla 2, las 29 entidades federativas del país corresponden con las señaladas por el INAI a través de su portal web. Sin embargo, estados del país como Hidalgo y Chiapas que forman parte de la iniciativa desde el año 2015 presentan el mismo grado de avance que los estados de Querétaro, EdoMéx., Guerrero, Nayarit y Colima incorporados en años posteriores (2016 y 2017), dichas entidades solo se han concretado en contar con la declaratoria y no han realizado más acciones que promuevan los ejercicios locales de gobierno abierto.

Para involucrar a la ciudadanía en los procesos de gobierno es necesario transparentar las acciones que realizan las autoridades, presentando la información de manera clara, sencilla, proactiva y haciéndola accesible a cualquier persona, es por ello que en la idea del gobierno abierto el uso de las tecnologías de la información permite crear un vínculo ciudadano-gobierno garantizando el acceso a diferentes servicios en línea y la obtención de información.

En el caso de los portales de internet de las entidades federativas participes de la iniciativa co-creación local, estos fungen como un mecanismo para difundir las acciones y prácticas que realizan para la creación de los ejercicios de gobierno abierto. Por una parte es posible encontrar portales con un buen funcionamiento, en los cuales es posible encontrar información relacionada con los actores involucrados en los ejercicios locales, el avance de los planes de acción, las diferentes dinámicas de sensibilización y difusión para los ciudadanos. Por otra

parte, en los casos de los estados de Sonora, Chihuahua, Estado de México y Quintana Roo no es posible identificar un portal de internet que brinde información acerca del avance en los ejercicios locales, mientras que Guerrero y Tlaxcala cuenta con portales activos pero en los que no es posible consultar ningún dato por lo que el acceso a dicha información es limitado.

El trabajo en conjunto de la sociedad civil, el órgano garante y representantes de gobierno busca la implementación de mecanismos para que la ciudadanía pueda monitorear las acciones y estrategias locales para la apertura gubernamental esto puede ser consolidado por medio de los planes de acción. Desde el año 2015 se han realizado 13 planes de acción, en los que Durango y Oaxaca ya realizan trabajos para la implementación del segundo plan de acción. A pesar de ser 29 los estados del país participantes en la iniciativa impulsada desde el INAI no todos cuentan con un plan de acción, es importante mencionar que Hidalgo y Chiapas con declaratoria en 2015 son los únicos estados sin presentar avances a pesar de que los estados adheridos en el mismo periodo de tiempo ya cuentan con planes de acción.

Por último, en los casos de Nayarit, Colima y Aguascalientes el avance no es posible identificarlo puesto que su declaratoria se estableció entre el periodo 2018-2019 y la información difundida al respecto es limitada. Con respecto a las entidades de Tamaulipas, Puebla y Yucatán no fue posible identificar algún ejercicio relacionado con el modelo de gobierno abierto local relacionado a los ejercicios promovidos por el INAI, pero esto no es sinónimo de limitar la apertura gubernamental al ciudadano, desde sus congresos y organismos autónomos estos estados del país promueven el parlamento abierto, así como acciones relacionadas con la transparencia y la rendición de cuentas.

Consideraciones Finales

El interés fundamental de la investigación ha sido observar la política de gobierno abierto a nivel local. Se sostuvo, que el fenómeno de la corrupción desencadenada

entre las décadas de 1970-1980 es uno de los principales problemas que ha tenido un gran impacto en la vida política, social y económica del país.

En la década de 1970, mientras el partido hegemónico estaba en el poder las redes de corrupción no solo estaban presentes en el aparato burocrático también trastocaba en otros niveles de la sociedad, el servidor público servía a una red clientelar y olvidaba brindar atención a las demandas de los ciudadanos.

Al darse un proceso de transición en México a partir del año 1987, el partido en el poder empieza a carecer de peso político, la falta de legitimación y gobernabilidad comienza a notarse aún más cuando en 1997 el partido que gobierna, pierde la mayoría en el Congreso y en los comicios del año 2000 otro partido político gana las elecciones, consumándose así la primer alternancia en nuestro país, en consecuencia la pluralidad de los partidos políticos comienza a cobrar fuerza y se da una mayor apertura democrática.

Los ciudadanos comienzan a involucrarse en los asuntos públicos, a través de la creación de espacios de diálogo entre la ciudadanía y el gobierno se busca que las instituciones fomenten la transparencia y la rendición de cuentas. En esta línea, la política de Gobierno Abierto promovida en el año 2010, surge como un mecanismo que garantice la apertura de las instituciones al ciudadano en el que este último pueda participar de manera activa en los procesos gubernamentales que sirvan al interés público.

El Gobierno Abierto es un modelo de gestión pública basado en los ideales de la gobernanza moderna, pensado en los ciudadanos y la interacción de éstos con las instituciones, este vínculo debe garantizar su inclusión para empoderar a la ciudadanía por medio de la legibilidad, la responsabilidad y la responsividad.

La gobernanza moderna yace en la idea de cooperación entre Estado y sociedad, esto podrá lograrse de distintas maneras. Mayntz (2001) al igual que Kooiman (2005) coincide que las redes de actores públicos y privados fungirán como un elemento importante de cooperación para observar de manera más

específicas sectores de políticas. A medida que es posible identificar redes de políticas, actor público-privado y autorregulación en las entidades, la cooperación de diferentes actores del ámbito público y privado se puede dar en cualquier nivel en el que sea posible identificar autoridades gubernamentales y no gubernamentales.

De acuerdo con Mayntz (2001), se puede originar en el nivel local y de ahí comenzar a ascender hasta llegar al Estado-nación pero en el caso de los gobiernos locales es posible que la cooperación de actores políticos y sociales sirva a intereses privados más que a los públicos, este tipo de situación también es observable en un nivel superior como son los Estados-nación ya que los mercados financieros y la económica producen dificultades a nivel interno que no pueden ser atendidos por actores internos lo que limita el desarrollo de la gobernanza moderna.

En esta idea, los alcances logrados por el gobierno mexicano en garantizar la apertura gubernamental han sido importantes pues las administraciones federales han colaborado para establecer relaciones de coordinación con la sociedad civil, esto a través de la política de gobierno abierto. En la experiencia del modelo nacional de gobierno abierto, existen distintas áreas de la administración pública federal que deben ser mejoradas, los servidores públicos deben ser partícipes en la toma de decisiones y centrarse en tener capacidad de respuesta a las demandas ciudadanas, asumiendo un liderazgo y dirección que fortalezca la gobernabilidad y confianza de los ciudadanos, abrir los canales de comunicación, administre eficientemente los recursos y optimizando las áreas de la organización modificando así el modelo burocrático.

En lo que respecta a los ejercicios locales y el objeto central de la investigación los avances aún pueden considerarse limitados ya que son pocos los estados del país que han logrado consolidar las prácticas de manera efectiva. Además, los ejercicios se han dado de forma lenta y compleja con obstáculos en su implementación, estos pueden darse desde la falta de voluntad política en la toma

de decisiones, los recursos financieros y materiales son escasos, esto limita el actuar de las instituciones para garantizar una apertura gubernamental.

De acuerdo con la investigación realizada, de las treinta y dos entidades del país, solo veintinueve son las que participan en el ejercicio ya que Yucatán, Tamaulipas y Puebla aún forman parte de la iniciativa, en total las entidades federativas cuentan con 79 compromisos establecidos en 13 planes de acción distintos correspondientes a Campeche, Coahuila, Durango, Jalisco, Morelos, Oaxaca, San Luis Potosí, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas.

En el marco de los ejercicios locales de gobierno abierto, para involucrar a la ciudadanía en los procesos de gobierno es necesario transparentar las acciones que realizan las autoridades, presentando la información de manera clara, sencilla, proactiva, haciéndola accesible a cualquier persona, es por ello que en la idea del gobierno abierto el uso de las tecnologías de la información permite crear un vínculo ciudadano-gobierno garantizando el acceso a diferentes servicios en línea y la obtención de información.

Para concluir, se recomienda entonces que la toma de decisiones de los servidores públicos debe centrarse en la capacidad de respuesta a las demandas ciudadanas, asumiendo un liderazgo y dirección que fortalezca la gobernabilidad y confianza de los ciudadanos, abrir los canales de comunicación, administre eficientemente los recursos y optimice las áreas de las áreas de la organización modificando así el modelo burocrático.

El Estado tiene la obligación de satisfacer las demandas de los ciudadanos, sus acciones deben permitir la participación directa a lo largo del proceso de toma decisiones en asuntos públicos, en este caso, el cumplimiento de los objetivos del gobierno abierto que acorten la brecha entre representantes y representados, para lograr esto es importante analizar como los individuos eligen sus metas basados en lo que comprenden, las alternativas posibles y que las instituciones brinden credibilidad priorizando los intereses de la ciudadanía.

Bibliografía

- Aguilar, L. (2006). Gobernanza. *Gobernanza y gestión pública* (p.10-120). México, Distrito Federal: Fondo de Cultura Económica.
- Aguilar, L. (2006). Nueva Gestión Pública. *Gobernanza y gestión pública* (p.121-210). México, Distrito Federal: Fondo de Cultura Económica.
- Arjona, A. (2002). *La corrupción política: una revisión a la literatura*. (p. 2-12). Documento de trabajo. Departamento de Economía. Universidad Carlos III de Madrid. España.
- Barrera, V. (2015). El saque inicial. En *La alianza para el Gobierno Abierto, una visión desde sociedad civil*. (p. 12-13). Distrito Federal, México: Núcleo sociedad civil. Recuperado de: <http://gobabiertomx.org/wp-content/uploads/2015/10/alianzagobierno.pdf>
- Castillo, A. (2001). Fundamentos de la investigación empírica reciente sobre corrupción. *Revista Gestión y Política Pública*. 2 (10), p. 375-402. Recuperado de: [http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num_anteriores/Vol.X_No.II_2do sem/FUNDAMENTOS%20DE%20LA%20INVESTIGACION%20EMPIRICA%20RECIENTE%20SOBRE%20CORRUPCION.pdf](http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num_anteriores/Vol.X_No.II_2do_sem/FUNDAMENTOS%20DE%20LA%20INVESTIGACION%20EMPIRICA%20RECIENTE%20SOBRE%20CORRUPCION.pdf)
- Chapman, R. & Hunt, M. (1987). Open Government. A study of the prospects of open government within the limitations of the British political system, London, England: Routledge.
- De Ferrari, M. (2012). Sociedad civil y gobierno abierto: la necesidad de un trabajo colaborativo. En Hofmann, A., Ramírez-Alujas, A. & Bojórquez, J. (Coords.), *La promesa del Gobierno Abierto*. (p. 349-353). Distrito Federal, México: ITAIP.

- Gibbons, K. (1989). Toward an attitudinal definition of corruption. En Heindeheimer, A., Johnston, M. & LeVine, V. (Eds.), *Political Corruption: A Handbook*. (p. 165-170). New Brunswick, New Jersey: Transaction Publishers.
- Güemes, M., Ramírez-Alujas, A., Fumeaga, S. & Scrolloni F. (2015). ¿Qué es el gobierno abierto? Perspectivas en clave latinoamericana. En Hofmann, A., Ramírez-Alujas, A. & Bojórquez, J. (Coords.), *La promesa del Gobierno Abierto*. (p. 192-225). Distrito Federal, México: ITAIP.
- Habermas, J. (1973). *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*. (p. 19-130). Madrid, España: Ediciones Cátedra, S.A.
- Heindeheimer, A. (1970). Political corruption; readings in comparative analysis. (p. 582). New Brunswick, New Jersey: Holt Rinehart and Winston.
- Johnston, M. (septiembre, 1996). The search for definitions: the vitality of politics and the issue of corruption, *International Social Science Journal*. 149 (48), p. 321-334. Recuperado de: https://unesdoc.unesco.org/in/rest/annotationSVC/DownloadWatermarkedAttachment/attach_import_06984060-4072-4d24-ad31-82bc181c63c4?_=104043engb.pdf
- Kaufman, E. (2017a). El papel de la Alianza para el Gobierno Abierto: reflexiones sobre el proceso del ciclo de los planes de acción nacionales. En Estado Abierto, *Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas*. 1(2), p. 71-116. Recuperado de: https://issuu.com/apuntesescueladegobierno/docs/pdf_ea_vol1_n2
- Kelley, G. (1981). Politics and administration in Mexico: recruitment and promotion of the politico-administrative class, *Mexican Forum*. 1 (4), p. 8-11.
- Kooiman, J. (2005). Gobernar en Gobernanza. En Cerillo, A. (Coord.), *La Gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. (p. 57-80). Madrid, España: INAP.

- Laporta, F. & Álvarez, S. (1997). La corrupción política. (p. 372). Madrid. España: Alianza Editorial
- Manchado, A. (2010). Gobierno Abierto, una aproximación desde el Estado. En Calderón, C. & Lorenzo, S. (Coords.), *Open Government: Gobierno Abierto*. (p. 103-125). Alcalá la Real, España: Algón Editores.
- Mariñez, F. & Valenzuela R. (2013). Gobierno abierto: ¿más innovaciones? ¿Más gobierno? ¿Más sociedad? ¿En qué consiste?: propuestas para los gobiernos locales. (p. 224). EGAP, México: Miguel Ángel Porrúa.
- Mayntz, R. (2001). El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (21), p. 07-22.
- Mayntz, R. (2005). Nuevos desafíos de la Teoría de la Gobernanza. En Cerillo, A. (Coord.), *La Gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. (p. 83-97). Madrid, España: INAP.
- Montero, G. (2017). Del gobierno abierto al Estado abierto: la mirada del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. En Naser, A., Ramírez-Alujas, A. & Rosales, D. (Eds.), *Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe*. (p.59-60). Santiago, Chile: CEPAL.
- Morlino, L (1985). Parte I. Las formas generales del cambio. Del desarrollo al cambio en *Cómo cambian los regímenes políticos*. (p. 19-45). Centro de Estudios Constitucionales. Madrid.
- Morris, S. (1992). *Corrupción y política en el México contemporáneo*. (p. 11- 88). Madrid, España: Siglo XXI editores.
- Naser, A. (2014). El rol de las TIC en la gestión pública y en la planificación para un desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe. *Serie Gestión Pública*. (49), p. 22-25. Recuperado de: <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/35951>

- Rosanvallon, P. (2015) *El Buen Gobierno*. (p. 10-228). Buenos Aires, Argentina: Manantial.
- Salas, J. (2015). Breve historia del gobierno abierto en México. En Luna, I. & Bojórquez J. (Coords.), *Gobierno Abierto el valor social de la información pública*. (p.231-239). Veracruz, México: ITAIP. Recuperado de: http://www.ivai.org.mx/documentos/fadh/Gobierno_abierto_en_el_Estado_de_Veracruz_ITAIP.pdf
- Secretaria de la Función Pública. (2011). *Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2011*. (p. 180-188). México: SFP. Recuperado de: http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2011i/Grupos/Gobierno/2011_0059_a.pdf
- Uvalle, R. (2012). Presentación. En Sánchez, J. (Ed.), *La corrupción administrativa en México*. (p. 09-25). Estado de México, México: IAPEM.
- Uvalle, R. (julio-diciembre, 2018). Análisis Multifacético del gobierno abierto en los procesos de la sociedad contemporánea. *Revista Especializada en Investigación Jurídica*, 2 (3), p. 33-65.
- Villoría, M. (2012). El gobierno abierto como subsistema de políticas: Una evaluación desde el institucionalismo discursivo. En Hofmann, A., Ramírez-Alujas, A. & Bojórquez, J. (Coords.), *La promesa del Gobierno Abierto*. (p.69-100). Distrito Federal, México: ITAIP.
- Werlin. H. (1994). Revisiting Corruption: with a new definition. *International Review of Administrative Sciences*, 4 (60), p. 547-558.