

Gobierno abierto en México: implantación y contraste con un modelo ideal

Open government in Mexico: implantation and contrast with an ideal model

Rigoberto Soria Romo*

Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial
(CC BY-NC) 4.0 Internacional

Perfiles Latinoamericanos, 29(57) | 2021 | e-ISSN: 2309-4982

doi: dx.doi.org/10.18504/pl2957-012-2021

Recibido: 11 de junio de 2019

Aceptado: 11 de marzo de 2020

Resumen

En este artículo se estudia la implementación del gobierno abierto en México en sus cuatro pilares: transparencia, participación ciudadana, colaboración y rendición de cuentas. Se contrastan sus avances con un modelo de inspiración weberiana. La hipótesis plantea que, ante un entorno contradictorio y en ausencia de capacidad institucional, y de condiciones adecuadas en su implementación, el gobierno abierto terminará siendo un “vestido de aparador” o mito racionalizado que dejará intactos los problemas que pretende solucionar. Para probar dicha hipótesis, se propone un marco teórico sobre el tema, y un método que permite generar resultados contrastables y replicables en el futuro.

Palabras clave: gobierno abierto, transparencia, participación ciudadana, colaboración, rendición de cuentas, tipo ideal, mito racionalizado.

Abstract

In this paper, the implementation of open government in Mexico is studied in its four pillars: transparency, citizen participation, collaboration and accountability. Its advances are contrasted against an ideal type of Weberian model. The hypothesis states that, given a contradictory environment and in the absence of institutional capacity, and lack of adequate conditions in its implementation, the open government will end up being a “window dresser” or rationalized myth that will leave intact the problems it intends to solve. To test this hypothesis, we pose a theoretical model on the subject and propose a method that allows comparable and replicable results in the future.

Keywords: open government, transparency, citizen engagement, collaboration, accountability, ideal type, rationalized myth.

* Doctor en Estudios Organizacionales por la UAM-I (México). Profesor Investigador de Tiempo Completo, del CUCEA, Universidad de Guadalajara (México) | rsoria@cucea.udg.mx | ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3367-4223>

Introducción, hipótesis y contenido¹

En su trabajo fundacional de la administración pública como disciplina, Wilson señaló:

El objeto del estudio administrativo es descubrir, primero, lo que el gobierno puede hacer legítimamente y bien, y segundo, cómo puede hacer estas cosas apropiadas con la mayor eficiencia posible y con el menor costo posible de dinero o de energía. En ambos puntos hay entre nosotros, obviamente, una gran necesidad de claridad; y sólo un minucioso estudio podrá darnos esa claridad (Wilson, 1999, p. 73).

Y ante la pregunta de quién impulsará una mejor administración pública “libre de espíritu y eficiente en la práctica”, Wilson responde “principalmente la soberanía popular” (Wilson, 1999, p. 82).

En poco más de un siglo, de la propuesta clave de Wilson de una administración pública eficiente, eficaz y económica en un sistema democrático, se ha pasado al planteamiento de diversas teorías y modelos que pretenden ser aplicables a la administración pública: weberiano, posburocrático, nueva gestión pública, gobernanza en sus diferentes variantes, nuevo servicio público y un gran número de esquemas, modelos, enfoques, mitos, modas y recetas, buenas, regulares y malas; supuesta o realmente aplicables a la gestión y a la política pública. Uno de los más recientes modelos es el *gobierno abierto* (GA), objeto del presente trabajo.

El GA es una idea y una acción que ha tomado fuerza en los últimos años a escala mundial. En poco tiempo, las teorías y conceptos desarrollados en el campo han sido vastos y diversos. Sus proponentes e impulsores señalan que el GA es la última y mejor solución a los problemas de la gestión pública, mientras que sus críticos y detractores señalan que es una teoría más, destinada a pasar de moda o a convertirse en un mito racionalizado en el sentido planteado por Christensen *et al.* (2007).²

En este artículo se busca establecer si el GA es un modelo viable para la administración pública mexicana o solo es una receta, moda o mito racionalizado.

¹ Agradezco los valiosos comentarios de los doctores Claudia Patricia Rivas Jiménez y Alejandro Iván Salas Durazo, y de la maestra Azucena Salcido, todos ellos miembros del Departamento de Políticas Públicas del CUCEA de la Universidad de Guadalajara. Agradezco también las revisiones y recomendaciones de dos evaluadores anónimos designados por *Perfiles Latinoamericanos*, que hicieron posible la mejora sustancial del trabajo. Desde luego, los errores subsistentes son de mi entera responsabilidad.

² De acuerdo con Christensen *et al.* (2007, p. 57), los mitos en el análisis organizacional son las “normas socialmente creadas en entornos institucionales”; y posteriormente los redefine como “una receta socialmente legitimada para diseñar partes de una organización”. También las denomina recetas o modas.

El alcance de este trabajo es únicamente la administración pública federal (APF) vigente hasta 2018, por lo que se dejan de lado los diversos intentos de los gobiernos estatales y municipales para aplicar las iniciativas que integran el GA, debido a que muchos de ellos, especialmente a nivel municipal, no alcanzan un mínimo de digitalización, condición indispensable (entre otras circunstancias), para ser objeto de análisis (Hevia & Durán, 2017).

Aquí se plantean, siguiendo el método del tipo ideal weberiano, tres etapas o fases de apertura del gobierno: el ideal, el intermedio y el cerrado. Dichas fases se presentan como una herramienta para medir el grado de avance en la estrategia de gobierno abierto y de los pilares que la integran. La hipótesis de partida es que, a juzgar por las acciones emprendidas por el gobierno durante el periodo de análisis, y la ubicación de los diferentes pilares en el modelo planteado, el gobierno abierto ha sido una especie de “vestido de aparador”, que en el fondo promueve la preservación de la cultura burocrática patrimonialista y de secrecía imperante en tiempos previos.

Sin embargo, hacia el futuro es posible que, en la medida en que avancen los programas y acciones asociadas con cada uno de los pilares que integran el GA, con el cambio de las administraciones gubernamentales y el diseño de nuevos planes de acción, con la incorporación de nuevos actores sociales, con la ampliación de los espacios de intercambio y los incentivos de los actores públicos, sociales y privados que posibiliten que se incremente sustancialmente la cooperación y la colaboración entre los diversos agentes en la implementación de nuevas estrategias que fomenten la evolución de un modelo de gobierno cerrado a uno intermedio y a uno abierto, dejaría de ser un “vestido de aparador” para convertirse en gobierno abierto pleno. En este sentido, la incorporación de nueva información y/o el desarrollo de métricas que permitan la mejor interpretación del avance del GA y puedan contribuir a su afianzamiento, es una aportación de este trabajo.

Para sustentar dicha hipótesis, presentaremos en principio la evolución conceptual del GA, enfatizando en sus pilares e instrumentos para, posteriormente, estudiar críticamente su instrumentación en el caso mexicano; se contrastan sus avances con un modelo teórico ideal basado en las propuestas de Valenzuela (2012, 2014) que aplica inspiracionalmente el método de tipos ideales propuesto por Weber, mismo que se detalla más adelante.

Marco teórico: evolución del concepto de *gobierno abierto*

Aunque en la historia de la administración y la gestión pública se han verificado muchas actividades que podrían encuadrarse como gobierno abierto, no es sino hasta 1957 en que aparece el término *Open Government*. Como recuerdan

Yu & Robinson (2012), en 1955 se creó en el Congreso de Estados Unidos el Subcomité Especial sobre Información Gubernamental (*Moss Committee*), que incubó la legislación que, una década después, dio origen a la *Freedom of Information Act*.³ Wallace Parks, consejero en dicho Subcomité, fue el primero en emplear el término *Open Government*, al incluirlo en un artículo póstumo (Parks, 1957). Aunque este autor nunca definió el término, lo asociaba claramente a la noción de *accountability* o rendición de cuentas (Oszlak, 2016, p. 28). Desde su aparición, el GA se relacionó con el combate a la secrecía del gobierno frente a la sociedad y a la necesidad de que él se abriera ante el ciudadano para reducir la opacidad burocrática, así como al derecho del ciudadano de estar informado sobre las cuestiones públicas. Posteriormente, como señala Ramírez (2011), el concepto desapareció durante dos décadas:

Por casi más de dos décadas y sin mucho protagonismo en los titulares de prensa, hablar de gobierno abierto significó debatir acerca del acceso y la libertad de información, la protección de datos, la reforma de las leyes sobre secretos oficiales y la necesidad, en una democracia sana, de poder obtener información sobre las actividades del gobierno y sobre su disponibilidad para la opinión pública y el ciudadano común (Ramírez, 2011, pp. 3-4).

El término GA reapareció con fuerza en enero de 2009, cuando el entonces presidente de Estados Unidos, Barack Obama, en su primer día en el cargo, emitió un *Memorándum* de transparencia y gobierno abierto (Obama, 2009) en el que llamó a su administración a establecer un sistema de transparencia, participación pública y colaboración. En este *Memorándum*, GA se define como:

[...] un sistema de transparencia (divulgación de información para solicitar la opinión pública), de participación del público (aumento de las oportunidades de participar en la formulación de políticas) y de colaboración (el uso de herramientas innovadoras, métodos y sistemas para facilitar la colaboración entre los departamentos del Gobierno, y con organizaciones sin fines de lucro, empresas particulares en el sector privado) (Cruz-Rubio, 2015, p. 44).

Esta directiva establece lo que se conoce como los pilares⁴ del gobierno abierto en el modelo Obama: transparencia, participación ciudadana y cola-

³ Ley sobre la libertad de la información.

⁴ En la literatura sobre el tema se utilizan indistintamente los conceptos *principios, pilares* o *dimensiones*. En este trabajo se utiliza predominantemente la palabra pilares y ocasionalmente principios o dimensiones. En cualquier caso, se deben entender como conceptos intercambiables.

boración. A raíz del *Memorandum* y su rápida difusión, la ONU retomó el concepto y lanzó la iniciativa para crear la *Open Government Partnership* (OGP)⁵ en su Asamblea General en julio de 2011 a propuesta de los entonces presidentes de Estados Unidos y Brasil, Barack Obama y Dilma Rouseff, respectivamente. México se incorporó de inmediato, como país promotor. El OGP busca ser: “[...] una plataforma multilateral de países comprometidos con los principios o pilares de transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana para fortalecer la capacidad de respuesta del sector público, el fortalecimiento de la lucha contra la corrupción, la promoción de la eficiencia económica y la innovación” (Salas, 2016, p. 231).

La OGP incrementó a cuatro el número de pilares y redefinió el contenido de algunos de ellos: transparencia, participación ciudadana, rendición de cuentas, y tecnología e innovación. En esta reformulación desaparece la colaboración como pilar explícito de GA y se incorporan la rendición de cuentas y la tecnología e innovación. A este respecto, Cruz-Rubio (2015, p. 45) señala:

De los cuatro valores (principios o pilares) que identifica la OGP respecto del gobierno abierto, el último (tecnología e innovación) se asume más bien como un valor de carácter instrumental, es decir, que se usa *como medio* para el logro de los tres primeros (es decir, se usa más como un cómo que como un qué), para conseguir o promover una mayor transparencia, participación y rendición de cuentas. Como tal, este medio estará presente y permeará de lleno en las herramientas del gobierno abierto.

De forma implícita, ambas visiones de GA asumen e incluyen aquellos pilares que se encuentran ausentes en su versión alternativa. Por ejemplo, la rendición de cuentas aparentemente ausente en la versión Obama, se incluye o forma parte del principio de transparencia. En relación a la colaboración, Cruz-Rubio señala que, aunque no se incluye explícitamente en la visión de la OGP, sí se encuentra integrada al principio de participación y en el uso de la tecnología y la innovación. En la actualidad la OGP enfatiza la cocreación para el desarrollo de servicios públicos que agreguen valor a los ciudadanos.

En resumen, el GA se generó como término con Park (1957), y fue la base para la ley de libertad de información en Estados Unidos. Conceptualmente permaneció “en reposo” hasta enero de 2009 fecha en que se lanza el *memorandum* de Obama, el cual incluyó un amplio programa basado en los tres pilares

⁵ A la fecha (1 de marzo de 2020), el OGP se integra por 78 países y 20 gobiernos subnacionales, entre ellos México y Jalisco. <https://www.opengovpartnership.org/>

originales, mismos que fueron ampliados por la OGP. Ulteriormente, el GA fue adoptado por varios organismos internacionales como la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, la Comisión Económica para América Latina y el Banco Interamericano de Desarrollo.

Al ser un movimiento impulsado por la ONU, se ha generado una vasta literatura en prácticamente todos los países miembros de la OGP. Así que para tener una idea de ella, se revisó a Criado *et al.* (2018), quien realiza un meta-análisis de 186 trabajos académicos sobre GA publicados en el periodo 2011-2015 en tres revistas académicas altamente reconocidas en el campo de estudio (Criado *et al.*, 2018).⁶ El asunto más importante y relevante para este artículo es el relacionado con los temas tratados en esos 186 trabajos. En este sentido, estos autores señalan que “transparencia y participación representan dos tópicos con una fuerte presencia”, es decir, 31% cada uno, mientras que “colaboración se encuentra considerablemente atrás”, con 6% (Criado *et al.*, 2018, p. 72); por otra parte, el 32% de artículos restantes tratan los tres tópicos de manera simultánea. Como se desprende de ello, los temas de la literatura internacional coinciden con los pilares del GA.

La literatura internacional asimismo enfatiza en tópicos emergentes, entre los que destaca el desarrollo de diversas formas de participación ciudadana digital (*e-Participation*) y en general democracia digital (*e-Democracy*) y de gobierno digital (*e-Government*) (Ruvalcaba, 2019a, 2019b). Un segundo tema es la redefinición del principio de colaboración. Por ejemplo, para M. Gascó (Citado en Criado *et al.*, 2018, p. 70) la colaboración tendría que tratar con interoperabilidad, coproducción e innovación social, y para J. F. López (Citado en Criado *et al.*, 2018, p. 70), la colaboración se encontraría asociada al codiseño de políticas públicas y acción colectiva.

Las múltiples acepciones de gobierno abierto

De acuerdo a lo señalado, existen dos enfoques básicos del GA, y la literatura internacional así lo confirma: el del *Memorándum* Obama y el de la OGP. A pesar de lo anterior, no hay consenso sobre su significado, pues tiene múltiples definiciones y en cada una de ellas se identifican tendencias teóricas y conceptos específicos.

⁶ Todas en inglés: *Government Information Quarterly*, *Information Polity*, y *Journal of eDemocracy and Open Government*.

Por ejemplo, Álvarez (2016, p. 204, nota al pie 111) plantea una visión amplia y un tanto crítica cuando señala que el GA debe ser analizado desde tres dimensiones: 1) como concepto, sobre el cual no se ha encontrado un consenso entre su significado y alcance, qué es y para qué sirve, por lo que aún hay un buen camino por recorrer en esta dirección; 2) como herramienta, ya que las políticas y acciones de GA, deben orientarse a la generación de resultados tangibles y socialmente útiles, por lo que puede también ser considerada una herramienta de gestión para la obtención de beneficios públicos, y 3) como principio: para poder llegar a acuerdos, tanto sociedad civil como gobierno deberán trabajar bajo el criterio de apertura, que implica la transformación de la forma tradicional en que autoridades y ciudadanos conviven, al identificar retos comunes y plantear soluciones razonables.

Hay quienes enfatizan un aspecto o dimensión del GA. Por ejemplo, desde una perspectiva instrumental, algunos sostienen que es resultado del cambio tecnológico, donde la web 2.0 juega un rol fundamental y el centro de su análisis son las tecnologías de información y comunicación y su aplicación (Sandoval, 2011). Una segunda tendencia lo concibe como un modelo de gestión. Esta perspectiva va más allá del cambio tecnológico, pues enfatiza la importancia de entenderlo como una transformación en los valores del servicio público y en la organización, es decir, la formación de una nueva cultura organizacional.

En este mismo sentido, se asocia la idea de Oszlak (2013) de que GA es una verdadera filosofía desde la cual se reflexiona sobre cómo gobernar y cuál es el papel que desempeñan los gobiernos y los ciudadanos en la gestión pública. Este autor puntualiza las ideas de los defensores del GA que giran en torno a tres argumentos principales: 1) la tecnología facilita la comunicación e interacción recíproca entre gobierno y ciudadanos; 2) el gobierno debe abrir los canales para aprovechar la contribución de los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones, a fin de recolectar las opciones de políticas públicas en la cocreación y la coproducción de bienes y servicios, así como en la supervisión, control y evaluación de los resultados de la gestión pública, y 3) los ciudadanos deben involucrarse activamente asumiendo sus responsabilidades en este escenario, destacadamente como vigilantes y corresponsables de las decisiones públicas (Bojórquez, 2012, p. 174).

Hay quienes enfatizan que la esencia del GA es la transparencia, es decir, “abrir la caja negra del Estado y de instar a los funcionarios a que escuchen a los ciudadanos, respondan a sus propuestas, los acepten como coproductores y admitan que deben rendirles cuentas, además de responder a sus críticas y observaciones. Se trata de nuevas reglas del juego en la relación gobierno-ciudadanía” (Oszlak, 2012. Citado en Bojórquez, 2012, p. 176).

Críticas al gobierno abierto

En un nivel general, y sin hacer referencia específica al GA, existe una corriente dentro del análisis organizacional que clasifica a los desarrollos similares al GA como receta, moda o mito racionalizado. Como se mencionó arriba, de acuerdo con Christensen *et al.* (2007, p. 57), los mitos en el análisis organizacional son las “normas socialmente creadas en entornos institucionales”, a los que después redefine como “una receta socialmente legitimada para diseñar partes de una organización”. También las denomina recetas o modas que:

[...] pueden ser de amplio alcance y se refieren frecuentemente como superestándares o estándares con un enfoque más limitado [...] los mitos pueden difundirse rápidamente a través de la imitación y pueden ser adoptadas por las organizaciones públicas sin producir efectos instrumentales, esto es, ellos pueden funcionar algunas veces como “vestidos de aparador” (Christensen *et al.*, 2007, pp. 57-58).

Los mitos se derivan de la llamada escuela neoinstitucional de origen norteamericano (DiMaggio & Powell, 1999; Scott & Meyer, 1999) y tienen dos principales marcas distintivas: 1) se presentan como herramientas efectivas que las organizaciones utilizan para lograr objetivos, y 2) son institucionalizados en el sentido de que por un periodo de tiempo se toma por sentado que es una forma puntual, eficiente, moderna y, por lo tanto, “natural” para dirigir y organizar (Christensen *et al.*, 2007, pp. 58-59).

Los mitos o recetas se generalizaron en el sector público y en las organizaciones públicas en la década de 1980, cuando se puso de moda reformar al sector público con base en instrumentos ampliamente utilizados en el sector privado, es decir, coinciden con la generación de reformas administrativas conocidas como “nueva gestión pública”.

Cuando una receta se establece como modelo

[...] es más probable que se difunda si se asocia con actores con autoridad, tales como países progresistas y modernos, empresas, organizaciones académicas y líderes. Más aún, la sociedad moderna celebra la continua renovación y el cambio al igual que actores y organizaciones que representan innovaciones técnicas. Por lo tanto, las recetas adquieren poder multiplicador si ellas pueden ser presentadas como símbolos de “lo nuevo”, cualquier cosa que rompa con los viejos hábitos de proveer bienes y servicios (Christensen *et al.*, 2007, p. 66).

De acuerdo con estos mismos autores (2007, p. 66), los mitos racionalizados tienen un gran poder simbólico y sirven como legitimadores de las orga-

nizaciones que los adoptan por lo que llegan a ser muy populares cuando su “tiempo llega”.

Pero también existen analistas que estudian específicamente el GA analizándolo alternativamente como una etiqueta, un principio o una práctica (Cejudo, 2016, p. 97), si bien pueden ser críticos y escépticos acerca de sus bondades. De esta manera, Cejudo señala (2016, pp. 97-98):

Es por ello que, para ser más que una moda pasajera, debe entenderse el gobierno abierto de una forma mucho más amplia que la mera transparencia o el acceso a información o datos. El gobierno abierto es un elemento fundamental de cualquier gobierno en el cual haya acceso al poder en clave democrática, ejercicio de poder con calidad de gobierno, ciudadanos involucrados y un control del poder desde los ciudadanos.

Posteriormente, el mismo Cejudo (2016, p. 97) señala que:

[...] México enfrenta el riesgo de ver el gobierno abierto solo como una etiqueta para esfuerzos aislados asociados a un término de moda que no agregue valor a la capacidad y calidad de los gobiernos. Pero enfrenta también la oportunidad de convertir el principio de gobierno abierto en prácticas concretas que den contenido sustantivo a la noción de gobierno democrático [...]

De lo anterior, este académico concluye que de no darse una implantación adecuada del GA en México, se corre el riesgo de que “en un par de décadas se hará referencia al gobierno abierto como el término de moda en una época, tal como ahora volteamos a ver al *reinventing government* de inicios de los noventa”. Más tarde, este mismo autor afirmaría que para que el GA sea conceptual y prácticamente útil, debe ser observable (y medible) en sus características y sus partes componentes (Cejudo, 2016, p. 97).

González (2015, pp. 12-13), en otro aspecto, sostiene que la multidimensionalidad del GA puede ser una gran virtud, aunque paradójicamente también sería su principal debilidad. Al ser utilizado como etiqueta, como principio, como paradigma de gobernanza, como agenda de reformas gubernativo-administrativas y como concepto, el GA corre el riesgo de ser todo y a la vez nada. Se advierte la posibilidad de degradar su potencialidad teórica y práctica a no más que un membrete de moda, un lugar común, un término de denotación versátil, o simplemente una manera más atractiva de nombrar ideas añejas y prácticas sobre lo que se considera que el gobierno debe ser y hacer en su ejercicio cotidiano.

Desde la perspectiva de los actores, Peña (2016, p. 67) plantea:

A manera de elementos para la construcción de una primera hipótesis de trabajo, considero que: 1) el gobierno abierto es un término que interesa a los gobiernos antes que a la ciudadanía, dado que su funcionamiento involucra la posibilidad de generar legitimidad frente a participantes; 2) el gobierno abierto interesa a un sector ciudadano que, sin perder sus matices críticos, existe y se fortalece cerca del gobierno; 3) el gobierno abierto es una agenda promovida y apoyada desde el exterior, con su origen inmediato en el gobierno estadounidense y su adopción, a manera de frente común, por países denominados democráticos; 4) la indefinición del gobierno abierto (que no es sinónimo a indeterminación conceptual) permite su adaptación, con el visto bueno de la coalición promotora internacional, según los actores involucrados en lo local.

El último señalamiento es muy importante, ya que la adopción y el planteamiento del GA en México no se encuentra asociado a un proyecto de reforma administrativa o de mejora de la gestión pública diseñado e implementado bajo un consenso social, sino que ha sido el instrumento de un grupo con intereses cercanos al poder y algunas fuerzas externas, principalmente organismos internacionales y el anterior gobierno de Estados Unidos, aunque sus beneficios eventualmente pudieran llegar a la mayoría de la población.

En el aspecto político, existe un planteamiento que relaciona GA con desarrollo de la democracia. Por ejemplo, Cejudo (2016) y Valenzuela (2012) observan que el GA involucra una serie de decisiones y acciones que potencialmente permiten transitar de la democracia electoral a la democracia participativa, luego a la democracia deliberativa, y, finalmente, a la democracia abierta. Es aquí donde el GA ofrece una oportunidad muy importante para completar la apuesta de un gobierno democrático: al abrir las puertas a la participación, al fomentar la integración de la voz ciudadana en la toma de decisiones, y al facilitar el escrutinio público (Cejudo, 2016, p. 101).

Finalmente, Bojórquez visualiza al GA como una esperanza, al señalar que en este escenario de la sociedad red, donde los sistemas democráticos están deteriorados por la falta de representatividad, legitimidad y confianza en las instituciones, surge el GA como plataforma para incluir a los ciudadanos en los asuntos públicos. Esta innovación en la gestión pública aprovecha el potencial de las tecnologías de la información y la comunicación para interactuar con los ciudadanos, por medio de la comunicación, participación y colaboración en la toma de decisiones, en virtud de crear valor público y fortalecer la democracia (Bojórquez, 2012, p. 188).

En resumen, no existe consenso acerca del significado de GA. Es aún una “selva conceptual” que es necesario desbrozar. Si se desea ampliar y consolidar el GA tanto como modelo de administración pública y/o como política pública, se debe llegar a un acuerdo relativo acerca de su significado y alcances.

Cualquiera que sea la acepción adoptada de GA, para que este tenga los efectos buscados es necesario (Oszlak, 2013, p. 7):

1) Que como bien lo ha señalado Amartya Sen, no es concebible la participación de la sociedad civil en el diseño, puesta en marcha y evaluación de las políticas estatales, a menos que ésta haya sido empoderada; 2) que el empoderamiento implica que el ciudadano conoce sus derechos individuales y los colectivos, la forma en que se puede obtener la garantía de su ejercicio y la capacidad de análisis de la información pertinente, así como su capacidad de agencia, o sea, de ser o hacer aquello que se tiene razones para valorar; y 3) que aún empoderado, el ciudadano valora la participación política y tiene la voluntad de ejercerla.

Oszlak (2013, p. 7) continúa:

Estos supuestos, del lado de la sociedad civil, negarían de hecho las profundas desigualdades económicas, sociales, educativas y culturales de la población, la brecha digital existente entre clases sociales, la distinta capacidad de agencia de la ciudadanía, el alto grado de desafección política que exhiben muchas sociedades y la natural tendencia al *free riding* de la mayoría de los ciudadanos, que no poseen esclavos que les dejen tiempo libre para acudir, a deliberar, a la plaza virtual.

Se deben resaltar algunos elementos del apartado anterior. En primera instancia destaca que las desigualdades y brechas señaladas por Oszlak son factores importantes a considerar al tiempo de implementar el GA. En segundo lugar, conviene resaltar que el GA no es una idea propia, genuina, original de analistas y administrativistas mexicanos (Peña, 2016). Al no ser una propuesta generada con base en un diagnóstico de la administración pública mexicana, sino una idea “que viene de afuera”, requiere de ser internalizada, hecha propia, tropicalizada e instrumentada de acuerdo a nuestras condiciones concretas; de otra forma será una idea más que pasará a la historia como “vestido de aparador” con enormes costos económicos y de esfuerzos para el país. Previo a evaluar la evolución de la implantación del GA en la APF mexicana, se planteará la metodología a utilizar que, como ya se acotó, es de un tipo ideal de inspiración weberiana.

Metodología

Para cumplir el objetivo del trabajo, se ha diseñado un “tipo ideal de gobierno abierto” que integre los pilares o principios del modelo Obama y del modelo OGP, mismo que se contrasta con los avances en su instrumentación observada

en la realidad concreta en la APF mexicana. Para lo anterior se aprovechan las métricas realizadas previamente.

Weber define al “tipo ideal” como:

Un tipo ideal está formado por la *acentuación* unidimensional de uno o más puntos de vista y por la síntesis de gran cantidad de fenómenos *concretos individuales* difusos, distintos, más o menos presentes, aunque a veces ausentes, los cuales se colocan según esos puntos de vista enfatizados de manera unilateral en una construcción *analítica* unificada [...] Dicha construcción mental, puramente conceptual, no puede ser encontrada empíricamente en ningún lugar de la realidad (Weber, 1949, p. 90).

A esta definición el mismo tratadista, en otra obra (Weber, 1978, p. 1111), añade: “Así, en la realidad de lo históricamente dado, encontramos características individuales particulares de una pluralidad mediata, refractada, lógica y completa, entremezcladas con otras características heterogéneas. Las más importantes y consecuentes de éstas, son seleccionadas y combinadas de acuerdo con su compatibilidad”.

Una consideración importante es anotada por el mismo Weber (1949, p. 78. Citado en Hekman, 1999, p. 23) cuando indica que mediante un tipo ideal: “El orden es recuperado frente a este caos, sólo con la condición de que, en cada caso, únicamente una *parte* de la realidad concreta sea interesante y *significativa* para nosotros, ya que la misma está exclusivamente relacionada con los *valores culturales* con los que nos enfrentamos a la realidad”.

De igual forma, Weber (1949, p. 43) apunta que: “Su función [de los tipos ideales] consiste en compararla con la realidad empírica a fin de establecer sus divergencias o similitudes, de describirla por medio del *más inteligible e inequívoco de los conceptos*, y de comprenderla y explicarla causalmente”, por lo que los tipos ideales “funcionan como aparatos heurísticos [...] que han de ser de gran utilidad y ayuda para la investigación empírica y para entender el mundo social” (Ritzer, 1993, p. 255).

Lo anterior significa que el tipo ideal se construye considerando la significación cultural, es decir, “el sentido que los actores sociales otorgan a sus acciones” (Hekman, 1999, p. 34). Otra característica importante es que los tipos ideales no han sido desarrollados de una vez para siempre, ya que la sociedad cambia permanentemente y el interés de los científicos sociales también, por lo que es necesario desarrollar nuevas tipologías para ajustarse a la realidad cambiante (Ritzer, 1993, p. 257).

En resumen, se puede establecer que un tipo ideal weberiano tal como fue definido anteriormente, se construye lógicamente, no como “producto del capri-

cho o de la imaginación del científico social” (Hekman, 1999, p. 11), que está anclada en la cultura imperante, sino como “deriva de los valores individuales del investigador” (Hekman, 1999, p. 13) y se constituye en un poderoso aparato heurístico para analizar una realidad concreta y entender el mundo social (Ritzer, 1993). En este artículo se aspira a utilizar este formidable aparato teórico para analizar la implantación del GA en México, tema que se retoma a continuación.

La evolución de los planes de acción del gobierno abierto en México

Posterior a su ingreso a la OGP, en México se creó la Alianza por el Gobierno Abierto (AGA) encabezada por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), la cual asumió el liderazgo y convocó tanto a organizaciones de la sociedad civil (osc) como a dependencias de la APF, a formar un plan de acción. Se estableció un núcleo básico de osc⁷ (Núcleo Básico osc) que se incorporó a los trabajos de la AGA.

De acuerdo con el Núcleo Básico osc (2015, p. 10): “[...] la estructura básica de operación de la AGA consiste en la adopción de Planes de Acción conformados por una serie de compromisos puntuales, que son acciones que promuevan los principios de gobierno abierto, en programas que se encuentren en marcha desde el Ejecutivo, y que los impulsen a superar los límites actuales de sus políticas.”

Este esquema de toma de decisiones, propuesta por el OGP para todos sus miembros, posibilitó la elaboración de tres planes de acción consecutivos: el primero fue encabezado por la Secretaría de la Función Pública (SFP). Sin embargo, como señala el Núcleo Básico osc (2015, p. 17), “las osc participantes prácticamente desconocían dicho Plan al momento de su presentación y sólo una de sus propuestas había sido retomada”, por lo que las osc no lo avalaron. Como respuesta, se inició una interacción entre instancias gubernamentales y osc que dio origen al Secretariado Técnico Tripartita (STT) “como el órgano de gobierno de AGA México conformado por una representación en igualdad de condiciones de las tres partes involucradas: Poder Ejecutivo, INAI y osc, con las mismas atribuciones y poder de toma de decisiones” (Núcleo Básico osc, 2015, p. 18). Dentro de sus lineamientos el STT establece que los representantes de las partes

⁷ Entre las osc expertas en temas de transparencia y rendición de cuentas se encuentran el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO), Artículo 19 México y Centroamérica, CIDAC (Centro de Investigación para el Desarrollo A. C.), Cultura Ecológica, Fundar Centro de Análisis e Investigación A. C., Social TIC, Gestión Social y Cooperación Agencia para el Desarrollo A. C. (GESOC) y Transparencia Mexicana; por parte del gobierno federal participaron la Presidencia de la República, la Secretaría de Relaciones Exteriores y la Secretaría de la Función Pública.

deben contar con facultades para tomar decisiones; que para las sesiones del STT se requiere la participación de las tres partes, y que se tomen las decisiones por consenso y solo en caso extraordinario por mayoría (Bautista, 2016, p. 137).

A partir de dichos eventos y con el STT en funciones, el plan de acción original se convirtió en el Plan de Acción Ampliado (PAA) para recoger las propuestas y demandas de las OSC entre enero y mayo de 2012. El PAA contiene 38 compromisos, entre los cuales destacan dos de mejora de servicios públicos, 11 de aumento de la integridad pública, 18 relacionados con el manejo de recursos con mayor eficiencia y eficacia, cuatro de mejora en la rendición de cuentas corporativa, y tres de construcción de comunidades más seguras (Núcleo Básico osc, 2015, p. 24; Bautista, 2016, p. 138; Valenzuela, 2014, p. 187).

El segundo Plan de Acción 2013-2015 (PA15) se desarrolló con el cambio de administración en el gobierno federal (Salas, 2016, p. 234). En dicha transición se acordó ratificar la permanencia del STT y las propuestas de metodología para cocrear el PA15. Por su parte el Núcleo Básico osc en México hizo

[...] cinco solicitudes: 1) Refrendar el STT, 2) Llevar a cabo una consulta nacional para la elaboración del Plan de Acción 2013-2015, 3) Asegurar recursos financieros y humanos suficientes para la operación de la iniciativa, 4) Socializar la iniciativa y sus principios al interior de la APF con miras a su reconocimiento para mejorar su implementación, y 5) Tener un papel más activo y propositivo en el Comité Directivo de la AGA a nivel global (Núcleo Básico osc, 2015, p. 36).

Por parte del gobierno federal la coordinación del proceso fue encargada a la Presidencia de la República, a través de la Coordinación de la Estrategia Digital Nacional, misma que consultó a 18 dependencias de la APF. El PA15 se presentó en el contexto de la Segunda Cumbre Internacional de la OGP, celebrado en la Ciudad de México en octubre de 2015.

El Tercer Plan de Acción Nacional 2016-2018 buscó, entre otros propósitos, articular los pilares de GA con los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 de la ONU (STT, 2017). Esta acción se adoptó en el marco de la septuagésima Asamblea General de la ONU en septiembre de 2015, cuando el Comité Directivo de la AGA lanzó la “Declaración sobre Gobierno Abierto para la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”. En esta declaración se reconoce que la transparencia, el acceso a la información, la participación ciudadana, la rendición de cuentas, la innovación y el uso de las tecnologías son pilares cruciales para la adecuada implementación de la mencionada agenda. La declaración ha sido firmada por cincuenta países y más de noventa organizaciones de la sociedad civil (STT, 2017, p. 7).

El tercer plan terminó su vigencia en diciembre de 2018 y durante los primeros meses de 2019 el país se quedó sin actividad de GA. El 24 de mayo de 2019, la SFP, el INAI y el Núcleo Básico de OSC, integrados al Comité Coordinador de la AGA, convocaron a la elaboración del Cuarto Plan de Acción (4PA). Dicho plan definió trece compromisos (AGA, 2019, p. 8): 1) gasto abierto y responsable en programas sociales; 2) incidencia ciudadana para el desarrollo rural sustentable; 3) información transparente y de calidad para garantizar el derecho a la educación; 4) derechos sexuales y reproductivos para las y los jóvenes; 5) transparencia para fomentar la inclusión laboral; 6) plataforma única y abierta de información de seguridad pública; 7) controles democráticos a la intervención de comunicaciones privadas; 8) fortalecer los servicios públicos de cuidados; 9) transparencia para el monitoreo y vigilancia de los fideicomisos; 10) fortalecimiento de la transparencia sobre la gestión de bosques, agua y pesca; 11) hacia la divulgación de beneficiarios finales; 12) transparencia del flujo y control de armas, y 13) estrategia subnacional de gobierno abierto. En este plan se introduce un concepto importante que es el de la “cocreación de compromisos” entre gobierno y sociedad civil.

El presente trabajo cubre únicamente hasta el tercer plan, el cual terminó su vigencia en 2018.

Avances en la implantación del gobierno abierto en México

A pesar de que el concepto de GA se encuentra en estado fluido y de que el modelo de GA es una “selva semántica”, existe un acuerdo básico en sus principios, pilares o dimensiones: la transparencia, la participación ciudadana y la colaboración en la versión Obama o la transparencia, la rendición de cuentas, la participación ciudadana, y la tecnología y la innovación, de acuerdo a la OGP. Con las precisiones de Cruz-Rubio (2015), de que todos los pilares se encuentran explícita o implícitamente en ambas versiones, se puede postular un tipo ideal, de inspiración weberiana, alimentado con los desarrollos de Valenzuela (2012, 2014), contra el cual se contrastan los avances en la implantación del GA en México.

La información para evaluar los avances en la implantación del GA proviene de la Métrica de Gobierno Abierto 2019, realizada por el CIDE y el INAI (Cejudo *et al.*, 2019a, 2019b, 2019c). Esta métrica contempla dos dimensiones (llamados principios en las versiones de Obama y OGP): transparencia y participación ciudadana. Cada una ellas tiene dos perspectivas: la gubernamental y la ciudadana (Cejudo *et al.*, 2019a, p. 8). “De la combinación de estas dimensiones y perspectivas se desprende el diseño del instrumento de medición

de gobierno abierto, el cual incluye **un índice general, dos subíndices y cinco componentes** con sus respectivas **variables** [...] En su conjunto, nos permiten generar una radiografía de la apertura del gobierno en nuestro país” (Cejudo *et al.*, 2019a, p. 9). El pilar de la colaboración no se mide en este instrumento, por lo que habrá que recurrir a otros medios para evaluarlo. Los resultados de esta métrica se presentan en el cuadro 1.

Cuadro 1. Resultados de la métrica de la transparencia, 2019

	Transparencia	Participación ciudadana	Promedio
Acceso a la información	0.84		
Transparencia activa	0.72		
Datos abiertos	0.10		
Perspectiva del gobierno	(0.72)	(0.19)¹	
Acceso a la información	0.60		
Transparencia proactiva	0.53		
Perspectiva ciudadana	(0.57)	(0.58)²	
Índice de gobierno abierto	0.645 ³	0.385 ⁴	0.515 ⁵

Notas: ¹ Se integra por mecanismo (0.36), formato (0.20), seguimiento (0.04) y actores (0.15). ² Se compone de métodos (0.77), respuesta (0.83), activación (0.29) y celeridad (0.44). ³ Promedio de los subíndices de las perspectivas gubernamental y ciudadana en la dimensión de transparencia. ⁴ Promedio de los subíndices de las perspectivas gubernamental y ciudadana en la dimensión de participación ciudadana. ⁵ Promedio de los índices de transparencia y participación ciudadana.

Fuente: Elaboración propia con base en los resultados de la Métrica de Gobierno Abierto 2019 (Cejudo *et al.* 2019a, 2019b, 2019c).

La métrica mencionada toma como muestra a 1243 sujetos obligados en los tres ámbitos de gobierno, lo que equivale aproximadamente al 15% del total en el país (Cejudo *et al.*, 2019c). De acuerdo con la misma medición, se analizaron 2785 solicitudes de acceso a la información manualmente, y 329 590 solicitudes de forma automatizada. Se realizaron 2486 consultas individuales en el Sistema de Portales de Obligaciones de Transparencia (SIPOT); 1243 búsquedas en el portal de datos.gob.mx; 2486 búsquedas en Google, y 1137 búsquedas en los sitios web de los sujetos obligados. También se analizaron once portales de datos abiertos, incluido el estatal y se buscó contactar a los sujetos obligados a través de 2826 correos o llamadas telefónicas (Cejudo *et al.*, 2019c, p. 3). Esta medición se complementó con una encuesta a expertos para identificar los atributos que, desde su perspectiva, deberían ser observados en un GA. De acuerdo con este ejercicio, el Índice de Gobierno Abierto, que es el más general, es de 0.515,⁸ integrado por el promedio del subíndice de transparencia de 0.645 y el índice de participación ciudadana de 0.385.

⁸ En una escala de 0 a 1, donde 1 implica la mayor apertura y 0 nula apertura.

Para la evaluación anterior, la dimensión de transparencia tiene como objetivo analizar el grado en que los sujetos obligados acercan a los ciudadanos la información que les es requerida, la calidad de la información que otorgan, así como la medida en la que cumplen sus obligaciones de transparencia y generan datos en formatos abiertos (Cejudo *et al.*, 2019a). Esta dimensión produce dos subíndices: el de transparencia desde la perspectiva gubernamental que evalúa el grado en el que el sujeto obligado proporciona a la ciudadanía la información de que dispone, y parte de la medición ponderada de tres componentes: transparencia activa, acceso a la información y datos abiertos, su valor es 0.72. A su vez, el subíndice de transparencia desde la perspectiva ciudadana mide la facilidad con la que la ciudadanía puede conocer información relevante para su vida cotidiana, su valor es de 0.19. Por su parte, la dimensión de participación ciudadana:

[...] busca conocer los mecanismos formales mediante los cuales la ciudadanía puede incidir en la toma de decisiones públicas, así como la posibilidad que tiene para hacerlo a través de métodos de contacto tradicionales. Para medir lo anterior, la Métrica utiliza el subíndice de participación ciudadana, el cual evalúa tanto la existencia y funcionamiento de mecanismos de participación en cada sujeto obligado, así como el nivel en el que las personas pueden comunicarse con los sujetos obligados para hacer propuestas sobre su quehacer (Cejudo *et al.*, 2019a, pp. 49-50).

El índice de transparencia desde la perspectiva ciudadana es de 0.57, mientras que el índice de participación ciudadana desde la perspectiva ciudadana es de 0.58. Cabe señalar que este concepto de participación ciudadana es solo una forma en que se expresa la actividad cívica, ya que existen múltiples expresiones de la misma, por ejemplo, mecanismos de democracia directa, formas de protesta no violentas y toleradas, elecciones, etcétera, que no se toman en cuenta en esta medición. Cabe resaltar que la métrica tampoco considera el pilar de la colaboración.

Contrastación de los avances del gobierno abierto con el tipo ideal

En este apartado se retoma la información presentada en la métrica del gobierno abierto (cuadro 1), y se somete al modelo planteado en la tabla 1. Dicho modelo es un tipo ideal de gobierno abierto, inspirado en el tipo ideal weberiano, basado en una interpretación propia de lo desarrollado por Valenzuela (2012, 2014).

El nivel de cumplimiento máximo en la implementación del GA del tipo ideal se representa en la segunda fila de arriba hacia abajo (*en cursiva y subrayado*). Dicho tipo ideal tiene las siguientes características: la transparencia debe ser activa

y para su implementación se forja una alianza entre el gobierno y la ciudadanía; la participación ciudadana debe ser una participación cívica, entendida como la integración de ciudadanos y expertos en la toma de decisiones en los asuntos públicos. La colaboración se concibe como un proceso impulsado por la sinergia entre ciudadanos y gobiernos con la instrumentación de mecanismos de solución de los problemas públicos, incluyendo la cocreación, la coproducción y la cogestión de los bienes y servicios, así como la innovación. El resultado esperado del tipo ideal sería una detallada y profunda rendición de cuentas en un régimen democrático, acompañada con procesos de innovación permanente que desemboquen en una administración pública más eficaz y eficiente.

Si los pilares —o dimensiones en términos de Cejudo *et al.* (2019a)— del GA alcanzan el ideal descrito, el gobierno abierto funcionaría en el contexto de una democracia colaborativa (Valenzuela, 2012), en el que se forma un Estado red “con una diversidad de polos que descentraliza los procesos decisivos y los vuelve menos jerárquicos” (Valenzuela, 2012, p. 5). De igual manera, en este modelo ideal, la rendición de cuentas se da en clave democrática. La tecnología actúa transversalmente como un propulsor de la innovación y el desarrollo del resto de los pilares del GA.

Tabla 1. Modelo ideal para evaluar la implantación del GA en México

		Principio o pilar			
		Transparencia	Participación ciudadana	Colaboración	Resultado de la interacción entre principios
Grado de apertura del gobierno	Gobierno Abierto (instrumentación ideal)	Transparencia activa. Alianza gobierno con la ciudadanía	Participación cívica. Integración de ciudadanos y expertos en la decisión de los asuntos públicos.	Colaboración. Proceso de sinergia entre ciudadanos y gobierno. Mecanismos de solución a problemas comunes. Cocreación, coproducción, cogestión	Rendición de cuentas en un régimen democrático. Innovación y una administración pública más eficaz y eficiente.
	Gobierno en proceso de apertura	Caso México: Transparencia reactiva. Bidireccional	Consultas no vinculantes. Elecciones y MDD. Lógica agregativa	Acciones coordinadas entre instituciones públicas	Complementación entre gobierno y ciudadanía
	Gobierno cerrado	Transparencia pasiva. Unidireccional	Caso México: Índices de la métrica bajos. Movilización como única vía de expresión ciudadana. Apatía.	Caso México: Descoordinación y escasa colaboración	Caso México: Socavación
		Principio de tecnología e innovación			
Modelo ideal		Situación de México en cada principio			

Fuente: Elaboración propia con base en Valenzuela (2012, 2014).

Como señala la metodología weberiana, este tipo ideal es una poderosa herramienta heurística para evaluar los avances en la implementación del GA.

Dicha realidad para cada uno de los pilares se indica como Caso México (en negrita) y se representa con flechas para cada uno de los mismos. Esta evaluación es la interpretación del autor a la información obtenida de la métrica del GA, por lo que es subjetiva y debatible, pero, al mismo tiempo, posibilita incorporar nuevos avances en el desarrollo de sus pilares, así como mejoras en las métricas y otras formas de medir el avance en la implantación del GA y que sus resultados sean contrastables y replicables hacia el futuro.

Como primera observación, destaca que cada uno de sus pilares muestra un avance y un ritmo diferentes. El más desarrollado es el de transparencia. Entre la métrica de 2017 (Cejudo *et al.*, 2017a) y la de 2019, el índice de transparencia avanzó 13 puntos (sobre 100), un subíndice que se ubica entre gobierno intermedio y gobierno abierto, y avanza hacia la transparencia ideal, camino que le puede tomar varios años. La razón de este avance es la existencia por más de una década de organismos especializados en los tres ámbitos de gobierno y en los principales organismos y empresas de participación gubernamental, con un personal profesionalizado y una tecnología de información y comunicación, que permite una respuesta relativamente oportuna y eficiente a los requerimientos de información pública de los ciudadanos, además de órganos garantes tanto a nivel federal como en las 32 entidades federativas con la característica de ser órganos constitucionales autónomos. La métrica del INAI-CIDE ya citada es una herramienta para medir dónde se encuentra cada gobierno u organización gubernamental y enfatizar el camino a seguir. En términos de Valenzuela (2014, p. 188), este principio se encuentra a medio camino entre la transparencia focalizada y la transparencia activa.

En lo que respecta al pilar o dimensión de participación ciudadana, México se encuentra en un nivel más bajo (gobierno cerrado en camino a gobierno intermedio), ya que su índice es de 0.41 y, desde la perspectiva del gobierno, es tan bajo como 0.19. Esta situación deja prácticamente a la movilización como principal vía de expresión de la ciudadanía en los temas que más le afectan como es la seguridad pública y el nivel de violencia, corrupción e impunidad que vive el país y la apatía ciudadana en temas igualmente relevantes como pobreza, desigualdad y educación, entre otros (Font, 2004; Ziccardi, 2008; Baca & Meixueiro, 2014). En el país se comienzan a utilizar mecanismos de democracia directa (MDD), pero de manera controlada por el gobierno que la aplica y manipula para que responda a los intereses de la burocracia, del funcionariado y de los actores poderosos (véase, por ejemplo, Soria & Sánchez, 2016). En respaldo del argumento, Cejudo *et al.* (2019c, p. 15), señalan:

En suma, la ciudadanía aún no encuentra en los sujetos obligados mecanismos formales para participar, que tengan un grado de institucionalización equivalen-

te a aquellos en materia de transparencia: no hay procedimientos claros para las personas que quieren participar, ni capacidad de respuesta efectiva en las oficinas públicas a las iniciativas ciudadanas.

En relación al principio de colaboración, aunque no se reporta en la métrica del GA, la situación se puede calificar en el casillero de gobierno cerrado (tabla 1). A lo más que se llega es a los intentos de coordinación en los sistemas nacionales existentes (fiscal, seguridad pública, entre otros) entre federación, estados y municipios. Sin embargo, estos actos son mediados por los intereses de los grupos, organizaciones o ámbitos de gobierno firmantes de los convenios que rigen los sistemas mencionados.

El caso prevaleciente son las relaciones intergubernamentales en las cuales generalmente se imponen los intereses de la federación en relación a las entidades federativas y municipios, o de los estados en su interacción con los municipios, y la poca colaboración existente es inducida y hasta forzada por las transferencias fiscales de la federación a estados y municipios.

Los principales incentivos que las instituciones y los distintos órdenes de gobierno tienen para colaborar en México son presupuestales, regulatorias o normativas, es decir, solo colaboran o cooperan entre sí cuando existe una ley o convenio que los obligue a hacerlo, sujeto casi siempre a transferencias fiscales federales. De otra manera, se apegan estrictamente a lo que su respectivo marco normativo les faculta y dejan las actividades de colaboración en segundo plano. Se ha discutido que la agenda de gobierno abierto en su conjunto tiene esta dificultad porque no se encuentra normada más allá de la suscripción o adscripción a las declaraciones internacionales, pero eso en sí mismo no se traduce en formas concretas de implementación en la gestión pública.

Derivado de lo anterior, una evidencia clara del poco o nulo avance real de la colaboración en la implementación del GA en México es que en la más reciente métrica que se realizó de él no se reporta acción alguna en esta dimensión que teóricamente es parte del mismo (Cejudo *et al.*, 2017a). Tampoco se encuentra un índice que mida este pilar⁹ (Cejudo *et al.*, 2017b, p. 5).

Como resultado de la interacción entre pilares (cuarta columna del modelo, tabla 1), la evaluación general contrastado con el modelo ideal es que se encuen-

⁹ En Cejudo *et al.* (2017a) se presenta una revisión de los principales índices y métricas utilizados hasta la fecha con el propósito de medir el GA. Se estudian 22 índices y estos autores encuentran que las principales mediciones se enfocan exclusivamente en el nivel nacional de gobierno y evalúan componentes de transparencia gubernamental, participación ciudadana, la liberación de conjuntos de datos clave y la fortaleza de los marcos institucionales que sustentan el derecho de acceso a la información. En ningún caso se intenta medir la colaboración como principio de gobierno abierto.

tra en la primera etapa, denominada “socavación” (Valenzuela, 2012), “donde la transparencia puede minar la participación y también a la inversa. Esta última se trata de una relación de efectos negativos” (Valenzuela, 2012, p. 11). Aunque se detecta una clara tendencia hacia el segundo nivel que es la “complementación entre gobierno y ciudadanía”, para llegar a ella queda un buen trecho por recorrer y más aún para alcanzar el nivel superior que sería la rendición de cuentas en un régimen democrático, innovador y una administración pública eficaz y eficiente.

Como se puede ver, la implantación del GA en México tiene un largo camino por recorrer para alcanzar el “tipo ideal” postulado y se deben reforzar las acciones, sobre todo en lo que respecta a participación ciudadana y colaboración. Las causas para este avance desigual en la instrumentación del GA tienen diferente naturaleza, pero son destacables diversos obstáculos que se deben superar para avanzar hasta la implantación plena del modelo. Ellos se presentan en el siguiente apartado junto con una reflexión final.

Reflexiones finales: obstáculos en la implementación del gobierno abierto en México

La instrumentación del GA en México enfrenta una serie de obstáculos y retos. A saber:

1. Generar o ampliar espacios de políticas públicas (*policy domain*) coherentes y coordinadas (Cejudo, 2017c) que apoyen transversalmente los objetivos planteados en los planes de acción del GA vigentes y futuros. Este espacio de políticas, o su ampliación, pueden generar o profundizar los incentivos de los actores tanto públicos como sociales para cooperar, colaborar o coordinarse en la implementación de estrategias de GA.
2. La tensión no resuelta entre dos realidades contradictorias, pues por un lado la AGA está logrando reformar prácticas concretas para la construcción de un GA en lugares localizados de la APF. En contraste, “a nivel macro prevalece un contexto que [...] sigue evidenciando que domina extensivamente un clima de opacidad, impunidad que es reflejo de formas de gobierno unilaterales y cerradas, marcadas por la falta de transparencia y alejadas de los intereses de la ciudadanía” (Núcleo Básico osc, 2015, p. 57).
3. Además de lo anterior, durante el periodo de análisis, se vivió un ambiente general de crisis y desconfianza pública producto de la corrupción, la inseguridad y la impunidad “con graves ataques a la libertad de expresión y al respeto a los derechos humanos”, que incluyó actividades de espionaje en contra de activistas sociales, entre ellos varios miembros de ONG parti-

cipantes en la AGA (Núcleo Básico osc, 2015, p. 58). Sin lugar a dudas, en este entorno fue difícil avanzar en la instrumentación del GA.

4. Un obstáculo adicional, y muy importante, es la capacidad institucional y organizacional para implementar el GA (Cejudo, 2016). Conviene recordar que lo ideal es que los cuatro pilares avancen de manera paralela. Sin embargo, se observa que la transparencia corre a buen paso, mientras que en otros pilares, por ejemplo, en la participación ciudadana, aunque existen normas e instituciones, se percibe tanto una enorme resistencia a nivel gubernamental como un gran desconocimiento por parte de la ciudadanía, lo que inhibe su avance. En relación a la rendición de cuentas, en todos los ámbitos de gobierno y sus respectivos poderes también se puede observar un ambiente de resistencia al cambio en la administración pública y en la burocracia, que proviene de una cultura histórica de secrecía y de patrimonialismo, que ha probado ser muy difícil de cambiar, aunque se han intentado cambios normativos y creación de nuevas instituciones, por citar un caso, el Sistema Nacional Anticorrupción y los respectivos sistemas estatales. Finalmente, las TIC y los datos abiertos requieren infraestructura, tecnología de punta, personal capacitado, y recursos financieros, entre otros elementos, que generalmente son escasos.
5. Otro elemento importante es el incremento de las capacidades personales y cognitivas de los dirigentes mexicanos, es decir, se requiere un nuevo estilo de liderazgo, pues “hablar de gobierno abierto es hablar de una nueva forma de hacer política” (Babino, 2017, p. 310). En otras palabras y en términos de Innerarity (2006. Citado por Babino, 2017, p. 310): “se requiere pasar de ‘liderazgos egocéntricos’ a ‘liderazgos sociocéntricos’, que abran paso a un nuevo estilo de hacer y pensar la acción política” y a la aplicación de la inteligencia gubernativa (Babino, 2017, pp. 312-313).
6. Existen algunos obstáculos asociados al ejercicio de transparentar los datos por parte de las autoridades, como negar la existencia de información, la forma en que se presentan las respuestas, uso inadecuado (e indebido) de la protección de datos personales, cambio de modo de entrega, entre otras (Cejudo *et al.*, 2017a, pp. 40-44).

De igual manera, conviene reflexionar y proponer que, ante la poca viabilidad en la implantación del principio de colaboración, este se reemplace definitivamente por conceptos de mayor aplicabilidad y susceptibles de medición como son la cadena de procesos integrados por la cocreación-coproducción-cogestión, como lo propuso inicialmente la OGP que lo está tratando de llevar a la práctica, la coordinación gobierno-sociedad, y una eficaz coordinación intergubernamental.

Para finalizar, al retomar la hipótesis planteada, si no existe viabilidad para implementar todos y cada uno de los pilares del GA (actuales o ajustados como se propone) y avanzar hacia su consolidación en la administración pública mexicana tanto a nivel federal como en las entidades federativas, este quedaría a nivel de moda o mito racionalizado, como una “ventana de aparador” que solo cambiaría algunas formas, pero no la cultura de secrecía y de patrimonialismo del funcionariado y la burocracia mexicanos y los grupos de poder ligados a ellos. Sin embargo, hacia el futuro siempre existe la posibilidad de que impere la racionalidad de los actores y que, en los futuros planes de acción de GA, se incorporen nuevos actores gubernamentales y sociales, se establezcan sinergias, se aproveche la ampliación de espacios y de incentivos que posibilite la coordinación y colaboración entre los actores participantes, a fin de que transformen el “vestido de aparador” y le permitan evolucionar de un modelo de gobierno cerrado a uno intermedio y, finalmente, a uno abierto, inserto en un Estado plenamente democrático. A este propósito también puede contribuir la incorporación de nueva información o métricas que permitan una mejor interpretación del avance del GA.

En este artículo se ha propuesto una metodología para el análisis del GA flexible que permite incorporar nuevos avances en los pilares del GA, así como información adicional que posibilita la contrastación y replicabilidad del modelo hacia el futuro. Lo anterior requiere que se interiorice y apropie un proyecto que originalmente “viene de fuera”, pero cuya adopción puede potencialmente producir grandes beneficios. De otra manera, el país y los mexicanos perderían muchos años de trabajo y un enorme presupuesto que puede utilizarse, en medidas alternativas, para resolver problemas igualmente prioritarios para la nación.

Referencias

- Alianza para el Gobierno Abierto. (2019). *4º Plan de Acción, 2019-2021 de México*. Recuperado el 1 de marzo de 2020, de <https://gobabierto.mx/presentacion-del-cuarto-plan-de-accion-de-la-alianza-para-el-gobierno-abierto-en-mexico-2/>. Diciembre
- Álvarez Córdoba, F. R. (2016). La Iniciativa de gobiernos abiertos subnacionales en México. En I. Luna, & J. Bojórquez (Coords.), & A. Hofmann (Ed.). *Gobierno Abierto: el valor social de la información pública* (pp. 196-204). México: Instituto Tabasqueño de Transparencia y Acceso a la Información Pública/IIJ-UNAM.
- Babino, L. (2017). Gobierno abierto: moda u oportunidad. En A. Naser, A. Ramírez-Alujas, & D. Rosales (Eds.), *Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe* (pp. 299-314). Santiago: CEPAL.

- Baca, A., & Meixueiro G. (2014). *¿Quiénes protestan en México? Explicaciones sobre la participación ciudadana no convencional*. (Documento núm. 182). México: Cámara de Diputados/Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública.
- Bautista, J. (2016). Gobierno abierto en México: promesas y vicisitudes. En J. Valdivia (Coord.), *Revista Análisis Plural* (pp. 133-142). Guadalajara, México: ITESO. Recuperado 30 de marzo de 2019, de <http://www.icaei.org.mx/images/Gobierno%20Abierto/Biblioteca/EN%20MEXICO/promesas.pdf>
- Bojórquez, J. (2012). La caja negra del Estado: el reto del gobierno abierto. En A. Hofmann, A. Ramírez-Alujas, & J. Bojórquez (Eds.), *La promesa del gobierno abierto* (pp. 165-190). México: INFODF/ITAIIP.
- Cejudo, G. (2016). Gobierno abierto en México: ¿etiqueta, principio o práctica? En I. Luna, & J. Bojórquez (Coords.), & A. Hofmann (Ed.), *Gobierno Abierto: el valor social de la información pública* (pp. 97-111). México: Instituto Tabasqueño de Transparencia y Acceso a la Información Pública/IIJ-UNAM.
- Cejudo, G., Michel, C., Aguirre, N., Oseguera, A., Sobrino, A., Torres N., & Vázquez, M. (2019a). *Métrica de Gobierno Abierto 2019. Informe de resultados*. México: CIDE/INAI.
- Cejudo, G., Michel, C., Aguirre, N., Oseguera, A., Sobrino, A., Torres N., & Vázquez, M. (2019b). *Métrica de Gobierno Abierto 2019. Informe ciudadano*. México: CIDE/INAI.
- Cejudo, G., Michel, C., Aguirre, N., Oseguera, A., Sobrino, A., Torres N., & Vázquez, M. (2019c). *Métrica de Gobierno Abierto 2019. Resumen ejecutivo*. México: CIDE/INAI.
- Cejudo, G., Michel, C., Sobrino, A., & 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), 1-14. Recuperado el 27 de septiembre de 2019, de <https://orb.binghamton.edu/gobernar/vol2/iss1/4>
- Cejudo, G. (Coord.), Michel, C., Sobrino, A., Vázquez, M., Aguilar V., & Zedillo, R. (2017a). *Métrica de Gobierno Abierto 2017. Reporte de Resultados 2017*. México: CIDE.
- Cejudo, G. (Coord.), Michel, C., Aguilar V., & Zedillo, R. (2017b). *Métrica de Gobierno Abierto 2017. Análisis de indicadores y métricas de gobierno abierto*. México: CIDE.
- Cejudo, G., & Michel, C. (2017c). Coherencia y políticas públicas. Metas, instrumentos y poblaciones objetivo. *Gestión y Política Pública*, XXV(1), 3-31.
- Christensen, T., Lægreid, P., Roness, P., & Røvik, K., (2007). *Organization theory and the public sector. Instrument, culture and myth*. Nueva York: Routledge.

- Criado, J. I., Ruvalcaba-Gómez, E., & Valenzuela, R. (2018). Revisiting the open government phenomenon. A meta-analysis of the international literature. *eJournal of democracy*, 10(1), 50-81.
- Cruz-Rubio, C. (2015). ¿Qué es (y que no es) gobierno abierto? Una discusión conceptual. *Eunomía*, (8), 37-53.
- DiMaggio, P., & Powell, W. (Comps.). (1999). *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. México: FCE.
- DiMaggio, P., & Powell, W. (1999a). Retorno a la jaula de hierro: el isomorfismo institucional y la racionalidad colectiva en los campos organizacionales. En P. DiMaggio, & W. Powell (Comps.), *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional* (pp. 104-125). México: FCE.
- Font, J. (2004). Participación ciudadana y decisiones públicas: conceptos, experiencias y metodologías. En A. Ziccardi (Coord.), *Participación ciudadana y políticas sociales del ámbito local* (pp. 23-42). México: IIS-UNAM.
- Gascó, M. (2014). *Open government. Opportunities and challenges for public governance*. Nueva York: Springer.
- Güemes, M., & Ramírez-Alujas, A. (2012). Gobierno abierto, reforma del Estado y modernización de la gestión pública: alcances, obstáculos y perspectivas en clave Latinoamericana. En A. Hofmann, A. Ramírez-Alujas, & J. Bojórquez (Eds.), *La promesa del gobierno abierto* (pp. 193-224). México: INFODF/ITAIP.
- Hekman J. S. (1999). *Max Weber, el tipo ideal y la teoría social contemporánea*. México: McGraw Hill Interamericana/UAM-I.
- Hevia, F., & 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), 81-110.
- Hofmann, A., Ramírez-Alujas, A., & Bojórquez, J. (Eds.). (2012). *La promesa del gobierno abierto*. México: INFODF/ITAIP.
- Innerarity, D. (2006). *El poder cooperativo: otra forma de gobernar*. Barcelona: ESADE.
- López, J. F. (2014). ¿Pueden los estados seguir gobernando nuevas ciudadanía bajo viejos paradigmas?: *Los desafíos políticos del Gobierno Abierto en América Latina y el Caribe*. Washington: BID.
- Núcleo Básico de Organizaciones Sociedad Civil (Núcleo Básico osc). (2015). *La Alianza para el Gobierno Abierto en México. Una visión desde la sociedad civil*. México: IMCO.

- Obama, B. (2009). *Memorandum for the Heads of Executive Departments and Agencies: Freedom of Information Act*. US White House. Recuperado el 2 de diciembre de 2019, de https://www.justice.gov/paoverview_pmfoia/download
- Oszlak, O. (2016). Gobierno Abierto: el rumbo de los conceptos. En I. Luna, & J. Bojórquez (Coords.), & A. Hofmann (Ed.), *Gobierno Abierto: el valor social de la información pública* (pp. 24-48). México: Instituto Tabasqueño de Transparencia y Acceso a la Información Pública/IIJ-UNAM.
- Oszlak, O. (2013). *Gobierno abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública*. (Documentos de trabajo sobre e-Gobierno, núm. 5). Red GEALC.
- Oszlak, O. (2012). *Gobierno Abierto: Promesas, Supuestos, Desafíos*. Recuperado el 12 de noviembre de 2019, de <http://www.oscaroszlak.org.ar/images/articulos-espanol/Gobierno%20abierto.pdf>
- Parks, W. (1957). The open government principle: Applying the right to know under the constitution. *The George Washington Law Review*, (26), 1-22.
- Peña, V. (2016). Gobierno Abierto, poder e influencia: análisis crítico a una propuesta de pronta propagación. *Revista de Gestión Pública*, V(1), 65-91.
- Ramírez-Alujas A. (2012). Gobierno abierto es la respuesta: ¿Cuál era la pregunta?. En R. Cotarelo, & I. Crespo (Coords.), *La comunicación política y las nuevas tecnologías* (pp. 49-68). Madrid: La Catarata.
- Ramírez-Alujas A. (2011). Gobierno abierto y modernización de la gestión pública: tendencias actuales y el (inevitable) camino que viene. Reflexiones seminales. *Revista Enfoques. Ciencia Política y Administración Pública*, IX(15) 99-125.
- Ritzer, G. (1993). *Teoría sociológica clásica*. México: McGraw Hill Interamericana.
- Ruvalcaba-Gómez, E. (2019a). Open government and citizen participation: Perceptions between civil society organizations and government. *EJournal of EDemocracy and Open Government*, 11(2), 1-13.
- Ruvalcaba-Gómez, E. (2019b). *Gobierno Abierto: un análisis de la política pública en los gobiernos locales*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Salas J. (2016). Breve historia del gobierno abierto en México. En I. Luna, & J. Bojórquez (Coords.), & A. Hofmann (Ed.), *Gobierno Abierto: el valor social de la información pública* (pp. 232-141). México: Instituto Tabasqueño de Transparencia y Acceso a la Información Pública/IIJ-UNAM.

- Scott, R., & Meyer, J. (1999). La organización de los sectores sociales: proposiciones y primeras evidencias” (pp. 104-125). En P. DiMaggio, & W. Powell (Comps.), *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional* (pp. 154-190). México: FCE.
- Secretariado Técnico Tripartita (STT). (2017). *Plan de Acción 2016-2018. Tercer Plan de Acción Nacional de México en la Alianza para el Gobierno Abierto*. Recuperado el 22 de octubre de 2019, de https://observatorioplanificacion.cepal.org/sites/default/files/plan/files/3_Mexico_Plan-de-Accion-2016-2018.pdf
- Sandoval-Almazán, R. (2011). The two door perspective: An assessment framework for open government. *eJournal of eDemocracy and Open Government*, 3(2), 166-181.
- Soria, R., & Sánchez, A. (2016). Mecanismos de democracia directa en Jalisco, México: entre la contención, la simulación y la manipulación ciudadana. Cuatro estudios de caso. *Telos*, 18(1), 39-59.
- Valenzuela, R. (2014). Gobierno abierto en una perspectiva multinivel: Reflexiones entre la razón teórica y la innovación práctica. *Revista de Gestión Pública*, III(1), 163-197.
- Valenzuela, R. (2012). *Retos del gobierno abierto bajo un enfoque de política pública*. Ponencia presenta en el XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Cartagena, Colombia.
- Weber, M. (1978). Anticritical last word on the spirit of capitalism. *American Journal of Sociology*, 83(5), 1105-1131.
- Weber, M. (1949). *The methodology of the social sciences*. Glencoe, Illinois: The Free Press.
- Wilson, W. (1999). El estudio de la administración. En J. Shafritz, & A. Hyde (Coords.), *Clásicos de la administración pública* (pp. 73-96). México: FCE/CNCPAP/Universidad Autónoma de Campeche.
- Yu, H., & Robinson, D. (2012). The new ambiguity of “Open Government”. *UCLA Law Review Discourse*, (56), 178-208.
- Ziccardi, A. (2008). La participación ciudadana en el ámbito local: fundamentos y diseño de espacios e instrumentos. En E. Cabrero, & A. Carrera (Coords.), *Innovación local en América Latina* (pp. 38-57). México: CIDE/Liaison Group/Observatorio Latinoamericano de la Innovación Pública Local.

Páginas electrónicas

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

<http://www.icaei.org.mx/images/Gobierno%20Abierto/Biblioteca/EN%20MEXICO/promesas.pdf>

https://www.justice.gov/paoverview_pmfoia/download

https://observatorioplanificacion.cepal.org/sites/default/files/plan/files/3_Mexico_Plan-de-Accion-2016-2018.pdf