



Participación Ciudadana & Gobiernos Abiertos

Jenifer Hinojosa Correa (Coord.)



**Gobiernos abiertos
y participación
ciudadana**



**Gobiernos abiertos
y participación
ciudadana**

JENIFER HINOJOSA CORREA
(Coordinadora)

RAYMUNDO JAVIER ÁLVAREZ LÓPEZ

VÍCTOR KATSUMI YAMAGUCHI LLANES

**BLANCA FÁTIMA DEL ROSARIO
HERNÁNDEZ MORALES**

**LUIS TÉLLEZ ARANA & MARISOL
BÁRBARA CALZADA TORRES**



MOVIMIENTO CIUDADANO JALISCO

Coordinador Operativo Estatal
de Movimiento Ciudadano Jalisco

JOSÉ MANUEL ROMO PARRA

Secretaria de Acuerdos

MIRZA GÓMEZ FLORES

Tesorero

GILBERTO MENDOZA CISNEROS



GOBIERNOS ABIERTOS Y
PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Movimiento Ciudadano Jalisco
Av. La Paz 1901, Col Americana, 44160
Guadalajara, Jalisco

© RAYMUNDO JAVIER ÁLVAREZ LÓPEZ, VÍCTOR
KATSUMI YAMAGUCHI LLANES, BLANCA FÁTIMA
DEL ROSARIO HERNÁNDEZ MORALES, LUIS TÉLLEZ
ARANA, MARISOL BÁRBARA CALZADA TORRES.

ISBN:

ISBN: versión electrónica:

Diseño de portada: SERGIO ALBERTO FERNÁNDEZ DELGADO
Corrección y estilo: HILDA MARITZA OROPEZA SILVA

Editado e impreso en Jalisco, 2021.
Ejemplar gratuito, prohibida su venta.

Los juicios y afirmaciones expresados en esta publicación
son responsabilidad de sus autoras y autores.

Esta impresión consta de 1000 ejemplares más sobrantes y fueron impresos por Consentido Publicitario, Fabiola de Fátima Guzmán Bustos. Impresa selección de color una cara. Fermín Riestra 1377, Col. Moderna. Couché de 300 gr., tinta vegetal, papel Bond de Scribe por orden y cuenta de la Comisión Operativa Estatal de Movimiento Ciudadano Jalisco.

DECLARATORIA LEGAL

En fundamento con los artículos 17, 53, 54 y 229 de la Ley Federal del Derecho de Autor y para los efectos legales que haya lugar, se hace constar que esta edición es única e independiente de cualquier otra que pudiera realizarse en el presente o en el futuro por razón de su similitud en el formato, tipo y / o número de páginas, características tipográficas y de diagramación, etc. que no es periódica, quedando limitada esta edición o reimpresión exclusivamente al número total de ejemplares señalados en la página legal de esta obra literaria.

ÍNDICE

Presentación	9
Prólogo	11
Manifestación democrática. Una perspectiva metabólica sobre la interacción de los derechos humanos. RAYMUNDO JAVIER ÁLVAREZ LÓPEZ	15
Gobernanza: enfoque para definir y diseñar soluciones a los problemas metropolitanos. VÍCTOR KATSUMI YAMAGUCHI LLANES	39
Brechas tecnológicas, desafíos para los gobiernos abiertos y la participación democrática. Blanca FÁTIMA DEL ROSARIO HERNÁNDEZ MORALES	57
Transparencia proactiva e innovación pública: retos para los gobiernos locales. MARISOL BÁRBARA CALZADA TORRES Y LUIS TÉLLEZ ARANA	79



*A mi familia por ser, estar y permanecer
sin importar el tiempo, la distancia y la vida misma.*



PRESENTACIÓN

Los modelos de gobernanza actuales exigen innovar en mecanismos que garanticen la transparencia y la participación ciudadana con mayor apertura, haciendo más accesible la información a las personas.

La incorporación de las y los ciudadanos, así como los organismos civiles en el ejercicio política y la planeación de los gobiernos brinda mayor credibilidad y legitimidad al Estado, por lo que en los últimos años hemos visto cómo crece la cercanía de los gobiernos en todo el mundo con su gente.

Desde Movimiento Ciudadano, somos conscientes de la imperiosa necesidad de empoderar a la sociedad para lograr cambios sustantivos en las agendas y en las estrategias gubernamentales, en consonancia impulsamos esta investigación para aproximar un marco teórico y analítico que permita discutir desde diversos enfoques los alcances de un modelo de gestión abierta y los linderos que encuentra en su aplicación.

Éste libro aquí presentado, “*Gobiernos abiertos y participación ciudadana*”, nos lleva a reflexionar respecto a formas más horizontales de incidencia en los asuntos públicos de grupos plurales con el objetivo de lograr mayor coordinación en los procesos de toma de decisión, considerando los desafíos existentes para encumbrar a la ciudadanía como agentes indispensables en la gestión pública y como pieza fundamental para lograr el desarrollo de esquemas dinámicos que permita gobernar y tomar decisiones desde la corresponsabilidad.

Incorporar la opinión de la gente, fortalecer los lazos de confianza y sumar la voz de las distintas redes de actores sociales en el ejercicio de gobierno, sin duda eleva la calidad de la democracia, algo que es inexcusable e impostergable, especialmente en el contexto actual, dónde no podemos seguir retrocediendo en los logros de las luchas y movimientos sociales y concentrando la información y el poder en una o en pocas personas.

Cabe señalar que el presente documento responde al cumplimiento de las disposiciones legales descritas en la Ley General de Partidos Políticos, en su artículo 51, inciso c), así como lo enunciado en el Reglamento de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral (INE) en su artículo 184 y se circunscribe en el marco de las tareas de las Actividades Específicas, encaminadas a contribuir en el desarrollo de la democracia y la cultura política de los ciudadanos y ciudadanas de Jalisco.

José Manuel Romo Parra





PRÓLOGO

La complejidad de la realidad actual, nos presenta múltiples desafíos que nos han llevado a los límites del imaginario.

Los autores de este libro nos proponen nuevos retos como: la Participación Ciudadana, Gobierno Abierto, Competencias Tecnológicas para la participación democrática, Innovación Política y Transparencia Proactiva desde un enfoque de Gobernanza asentada en los Derechos Humanos.

La colaboración entre ciudadanía y gobierno ya no es una opción sino una necesidad, y es a partir de esta necesidad ineludible que la propuesta de gobernanza como modelo político cobra vigencia. La gobernanza requiere un cambio de paradigma en la relación y el modo de trabajar entre la sociedad civil y el gobierno. Es un cambio de pensamiento vertical de “gobierno manda, ciudadanía obedece” a un pensamiento complejo que nos lleva a construir juntos, funcionarios y sociedad, las políticas públicas que generan el desarrollo del estado.

Las reflexiones, análisis y propuestas, presentadas en este libro, deben ser de lectura básica para cualquiera que tenga interés en tomar parte de las decisiones sobre lo público, de manera que cada persona asuma la gran responsabilidad, de ser una o un servidor público, así como ciudadana o ciudadano.

Si bien debemos hablar desde la garantía de derechos, también debemos hacerlo desde la promoción y apropiación de las corresponsabilidades que nos tocan, al ser parte de una comunidad en el territorio que habitamos y del entorno que nos rodea, tanto a nivel local, nacional como global. Las herramientas claves para generar la transformación de la realidad, son el diálogo, con escucha activa, en palabras de Rita Ceballos inspirada en Paulo Freire de la Dialogicidad: *“El desafío es reconocer desde las diferencias y la diversidad desde donde necesitamos crear espacios significativos de relación, de encuentro, de diálogo. Sin el reconocimiento del otro, de la otra como sujeto, como persona con valores y dignidad, no hay posibilidad de comunicación.”* *“La Dialogicidad es la herramienta para el cambio”*.

Comparto el gusto que fue para mí encontrarme desde el primer capítulo de este libro, a mano de **Raymundo Javier Álvarez López**, la integración de la perspectiva biológica y sistémica de la realidad como la forma en la que se deben de articular los esfuerzos, las acciones, visiones y roles “que desempeñan las personas y los procedimientos que forman parte del servicio público, así como de quienes integran en su momento los espacios para la toma de decisiones hacia el diseño e implementación de políticas públicas en la materia.”

Esta perspectiva cobra gran importancia ya que gran parte de las demandas sociales, que se reciben cotidianamente en el servicio público, tienen que ver

con que las acciones gubernamentales se toman desde una visión lineal, dejando de lado como ceguera periférica, la consideración de la complejidad, esta concepción de que todo es parte de un entramado de realidades y contextos psico-socio-político-culturales y ambientales complejos y maravillosos como el sistema ecológico y humano. Cabe mencionar, ante la magnitud que esto representa, que no siempre se podrá contemplar todo, ni abarcar todo, sin embargo, el que el servicio público tenga la intención de la integralidad en su planeación, abrazando la incompletud con flexibilidad para replantear las rutas con base en resultados y evaluación sistemática, es un gran avance para la deuda histórica de la administración pública con la sociedad quien confía el uso y vocacionamiento de los recursos en quienes estemos en espacios del servicio público y la toma de decisiones.

Por lo tanto, y partiendo de estas reflexiones, aún falta un tramo que recorrer para hablar de “buen gobierno” pues lograrlo implica romper con muchas barreras para cambiar la forma de interacción tanto entre gobierno y ciudadanía, como entre las mismas instancias de gobierno y estas a su vez con una gran variedad de actores de los distintos sectores organizados.

Es necesario, y citando un renglón del primer capítulo “romper con el orden burocrático que aún impera fuertemente en los trabajos de gestión y en las estructuras institucionales”.

Tomando en cuenta que los problemas públicos se entienden como aquellas fallas en la generación y distribución de bienes públicos y comunes, cuya distinción se describe claramente en palabras de **Víctor Katsumi Yamaguchi Llanes**, y que los objetivos de la administración pública deben ser los de la “eficiencia, equidad y eficacia”, pregunto entonces, quiénes mejor que las personas que son beneficiarias de dichos bienes para ser parte de la conversación y de la mesa para la planeación, seguimiento, evaluación y mejora de las acciones que lleven al cumplimiento de dichos objetivos.

No podemos seguir permitiendo que los programas, proyectos y acciones públicas sean diseñadas desde un escritorio, puesto que esto sería hacerlo solo contemplando una mirada, cuando como hemos reflexionado en párrafos anteriores, se requieren de una multiplicidad de ellas. Con fines de mejorar la eficacia, equidad y la eficiencia, el gobierno debe tomar ya no un rol de “poder autoritario” sobre las personas y la sociedad, como lo ha sido durante muchos años, sino como un “poder facilitador” que coordina y articula los esfuerzos e involucra con corresponsabilidad a las personas que cohabitamos el espacio del cual está a cargo, ya sea municipio, entidad federativa o nación.

La historia nos ha mostrado que el gobierno solo, no tiene la capacidad física, económica o temporal para transformar las realidades para garantizar el acceso y respeto de los derechos humanos. Se requiere de la participación de todas y todos, en otras palabras, debemos transitar a un marco de gobernanza para lograr este cambio de paradigma.

Nos encontramos en un momento de la historia en el que nunca antes había sido tan ágil y fácil la comunicación en tiempo real, trascendiendo distancias y limitaciones geográficas a través de las Tics, en donde las redes sociales se

han vuelto un espacio de diálogo e interlocución cotidiano, entre gobierno y ciudadanía y el poder los medios ha cobrado cada vez mayor relevancia para la incidencia pública.

Desde el gobierno es elemental que adopte una actitud de “gobierno abierto,” para lograr esa apertura enunció algunos puntos que considero debemos atender y que a su vez se profundizan en este libro.

Desde el gobierno abierto es necesario

- Contemplar los valores de integridad pública, honradez, legalidad y responsabilidad como base de su actuar cotidiano.
- Compartir información de forma proactiva y no reactiva, en términos de “transparencia proactiva”, abrir la puerta garantizando en primera instancia el derecho de acceso a la información.
- Reconocer la diversidad intercultural, socioeconómica y de desigualdad, buscando generar acciones afirmativas para la inclusión e igualdad sustantiva garantizando el derecho a la identidad cultural y organización de la población.
- Garantizar, ante todo, el derecho humano a la participación ciudadana, reconociendo y respetando también las acciones de participación social y comunitaria del territorio.
- Escuchar atentamente y sistematizar la información obtenida sobre las necesidades, deseos y anhelos de la ciudadanía.
- Dar respuesta en tiempo y forma, a manera de rendición de cuentas con honestidad y empatía a las demandas sociales; y
- Finalmente, pero no menos importante estar en toda la disposición de aprender y construir de forma colaborativa con la ciudadanía las rutas y acciones para generar bienes públicos y comunes.

A su vez, la ciudadanía, en el contexto de la comunicación descrita anteriormente, “ha dejado de ser un público pasivo receptor de datos, para convertirse en agente de información” nos explica **Blanca Fátima del Rosario Hernández Morales**.

Las y los ciudadanos buscan espacios en los que su voz puede ser escuchada, a través de cualquier medio y se involucran de los temas públicos que son conocidos o sobre los cuáles se desconoce información y por lo tanto demanda conocer.

Las y los ciudadanos buscan superar la desconfianza en las instituciones, ya que cuentan ahora con mayores herramientas para la generación de evidencia en tiempo real y de difusión masiva de las mismas, de manera que ya no queda en la subjetividad o imaginario.

En palabras de la Doctora Hernández, las TIC se tornan en un eje regulador de los diferentes procesos de organización, gestión e interacción de los gobiernos y las sociedades.

Para la OCDE el Gobierno Abierto es “una cultura de gobernanza basada en políticas públicas y prácticas innovadoras y sostenibles que se basan a su vez en unos principios de transparencia, rendición de cuentas y participación que promueven la democracia y el crecimiento inclusivo” (2016, p. 1).

Un GA es aquel que establece una comunicación con los ciudadanos con el objetivo de compartir información y tomar decisiones con base en una sistematización de necesidades y preferencias y que a su vez, se logren desarrollen acciones colectivas para diseñar soluciones lo cual, en el excelente capítulo de **Luis Téllez Arana y Marisol Bárbara Calzada Torres** se expresa como “la innovación pública”, como aquello que “implica llevar nuevas ideas a la práctica, requiere una vinculación tanto de la capacidad creativa como de la ejecución, el objetivo final es co-crear valor público entre gobierno, ciudadanos y el sector privado” y esto a través de redes de colaboración y gobernanza, respetando la autonomía de cada una a la vez que reconociendo su interdependencia.

Para la OCDE, la relación entre gobiernos y ciudadanos en términos de participación tiene tres niveles de involucramiento. La información cobra un primario sentido unidireccional de difusión, seguido por el nivel de la consulta en donde se torna, según las capacidades gubernamentales, en bidireccional. Para, finalmente, esta bidireccionalidad ascienda gradualmente hasta que sean los propios ciudadanos los que definan los procesos y contenidos de las políticas (Figueras Zanabria, 2019).

Los cinco autores de este libro nos invitan a reflexionar, nos convocan a actuar en lo que considero que es actualmente el cambio de paradigma en las relaciones gobierno y ciudadanía, al analizar las claves de la Participación Ciudadana, Gobierno Abierto, Competencias Tecnológicas para la participación democrática, Innovación Política y Transparencia Proactiva desde un enfoque de Gobernanza asentada en los Derechos Humanos.

Comparto sus visiones y desde el ejercicio cotidiano de gobernar es urgente incorporar estos temas, para iniciar el proceso de coproducción de políticas públicas entre ciudadanía y gobierno.

Margarita Sierra



MANIFESTACIÓN DEMOCRÁTICA

**Una perspectiva metabólica
sobre la interacción de los
derechos humanos.**

AUTOR:

Raymundo Javier Álvarez López

Demarcaciones generales

El presente trabajo tiene por objetivo articular elementos teóricos referentes a la gobernanza y la participación, para enmarcar esta simbiosis como una manifestación ineludible sobre derechos humanos; además, se hace énfasis en el rol que desempeñan las personas y los procedimientos que forman parte del servicio público, así como de quienes integran en su momento, los espacios para la toma de decisiones hacia el diseño e implementación de políticas públicas en la materia.

De esta forma, se brindan elementos de análisis para aproximarnos a la necesaria incorporación de valores de los derechos humanos, asumidos desde la individualidad y desde el fundamento diario en las instituciones y entornos de convivencia, como parte de la formulación de un ecosistema propicio para el florecimiento progresivo del sistema democrático.

Se trata de sumergirnos entre elementos de teoría política - social, para considerar reflexiones que integren un marco de análisis crítico frente a los retos que representa por sí misma la realidad humana, entrelazada con otros ecosistemas culturales, políticos e incluso biológicos. Lo anterior, para obtener una aproximación hacia la manifestación democrática en la toma de decisiones y la configuración de comunidades para lograr la creación de identidad y cohesión.

Nos encontramos entonces, frente a la necesidad de que a través de mecanismos de participación, diseño de operatividad, control y procedimentación hacia la transparencia, se fortalezca el ejercicio de los derechos de ciudadanía.

Adquiere relevancia priorizar elementos teóricos, encaminados a traducir los ideales democráticos hacia los más altos valores, pues esto nos lleva a impulsar proyectos para la mejora en la interrelación que se da hacia las instituciones del Estado y los ecosistemas bio-sociales en donde se desenvuelve la administración

pública. Lo anterior aplica también en los vínculos de la individualidad respecto al campo de la comunidad y el comportamiento entre los elementos que cohabitan los entornos de convivencia.

Surge entonces, la necesidad de transformar la auto-percepción, social e individual, hacia el desapego del dominio y el control, como un eje civilizatorio; pues es el campo de la resolución de conflictos y del desarrollo de lo contencioso el que destaca como un campo de acción social que requiere cambios estructurales para permitir el desarrollo transversal hacia el bienestar global.

Sobre derechos humanos y democracia

Es de vital importancia destacar el papel transformador que se encuentra latente en la expansión del ejercicio y conocimiento de los derechos humanos en todos los rubros de interacción humana, pues su difusión consciente se orienta al ejercicio de los valores humanos, tendientes a generar bienestar y equilibrio, caracterizado por el respeto y la dignidad humana.

De esta forma, aproximarse a esta visión, representa acercarse a la realidad tangible de la vida individual y colectiva, en la que el desarrollo y el bienestar se manifiestan a plenitud.

Considerando que la interacción de las instituciones, sistemas e individuos define las condiciones de los entornos, adquieren mayor trascendencia las herramientas enfocadas a mejorar los ambientes de interacción, ya que el resultado de las acciones individuales, luego reproducidas en las esferas de convivencia, determina las condiciones (de bienestar, por ejemplo) y la calidad de la cohabitabilidad social.

El ejercicio de los derechos humanos en México, presenta una oportunidad para impulsar la participación efectiva y activa, hacia el surgimiento de condiciones sostenidas de paz y plenitud en el desarrollo de los ambientes colectivos.

Ha transcurrido cerca de una década luego de la Reforma Constitucional de Derechos Humanos de 2011; los avances son evidentes, pues se ha transicionado en la formulación de un ecosistema jurídico e institucional propicio para la operatividad de los derechos humanos. En contraanálisis, los sesgos y las áreas de oportunidad se perciben de manera urgente, principalmente al considerar las distintas condiciones de crisis que persisten en el mundo a estas alturas, en otoño de 2021.

Es importante reconocernos como especie perteneciente a un planeta vivo, para así propiciar una eventual evolución conductual de manera sostenida.

Luego de la mencionada Reforma Constitucional de 2011, es posible afirmar que la percepción social de los Derechos Humanos no se ha interiorizado en las personas; es decir, la esencia de los derechos humanos y fundamentales no ha impregnado a plenitud en el acontecer social y cotidiano, ni por las instituciones del Estado, ni por los organismos sociales y sus individuos.

Acerca de la dimensión fenomenológica global de los Derechos Humanos, han transcurrido ya más de siete décadas desde su declaratoria en diciembre de

1948; el mundo ha experimentado grandes cambios a partir de la enunciación de los fundamentos para su protección, lo cual fue asumido por los Estados parte y dio lugar subsecuentemente hacia la evolución y puesta en práctica a través de mecanismos, así como la institucionalización de los derechos humanos mediante la firma de compromisos en tratados internacionales.

Dada su acertada descripción y dimensión aplicativa, conviene mencionar las declaraciones de Michell Bachelett (2020) en vísperas del 72 aniversario de la Declaración Universal de los Derechos Humanos:

(...) hay una vacuna para el hambre, la pobreza, la desigualdad y posiblemente - si se toma en serio - para el cambio climático, así como para muchos de los otros males que enfrenta la humanidad. Es una vacuna que desarrollamos a raíz de anteriores crisis mundiales masivas, incluidas las pandemias, las crisis financieras y las dos guerras mundiales. El nombre de esa vacuna es “derechos humanos”. (...) La Declaración Universal es aplicable gracias a las obligaciones que prácticamente todos los Estados han asumido al ratificar uno o ambos Pactos Internacionales que abarcan las cinco esferas de los derechos humanos.

Bajo las condiciones que dictan el flujo de los sistemas económicos y organizativos, surge la pertinencia de enfatizar la importancia de la actuación que nace desde cada individuo humano para lograr la transformación de barreras que limitan la participación de la ciudadanía en los procesos democráticos.

Fortalecer la gobernanza, desde el cumplimiento y garantía de los derechos humanos y fundamentales, a fin de que la ciudadanía esté enterada y forme parte de los procesos políticos, está condicionado por la forma en la que se desarrolla la interacción social y colectiva respecto de los tomadores de decisiones y de quienes ejercen el poder.

En relación a esto, el elemento ‘biológico’, figura como una constante a nuestro alrededor, por lo tanto, el entendimiento de estos modelos, brindan conceptos que pueden modificar las formas y métodos respecto al binomio Estado-sociedad, a partir de la corresponsabilidad.

La vastedad, riqueza y utilidad de los derechos humanos, solo pueden ser percibidos al reconocerse “en el otro”, es decir, al encontrar similitudes e identificar aspectos relacionados con la dignidad intrínseca en las personas con quienes cohabitamos, pues esto contribuye a la construcción de mayores condiciones de igualdad.

Las diferencias, desacuerdos y discordancias se sustentan en el propio suceso de convivir, pues la configuración de condiciones que prioricen el respeto, guardan una estrecha relación con la capacidad de los sistemas e individuos de procesar la interacción ineludible con las demás personas en los entornos de la cotidianeidad y del desarrollo de la vida.

Conceptualmente, como sociedad, tenemos las herramientas y los materiales para edificar mejores sociedades: comunidades resilientes y fraternales. Los Derechos Humanos han experimentado cambios recientes, que brindan garantías

jurídicas; sin embargo, ha quedado pendiente la aplicación sustantiva y tangible en las interacciones cotidianas.

Bajo esta premisa, y como resultado a un diagnóstico sentido sobre las condiciones de crisis, se vuelve fundamental promover evoluciones que confeccionen la manifestación de la participación ciudadana, así como la estructuración efectiva de los derechos fundamentales; buscando impregnar de manera socio-conductual en el acontecer social y cotidiano, una identificable tarea pendiente para abordar, desde las instituciones que interactúan como parte del Estado, formas de comunicación efectivas y cercanas que inviten a la ciudadanía a formar parte de los procesos de toma de decisión.

Asimismo, resulta indispensable que cada persona asuma sus derechos y obligaciones de forma activa, reconociendo la responsabilidad que tiene hacia la democracia al ser parte de un sistema político vivo y las consecuencias que surgen de nuestra interacción metabólica con nuestros entornos.

Para comprender la vastedad de este abordaje, conviene acudir a la descripción sobre *Metabolismo social* planteada por Víctor Manuel Toledo (2013:50) acerca de esta esfera inmaterial o intangible:

Los seres humanos agrupados en sociedad (...) También sueñan, imaginan, creen, conocen, inventan signos y lenguajes para comunicarse, establecen relaciones entre ellos, producen reglas, normas y leyes, diseñan tecnologías, hacen transacciones y construyen instituciones con diferentes fines y en distintas escalas.

Así, es posible establecer una relación sólida frente a la importancia de abordar la esfera de los significados que surgen desde la actuación como individuos y frente a la interpretación colectiva y plural.

Los derechos humanos representan la protección a la vida misma en condiciones dignas, desde enfoques diversos que permiten el ejercicio pleno de las libertades con base en la igualdad, sin descuidar las obligaciones implícitas que tenemos como individuos y como Estado.

Bauman (2004:34), define que ante un mundo agotado, el único acuerdo posible “es la reconciliación de la humanidad con su propia e incorregible diversidad”, y continúa: “La única posibilidad viable de llegar a un acuerdo se sostiene y recae en nuestra aceptación de que es precisamente de esa diversidad de donde deriva el poder de la humanidad para trascender los horizontes actuales y para trazarse nuevos.”

Por otro lado, acerca de la participación, la teoría social de Bauman (ídem:74) menciona la imposibilidad de reducir la pertenencia a un sistema de gobierno, a sujetarse ante las leyes y ejercer las mismas. De manera complementaria, se destaca la necesidad de que existan formas de participar en el ejercicio de la ciudadanía, para el planteamiento de nuevas reformas y el cuidado armónico de las mismas, *con la idea de justicia*.

El sentido autopoietico en las manifestaciones relativas a los universos de los derechos humanos

En 1971, el biólogo chileno Humberto Maturana, publicó los fundamentos sobre el concepto de “autopoiesis” para describir los rasgos fundamentales de la vida.

Luego de la maduración conceptual en el devenir de décadas; son los propios Maturana y Varela (2003:45-46), los que demarcan de forma textual que:

El proceso de constitución de identidad es circular: una red de producciones metabólicas que, entre otras cosas, producen una membrana que hace posible la existencia misma de la red. Esta circularidad fundamental es por lo tanto una producción única de la unidad viviente a nivel celular. El término autopoiesis designa esta organización mínima de lo vivo.

Toda interacción de la identidad autopoietica ocurre, no sólo en términos de su estructura físico-química, sino que también en tanto unidad organizada, esto es, en referencia a su identidad autoproducida. Aparece de manera explícita un punto de referencia en las interacciones y por tanto la emergencia de un nuevo nivel de fenómenos: la constitución de significados. Los sistemas autopoieticos inauguran en la naturaleza el fenómeno interpretativo.

La identidad autopoietica hace posible la evolución a través de series reproductivas con variación estructural con conservación de la identidad. La constitución identitaria de un individuo precede, empírica y lógicamente, el proceso de evolución.

Entonces, la noción de Maturana y Varela (2003:46) “condensa de una manera compacta” la interrelación de tres universos de disciplinas científicas:

La neurobiología y la biología evolutiva
Las ciencias cognitivas y la inteligencia artificial
Las ciencias sociales y de la comunicación

La evolución florece desde el propio ser; la conciencia se expande desde la profundidad de nuestra condición humana para interconectarse con la realidad, con el presente, con el legado histórico social, político y biológico; además condiciona el futuro luego de la interacción inmediata y de la respuesta a estímulos que surgen en la convivencia misma.

Es decir, en un contexto de gobierno abierto, los avances orientados a mejorar el diálogo con la ciudadanía determinan, además de la relación política, la continuidad o no de las personas que están en el ejercicio del poder público. Por lo que buscar herramientas y estrategias con el objetivo abstracto de “sanar” los

escenarios cotidianos adquiere una relevancia fundamental; sobre todo al considerar la dimensión aplicativa y la puesta en marcha de ajustes meta-sociales e interpersonales.

Acerca de la trascendencia que puede ser lograda desde la individualidad, bajo la voz propia de Maturana y Dávila (2021), enfatizaron en su legado, a través de una entrevista en donde se abordan los enunciados de su última publicación en co-autoría: “La revolución reflexiva”. Se plantean de manera sistemática y propositiva, las ideas relativas a:

El dolor y sufrimiento son interpretaciones culturales.	Repensar para propiciar un cambio epistemológico.
Reorientar el mirar para volver a fundamentar conceptos y percepciones.	Lo que hacemos, brinda coherencia a lo que somos.
Del ser al hacer.	El ser es inaccesible.
Reseteo psíquico.	La realidad es lo que aparece en el encuentro [y brinda coherencia con lo que hacemos]
Considerar y valorar desde dónde el otro dice lo que dice.	
Dimensionar la trascendencia de los procesos bio-sociales.	Los ámbitos de existencia de los seres vivos y la coherencia en el hacer.
Los procesos civilizatorios como agente responsable del devenir de la biosfera.	

En este punto, adquiere sentido observar la interrelación tácita entre los derechos humanos y la derivada de la toma de decisiones que de manera subyacente tienen una consecuencia en la vida social desde el plano individual y hacía lo colectivo.

Escenarios de vorágine

Los retos que enfrentamos como comunidad humana se han agudizado entre los aspectos ambientales, biológicos, climáticos, democráticos e incluso de lo relativo a la erradicación de las violencias.

Encontramos como común denominador la necesidad del entendimiento sobre el entramado de las herramientas humanas tendientes a la mejora de las habilidades de convivencia y de comunicación, traducidas en la participación ciudadana, bajo las expresiones de los valores fundamentales y los derechos adquiridos, ante lo cual es indispensable enfatizar que existen obligaciones para los Estados, instituciones y quienes laboran en el servicio público.

El elemento principal es la puesta en marcha de mecanismos y herramientas que fortalezcan el ejercicio de los derechos de ciudadanía, en sintonía andante

con los acontecimientos, desafíos y extrañezas que se presenten en el propio sistema democrático, con actitudes tendientes al respeto y la manifestación de los más altos valores humanos.

El legado autopoietico y la aplicabilidad en el entorno de los derechos humanos y en la vida social activa

Cabe destacar la pertinencia de desarrollar líneas argumentativas en el entramado para la fundamentación teórica de los derechos humanos y la manifestación compleja en un metabolismo social que abarca puntos de coincidencia constante y permanente dentro de la interacción humana, como el lenguaje y el comportamiento-respuesta hacia las/los otros individuos y seres, los entornos y los contextos.

Los desafíos que conlleva el desarrollo entrópico penetran más allá de lo que ocurre en los procesos políticos y electorales, pues la pluralidad de nuestras sociedades impacta en el equilibrio deseable en los espacios públicos y democráticos, ya que existen barreras que impiden el acceso igualitario a los diversos sectores sociales.

Bajo una perspectiva que abraza la integralidad socio-biológica de la manifestación de la vida en comunidad, podemos asegurar que la materialización de los derechos humanos conlleva la interpretación de la realidad acorde a las exigencias de la ciudadanía.

Aunque la tendencia dirigida por los derechos humanos en años recientes ha generado cambios gigantescos para consolidar un ecosistema jurídico propicio para el fortalecimiento democrático, las brechas existentes en la comunicación Estado-sociedad continúan siendo un reto en el ejercicio de los gobiernos.

Bajo un ejercicio simple y empírico de percepción, podríamos encontrar sentido en una analogía que perciba que las riendas que guían nuestro desarrollo y comportamiento como sociedad, se encuentran actualmente “desarticuladas”, principalmente en un contexto político; más allá de buscar una explicación (el porqué la fragmentación), se vuelve más necesario un cambio de paradigma hacia entender nuestra relación como individuos en un contexto colectivo, y en la injerencia de lo colectivo con el desarrollo político.

Adoptar, abrazar y asumir una perspectiva biológica a nuestra interacción social, compuesta por elementos interrelacionados, aunque se perciba independencia en los mismos, puede ayudar a transformar la visión y el comportamiento de quienes vivimos en constante interacción social.

Para Toledo (2011), la interpretación de las transformaciones socio-históricas, desde una manifestación a través de constelaciones de sociedades y sus entornos naturales, en regiones y épocas concretas, es la fundamentación -disciplinaria- que utiliza el metabolismo social como eje fundamental de su análisis. Entonces, la revisión -a profundidad- se torna de una enorme actualidad en términos de un análisis temporal, lo cual tiende a reivindicar la tarea de la disciplina científica o campo de estudio, pues se convierte en un factor fundamental para diseñar el futuro. Toledo hace referencia específica a la historia,

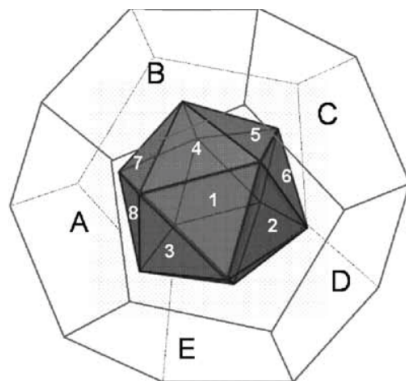
pues plantea que esta visión “clínica” hacia el metabolismo “remonta a la -crisis del recuerdo-, la amnesia a la que nos condena *la modernidad*. Una modernidad fincada en lo instantáneo, en los pulsos extraños del reloj, las máquinas, la tecnología y el mercado.”

Concepción de metabolismo social

La concepción de metabolismo social, abordada desde la red de interacción intangible, se describe por Toledo (2011), como un marco conceptual interdisciplinario capaz de navegar por las dimensiones del tiempo y del espacio, tejiendo además, las dimensiones tangibles (hardware) como las intangibles (software) de la sociedad en sus relaciones con las diversas esferas.

Se plantea además un modelaje constelar, que define la estructura del metabolismo social como:

La estructura metabólica de la sociedad aparece como la integración de dos cuerpos poliédricos (uno contenido en el otro): el formado por los cinco procesos materiales (números) y el que conforma el conjunto de dimensiones intangibles (letras). El reto es encontrar las reglas que determinan las sinergias que se dan dentro y entre ambas dimensiones, más su interacción con el universo natural. (Toledo, 2013)



FUENTE: González de Molina y Toledo, 2011.

Acerca del concepto, Toledo (2011) plantea que su uso, se ha limitado a describir, cuantificar e identificar los meros flujos de materia y energía, sin considerar que “en toda sociedad, desde la primera hasta las últimas, los «factores materiales» coexisten y se correlacionan con los «factores intangibles».” Además, plantea la necesidad de un abordaje interpretativo -en clave metabólica-, conjugado a una teoría de las “transformaciones socioecológicas”.

Toledo realiza un enfoque que fundamenta la aplicación del método del metabolismo social, desde el abordaje a lo intangible, en el ámbito de las disciplinas relacionadas a la historia (cuya relación y pertinencia al campo de los Derechos Humanos, luce prometedor para explicar entonces, los detalles de los componentes que interactúan en la complejidad social). Sustenta además, un entorno global identificable como “crisis de civilización”:

Que es fundamentalmente una crisis de las relaciones de la sociedad industrial con los procesos naturales, mirar el pasado desde la óptica del metabolismo entre las sociedades y la naturaleza, nos abre una panorámica para entender las caídas, colapsos, resistencias, recuperaciones, ciclos y otros patrones de largo aliento, a partir de los cuales podemos entender mejor la situación actual. (Toledo, 2011)

Han sido los propios Maturana y Varela (2003) quienes dictan la puntualidad con la que sea abordada esta visión biológica hacia los fenómenos sociales y conductuales; entonces es necesario precisar que esta aplicabilidad “metabólica” y en relación específica al concepto de <autopoiesis> sean vinculados desde el lenguaje: “(...) el ligar autopoiesis como una noción epistemológica más allá de la vida celular, al operar del sistema nervioso y los fundamentos de la comunicación humana, es claramente fructífero.”

El lenguaje puede ser entendido como la forma en que se comunica el Estado hacia la ciudadanía y con la ciudadanía, lo que es un indicador del nivel de respeto y garantía de los derechos humanos, así como de gobernanza en su relación con la participación ciudadana y de la democracia misma. Para Berger & Luckmann (2020), el lenguaje designa las coordenadas de la vida en sociedad y provee de objetivaciones y significados.

Distinción biológica

Es importante destacar, la precisión que realiza Humberto Maturana (2003) acerca de los sistemas sociales, los cuales *no son* sistemas autopoieticos en otro dominio que no es el molecular; en el dominio social, lo que lo define como tal son las relaciones conductuales entre organismos. “En tanto es la organización lo que define la identidad de clase de un sistema, y es la estructura lo que lo realiza como un caso particular de la clase que su organización define, los sistemas existen solamente en la dinámica de realización de su organización en una estructura. “(...) Esto es, si lo que hace al ser vivo ser vivo, es su ser en el sistema autopoietico molecular, lo que hace al sistema social sistema social, aun cuando su realización implique el vivir de los seres vivos que le dan origen.” (ídem, p. 21)

De esta forma, podemos entender que la condición de lo vivo desde una mirada social, responde a la interacción de los sistemas y a la dinámica relacionada a la comunicación y a las estructuras de organización.

A complemento de ello, el mismo Maturana (1995) define a los seres vivos, incluidos los seres humanos, como sistemas determinados estructuralmente. Es decir :

Todo ocurre en nosotros en la forma de cambios estructurales determinados en nuestra estructura, ya sea como resultado de nuestra propia dinámica estructural interna, o como cambios estructurales gatillados en nuestras interacciones en el medio, pero no determinados por éste.

(...) lo que vemos como comportamiento en cualquier ser vivo bajo la forma de acciones en un contexto determinado, es, por decirlo así, la *coreografía de su danza estructural*.”

Así, enfatiza que la conducta de un ser vivo, es *adecuada* con una determinación estrecha a los cambios estructurales del medio, mientras su estructura permanece congruente con el medio durante su devenir de continuo cambio estructural. Entonces, la condición de continua producción de sí mismos, por medio del flujo de sus componentes, es lo que caracteriza a los seres vivos.

Prevalece entonces, una noción de lo humano como un acontecer cotidiano que establece cierto nivel de complejidad para integrar las diversas percepciones de la realidad, especialmente si hablamos de la pluralidad de la ciudadanía, la cual se pretende integrar de forma transversal en los espacios públicos y de toma de decisión.

Una analogía hacia el fenómeno de la comunicación humana, puede ser encontrada con similitud a estas características descritas, cuyas particularidades metabólicas deben ser asumidas para comprender la interacción social en los entornos donde se ejerce el poder político y se toman decisiones que impactan de manera directa en la sociedad.

Entonces, la asimilación de la existencia de convivencia, trasciende a un estado de conciencia, en donde ser social y ser individual, son condiciones completamente compatibles, ajenas a la “contradicción” planteada a lo largo de la asimilación humana a través de diversas ideologías, acentuando entonces una dualidad y por lo tanto una subordinación. (Maturana, 1995)

En relación a esta concepción de la realidad que sugiere una interpretación cambiante de la misma, que además está sujeta a interpretaciones y a las condiciones previas para determinar la explicación de acontecimientos en el desarrollo de la convivencia y de la conectividad social. Dichas características, incitan a destacar lo que Bauman (2004:217) reflexiona acerca de la -modernidad líquida-:

Si el arte de vivir (...) consiste, más que nada, en ser capaz de nadar sin percances en medio de unas olas gigantescas imposibles de domar, lo que la modernidad “sólida” ambicionaba era regular lo aleatorio, hacer duradero lo fugaz, rutinario lo contingente y ordenado lo caótico. Quería hacer del mundo humano algo transparente y predecible, y confiaba en que hacerlo era posible.

Bauman detalla de manera magistral, precisamente la crítica a la *percepción* “sólida” de la realidad y a la respuesta a la misma en términos políticos, ya que un modelo estático se predispone a la fragmentación.

Avanzar en la implementación de mejores instituciones y la puesta en marcha de estrategias que incentiven la participación ciudadana, sin duda alguna, figura como un desafío, sin embargo, es preciso mencionar que la propia dinámica de las instituciones, en condiciones de gestión organizacional, representa la

amplitud de dichas prácticas hacia los entornos sociales con los que se convive. Una vez que los mecanismos de gobernanza son puestos en marcha en alguna organización del servicio público, representa la mejora constante y la puesta en marcha de planes y programas. El asentamiento de mejores hábitos organizacionales, logra transmitir los elementos de control hacia otras expresiones humanas, y tiene el potencial de transformar las costumbres aceptadas y transmitidas a través de la cultura de los derechos humanos.

Dada la trascendencia de las aproximaciones teóricas de Bauman (2004), conviene añadir lo que hace mención sobre la “posibilidad de integración a través de políticas, en donde figura de manera indispensable, la capacidad colectiva para “controlar el futuro, y de hecho darle forma”. Incluso, hace referencia a la importancia de cierta amplitud hacia el entendimiento, pues el autor enfatiza sobre la incapacidad que tenemos como individuos, de controlar las condiciones presentes para entonces “atrevernos” a la consideración y alcance de transformar el futuro. Desde la perspectiva sociológica de Bauman (ídem), “tener una política (...) tiene sentido sólo si se piensa que el futuro puede transformarse, que hay formas y maneras para hacerlo, y que o bien existen agencias lo suficientemente poderosas como para llevar a cabo la tarea de manera efectiva, o bien puede construirse.”

De esta manera, refiere a la trascendencia de considerar un entorno en donde los futuros favorables son posibles, precisamente a través de la acción política. El autor infiere que incluso, “el poder está más allá del alcance de la política”, considerando el tablero de los sistemas económicos y la amplia herencia sobre el control de poder, y las limitaciones institucionales, bajo un campo de acción unidimensional y con marcados desequilibrios globales.

Planteamientos reflexivos en torno a la conjunción temática-vivencial

Se vuelve entonces necesario, encauzar los elementos de correlación en las constelaciones sociales, a través de un planteamiento lógico de caracterización puntual para plasmar en un modelo metabólico, cuál es el flujo de información que surge de la interacción humana, y las variables de interacción social y ambiental (considerando la esfera biológica y lo referente a los entornos circundantes).

Así, surge el reto de plasmar un modelaje “metabólico” para el entendimiento de los derechos humanos desde su componente individual; de dirigirse a través de esta concepción de la realidad hacia una noción que abraza los elementos que cada componente representa para el florecimiento ciudadano generalizado desde una noción del respeto y de la paz.

Destaca la intención de formular un argumento esencial para la dignificación comunicativa de los derechos humanos, y así proponer la adopción a conciencia sobre un punto de vista respecto al mundo centrado en el ejercicio de los derechos y libertades en condiciones propicias y de igualdad para el desarrollo democrático.

Ir más allá del reconocimiento del metabolismo social, del cual somos parte en una simbiosis en donde el comportamiento colectivo determina la calidad de

vida y ejerce tendencias hacia otros rubros; entonces se plantea identificar los componentes e integrarlos a un modelo que articule conceptualmente, el flujo de las relaciones sociales. Y así, brindar elementos que expliquen de manera clara, la importancia de adoptar actitudes de comportamiento interpersonal y colectivo en sociedad, caracterizado por el respeto mutuo y la toma de decisiones desde una perspectiva holística que contemple el metabolismo como ideología abstracta y práctica de los derechos humanos.

Es pertinente formular un análisis crítico hacia el funcionamiento y calidad de los componentes del metabolismo social a diferentes escalas, individual y en sociedad.

Así, brindar herramientas de aplicación y de comprensión de los derechos humanos para dictar un avance continuo que incentive la puesta en práctica de los derechos, de manera amplificada, hacia una convivencia en colectivo, basada en el respeto prevalente y en la formulación efectiva de herramientas preventivas y de implementación de la justicia, que propicien avances sustantivos en la democracia.

El punto medular de la experiencia social se encuentra en el lenguaje, de tal forma, que adquiere una relevancia principal el reflexionar sobre la estructura funcional del gobierno y las instituciones, así como la amplificación del entendimiento mutuo y del eje conductual que cada individuo representa en la agenda pública.

Configurar un modelo que incorpore una noción bio-social para el análisis vivencial y reflexivo de los derechos humanos en sus diversos campos de aplicación, así como de todos sus componentes, tiene la capacidad de proveer una comprensión hacia los alcances de la participación y el interés en lo colectivo; ya que el flujo de interacción civilizatoria, debe ser forjada para crecer en sintonía continua con el respeto a las diferencias y el ejercicio pleno de las libertades.

Los derechos humanos, idealmente pueden ser entendidos y asumidos como una *disciplina social*, como piedra angular para edificar sociedades que desarrollen la personalidad de quienes interactúan en un flujo metabólico del binomio sociedad-Estado.

Por lo tanto, es importante destacar la esencia de los derechos humanos, asumiendo a plenitud la dignidad humana como una característica que nos distingue desde nuestras propias habilidades, y a la vez, nos une con nuestros contextos, materializando entonces, el concepto de democracia y de actor social para generar cambios.

Invariablemente, para hacer un viaje pleno hacia la mirada de lo social como un ente vivo, es necesario trazar una ruta de análisis que contemple los procesos políticos, dogmáticos, legislativos, jurídicos y morales que componen la vida social. Pues como sociedad, es posible asumir una postura crítica y echar a andar mecanismos que revisen la toma de decisiones y dictaminen bajo una perspectiva plural.

Es pertinente, así, navegar a detalle con una perspectiva teórica (y transdisciplinaria) desde una noción de metabolismo social y de complejidad sistémica. De esta forma, podemos propiciar el desarrollo sustancial de los derechos humanos y caminar hacia el estímulo efectivo de la noción de pertenencia bio-comunitaria; y que *brote* entonces, la conciencia colectiva de cada persona; con

la intención de brindar elementos que acentúen el potencial de grandes alcances, que surgen de la expresión plural de la democracia.

El estímulo de la conciencia colectiva, y el fortalecimiento de las destrezas y habilidades, con un enfoque resiliente, favorece un avance para la información intangible y de condiciones sociales, hacia el reconocimiento y práctica activa de defensa de los derechos humanos, inherentes en cada interacción social y ecosistémica, para garantizar el bien común desde lineamientos de diseño operativo o de política pública.

Se debe despegar de los laberintos conceptuales y dirigirse entonces, hacia la manifestación democrática desde los derechos humanos para abrir paso al entendimiento lógico e instintivo de la cultura de paz, transitando hacia una mejor forma no solo de convivencia, sino también de la organización en el ejercicio del poder.

Nuestro sitio en el flujo metabólico

Toledo (2011) precisa que “Cada ser humano de acuerdo a su época, su situación social, etc., se liga a un rol, a una, dos, varias o todas las funciones metabólicas; de ahí surgen las especializaciones y las sectorizaciones. Las relaciones se hacen redes, y redes de redes; la trama se torna casi indescifrable.” Esta complejidad, demarca la trascendencia de cada eslabón de manera interactiva, y entonces, las alteraciones en ciertos procesos, invariablemente influyen durante la interacción con otros elementos.

Tal es el caso de los gobiernos, entre mayor accesibilidad a la información, más abiertos y cercanos a la gente podrán ser y así favorecer una convivencia democrática y con mayores condiciones para la paz.

Se vuelve necesario poner en marcha elementos que conjuguen ideas claras para desvanecer las visiones sesgadas y entonces resolver controversias, para articular lo relativo a los derechos humanos y priorizar entonces, mecanismos de aplicación que se integren a la operatividad eficiente, incorporando una visión en la que el Estado a sí mismo, se interprete como un eje articulante de los derechos humanos y la dignidad humana, para garantizar y favorecer de manera eficiente, el cumplimiento de las garantías fundamentales; la aplicación efectiva de estos lineamientos para la materialización de los derechos humanos, representa de manera paralela, el robustecimiento así como la agilización del Estado y la expansión desde lo individual hacia lo comunitario.

Desafíos para una evolución social desde una interpretación biológica

Acerca de la dinámica social en torno a los Derechos Humanos, podemos decir que la situación actual sobre las condiciones de convivencia en relación al papel que cada quien juega desde el comportamiento individual y la interacción con el Estado; desde un análisis biológico influyen directamente en las condiciones generales en que se desarrollan los gobiernos.

Para Toledo (2013), el abordaje del entramado metabólico representa la identificación precisa de los flujos implicados en la interrelación social.

Para atender el abordaje de los derechos humanos desde un sentido bio-social, es necesario considerar las instancias y mecanismos inmateriales. Desde esta mirada sistémica, llama la atención el papel que tiene la vida activa de los derechos humanos en las prácticas propias de un sistema democrático y hacia la “promoción, respeto, protección y garantismo” de los mismos, aplicado en todos los espacios de interacción humana; especialmente en la normativa que además define cómo es la relación entre las instituciones y los derechos de la ciudadanía.

Además, se permite una valoración sustancial para el disfrute pleno de la dignidad humana, es decir, elevar este concepto ambiguo hacia su imperante respeto desde la materialización consciente de la paz.

Es conveniente aplicar un enfoque sistémico hacia la manera de percibir nuestra relación como sociedad y como individuos en esta dinámica político-social. En este sentido, se plantea aplicar una especie de “mapeo constelar” que explique la importancia que guarda el ejercicio social de los derechos humanos; de tal forma que, desde las particularidades científicas, sean entendidos como una *constelación biológica* o metabólica, en su funcionamiento.

Toledo (2011) explica que los cuerpos poliédricos interiorizados en la dinámica social caracterizan que en cada sociedad existe una “articulación específica de los cinco procesos metabólicos y una constitución específica de las relaciones sociales que configuran cada uno de ellos, que tienden a la reproducción, a la continuidad en el tiempo, al mostrar cierto consenso social a la hora de satisfacer las necesidades básicas.”

De tal forma, se plantea la posibilidad de singularizar esta articulación y su configuración entre los cinco procesos metabólicos y su contraparte simbólica o institucional, la cual puede ser designada como “sistema social”, o como configuraciones societarias. Los elementos que componen la realidad, interactúan activamente para desarrollar en conjunto, condiciones para convivir positivamente.

Toledo (2013) destaca que el metabolismo social, aplicado como modelo o marco conceptual para el estudio de las relaciones que surgen entre las sociedades y la naturaleza:

Cristaliza entonces una estructura poliédrica formada de dos partes (una material, la otra intangible) indisolublemente ensambladas, totalidad que a su vez mantiene relaciones recíprocas, dinámicas y complejas en el mundo de la naturaleza y sus procesos. Dentro de esta estructura la porción material o visible opera como el contenido y la parte inmaterial o invisible, como la contenedora. (ídem, p.53)

De esta manera, se define un espacio de análisis en donde es posible abordar una reflexión profunda sobre la fenomenología de la realidad tangible, luego del análisis descriptivo sobre acontecimientos sociales más acentuados, hacia el abordaje teórico de una prevalencia de la violencia, exclusión y discriminación como elementos activos de vulneración a la dignidad que y de manera sistémica y cambiante impactan en todos los ámbitos de convivencia social.

Una noción biológica, proporcionada desde la teoría del conocimiento, brinda elementos en una perspectiva que busca establecer relación entre las fuentes de interacción social y que revela un componente reflexivo que es vital para el impulso efectivo de los derechos humanos, pues la calidad de la convivencia, como bien se ha dicho, se encuentra dictada por las decisiones individuales y colectivas; de ahí la pertinencia de hacer un modelaje que sitúe al individuo en la posibilidad tangible de evolucionar el entorno.

Entonces, es posible afirmar que el lenguaje, especialmente suscitado en la comunicación Estado-sociedad, es un factor clave para robustecer la edificación colectiva de los derechos humanos en la vida democrática.

Así, se destaca la viabilidad de formular y activar mecanismos sociales que incentiven una mayor cercanía con las y los ciudadanos en los espacios donde acontece el ejercicio del poder público, basados en el reconocimiento de la herencia que representan los derechos humanos, pues abrazar estos logros aporta fundamentos sólidos para consolidar la participación plena de las personas en la toma de decisiones, en condiciones de igualdad, siguiendo un ritmo fluido en relación a los principios rectores de los derechos fundamentales.

Trasciende entonces, la necesidad de trabajar por la consolidación de escenarios de convivencia dónde se dé paso al florecimiento de los más altos valores humanos, de esta forma, emprender camino a la construcción de sociedades plurales, justas y equitativas, considerando lo biológico de un entorno vivo y de constante cambio.

De tal forma, es necesario elevar la idea de pertenencia de la dignidad así como hacia la riqueza de la vida, pues es el acontecer de las personas el que dicta y refleja la calidad de vida y que se relaciona desde la confluencia humana, caracterizada por una interacción en armonía con sus esferas de desarrollo.

Asumir una actitud de interacción constante con el entorno, desde una perspectiva metabólica-comunicacional, teniendo posibilidad de entender la complejidad imperante al analizar las relaciones sociales, hace preciso identificar que cada manifestación humana figura como un huésped al interior de un sistema social que coexiste con una serie de subsistemas con características interdependientes, que activan mecanismos de funcionamiento que a su vez interactúan con otros sistemas y dictan las condiciones de otros fenómenos.

Precisiones sobre la interacción sobre derechos humanos, gobernanza y metabolismo social

La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2021) define Gobernanza como:

El concepto (...) hace referencia a todos los procesos de gobierno, instituciones, procedimientos y prácticas mediante los que se deciden y regulan los asuntos que atañen al conjunto de la sociedad. La buena gobernanza añade una dimensión normativa o de evaluación al proceso de gobernar. Desde la perspectiva de los derechos humanos, la

gobernanza se refiere, sobre todo, al proceso mediante el cual las instituciones públicas dirigen los asuntos públicos, gestionan los recursos comunes y garantizan la realización de los derechos humanos.

Así mismo, se menciona que en el binomio entre derechos humanos y gobernanza, hay una correlación mutua, y se establecen cuatro ámbitos de estructuración:

Instituciones democráticas / Gestión de los servicios
públicos / Estado de derecho / anticorrupción

En dicho sentido, el Consejo de Derechos Humanos define como atributos esenciales de la buena gobernanza: *transparencia, rendición de cuentas, participación y capacidad de respuesta a las necesidades de la población*.

Con la valoración del legado histórico y bajo la conjunción de aristas, enfoques y disciplinas de la ciencia, será posible incentivar de manera clara, la incorporación de planteamientos metabólicos al interior de las instituciones y entre los entornos de convivencia social, especialmente la que se desarrolla en los espacios público-políticos.

Tomando como referencia un contexto científico que dota de sentido a diversos planteamientos y conceptos que abstraen a las y los sujetos a formar parte de un modelo “vivo”, se consideran los preceptos de aplicación y de análisis que se presentan como innovadores para integrar esferas que otorgan sentido al espíritu de los derechos humanos y al sentido de la dinámica social.

Es necesario amplificar esfuerzos y producir evoluciones de manera consciente, desde lo individual, para así dirigir esfuerzos hacia caracterizar el modelaje de <metabolismo social> en las distintas escalas de interrelación, comenzando por la valoración de los alcances de la individualidad. Al expandirse a una proyección colectiva, el cambio de paradigma elevado a un entendimiento generalizado, tiene la capacidad de disolver expresiones discriminatorias y eliminar prácticas arraigadas de segregación normalizada.

Sin duda, estos planteamientos figuran como un desafío monumental para nuestras sociedades y gobiernos, desde las diversas escalas de interacción. Sin embargo, es posible afirmar, que asumir una conciencia individual y colectiva, basada en el sentido de pertenencia hacia el contexto social, podría brindar los elementos para luego establecer de forma particular, la aplicación del modelaje metabólico para reforzar la implementación de mejoras hacia las normas de convivencia en los entornos democráticos, a escala burocrática y vivencial, brindando un escenario que refleje la aplicabilidad de políticas públicas para lograr la evolución de nuestra relación como individuos respecto al Estado y las instituciones, de tal forma que sean inviables los entornos de violencia, discriminación y exclusión, en pro del bienestar colectivo.

Es decir, luego de tejer las relaciones que surgen en la integralidad del metabolismo social inmerso en una esfera contemplativa de la democracia, se espe-

raría entonces dotar de herramientas sólidas para reconfigurar la forma en que nos interpretamos como sociedad, desde una clara dirección hacia a la materialización discursiva y vivencial de los derechos humanos y el bienestar mutuo en los espacios dónde se ejerce el poder y se toman de decisiones.

Desde esta perspectiva, se trata entonces, de fortalecer el entendimiento de los procesos funcionales de las instituciones, favorecidas desde la plena concepción y alcances de quienes conforman los ejes de gobernanza y de los ejes sociales, así como de la abstracción representada en la eficiencia del flujo de efectividad y respuesta a las necesidades que conforman el Estado y sus procedimientos.

Es preciso propiciar las condiciones para el desarrollo pleno del metabolismo en su multiplicidad. Como bien se ha dicho, en las expresiones de lo colectivo, evidentemente subyacen las decisiones personales. Por ello es pertinente dimensionar la trascendencia de expectativas de mejoría a partir de la acción como respaldo irrevocable de congruencia.

Se trata pues, de una forma de vincular lo que Maturana y Dávila (2021) mencionan como que “la realidad es lo que aparece en el encuentro”, y su vínculo a *eleva el ser ante el saber*. A propósito, es importante mencionar bajo esta visión del planteamiento de los autores respecto a la “revolución reflexiva”, destacan que es *en el momento presente* y en las decisiones que surgen desde la convivencia, que tienen lugar precisamente la esencia del ser y de la realidad, no en las profundidades “enigmáticas” de los procesos cerebrales.

Acerca de la conceptualización del momento presente o del “aquí y ahora”, para Berger & Luckmann (2020), es lo que se presenta en la vida cotidiana como un fundamento de lo que podría ser interpretado como los futuros posibles de la conciencia, pues define que: “La realidad de la vida cotidiana se organiza alrededor del -aquí- de mi cuerpo y el -ahora- de mi presente”. Añaden que, en congruencia a ese espacio de actividad, nuestra conciencia está determinada principalmente por lo que hacemos, lo que hayamos hecho o lo que pensamos hacer. Bajo estos preceptos, demarcan una intersubjetividad en la forma de percibir y vivir la vida cotidiana.

Así entonces, podríamos acercarnos de manera más acertada hacia la ecuación de la consolidación de la democracia, bajo el entendido que cultivar el ser conlleva un ejercicio hacia el entendimiento de la valía mutua, pues ejercer los derechos políticos desde la corresponsabilidad, impacta en el respeto hacia las demás personas, por ende, la realidad metabólica debe ser entendida como un acontecer que se desprende de la comunicación efectiva entre los diversos componentes.

El multinomio que implica la conjunción de gobernanza, participación ciudadana, derechos humanos y metabolismo social figura como un adhesivo que además da congruencia expansiva a los enunciados teóricos de dichas disciplinas científicas.

Sobre esta idea, podemos entonces ejercer cabida para la pluralidad y para la formulación conjunta de riqueza cultural y así establecer un marco de entendimiento en torno a la dinámica entre políticas públicas —gobernanza— participación ciudadana —bienestar. Nos encontramos como elemento colectivo, ante la posibilidad de “dar vida” a los ejes metabólicos que confluyen al interior de lo

social; no obstante la complejidad que implica dotar de un medio de referencia para integrar de manera congruente este comportamiento vivo.

Es conveniente, entablar una reflexión formulada hacia los alcances que poseemos desde nuestros campos de acción en relación a los ejes temáticos ya planteados —políticas públicas — gobernanza — participación ciudadana — bienestar—, y de esta manera, priorizar la esencia funcional y los fundamentos activos - lo cual se presenta como la posibilidad de transitar de acciones o inacciones, hacia un planteamiento inicial acerca del papel que se juega en el tablero social, de tal forma que el organismo meta-social se considere a sí mismo, a través de una concepción y materialización colectiva, para que entonces se fortalezca el rubro de la acción y de la realidad evolutiva, abriendo paso a una tendencia que nos dirija hacia mejores resultados en sintonía a los criterios de los derechos humanos y la cultura de paz.

Se busca establecer una aplicabilidad a las percepciones metabólicas, refiriendo principalmente los enunciados de Humberto Maturana, pues los planteamientos que han surgido en torno a un metabolismo social, en donde el propio entendimiento de los procesos que surgen desde la planeación y aplicabilidad de programas o políticas públicas, o el funcionamiento y diseño de una institución pública, otorgan cohesión a materializar los derechos humanos desde todos los sectores.

Así, puede interpretarse a un grado de funcionamiento tal, que el fortalecimiento de cada uno de los elementos que integran el proceso funcional de gobernanza y de participación, como la fortaleza que además da impulso a los intereses comunes de la familia humana, más allá de las diferencias.

La importancia de procurar y priorizar condiciones de paz.

Es urgente la puesta en marcha de planes de desarrollo desde una visión elevada, contemplando el florecimiento expansivo de esta visión hacia sí, surgiendo principalmente desde de las instituciones y así favorecer estos preceptos por quienes integran los puestos operativos, así como las mesas colegiadas para la toma de decisiones y la administración de los intereses colectivos.

De esta forma, el organismo colectivo tiene oportunidad de situarse en una relación que determine un funcionamiento dirigido por el sistema jurídico, con la determinante de que las instituciones que integran el conjunto de planteles de educación, planeación, funcionamiento institucional, etc, tengan una *guía operativa* que sea aplicada de manera positiva con los distintos contextos sociales, considerando también el uso de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, aplicadas desde enfoques accesibles y amigables.

Se requieren interpretaciones en sus más altos alcances, para la materialización de escenarios de bienestar, pues las posibilidades que emergen desde la congruencia de los derechos humanos, representan la mejora sustantiva de quienes cohabitamos en una misma comunidad.

La visión holística que conlleva el metabolismo social y la trascendencia de la experiencia humana, es fundamental para mejorar la interacción con la rea-

lidad, desde el nicho fenomenológico de las instituciones de gobierno y de formulación del Estado, caracterizado por las miles de expresiones cotidianas de diversos roles y decisiones que tienen que ver con la operatividad de gobierno y de cotidianidad social.

Lo que puede ser entendido como modelaje “metabólico” para el entendimiento de los derechos humanos desde su componente individual, esta concepción de la realidad abraza el papel que cada componente representa para la expansión generalizada desde una noción del respeto y de la paz.

Y así, desapegarnos de los laberintos conceptuales y dirigirnos hacia la manifestación social de los derechos humanos, y para abrir paso al entendimiento lógico e instintivo de la cultura de paz que debería estar implícita también en el desarrollo de las instituciones, transitando así hacia una mejor forma de relacionarnos. Santos (2002) recurre a definir una “concepción mestiza” de los derechos humanos, procurando un diálogo intercultural sobre la dignidad humana, considerando la pluralidad inagotable en cuanto a interpretaciones, representando entonces “una constelación de significados locales inteligibles, como redes de referencias normativas de poderamiento”.

Surgen con gran valía estas precisiones, pues Santos, B. (2002:72) indaga en consideraciones sobre el entendimiento de los derechos humanos, cuya consideración occidental se inclina a una perspectiva “simplista y mecanicista entre deberes y derechos”. En respuesta, el autor demarca el deber individual de encontrar su lugar en el orden de toda sociedad, y de todo cosmos; también se menciona la importancia de establecer un vínculo sólido “entre la individualidad y el todo.”

Sin duda alguna, estos preceptos implican un ejercicio de autocrítica para echar un vistazo hacia la comprensión de los distintos componentes. En ese flujo de ideas, reflexionar sobre el funcionamiento social desde el enfoque metabólico, permite considerarnos parte de un sistema vivo e interconectado, el cual funciona como un engranaje que pone en marcha mecanismos que hacen posible el funcionamiento democrático.

Tenemos las herramientas y los materiales para edificar mejores sociedades. Los Derechos Humanos han experimentado cambios recientes, que brindan garantías jurídicas y facilitan una transición en colectivo hacia una forma de entender la realidad, concentrada en el bienestar pleno. De esta manera, las relaciones políticas y sociales se desarrollan desde la interacción humana que evoluciona junto a las nuevas exigencias de la vida misma; dichas interacciones figuran como experiencias que pueden ser interpretadas como base de una plataforma que permite desarrollar habilidades y destrezas aplicables en los espacios destinados a la participación ciudadana, desde el entendimiento del cambio constante y reconociendo la pluralidad y diversidad de los sectores que se interrelacionan cotidianamente.

En esta misma tesitura, el ejercicio de los derechos humanos trasciende como piedra angular para edificar sociedades que desarrollen la personalidad positivamente, en sintonía con la dignidad humana y el sentido de conexión social, lo que repercute invariablemente en los modelos de gestión pública y da la pauta

a nuevas formas de entender y comprender el ejercicio y la administración del poder.

Se trata de conjugar las condiciones sociales y políticas, para hacer uso de las herramientas como la gobernanza, mejores criterios de convivencia interpersonal, la planeación efectiva y la puesta en marcha de políticas públicas con perspectiva de derechos humanos para favorecer así los componentes más preponderantes de las democracias, como la transparencia, la rendición de cuentas y la participación ciudadana.

Luego de trazar esta relación temática, es posible acercarnos a detalles sobre destacadas particularidades en estos rubros, ya que el diálogo reflexivo permite situar un contexto más amplio para identificar los fenómenos que tienen lugar en nuestra sociedad y en el comportamiento político. Además, se permite una valoración sustancial para el disfrute pleno de la dignidad humana, es decir, elevar este concepto ambiguo, hacia su imperante respeto desde la materialización consciente de la paz, y así procurar mejores elementos de gobernanza y a la par elevar la participación.

Sumergidos en un escenario global complejo, es posible evolucionar de una percepción volátil y dispersa, hacia el disfrute de los más anhelados valores humanos y generar un bienestar colectivo, acentuando las características de un crecimiento social efectivo y comprobable.

A manera de simplificación, podríamos interpretar los fenómenos relativos a la gobernanza, como estimulantes hacia la consolidación democrática, pues abarcan el funcionamiento de las instituciones y la mejora sustancial de los procesos internos y de la detección de necesidades para su resolución efectiva. La materialización de las herramientas para la interacción política y social, brinda los elementos fundamentales para que el sistema de autogestión de la convivencia humana se presente bajo mejores condiciones.

Es fundamental despertar a identidades que autogestionen la sana convivencia, en sintonía con el respeto mutuo y la corresponsabilidad para materializar entornos de decisiones fluidas y tendientes al bienestar colectivo, con un colegio-ado, abierto, transparente y creciente.

Indudablemente, es desde el ámbito de la práctica activa de la conciencia colectiva que se aperturan los alcances para despertar la espiritualidad humana, lo que entonces se plantea como el progreso que brinda un mayor entendimiento. Destaca así, la Gobernanza como un sistema de comunicación, de tal forma que se materialicen las condiciones óptimas para el desarrollo de los organismos humanos, mediante la participación activa no solo para la toma de decisiones de manera directa, sino para marcar el rumbo hacia la consolidación de esa sintonía expansiva desde los diversos campos de acción.

Es preciso considerar la complejidad metabólica de la vivencia interactiva, y trasciende entonces la necesidad imperante de generar una consonancia social dirigida a la contemplación, reflexión y acción colectiva, de consolidar mejores formas de relacionarnos y de entender el mundo.

En su conjunto, la visión metabólica de la vida política y social, plantea un entorno global cultural centrado en la paz, en la concordia y en la aceptación

mutua, es decir, en el respeto y la colaboración, manifestada socialmente a través de la democracia y los derechos humanos.

Formular solidez política consiste en avanzar ante la adversidad ideológica y entonces construir desde ese espacio, utilizando las herramientas que se encuentran al alcance para eficientar la gobernabilidad, incluso bajo la premisa de que los resultados habrán de manifestarse para momentos futuros. En resumen, la toma de conciencia y la puesta en práctica de los derechos humanos, es cultivar la semilla de la evolución con nuestros pares.

Los cambios sociales y la mejora de nuestras comunidades no llegan: se trabaja para alcanzarlos

Todas y todos podemos tener el deseo de ser parte de entornos de convivencia más amables y propicios para el desarrollo y bienestar. Sin embargo, un propósito sin compromiso firme hacia la acción, se vuelve en un planteamiento volátil, con tendencia a difuminarse y entonces perpetuar las tendencias y dinámicas, sin evolución.

Cabe destacar la compatibilidad de la noción metabólica, con el concepto de realidad líquida enunciado por Bauman, para entonces dimensionar los alcances de lo social y del conflujo de sus dimensiones. La dinámica humana, está muy distante a la permanencia estática, y en contraste, las expresiones culturales presentan la característica de incompletud, en cuyo sentido, Santos (2002:69) recupera la noción de dignidad humana, para comunicar aspiraciones en común y la consecuente implementación de garantías por parte del Estado. A propósito, se destaca que “una de las tareas más cruciales en la construcción de una concepción multicultural de los derechos humanos es *eleva la conciencia de la incompletud* cultural a su máximo posible.”

Bajo esta óptica, se reconoce entonces la integralidad de la riqueza humana, expresada a través de lo cultural, participando en el diálogo.

En este sentido, sale a relucir cierta incompatibilidad entre la necesidad de fomentar el diálogo en la sociedad democrática, y en la incapacidad de formular canales de comunicación propicios para la toma de decisiones con base a información accesible y a la representatividad.

Bajo esta consideración, es que se ha enfatizado en el sentido de pertenencia, con respecto al metabolismo social, pues el entendimiento democrático, como huésped y como eje decisivo con respecto al funcionamiento de otras esferas, entonces, enciende la conciencia comunicativa que emerge de la convivencia a través de un entendido de respeto a la dignidad. Bajo las características en las que ha sido asentado el diseño democrático; se han formulado los contextos para que sean los representantes y no los representados quienes deciden (Sartori, 1993:81). Este enfoque meramente electoral, nos sitúa en escenarios de suma nula [zero sum] en la representatividad social.

Es preciso edificar condiciones de mayor certeza hacia el bienestar, a través de la implementación irrestricta de las herramientas que destinen un gobierno abierto. En el desarrollo del presente artículo, se ha enfatizado en los alcances

individuales, sin embargo, es preciso dimensionar que del “momentum” que incite a la participación o a un cambio de actitud espontáneo, si este gesto recibe una respuesta desfavorable, hay una alta probabilidad de desmotivar e influir en la apatía.

Para ir más allá de lo enunciativo hacia la teoría, es necesario destacar los mecanismos existentes para formular gobiernos abiertos, cuyo funcionamiento se encuentra sintonizado con entornos propicios para la participación, para el cumplimiento de metas y la resolución de desafíos sociales, con una amplia cobertura de la accesibilidad para ser parte de un bloque que vigile el funcionamiento de las instituciones y de seguimiento a los planes y programas de gobierno.

De forma resumida, los organismos institucionales deben procurar un funcionamiento aplicando prácticas de mejora constante y la procuración de calidad en los proyectos que se llevan a cabo en la circunferencia social, en atención a las disposiciones actuales con respecto al cumplimiento de los derechos humanos y a la obligatoriedad de formular entornos propicios para los derechos humanos.

Para trazar un camino hacia la aplicabilidad de una cultura de los derechos humanos, se vuelve necesario aplicar de forma constante un enfoque hacia la funcionalidad ágil del activismo social y generar rutas de convivencia con un enfoque basado en evidencias y el posicionamiento de la agenda ciudadana en la esfera pública para la toma de decisiones desde una perspectiva plural. ✕✕

BIBLIOGRAFÍA

- BACHELET, M. (2020). Los derechos humanos son clave para construir el futuro que queremos. Declaración de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Michelle Bachelet, con motivo del Día de los Derechos Humanos, 10 de diciembre de 2020. <https://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/Human-rights-key-to-build-the-world-we-want.aspx>
- BAUMAN, Z. (2004) La sociedad sitiada. Fondo de Cultura Económica. Buenos aires, Argentina.
- BERGER, P. & Luckman, T.(2003) La construcción social de la realidad. Amorrortu editores. Decimoctava reimpresión.
- MATURANA, H. (1995) La realidad: ¿objetiva o construida? Ed. Anthropos
- MATURANA, H. & Valera F. (2003) De máquinas y seres vivos. Autopoiesis: La organización de lo vivo. Ed. Lumen.
- MATURANA H. y Dávila X. (2021). Presentador: Iván Rimassa. “Humberto Maturana (1928-2021): La revolución reflexiva. Podcast- All you need is LAB. <https://open.spotify.com/episode/1ZZtN7T704ATHS7E2IjICe?si=KzcWRO-WTBeH9qACjtTz1g>
- OFICINA DEL ALTO COMISIONADO de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2021) Disponible en: <https://www.ohchr.org/SP/Issues/Development/GoodGovernance/Pages/AboutGoodGovernance.aspx>
- TOLEDO, V. M. (2011). La crisis de civilización de la humanidad es una crisis de las relaciones de la sociedad industrial con los procesos naturales. Papeles de Relaciones Ecosociales y Cambio Global, 110, páginas 171–177. Disponible en: <http://www.scielo.org.mx/pdf/rz/v34n136/v34n136a4.pdf>
- TOLEDO, V. M. (2013). El metabolismo social: una nueva teoría socioecológica / Revista Relaciones, No. 136, páginas 41–71. Disponible en: <https://eds.b.ebscohost.com/eds/detail/detail?vid=1&sid=e73365f7-931d-4ffb-8397-e3ebef148bf3%40pdv-v-sessmgr02&bdata=Jmxbhmc9ZXMmc2l0ZT1lZHMtbGl2ZQ%3D%3D#AN=edssci.S0185.39292013000400004&db=edssci>
- SANTOS, B. (2002) Hacia una concepción multicultural de los derechos humanos. El otro derecho, número 28, julio. Bogotá, Colombia
- SARTORI, G. (1993) ¿Qué es la democracia? Capítulo V, Opinión pública y democracia gobernante. Instituto Federal Electoral. México, D.F.



GOBERNANZA: Enfoque para definir y diseñar soluciones a los problemas metropolitanos

AUTOR:

Víctor Katsumi
Yamaguchi Llanes

El propósito de este escrito es contribuir a la comprensión de la gobernanza metropolitana. Por tanto, parte de la definición de conceptos fundamentales como metrópoli o zona metropolitana, en la que, si bien el reto básico es gestionar una ciudad con múltiples agencias gubernamentales y comunidades diversas, el planteamiento propuesto es que el problema público de fondo son las fallas en la generación y distribución de bienes públicos y comunes, las cuales pueden verse desde tres dimensiones: ineficiencia, inequidad e ineficacia. Finalmente se expone cómo la perspectiva de gobernanza, y en particular la visión de acción colectiva, puede ayudar a entender y diseñar soluciones para los problemas públicos de la metrópoli.

1. La ciudad metropolitana

Dado que el objeto de este capítulo es la gestión de las metrópolis, es pertinente iniciar con la reflexión de dos conceptos centrales: ciudad y metrópoli. Una primera noción de ciudad es definirla como la aglomeración de población (Maunier, 1910), pero que también incluye a las actividades económicas, sociales, culturales y políticas (Cabrero *et al*, 2003). En un ámbito más detallado, podemos encontrar dos visiones principales del fenómeno¹: espacial y funcional o sistémica. Por el lado espacial, Parr (2007) propone a su vez cuatro categorías:

- a) Ciudad construida (BC, por sus siglas en inglés), se refiere al área que es un tramo continuo o semicontinuo de territorio, dedicado predominantemente

1 Como lo menciona Parr (2007), existen otros enfoques bajo los cuales se define la ciudad, tales como el sociológico, el cultural y el histórico. Sin embargo, estas aproximaciones no son consideradas en este trabajo ya que no guardan una relación tan estrecha con la gestión urbana.

temente a actividades como vivienda, manufactura, comercio y servicios, que además cuenta con un sistema de transporte y espacios públicos (Sobrinho, 1993).

- b) Ciudad de consumo, incluye el territorio dentro del que se consume la mayoría de los bienes y servicios producidos en la BC.
- c) Ciudad de empleo, abarca el espacio en el que labora la mayoría de la fuerza de trabajo de la BC.
- d) Ciudad de la fuerza de trabajo, es el área de la cual la BC toma la mayoría de sus requerimientos laborales.

Como puede observarse, la primera categoría es la más visible, ya que identifica a la mancha urbana o construida. Sin embargo, al incluir los elementos de producción y consumo (inciso b), así como de mercado de trabajo (incisos c y d), la extensión de la ciudad rebasa la continuidad física.

No obstante, se reconoce que la ciudad es más que un espacio, de mayor o menor extensión, en la que interactúan diversos actores. Por lo cual, otra aproximación relevante a la ciudad es la sistémica, que enfatiza precisamente la interacción como elemento definitorio.

Sobrinho (1993) plantea una definición funcional o sistémica de la ciudad, al describirla, con base en la teoría económica espacial, como un sistema dinámico de mercados interrelacionados e interdependientes, caracterizados por la gran densidad y especialización de los agentes económicos y por ciertas condiciones institucionales que influyen en el proceso de toma de decisiones. Los mercados urbanos más significativos son: a) suelo y vivienda; b) fuerza de trabajo; e) transporte y; d) servicios públicos. Estos mercados conviven en un espacio continuo y contiguo propagando relaciones intraurbanas. A la vez, algunos mercados se relacionan con los de otras ciudades y el conjunto nacional.

Harrison y Hoyler (2014) mencionan, al igual que Parr (2007), que las ciudades son importantes como espacios económicos funcionales, en relación con la producción y consumos de bienes y servicios, así como del mercado de trabajo, pero destacan su independencia creciente de la autoridad regulatoria del Estado-nación, por lo que señalan que son la escala ideal para una intervención política en un mundo globalizado.

En este sentido, tanto del punto de vista espacial como sistémico, es posible hacer una analogía entre las ciudades y las naciones, a partir de las siguientes similitudes (Lineberry, 1975): a) el actor gubernamental principal es una unidad más o menos autónoma, con fronteras reales pero permeables; b) las unidades compiten por el control de territorio como un recurso escaso; c) la disparidad en desarrollo, a nivel general, es similar entre naciones desarrolladas y en desarrollo y metrópolis que pertenecen a estos dos estratos, mientras que en el ámbito interno, son comparables las diferencias regionales aún en los países más desarrollados, con la dicotomía entre ciudad central y suburbios, o en general, entre municipios pobres y ricos en una metrópoli; d) un argumento común de ambas es la vinculación entre las unidades, países o ciudades, como un fenómeno creciente; e) las restricciones de las políticas nacionales de migración tienen su contraparte

en la zonificación de exclusión de los metrópolis; y f) la organización supranacional, por ejemplo, la Unión Europea ha sido invocada como la solución a los problemas de nacionalismo excesivo, así como la consolidación metropolitana es señalada como el remedio para la fragmentación metropolitana.

Así, es importante el estudio de las ciudades no solo porque son ejes vitales para la movilización y el desarrollo económico y social (Sellers 2008), sino también por su importancia como unidades con una autonomía de gestión creciente.

Aunque en muchas ocasiones los términos ciudad y metrópoli o zona metropolitana (ZM) se utilizan como sinónimos, la ZM enfatiza más los aspectos políticos y administrativos, que se refleja en lo que ya en 1922 Maxey consideraba como la diferencia entre la entidad política (ciudad central) y la ciudad como ente social y económico. Así, existen dos enfoques principales para definir a la ZM²:

- Énfasis en el gobierno, al precisar que no se trata de una entidad legal, sino de una multitud de agencias gubernamentales federales estatales, así como condados, municipios y distritos especiales, que se encargan de gestionarla (Ostrom, Tiebout y Warren, 1961 y Weiler, 1971).
- Énfasis en fronteras territoriales, que la define como la expansión de la ciudad central más allá de sus límites originales y su transformación en varios sistemas complejos basados en interdependencias sociales, económicas, ambientales y político-administrativas (Klove, 1952; Plunkett, 1961; Weiler, 1971; Sobrino, 1993; y Rodríguez y Oviedo, 2001).

Así, las ZM son entendidas básicamente como las ciudades que territorial y/o funcionalmente incluyen a más de una jurisdicción político-administrativa (Sobrino, 1993).

A partir de la noción de ciudad, se reconoce su importancia como unidad económica y social. Sin embargo, al incorporar el término metropolitano, se hace énfasis en la dificultad de su gestión. Por lo tanto, este trabajo se centra en la ciudad metropolitana³, importante como unidad de desarrollo y de análisis, pero también como reto de gobernanza.

Para exponer la problemática metropolitana y su relación con la noción de gobernanza, este escrito se estructura de la siguiente manera. En la primera sección, se describe en términos generales a la metrópoli como problema público. En la siguiente, se exponen las tres grandes vertientes del problema metropolitano: ineficiencia, inequidad e ineficacia. En el último apartado se describe cómo se ha enfrentado el reto metropolitano, por medio de la denominada gobernanza metropolitana, a partir de la acción colectiva.

2 Para una discusión más amplia sobre las distintas definiciones de ZM, pueden revisarse Sellers y Rochat (2013) y Sobrino (2013).

3 A lo largo del texto se utilizan indistintamente los términos ciudad metropolitana, zona metropolitana (ZM) o metrópoli, para referirse a la ciudad que cae en una o más de las categorías de ciudad expuestas por Parr (2007), pero que también posee la característica básica de rebasar, funcional y/o territorialmente, los límites territoriales de la ciudad central.

2. LOS PROBLEMAS PÚBLICOS METROPOLITANOS

Como lo menciona Bardach (1993), la definición de un problema público se basa en una situación o condición que afecta a los individuos. Por tanto, la dimensión humana de la circunstancia no deseada es la que guía su definición. En este sentido, también de acuerdo con Bardach (1993), hay que destacar que no es suficiente con que analistas y políticos establezcan un problema público, sino que es necesario que los ciudadanos afectados directa o indirectamente, así como aquellos que tienen algún interés, compartan, en mayor o menor medida, esta concepción.

Al referirnos a la gestión metropolitana, como la propia definición de ciudad metropolitana lo contiene, el problema público a resolver tiene varias dimensiones. Una aproximación útil para establecer estas dimensiones o categorías es recurrir a los principios de la gestión pública (Shah y Malik, 2012).

*Eficiencia*⁴. Wilson (1887) la menciona como un objetivo o principio de la administración pública, por lo que señala que esta debe tener el menor costo posible, tanto en dinero como en energía. Mientras que Simon (1964), la define como la selección de la alternativa que produce el mayor resultado, dado un conjunto de recursos, por lo que enfatiza la necesidad de la definición y medición de resultados. Behn (1993) destaca que, a través de distintos planteamientos, diversos teóricos de la administración en general, y de la administración pública en particular, la han planteado como su objetivo: Wilson (separación entre política y administración), Taylor (organización científica) y Weber (burocracia y especialización). Respecto a los servicios públicos locales, Tieobut (1956) enfatiza su preocupación por la eficiencia, al mencionar que “las comunidades son forzadas a mantener los costos de producción al mínimo, tanto por la eficiencia de los administradores, como a través de la competencia con otras comunidades”.

Equidad. De acuerdo con Frederickson (2005), la equidad social no es solo un principio de la administración pública, sino de la gestión en general. Situación que señala también Howel (2008) en el contexto particular de las zonas metropolitanas. Al igual que Wilson, más de un siglo antes, estos autores enfatizan el principio de equidad en la administración pública, ya que está claro que la aplicación de las normas, y por ende las políticas públicas, tienen impactos desiguales entre los ciudadanos, a partir sus características étnicas, de género y socioeconómicas, principalmente.

Eficacia. Con el advenimiento de la Nueva Gestión Pública (NGP), que trasciende la idea de un gobierno que “rema” a uno que “dirige” o coordina los esfuerzos de los distintos actores, dado el mayor peso de los ciudadanos en las decisiones gubernamentales, aparte de la eficiencia y la equidad, se enfatizan los

4 Algunos autores, como Ferderickson (1990 y 2005) y Norman-Major (2011), mencionan a la economía como otro valor o principio de la gestión pública. Definen este valor como “la administración de recursos escasos y, en particular, el menor gasto de recursos dado un nivel acordado de servicios públicos”. Sin embargo, dado que guarda una estrecha relación con la eficiencia, en términos de la preocupación por la maximización en la relación entre insumos y productos, para esta investigación se le considera como incluido en la eficiencia.

valores de la integridad y de la responsabilidad, ligado a la eficacia en la gestión pública, entendida como “el enfoque hacia los deseos e intereses de los ciudadanos” (Hood, 1991; Denhard y Vinzant, 2000; Andrews y Van de Walle, 2012; Fatemi y Benhamesh, 2012; Shah y Malik, 2012). No obstante, Tieobut (1956), aunque no lo menciona como tal, se refiere a la eficacia en la provisión de servicios públicos locales en su modelo de “votar con los pies”, al definirlo como “el mecanismo mediante el cual los consumidores-votantes registran sus preferencias en materia de bienes públicos”.

En este sentido, las perspectivas del problema metropolitano se basan en el incumplimiento, parcial o total, de estos principios en la gestión de la ciudad metropolitana. El primer enfoque, que genera la subprovisión de bienes públicos, se sustenta en la noción de ineficiencia. Mientras que la disminución en el bienestar y en la competitividad se fundamenta en la inequidad socioespacial. Respecto a la ineficacia, entendida como el incumplimiento de los deseos e intereses ciudadanos, provoca desconfianza y falta de apoyo ciudadano.

Para la definición del problema metropolitano, como la búsqueda de la eficiencia, la equidad y la eficacia, se retoma la noción de la ciudad como una “fábrica” que produce bienes públicos o comunes (Ostrom, Tiebout y Warren, 1961; Kirby *et al*, 1983; Harvey, 2011; Harvey, 2012). En el caso de los gobiernos locales, los bienes o servicios que proveen a sus ciudadanos, o al menos regulan su provisión en diferentes grados, son generalmente: agua potable; drenaje y alcantarillado; alumbrado público; limpia, recolección, traslado y tratamiento de residuos; calles, parques y jardines; seguridad pública y tránsito; planeación urbana⁵; transporte público; educación; y protección civil y bomberos. Como puede observarse, estos bienes y servicios caen en alguna de las siguientes categorías:

- a) Bienes públicos puros. Según la definición clásica de Samuelson (citado en Ostrom, 2010) tienen dos características fundamentales: no exclusión, por lo que es imposible privar de su consumo a persona alguna, sin distinguir si paga o no por él; y no rivalidad, por lo que si un individuo lo consume no afecta el disfrute de este por parte de otra persona. Respecto a los servicios públicos, se manifiesta en su carácter general o universal, por lo que su uso solo se limita por los requisitos señalados en la norma. El ejemplo clásico es la defensa nacional, dado que al residir en un país automáticamente se disfruta del bien (Ostrom y Ostrom, 1971). Respecto al ámbito local, el alumbrado público, las calles, los parques, la seguridad pública, el tránsito, protección civil y bomberos pertenecen a esta categoría.
- b) Bienes o recursos comunes. A diferencia de los bienes públicos, estos sí presentan cierta rivalidad en su uso (o “subtractabilidad”, en términos de Ostrom, 2010) y una gran dificultad de exclusión. Ejemplos a nivel local son el agua potable; drenaje y alcantarillado; limpia, recolección, traslado y tratamiento de residuos; transporte público; y educación.

5 Aunque propiamente la planeación no es un bien o servicio que recibe directamente el ciudadano, se considera porque incide en la provisión del resto de los bienes y servicios locales.

Además de la generalidad o universalidad, los servicios públicos presentan otras características o principios que deben ser tomadas en cuenta: a) igualdad o uniformidad, que estriba en que los usuarios deben ser tratados con estos principios, sin que ello impida establecer diversas clases o categorías entre ellos; b) regularidad, significa que deben prestarse conforme a las normas jurídicas que los regulan; y c) continuidad, por lo que no debe interrumpirse su prestación dentro de los horarios y de las fechas o circunstancias previstos en su propia regulación (Fernández Ruíz, 2002).

Sin embargo, el problema real no son los bienes o servicios públicos locales *per se*, sino las fallas para individualizar los derechos de propiedad de estos, con el propósito de cumplir nuestros intereses comunes en la forma en que se supone se debe hacer, es decir, el cumplimiento de sus características o principios, así como la consecución de la eficiencia, equidad y eficacia en su prestación (Fernández Ruíz, 2002 y Harvey, 2011). Por lo que el reto es cómo lograrlo a una escala metropolitana, lo que implica definir cómo producirlos, organizarlos, distribuirlos y usarlos de manera apropiada en todo este territorio (Harvey, 2012). Así, los problemas de eficiencia, equidad y eficacia, así como de cumplimiento de principios, en el caso de los servicios públicos de la metrópoli, tienen dos vertientes (Howell, 2008): a) relacionados directamente con la prestación de bienes y servicios públicos, lo que implica los mecanismos de provisión y producción de los mismos; y b) relacionados con los *spillovers*, efectos secundarios o externalidades, derivados de la prestación de bienes y servicios públicos (Ostrom, Tiebout y Warren, 1961; y Williams, 1966).

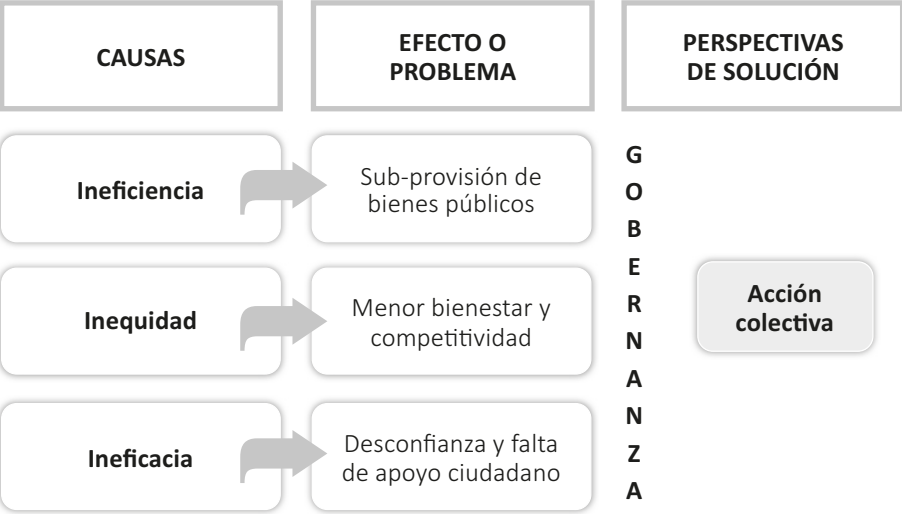
Así, el problema metropolitano, en términos de eficiencia, eficacia y efectividad, puede observarse en una o en ambas de las áreas que conforman la prestación de servicios públicos (Ostrom, Tiebout y Warren, 1961; Ahlbrandt, 1973; Hood, 1991; Parks y Oakerson, 1989 y Hamilton, 2012): a) provisión que se refiere al proceso de decisión colectiva para determinar qué bienes y servicios proveer; qué actividades privadas regular relacionadas con los mismos; el monto de ingresos a obtener y cómo hacerlo; así como sus estándares de cantidad y calidad; y b) producción, que se refiere al proceso técnico de combinación de recursos para generar un producto o servicio.

Desde esta perspectiva, los gobiernos locales son primariamente unidades de provisión, por lo que la producción puede estar en manos de este sector exclusivamente o con la participación de otras organizaciones públicas, privadas o sociales⁶. Incluso, pueden existir esquemas de producción sin injerencia gubernamental. De esta manera, aparte de la participación de los privados, se destaca que un servicio o bien público no necesariamente debe ser competencia exclusiva de una agencia, ya sea pública o privada. El Gráfico Uno resume la definición

6 Aunque Bauer (1945) no utiliza el término de provisión, como una responsabilidad pública, sí habla de que, aunque los servicios públicos sean producidos y distribuidos por privados, existe una “responsabilidad pública” de que sean acordes a las necesidades de la comunidad. Además, Fernández Ruíz (2002) menciona que uno de los elementos indispensables de un servicio público es la intervención estatal o gubernamental, lo que implica que está sometido a un régimen jurídico especial y, por lo tanto, existe al menos injerencia pública en su provisión.

del problema metropolitano como un reto de gestión pública y también es la guía de este capítulo.

Gráfico uno. Delimitación del problema metropolitano a partir de la gestión pública.



Fuente: Elaboración propia.

Antes de desarrollar los distintos aspectos del problema metropolitano, es pertinente hacer algunas precisiones sobre el mismo:

- Se reconoce que los principales problemas metropolitanos no se basan solo en la ineficiencia, inequidad e ineficacia en la provisión de bienes públicos locales, ya que tienen otras causas que trascienden el ámbito de la ciudad metropolitana, como son la situación económica nacional o las tecnologías disponibles.
- Las causas de los problemas están conectadas entre sí. Por ejemplo, si uno de los intereses ciudadanos es la provisión de más servicios públicos locales, con los recursos disponibles, se está simultáneamente en el terreno de la ineficiencia como de la ineficacia.
- Aunque, como se mencionó, un problema público debe plantearse en función de los individuos, el reto metropolitano, en sus tres vertientes, se expone tanto de la perspectiva de los ciudadanos, por ejemplo, la inequidad en el acceso a agua potable entre dos comunidades, como entre las organizaciones públicas, por ejemplo, la inequidad en la disposición de recursos entre organismos municipales operadores de agua potable.
- Los servicios públicos tienen un carácter espacial o territorial, es decir, la provisión del servicio y sus externalidades tiene una distribución

geográfica, ya que éste es proporcionado a un área específica, a través de trabajadores e infraestructura localizada en dicha área. Incluso servicios personales, como la seguridad social, tienen esta característica espacial, ya que se traduce en hospitales, clínicas, guarderías y asilos que tienen una localización específica, por lo que su alcance, ya sea por cuestiones prácticas y/o normativas, se reduce a los habitantes de esta comunidad (Savas, 1978). Por lo tanto, el problema metropolitano está planteado en términos espaciales y en cualquiera de las tres causas se habla de las diferencias entre comunidades de personas o gobiernos que residen en un territorio determinado: barrio, comunidad, municipio o cualquier otro segmento espacial.

La solución de los problemas metropolitanos expuestos, o con mayor precisión, de sus tres causas, no puede tratarse de manera aislada. Ostrom y Ostrom (1971), mencionan que el logro de la eficiencia en ausencia de una utilidad para el consumidor o eficacia no tiene sentido, por lo que, a manera de ejemplo, un gasto en servicios educativos, que genere productos como profesores y escuelas (eficiencia en la oferta), pero que no sea acorde con los intereses y expectativas de los ciudadanos, ni tampoco mejore sustancialmente sus expectativas (eficiencia en la demanda), es altamente improductivo. Además de la necesaria consideración entre las dos caras de la moneda de cada categoría causal, es pertinente resaltar que las mismas no pueden traducirse en objetivos aislados, o peor aún, contradictorios. Por citar un caso, podemos mencionar una institución encargada de la provisión o producción de un servicio que cumple cabalmente la normatividad que la rige, así como los estándares en la materia (eficacia en la oferta), que sin embargo tiene graves deficiencias operativas (eficiencia en la oferta), no es deseable. La Tabla Uno resume los ámbitos en los que se basan, tanto por el lado de la oferta como por la demanda, los tres principios de la gobernanza metropolitana.

Tabla uno. Principios de gestión metropolitana

	OFERTA	DEMANDA
EFICIENCIA	Relación insumo-producto	Relación insumo o producto – beneficio
EQUIDAD	Diferencias en la prestación	Diferencias en el acceso
EFICACIA	Cumplimiento normativo	Respuesta a intereses ciudadanos (responsiveness) y atención a la sociedad

Fuente: Elaboración propia

La Tabla Uno también nos permite precisar qué aspectos considerar en el cumplimiento de los tres principios, por lo cual, debe distinguirse claramente entre los medios para lograrlos y los avances en su alcance. A manera de ejemplo,

algunos autores (Andrews y Shah, 2005; Reynaers y De Graaf, 2014) consideran a la rendición de cuentas o *accountability* como un valor en sí mismo. Sin embargo, se trata solo de un medio o una condición necesaria para que la sociedad conozca, evalúe y sancione el cumplimiento de los principios de eficiencia, equidad y efectividad en la gestión metropolitana.

Respecto a la medición del cumplimiento de principios en la provisión y producción de servicios públicos, se distinguen dos formas principales de evaluación: a) con datos “duros” u “objetivos”; o b) con mecanismos de consulta ciudadana o “subjetivos”. Sobre la última opción, existen críticos que mencionan que características como el nivel socioeconómico y la raza influyen en la opinión ciudadana (Brown y Coulter, 1983). Por lo tanto, la evaluación del cumplimiento de los principios citados debe considerar ambas formas de evaluación (Njoh, 1994).

Finalmente, al reflexionar sobre las causas y consecuencias del problema metropolitano, y su relación con los servicios públicos, es posible afirmar que tanto del punto de vista de las causas (ineficiencia, inequidad e ineficacia), como de los efectos (subprovisión de bienes públicos; menor bienestar y competitividad; y falta de apoyo ciudadano), el conjunto de servicios públicos conforman un sistema (Iracheta, 2010), que en términos de Teitz (1968) puede denominarse como el “sistema de facilidades públicas”, que se refiere a “los componentes de la ciudad que tienen como función primaria facilitar la provisión de bienes y servicios declarados total o parcialmente del dominio del gobierno”.

3. Gobernanza y los problemas metropolitanos

A pesar de la multiplicidad de organizaciones y actores que participan en la gestión de una metrópoli, las áreas metropolitanas no están completamente “balcanizadas” en una multitud de jurisdicciones, sino que están organizadas por redes de actores y arreglos inter locales, superpuestos entre sí, que pueden ser de gran escala o para propósitos específicos (Parks y Oakerson, 1989 y Feiock, 2004). Así, la gestión pública, que trata de resolver el problema metropolitano descrito, se materializa en redes de colaboración o de gobernanza, que son articulaciones relativamente estables de actores públicos, privados y ciudadanos, que son autónomos en términos operativos pero funcionalmente interdependientes, los que interactúan a través de negociaciones, que tienen lugar dentro de un marco reglamentario, normativo, cognitivo y cultural, que es autorregulado dentro de un conjunto de límites por agencias externas, que contribuye a la prestación de bienes y servicios públicos (Feiock, 2004; Blanco et al, 2009; Kettunen, 2009; Matkin y Frederickson, 2009).

La gobernanza existe tanto en la producción como en la provisión de servicios, consiste tanto de la capacidad para hacer, cambiar o ejecutar las reglas, dentro de las cuales se crea y modifica la provisión y la producción. Provee estructura institucional a través de los recursos de los gobiernos locales que asignan autoridad para la decisión ciudadana en materia de servicios. Incluyen las reglas de asociación que especifican los tipos de gobierno y cómo se crean, las reglas fiscales que determinan los ingresos, las normas para modificar los límites

jurisdiccionales, así como las reglas de los acuerdos los entre distintos actores (Parks y Oakerson, 2000).

En este sentido, la gobernanza reemplaza la visión de gobierno local, que se refiere a procedimientos y estructuras, por un conjunto, o incluso una pluralidad de actores; como una fragmentación del sistema en el cual hay un número creciente de cuerpos u organismos *ad hoc* con un propósito específico, un uso creciente de cuerpos de decisión distintos a los órganos electos, así como el incremento del control de los gobiernos estatal y nacional sobre las actividades y finanzas de los gobiernos locales. Además, estos cuerpos *ad hoc* establecen y trabajan en red con una variedad de contrapartes locales (Andrew y Goldsmith, 1998; Hamilton, 2000).

La perspectiva de la gobernanza, a similitud de un mapa, debe ser ubicado en un tiempo y lugar específico. Por lo cual, tanto como herramienta analítica como utensilio práctico, ofrece un conjunto características clave a considerar, de los cuales, de acuerdo con las condiciones particulares del caso, se hará una selección para abordar el problema u objeto (Stoker, 1998). Cabe mencionar que, como se puede observar con esta aproximación conceptual, la noción de gobernanza puede tener una aplicación desde el ámbito comunitario o de una organización hasta nivel planetario. Sin embargo, al hablar de gobernanza metropolitana, habrá que incorporar la noción de territorio urbano o metrópoli, aunque no necesariamente significa que solo los actores que residen en la ciudad intervienen en ella (Stoker, 1998).

Otra característica relevante de la gobernanza es su búsqueda para crear condiciones para la acción colectiva y ordenarla reglamentariamente. Al no existir una definición única y aceptada, por lo que puede ser usada desde sinónimo de “gobierno eficiente y que rinde cuentas” hasta como la justificación para la reducción de la participación del gobierno en asuntos públicos, Stoker (1998) propone cinco dimensiones con las que normalmente se le relaciona: a) conjunto de instituciones y actores que se definen a partir del gobierno, pero que no solo pertenecen a él; b) la dificultad para fijar límites y responsabilidades individuales para la solución de problemas públicos; c) la interdependencia en las relaciones entre las organizaciones que participan en la acción colectiva; d) redes de actores autónomas y autogobernadas; y e) la capacidad del gobierno para actuar no solo como dirigente o autoridad, sino como para facilitador, agente catalizador o comisionado. De esta manera, las proposiciones no son excluyentes, ni compiten entre sí, sino que se complementan.

Sin embargo, para analizar la gobernanza metropolitana es necesario definir cuándo ésta se encuentra institucionalizada, es decir, que responde a reglas (formales e informales) y tiene continuidad. En este sentido, una aproximación útil es la definición propuesta por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) de organismo de gobernanza metropolitana (*Metropolitan Area Governance Body*) u OGM, definido como la “organización que se crea para coordinar políticas dentro de las áreas metropolitanas”. Los ejemplos de OGM son sumamente variados, desde asociaciones o acuerdos meramente informales de gobiernos locales hasta gobiernos subnacionales (o metropolita-

nos) en sentido estricto. Debido a las múltiples diferencias entre este tipo de organismos, se proponen cuatro criterios que debe cumplir un OGM (Ahrend, Gamper y Schumann, 2014; Ahrend y Schumann, 2014):

- a. Alcance geográfico: la organización debe cubrir la ciudad o municipio central y una parte importante de las partes restantes del área metropolitana. Si este alcance excede la metrópoli, esta zona debe constituir la parte predominante de su esfera de responsabilidad. En la práctica, es poco frecuente que el ámbito de responsabilidad del organismo coincida exactamente con la extensión geográfica del área metropolitana.
- b. Actores involucrados: los gobiernos nacionales, estatales y/o municipales deben ser los actores dominantes dentro de la organización o, alternatively, el organismo en sí mismo puede tener el estatus de gobierno subnacional. Los gobiernos deben ser los principales participantes en estos organismos, aunque eso no impide que jueguen otros actores, como representantes de organizaciones académicas, empresariales o ciudadanas.
- c. Enfoque temático: la organización debe ocuparse principalmente de asuntos de relevancia directa y predominante para la gobernanza metropolitana, es decir, aquellos que requieren una coordinación entre distintos actores metropolitanos debido a que se trata de cuestiones cuyos efectos, positivos y/o negativos, exceden el ámbito territorial de una autoridad.
- d. Amplitud temática: la organización debe tener un mandato que le permite trabajar en más de un asunto relacionado con la gobernanza metropolitana. Este criterio sirve para distinguir los organismos de gobernanza de área metropolitana de los que se dedican a un asunto en particular o los de carácter sectorial (p.e. transporte, disposición de residuos, provisión de agua potable o promoción de inversión).

Por lo cual “las fronteras (territoriales y funcionales) son cruciales para el conjunto entretendido de argumentos políticos y económicos para la autonomía local, a través del apoyo para que los gobiernos locales se ajusten a la participación política, la organización eficiente para la provisión de bienes y servicios públicos, y para la autogestión de la comunidad (...) las fronteras también definen los poderes y responsabilidades principales de los gobiernos locales, así como la relación entre ellos y con sus ciudadanos (Briffault, 1996)”.

Esta noción de fragmentación jurisdiccional parte del reconocimiento que en las áreas metropolitanas gobiernan múltiples agencias públicas, de todos los órdenes de gobierno, además de la influencia adicional de incontables organizaciones privadas y ciudadanas (Gulick, 1957 y Ostrom *et al*, 1961). Por lo que la multiplicidad de unidades en una metrópolis es esencialmente una patología con los siguientes síntomas (Ostrom *et al*, 1961): a) duplicidad de funciones; y b) sobre posición de jurisdicciones. Cada organización o actor trabaja generalmente de forma aislada, por lo que son considerados incapaces de resolver, conjunta o al menos coordinadamente, los diversos problemas de la comunidad metropolitana en su conjunto (Ostrom *et al*, 1961 y Curran, 1964).

Respecto a la fragmentación de autoridad en una zona metropolitana, Parks y Oakerson (1989), subrayan dos dimensiones del fenómeno:

- a) Gobierno, que se refiere a los esquemas de organización pública, los cuales deben buscar ser sumamente sensibles preferencias y necesidades ciudadanas (*responsiveness*), eficientes en la forma en que producen los bienes y servicios públicos, y equitativos en la provisión y financiamiento de los mismo.
- b) Gobernanza, que tiene como reto establecer y mantener esos esquemas de organización ante las preferencias, tecnologías y circunstancias cambiantes de la vida metropolitana.

Desde la perspectiva gubernamental, según la literatura ortodoxa, se ha buscado la racionalidad en la organizacional pública, por lo que se ha propuesto desde un gobierno único de propósito general, aunque más adelante, se ha planteado una variante de dos niveles⁷. En general, se buscaba una homogeneidad estructural de las distintas agencias gubernamentales, sin importar si se trataba de la provisión o distribución de servicios distintos. Así, el resto de las opciones de gobierno metropolitano eran vistas como “fragmentadas organizacionalmente y ligada a una variedad de males que incluyen tanto ineficiencias como inequidades”. Por lo que existía “solo una forma” de resolver el problema metropolitano (Parks y Oakerson, 1989:19).

En el ámbito de jurisdicción territorial, sin embargo, el conflicto no prueba la necesidad de un “gobierno metropolitano único”. De esta forma, al considerar al problema metropolitano como una cuestión jurisdiccional, el debate se centra en el enfoque de la decisión pública, en el que los extremos, por un lado, proponen una fragmentación metropolitana, mientras que en el otro se defiende las consolidación o centralización de las instituciones gubernamentales metropolitanas (Lowery, 2000).

Al trascender la disyuntiva entre centralización y descentralización en el gobierno metropolitano, surge el nuevo regionalismo una solución flexible, que combina las dos anteriores, con una escala variable de gestión. En este sentido, desde el punto de vista de jurisdicción territorial, el nuevo regionalismo reconoce que la propia naturaleza del problema público a resolver contribuye a determinar el nivel adecuado de centralización o de descentralización. Así, en una misma zona metropolitana pueden convivir esquemas diversos. Por lo que para el nuevo regionalismo las claves son la flexibilidad, tanto en función del problema público a resolver, como del contexto en el que se desarrolla, además, también considera que, con el transcurso del tiempo, un problema público, y por ende su esquema de solución, puede variar (Parks y Oakerson, 2000 y Sellers, 2008).

7 Es similar al sistema federal, en el que el nivel superior de gobierno (metropolitano) provee servicios regionales y realiza las grandes inversiones, así como los servicios intensivos en capital, como el drenaje, con los ahorros consecuentes asociados a las economías de escala. Mientras que el nivel inferior, los gobiernos municipales, proveen los servicios más locales e intensivos en mano de obra, como policía y parques vecinales (Vogel y Harrigan, 2016).

A la par del nuevo regionalismo surge la noción de gobernanza que reemplaza la visión de gobierno local, que se refiere a procedimientos y estructuras, por un conjunto, o incluso una pluralidad de actores. En esta fragmentación del sistema hay un número creciente de cuerpos u organismos *ad hoc* con un propósito específico, un uso creciente de cuerpos de decisión distintos a los órganos electos, así como el incremento del control de los gobiernos estatal y nacional sobre las actividades y finanzas de los gobiernos locales (Andrew y Goldsmith, 1998:106). Así, a partir de la década de 1990, ya no se fija en si se trata de soluciones centralizadas o descentralizadas, sino en respuestas basadas en la gobernanza, que puede incluir ambos esquemas, pero que privilegia las políticas individualizadas, ya sea por la materia que atienden o por las comunidades de que se trate (Hamilton, 2012).

En el contexto metropolitano, la gobernanza va más allá de lo que se mencionó, como esquemas de organización, sino que se refiere también al proceso para llegar a estos esquemas, por lo que se relaciona con la regulación de la interdependencia entre los actores en el contexto de ambientes y recursos compartidos. Así, la gobernanza metropolitana se enfoca en la protección y fortalecimiento del ámbito público, que incluye bienes comunes (*commons*) tanto tangibles como intangibles: vialidades, agua potable, vida animal, mercados, asentamientos humanos, paz y prosperidad. Por lo cual, compartir estos recursos comunes en ocasiones se convierte en un problema (Oakerson, 2004).

Además del policentrismo de gobierno, ligado al problema metropolitano como una cuestión de límites jurisdiccionales, nos enfrentamos también un policentrismo de gobernanza, que incluye decisiones e intereses de múltiples actores públicos, privados y sociales, involucrados en la provisión, producción y consumo de recursos comunes. Así, la gobernanza policéntrica presenta dos características: a) múltiples centros independientes de autoridad o decisión; y b) independencia relativa de estos centros, ya que, como se mencionó, las decisiones de política de una organización o actor influyen y son influidas por otros (Oakerson, 2004).

Para Ostrom *et al* (1961), en vez de un centro decisorio dominante, visto como el modelo ideal de organización metropolitano, se plantea la existencia de múltiples jurisdicciones políticas consideradas como un “sistema político policéntrico”, lo cual denota la existencia de múltiples centros de toma de decisión que son formalmente independientes entre sí, pero que en la que, en la práctica, en mayor o menor medida, son interdependientes, con relaciones de competencia y/o colaboración. Según Parks y Oakerson (1989), la metrópoli es una economía pública local. Como se mencionó, la variedad de gobiernos y jurisdicciones en una metrópoli no es un problema en sí mismo, sino que el reto es encontrar el arreglo particular para cada asunto.

Así, el sistema político policéntrico planteado por Ostrom es desarrollado por el enfoque de acción colectiva institucional (ICA por sus siglas en inglés), que provee el marco teórico para entender un sistema de gobernanza metropolitana sin un gobierno metropolitano. Esta teoría postula que el gobierno local puede actuar colectivamente para crear una sociedad civil que integra a la región

a través de múltiples jurisdicciones, mediante una red de acuerdos voluntarios, así como asociaciones y decisiones colectivas de los ciudadanos (Feiock, 2004:6).

Al abordar la cuestión metropolitana como un reto de acción colectiva, se hace énfasis en tres aspectos principales: a) la caracterización de los gobiernos locales como responsables de proveer bienes y servicios públicos; b) las dificultades para internalizar los costos y beneficios asociados a los mismos; y c) las complejidades asociadas a los costos de transacción y coordinación, para resolver los dos retos anteriores.

Como se puede observar, el enfoque de gobernanza nos permite, por un lado, una mejor comprensión de la problemática metropolitana, al reconocer que los retos de la metrópoli no se limitan a una “cuestión gubernamental”. Respecto al diseño e implementación de políticas públicas metropolitanas, la gobernanza plantea que son responsabilidad de una red de actores públicos, privados y sociales, que no se limita a los que habitan en el territorio metropolitano. Además, las perspectivas de gobernanza, del nuevo regionalismo y de acción colectiva permiten superar la disyuntiva entre descentralización y centralización en la gestión de las metrópolis, al reconocer que las respuestas a los problemas públicos deben ser flexibles y cambiantes, acorde con el asunto de que se trata, así como el tiempo y el espacio en que suceden estos retos. ☒☒

BIBLIOGRAFÍA

-
- AHLBRANDT JR, R. (1973). “Efficiency in the Provision of Fire Services”, *Public Choice*, Vol. 16 (Otoño), pp. 1-16
- AHREND, R. y A. Schumann (2014). *Approaches to Metropolitan Area Governance: A Country Overview*. OECD Regional Development Working Papers 2014/03
- AHREND, R., C. Gamper y A. Schumann (2014). *The OECD Metropolitan Governance Survey: A Quantitative Description of Governance Structures in large Urban Agglomerations*. OECD Regional Development Working Papers, No. 2014/04
- ANDREW, C. y M. Goldsmith (1998). “From Local Government to Local Governance: And beyond?” *New Trends in Municipal Government. Le gouvernement des villes: nouvelles tendances*, abril, pp. 101-117
- ANDREWS, M. y A. Shah (2005). “Assessing Local Government Performance in Developing Countries”. En Shah, A. (editor), *Public Services Delivery, Public Sector Governance and Accountability Series*, The World Bank, Washington, D.C., pp. 63-85
- BARDACH, E. (1993). “Problemas de la definición de problemas en el análisis de políticas”. En Aguilar Villanueva, L.F. (estudio introductorio y edición), *Problemas públicos y Agenda de Gobierno*, Miguel Ángel Porrúa – Grupo Editorial, México, pp. 215-230

- BAUER, J. (1945). "Metropolitan Utility Supply and Organization", *Public Administration Review*, Vol. 5, No. 2 (Primavera), pp. 127-134
- BEHN, R. (1998). "The New Public Management Paradigm and the Search for Democratic Accountability", *International Public Management Journal*, Vol. 1, Núm. 2, pp. 131-164
- BLANCO, I., V. Lowndes y L. Parachett (2009). "Policy Networks and Governance Networks: Towards Greater Conceptual Clarity". *Political Studies Review*, Vol 9, pp. 297-308
- BRIFFAULT, R. (1996). "The Local Government Boundary Problem in Metropolitan Areas". *Stanford Law Review*, Vol. 48, Núm. 5 (Mayo), pp. 1115-1171
- BROWN, K. y P. B. Coulter (1983). "Subjective and Objective Measures of Police Service Delivery", *Public Administration Review*, Vol. 43, Núm. 1 (Jan. - Feb., 1983), pp. 50-58
- CABRERO, E., I. Orihuela y A. Ziccardi (2003). *Ciudades competitivas-ciudades cooperativas: Conceptos clave y construcción de un índice para ciudades mexicanas*. Documento de Trabajo 139. División de Administración Pública. CIDE. México
- CURRAN, D.J. (1964). "Infra-Metropolitan Competition", *Land Economics*, Vol. 40, No. 1 (Febrero), pp. 94-99
- DENHARD, R.B. y J. Vinzant Denhard (2000). "The New Public Service: Service Rather than Steering", *Public Administration Review*, Vol. 60, Núm. 6, noviembre-diciembre, pp. 549-559
- FATEMI, M. y M.R Benhamesh (2012). "New Public Management Approach and Accountability", *International Journal of Management, Economics and Social Sciences*, Vol. 1(2), pp. 42-49.
- FEIOCK, R. C. (2004). "Introduction: Regionalism and institutional collective action". En Feiock, R.C. (editor), *Metropolitan governance: Conflict, competition, and cooperation*, Georgetown University Press, Washington, pp. 3- 16
- FERNÁNDEZ RUÍZ, J (2002). *Servicios Públicos Municipales*. Ed. INAP, UNAM e IJJ. México
- FREDERICKSON, H. G. (2005). "The State of Social Equity in American Public Administration", *National Civic Review*, 94(4), pp. 31-38.
- FREDERICKSON, H.G. (1990). "Public Administration and Social Equity", *Public Administration Review*, Vol. 50, Núm. 2 (Mar. - Apr., 1990), pp. 228-237
- GULICK, L. (1957). "Metropolitan Organization". *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 314, *Metropolis in Ferment* (Noviembre), pp. 57-65
- HAMILTON, D.K. (2000). "Organizing Government Structure and Governance Functions in Metropolitan Areas in Response to Growth and Change: A Critical Overview". *Journal of Urban Affairs*, Vol. 22, Núm. 1, pp.65-84
- HAMILTON, D.K. (2012). *Governing Metropolitan Areas. Growth and Change in a Networked Age*. Ed. Routledge. Segunda edición. Nueva York y Londres
- HARRISON, J. y M. Hoyler (2014). "Governing the new metropolis". *Urban Studies*, Vol. 5, Núm. 11, pp. 2249-2266
- HARVEY, D. (2011). "The Future of the Commons". *Radical History Review*, Número 109, invierno, pp. 101-107
- HARVEY, D. (2012). *Rebel cities: from the right to the city to the urban revolution*. Verso. Londres y Nueva York
- HOWELL-MORONEY, M. (2008). "The Tiebout Hypothesis 50 Years Later: Lessons and Lingering Challenges for Metropolitan Governance in the 21st Century". *Public Administration Review*. (enero-febrero), 68:1, pp. 97-109

- KETTUNEN, P. (2009). "Regional Policy-Making in Finland: Governance of Networks or Just Top-Down Steering". *Regional Policy-Making in Finland HRVATSKA JAVNA UPRAVA*, god. 9, br. 1., pp. 107-124
- KIRBY, A., P. Knox y S. Pinch (1983). "Developments in Public Provision and Urban Politics: An Overview and Agenda", *Area*, Vol. 15, Núm. 4, pp. 295-300
- KLOVE, R.C. (1952). "The Definition of Standard Metropolitan Areas", *Economic Geography*, Vol. 28, No. 2 (Abril), pp. 95-104
- LINEBERRY, R.L. (1975). "Suburbia and The Metropolitan Turf", *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 422, The Suburban Seventies (Nov., 1975), pp. 1-9
- LOWERY, D. (2001) "Metropolitan Governance Structures from a Neoprogressive Perspective". *Swiss Political Science Review*. Debate: Metropolitan Governance Today 7(3) pp. 11-16
- MATKIN, D.S. y H.G. Frederickson (2009). "Metropolitan Governance: Institutional Roles And Interjurisdictional Cooperation". *Journal of Urban Affairs*, Vol. 31, Núm. 1, pp. 45-66.
- MAUNIER, R. (1910). "The Definition of the City". *American Journal of Sociology*, Vol. 15, No. 4 (enero), pp. 536-548
- MAXEY, C.C. (1922). "The Political Integration of Metropolitan Communities". *National Municipal Review*, Vol. XI, Núm. 8, Agosto, pp. 229-253
- NJOH, A.J. (1994). "A Client-Satisfaction-Based Model of Urban Public Service Delivery Organizational Effectiveness", *Social Indicators Research*, Vol. 32, No. 3 (julio), pp. 263-296
- NORMAN-MAJOR, K. (2011). "Balancing the Four Es; or Can We Achieve Equity for Social Equity in Public Administration?", *Journal of Public Affairs Education*, Vol 17. Núm. 2, Primavera, pp. 233-252
- OAKERSON, R.J. (2004). "The Study of Metropolitan Governance". En Feiock, R.C. (editor), *Metropolitan governance: Conflict, competition, and cooperation*, Georgetown University Press, Washington, pp. 17-45
- OSTROM, E. (2010). "Beyond Markets and States: Polycentric Governance of Complex Economic Systems", *American Economic Review*, Núm. 100, Junio, pp. 1-33
- OSTROM, V. y E. Ostrom (1971). "Public Choice: A Different Approach to the Study of Public Administration", *Public Administration Review*, Vol. 31, Núm. 2 (Mar. - Apr.), pp. 203-216
- OSTROM, V., C.M. Tiebout y R. Warren (1961). "The Organization of Government in Metropolitan Areas: A Theoretical Inquiry". *The American Political Science Review*, Vol. 55, Núm. 4 (Diciembre), pp. 831-842
- PARKS, R.B. y R. J. Oakerson (2000). "Regionalism, Localism, and Metropolitan Governance: Suggestions from the Research Program on Local Public Economies", *State & Local Government Review*, Vol. 32, No. 3, A *Symposium: New Regionalism and Its Policy Agenda (Otoño)*, pp. 169-179
- PARKS, R.B. y R.J. Oakerson (1989). "Metropolitan Organization and Governance: A Local Public Economic Approach". *Urban Affairs Review* Vol. 25, Núm. 1, pp. 18-29
- PARR, J.B. (2007). "Spatial Definitions of the City: Four Perspectives", *Urban Studies*, Vol. 44, Núm. 2, Febrero, pp. 381-392
- PÉREZ CAMPUZANO, E. y C. Santos Cerquera (2011). "Diferenciación socioespacial en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México", *Investigaciones Geográficas*, Boletín 74 del Instituto de Geografía, UNAM

- PLUNKETT, T.J. (1961). "Metropolitan Government in Canada", *The University of Toronto Law Journal*, Vol. 14, No. 1, pp. 29-51
- REYNAERS, A.M. y G. De Graaf (2014). "Public Values in Public-Private Partnerships", *International Journal of Public Administration*, 37:2, pp. 120-128,
- RODRÍGUEZ, A. y E. Oviedo (2001). *Gestión urbana y gobierno de áreas metropolitanas. Serie Medio ambiente y desarrollo* 34. CEPAL, Santiago de Chile
- SAVAS, E.S. (1978). "On Equity in Providing Public Services", *Management Science*, Vol. 24, Núm. 8 (Abril), pp. 800-808
- SELLERS, J. M., Hoffmann-Martinot, V. (2008). "Metropolitan Governance", in *United Cities and Local Governments, World Report on Decentralization and Local Democracy*. pp. 255-279. Washington, D.C.: World Bank
- SELLERS, J.M. y P. Rochat (2013): "Methodological Appendix". En Seller, J.M., Kübler, D., Walter-Rogg, M. y R. Alan Walks (eds.): *The Political Ecology of the Metropolis: Metropolitan Sources of Electoral Behaviour in Eleven Countries*. Colchester: ECPR Press, pp. 479-500.
- SHAH, H. y A. Malik (2012). *NPM is dead, long live NPM: The strategic shift in public sector discourse*. University of Hertfordshire Business School Working Paper
- SIMON, H.A. (1964). *Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organizations*, Ed. MacMillan, Nueva York
- SOBRINO, J. (1993). *Gobierno y Administración Metropolitana y Regional*. INAP, A.C., México
- STOKER, G. (1998). "Governance as theory: five propositions". *International Social Science Journal*, Marzo, Vol. 50, Núm. 155, pp. 17-28
- TEITZ, M.B. (1968). "Toward a Theory of Urban Public Facility Location", *Papers of the Regional Science Association*, Diciembre, Vol. 21, Núm. 1, pp 35-51
- TIEOBUT, C.M. (1956). "A Pure Theory of Local Expenditures", *Journal of Political Economy*, Vol. 64, Núm. 5 (Octubre), pp. 416-424
- VOGEL, R.K. y J.J. Harrigan (2016). *Political Change in the Metropolis*. Ed. Routledge Taylor & Francis Group, Octava Edición., Londres y Nueva York
- WEILER, JR., C.J. (1971). "Metropolitan Definitions in Comparative Political Research", *Comparative Politics*, Vol. 3, No. 3 (Abril), pp. 429-446
- WILLIAMS, A. (1966). "The Optimal Provision of Public Goods in a System of Local Government". *Journal of Political Economy*, Vol. 74, Núm. 1 (Febrero), pp. 18-33
- WILSON, W. (1887). "The Study of Administration", *Political Science Quarterly*, Vol. 2, Núm. 2, Junio, pp. 197-222



BRECHAS TECNOLÓGICAS, DESAFÍOS PARA LOS GOBIERNOS ABIERTOS Y LA PARTICIPACIÓN DEMOCRÁTICA

AUTORA:

Blanca Fátima del Rosario
Hernández Morales

INTRODUCCIÓN

El presente escrito parte de la intención de dilucidar el estado actual de las discusiones en torno al Gobierno Abierto (GA) y la dinámica tecnológica. Después de dos años de crisis internacionales producidas por la pandemia por COVID 19, en las que se han puesto a prueba los servicios de salud, las relaciones sociales y los sistemas económicos, resulta conveniente analizar la evolución de los Gobiernos en términos de apertura y participación, en pos de plantear consideraciones básicas en los procesos de cambio.

El texto se encuentra dividido en tres momentos de análisis. El primero se circunscribe a rescatar los debates teóricos que constituyen el *corpus* de postulados del GA, así como el entramado conceptual que lo distingue. De tal suerte que se destaque, de manera general, que las relaciones conceptuales son evidencia de condiciones de contexto y problemas político-sociales apremiantes.

El segundo momento de análisis se centra en la emergencia de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TICs) en el campo de fuerza que compone el GA. Las TICs emergen como el eje dominante debido la digitalización de la vida cotidiana acontecida en los últimos años. A partir de ello, surge la necesidad de explorar bajo esta óptica cómo se ha integrado la interacción participativa en los procesos desplegados desde el marco de GA. Para cumplir con ello, se realiza una sistematización de la evolución de la lógica de interacción en la Web (1.0, 2.0, 3.0 y 4.0), en la que se destacan las herramientas digitales comunes y el perfil del usuario contemporáneo.

El tercer momento parte de identificar las condiciones de la infraestructura en el acceso a internet en México y en las habilidades del usuario. Índices internacionales de Telecomunicaciones y Encuestas nacionales darán la pauta para

advertir que, en el escenario mexicano, el problema de acceso a la información está relacionado con la cuestión del conocimiento sobre el uso de las tecnologías, más que en el rezago en infraestructura tecnológica.

Asimismo, este momento de análisis concluirá con la correlación de la situación de la dinámica tecnológica en México y los instrumentos de acceso a la información y participación ciudadana devenidos del GA. Para ello, se revisarán los cuatro planes de acción de Gobierno Abierto de México y dos planes de acción de Gobierno Abierto locales del Estado de Jalisco.

Bajo una metodología cualitativa se seguirá una ruta crítica que descansa en observar tres consideraciones: infraestructura de acceso (revisión de indicadores), habilidades tecnológicas del ciudadano (matriz de interacción) y uso de las TICs por parte de los gobiernos (vinculación participación ciudadana-herramientas digitales). Este estudio se centra en México y sus planes de acción de gobierno abierto como las unidades de estudio. Esta metodología permitirá esclarecer la situación actual de los trabajos de gestión del GA y explicitar las dimensiones de investigación que se abren en torno a ella.

El Gobierno Abierto en la coyuntura digital

En los tiempos que corren se ha visto un incremento en la incorporación de los dispositivos tecnológicos en la vida cotidiana de los ciudadanos. La pandemia por COVID 19 fue el empuje de las capacidades tecnológicas puestas a prueba desde el ámbito laboral hasta el ámbito de las formas de comunicación humana. Los procesos de apertura gubernamental fueron también sometidos a los riesgos y resistencias debido, por un lado, al confinamiento de los recursos humanos y, por otro, a la presión pública por rendir cuentas sobre las acciones gubernamentales y las decisiones políticas.

En semejante entorno, tanto las capacidades gubernamentales como las habilidades del ciudadano se vieron incididas por el avance tecnológico. En la fuerza de lo cotidiano y lo urgente, tal avance advino a situarse como una forma de racionalidad más que como un conjunto de herramientas en espera de ser utilizadas. En otras palabras, las TICs se tornan en un eje regulador de los diferentes procesos de organización, gestión e interacción de los gobiernos y las sociedades.

En esta tesitura, se asoman consideraciones de importancia como, por ejemplo, revisar el estado actual de la acción gubernamental en materia del uso de la tecnología en términos de comunicación con la sociedad, o que aumenta la necesidad y la influencia pública de la ciudadanía a incidir en las decisiones gubernamentales, también se agudiza el cuidado legislativo en la protección de datos personales y la privacidad.

De este modo, resulta relevante que los nuevos estudios en torno al GA se cifren desde la óptica de la racionalidad tecnológica, amén de que resulten argumentaciones y evidencias que profundicen las deliberaciones sobre las decisiones de gobierno y los intereses ciudadanos. Hoy, la ciudadanía ha dejado de ser un público pasivo receptor de datos, para convertirse en un agente de infor-

mación. Esta nueva condición debe ser protegida y regulada desde el consenso entre gobierno y sociedad civil.

En resumen, la exigencia de la ciudadanía se encuentra diagramada como individuos usuarios de tecnologías de la información de vanguardia. Ello significa que la satisfacción de demandas sociales, económicas y políticas debe reformularse en términos de una comunicación bidireccional e interactiva al amparo de la apertura gubernamental. La construcción de una línea analítica que intervenga los planes y estrategias de acción de los gobiernos desde las capacidades tecnológicas es una tarea apremiante.

Este momento coyuntural que los gobiernos –desde sus funciones- y los ciudadanos –desde su cotidianidad- enfrentan, ha tornado necesaria una revisión de la relación entre las formas en que el GA se concreta. Es mediante los vínculos con otras condiciones propias de los Gobiernos democráticos que los principios del GA se manifiestan como valor público.

Desde sus primeras conformaciones teóricas, el GA se constituyó a través de principios como la Participación Ciudadana (PC), la Rendición de Cuentas, la Transparencia y el Acceso a las Tecnologías de la Información y Comunicación (TICs). Después de la digitalización de la vida cotidiana, ocurrida de manera abrupta durante el 2020 y el 2021 con la pandemia, el campo de fuerza del GA se reacomodó poniendo a las TICs en el centro de atención.

A efecto de dilucidar la situación actual del GA, los desafíos que enfrenta ante la inminente racionalidad tecnológica de la sociedad y sus efectos en la participación democrática, este trabajo indaga la correlación entre las herramientas digitales de los planes de acción del GA y las posibilidades de la PC.

Las preguntas que guían este estudio se concentran en la preocupación por hacer un corte de caja en un estado de cosas que aún se encuentra turbulento:

1. ¿Cómo se compone el entramado conceptual del GA en el escenario actual de la digitalización ciudadana?
2. ¿Cuáles son los indicadores de desarrollo tecnológico y acceso a la información que emergen a partir del 2020?
3. ¿Cómo ha ocurrido la interacción en las herramientas digitales utilizadas por los gobiernos para garantizar el acceso a la información y generar participación ciudadana?

Con el propósito de dar luz a los cuestionamientos enunciados, se propone: 1. Analizar la emergencia de la innovación tecnológica como eje paradigmático que condiciona las ofertas de participación ciudadana y acceso a la información. 2. Identificar la relevancia del conocimiento del uso de las tecnologías frente a la infraestructura de acceso en las condiciones actuales de desarrollo en México. 3. Construir una línea de análisis entre las herramientas digitales de participación en los planes de acción de gobierno abierto y la comunicación bidireccional de la lógica de interacción del entorno Web.

Las formulaciones conceptuales del GA y sus correlaciones tecnológicas

En los albores del nuevo milenio se ha desplegado con fuerza un enfoque que no resulta desconocido para los involucrados en la ciencia política y en la administración pública: el Gobierno Abierto. Este se ha constituido como uno de los imperativos esenciales en la conducción de las agendas gubernamentales y en la conducción de gestiones.

Si bien existe abundante literatura que ha trazado los planteamientos centrales, estos no han dejado de ser amplios y multívocos al interior de los problemas medulares que aquejan la relación sociedad y gobierno. En este orden de ideas, es conveniente dirigirse con cautela a la hora de revisar las instrumentalizaciones que, a partir de los planteamientos centrales, la gestión pública ha logrado institucionalizar.

En el presente apartado se desarrollarán, primeramente, las consideraciones esenciales que originan la pertinencia del GA en el orden gubernamental. De manera posterior, se indicarán los principios fundamentales que constituyen el entramado conceptual de dicho término. Con el afán de conseguir claridad, hacia el final del apartado se establecerá la relación del GA y sus directrices con la lógica de interacción que proveen las TICs. Todo lo anterior dará como resultado un orden de ideas que fije la línea argumental de una de las aristas metodológicas para abordar el estudio del GA, a saber, el campo de fuerzas que componen las TICs, la PC y el GA.

Si bien la mayoría de los especialistas sitúan un origen del GA hacia mediados del siglo XX, en vinculación específica con el acceso a la información (Ramírez Alujas, 2013), (Araujo, 2001), (Heeks, 2002), es menester mencionar que las aspiraciones del GA anidan las máximas históricas de la democracia occidental. El principio de publicidad, la participación política, el diálogo en asamblea y el asociacionismo son condiciones que anteceden, complementan y determinan lo que hoy se conoce como apertura gubernamental. De modo que lo novedoso de lo que se entiende por GA radica en la metodología de acción que cada Gobierno, sus órganos coordinadores y asociaciones civiles involucradas definan.

La búsqueda de horizontalidad en las relaciones de poder para la toma de decisiones ha sido una consideración sustancial no solo del propio GA, sino del paradigma intersectorial de relaciones sociales que traza la actualidad. Desde los cotos de poder cotidianos como la escuela, la familia, el trabajo hasta la toma de decisiones de envergadura nacional se ve incidido por la preeminencia de la búsqueda de igualdad de oportunidades, de reconocimiento de derechos y de intervención deliberativa.

En el GA tal horizontalidad se manifiesta en que el acto de gobernar evolucione hacia prácticas administrativas que permitan y doten al ciudadano del poder de la vigilancia y el derecho al acceso a la información. En este sentido, las decisiones verticales de arriba hacia abajo impiden que las perspectivas de ciudadano y funcionario encuentren un punto de confluencia; solo desde un

plano horizontal es posible pensar en la intermediación, el conocimiento y la incidencia ciudadana.

Por su parte, la transversalidad es una consideración esencial que permite reconocer la perspectiva práctica del GA. La integración de problemáticas y estrategias de acción, que se conciben desde su conjunto de principios, no ocurre de forma lineal sino de acuerdo a la complejidad del problema público en el que se focalice la atención. Instancias de diferente orden de gobierno, asociaciones civiles, iniciativa privada, ciudadanos promedio, recursos públicos, herramientas tecnológicas, normativas, todo ello converge para el establecimiento de planes de acción que incidan en la transformación factual de la realidad.

La capacidad de vislumbrar la transversalidad práctica y el sentido de horizontalidad política son las disposiciones preliminares para ir cercando el ejercicio del GA. Frente a la emergencia de problemáticas sociales que reúnen lo global y lo local como las crisis medioambientales, energéticas, la desigualdad socioeconómica, la inseguridad, etcétera, que rebasan a los gobiernos, a los mercados y ahogan a los individuos, el GA representa la clave para responder a la complejidad bajo las referencias de lo transversal y lo horizontal en la agenda pública.

Para la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) el GA es “una cultura de gobernanza basada en políticas públicas y prácticas innovadoras y sostenibles que se basan a su vez en unos principios de transparencia, rendición de cuentas y participación que promueven la democracia y el crecimiento inclusivo” (2016, p. 1). Un GA es aquel que establece una comunicación con los ciudadanos a fin de compartir información y tomar decisiones con base en una sistematización de necesidades y preferencias. Los cuatro principios del GA se trazan como: Transparencia, Participación Ciudadana, Rendición de Cuentas e Innovación tecnológica.

Como todo concepto “paraguas”, el GA no puede explicarse desde sí mismo sino a través de su hilación con otros conceptos como acceso a la información, tecnologías de la información y cocreación, términos categoriales que a su vez remiten a otros como la deliberación, el consenso y la voluntad política. En suma, se trata de un entramado que se esclarece a medida que entabla relaciones conceptuales.

En ese tenor, las discusiones teóricas que se despliegan en torno a las herramientas conceptuales que componen el GA dejan ver que la forma en que cada Gobierno las operacionaliza mediante sus planes de acción responde a sus propias necesidades. Por un lado, hay una vertiente teórica que apunta a que el GA sitúa al ciudadano en el centro del ejercicio gubernamental (Ramírez Alujas, 2010) (Calderón y Lorenzo, 2010) (Campos y Corojan, 2011). Para esta línea de pensamiento la deliberación, concertada en Participación Ciudadana, es la pauta que coordina el resto de procesos de decisión pública.

Por otro lado, hay perspectivas críticas que anticipan la flexibilidad conceptual del GA como limitaciones prácticas (Ozlak, 2012) (Fuster y Subirats, 2013). Dentro de esta discusión, la apertura a la ciudadanía se postula como un problema de cambio organizacional a nivel de instituciones, de romper con el orden burocrático que aún impera fuertemente en los trabajos de gestión y en las estructuras institucionales (Subirats, 2002).

De más reciente aparición, se ha generado una nueva tendencia en la discusión que ya no estriba en la transformación de estructuras burocráticas ni en la deliberación, sino que da relevancia al acceso a la información y su relación con las TICs. Tanto en términos de riesgos como de oportunidades, el conjunto tecnológico empieza a ser visto como un eje reflexivo dentro de las consideraciones teóricas del GA. La consolidación de la comunicación bidireccional entre Gobierno y ciudadanía, así como el compromiso con la protección de datos marcan la hoja de ruta de las nuevas investigaciones en torno a la Nueva Gestión Pública y la teoría de gobierno.

Dentro de este último camino, el GA termina en relación insoldable con la PC. Es solo desde esta cohesión que las TICs devienen en núcleo problemático antes que contextual, apareciendo así la conformación de comunicación bidireccional (Jaeger 2003) y los ciudadanos como actores ineludibles de las gestiones gubernamentales. Elementos tales como el interés particular, las habilidades tecnológicas, el conocimiento político y la inversión de recursos de conectividad se vuelven ineludibles a la hora de estudiar la proyección y, sobre todo, factibilidad del GA.

Desde la postura de la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA), la PC juega un papel crucial como motor del resto de los principios que rigen al GA. Desde su portal web, la AGA manifiesta que “Nos comprometemos a hacer que la formulación de políticas y la toma de decisiones sean más transparentes, creando y utilizando canales para solicitar comentarios públicos y profundizando la participación pública en el desarrollo, monitoreo y evaluación de las actividades gubernamentales.” (2021)

La voluntad y el conocimiento que se marca como exigencia en el perfil del ciudadano que participa van de la mano con la capacidad gubernamental para abrir los espacios correspondientes de participación. Para la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), la relación entre Gobiernos y ciudadanos en términos de participación tiene tres niveles de involucramiento. La información cobra un primario sentido unidireccional de difusión, seguido por el nivel de la consulta en donde se torna, según las capacidades gubernamentales, en bidireccional. Para que, finalmente, esta bidireccionalidad ascienda gradualmente hasta que sean los propios ciudadanos los que definan los procesos y contenidos de las políticas (Figueras Zanabria, 2019).

Bajo este nuevo enfoque que enarbola la relación Gobierno y sociedad desde la preeminencia de las TICs, los gobiernos de vanguardia han optado por promover a la ciudadanía de los recursos tecnológicos fundamentales para aumentar las capacidades de participación. La lógica de interacción en la que el perfil gubernamental cumplía la función de proveer de información y el ciudadano de ser un lector de esta ha quedado atrás, junto a un modelo web contextual que permitía solo la unidireccionalidad de la información.

Hoy, con la generación de nuevas dimensiones de la interacción y el flujo de información, cuya dinámica se encuentra condicionada por las coordenadas de la lógica evolutiva de la propia Web (2.0, 3.0 y 4.0), conviene analizar la operacionalización del GA desde el plano de acción concreta con los ciudadanos.

Amén de promover el estudio de factores específicos, materiales y de necesidad cotidiana de la sociedad, también se dispone como fin paralelo el solventar la discusión crítica en torno a las idealizaciones de las que parte el GA.

Para la OCDE, el ejercicio del GA debe enmarcarse dentro de consideraciones generales y uniformes. En tanto que el GA es un área para lograr resultados distintos de acuerdo a políticas públicas distintas, las iniciativas gubernamentales no deben ocurrir de forma aislada. La OCDE recomienda que “Las reformas de gobierno abierto deberían, por lo tanto, diseñarse como enfoque de Gobierno plenamente integrado para garantizar el mayor impacto posible y se debe reconocer su naturaleza multidimensional y transversal” (2016).

Aunado a lo anterior, la AGA centra sus esfuerzos metodológicos en la exigencia de trabajo mediante planes de acción de Gobierno Abierto. Señala Vera Martínez “Para ingresar a la OGP [Open Government Partner Ship] los países miembros deben presentar un plan de acción que contiene una serie de compromisos y posteriores actividades vinculadas a la necesidad de aumentar la disponibilidad de información sobre las actividades gubernamentales, apoyar la participación ciudadana y aumentar el acceso a las nuevas tecnologías para la apertura y la rendición de cuentas” (2018, p.5).

En virtud de lo anterior, quedan de manifiesto dos consideraciones. La primera es que el estudio sobre el GA exige uniformidad en las iniciativas gubernamentales, las cuales es posible identificar al revisar los estatutos de la AGA, sumado a las discusiones teóricas de última generación que se han revisado: el desarrollo de la PC y la promoción del desarrollo de las TICs. La segunda consideración estriba en la directriz de trabajo que realiza la AGA, esto significa que los planes de acción que conformen los gobiernos nacionales y locales son el referente para cualquier estudio que pretenda revisar la relación entre el Gobierno Abierto y sus aristas elementales.

En concordancia con lo expuesto, se identifica que los planes de acción de Gobierno Abierto parten del supuesto general de que la participación radica en darle voz a los ciudadanos y generar una interacción de múltiples dimensiones entre gobierno y sociedad. Sumado a que la actividad de la participación es relativa a las condiciones en las que se produce. Por lo tanto, esta interacción y esta relatividad dependen del modo en que los gobiernos han introyectado tanto en producción, el uso y el discurso a las propias tecnologías de la información.

Ramírez-Alujas advierte de manera ejemplar esta problemática ineludible al considerar:

Al advenimiento de nuevos esquemas de interacción facilitados por el avance tecnológico en los últimos diez años. Es evidente que el uso masivo (y cada vez más intensivo) de Internet y la nueva generación de tecnologías, plataformas y redes sociales digitales, ha contribuido a potenciar la generación de nuevos canales y formas de innovación cívica y social, y en paralelo, ha permitido que los gobiernos comiencen a ver nuevas posibilidades de acción “en tiempo real” frente a los ciudadanos. (2013, p.8)

Son las TICs las que abren, no solo nuevos espacios de ciudadanización, sino nuevas dinámicas en los flujos de la información. El panorama tecnológico ha ido modificando al ciudadano, este ya no compone el mismo público pasivo contemplado en la primera generación de planes de acción de Gobierno Abierto. Tampoco responde ya al perfil de ciudadano que espera hasta las consultas públicas para hacer valer su opinión, sino que ha evolucionado junto a su cotidianidad tecnológica, viéndose urgido a cambiar las formas en las que establece comunicación con sus gobernantes y funcionarios. De ahí que el terreno de las TICs deba ser revisado dentro de la lógica de interacción que marca el plano de la Web.

La interacción en la lógica evolutiva de la Web

En conformidad con las líneas trazadas en el apartado anterior, se parte del supuesto normativo, teórico y discursivo de que los gobiernos pertenecientes a la AGA cuentan con una orientación de innovación tecnológica y base participativa. México cuenta con cuatro planes de acción de Gobierno Abierto en los que es posible verificar el avance a través de las herramientas tecnológicas postuladas para el acceso a la información y la participación. El Estado de Jalisco, por su parte, está a la vanguardia al conformar dos planes de acción de Gobierno Abierto, de orden subnacional, que ejemplifican la misma orientación nacional.

Para acceder al estudio de tales planes es necesario realizar un recorrido por la transformación de la Web y sus características elementales, puesto que ello permitirá vislumbrar las diferentes dimensiones de la interacción del usuario con el acceso a la información, a la vez que arrojará luz sobre la forma en que el ciudadano incide en las herramientas tecnológicas que los Gobiernos ponen a su disposición.

Lo anterior permitirá reconocer el grado de PC que concibe cada uno de los planes de acción que se analizarán, de tal manera que se podrá encontrar una correlación entre el modo en que el usuario convive de manera cotidiana con las TICs y el modo en que el ciudadano ve determinada su participación según las pautas del GA.

De primera aparición, la Web 1.0 es la base primaria del flujo de información que adopta la figura del monopolio. El usuario es visto como un sujeto pasivo que consume lecturas de datos. Al tiempo en que la fuente de la información es única y directa, cada portal de internet se ve predeterminado a realizar actualizaciones con lentitud y siempre bajo el permiso del creador. El correo electrónico, los motores de búsqueda y las salas de chat temáticas fueron, en un inicio, las únicas herramientas del usuario para seleccionar y divulgar información estática y guardada en algún portal.

A partir de los primeros años del 2000, aparece una nueva generación de herramientas que permitirán que la Web evolucione a una segunda generación marcada por la colaboración masiva. El usuario deja de ser un pasivo consumidor de información para desdoblarse como un generador de ella que señala, intercede y reescribe sobre datos ya enunciados. Precisamente es esta Web 2.0

la que revoluciona los diferentes órdenes sociales y políticos hacia problematizaciones sobre cómo entender la participación democrática en términos individuales, organizacionales y colectivos. La Web 2.0 pone de manera incipiente la comunicación bidireccional que, como se verá, evolucionará de manera rápida.

Por su parte, la Web 3.0 está marcada por la personalización de los intereses. La inteligencia artificial, combinada con la capacidad de los usuarios de responder al flujo de información, elevará la comunicación bidireccional a una automatización de descubrimiento de datos y composición de nueva información. Se trata de un proceso iterativo que marca una nueva pauta en la eficiencia del uso de los datos abiertos.

Esta nueva forma de operacionalizar los datos perfilará a la Web 3.0 como una web semántica que crea nuevas bases para la información: “Se pretenden con ello, almacenar las preferencias de los usuarios (gustos, costumbres, conectividad, interactividad, usabilidad, etc.) y al mismo tiempo, combinándolas con los contenidos existentes en redes sociales e internet móvil, entre otros, poder atender de forma más precisa las demandas de información y facilitar la accesibilidad a los contenidos digitales” (Küster y Hernández, 2013, p. 107)

La perspectiva del usuario como centro, más la eficiencia en el acceso a la información, dirigen a los individuos a tener una “percepción efectiva”, que consiste en “la adquisición de una utilidad y una gratificación acompañada de una intención positiva y proactiva de uso de la red social en ese entorno 3.0” (Küster y Hernández, 2013, p. 110) De ello se desprende que el usuario comparta esa percepción con otros usuarios y los anime a ser partícipes constituyendo así una masa crítica que define contenidos y posturas⁸.

La eficiencia en el acceso a la información de la Web 3.0 se reconoce mediante el uso sintetizado tanto de lenguaje como de recursos de búsqueda. La aparición de tags, hashtags como lenguajes de consulta, cuyo origen depende de la naturalidad que brinda la comunicación cotidiana en el plano digital, denota la automatización de los datos y la construcción no lineal de la información.

La conversión digital del ámbito laboral y educativo debido a la pandemia por COVID 19 potencializó la derivación del entorno 3.0 hacia la web 4.0. A los ojos del usuario, esta se caracteriza por dos condiciones específicas. La primera es la difusión de la información en multiplicidad de plataformas de mensajería instantánea y de entretenimiento, así como el uso de redes sociales como plataformas de comunicación tanto gubernamental como política.

La segunda condición es la capacidad de anticiparse a un problema. La inmediatez en la comunicación y en el reconocimiento de la información conllevan a una alta capacidad de reformulación de procedimientos y contenidos. El sentido destacado aquí es la recursividad, que permite que el contexto del usuario sea tomado como información que predetermina la búsqueda de soluciones. En el plano de la gestión pública esto se podría traducir en políticas públicas más

8 La masa crítica se define como el tamaño mínimo de la red para que a los potenciales usuarios les retribuya incorporarse a ella (Oren, Smith y Wilson, 1982), esto significa que la masa crítica es el mínimo requerido para iniciar una retroalimentación positiva que incentive a los usuarios a mantenerse como parte de una red e invite a otros a hacerlo.

ágiles a menor costo, así como procedimientos con capacidad de sistematización más eficaz. La Web 4.0 se catapulta como predictiva y gestora de recursos automatizados en pro de satisfacer las necesidades personalizadas del usuario.

Tabla 1 Lógica de interacción en la Web. Elaboración propia.

	Contenido	Dispositivos	Herramientas	Usuario	Interacción
WEB 1.0	Estático	Computadora	Internet Blogs Correo electrónico	Pasivo	Unidireccional de fuente directa
WEB 2.0	Construido socialmente	Computadora Tablet Smartphone	Internet Redes sociales Mensajería instantánea	Activo-inteligencia colectiva	Bidireccional de colaboración entre pares y masiva
WEB 3.0	Reconstruido socialmente	Computadora Tablet Smartphone	Internet Redes sociales Mensajería instantánea	Activo-inteligencia artificial	Multidireccional semántica e iterativa.
WEB 4.0	Reconstruido socialmente y en el contexto	Computadora Tablet Smartphone	Internet Redes sociales Mensajería instantánea	Personalizado	Multidireccional semántica y recursiva.

A partir del armazón conceptual y las discusiones teóricas hasta aquí expuestas, se conforma la hipótesis de que en tanto no existan las condiciones suficientes de infraestructura, se robustezcan las habilidades tecnológicas del usuario y se le dé un uso proactivo a las TICs por parte de las entidades de gobierno, la probabilidad de participación de los ciudadanos será reducida. A su vez, que esta es correlacional en factores, lógica de acción y conocimiento con la expansión transversal del GA pretendida en sus planes de acción.

El panorama de las TICs en infraestructura, uso y habilidades del usuario en México

Para ponderar el desarrollo de infraestructura y conectividad de las poblaciones en relación con las TICs, en el panorama internacional se cuenta con índices cuya valoración estriba, principalmente, en identificar el desarrollo de la infraestructura del país, las habilidades del usuario en el uso de las tecnologías y la utilidad que genera el acceso a la información. (ITU, 2016) (NRI, 2021).

El índice internacional que arroja los resultados más actualizados es el *Networked Readiness Index* (NRI) perteneciente al Foro Económico Mundial (NRI, 2021). Este instrumento mide la aplicación de las TICs y su impacto en las 130 economías que lo componen a través de cuatro dimensiones: Tecnología, Personas, Gobernanza e Impacto. En su último estimado, publicado en 2021, México

se coloca en el puesto 59 de los 130 países. A golpe de vista, se presenta por debajo de la media; no obstante, es ilustrativo observar las dimensiones.

En lo referente a la dimensión de *Tecnología*, México alcanza 45.24 puntos sobre 100. Esta dimensión se compone de 16 indicadores que miden desde el costo de la telefonía y conexión, el acceso a internet en las escuelas, así como en los hogares, hasta la adopción e inversión en tecnologías emergentes. Se destacan los resultados de *Acceso a internet* en el hogar en donde el puntaje está por encima de la media con 60.56. No obstante, hay saldos negativos que dibujan un futuro desalentador. El primero de ellos es en lo relativo a la *Inversión de tecnologías emergentes* con 39.74 y, el segundo indicio es el *Gasto en software* con solo 18.79.

Por otra parte, el NRI destaca a los *Individuos* como la dimensión de mayor peso en el uso de las tecnologías. En este rubro es en donde México dispone de algunos de los mejores resultados. El indicador de *Suscripciones activas de banda ancha móvil* coloca a México en el lugar 8 de 130 países, con una puntuación de 87.47/100. Otro indicador que sobresale de la media es el *Uso de Redes Sociales* con 77.34 puntos. Esto significa, en un primer momento, que la conectividad en México tiene como base al usuario individual. Esto se corresponde con el nivel de interacción propios de las Web 3.0 y 4.0 que tienen como rasgo la personalización.

En cuanto a la dimensión de *Gobernanza*, se evidencian resultados bajos en la medición de *Confianza*. Indicadores como la *Ciberseguridad*, *Acceso online a cuentas bancarias* y a *servidores de internet* no superan el lugar 60 del ranking. Esto parece contradictorio si observamos que, en la misma dimensión, los indicadores de *Legislación de E-Commerce* y *Protección de privacidad en las consultas de contenido legal* aparecen en los lugares 1 y 27, respectivamente. Esto podría explicarse a partir de un análisis sobre las percepciones interiorizadas de la desconfianza a las instituciones mexicanas.

Siguiendo con la dimensión de *Gobernanza*, en cuanto a la *Inclusión* los indicadores que resaltan son la *Participación electrónica* con 81.48/100, lo cual sitúa a México muy por encima de la media, en el puesto 41. Siguiendo el NRI, pese a que la *Participación electrónica* se encuentra bien situada, se abren brechas importantes. Por ejemplo, el indicador de la *Brecha socioeconómica en el uso de pagos digitales* solo cuenta con un 31.90 y la *Brecha rural en el uso de los pagos digitales* arroja un puntaje de 24.03, situando a México en los lugares 96 y 114, respectivamente. Por su parte, el indicador de *Disponibilidad de contenido local* en línea se queda en 60.30 puntos.

Lo anterior significa que, pese a que la *Participación electrónica* es alta, México tiene puntos de exclusión muy agudos como el plano rural y el nivel socioeconómico. Si bien este último podría explicarse a partir de los indicadores vistos sobre la desconfianza interiorizada en que la legislación se cumpla, no es una causa suficiente para explicar el espectro de disparidad en el conocimiento del uso de las tecnologías que viven las comunidades rurales.

En esta revisión de indicadores actuales, es posible resaltar dos puntos. El primero es que el presente tecnológico de México no puede explicitarse a par-

tir del término “rezago”. El panorama de infraestructura y acceso es complejo a partir de advertir que hay una ponderación en el uso de las tecnologías de manera individual, personalizada, que contrasta con la baja inversión en tecnologías emergentes. De igual manera, contrasta la buena posición del país en legislación de comercio electrónico y protección de privacidad con la desconfianza del usuario en la ciberseguridad.

De ahí que, debido a contrastes y fluctuaciones de este tipo se considere que México, en lo relativo a las TICs, no viva una situación de rezago sino de brechas específicas que implican disparidad en el conocimiento y uso de las tecnologías.

Como segundo rasgo llamativo, se aprecia que dos nuevos indicadores de la dimensión de *Gobernanza* sean la *Participación electrónica* y el *Contenido local disponible online*. Asimismo, que ambos compartan una puntuación similar puesto que esto pone en perspectiva que el nivel de la participación electrónica va de la mano con la información local que se encuentre al alcance del usuario-ciudadano.

Las mediciones en México corresponden con lo encontrado en las comparaciones internacionales. En los datos presentados por el INEGI, el pasado junio de 2021, en la Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de Tecnologías de la Información en los Hogares (ENDUTIH) se registra que durante el 2020 se elevó a un 72% la población usuaria de internet. Esto significa que hay 84.1 millones de usuarios con acceso a internet. (ENDUTIH, 2020)

Esta encuesta reporta que hay una desproporción de usuarios de internet entre la población urbana y la rural que estriba en un 78% la primera y en un 50.4% la segunda. De manera que en indicadores mexicanos se refleja la brecha que visibilizan los indicadores internacionales entre lo urbano y lo rural. Mientras que el NRI 2021 valora las habilidades de las TICs, la ENDUTIH 2020 se limita a estimar el número de usuarios.

La ENDUTIH también señala que los principales medios de conexión fueron el smartphone con un 96%, seguido de la computadora portátil con un 33.7% y, finalmente, la televisión digital con un 22.2%. Se estima que durante el 2020 creció el número de usuarios de teléfonos celulares a 88.2 millones de usuarios, de los cuales se estima que 9 de cada 10 utilizan smartphone.

La ENDUTIH también reporta sobre el uso que los mexicanos le dan a su acceso a internet. Destaca la encuesta que las principales actividades en la Web se distribuyen entre *Comunicarse* 93.8%, *Buscar información* 91.0% y *Acceder a redes sociales* 89.0%.

Sobre las habilidades del usuario en el acceso a la Información, el INEGI cuenta con otra base de datos denominada Encuesta Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (ENAIID) que, en su edición 2019, presentada en junio de 2020, y con una periodicidad de 3 años, destaca que la fuente de información principal de los mexicanos sigue siendo la televisión con un 76%, el internet con un uso del 67% y las redes sociales con un 29%. (ENAIID, 2019).

La ENAIID aporta una perspectiva muy específica en cuanto al usuario de las tecnologías, puesto que su objetivo es estimar el conocimiento que los mexi-

canos tienen sobre el acceso a la información y los derechos para ejercerlo. Es una encuesta que permite ver con claridad cómo está la situación comunicativa entre Gobierno y sociedad, en la medida en que valora la confianza y el acceso a la información pública en términos de solicitudes de transparencia.

En cuanto al nivel de confianza en la información que ofrece el gobierno las variaciones son muy diversas y van conforme al tema específico: desde un máximo de 31.2% de población que “confía mucho” en la información que emite el gobierno sobre los *Desastres naturales* hasta un 6.1 relativo al tema de *Seguridad pública, Narcotráfico o Delincuencia*. Entre los atributos para confiar en la información se destaca la Difusión, más allá de otros atributos como que sea verificable o imparcial. Por su parte, la población que desconfía de la información gubernamental considera que la principal razón es que esté incompleta.

Siguiendo con la ENAID, entre los medios o mecanismos que la población reconoce propicios para obtener información gubernamental, prima con un 35.7 consultar las páginas de internet del gobierno. Luego, con un 25.7% los portales de transparencia y, en tercer lugar, acudir directamente a las oficinas gubernamentales con un 11.2%. Esto indica que las principales herramientas digitales que han usado los gobiernos, según los planes de acción de Gobierno Abierto, son reconocidas como accesos a la información pública. Empero, el problema sigue siendo de uso, pues a nivel nacional, solo el 16.1% de la población consultó una página de internet del gobierno. En otras palabras, se sabe cuáles son los medios, pero su uso es reducido.

La relación de los planes de acción de GA en México con las herramientas digitales en pro de la participación ciudadana

En el recorrido por los cuatro planes de acción de Gobierno Abierto se observa una evolución progresiva en la relación participación ciudadana-herramientas digitales. Tal progresión se cifra a partir de dos identificaciones; por un lado, en el propio conjunto de prácticas que conforman el amplio sentido de *participación* y, por otro lado, la incidencia de esta en la apertura gubernamental, es decir, en el modo en que se accede a la información.

El Primer Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto de México (2011-2013) considera a 3 de sus 37 compromisos como centrados en la participación ciudadana de perfil colaborativo. Esto significa que se identifica al campo académico y de observación internacional para reflexionar, analizar y coadyuvar sobre el desarrollo de una normativa de PC. Queda comprendido que, para ese momento de formulación del plan, el propio discurso teórico de PC estaba en plena fórmula de instrumentalización. De modo que el desarrollo del plano normativo se presentaba como lo apremiante.

En su observancia general, este mismo Plan se encuentra orientado a concebir la participación como formar parte del acceso a la información pública y a la rendición de cuentas. Para ese primer momento del GA, el conocimiento de que los ciudadanos podían acceder a los datos estadísticos y que estos se formularan bajo los criterios de utilidad y eficiencia era el objetivo principal. Ello se corro-

bora al reconocer que los compromisos del Plan se dedican en un 75% al acceso a la información pública y a la rendición de cuentas. Hay una incipiente alusión a generar voluntad de información en los ciudadanos que se alude como sensibilización de la ciudadanía sobre temáticas de Gobierno Abierto.

La interacción que se determina desde las herramientas digitales que se prevén en este Primer Plan de Acción deja ver que se trata de una interacción unidireccional. La mayoría de sus compromisos contemplan la creación de micrositos para la consulta de datos estadísticos en posesión del gobierno federal.

En resumen, en el Primer Plan se puede apreciar la preocupación por determinar las características de los conjuntos de datos ofrecidos por los Gobiernos. De ahí que la participación estriba en importancia hacia el ámbito de expertos y académicos que formulen los criterios de demarcación de la información pública.

En el Segundo Plan de Acción de Gobierno Abierto en México (2013-2015), dentro de sus 26 compromisos, aparece de manera contundente un cambio singular: la participación delineada por el consenso. Asimismo, el gobierno se postula como plataforma de innovación y desplaza la postura discursiva de ser emisor de datos. Es posible apreciar que se deja atrás la preeminencia del acceso a la información y la rendición de cuentas, en modo general, para encaminarse a aspectos específicos como la mejora de los servicios públicos y la capacidad de respuesta de los mismos.

Es en este Plan que el Presupuesto Participativo hace su aparición como parte de los mecanismos específicos de la PC, aunque con una clara incidencia de esta en la exigencia de transparencia del uso de los recursos públicos, dejando de lado su inmersión en la formación del propio presupuesto. En este sentido, el Segundo Plan es poco específico en lo que se entiende por *participación* en los procesos de compra, ello queda evidente en la enunciación del compromiso número 7. Otro compromiso que se destaca por la misma situación es el compromiso número 13, relativo a la obra pública.

En tales compromisos puede apreciarse que la PC empieza delinearse como observación y vigilancia del interés público. Perfil que en los próximos planes habrá de confirmarse, volviendo a la PC en el ejercicio del GA como una arista de la vigilancia de datos. No obstante, el tipo de herramientas digitales que desde este Segundo Plan se prevén reducen la vigilancia de datos a ser un público pasivo que observa pero que no retroalimenta. Queda contemplado en este Segundo Plan la creación de sitios webs específicos para la generación de información del Presupuesto Participativo y del seguimiento de las obras públicas.

Hay un segundo aspecto a considerar que perfila lo que se entiende por participación al interior del Segundo Plan, a saber, la convocatoria para entrega de recursos. Uno de los compromisos que contempla la creación de una plataforma es el fondo emprendedor abierto y participativo para entrega de recursos. En él se puede apreciar, aún sin manifestarse de manera específica y descriptiva, que la participación también se pondera en calidad de ciudadano consumidor de algún recurso público, que debe asumir condiciones de convocatoria y formar parte de un padrón.

Un tercer aspecto relevante en el Segundo Plan de Acción es la puesta en marcha del Principio de Publicidad. La forma en como este principio se instrumentaliza remarca la intención de acotar las brechas tecnológicas en la población, puesto que se destaca el interés por que las herramientas digitales consideradas en el Plan puedan tener acceso web desde cualquier dispositivo. Aunque no se ahonda en las implicaciones que esto significa, es evidente que para entonces ya se muestra en el planteamiento de acciones un primer paso a la democratización digital.

Siguiendo con el Principio de Publicidad, además de su instrumentalización digital se asume también un interés por crear una Política Nacional de Datos Abiertos, en donde la participación de nueva cuenta se ve reducida solo a la consulta de expertos. Sin embargo, es de destacarse la urgencia por conseguir una especificidad en términos de transparencia y vigilancia de recursos.

En lo relativo al Tercer Plan de Acción Nacional de México en la Alianza para el Gobierno Abierto (2016-2018) se da una interacción que sigue siendo unidireccional. Aun en este Tercer Plan las herramientas digitales que se contemplan son reducidas a plataformas y micrositos de consulta pública. La participación ciudadana como retroalimentación interactiva dentro de las herramientas digitales no está contemplada y queda emplazada a la mera conformación de estrategias y mecanismos para alcanzar el compromiso.

Esto significa que el sentido de PC al interior de los procesos de Gobierno Abierto se vislumbra en la etapa inicial de los compromisos, tanto como consulta de problemas públicos como en la estrategia a implementar. El carácter iterativo de las TICs aún no se distingue en la vinculación de compromisos y herramientas del Tercer Plan. La interacción, por ende, se presenta como unidireccional que encauza los objetivos de la Agenda de Desarrollo Sostenible 2030 y que empata con las preocupaciones sociales mostradas en la primera consulta pública del Plan.

El Cuarto Plan de Acción de México 2019-2021 vio su desarrollo en medio de la pandemia por COVID 19. Posiblemente, es debido a ello que a estas alturas del 2021 no se cuenta con tableros de información de resultados abiertos al público. Dentro del sitio web oficial que alberga los planes de Acción⁹ no se encuentran resultados ni tampoco se indican posibles aplazamientos resultado de las condiciones abruptas que impusieron las medidas de confinamiento. Hacia mediados del mes de noviembre, se enviaron emails solicitando información al respecto, sin obtener respuesta hasta el momento.

Entre los rasgos llamativos de este Cuarto Plan se aprecia la consideración de mesas de cocreación conformadas no solo por expertos, sino también por organizaciones de la sociedad civil, cuyo número asciende a 111, así como a observadores de programas de Naciones Unidas que garanticen la implementación de medidas con perspectiva de género. Los 13 compromisos que se trazan en este Plan, acompañan al discurso de un GA que se delinea bajo los marcos de la cocreación y la proactividad.

9 <https://gobabierto.mx.org/>

Pese a no contar con los tableros de alcances del Cuarto Plan, es posible apreciar un cambio en el discurso sobre la PC en los procesos de GA. En un primer momento del Plan, la participación continua el curso de sus planes predecesores al situarla bajo el carácter de vigilancia de recursos públicos y denuncia de actos de corrupción; no obstante, hacia el tercer compromiso relativo a la educación se alude a una mejora en la calidad de la información que incluya una retroalimentación del sistema que se implemente. Esto significa que la participación coadyuve para conseguir una información transparente, actualizada y recursiva.

El documento también contempla la incorporación de criterios para la accesibilidad a este sistema de información perfectible. La PC, en este tenor, emerge ya no solo como una figura indicativa de vigilancia de deficiencias y malas prácticas, sino como emisora de datos que retroalimentan un sistema complejo de comunicación entre gobierno y sociedad. Hasta este plan, y bajo esta consideración específica de capacidad de retroalimentación, es que se puede hablar de un primer indicio de bidireccionalidad en la interacción digital entre instituciones gubernamentales y ciudadanos.

Es imperativo destacar que hacia el Cuarto Plan Nacional de Gobierno Abierto se aprecia la aparición del carácter iterativo en los sistemas de información que se plantean. Las instituciones, al menos en la estrategia de acciones, se empiezan a concebir más allá de ser emisoras activas de datos y dar paso a la integralidad de información ciudadana e información gubernamental para resolver problemas públicos.

La maduración de este vínculo gobierno abierto-tecnología-participación también puede observarse en los planes de Gobierno Abierto subnacionales. Como ejemplo ilustrativo, se mencionan los Planes de Gobierno Abierto de Jalisco. A la fecha, la región Centro-Occidente cuenta con dos planes de Gobierno Abierto concluidos. En los que se destaca la participación ciudadana y el uso de las TICs, especialmente orientadas a mantener la difusión y socialización de las acciones.

Hacia el 2016, Jalisco conformó su Primer Plan de Acción de Gobierno Abierto 2016-2018. En él se observa una misma lógica progresiva de operación de la PC, específicamente, en la etapa de consulta sobre la definición de los problemas públicos que aquejan en lo local, así como en la etapa de socialización de las acciones. No obstante, se identificaron detalles durante los procesos de adecuación que vale la pena revisar a efectos de consignar de una manera la imbricación entre las directrices del Gobierno Abierto y las TICs.

A pesar de que la definición de los problemas públicos, que sirven de punto de partida para los siete compromisos del Plan de Acción, fue producto de una consulta pública en línea, se destaca la capacidad de reconsiderar los límites temporales de la consulta. En este primer Plan de Acción la consulta se amplía más allá de los sectores privado y académico, se consolida la necesidad -al menos numérica- de extender la difusión hacia las redes sociales, la televisión y la radio, aunados a la emisión de correos electrónicos y portales institucionales. Esto advirtió la interrelación de distintos medios, convocando a un mismo asunto, lo

que se tradujo en un incremento en la participación directa: de 198 personas en una primera consulta hasta 2718 en la segunda consulta.

En este primer Plan de Acción emerge en el vocabulario de los planes el término *integración*, referido, en específico, a la delimitación del propio problema público que se buscaba atender. En los compromisos tres y cuatro se muestra el objetivo de conformar una plataforma integral de varios recursos disponibles en la información proporcionada por el usuario, la almacenada por las instituciones participantes y la requerida por el sector privado. Se prevé la interrelación de estos tres flujos de información que reúnan habilidades y competencias laborales, formación profesional, necesidades de atención y ofertas de empleo en plataformas con la visualización sencilla de un padrón.

En la mayoría de los siete compromisos se advierte esta lógica operacional dirigida a crear plataformas tecnológicas que sinteticen los flujos de información en una comunicación fácil y específica. En este sentido, el Primer Plan de Acción de Gobierno Abierto de Jalisco 2016-20218 comparte el acento participativo en las herramientas de uso digital con el Tercer Plan Nacional de Gobierno Abierto 2016-2018.

Por su parte, el Segundo Plan de Acción Local de Gobierno Abierto Jalisco 2019-2020 presenta como elemento preeminente la interacción. Al menos en la narrativa desplegada que enuncia los once compromisos concretos sobresale la búsqueda de establecer interactividad entre los usuarios de las herramientas en distintas aristas: en retroalimentación, en masa crítica y en generar información.

A pesar de que como primer indicio de participación aparece la ya tradicional consulta ciudadana en línea para la identificación de problemas públicos, los compromisos que se proyectan en este Segundo Plan de Acción Local tienen por objetivo generar plataformas digitales que generen interacción entre el ámbito de expertos y los ciudadanos, y que se encuentren orientadas a la retroalimentación. Este primer indicio, que consta de actualizar la información dentro del proceso de sistematización, conlleva el perfil de recursividad semántica dirigida a la eficiencia en el uso de los datos.

Una segunda consideración novedosa estriba en la necesidad de señalar la cantidad de visitas a las plataformas como un aspecto de interacción en la consulta de la información de salida. Si bien, la información de salida representa información resultante, es indicio claro de interacción que la cantidad de visitas sea una variable a considerar. En otras palabras, la relevancia de la masa crítica en la retroalimentación de las herramientas digitales consolida un tipo de participación indirecta que robustece la difusión de los datos.

La tercera consideración analítica en este Segundo Plan de Acción Local radica en el nuevo abordaje de la generación de información. Mientras que para los primeros planes nacionales la información se exponía de manera pública bajo los criterios generales de transparencia, este Segundo Plan de Acción Local pone el problema de la calidad de los procesos sobre la mesa. Tanto el compromiso tres como el cinco presentan la urgencia por contar con portales webs amigables con el usuario. Esta urgencia muestra la preocupación por generar percepción efectiva, propia de la Web 3.0.

Aunado al nuevo abordaje de cómo generar información, resalta el reconocimiento de quejas, reportes y recomendaciones como parte de la PC. Los compromisos cuatro y ocho sitúan al ciudadano como un usuario de las plataformas que ofrecerá la masa de datos que las instituciones deberán sistematizar, además de dar seguimiento. Asimismo, los objetivos seis, siete y ocho reconocen como fundamental lo anterior, pero en lo relativo al perfeccionamiento y claridad en los trámites de ventanilla de la instancia municipal.

Por consiguiente, la interacción proviene de diversos frentes: como diálogo orgánico entre expertos y ciudadanos, como la masa crítica a través de las visitas de consulta y como reporte ciudadano en el ámbito de la queja. Todo ello enmarcado en objetivos de corto y largo aliento, en forma de soluciones los primeros y en percepción efectiva los segundos.

Conclusiones y nueva agenda de investigación

A lo largo de este recorrido sobre el campo de fuerzas que componen el GA, la PC y las TICs, se ha podido apreciar que las principales críticas hacia el corpus teórico de la apertura gubernamental pueden verse dirimidas mediante la operacionalización interactiva de las herramientas tecnológicas. Hasta cierto punto, la generalidad de los principios y compromisos que rigen al GA se ve instrumentalizada evolutivamente en los cuatro planes de acción de Gobierno Abierto que fueron consultados, así como en los dos planes subnacionales pertenecientes al Estado de Jalisco.

A través de los planes de acción se puede constatar que, en primer lugar, los principios del GA se materializan entre más atiendan a lo local y entre más se enfoquen en la información que pueden generar los usuarios. Los procesos de comunicación unidireccional de consulta de rendición de cuentas o de transparencia presupuestaria solo pueden robustecerse en la medida en que los ciudadanos sean vigilantes electrónicos. Del mismo modo, las políticas públicas que se orientan a generar PC han tenido éxito en los compromisos locales que toman en cuenta la información proveniente de los ciudadanos, como quejas de servicios, recomendaciones y denuncias.

En segundo lugar, los planes de acción denotan un incipiente aprovechamiento de las TICs. La mayoría de las herramientas digitales propuestas se ven limitadas desde el mismo plan a fungir solo como buscadores de información que remiten al plano de la Web 1.0. En donde la información está dada desde el principio, por una fuente única, con actualizaciones lentas o sin actualizaciones. Aunado a ello, en todos los planes aparece la consulta pública como el único, elemental y, por lo tanto, obligado paso de comunicación bidireccional. Parece ser que la consulta pública en línea al momento de identificar problemas públicos es la herramienta más socorrida para mostrar una apertura a la opinión pública.

En virtud de lo expuesto, se enuncian tres vías problemáticas fundamentales que consolidan la compleja relación entre apertura gubernamental, tecnología y participación. De ahí la necesidad de que futuros análisis convoquen los diferentes frentes:

1. Como problema epistemológico. Las TICs no pueden seguir siendo consideradas una extensión en donde se despliegan los postulados teóricos y las estrategias gubernamentales de apertura pública, sino que las TICs en su propio uso determinan directamente los alcances interactivos de las estrategias de acción, así como la habilidad de los ciudadanos para participar en estas. Cualquier herramienta digital de las entidades gubernamentales, desde una plataforma, un portal web e incluso el uso de una cuenta en una red social deben sistematizar la información de entrada y de salida de acuerdo a los ejes de interacción planteados por la Web 3.0 y la Web 4.0.
2. Como problema práctico. La automatización en la ejecución de servicios es una tarea que debe deducirse a partir de la capacidad institucional para procesar la información recopilada de los usuarios. Elevar la capacidad de rendimiento y procesamiento de información para atender de forma personalizada a millones de usuarios es algo con lo que la iniciativa privada trabaja desde hace varios años. Las plataformas gubernamentales que ofrecen resolución de problemas y servicios públicos, así como portales de acceso a la información pública, deben dejar de ser considerados solo como buscadores y receptáculo de quejas. Su constitución como interfaces de comunicación cada vez más orgánica entre orden gubernamental y ciudadanos es apremiante.

En este tenor, las herramientas digitales como redes sociales y plataformas de mensajería instantánea, a la vez que aumentan la difusión -considerada esta un atributo de la información de calidad por parte de los usuarios mexicanos-, deben fungir como ejes para generar criterios personalizados de búsqueda y facilidad de navegación. La información pública debe diagramarse de acuerdo a las necesidades del usuario-ciudadano, a las problemáticas de su primer radio de acción local y a sus intereses más próximos. El plano de la interacción Web 4.0 apunta a traslapar las esferas pública y privada de maneras nunca antes vistas en la historia de la opinión pública y la PC.

Solo a través de difundir y facilitar los procesos de navegación y acceso a la información, los ciudadanos verán transformada su voluntad política, incentivando la PC en medios digitales. La confianza en las instancias gubernamentales y la información que proveen debe ir de la mano de procesos digitales transparentes e interactivos, de acuerdo a las dimensiones de relación que establecen los usuarios con el resto de plataformas a su alcance, en su cotidianidad.

Mientras que el acceso a portales gubernamentales e información pública se conciba como una serie de procesos que perpetúan los ciclos burocráticos, los principios de GA seguirán siendo metas más inclinadas al cumplimiento legal y al compromiso político en el mejor de los casos, pero no estarán funcionando como principios operacionales que aprovechan al máximo la lógica recursiva que imbrica las habilidades del usuario con sistemas de información de vanguardia.

3. Como problema metodológico. El estudio de las estrategias de acceso a la información y la generación de participación ciudadana se encamina a focalizarse en el análisis de interacción de usuarios en inteligencia colectiva con las entidades gubernamentales. La revisión de los índices internacionales sobre el uso de TICs arroja la cada vez más baja relevancia de “la infraestructura de acceso” en países con el nivel de desarrollo de México. El énfasis de los índices de 2021 apunta a considerar las habilidades del usuario en el manejo de las tecnologías y el uso que de estas hacen los gobierno en relación con acrecentar dichas habilidades.

Asimismo, los riesgos de la comunicación bidireccional se asoman como problemas con los que ya se convive. La protección de datos y el uso de la información del usuario en manos de los gobiernos ha sido tema de reflexiones y argumentaciones en los procesos de deliberación legislativos que ya están en marcha.

Las brechas existentes están relacionadas directamente con la habilidad del pensamiento tecnológico de los usuarios y con la desconfianza en el manejo de la información por parte de las diferentes órdenes de Gobierno. Ambos factores inciden en la reducida participación ciudadana en los procesos de GA, así como en el desconocimiento de las herramientas digitales que se implementan.

BIBLIOGRAFÍA

- AGA (2021). *Declaración de Gobierno Abierto*. Recuperado: <https://www.opengovpartnership.org/es/process/joining-ogp/open-government-declaration/>
- CALDERÓN, C. y Sebastián, L. (2010). *Open Government*, Buenos Aires: Capital Intelectual.
- CAMPOS, Eva y Corojan, A. (2011). Estado del arte del gobierno abierto: Promesas y expectativas. *Las promesas del Gobierno Abierto*. Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal. Recuperado: <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/5182-la-promesa-del-gobierno-abierto>
- CODINA, L; Marcos, M. y Pedraza, R. (2009). *Web Semántica y Sistemas de Información DOCUMENTAL*, GIJÓN: Trea.
- CODINA, L. (2009). ¿Web 2.0, Web 3.0 o Web Semántica?: El impacto en los sistemas de información de la Web, *I Congreso Internacional de Ciberperiodismo y Web 2.0*, Bilbao: Universidad del País Vasco.
- CASTELLÓ, A. (2010): *Estrategias empresariales en la Web 2.0. Las Redes Sociales Online*. EDITORIAL CLUB Universitario.

- CASTELLS, PABLO (2015) *La web semántica*, Madrid: Escuela Politécnica Superior Universidad Autónoma de Madrid. Recuperado: http://www.somece2015.unam.mx/recursos/VGSA/la_web_semantica.pdf
- DE ARAUJO, J. F. F. E. (2001). Improving Public Service Delivery: The Crossroads Between NP1.51 and Traditional Bureaucracy. *Public Administration* (pp. 915-932). no. 79.
- ENCUESTA NACIONAL de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (ENAIID). (2019). INEGI. Recuperado <https://www.inegi.org.mx/programas/enaid/2019/>
- ENCUESTA NACIONAL sobre Disponibilidad y Uso de Tecnologías de la Información en los Hogares (ENDUTIH) (2020). INEGI. Recuperado: <https://www.inegi.org.mx/programas/dutih/2020/#Documentacion>
- FIGUERAS ZANABRIA, V. M. (2019). Gobierno Abierto en México: hacia una discusión realista de su factibilidad, *Revista mexicana de ciencias políticas y sociales*, vol. LXIV, núm. 235. México: UNAM. Recuperado: <https://www.redalyc.org/journal/421/42159682018/html/>
- HEEKS, R. (2002) *Reinventing government in the information age international practice in IT enabled public sector reform*. London: Taylor & Francis e-Library ed.
- HUH, J.; Denise, E.; Reid, L. N. (2009). Direct-to-Consumer Advertising Skepticism and the Use and Perceived Usefulness of Prescription Drug Information Sources, *Health Marketing Quarterly*. (pp. 293-314), 26.
- JAEGER, P. (2003). The endless wire: E-government as global phenomenon. *Government Information Quarterly* (pp. 323-331). 20 (4). DOI: 10.1016/j.giq.2003.08.003
- KÜSTER, I. y Hernández, A. (2013). De la Web 2.0 a la Web 3.0: antecedentes y consecuencias de la actitud e intención de uso de las redes sociales en la web semántica. *Univiersia Business Review*, (pp. 104-119). 37. Recuperado: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=43325648006>
- MORELL, M y Subirats J. (2013). Gobierno abierto y políticas públicas. Los dilemas de un proceso inevitable. *Revista TELOS. Cuadernos de Comunicación e Innovación*. Recuperado: https://www.researchgate.net/publication/308694296_Gobierno_abierto_y_politicas_publicas_Los_dilemas_de_un_proceso_inevitable
- NETWORK READINESS INDEX (NRI). (2021). Recuperado: <https://networkreadinessindex.org/country/mexico/>
- OCDE (2016) Gobierno Abierto Contexto mundial y el camino a seguir. Recuperado de: <https://www.oecd.org/gov/Open-Government-Highlights-ESP.pdf>
- OREN, S., Smith, S., Wilson, R. (1982). "Nonlinear Pricing in Markets with Interdependent Demand". *Marketing Science*. (pp. 287-313). Vol. 1, N.3.
- OSZLAK, O. (2012). Gobierno abierto: promesas, supuestos, desafíos. Trabajo presentado en la VIII Conferencia anual INPAE: *Gobierno Abierto: por una gestión pública, participativa y colaborativa*. Recuperado: <http://www.oscaroszlak.org.ar/images/articulos-espanol/Gobierno20abierto.pdf>
- RAMÍREZ-ALUJAS, A. (2013). *El gobierno abierto y los desafíos tecnológicos en Latinoamérica*. Madrid: Cyan.
- RAMÍREZ-ALUJAS, A y Dassen N. (2014). El avance de las políticas de Gobierno Abierto. Banco Interamericano de Desarrollo. Recuperado: <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Vientos-de-cambio-El-avance-de-las-pol%C3%ADticas-de-gobierno-abierto-en-Am%C3%A9rica-Latina-y-el-Caribe.pdf>

- RAMÍREZ-ALUJAS, A. (2013). Gobierno Abierto en la encrucijada: El cara y sello de la experiencia Latinoamericana en el marco de la Alianza para el Gobierno Abierto (Open Government Partnership). Documento para su presentación en el IV Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas GIGAPP-IUIOG. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública. Recuperado: <http://www.icaei.org.mx/images/Gobierno%20Abierto/Biblioteca/AMERICA%20LATINA/numero%204.pdf>
- RAMÍREZ-ALUJAS, A. (2010). Innovación de la gestión pública y open government (gobierno abierto): Una vieja nueva idea. *Revista Buen Gobierno* (9) Recuperado: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=182032 >
- SANDOVAL ALMAZÁN, R. (2009). Gobierno 2.0: Apuntes iniciales para su aplicación en México *Buen Gobierno* (pp. 8-20). Núm. 7, julio-diciembre. Mexico: Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos A.C. Recuperado: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=569660515005>
- SUBIRATS, J. (2002). Los dilemas de una relación inevitable. Innovación democrática y tecnologías de la información y de la comunicación. *Democracia digital: límites y oportunidades* (pp. 89-114) Recuperado: <http://www.temarium.com/wordpress/wp-content/documentos/Subirats.Dilemas20innovacion20democracia20TIC.pdf> >
- UN E-GOVERNMENT Survey. (2020). Recuperado <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Reports/UN-E-Government-Survey-2020>
- VÁZQUEZ, R (2011). *El proceso de creación de marca en la red: e-Branding*. Recuperado: rubenvblog.com
- VERA MARTÍNEZ, M. C. (2018). Los datos abiertos y el plan de acción de gobierno abierto en México 2013-2015. *Nósis. Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, vol. 27, núm. 54. México: Universidad Autónoma de Ciudad Juárez. Recuperado: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=85951006001>

Planes de Acción de Gobierno Abierto consultados:

- PRIMER PLAN DE ACCIÓN NACIONAL de Gobierno Abierto de México (2011-2013). Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo de América Latina y el Caribe. Recuperado <https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/planes/primer-plan-de-accion-nacional-de-gobierno-abierto-de-mexico-2011-2013>
- SEGUNDO PLAN DE ACCIÓN DE GOBIERNO Abierto de México 2013-2015. Recuperado: <https://aga-gobierno-abierto.k8s.funcionpublica.gob.mx/plan2/>
- TERCER PLAN DE ACCIÓN DE GOBIERNO Abierto de México 2016-2018. Recuperado: <https://aga-gobierno-abierto.k8s.funcionpublica.gob.mx/plan3/>
- CUARTO PLAN DE ACCIÓN DE GOBIERNO Abierto de México 2019-2021. Recuperado: <https://aga-gobierno-abierto.k8s.funcionpublica.gob.mx/plan4/>
- PRIMER PLAN DE ACCIÓN LOCAL DE JALISCO 2016-2018. Recuperado: <https://www.gobiernoabiertojalisco.org.mx/1o-plan-de-accion-local-2016-2018>
- SEGUNDO PLAN DE ACCIÓN LOCAL DE JALISCO 2019-2020. Recuperado: <https://www.gobiernoabiertojalisco.org.mx/2o-plan-de-accion-local-2019-2020>



TRANSPARENCIA PROACTIVA E INNOVACIÓN PÚBLICA: RETOS PARA LOS GOBIERNOS LOCALES

COAUTORIA:

Luis Téllez Arana & Marisol
Bárbara Calzada Torres

INTRODUCCIÓN

Desde hace más de una década, los Gobiernos incorporan a sus agendas la doctrina del Gobierno Abierto (GA) en atención a las transformaciones económicas, sociales y políticas que demandan una actuación eficiente y efectiva, además de relaciones democráticas con sus sociedades. La tendencia del GA busca implementar herramientas que transparenten, hagan participativas, ofrezcan rendición de cuentas y medien las nuevas tecnologías de información en el ejercicio del gobierno. Las políticas de transparencia han evolucionado, adaptándose a las necesidades actuales, y han dado pie a una derivación enmarcada por el GA: la Transparencia Proactiva (TP) que busca la ampliación de la oferta de información gubernamental más allá de la obligatoria o la solicitada por ciudadanos. El presente texto busca dar cuenta del concepto de TP como principio para la innovación pública y exponer prácticas referentes de gobiernos municipales para explorar los retos de la implementación de la TP para el GA local.

Los gobiernos locales mexicanos, especialmente los municipales, vienen adhiriéndose a la corriente de la TP con la creación, en 2015, del Sistema Nacional de Transparencia (SNT), que dio alcance a todos los poderes y órdenes de gobierno, dirigidos por el Instituto de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI). Esto ha sido producto de los avances del derecho de acceso a la información pública en México, incluido en 1977 en la constitución y reformado en 2007 para garantizarlo, más la promulgación en 2002 de la primera ley de transparencia; asimismo, se ha producido debido a los esfuerzos de la agenda del GA en México, con la fundación en 2011 de la Alianza para el GA. La *Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública*

(LGTAIP) de 2015 y la emisión en 2016 de los *Lineamientos para determinar los catálogos y publicación de interés público* (Lineamientos) del SNT, “han impulsado con mayor fuerza los conceptos de gobierno abierto y transparencia” (INAI, 2017, p. 7). Si bien, son conocidas y reconocidas las prácticas nacionales de TP para el GA, siguen siendo insuficientes los conocimientos sobre la experiencia local, y son menos visibles las prácticas en los gobiernos municipales.

Es sabido que el GA tiene mayor posibilidad a escala municipal, debido a la cercanía con sus ciudadanías e, indiscutiblemente, esta propiedad le ha facilitado la innovación pública (Cabrero, 2002); así lo evidencian sus políticas novedosas de GA (Salcido, 2019). Además, con el avance de la agenda nacional de la TP impulsada por el SNT, junto a los organismos autónomos de transparencia locales, se reforman legislaciones locales para obligar y promover la TP entre los gobiernos de municipios y en esta línea, como veremos, se crean reconocimientos para promover la práctica municipal. Por su parte, los gobiernos municipales han debido dar respuesta con políticas propias al contexto de crisis y riesgo social, por ejemplo, el sanitario por la pandemia, a consecuencia del sistema globalizado (Beck, 1996). Así, los ayuntamientos no permanecen indiferentes a la línea institucional nacional y a las presiones del entorno, incluso algunos de estos reaccionan realizando esfuerzos de innovación con prácticas de TP a fin de mejorar su comunicación con la sociedad, hacer eficientes sus relaciones y ofrecerle información que le sea útil (Lineamientos).

Este capítulo busca mostrar algunas prácticas novedosas de TP en gobiernos municipales que puedan servir de referencia para la gestión local en el marco del GA, así como identificar los retos que supone establecer innovaciones públicas. Para cumplirlo, primero se expone el marco conceptual de la TP e innovación pública en el marco del GA pasando por sus orígenes, conceptualización, beneficios y elementos caracterizadores. En segundo lugar, se revisan las buenas prácticas de TP para la innovación pública municipal, se describe la metodología y los siete casos seleccionados. En tercer lugar, se identifican los retos a los gobiernos locales para su práctica. Finalmente, se presentan conclusiones.

Transparencia proactiva e innovación pública en el marco del Gobierno Abierto

El presente apartado hace una revisión de los orígenes de la TP, su conceptualización, la manera en que se enmarca en el GA, su potencial para la innovación pública, y finaliza con los beneficios y elementos que permitirán revisar los casos de buenas prácticas en los gobiernos municipales y los retos que les representa llevar estas prácticas al ámbito local.

Orígenes de la Transparencia Proactiva

El origen de la TP, su discusión, conceptualización y propuesta como práctica, data de hace poco más de una década. Surge a partir de dos órdenes ejecutivos

del presidente de los Estados Unidos de América en el año 2009, Barack Obama, el *Memorándum de Transparencia y Gobierno Abierto* y el *Memorándum sobre la libertad de la información* (Ruijter, 2013, p.1).

El derecho de acceso a la información desde entonces y hasta ahora, ha evidenciado la información que los ciudadanos desean conocer acerca de sus gobiernos sobre las acciones, decisiones y servicios que le ofertan. Esto ha derivado en que los gobiernos a nivel global lleven a cabo prácticas de “divulgación proactiva”¹⁰ que se han transformado en lo que ahora denominamos TP.

A partir de los memorandos antes mencionados durante la administración de Barack Obama, surgieron artículos científicos y documentos de trabajo de organismos internacionales abordando las implicaciones teóricas, conceptuales y prácticas (legales, institucionales, organizacionales y sociales) que permitirían no solo la implementación de las agendas que dichos documentos suponían en los Estados Unidos, sino la replicación y disseminación de tales principios para los gobiernos y administraciones públicas de los países democráticos del mundo.

Uno de los documentos seminales tanto en términos teórico-conceptuales como para la práctica de la TP fue el documento de trabajo del Banco Mundial (BM) titulado *Transparencia Proactiva: ¿es el futuro del derecho a la información?* (*Proactive Transparency: The Future of the Right of Information?*) bajo la autoría de Helen Darbishire y publicado en septiembre de 2010. El cual expone la evolución moderna del derecho de acceso a la información hasta llegar a una nueva etapa que propone a la TP como la práctica más relevante y retadora para los próximos años. Helen Darbishire (2010: 9) describe que son cuatro fuerzas motoras las que han moldeado el desarrollo de la TP:

- La primera es la necesidad del Gobierno de informar a los ciudadanos sobre las leyes y decisiones que se asocia con el derecho a la información.
- La segunda es la demanda de la información para la rendición de cuentas de los gobiernos.
- La tercera es el tránsito de la participación pública hacia el ámbito de la toma de decisiones, que dependen en gran medida del acceso a la información.
- La cuarta fuerza motora tiene que ver con informar a los ciudadanos sobre cómo acceder a los servicios públicos.

Darbishire (2010, p.9) agrega, además, que podría existir una quinta fuerza motora relacionada con la existencia de las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC's), que promueven en sí mismas mayor acceso a la información y por ende, requiere de la TP.

Otra cuestión relevante que apunta el documento de trabajo del BM es que las solicitudes de acceso a la información y la divulgación proactiva que ha surgido a partir de ello - que puede ser tanto por medios análogos como digitales-, ha

10 “...cuando la información se hace pública por iniciativa de los organismos públicos, sin que una solicitud sea enviada esto se conoce como divulgación proactiva y el resultado es la transparencia proactiva...” (Darbishire, 2010).

propiciado que los ciudadanos, mediante dichas peticiones, moldeen legislación al respecto. Tal es el caso de México que, desde la *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública* de 2002, requería a los sujetos obligados a publicar información útil y relevante en correspondencia con las demandas ciudadanas de información (Darbshire, 2010, p. 19), lo cual apuntaba a lo que ahora se describe como TP.

Conceptualización de la TP

Los memorandos de la administración de Barack Obama dirigidos a los jefes de departamentos ejecutivos y agencias del Gobierno de los Estados Unidos de América, además de las discusiones, artículos y documentos de trabajo antes mencionados, propiciaron la creación de la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA)¹¹ en el año 2011, como una agencia de las Naciones Unidas para promover la apertura gubernamental a partir de los pilares de: transparencia, participación ciudadana, colaboración (memorándum), rendición de cuentas y tecnología e innovación (AGA) (Salcido, 2019, p.218), de la cual, México forma parte desde su fundación.

La incorporación de México a la AGA, desde el 2011, ha resultado en la introducción, entendimiento, adopción, implementación y evaluación de acciones concretas en la materia por medio de cuatro planes de acciones nacionales (2011, 2012, 2013-2015 y 2016-2018) y algunos locales co-creados con la sociedad civil. Además de esto logró penetrar en la legislación y marco normativo a nivel federal y general en materia de transparencia¹², dando paso a la consolidación de una visión y concepto sobre la TP, adaptado al contexto social y gubernamental mexicano.

En el ámbito internacional, y de acuerdo con Darbshire (2010), la TP se define como:

(...) cuando la información se hace pública por iniciativa de los organismos públicos, sin que una solicitud sea enviada esto se conoce como divulgación proactiva y el resultado es la transparencia proactiva, que puede ser lograda utilizando una multiplicidad de medios que van desde la publicación de comunicados y gacetas oficiales, hasta acceso público a tableros de anuncios visibles, comunicados de radios y televisión, hasta la publicación en internet por medio de los sitios web de las instituciones públicas (p.13).

Para el año 2016, y después de las reformas en materia de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales de 2014, fueron publicados en

11 *Open Government Partnership* en inglés.

12 Ejemplo de ello es el Acuerdo por el cual se establece el modelo de Gobierno Abierto del Sistema Nacional de Transparencia Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del año 2016. <https://micrositios.inai.org.mx/gobiernoabierto/wp-content/uploads/2018/09/Acuerdo-por-el-cual-se-establece-el-modelo-de-gobierno-abierto-del-sistema-nacional-de-transparencia.pdf>

el Diario Oficial de la Federación los *Lineamientos para determinar los catálogos y publicación de interés público, y para la emisión y evaluación de políticas de transparencia proactiva* emitidos por el SNT (Lineamientos).

Como se mencionó anteriormente, en México ya existía la noción de la divulgación proactiva desde el año 2002, en términos explícitos en el marco legal. No obstante, es hasta las reformas de 2014 que surge el concepto adaptado al contexto institucional de TP; y más adelante, en 2016, se amplía en los Lineamientos. Del concepto adoptado, podría decirse que hace énfasis en la fuerza motora de la participación social o ciudadana en el ámbito de toma de decisiones y que requiere del acceso a la información – descrito por Darbishire (2010)–; además, retoma los pilares de participación y transparencia del memorándum de Obama y la innovación y el uso de tecnologías de la AGA.

El concepto de TP tiene como base normativa los artículos 56, 57 y 58 de la *Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública* y se explica de manera más amplia en los Lineamientos. Dicha conceptualización fue concertada en el marco de los trabajos del SNT y derivado de una consulta pública con amplia participación social (INAI y Secretaría de la Función Pública, 2019, p. 7).

En 2017 se publicaron en el DOF las *Disposiciones Generales en Materias de Archivos y de Gobierno Abierto para la Administración Pública Federal y su Anexo Único* (Disposiciones), en el que se define que la TP es:

el conjunto de actividades que promueven la identificación, generación, publicación y difusión de información adicional a la establecida con carácter obligatorio por la normatividad aplicable, que permite la generación de conocimiento público útil con un objeto claro enfocado en las necesidades de sectores de la sociedad determinados o determinables (DOF, 2017).

El concepto de TP descrito es la propuesta y visión institucional las entidades de Gobierno mexicanas, y que ha sido difundido ampliamente desde su emisión mediante, principalmente, documentos promovidos por el INAI y la Secretaría de la Función Pública (SFP), como la *Guía de Transparencia Proactiva, Construyendo conocimiento útil en beneficio de la sociedad* (2019) o el *Manual del participante Gobierno Abierto y Transparencia Proactiva* (2017).

TP en el marco del GA

La conceptualización y práctica de la TP desde la visión gubernamental mexicana, está ligada de origen al GA, no solo porque ambas prácticas provienen de los memorandos emitidos en los Estados Unidos de América al respecto, sino porque se entiende que el GA contiene a la TP. Por lo tanto, esta última cobra significado, justificación y vida dentro del marco del GA.

En las Disposiciones se define al GA como un “modelo de gestión pública colaborativa y abierta entre Gobierno y sociedad basado en los principios de transparencia, rendición de cuentas, participación ciudadana e innovación”

(DOF, 2017). La conceptualización se amplía en otros documentos institucionales como *El Gobierno y las Políticas Públicas* (2015), donde se define como:

un nuevo modelo de gobernanza (gestión pública) en las que un Estado “abre las puertas” a los ciudadanos y ciudadanas para que conozcan con transparencia las acciones del gobierno, tengan acceso a la información pública y puedan expresar con apertura sus demandas y necesidades (Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas, 2015).

A partir de dichas conceptualizaciones se puede entender que el concepto de GA planteado asume que el vehículo para lograr la apertura gubernamental es la transparencia y por ende la TP. Para el INAI, el GA es:

un esquema de gestión y producción de políticas públicas orientado a la atención y la solución colaborativa de los problemas públicos con base en colegiados plurales y, en cuyo trabajo, convergen la transparencia y la participación ciudadana como criterios básicos, en un ambiente de rendición de cuentas e innovación social (INAI, 2017, p.10).

Dado que la transparencia ya está prevista en el marco legal vigente, es por medio de la TP que los gobiernos pueden lograr obtener soluciones a problemas públicos o de servicios, de manera colaborativa con los ciudadanos, que además supone que como resultado se obtienen innovación y rendición de cuentas. El mismo INAI, apunta que la TP es para resolver algo en concreto en colaboración: “la ciudadanía y las autoridades colaboran para identificar, analizar, transformar y difundir información útil. Se busca transitar a ésta en el marco de una cultura de apertura gubernamental (...)” (INAI, 2017, p. 18).

TP para la innovación pública

Desde las narrativas y relatos del GA se da por sentado que la innovación sucede durante dichas prácticas o procesos, se encuentra presente ya sea por el simple hecho de que ciudadanos y Gobierno colaboren sobre un asunto en concreto o como un producto de dichas interacciones.

Reggi y Dawes (2016) refieren que la filosofía del GA ha estimulado un movimiento global de transparencia con objetivos de innovación, participación y rendición de cuentas. Actualmente, gobiernos nacionales y subnacionales en todas partes del mundo están adoptando programas de datos abiertos con la expectativa de que la divulgación gratuita y abierta de datos del gobierno conduzcan eventualmente a una “variedad de beneficios económicos, sociales y políticos” (p. 74). En ese mismo sentido, Arroyo C. (2017) apunta que “la innovación pública actualmente se considera un principio del nuevo modelo de gestión pública, un pilar del GA, pues es a partir de la apertura, de los procesos de participación entre administración pública y ciudadanía, que se genera la innovación

(...)” (p. 25). Por lo tanto, es importante señalar que, desde esta perspectiva, la innovación está implícita en los ejercicios de GA, y al entenderse a la TP como práctica de GA, es esta en sí misma un acto de innovación pública.

La innovación pública es distinta a la innovación en el sector público. La primera contempla que los funcionarios públicos colaboren con actores no gubernamentales para lograr cambios co-creados, mientras que la segunda solo requiere de la cooperación de los funcionarios públicos en el proceso (Maríñez N., 2017, p. 11); también es distinta a la innovación social, dado que esta considera únicamente las intervenciones del tercer sector (sector social) en su conjunto para lograr impactos sociales (Borzaga y Bodini, 2012, p. 4 en Álvarez-González *et al*, 2017, p. 27). La innovación pública implica llevar nuevas ideas a la práctica, requiere una vinculación tanto de la capacidad creativa como de la ejecución, el objetivo final es co-crear valor público entre gobierno, ciudadanos y el sector privado (Sánchez *et al*, 2013; Maríñez N., 2017).

En esta materia, las instituciones mexicanas ofrecen una concepción propia sobre la innovación: “la innovación radica en atender y solucionar problemas públicos a través de instrumentos, herramientas y tecnologías diferentes a las tradicionalmente utilizadas” (INAI, 2017, p. 6). Esta conceptualización de innovación se percibe como parte del proceso de apertura gubernamental y de sus prácticas, específicamente la TP. El INAI ha promovido el derecho de acceso a la información pública, la transparencia y la apertura de las instituciones públicas mediante un esquema de implementación de políticas de GA y TP (INAI, 2017, p.34).

Beneficios y elementos de la TP

Gran parte del impulso a la práctica de la TP reside en la confianza que existe en los beneficios que se le atribuyen; el INAI, junto a otras dependencias del Gobierno mexicano, se han dado a la tarea de difundirlos con el objetivo de practicarlos cumpliendo con los elementos propuestos por el mismo INAI como los requisitos indispensables para identificar un ejercicio de TP (Tabla 1).

Tabla 1. Beneficios y elementos de la Transparencia Proactiva

Beneficios	Elementos
• Propiciar el diálogo entre la sociedad y las autoridades. • Favorecer la toma de decisiones a partir de un criterio informado. • Permitir el conocimiento y el seguimiento de las acciones que llevan a cabo las autoridades, y sus límites. • Detonar la rendición de cuentas y el combate a la corrupción. • Propiciar la participación de la sociedad en los asuntos públicos y su incidencia en la toma de decisiones.	• La información que se publique debe ser adicional o complementaria a la que se entrega en respuesta a solicitudes de acceso a la información y a la que se reporta en el SIPOT. • La información debe perseguir un objetivo específico, es decir, atender una necesidad o demanda de información concreta de un grupo social con el que esté vinculado el sujeto obligado. • Deben realizarse trabajos de identificación de diversas fuentes de información, así como de integración y procesamiento de las mismas antes de su publicación y difusión. • La información a publicar debe contar con características de calidad.

Tabla 1. Beneficios y elementos de la Transparencia Proactiva

Beneficios	Elementos
• Generar espacios para avanzar hacia la construcción de relaciones horizontales, mediante la disminución de asimetrías de información. • Mejorar el acceso a trámites y servicios. • Favorece el conocimiento del derecho de acceso a la información, la exigencia ciudadana para hacer rendir cuentas a los gobiernos, la inclusión de la sociedad en los procesos de toma de decisiones y la evaluación de la calidad de los servicios públicos. • Herramienta para resolver en colaboración problemas públicos prioritarios y apremiantes para la población.	• La información siempre debe darse a conocer a través de medios de difusión que sean afines a las características de las personas a las que se dirige. • Los medios de difusión deben contar con herramientas que midan el consumo de la información. • La información debe ser evaluada de manera permanente para determinar los aspectos que se pueden mejorar o complementar. • La sociedad es el origen y el fin de la publicación de la información.
• Cambio en los modelos de interacción gobierno-ciudadanía, ampliando el alcance del derecho de acceso a la información de nuestro país.	
• La divulgación de datos y documentos de política garantiza que los ciudadanos tienen la información necesaria para participar en la toma de decisiones.	

Fuente: elaboración propia a partir de INAI 2017, INAI y SFP (2019) y Darbishire (2010).

A partir de la exposición conceptual, sus orígenes, elementos y el proceso que derive para cumplir con ellos, así como los potenciales beneficios de las prácticas de TP, se brinda un panorama sobre lo que sí es y representa esta práctica. Cabe distinguir que se diferencia de la transparencia reactiva ya que esta constituye información transparentada por medio de solicitudes de información vía oficios, que, si bien responde a una demanda de acceso a la información de la ciudadanía, no deriva en acciones proactivas a favor de publicar dicha información, aperturar el gobierno y mucho menos en el proceso de colaboración y co-creación para la solución de problemas públicos que supone la TP (INAI, 2017, p.18).

Con fines ilustrativos, el Gráfico 1 ofrece un esquema mentefacto sobre la TP para la innovación pública en el marco del GA, con el cual se revisarán algunas prácticas recientes en los gobiernos municipales que permitan identificar los retos para la innovación pública.

Buenas prácticas de TP para la innovación pública municipal

Con la creación en 2015 de la LGTAIP, se establecieron las bases para que los organismos garantes emitirán políticas de TP en atención a los Lineamientos¹³, diseñadas para incentivar a los sujetos obligados a publicar y difundir información adicional a las obligaciones de transparencia comunes y específicas establecidas como mínimas por la LGTAIP, así como establecer los criterios para su evaluación. Los objetivos de esas prácticas serán promover la identificación, generación, publicación y difusión de la información generada por los sujetos obligados adicional a la establecida con carácter obligatorio, considerando la demanda de la sociedad. Los criterios generalmente aplicados a los casos para evaluar la política proactiva, son la accesibilidad, confiabilidad, comprensibilidad, oportunidad, veracidad, congruencia, integralidad y actualidad. Desde esos criterios se determina si incumplen, cumplen parcialmente o cumplen totalmente los criterios de una práctica proactiva de transparencia. A continuación, se presentan siete casos recientes en seis entidades federales donde fue posible identificar la existencia de reconocimientos por parte de los organismos autónomos locales para la TP, mismas que pueden funcionar como referencias de buenas prácticas:

1. “Rosarito Transparente”, Playas de Rosarito, Baja California
2. Oaxaca de Juárez “Transparencia COVID-19”, Oaxaca
3. “Presupuesto participativo” de Chihuahua, Chihuahua
4. “Coatza Abierto App Móvil”, Coatzacoalcos, Veracruz
5. DIF Ixtapaluca, Estado de México
6. Toluca prácticas proactivas, Estado de México
7. Implan Ahome, Sinaloa

Debe recordarse que, al tratarse de una política reciente del Estado mexicano, son escasas las prácticas municipales que pueden ser rastreables para estudiarlas. Por lo tanto, consideramos como un criterio confiable aquellas prácticas reconocidas por los organismos autónomos de transparencia locales. No obstante que en cada estado el criterio de elección y reconocimiento fue diferente¹⁴, la selección buscó abarcar distintas atribuciones y tareas de gestión pública propia de los gobiernos municipales del país; los elementos para la TP se describen en

13 La CEPUM en el artículo 116, fracción VIII, los define para los gobiernos estatales como “VIII. Las Constituciones de los Estados establecerán organismos autónomos, especializados, imparciales y colegiados, responsables de garantizar el derecho de acceso a la información y de protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados, conforme a los principios y bases establecidos por el artículo 6o. de esta Constitución y la ley general que emita el Congreso de la Unión para establecer las bases, principios generales y procedimientos del ejercicio de este derecho.”

14 En el caso del estado de Baja California se trató de una solicitud realizada vía oficio por el ayuntamiento hacia el ITAIPC para que reconociera las prácticas. En el caso del estado de Oaxaca, se trató de la atención a una solicitud por parte del IAPO a todos los ayuntamientos para cometer la acción proactiva. En el caso de Chihuahua fue una convocatoria a sujetos obligados a la primera Jornada de Reconocimiento de prácticas proactivas de donde se seleccionaron las mejores. En Veracruz consistió en un concurso denominado Ayuntamiento Transparente 2020. El caso del Estado de México se trató de un reconocimiento.

cada uno a fin de identificar los retos de su práctica en gobiernos municipales mexicanos.

1. Caso “Rosarito Transparente”, Playas de Rosarito, Baja California

En 2019 el Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Baja California otorgó el Reconocimiento de las acciones de Transparencia Proactiva al Gobierno municipal de Playas de Rosarito. Lo anterior, por las prácticas llamadas “Rosarito Transparente” sobre 20 acciones de políticas de TP operativas, normativas y administrativas¹⁵. Las estrategias que se aplicaron del 2017 al 2019, tuvieron el propósito de cumplir con obligaciones de TP para publicar información adicional considerada de interés público.

Un conjunto de siete prácticas consistió en insertar enlaces rápidos en la página web del gobierno municipal que denominaron “Módulos de información” sobre: I) vehículos remolcados; II) finanzas; III) padrón vehicular del ayuntamiento; IV) padrón del equipo de cómputo, audio y video; V) padrón de bienes inmuebles; VI) licitaciones y adjudicaciones de obras públicas de manera concentrada y, VII) Cabildo. Por ejemplo, en el módulo de vehículos se dio a conocer a la ciudadanía tanto información de su vehículo que fue remolcado como del estado en que se recibió y el depósito donde se encontraba, así como del proceso de remate de los mismos según lo reglamentado. Adicionalmente, se habilitó la aplicación móvil “Rosarito Transparente” organizada mediante los módulos mencionados; se creó el Sistema Municipal de Trámites y Servicios donde los ciudadanos consultaban la totalidad de trámites que se llevarían a cabo dentro del Ayuntamiento, la georreferenciación de obra pública donde se publicó la ubicación de cada obra realizada dentro del municipio; la Red Municipal de Transparencia de los responsables de jefaturas con la Dirección de Transparencia, entre otras medidas de difusión y comunicación, se establecieron chats en línea, asistencia en lenguas indígenas y asistencia en interpretación de español a Braille; se publicó el portal oficial de transparencia en las redes sociales de Facebook y YouTube; se realizó la campaña “Sin tolerancia a la corrupción” donde se informó a los empleados de las sanciones en dado caso de cometer actos de corrupción y se puso en función el Consejo Consultivo Ciudadano de Transparencia y Legalidad. Las prácticas mencionadas se enmarcan como acciones proactivas operativas.

También se realizaron acciones proactivas normativas como la modificación a la norma técnica #11 que obliga a la tesorería a efectuar descuentos sobre nómina a sujetos que no transparenten los gastos de representación y viáticos y acciones proactivas administrativas con la creación del Reglamento Interno de la Dirección de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

En general, el objetivo de las acciones proactivas operativas fue presentar información de manera más accesible a los ciudadanos y se asociaron los objeti-

15 Para la emisión y evaluación de la práctica se revisó si cumplían con las siguientes características: I. Armónica con la normativa vigente; II. Especializada; III. Progresiva; IV. Supervisada; y V. Validada.

vos de mejorar el acceso a un trámite o servicio público y optimizar la toma de decisiones de ciudadanos y autoridades, así como igualmente avanzar la transparencia en diversos procesos como las licitaciones y adjudicaciones, trámites y servicios municipales, etc.

La aplicación de las prácticas de los “Módulos” le permitió conocer a la ciudadanía los servicios públicos ofrecidos, las condiciones de la administración pública y las finanzas municipales. Al Ayuntamiento le permitió tener control no solo de la información generada, sino también de la situación de lo que se informó. Otro ejemplo similar es el Sistema Municipal de Trámites y Servicios donde el ciudadano además de realizar sus trámites, pudo consultar el historial de los trámites realizados y la etapa en que se encontraban los mismos.

La población objetivo a las que se dirigió cada práctica fue muy diferente. Para cada una se identificaron las características del segmento de población y se definieron los medios para informarle. Siguiendo con el módulo de vehículos remolcados, fueron “ciudadanos que tuvieron su vehículo remolcado, y necesitaban una herramienta para conocer la ubicación de su vehículo”. Aunque la consideración principal en torno a la cual se diseñó la estrategia fue que “la mayoría de la ciudadanía cuenta con un teléfono celular” desde la cual podría acceder a la aplicación y que “la mayoría de la población cuenta con acceso” a servicio de internet.

Interesa la práctica de asistencia en lenguas indígenas porque se tomaron en cuenta las características de la población objetivo para definir los medios de difusión de la información, por ejemplo, con videos promocionales donde los intérpretes dan a conocer el servicio de interpretación en lenguas indígenas.

No obstante, no en todas las prácticas se identificó con precisión si se contaba con mecanismos de participación ciudadana¹⁶. Por ejemplo, con el módulo de vehículos remolcados, se menciona que “al momento que se determina el arrastre de algún vehículo, sindicatura acude al lugar para colocar los sellos y poder resguardar los bienes de los ciudadanos, así mismo, es sindicatura quien valida los datos de los vehículos, colocando las fotografías”.

La práctica que sí mostró la existencia de participación ciudadana fue la asistencia en lenguas indígenas porque realizaron convenios con grupos indígenas, quienes designaron a un intérprete en algunas lenguas (Purépecha, Kumiai, Wírarika o Huichol, Mixteco alto, Mazahua y Zapoteco), para dado el caso, asistir la interpretación. La creación del Consejo Consultivo Ciudadano de Transparencia y Legalidad fue un avance porque los ciudadanos pudieron evaluar las acciones de la Dirección de Transparencia.

El sujeto obligado que implementó la práctica fue la Dirección de Transparencia en coordinación con otras áreas responsables, entre otras, sindicatura, Policía Municipal, Informática, Recaudación Municipal, Tesorería y Oficialía Mayor. Para hacer eficiente la operación, se crearon “sistemas” donde se le otorgaron accesos a cada dirección del Ayuntamiento para ingresar información inmediatamente, a fin de mantenerla actualizada. Con ello, se permitió poner a disposición

16 Por ejemplo: encuestas de satisfacción, grupos focales, consultas a ciudadanos, entrevistas, etc.

de la ciudadanía toda la información y obtener respuestas en menos tiempo, y a los responsables rendir cuentas sobre los bienes y servicios gestionados.

En la mayoría de las prácticas, el origen de las ideas fue desde la identificación de una necesidad por parte del Gobierno sobre la ciudadanía, especialmente, debido a que la información que se presenta en los formatos del SNT no se encuentra de manera sencilla y clara, aunque no fue posible identificar algún caso donde la ciudadanía estuviera participando mediante la formulación de demandas o bien, propuestas. Por ejemplo, con el caso del módulo de remolque de vehículos, se precisaba una “falta de control en la entradas y salidas de los vehículos remolcados a los depósitos de almacenamiento, constantes quejas ciudadanas acerca de las condiciones con las cuales entregaba y recibían sus vehículos, diferencia en el ingreso fiscal, ya que no se registraban las multas, y falta de control en los inventarios para llevar a cabo el proceso de remate vehicular.”

A pesar de que no se contaba hasta ese momento con mecanismos que permitieran evaluar los resultados¹⁷ de las prácticas de TP, en algunos casos fue posible evidenciar los beneficios obtenidos por las mismas. En la información reportada se apreció que habían disminuido las quejas ciudadanas sobre las condiciones físicas de sus vehículos; también se habían reducido la cantidad de solicitudes de información y los tiempos de respuesta y se actualizó a mayor velocidad la información ofrecida. Otras apreciaciones sobre los resultados tienen que ver, por ejemplo, con la transmisión en vivo de los procesos de licitación por las páginas oficiales de Facebook y el canal de YouTube, donde la sociedad atestiguó los procesos y, al hacer electrónicos los trámites de servicios municipales, se redujeron los riesgos de corrupción.

Las principales debilidades identificadas por los mismos promotores fueron que las prácticas no contaban con registros del número de consultas realizadas a la información difundida, solo en el caso de los servicios municipales el sistema arrojaba registros de usuarios y la cantidad de trámites realizados y en proceso. También carecieron de mecanismos que permitieran evaluar sus resultados y, finalmente, que el conjunto de las prácticas no contó con mecanismos de participación ciudadana.

2. Caso Oaxaca de Juárez “Transparencia COVID-19”, Oaxaca

En 2020 el Instituto de Acceso a la Información Pública y de Protección de Datos Personales del Estado de Oaxaca (IAPO) emitió el reconocimiento público al Ayuntamiento de Oaxaca de Juárez por sus buenas prácticas en TP, debido a la práctica en su calidad de sujeto obligado en el manejo de la pandemia por el virus SARS-CoV2 denominada “Transparencia COVID 19”, durante el 2020. El propósito de la práctica fue cumplir la obligación de TP poniendo a disposición de la sociedad información de interés relativa a la emergencia sanitaria por COVID-19¹⁸.

17 Por ejemplo: encuestas de satisfacción, datos sobre consulta de la información, reporte de resultados

18 https://iaipoaxaca.org.mx/site/descargas/transparencia/xxi/actas/2020/o10_2020.pdf

La práctica consistió en publicar en medios electrónicos, con la habilitación de un micrositio en el apartado de transparencia de la página del Ayuntamiento¹⁹, información de interés para la ciudadanía, relativa a los programas de prevención, protocolos, filtros sanitarios, acciones, etc., implementados con motivo de la emergencia sanitaria generada por el virus COVID 19²⁰ por parte del gobierno municipal. Se trató de acciones proactivas operativas.

El objetivo de la acción fue que la ciudadanía pudiera “consultar de una forma accesible, clara y veraz la información en materia de transparencia y del manejo de los recursos financieros utilizados para hacerle frente a esta pandemia”; mismo que puede ser asociado con mejorar el acceso a un trámite o servicio, así como, detonar la rendición de cuentas. La herramienta permitió poner a disposición de la ciudadanía información de una manera precisa, confiable, oportuna y de fácil acceso.

El micrositio ofreció accesos directos para consultar información agrupada en el tema de: transparencia presupuestal, anuncio de protección de datos personales, acuerdos de Cabildo, programas sociales, solicitudes de información, inclusión, sitios de interés, participación, operación de negocios por nivel de riesgo epidemiológico, reporte de establecimientos sin medidas preventivas, red de hospitales COVID-19 en Oaxaca y laboratorios diagnóstico de COVID 19, lo cual significó que el Gobierno municipal llevó a cabo actividades de procesamiento de la información con el propósito de hacerla más accesible a la ciudadanía. El sujeto obligado que implementó la práctica fue la Dirección de Transparencia.

El origen de la propuesta se presenta como una reacción “ante la emergencia sanitaria por COVID 19”, aunque el IAPO comunicó que el reconocimiento se otorgaba debido al cumplimiento cabal a las dos recomendaciones del mismo instituto emitidas durante 2020 que fueron dirigidas, entre otros sujetos obligados, a la totalidad de los ayuntamientos del estado de Oaxaca, y no específicamente al Ayuntamiento en mención²¹, mientras se suscita la pandemia: “el reconocimiento emitido [...] es debido a su desempeño en el cumplimiento de las obligaciones de transparencia y en la implementación de políticas públicas de transparencia proactiva como Sujeto obligado del orden municipal”²².

Las poblaciones objetivo a las que se dirigió la práctica no fueron especificadas, únicamente se menciona a la ciudadanía en general, por lo tanto, se podría afirmar que no atendió características de sectores específicos de la sociedad o bien, no se estableció la estrategia para definir los medios de difusión de la información. Tampoco se menciona la manera en que la ciudadanía o bien la

19 transparencia.municipiodeoaxaca.gob.mx

20 <https://www.municipiodeoaxaca.gob.mx/prensa/1455/reconoce-iaipo-al-ayuntamiento-de-oaxaca-por-buenas-practicas-de-transparencia/>

21 Las recomendaciones 001/2020 y 002/2020, propuestas y aprobadas por el Consejo General el Órgano Garante del IAPO. La recomendación número uno fue dirigida a la totalidad de los Ayuntamientos del Estado, así como a la Secretaría de Movilidad del Gobierno del Estado, en su calidad de Sujetos Obligados, y la segunda fue dirigida al Ayuntamiento Constitucional de Santa Lucía del Camino Oaxaca.

22 <https://iaipoaxaca.org.mx/blog/?p=5777>

sociedad organizada participó en el diseño o implementación de la práctica. Los mecanismos para hacer que la sociedad participase se limitaron a un enlace para realizar solicitudes a la Plataforma Nacional de Transparencia (PNT) o Infomex Oaxaca, pero no se definieron otras maneras para llevarla a cabo. Finalmente, no se especifican mecanismos que permitieran evaluar resultados o efectos positivos, y en la página no se reportaron maneras en que el Ayuntamiento lo estuviera considerando.

3. Caso “Presupuesto participativo” de Chihuahua, Chihuahua

En agosto de 2021, el Instituto Chihuahuense para la Transparencia y Acceso a la Información (ICHITAIP), entregó un reconocimiento como parte de la primera Jornada Anual de Reconocimiento de Prácticas de Transparencia Proactiva en el ámbito local al Ayuntamiento de Chihuahua, Chihuahua por las prácticas de TP de su política del presupuesto participativo²³. La práctica se propuso facilitar la transparencia y acceso a información pública a los chihuahuenses.

La práctica consistió en habilitar un sitio web, como parte de la página web oficial dedicado al presupuesto participativo²⁴, dentro del cual, fue posible consultar toda la información en relación a este mecanismo de participación: facilitar el registro de proyectos, consultar todas las propuestas de proyectos elaboradas por la ciudadanía y la geolocalización de los proyectos. La información desagregada permitió consultar folio para su seguimiento, nombre, descripción, categoría, la viabilidad, los costos estimados, la cantidad de votos obtenidos a partir de la consulta, el resultado de la consulta, si fue o no elegido por la ciudadanía, la dependencia ejecutora, el estatus del avance y una ficha informativa. Igualmente permitió realizar búsquedas especializadas de los proyectos y toda la información fue descargable en datos abiertos. En este sentido, las practicas pueden ser enmarcadas en el tipo de acciones proactivas operativas.

Los objetivos previstos consistieron en facilitar y hacer accesible información a los ciudadanos. En este sentido, podrían asociarse a los objetivos de mejorar el acceso a un trámite; así como, optimizar la toma de decisiones de autoridades, ciudadanos y de la población en general. Por otro lado, el ICHITAIP reconoció que el portal también permitió la vigilancia social y la rendición de cuentas a lo largo del ciclo de los presupuestos públicos. Adicionalmente, el sujeto obligado que implementó la práctica fue la coordinación de Transparencia y Gobierno Abierto.

El origen llegó desde el Gobierno municipal, a partir de la detección de necesidades surgidas por la pandemia que los obligó a “innovar los métodos de comunicación y difusión por medio de las tecnologías, a fin de fomentar la participación ciudadana en este tipo de programas”. Es decir, faltó identificar procesos de apertura a la participación ciudadana que les permitirán formular demandas o propuestas para el diseño del portal.

23 http://www.municipiochihuahua.gob.mx/Prensa/Noticia/Recibe_Gobierno_Municipal_reconocimiento_por_pr%C3%A1cticas_de_Transparencia_Proactiva

24 http://www.municipiochihuahua.gob.mx/Presupuesto_Participativo

Las poblaciones objetivo a las que se dirigió únicamente son mencionadas, aunque no especificadas, como todas las personas y la ciudadanía misma que presentó propuestas. Adicionalmente, el portal estuvo dirigido al comité técnico que evaluó las prácticas para determinar el veredicto de si fueron viables a partir de la información presentada en el portal y determinar la matriz de evaluación a fin de facilitar la comunicación a la sociedad en general y a la ciudadanía que presentó sus proyectos, luego de que se realizó la votación. No obstante, no se precisa cómo se tuvieron en consideración las características de sectores específicos de la sociedad y tampoco se estableció la estrategia para definir los medios de difusión de la información. Si bien la política del presupuesto participativo es en sí misma un mecanismo de participación ciudadana, la manera en que la ciudadanía o bien la sociedad organizada se involucró en el diseño o implementación de la práctica no es mencionada; solo a través del Consejo Ciudadano de Transparencia, aunque no fue posible confirmar el papel de dicho Consejo en el proceso de la TP²⁵. La participación general de la sociedad solo se dio como medio de comunicación, pero no se presentó de manera activa.

Los sitios consultados no permiten verificar si se contaba con mecanismos de evaluación de sus resultados o bien, de los efectos positivos de la práctica, aunque los funcionarios del Gobierno municipal responsables de comunicar el procedimiento, identificaron que con la aplicación del sitio web aumentó la participación en el proceso: “la edición 2021 del Presupuesto Participativo se tuvo una participación del 500 por ciento en comparación a ediciones anteriores”²⁶.

4. Caso “Coatza Abierto App Móvil”, Coatzacoalcos, Veracruz

En diciembre de 2020 el Instituto Veracruzano de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (IVAI), eligió a Coatzacoalcos como uno de los ganadores del concurso Ayuntamiento Transparente en Veracruz. Esto con motivo del lanzamiento y operación de la aplicación para celulares y dispositivos móviles de “Coatza Abierto App Móvil”²⁷. La estrategia se puso en marcha desde el 2019, el objetivo fue acercar acciones y servicios de la administración municipal, basados en la transparencia, colaboración, participación ciudadana y servicios digitales y formó parte de un proyecto más amplio del gobierno municipal denominada “CoatzaAbierto” que pretendió instrumentar acciones para implementar el gobierno abierto y digital al servicio del ciudadano²⁸.

La práctica consistió en habilitar una App Móvil, como parte de los medios de comunicación oficial de Gobierno municipal con la ciudadanía, dedicado a servicios públicos. En la APP intervinieron varias unidades administrativas in-

25 <https://www.ichitaip.org/2021/08/19/entrega-ichitaip-reconocimiento-al-municipio-de-chihuahua-congreso-del-estado-y-secretaria-de-la-funcion-publica-por-ser-los-mejor-evaluados-en-transparencia-proactiva/>

26 http://www.municipiochihuahua.gob.mx/Prensa/Noticia/Recibe_Gobierno_Municipal_reconocimiento_por_pr%C3%A1cticas_de_Transparencia_Proactiva

27 <https://verivai.org.mx/ivai-amplia-plazo-para-concurso-ayuntamiento-transparente/>

28 https://www.ciapem.org/wp-content/uploads/2018/11/IGGOB159201819423_Coatzacoalcos.pdf

ternas, entre otras, las direcciones de Ingresos, Comunicación Social, de Mercados e Innovación Gubernamental²⁹. Las principales funciones de la aplicación fueron: trámites municipales, atención ciudadana en línea, agenda de eventos culturales, consulta y pago de predial, reporte ciudadano, números de emergencia, comunicados de prensa, comunicados de protección civil, encuestas, mapas de la ciudad y galería de imágenes, así como acciones municipales ante la contingencia por COVID 19. Cada sección le permitió al ciudadano “conocer información relevante, realizar trámites y pagos en línea, emitir denuncias ciudadanas o simplemente acceder a la información de eventos del gobierno municipal. Además, la App desplegó mapas y galería de imágenes”. La práctica descrita se enmarca como acción proactiva operativa.

El objetivo anunciado fue facilitar la relación, comunicación, colaboración y participación entre Ayuntamiento y ciudadanos. La práctica buscó utilizar herramientas tecnológicas para acercar a la ciudadanía con los servicios del gobierno³⁰. Lo anterior, puede vincularse al objetivo de la transparencia proactiva de mejorar el acceso a un trámite o servicio público, además de optimizar la toma de decisiones de autoridades, ciudadanos y de la población en general. El sujeto obligado que implementó la práctica y que fue responsable de operarla, fueron la Unidad de Transparencia del Ayuntamiento y el área de Innovación Gubernamental.

Las poblaciones objetivo a las que se dirigió la práctica no son especificadas explícitamente por el Gobierno municipal o bien, en el plan del proyecto, aunque en la página oficial de la APP se hace alusión a que “puede ser descargada por cualquier ciudadano”; no obstante, esta la definición no toma en cuenta las condiciones necesarias y específicas de la población objetivo para acceder a la misma ni se mencionan características de sectores específicos de la sociedad que requieren atención especial. Como deficiencia, esto limita también la definición de los medios de difusión de la información presentada.

El origen de la práctica partió de la detección de necesidades del contexto de parte del Gobierno municipal hacia la ciudadanía. La gestión que iniciaba en 2018 “desarrolló un diagnóstico integral sobre el funcionamiento del gobierno municipal”, desde los resultados se detectó la necesidad de crear una app móvil conformada por los servicios que más demanda el ciudadano sobre la base del Gobierno Abierto³¹. En la descripción de la APP se menciona que son los tiempos actuales los que obligaron a los gobiernos a modernizarse a partir de la difusión de las nuevas tecnologías como parte de la vida cotidiana. Al parecer, la ciudadanía no participó en el diseño o planteamiento de la práctica ni en la formulación de demandas específicas.

Los mecanismos de participación ciudadana no son claros, en general la APP menciona un tipo de involucramiento limitado: “buscamos que la ciudadanía participe retroalimentándonos con sus comentarios y sugerencias”; sin embargo,

29 <https://www.coatzacoalcos.gob.mx/prensa/coatzacoalcos-gana-premio-como-ayuntamiento-transparente-de-veracruz/>

30 <https://www.coatzacoalcos.gob.mx/prensa/reconoce-inai-al-ayuntamiento-por-exitosa-app-movil/>

31 https://lasmasinnovadoras.com/2020/codeless_portfolio/municipio-de-coatzacoalcos-veracruz-2/

no especifican los mecanismos de participación. Entre los medios para tomar en cuenta las opiniones, comentarios o retroalimentación de la sociedad, la APP cuenta con una sección para dejar comentarios del ciudadano.

Por último, no se mostraron mecanismos que permitieran evaluar los resultados³². Con lo que sí se cuenta, es con registros del número de consultas realizadas a la información difundida como parte de la práctica y se utilizaron para medir la demanda de contenidos y su posible aprovechamiento. El Gobierno municipal reportó que a marzo de 2021 se habían “atendido 20 mil 002 reportes y se han presentado más de 99 mil 171 consultas y 15 mil 605 descargas, de formatos, de los cuales más 8 mil han sido consultados desde la App Móvil. [...] van más de 4 mil 800 descargadas desde IOS y Android”.

5. Caso DIF Ixtapaluca, Estado de México

En agosto de 2021, el Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de México y Municipios (Infoem) reconoció varios ejercicios de transparencia proactiva municipales. Entre las prácticas premiadas estuvo la desarrollada por el DIF Ixtapaluca, llamada “*Farmacias Mejorando tu salud, Beneficio garantizado*”, que brindó información sobre los sitios donde los habitantes de este municipio podían encontrar insumos médicos de calidad a bajo costo (Infoem, 2021 a). A partir de esta iniciativa el Gobierno de Ixtapaluca en conjunto con el Sistema Municipal DIF permitió la participación de habitantes del municipio con la mayoría de edad al momento de su registro en el programa en calidad de titular, y aun siendo menores de edad en calidad de cotitulares³³. Esta práctica estuvo a cargo de la Jefatura de Farmacias y la Coordinación del Área Médica (Infoem, 2021 b).

El objetivo fue difundir entre los habitantes del municipio los programas de salud activos. A través de este programa se ofrecieron servicios de salud, en su mayoría gratuitos, y tratamientos a bajo costo (Infoem, 2021 b). Esta iniciativa surgió ante la necesidad de los habitantes del municipio de Ixtapaluca que carecían de servicio de seguridad social y de recursos para buscar atención médica de manera privada (Infoem, 2021 b). La práctica se difundió a través de redes sociales, eventos de registro masivo, el perifoneo, volanteo, así como el desarrollo de eventos de apertura para nuevos ingresos, y la explicación del programa en notas y videos informativos (Ídem).

Dentro de los beneficios generados estuvieron en primer lugar la atención médica gratuita de más de 7000 personas y sus familias; en segundo lugar, el control de enfermedades crónicas a adultos mayores como diabetes e hipertensión; en tercer lugar, permitió la realización de estudios de laboratorio a bajo costo para la población, así como la entrega de medicamentos gratuitos o a bajo costo (Infoem, 2021). Se puede mencionar además que este programa, en consonancia con lo considerado por el Infoem para otorgar el reconocimiento, contribuyó

32 <https://www.coatzacoalcos.gob.mx/prensa/reconoce-inai-al-ayuntamiento-por-exitosa-app-movil/>

33 Vid. <https://smdifixtapaluca.com.mx/farmacias-mejorando-tu-salud/>

a la disminución de asimetrías de la información; mejoró el acceso a trámites o servicios, optimizó la toma de decisiones de autoridades, ciudadanos o de la población en general e incitó a la rendición de cuentas efectiva (Infoem, 2021 b).

La proactividad en este programa parte de que la información pública permite la difusión de los beneficios y programas para la comunidad, y por ende, contribuye a la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos, ya que dicho programa planteó como principales beneficiarias a personas desempleadas, madres solteras, adultos mayores, población infantil, o toda la población que no contara con servicio médico a su alcance. Aunque no se precisa en la información recabada del programa proactivo el cómo, uno de los elementos esenciales en el mismo es que potenció la participación de la sociedad civil, quienes participaron en la demanda y exposición de sus necesidades.

Para difundir el programa y hacerlo más accesible a la población objetivo se utilizaron diferentes medios y la vía personal, considerándose para ello las características de la población, que en este caso en su mayoría no cuentan con acceso a internet o redes sociales, por lo que se procedió a hacer el programa y la difusión de forma mixta, tanto digital como física, utilizándose el volanteo y perifoneo para tal efecto. Se cuenta con registro del número de consultas realizadas para evaluar la visibilidad e impacto, las vistas por videos informativos de manera mensual, así como las veces que se compartieron las publicaciones en redes sociales.

6. Toluca practicas proactivas, Estado de México

El mismo mes agosto de 2021, el Infoem otorgó menciones especiales a otros ejercicios de TP municipales, entre ellos al Ayuntamiento de Toluca del Estado de México, con la intención de reconocer las acciones propositivas de los sujetos obligados para dar a la población información de calidad y de forma clara, que abone a su bienestar³⁴. El motivo del reconocimiento fueron tres prácticas proactivas: COVID-19 dentro de la página web institucional del municipio, Presupuesto Ciudadano y Planeación y Desarrollo Institucional, impulsadas desde 2019. Las prácticas buscaron dar valor público a la información desde el esfuerzo orientado a proveer de más y mejores herramientas para la vida cotidiana del ciudadano, con el fin de incrementar la confianza social en sus autoridades.

La práctica de COVID 19 puso en la página web del Ayuntamiento la ubicación de aquellos hospitales que atendían la enfermedad. El ejercicio del Presupuesto Ciudadano respondió a las preguntas: “¿En qué aplica el gobierno municipal los impuestos?, ¿cuánto y cómo se recaudan los ingresos municipales?, ¿en qué se gasta?, ¿para qué se gasta?, ¿quién revisa lo que es gasta? y ¿a quién se le informa como se gasta?”, en la misma página se pusieron a la vista documentos relativos al presupuesto autorizado para el ejercicio fiscal como ingresos, egresos, detallado, global calendarizado, de adquisiciones entre otros; también el se-

34 <https://www2.toluca.gob.mx/recibe-toluca-mencion-especial-en-practicas-de-transparencia-proactiva/>

guimiento por trimestre a los recursos federales transferidos; y los informes del órgano superior de fiscalización estatal para cada año desde 2019³⁵. La práctica en Planeación y Desarrollo Institucional, dispuso documentos que sustentan la acción gubernamental.

El objetivo de la práctica de TP se inscribe como un espacio para transparentar el ejercicio de sus funciones: un “espacio de publicación de información de interés público general sobre acciones, obras, programas, materia financiera, programática y presupuestal, con base en los principios de transparencia, veracidad, prontitud y gratuidad”³⁶. La población objetivo a la que se dirige la práctica no se explicita, aunque en la página oficial solo se menciona al “ciudadano” en términos generales, no se propone atender condiciones específicas de la población objetivo para acceder a la misma y tampoco se mencionan características de sectores específicos de la sociedad que requieren atención especial.

El origen de la práctica fue difícil de identificar, aunque el sujeto obligado que realizó la acción fue la Unidad de Transparencia. Con las fuentes consultadas, no fue posible verificar la manera en que la ciudadanía participó durante el desarrollo de la práctica. Por último, tampoco se mencionan maneras de monitorear o evaluar resultados o efectos positivos.

7. Caso Implan Ahome, Sinaloa

El 22 de octubre fueron reconocidos por la Comisión Estatal para el Acceso a la Información Pública (CEAIP), los primeros ejercicios de transparencia proactiva, desarrollados por entes públicos de Sinaloa³⁷. A partir de esta iniciativa fueron premiados en primera instancia, el Instituto Municipal de Planeación de Ahome (Implan), la Junta Municipal de Agua Potable y Alcantarillado de Culiacán (Japac), así como el Ayuntamiento de Navolato, estos últimos con menciones especiales.

La práctica del Implan Ahome creó una plataforma de mapa digital que posee información territorial y geográfica de los usos de suelo industriales, la logística y los servicios del municipio. El mapa digital permitió consultar el suelo habilitado de acuerdo a los planes parciales según las zonas desarrollables y controladas, también de los planes de desarrollo urbano de áreas urbanas. Otra información de consulta interactiva fue la demografía, infraestructura estratégica, áreas naturales protegidas, mapas de riesgo y usos de suelo. La información colocada en la página contó además con accesos rápidos a infografías, fichas técnicas y documentos de lo antes mencionado³⁸. La práctica está enmarcada como acción proactiva operativa.

35 <https://www2.toluca.gob.mx/proactiva/>

36 <http://www.imcufidetoluca.gob.mx/datos-abiertos/>

37 https://www.ceaipsinaloa.org.mx/2021/10/22/reconoce-ceaip-al-implan-ahome-por-ejercicio-de-transparencia-proactiva-_el-organismo-de-transparencia-entrego-tambien-menciones-especiales-a-la-japac-y-al-ayuntamiento-de-navolato-_culiacan-si/

38 https://www.ceaipsinaloa.org.mx/2021/10/22/reconoce-ceaip-al-implan-ahome-por-ejercicio-de-transparencia-proactiva-_el-organismo-de-transparencia-entrego-tambien-menciones-especiales-a-la-japac-y-al-ayuntamiento-de-navolato-_culiacan-si/

El objetivo de la TP para el municipio de Ahome fue permitir “a la sociedad particularmente de nuestro municipio, el acceder a la información pública que se genera en la administración pública municipal, permitiendo la difusión proactiva de información útil para disminuir asimetrías de la información, mejorando el acceso a trámites y servicios y más que nada detonar una rendición de cuentas efectiva”³⁹.

La práctica parece originarse desde el interior del Ayuntamiento, como un esfuerzo para hacer entendible información técnica a la ciudadanía en general de parte del área a cargo donde se recopilaron los datos, se limpiaron los mapas y se verificó que pudiera ser interpretada y leída. El sujeto obligado que realizó la acción fue la Jefatura del Departamento de Planeación.

La población objetivo no es explicitada, pero los responsables mencionaron que se buscó tomar en cuenta las características del público común, y que no solo fuera “entendible por los técnicos, por los arquitectos, los licenciados”⁴⁰. De lo consultado, no fue posible validar la manera en que población beneficiada participó en las acciones de TP. Al final, tampoco se mencionan metodologías para evaluar resultados o efectos positivos.

RETOS PARA LOS GOBIERNOS LOCALES

Los casos presentados en este documento sirven para la reflexión sobre la práctica municipal de TP. Debe mencionarse que, al ser una política reciente en el país, todavía son escasas las prácticas localizables, es por ello que se recurrió a aquellas reconocidas por los institutos de transparencia locales como medio fiable de selección de casos. No obstante, esto no deja de tener un sesgo considerable, porque quedan fuera todas aquellas experiencias que no ameritaron algún reconocimiento de las instituciones que bien merecerían considerarse. En este sentido, el primer reto para los gobiernos municipales sería, en primer lugar, iniciar las prácticas e interesarse por participar del reconocimiento público por sus buenas prácticas, y también ampliar los medios de difusión de las mismas, para que más sectores de la población puedan conocerlos y beneficiarse de su reproducción hacia otros contextos.

Se presentaron los casos considerados como ejemplares, que bien valen la pena como referentes para la práctica gubernamental local, ya sea como transferencia de una política o bien, como inspiración para distintas áreas. Las fortalezas de las prácticas están a la luz de lo expuesto, son innegables y constituyen por sí mismas innovaciones públicas para el GA, y está en el lector el identificarlas. Aquí se buscan resaltar algunas debilidades, con miras a detectar los retos para la posible práctica futura.

39 https://transparencia.ahome.gob.mx/aip/LTAIPES/POA/Transparencia/Transparencia_Proactiva.pdf

40 https://www.ceaipsinaloa.org.mx/2021/10/22/reconoce-ceaip-al-implan-ahome-por-ejercicio-de-transparencia-proactiva-_el-organismo-de-transparencia-entrego-tambien-menciones-especiales-a-la-japac-y-al-ayuntamiento-de-navolato_-culiacan-si/

En primer lugar, se detectó un papel activo de los responsables de la gestión municipal, las autoridades y las administraciones municipales por atender un contexto de necesidades, de identificar las necesidades sociales, e incluso, de adelantarse a las posibles exigencias sociales siguiendo las tendencias de los potenciales ofrecidos tanto nuevos o que requieren modernizarse para la comunicación con la ciudadanía, quedando ligada la TP a la información que el gobierno ofrece. Sin embargo, sigue siendo un reto involucrar a la ciudadanía y sus demandas en la definición de las necesidades, en su implementación y evaluación para la TP; una posibilidad sería atender por distintos medios sus demandas o por mecanismos de participación ciudadana, que es fundamental para la innovación en el GA. Recordar que un principio es que la información persiga objetivos específicos, o sea, atienda necesidades o demandas de información concretas de un grupo social con el que esté vinculado el sujeto obligado. También, es un reto que los municipios puedan establecer con mayor rigurosidad diagnósticos que definan el problema público que atenderá la TP, que le resulte realmente útil a la ciudadanía.

En segundo lugar, se observó que cuando son implementadas las prácticas de TP las características de la población beneficiada quedaron excluidas, lo que limitó la manera en que dichas prácticas se publicaron y difundieron. Es decir, no siempre se tomaron en cuenta aspectos específicos de los beneficiarios para acceder a la información. Por lo tanto, los medios definidos, si bien utilizaron TICs, no necesariamente fueron los adecuados para la población a la que se difundió la información. Como vimos, algunos casos intentaron con medios adicionales, pero debe superarse la idea de que la proactividad, la innovación y la transparencia parten del uso exclusivo de las TICs, puesto que las iniciativas en este sentido deben ser más inclusivas y utilizar otras plataformas tradicionales y mecanismos como el perifoneo y el volanteo, siendo estos útiles sobre todo en el contexto municipal, donde con frecuencia la población más envejecida no posee conocimientos tecnológicos o son espacios donde hay poca o ninguna conectividad.

En tercer y último lugar, un reto para las prácticas proactivas, es que estas deben avanzar en idear medios para monitorear y evaluar resultados. Los registros de consultas realizadas sobre la información difundida es un avance, siendo necesario que se establezcan criterios específicos para su evaluación.

CONCLUSIONES

Los casos observados permiten comprobar que la TP comienza a avanzar entre los Gobiernos municipales como una política pública alentadora para el GA. En parte, muestran el interés naciente en los ayuntamientos por atender las necesidades de la sociedad ante obligaciones de transparencia no establecidas en la ley, que surgen ante contextos sociales que cambian o padecen problemas y necesidades apremiantes que avanzan más rápido que la legislación en la materia. No obstante, también se asoman algunas dificultades en el ejercicio de gobierno para consolidar prácticas innovadoras, responsivas a los requerimientos de su ciudadanía y cocreativas de las prácticas de TP.

Lo anterior no significa que los casos de prácticas municipales proactivas presentadas en este documento no sean valiosos o bien, constituyan verdaderos ejemplos a seguir. Lo señalado busca que las prácticas logren incorporar el sentir de la sociedad, sus recomendaciones directas y su evaluación durante el ejercicio. Las experiencias de GA tienen el potencial de ser más cercanas a las necesidades sociales, lo que podría mejorar el ejercicio y modificar los medios y objetivos en ese sentido. Por ejemplo, es posible abrirlas a otras fuentes de información, no solo la que da el Gobierno a la ciudadanía, sino también aquella ofrecida desde la sociedad en general. También, ampliar sus objetivos, adecuarlos a la par de la práctica a las características de las poblaciones atendidas y llegar a sectores de la sociedad hasta ahora no abarcados por la política. O bien, explorar medios más tradicionales de comunicación y más cercanos a las realidades de algunos municipios como reuniones vecinales, carteles en idiomas originarios, volanteo, perifoneo, radio y televisión.

Por supuesto que lo anterior impone retos a las capacidades técnicas, financieras e institucionales de los gobiernos municipales; la alternativa es buscar medios y capacidades adicionales, como los ofrecidos desde la sociedad o desde las instituciones locales de transparencia, para avanzar en la puesta en marcha de prácticas de TP.

La TP es una política pública emprendida por el Estado mexicano con miras a la apertura de la práctica gubernamental a sus sociedades, hacerla más transparente y, finalmente, dar mayores elementos democráticos y de eficiencia al ejercicio gubernamental, y los gobiernos municipales dan muestra de seguir con esta tendencia. ☒☒

BIBLIOGRAFÍA

- ÁLVAREZ-GONZÁLEZ, L. *et al* (2017). Análisis multidimensional del concepto de innovación social en las organizaciones no lucrativas españolas. Evidencias prácticas. Revista española del tercer sector, núm. 36, 2017, cuatrimestre II, pp. 23-48. Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6460197>
- ARROYO C., J. I. (2017). Innovación abierta como pilar del gobierno abierto. Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública, vol. XV, núm. 27, julio-diciembre, 2017, pp. 13-41. Recuperado de: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=96055458002>
- BECK, U. (1996). Teoría de la Sociedad del Riesgo”, en Beriain, Josetxo, Las consecuencias perversas de la modernidad. Barcelona: Antrophos.
- DARBISHIRE, H. (2010). *Proactive Transparency, The future of the right to information? World Bank Institute, Governance Working Paper Series.*
- DIARIO OFICIAL de la Federación (2017). Disposiciones Generales en Materias de Archivos y de Gobierno Abierto para la Administración Pública Federal y su Anexo Único. Recuperado de: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5482571&fecha=15/05/2017
- DIARIO OFICIAL de la Federación (2016). Lineamientos para determinar los catálogos y publicación de interés público, y para la emisión y evaluación de políticas de transparencia proactiva. Recuperado de: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5433279&fecha=15/04/2016
- INAI (2017). Gobierno Abierto y Transparencia Proactiva, manual del participante. México. Recuperado de: https://micrositios.inai.org.mx/gobiernoabierto/wp-content/uploads/2018/09/Gobierno-Abierto-y-Transparencia-Proactiva-Manual-del-participante-.pdf#new_tab
- INAI y SFP (2019). Guía de Transparencia Proactiva, Construyendo conocimiento público útil en beneficio de la sociedad. INAI, Función Pública, Transparencia Proactiva. Recuperado de: <https://www.gob.mx/sfp/documentos/guia-de-transparencia-proactiva-sfp-inai>
- INFOEM (2021 a). Dictamen para determinar el reconocimiento de prácticas de Transparencia Proactiva. Recuperado de https://www.infoem.org.mx/doc/transparenciaProactiva/20210811_Dictamen_Convocatoria_Practicas_TP.docx.
- INFOEM (2021 b). Formulario Datos Generales de la Práctica de Transparencia Proactiva.
- INSTITUTO DE Estudios Estratégicos y Políticas Públicas (2015). El gobierno y las Políticas Públicas: módulo 1. 1 era ed. Managua. Recuperado de: https://micrositios.inai.org.mx/gobiernoabierto/wp-content/uploads/2018/09/El-gobierno-abierto-y-las-pol%C3%ADticas-p%C3%BAblicas.pdf#new_tab

- MARÍÑEZ N., F. (2017). Innovación pública en América Latina: conceptos, experiencias exitosas, desafíos y obstáculos. *Revista de Gestión Pública*, vol. VI, núm. 1, enero-junio, 2017, pp. 5-18. Recuperado de: https://www.researchgate.net/publication/323345826_Innovacion_Publica_en_America_Latina_Conceptos_experiencias_exitosas_desafios_y_obstaculos
- RAMÍREZ-ALUJAS, A. (2021). Hasta que el Gobierno Abierto se haga costumbre. La ruta hacia una gobernanza abierta, resiliente e inclusiva para el desarrollo sostenible post pandemia. Estudio Introductorio. En Mariñez, F. y Calzada, M. (coords.), *Gestión Pública y políticas públicas en tiempo de emergencia. Lecciones aprendidas de la pandemia Covid-19*, pp. 83-119.
- REGGI, L. y Dawes, S. (2016). *Open Government Data Ecosystems: Linking Transparency for Innovation with Transparency for Participation and Accountability*. En Scholl, H. J. et al (2016). *Electronic Government*. Springer. Recuperado de <https://link.springer.com/book/10.1007/978-3-030-84789>
- RUIJER, H. J. M. (Erna) (2013). *Proactive Transparency and Government Communication in the USA and the Netherlands*. *Virginia Commonwealth University*. Recuperado de: <https://scholarscompass.vcu.edu/etd/3233> (Proactive-Transparency-and-Government-Communication-in-the-USA-, P. 1: 714)
- SÁNCHEZ, C. et al (2013). Innovación pública: un modelo de aportación de valor. Santiago: RIL editores, 2013. Recuperado de: <http://iegfp.com/assets/innovacionpublica.pdf>
- SFP-INAI.(2019). GUÍA de Transparencia Proactiva SFP-INAI. Construyendo conocimiento público útil en beneficio de la sociedad. Recuperado de Guía de Transparencia Proactiva SFP-INAI | Secretaría de la Función Pública | Gobierno | gob.mx (www.gob.mx)



SEMBLANZA CURRICULAR DE LOS AUTORES

RAYMUNDO JAVIER ÁLVAREZ LÓPEZ

Maestro en Ciencias de la Salud Ambiental por la Universidad de Guadalajara, Licenciado en Estudios Políticos y Gobierno por la Universidad de Guadalajara, entre algunos de sus estudios de formación continua se encuentra un Diplomado en bienestar actual y futuro: diagnóstico y condiciones desde la Salud Ambiental, y un curso en Introducción a la Ciencia Ambiental (“Introduction to Environmental Science”) por Dartmouth College. Actualmente (2021) se desempeña como estudiante del Doctorado en Derechos Humanos sede CUTONALÁ.

Se desempeñó como investigador y capacitador de la Comisión Estatal de Derechos Humanos Jalisco durante 5 años, ha sido consultor y asesor realizando actividades de redacción y análisis de discurso, diseño de imagen corporativa e identidad y gestión estratégica digital. Fue Jefe de Comunicación de la Red de Bosques Urbanos de Guadalajara; además, se desempeñó como analista en la Policía Metropolitana de Guadalajara, adscrito a la secretaría técnica.

Es especialista en temas de Cultura de Paz y Resolución No Violenta de Conflictos, Grupos en Situación de Vulnerabilidad y Medio Ambiente. Sus líneas de investigación son: Derechos Humanos - Metabolismo social - Democracia.

Entre sus publicaciones se destaca su participación en la revista académica *DHumanos*, de la CEDHJ, como autor titular del artículo de: Crisis Civilizatoria y Contaminación por Vertederos de Residuos; afectaciones a los derechos fundamentales en Zapopan, Jalisco (Disponible en: <http://cedhj.org.mx/revista%20DF%20Debate/revista%20pdf/ADEBATE-2-2016.pdf>); así como la co-autoría bajo el sello de Movimiento Ciudadano del artículo “Ciudadanización Política. Un acercamiento teórico sobre el ejercicio del poder en el sistema político y la noción del Metabolismo social en la Democracia a través de la participación.”

VÍCTOR KATSUMI YAMAGUCHI LLANES

Cursó la Licenciatura en Estudios Políticos y Gobierno en la Universidad de Guadalajara; la Maestría en Administración y Políticas Públicas en el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE); y el Máster en Políticas y Estrategias de los Distritos Industriales en la Comisión Económica para América Latina (CEPAL). Actualmente es Candidato a Doctor en Política Pública por la Escuela de Gobierno y Transformación Pública (EGAP) del Tecnológico de Monterrey, Campus Santa Fe. Fungió como investigador por proyectos en la División de Administración Pública del CIDE. Se desempeñó como funcionario en las áreas de presupuesto y de política de ciencia y tecnología del Gobierno del Estado de San Luis Potosí. Fue Profesor de Tiempo Completo en el Centro Universitario de los Valles de la Universidad de Guadalajara y Docente de Asignatura en la Universidad Iberoamericana. Actualmente es Secretario de la División de Ciencias Sociales y de la Cultura del Centro Universitario de los Altos de la Universidad de Guadalajara y es Profesor de Tiempo Completo de la misma institución. Ha colaborado en diversas investigaciones y publicaciones relacionadas principalmente políticas de ciencia y tecnología y de formación capital humano desarrollo local; política educativa, gobernanza urbana; política social; estudios organizacionales; y migración japonesa en México.

BLANCA FÁTIMA DEL ROSARIO HERNÁNDEZ MORALES

Licenciada y maestra en Filosofía por la Universidad de Guanajuato. Ha colaborado en investigaciones sobre opinión pública, comunicación digital, complejidad y tecnología. Fue becaria del programa Jóvenes Creadores del Estado de Guanajuato en la categoría de ensayo literario durante el 2010.

Desde hace algunos años sus indagaciones se enfocan en los estudios de participación ciudadana y libertad de expresión. Ha sido profesora del Seminario de Teoría Crítica en la Licenciatura en Filosofía. Así como también de Arte y Estética en el programa de licenciatura de Arte Digital de la Universidad de Guanajuato. Desde 2018 colabora eventualmente con la Revista Digital Ruleta Rusa con una columna sobre temas políticos.

Entre sus publicaciones se encuentran “Sensibilidad y discrepancia” en Las imposturas de Odiseo, editado por la Universidad de Guanajuato; “La opinión pública en la legitimidad de las decisiones gubernamentales. Un estudio de caso sobre las pruebas rápidas del programa Radar Jalisco del Gobierno de Jalisco en el marco de la Pandemia COVID-19” en GESTIÓN PÚBLICA Y POLÍTICAS PÚBLICAS EN TIEMPOS DE EMERGENCIA. Lecciones aprendidas en la pandemia COVID-19, editado por Tirant lo Blanch y el Centro de Investigación y Docencia en Políticas Públicas. También ha participado en diversas publicaciones de carácter divulgativo en revistas sobre filosofía, literatura y en actividades digitales del Instituto Nacional de Estudios Políticos.

Actualmente se encuentra cursando el Doctorado en Ciencias Sociales en el Colegio de Jalisco con un tema de investigación sobre opinión pública en redes sociales y decisiones gubernamentales en gobiernos estatales.

LUIS TELLEZ ARANA

Doctor en Políticas Públicas y Desarrollo por la Universidad de Guadalajara. Maestría en Políticas Públicas por la misma universidad. Profesor de asignatura en el Centro Universitario de Tonalá de la UdeG, donde imparte materias en licenciatura y maestría en temas de gobierno, política pública, sociología y medio ambiente. Sus líneas de investigación son participación ciudadana, presupuestos participativos y diseño de política públicas en gobiernos locales.

MARISOL BÁRBARA CALZADA TORRES

Es licenciada en Derecho por la Universidad de Pinar del Río, Cuba.

Notaria Pública por el Ministerio de Justicia de La Habana, Cuba.

Maestra en Ciencias Sociales por El Colegio de Sonora, Sonora, México.

Actualmente cursa el Doctorado en Ciencias Sociales (especialidad de Políticas Públicas) en el Colegio de Jalisco, Jalisco, México.

Es autora y coautora de varios artículos en revistas indexadas y capítulos de libro sobre transparencia, innovación gubernamental, innovación pública, corrupción y gobierno abierto.

Fue coordinadora del libro “Políticas Públicas, transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas” (El Colegio de Sonora, 2019), texto pionero sobre la transparencia en Cuba.

Ha realizado estancias de investigación académica en El Colegio de la Frontera Norte (2016) y en la Universidad Rovira i Virgili, Tarragona, España (2017) en temas de innovación pública e innovación gubernamental respectivamente.



**Gobiernos abiertos
y participación
ciudadana**

Se terminó de imprimir en
diciembre de 2021
por Consentido Publicitario.
Calle Fermín Riestra núm. 13377
Colonia Moderna, Guadalajara,
Jalisco, México.
Tiraje de 1,000 ejemplares



**MOVIMIENTO
CIUDADANO**