

# ANÁLISIS DE LA GOBERNANZA EN UN ESCENARIO DE GOBIERNO ABIERTO: EL CASO DEL PLAN DE ACCIÓN PARA JALISCO EN EL PERIODO 2016-2018

PEDRO IVÁN LÓPEZ MENDOZA

## INTRODUCCIÓN

El objetivo de este artículo es conocer, explorar y reflexionar sobre el desarrollo de los procesos y escenarios gubernamentales en los que se toman las decisiones públicas. Lo anterior se hace en el entorno de la construcción del esquema de Gobierno Abierto del estado de Jalisco y la formalización de su primer Plan de Acción. En la construcción de dicho Plan se vieron involucrados procesos participativos de co-creación de compromisos concretos entre gobierno y sociedad civil.

El artículo se compone de tres secciones: la primera se concentra en realizar una construcción teórica para el análisis de la gobernanza en un escenario de Gobierno Abierto. Para ello se aborda, primeramente, la construcción de la definición de gobernanza; enseguida, se plantea cómo el Gobierno Abierto, siendo una innovación democrática, se configura como una forma de gobernanza y cómo el enfoque constructivista puede ser de utilidad para el análisis de los discursos que surgen para posicionar problemas públicos en la agenda del Gobierno Abierto.

**RESUMEN:** Este trabajo tiene como objetivo principal analizar teóricamente la figura de la gobernanza en un escenario de Gobierno Abierto. Para lo anterior, en primer lugar se aborda la construcción de la definición de gobernanza y se plantea cómo el Gobierno Abierto, siendo una innovación democrática, se configura como una forma de gobernanza. En la segunda parte se expone el proceso mediante el cual se implementó el esquema de Gobierno Abierto en México y subsecuentemente en el estado Jalisco. Por último se muestra la forma en que se ha aplicado este esquema en Jalisco, analizándolo desde dos tipos de escenarios que presuponen la existencia de la gobernanza: en el primero hay un espacio de interlocución y en el segundo existe una confrontación, destacando cómo estos espacios influyen en la interacción de los actores que participaron en la construcción del Gobierno Abierto en el caso de Jalisco.

**PALABRAS CLAVE:** Gobierno abierto, gobernanza, participación, ciudadanía.

**ABSTRACT:** The purpose of this paper is to study the governance model in an Open Government scenario. The first part of the document defines governance and suggests how Open Government, as a democratic innovation, is configured as a form of governance. In the second part, we describe the process through which the Open Government scheme was implemented in Mexico and subsequently in the state of Jalisco. Finally, we show the application of this scheme in the state of Jalisco, by analyzing it from two types of scenarios that presuppose the existence of governance: in the first one, there is a space for dialogue and in the second one, there is a confrontation, by underling how these spaces influence the interaction of the actors who participated in the construction of the Open Government in the case of Jalisco.

**KEYWORDS:** Open Government, governance, participation, citizenship.

La segunda parte se concentra en exponer el proceso mediante el cual se implementó el esquema de Gobierno Abierto en México y subsecuentemente en el estado Jalisco. Y en la tercera, se expone la forma en que se ha aplicado este esquema en dicho estado, analizándolo desde dos tipos de escenarios que

presuponen de la existencia de la gobernanza: en el primero hay un espacio de interlocución y en el segundo existe una confrontación.

Siendo lo anterior la distinción a destacar dentro de la interacción que tienen los distintos actores que participaron en la construcción del Plan de

PEDRO IVÁN LÓPEZ MENDOZA. Maestro en Políticas Públicas por El Colegio de Jalisco. Jefe del Departamento de Instrumentación de Procesos de la Comisión Nacional Forestal. Correo electrónico: pdrolm@gmail.com

Acción para Jalisco dentro del esquema de Gobierno Abierto.

#### LA CONSTRUCCIÓN TEÓRICA PARA EL ANÁLISIS DE LA GOBERNANZA EN UN ESCENARIO DE GOBIERNO ABIERTO

En los años ochenta y noventa comenzó llevarse a cabo una distinción entre sociedad y gobierno; algunos autores, entre los que destacan Habermas y Offe se preguntaban: ¿para gobernar a la sociedad sería suficiente el gobierno? (Aguilar Villanueva, 2003).

Es en esta época cuando comenzó a tomar forma el concepto de “gobernación”, que como explica Aguilar Villanueva (2003), surge al reconocer que el actuar del gobierno por sí solo no podía dirigir a la sociedad a objetivos sociales de valor; sin embargo, este se mantiene como coordinador y orientador de los objetivos sociales.

La aparición de dicho concepto generó nuevas formas de asociación entre el gobierno y las asociaciones privadas y sociales, ya que se preocupaba por mejorar la manera en la que los distintos actores sociales se organizan para la toma de decisiones.

Este desarrollo de nuevos modos de gobierno y nuevas interacciones entre gobierno y sociedad han sido impulsadas por el declive de las capacidades del Estado, en especial sus recursos financieros.

Las dificultades enfrentadas por el modelo anterior –el Estado de bienestar– al intermediar en problemas que eran cada vez más complejos y los cambios sociales que se suscitaron en el transcurso del tiempo, hizo obvia la obsolescencia del modelo que hasta ese momento se seguía (Carmona, 2012).

Autores como Peters y Pierre (2005) destacan la crisis económica como una causa de la creación de nuevos instrumentos de gobernanza, ya que al involucrar a nuevos actores (privados) y a intereses organizados en la prestación de servicios públicos, los gobiernos pueden

mantener los niveles de estos a pesar de sus limitaciones de presupuesto.

Otra óptica abordada por los autores mencionados es el cambio ideológico hacia el mercado, al explicar que el nuevo interés por la gobernanza se manifiesta en la transición de una cultura política colectivista a una individualista. Explican este cambio como el entendimiento político de que la burocracia gubernamental y el control político excesivo eran las causas del entorpecimiento de la prosperidad económica (Peters y Pierre, 2005).

En línea con lo anterior, Kooiman (2000) sugiere que no solo el Estado sino también el mercado y la sociedad civil tienen roles prominentes en el gobierno de las sociedades modernas. Las líneas divisorias entre los sectores público y privado se están borrando.

Entonces, el creciente interés por la gobernanza radica en que el Estado ya no tiene el monopolio sobre la experiencia ni sobre los recursos económicos o institucionales necesarios para gobernar. La sociedad está evolucionando hacia un sistema que solo puede ser gobernando a través de estas formas emergentes de dirección y coordinación de objetivos (Peters y Pierre, 2005).

Las sociedades actuales, entonces, se componen de un gran número de actores que se ven obligados o habilitados en sus acciones por las estructuras (Kooiman, 1993). Los actores, menciona Kooiman (2000), son una unidad social que posee poder de acción. Estos incluyen individuos, asociaciones, empresas y organismos. A los marcos en los que estos agentes actúan les llama estructuras, y estas limitan o amplían sus potenciales de acción. Estos marcos incluyen la cultura, la legislación, los convenios, el material y las posibilidades técnicas.

En línea con lo anterior, Boudreau (2010) destaca la importancia de comprender como estos actores definen los problemas y los enfrentan; para ello propone que el enfoque analítico se dirija hacia actos que están moldeados por

interdependencias, imprevisibilidad, movilidad, diferencias, velocidad y afectos intensos, lo cual implica ver la política como una reorganización más sutil y gradual de las relaciones de poder.

La importancia de este enfoque analítico reside en que nos permite ver que los distintos marcos están cargados de desigualdad; es decir, una condición de distribución desigual que genera diferencias. La desigualdad resalta las diferencias, lo que permite construir la identidad de cada actor (Boudreau, 2010).

Otra característica importante para el análisis de las decisiones de los actores son las reacciones emocionalmente cargadas de los individuos, ya que analizar la acción política permite destacar los diferentes tipos de actos políticos, así como los motivos, que otros marcos analíticos, como la teoría de la elección racional, no podrían ver (Boudreau, 2010).

De ahí que el análisis de la participación ciudadana sea un tema tan importante cuando se habla de gobernanza, debido a la descarga sobre la sociedad civil de nuevas acciones y responsabilidades públicas y los contextos políticos en los que se desenvuelven (Carmona, 2012).

Entonces, queda claro que los gobiernos han comenzado a adoptar innovaciones democráticas inspiradas en las teorías modernistas que sugieren que se debe construir el espíritu cívico, el capital social y las redes multisectoriales (Bevir, 2013).

Es decir, esta mayor importancia que ha cobrado la participación ciudadana en el desarrollo de la sociedad ha florecido en diversos países y ha producido una serie de cambios institucionales y reformas legislativas que van encaminadas a fortalecer las democracias y consolidar la administración pública.

Este tipo de innovaciones pueden ayudar a resolver problemas de legitimidad, adoptando los gobiernos el lenguaje del diálogo, la participación, el consenso, el empoderamiento y la

inclusión social. Sin embargo, con demasiada frecuencia este giro “democrático” es un proyecto de élite basado en afirmaciones de expertos de que las innovaciones democráticas promoverán una gobernabilidad eficiente y efectiva (Bevir, 2013).

El Estado apunta casi totalmente a la participación de grupos organizados por partes interesadas y mantiene el control sobre qué grupos están involucrados. Además, el Estado restringe la participación a únicamente la consulta, incluso para aquellos grupos organizados que el Estado reconoce como partes interesadas a los que no se les otorga poder de decisión (Bevir, 2013).

Como se demuestra más adelante en este artículo, las relaciones entre agentes públicos y privados, al menos en el estado de Jalisco, distan mucho de ser una configuración armónica de interacciones que plantean las definiciones de gobernanza.

Sin embargo, es importante mencionar en este punto que, para lo anterior, se utilizó la distinción hecha por Kooiman (2000) acerca de lo que llama distintos modos de gobernanza: autogobierno, co-gobernanza y gobierno jerárquico. En el primero establece a las interacciones socio-políticas más caóticas y fluidas.

Al hablar de co-gobernanza menciona que debe existir un cierto grado de igualdad en la estructura en las que las entidades participantes se relacionan. Destaca la autonomía de estas entidades como una característica importante (Kooiman, 2000). Por último, expone que en el gobierno jerárquico los derechos y las obligaciones se organizan de acuerdo con unas responsabilidades y unas tareas supra ordenadas y subordinadas.

Los cambios institucionales e innovaciones democráticas derivados de la promoción de la gobernanza, que se mencionaron en los párrafos que anteceden, han servido de base para el surgimiento de esquemas como el del Gobierno Abierto que buscan legitimar

el actuar del gobierno ante la sociedad.

El Gobierno Abierto utiliza de la gobernanza la definición de un nuevo estilo de gobierno, el modo de gestionar los asuntos públicos mediante el desarrollo de redes de participación y colaboración de la ciudadanía.

La gobernanza, dice Kooiman (2005), está conformada por normas que reglamentan la interacción en redes de actores con un mayor grado de cooperación entre los gobiernos y administraciones públicas y actores no gubernamentales en la construcción de las políticas públicas. El Estado incentiva la participación e interacción entre organismos públicos, sector privado y sociedad civil en la prestación de servicios y en la adopción de decisiones estratégicas para resolver los problemas sociales y crear oportunidades en la sociedad.

La importancia de los gobiernos abiertos está en la aplicación de lo que supone la gobernanza, concibiendo a la ciudadanía como pilar esencial del funcionamiento del sistema gubernamental.

En este artículo se aborda al Gobierno Abierto desde el enfoque de las políticas públicas, en virtud de que se considera que para entender el actuar gubernamental, es decir, la acción pública, es necesario partir del ciclo de las políticas públicas, por tanto resulta importante analizar cómo se construyen las demandas sociales, cómo se decide crear políticas que las afronten.

Destacando la relevancia de la conformación de la agenda dentro del referido proceso, a continuación se señalan los elementos que influyen en su construcción y los modelos utilizados para incluir un asunto o problema público dentro de la misma.

Lo anterior con el propósito de dar un marco de referencia que permita contribuir al entendimiento de lo que constituye la agenda pública, para más adelante emplear lo anterior como marco para analizar la construcción de agenda dentro del esquema de Gobierno Abierto,

y analizar el funcionamiento de este como un escenario de gobernanza.

Al hablar de las etapas del ciclo de la política pública se suele tomar a la definición del problema y su inclusión en la agenda de gobierno como el punto de inicio. Esta etapa tiende a ser algo compleja y a estar caracterizada por conflictos entre los diversos actores, ya que es aquí donde entra a la disputa el destino de los recursos públicos.

Numerosos autores han trazado distintos enfoques sobre el grado de influencia que diversos factores pueden ejercer en la integración de la agenda pública. Para este artículo se tomó el enfoque constructivista como marco analítico del proceso de elaboración de la agenda de Gobierno Abierto, ya que este punto de vista presta mayor atención al ciudadano, debido a que reconoce su importancia en la construcción de un problema público susceptible de ser colocado en la agenda.

Entre los autores que se suscriben a este enfoque, destaca Guillermo Cejudo, quien desde hace varios años ha propuesto el enfoque constructivista como una herramienta para el análisis de las políticas públicas.

Cejudo (2010) en su propuesta titulada “Discurso y políticas públicas: enfoque constructivista” menciona que una situación no adquiere el rango de “problema público” a menos que actores sociales concretos atribuyan características negativas a dicha situación por medio de discursos que la vinculen con valores sociales que no están siendo atendidos.

Mauricio Merino, otro autor que utiliza este enfoque, menciona que, así como son importantes las consideraciones relativas al marco institucional o a las del tradicional proceso político, son las que se relacionan con las consideraciones valorativas o morales de los actores que participan en la construcción de la política. Es decir, la ausencia de la prestación de un servicio público no se considerará ausencia ni se construirá una agenda,

hasta que se exprese como queja o reclamo de la sociedad (Alzate Zuluaga y Romo Morales, 2017).

El enfoque constructivista considera que la realidad no está por descubrir sino por construir: cualquier actor puede decidir lo que es o no es racional, según sus prejuicios y valores. En este sentido, la realidad se construye socialmente, el individuo construye el mundo y reflexiona sobre él, su representación del mismo depende de procesos sociales, políticos y culturales (Fontaine, 2015).

Por lo que dicho enfoque resulta útil para el análisis de discursos, para interpretar el sentido de la acción para los interesados, y aunque lo anterior pareciera demasiado reduccionista, puede ser de ayuda para reflejar una parte de la complejidad de la construcción de los problemas sociales.

En línea con lo anterior Agudo Sanchíz (2015) destaca la importancia de la argumentación, ya sea esta escrita u oral, en las diversas etapas del proceso de formulación de políticas. Lo anterior, con base en los establecido por **Majone (1997)** al decir que “la política pública está hecha de palabras” (p. 35).

El poder persuasivo se ejerce a través de un enfoque, una mirada selectiva que, mediante la movilización del significado y la producción y difusión de formas simbólicas, sostiene determinadas representaciones de la realidad y enfatiza unos aspectos a expensas de otros con el objetivo de influir en la selección de problemas a solucionar y guiar las percepciones sobre los mismos (Agudo Sanchíz, 2015).

#### EL GOBIERNO ABIERTO EN EL CONTEXTO INTERNACIONAL Y SU ADOPCIÓN EN MÉXICO

A inicios del presente siglo los gobiernos emprendieron de manera generalizada el fortalecimiento del uso de la información gubernamental para la transparencia y rendición de cuentas, para lo cual se crearon iniciativas que se convirtieron en leyes o actas para la transparencia y

el acceso a la información (Quintanilla Mendoza y Gil García, 2013).

Diaz Rioseco (2013), en su artículo “Why do states adopt inefficient institutions? Exploring emergence of the international anti-corruption”, establece una teoría constructivista respecto del papel de la cultura global, las burocracias internacionales y las comunidades académicas en la creación del régimen anticorrupción, la cual puede ayudar a entender el porqué del auge de la transparencia y la rendición cuentas, y por qué los organismos internacionales promueven al Gobierno Abierto.

La política global puede entenderse como un sinónimo de cultura mundial, estructura social o un conjunto de normas globales. Sostiene que la cultura global enfatiza dos objetivos principales: el progreso, entendido en términos de aumento de riqueza, y la justicia definida como igualdad (Diaz Rioseco, 2013).

En la década de los noventa organismos internacionales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional se suscribieron a la idea de que una alta corrupción es un factor importante en un bajo nivel de desarrollo entre las naciones.

La corrupción ha surgido como un problema grave en la agenda internacional ya que distorsiona los mercados y desestabiliza las burocracias. Por lo tanto, las normas culturales globales promueven la difusión de la adopción de medidas anticorrupción similares en todos los países, independientemente de su nivel de corrupción (Diaz Rioseco, 2013).

Es, en el contexto antes mencionado, que se toma el término de Gobierno Abierto y se empieza conformar una nueva visión de gobierno. En los comienzos de la administración del presidente de Estados Unidos, Barak Obama, fue donde se incorporó esta cuestión como una prioridad de la administración; esto en torno a tres principios claves que conformaban lo que dicha administración entendía como Gobierno

Abierto: colaboración, transparencia y participación.

En el año 2009 mediante la presentación del *Memorandum on Transparency and Open Government*, la administración de Obama enfatizó en la necesidad de establecer un sistema de transparencia que promoviera la rendición de cuentas y expusiera información sobre el actuar gubernamental, en aras de ayudar a incrementar el desarrollo de las políticas públicas y contribuir a la toma de decisiones para beneficio común de la sociedad (Quintanilla Mendoza y Gil García, 2013).

Es así como la administración de Obama tomó la batuta en la construcción de esta nueva política, ya que para convertirse en una cultura global, una estructura social debe ser transportada a través del sistema por agentes que disfrutan de cierta legitimidad (Diaz Rioseco, 2013). De lo contrario es poco probable que la estructura social sea aceptada socialmente y, por lo tanto, global. Es decir, la idea de Gobierno Abierto fue arropada por la administración Obama y de este modo también por organismos internacionales, en los que Estados Unidos tiene una marcada influencia, que la promovieron a su vez en otras naciones.

La idea central consistió en aplicar en la administración y el gobierno los principios mencionados anteriormente, con la convicción de que se mejoraría la rendición de cuentas, la receptividad de la ciudadanía y la efectividad de la administración pública. Lo anterior, con base en la idea de que transparencia promueve la rendición de cuentas al brindarle al público información sobre lo que hace el gobierno.

Mediante la participación se contribuye con ideas y experiencia de los ciudadanos para que el gobierno pueda construir políticas públicas beneficiándose de la información que está ampliamente dispersa en la sociedad. Y, por medio de la colaboración, que puede ser hacia adentro del gobierno y/o con la sociedad, se pretende incrementar

la efectividad del gobierno generando alianzas y cooperación (González Arreola, 2017).

Estudios como los de Montero, Zmerli y Newton (2008) vinculan la calidad del gobierno y de la buena administración (abierta, responsable, participativa, transparente y colaborativa) con variables unidas al bienestar o satisfacción de la sociedad en relación con la confianza social, la confianza política y los niveles de complacencia democrática (como se cita en Ramírez-Alujas, 2011). Es decir, a mayor apertura se genera un incremento en los índices de felicidad de los ciudadanos, lo que ocasiona que estos se involucren de manera más específica en las actividades gubernamentales (Ramírez-Alujas, 2011).

Sin embargo, es importante mencionar que también estos principios pueden sobredimensionarse, respecto de la participación muchas veces se sobreestima el interés de los ciudadanos por involucrarse en los asuntos públicos. Por más interés que pueda tener el ciudadano en involucrarse, este no recibe una remuneración por su participación, por lo tanto, debe realizar otras actividades que le brinden recursos para su sustento (Pardo, 2017).

El individuo tiene preferencia por ahorrarse los costos de participar en la producción de beneficios si estos van a ser repartidos de igual manera entre los miembros de la sociedad, sin importar para esta distribución la contribución que los individuos hagan (Aguilar Villanueva, 2003).

Entonces, no siempre los temas en el debate público son del interés del ciudadano, generalmente solo se involucra en decisiones que le afecten de manera directa o parcial y deja de lado los asuntos que a su parecer no le ocasionan una afectación directa. En ello se profundizará más adelante.

Como ya se mencionó, la administración Obama realizó hincapié en estos principios normativos del Gobierno Abierto y fue muy dinámica al promoverlos, esto fue el motor de un movimiento

global que derivó en el año 2011 en el lanzamiento del Open Government Partnership (Alianza para el Gobierno Abierto) que incluyó a México y Brasil entre sus fundadores (González Arreola, 2017).

La Alianza para el Gobierno Abierto es considerada el principal referente de la promoción y mantenimiento de las actividades que en el nivel internacional se han realizado para instituir al Gobierno Abierto como el nuevo paradigma de gestión pública (Chaidez Castaños, 2016).

#### FORMALIZACIÓN DEL GOBIERNO ABIERTO EN MÉXICO

Como se mencionó anteriormente México fue uno de los ocho países fundadores de la Alianza para el Gobierno Abierto; el paradigma del Gobierno Abierto llegó a formar parte de la agenda nacional en el año 2011. Esto, según se establece en el discurso de su primer Plan de Acción, fue buscando la meta de fomentar la colaboración entre autoridades gubernamentales y ciudadanos, con el objetivo de recuperar la confianza de estos en los gobiernos de los respectivos países miembros, con el planteamiento de que tanto las autoridades como los ciudadanos tuvieran objetivos y resultados compartidos emanados de la información pública.

Lo anterior, como ya se mencionó en la primera parte de este artículo, debido a que en los últimos años en el mundo ha surgido el debate sobre el valor de la política pública y el papel del Estado, así como sobre la importancia de mejorar la gestión pública y las instituciones para conducir y atender los asuntos de interés ciudadano (Cázares y Cejudo, 2013).

En México, en la década de 2000, la administración pública pasó a ser considerada como un elemento constitutivo del sistema político. En este periodo, la reforma administrativa asociada con los resultados, la transparencia y la rendición de cuentas alcanzó una notable importancia (Pardo, 2014).

De este periodo se destaca la idea de gerencializar la administración pública, que tomó forma en la redacción de la Agenda de Buen Gobierno que promovía un gobierno honesto y transparente, un gobierno profesional, un gobierno de calidad, un gobierno digital, un gobierno con mejoras regulatorias y un gobierno que costara menos (Pardo, 2014)

En la Agenda de Buen Gobierno podemos encontrar el antecedente nacional de lo que después sería el Gobierno Abierto. Ambas son agendas que forman parte de propuestas que provienen de instituciones internacionales como el Banco Mundial.

Pero también, como se ha mencionado anteriormente, por la influencia e imposición de normas culturales globales que promueven la difusión de la adopción de medidas anticorrupción similares en todos los países, independientemente de su nivel de corrupción, motivadas por intereses económicos de los organismos internacionales involucrados en la búsqueda del desarrollo económico (Díaz Rioseco, 2013).

Así que ante el hecho de que se haya manejado el discurso de las bondades del Gobierno Abierto en el nivel internacional, debe darnos la perspectiva de tomar con cautela las bondades de este esquema de creación de políticas públicas. Pues muchas organizaciones de sociedad civil, sobre todo las establecidas en países en vías de desarrollo, han debatido el hecho de que los gobiernos asuman compromisos a escala global respecto del Gobierno Abierto y después dentro de su política y dinámicas internas cierran las puertas a la participación y el escrutinio de los ciudadanos (Cejudo, 2016).

Siguiendo con la formalización del Gobierno Abierto en México, hay que mencionar que México participó como uno de los fundadores de la Alianza para el Gobierno Abierto, en virtud de ser uno de los países, de la región a la que pertenece, que presentaba mayores avances en materia de transparencia (Martínez Puón, 2017).

Con el propósito de llevar a cabo los objetivos a los que se comprometió en la mencionada Alianza, México ha creado tres planes de acción: El Plan de Acción 2011-2013, el Plan de Acción 2013-2015 y el Plan de Acción 2016-2018.

Dichos planes fueron coordinados por un Secretariado Técnico Tripartita (STT), con representantes del entonces Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), la Secretaría de la Función Pública (SFP) y representantes de la sociedad civil, que fueron los encargados de proponerlos y de darles seguimiento.

En el primer esbozo de construcción de un plan de acción, participaron ocho organizaciones de la sociedad civil: Artículo 19, Centro de Investigación para el Desarrollo (CIDAC), SocialTIC, Cultura Ecológica, Fundar, Centro de Análisis e Investigación, Gestión Social y Cooperación (GESOC), Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) y Transparencia Mexicana, las cuales fueron invitadas por el IFAI, al ser consideradas como expertas en transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas (Martínez Puón, 2017).

Aunque este primer ejercicio fue fallido, en virtud de que tuvo en su centro una marcada connotación gubernamental, lo cual ocasionó que buscando una representación más igualada entre sociedad civil y gobierno, surgiera el Secretariado Técnico Local (STL), que pretendía ser el órgano de gobierno de la Alianza de Gobierno Abierto Nacional y equilibrar la participación de la sociedad civil en la toma de decisiones mediante este esquema (Martínez Puón, 2017).

Para el año 2016, las acciones que se habían iniciado en México para instaurar un Gobierno Abierto no se habían desarrollado bajo la misma lógica y coherencia entre los diferentes órdenes (federal, estatal o municipal); poco después de integrarse a la Alianza para el Gobierno Abierto, el gobierno federal había establecido compromisos encaminados a cumplir con lo estipu-

lado; sin embargo, las pocas entidades que habían mostrado interés apenas se veían envueltas en planes piloto (Chaidez Castaños, 2016).

El mismo núcleo de la sociedad civil que integró la Alianza para el Gobierno Abierto en México (ocho organizaciones) indicaba, en un informe presentado en el año 2015, que la implementación del Gobierno Abierto implicó un desafío desde sus orígenes, ya que la cultura institucional del gobierno mexicano, a pesar de contar con herramientas legales, estructuras y acciones en materia de transparencia, no tenía el entendimiento de que la acción gubernamental en el marco de Gobierno Abierto tiene como fuente principal a la ciudadanía (Barrera Campos, 2015).

Como se mencionaba anteriormente, la falta de entendimiento gubernamental sobre la distribución equitativa de facultades entre los diversos actores que participaban en la elaboración del primer y segundo Plan de Acción en el nivel nacional provocó que fuera un ejercicio unilateral.

Las organizaciones de la sociedad civil manifestaron su descontento, pues los consideraban producto de una inercia institucional que entendía la participación ciudadana de manera limitada y no sustantiva, lo que las llevó a no avalarlo al considerar que no representaba los principios enarbolados por la Alianza para el Gobierno Abierto (Barrera Campos, 2015).

Respecto de lo anterior la sociedad civil señalaba que el Plan de Acción propuesto carecía de un punto de vista ciudadano, puesto que no se estimaba su participación, centrándose exclusivamente en incrementar la transparencia, pero sin generar mecanismos que institucionalizaran la participación ciudadana. A causa de este descontento, se llegó a la determinación de ampliar y reestructurar el Plan de Acción anteriormente trazado (Chaidez Castaños, 2016).

A pesar de lo anterior, en el año 2017 otro Sisma cimbró los incipientes

cimientos del Gobierno Abierto en México, ya que en el proceso de desarrollo del tercer Plan de Acción un suceso afectó la confianza de las organizaciones sociales que integraban el STT, 10 organizaciones de la sociedad civil tomaron la decisión de abandonar su participación debido a un sonado caso de espionaje por parte del gobierno de la administración de Enrique Peña Nieto a diferentes miembros de la sociedad civil, periodistas, investigadores y defensores de los derechos sociales, quienes manifestaron, entre otras cosas, que en México no existían las condiciones para una participación libre y segura de la sociedad civil que faciliten avanzar en la agenda de la Alianza para el Gobierno Abierto (*El Informador*, 2017).

En un documento titulado "Informe Sombra de Sociedad Civil sobre el proceso del Tercer Plan de Acción de Gobierno Abierto en México (2016-2018)" organizaciones de la sociedad civil expresaron que consideran que el proceso de co-creación de este Plan fue una simulación por parte de la administración de Enrique Peña Nieto, pues sostienen que hubo cambios en los compromisos originales para reducir sus alcances, modificaciones en la esencia original de estos compromisos que resultaban favorables para alcanzar la meta propuesta (Castedo Manly, 2018).

Y respecto de la salida de las organizaciones sociales, manifestaron que el gobierno buscó incorporar de manera opaca y engañosa a otras organizaciones de la sociedad civil para poder avalar el proceso, no siendo claros sobre el contexto existente y cayendo así en acciones de simulación de un proceso de co-construcción con la sociedad civil.

A pesar de lo anterior, el Gobierno Abierto sigue sosteniéndose en el nivel nacional, sustentado por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), su principal promotor en el país.

## LA PRÁCTICA DEL GOBIERNO ABIERTO EN EL ESTADO DE JALISCO, ¿INTERLOCUCIÓN O CONFRONTACIÓN?

Es importante destacar en este punto, la importancia de diferenciar entre una política federal, estatal o municipal, por ello –y en relación con que el objeto de estudio de este artículo se centra en el ámbito estatal– es necesario acentuar que hay diferencias en los diversos ámbitos en los que existe un espacio de medición social. En este ámbito se considera que las redes de actores y su influencia son una característica a resaltar (Sánchez Bernal, García Bátiz, Rosas Arellano y Flores Payán, 2015).

Se seleccionó el caso de Jalisco, ya que ayudará a explorar como influyeron los diversos actores que participaron como ejes fundamentales para una creación de agenda pública través del esquema de Gobierno Abierto.

Lo anterior, con el objetivo de saber si el Plan de Acción se creó para identificar problemas públicos y establecer una agenda compartida entre autoridades y ciudadanos con el propósito de formular compromisos concretos y líneas para su solución, o si en cambio se fundó con la intención de abordar problemas derivados de la agenda gubernamental limitando la participación de los actores no gubernamentales en la inclusión de temas en los compromisos del Plan.

El análisis anterior nos permitirá concluir si realmente se está construyendo este esquema de gestión y de producción de políticas públicas orientado a la atención y solución colaborativa de los problemas públicos con base en los colegiados plurales que plantean los promotores del Gobierno Abierto al posicionarlo como una herramienta para la gobernanza.

### DESARROLLO DEL GOBIERNO ABIERTO EN EL ESTADO DE JALISCO

Durante la elaboración de este artículo se entrevistó a actores relevantes de Gobierno Abierto en Jalisco para conocer

las perspectivas que tenían antes de comenzar con el ejercicio y los obstáculos y dificultades a los que se enfrentaron durante todo el proceso de construcción del Plan de Acción.

Las entrevistas se diseñaron con el objetivo de conocer los incentivos y necesidades de los participantes para poder categorizar tendencias que permitieran encontrar puntos de unión y desacuerdos que posibilitaran un análisis de este proceso.

Se buscó conocer los significados que sobre el concepto de Gobierno Abierto tenían formados los participantes, así como su relación con los principios del mismo, para saber si estos significados de los conceptos tuvieron influencia en el desarrollo del ejercicio.

Además de las entrevistas, otra herramienta utilizada fue el análisis de la documentación sobre el proceso de elaboración del Plan de Acción. El objetivo fue detectar si esta experiencia cumplió con el propósito de modificar las reglas del juego a la hora de tomar decisiones, implementar acciones y actividades que lograran establecer al Gobierno Abierto como una forma de desarrollar la gobernanza institucional.

Fco. Javier González Vallejo participó en el grupo promotor que impulsó el Gobierno Abierto en el estado, mencionó que al primer grupo que impulsaba el Gobierno Abierto se sumaron académicos del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO), organizaciones civiles, colectivos de ciudadanos por municipios transparentes, y gente que estaba interesada en explorar cómo hacer Gobierno Abierto en Jalisco (González Vallejo, 2019).

En marzo de 2015 el INAI invitó algunos miembros de la sociedad civil para asistir a unas jornadas para promover los ejercicios locales de Gobierno Abierto, en la ciudad de México, el Instituto de Transparencia, Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Jalisco (ITEI) invitó a diferentes entidades a impulsar ejercicios de Gobierno Abierto en el nivel estatal y

municipal (Comunicación personal, J. Bautista Farias, San Pedro Tlaquepaque, 13 de marzo de 2019).

En esta primera reunión, los invitados adquirieron formalmente el compromiso de impulsar el tema de Gobierno Abierto. Después de esta adquisición personal de compromisos para el grupo promotor se prosiguió con reuniones en las cuales se decidió cómo se abordaría, cómo se promovería y cómo se daría a conocer el tema en el estado, para sensibilizar tanto a funcionarios públicos como a representantes de organizaciones civiles.

La primera reunión se organizó en Casa ITESO Clavijero, fue una reunión cerrada, con algunos representantes de organizaciones; posteriormente se hizo una más que ya fue abierta y en la que se incluyeron a más actores.

Durante estas reuniones previas a la conformación del STT se realizaron diversos foros que tenían la intención de sensibilizar a los distintos actores sobre lo que el grupo promotor consideraba como los beneficios de tener un Gobierno Abierto.

Según lo expuesto por el entonces subsecretario de planeación del estado, David Gómez Álvarez, se empezó a mapear a la sociedad civil para identificar a los actores que serían invitados a participar para la conformación del STT, haciendo énfasis en que hasta después de la integración de dicho secretariado sería cuando se estableciera la agenda que abordaría el Gobierno Abierto en el estado (Redacción *El Informador*, 2015, p. 7).

González Vallejo (2019) considera que comparado con el modelo que promocionaba el INAI, el de Jalisco sumó a mucha más gente, más actores, “acá lo hicimos más ambicioso, no sé si mejor, o peor, simplemente más ambicioso, buscamos integrar a muchos actores. Del lado del gobierno no solo el gobierno estatal, fueron los otros dos poderes, representantes de los ayuntamientos y representantes de la sociedad civil, académicos” (s.p.).

En contraste con lo anterior, lo expresado por algunos miembros de la sociedad civil que participaron en estos primeros ejercicios de integración del STL, es que si bien en un principio algunos propusieron que se hiciera una invitación abierta que pudiera sumarse quien estuviera interesado en participar, las designaciones de las personas que integrarían el secretariado fueron por iniciativa de los actores gubernamentales.

Los miembros de la sociedad civil desconocían los detalles de quién y bajo qué criterios se dio esa invitación (Comunicación personal, J. Bautista Farias, San Pedro Tlaquepaque, 13 de marzo de 2019).

Se convocó a la Cooperativa de Fundaciones, a la Coparmex Jalisco, a un representante de los medios, a un representante de las universidades, pero a decir de los miembros de la sociedad civil entrevistados, ese fue el discurso, ya que en estricto sentido no eran representantes, esto porque quien los designó fueron los funcionarios gubernamentales y no las universidades o los medios de comunicación los que se reunieron para decidir quién los iba a representar.

Los entrevistados suponen que fueron invitaciones personales, ya que cuando se empezó a manifestar esta situación, organizaciones civiles como Ciudadanos por Municipios Transparentes (CIMTRA) y la Asociación Mexicana de Derecho a la Información (AMEDI), manifestaron que con esas condiciones no estaban interesados en participar y aunque hasta la fecha suelen acudir a las reuniones, no forman parte del secretariado. Quedando fuera de la toma de decisiones estas dos organizaciones que un inicio habían estado sumamente comprometidas con la adopción del esquema en Jalisco.

Es importante remarcar en este punto que el STL se conformó no solo con representantes del Ejecutivo, de la sociedad civil y del ITEI, sino que se invitó también a un participante del poder Legislativo y a un representante del poder

Judicial, así como a un representante de los municipios.

Todo esto era distinto a lo que en el nivel nacional se había venido manejando como esquema del Gobierno Abierto, con este nuevo esquema se puede hablar de Estado Abierto, pero por qué se les invitó y bajo qué supuestos, es algo que los entrevistados no supieron explicar. Sin embargo, la mayoría opinó que pudo deberse a una decisión gubernamental.

Para la publicación de información relativa al proceso de Gobierno Abierto en Jalisco, se creó el sitio web <http://gobiernoabiertojalisco.org.mx>, donde se pueden encontrar múltiples documentos, actas de sesión, minutas, notas periodísticas y galería de fotos y videos.

En estos documentos se evidencia la integración del STL y su trabajo en el desarrollo del Plan de Acción, así como los compromisos, en los que se aprecian los mecanismos de trabajo entre sociedad civil y gobierno.

En este periodo previo a la construcción del Plan de Acción, ya se denunciaba la obstrucción de distintos actores políticos, fácticos y grupos de poder, que interferían en los esquemas de apertura de la información pública, Francisco Álvarez Córdoba, quien entonces fungía como director de Gobierno Abierto y Transparencia del INAI, declaraba por la época que en México la apertura gubernamental no es un valor cultural e institucional, “vivimos en una era de antivalores democráticos” (Redacción, Interferencia de actores políticos, 2015), y denunciaba la dificultad que representaba la cultura institucional al negar el derecho democrático de la ciudadanía de conocer en que se gastan y ejercen los recursos técnicos y financieros de los gobiernos.

El día 15 de octubre se instaló el Secretariado Técnico Local de Gobierno Abierto en Jalisco, en Expo Guadalajara. Al acto asistió el entonces gobernador del estado Aristóteles Sandoval Díaz, quien encabezó el evento (Gobierno del Estado de Jalisco, 2015).

Como se puede notar al consultar las notas periodísticas relativas, acudieron actores de gobierno, sociedad civil y el órgano garante (ITEI), los tres grupos que a la postre integrarían el STL, que sería el encargado de promover el esquema de Gobierno Abierto.

Dicho secretariado se integró por los siguientes miembros representantes del grupo de gobierno: Jorge Aristóteles Sandoval Díaz, gobernador del Estado de Jalisco, y Enrique Alfaro Ramírez, presidente municipal de Guadalajara. Como parte del órgano garante se encontraban la Lic. Cynthia Cantero Pacheco, consejera presidenta del ITEI; David Pérez Rulfo, director general de Corporativa de Fundaciones y activista social; José Morales Orozco, rector del ITESO; Diego Petersen, columnista en *El Informador*, y el Ing. José Medina Mora Icaza, empresario y presidente de Coparmex (Ramírez Gallo, 2015).

En el acto protocolario, dice la nota de prensa, estuvieron también el presidente del Comité Técnico Especializado del Sistema de Información de los Objetivos de Desarrollo del Milenio de la oficina de Presidencia de la República, Gabriel Rivera Conde; la regidora en representación de Enrique Alfaro Ramírez, María Eugenia Arias Bocanegra; el diputado Roberto Mendoza Cárdenas, en representación del presidente de la mesa directiva del Congreso del Estado, y la magistrada Lucía Padilla Hernández, en representación del Poder Judicial del Estado (Gobierno del Estado de Jalisco, 2015).

Lo expresado por el comisionado del INAI, Joel Salas Suárez, en la instalación del secretariado va en línea con el discurso nacional que pretendió posicionar al Gobierno Abierto como un medio para recuperar la legitimidad del actuar gubernamental, ya que, según la nota de prensa, habló del “*desencanto por la democracia*” que hay en México y con base en los principios que enarbola la Alianza para el Gobierno Abierto; dijo que completar nuestra democracia con prácticas demostrativas y participativas

es fundamental para que la democracia dé resultados y sea efectiva (Gobierno del Estado de Jalisco, 2015).

Por parte del sector académico, José Morales Orozco, rector del ITESO, con lo que a raíz de lo analizado en la nota de prensa parece ser un discurso más enfocado en la ética de los actores gubernamentales, mencionó: “la necesidad de operar este secretariado con una conversión ética, con el objetivo de incentivar la búsqueda de la verdad, justicia y equidad” (Gobierno del Estado de Jalisco, 2015).

Los componentes temáticos que se manejaron en dicho acto, y que el STL abordaría con especial atención fueron: transparencia proactiva, rendición de cuentas integral, innovación tecnológica y colaboración con el nuevo modelo de gestión pública (Gobierno del Estado de Jalisco, 2015).

Es importante destacar lo que referente a estos aspectos mencionó David Gómez Álvarez, subsecretario de Planeación y Evaluación: “tendremos que definir prioridades concretas a partir del diálogo con la sociedad civil” (Gobierno del Estado de Jalisco, 2015). Comentario que sigue la línea discursiva que el esquema de Gobierno Abierto había pautado hasta esa fecha, mostrando, al menos en la voz, la disposición de incluir a la ciudadanía en la definición de los problemas públicos y en la toma de decisiones que pretendía resolverlos.

Como último punto a destacar, de los sucedidos en el acto protocolario, Jorge Aristóteles Sandoval, en aquel entonces gobernador del Estado, expresó: “Estamos decididos a ir a fondo y a poder cumplir con este círculo que debe ser virtuoso, en tener una relación que haga un componente que transforme la vida de la ciudadanía. Eso lo vamos a hacer juntos, con un gobierno cercano, que puede incluir en la toma de decisiones” (Gobierno del Estado de Jalisco, 2015).

Como se puede observar, los compromisos que se planteaban en los discursos de los, hasta ese momento, actores involucrados en dirigir el esquema de

Gobierno Abierto en el estado de Jalisco estaban orientados a resolver problemas locales específicos y a propiciar la participación y creación cooperativa con la sociedad.

Entonces el objetivo del STL, como se planteó en ese momento sería coordinar e incorporar a los actores que fueran participar en la elaboración del Plan de Acción Local, estableciendo e incorporando las rutas que se habrían de tomar.

Una vez conformado el grupo que participaría, el objetivo, como lo menciona González Vallejo (2019), se centró en sacar adelante un Plan de Acción Local, “qué vamos a hacer en conjunto, qué cosas sí se pueden trabajar en conjunto y qué cosas no se pueden trabajar en conjunto” (s.p.).

En la opinión de González Vallejo (2019), hacer Gobierno Abierto es complicado y tortuoso.

Ni hablar de las diferencias que hay dentro, es complicadísimo porque además sociedad civil suele ser muy combativa, y eso que la de Jalisco es, comparada a otras, digamos bastante prudente, pero no cede en sus exigencias, poner de acuerdo a actores tan diversos, a los encorbatados del gobierno con los fachosos de la sociedad civil no es fácil, se hablan lenguajes hasta distintos (s.p.).

Respecto del desarrollo del Gobierno Abierto en el estado, la coordinadora general de planeación y proyectos estratégicos del ITEI, Claudia Patricia Arteaga, menciona que en el desarrollo del esquema trataron de respetar y ceñirse los pilares doctrinales del Gobierno Abierto, la transparencia y participación ciudadana; esta última es la que considera la clave más importante para poder hablar de Gobierno Abierto, que haya participación ciudadana en la toma de decisiones de los gobiernos, rendición de cuentas e innovación tecnológica (Comunicación personal, Guadalajara, 13 de mayo de 2019).

Para el caso de Jalisco se hicieron convocatorias ciudadanas, mesas ciudadanas, de donde surgieron problemáticas

relacionadas con los derechos humanos, temas de corrupción, “de ahí salió el primer Plan de acción con siete compromisos, que considerábamos cumplían los lineamientos de la alianza para el Gobierno Abierto, alineados con los principios de Gobierno Abierto (Comunicación personal, C. Arteaga, Guadalajara, 13 de mayo de 2019).

Una de las experiencias que comenta Claudia Arteaga en la construcción del Plan de Acción fue que se dieron cuenta que era necesario el involucramiento real,

(...) debería poder equilibrarse la balanza con compromisos que pudieran hacerse desde el Legislativo, el poder Judicial, y desde los ayuntamientos, por lo cual recientemente se ha hecho una reestructura en el secretariado para involucrar a los tres poderes y a los cinco ayuntamientos principales de la zona metropolitana, Zapopan, Guadalajara, Tlaquepaque, Tlajumulco y Tonalá, que consideramos tenían la voluntad de hacer un compromiso de Gobierno Abierto (Comunicación personal, Guadalajara, 13 de mayo de 2019).

Francisco Álvarez Córdoba mencionó además que para la construcción del Plan de Acción desarrollaron requerimientos mínimos a considerar previo a la instalación que consistían en convocar a por los menos a 10 organizaciones de la sociedad civil, al menos 5 instituciones públicas, hacer una difusión masiva del ejercicio, definir el mecanismo de gobernanza, y seleccionar representantes y suplentes del STL.

Para la definición del Plan de Acción los requerimientos mínimos consistían en la celebración de mesas de diálogo y consultas públicas abiertas, la delimitación de responsabilidades en el STL (para el cumplimiento de los compromisos), la generación de un calendario y ruta de acción y la revisión y aprobación.

Los compromisos formulados en el Plan de Acción requerían ser cuantificables, realizables y replicables, específicos, de alto impacto y sostenibles. Dos compromisos tenían que estar

relacionados con el Plan de Acción de la Alianza para Gobierno Abierto, dos compromisos con problemáticas locales, otro con el tema *follow the money*, que en ese momento el INAI trabajaba con una organización internacional denominada Global Integrity.

Álvarez Córdoba sostenía que si bien se recomendaba seguir los estándares mencionados estos no eran limitativos, cada estado podía generar la mejor práctica que considerara tanto en participación como en delimitación de compromisos.

La mecánica que se propuso para la construcción del Plan consistió, como se dijo anteriormente, en las propuestas hechas por el STL, que previamente definió como problemáticas que eran factibles de resolverse bajo el esquema de Gobierno Abierto. Después se establecieron mesas de trabajo, bajo las siguientes temáticas: derechos humanos y fortalecimiento del Estado de derecho, servicios públicos, gobernanza de los recursos naturales e igualdad de género.

Estos temas fueron elegidos en virtud de que se retomaron los temas que en el nivel nacional estaba tratando el Gobierno Abierto.

Un suceso importante en el desarrollo de este esquema de producción de políticas públicas en el estado de Jalisco, fue el ya mencionado cisma del retiro de la sociedad civil en el nivel nacional por el escándalo de espionaje que empapó al gobierno federal, entonces presidido por Enrique Peña Nieto. Cisma que tuvo su impacto en el estado de Jalisco cuando el entonces alcalde de Guadalajara, Enrique Alfaro Ramírez, renunció a su puesto dentro del STL, como representante de los municipios de Jalisco.

Cómo justificación a lo anterior, acusó al exgobernador Aristóteles Sandoval, de haber utilizado herramientas tecnológicas de espionaje en contra de actores de la sociedad civil organizada y de opositores políticos.

Según los expresa una nota de prensa que hace eco de lo sucedido Alfaro manifestó:

(...) no se puede formar parte de un espacio de simulación (...) Esto rompe con cualquier posibilidad de diálogo y confianza entre las partes anulando las oportunidades de concretar un ejercicio auténtico de Gobierno Abierto. El gobernador de Jalisco no solo ha guardado silencio hasta el momento, su gobierno ha mentido desde el principio cuando negó la existencia y el uso de herramientas de espionaje digital en el estado, justo cuando salieron las filtraciones de Hacking Team en 2015, mismas que evidencian la compra de este software por parte de la Coordinación General de Asuntos Sociales de la Secretaría General de Gobierno con un costo de 448 mil euros (Radio Fórmula, 2017).

Con lo anterior podemos observar, como bien lo apunta Ruvalcaba (2018), que Jalisco se ve influenciado por el acontecer nacional y la cotidianidad política. Es decir, que las luchas permanentes entre las figuras públicas de diversos partidos políticos que se encuentran en constante competencia afectan como se desarrollan las políticas de Gobierno Abierto y alteran también el lugar que estas desempeñan en la agenda pública.

Ruvalcaba (2018) expresa que los diferentes conflictos en las formaciones políticas han contribuido en gran medida a la inestabilidad de la estrategia de Gobierno Abierto. Por tanto, los diversos conflictos político-electorales han ocasionado que políticas públicas que no tienen relación con estos se conviertan en lugares de conflicto entre intereses partidistas y que los discursos que se construyen alrededor carecen de análisis y propuestas de políticas públicas, y se componen de puro oportunismo político.

#### LA CONSTRUCCIÓN DEL PLAN DE ACCIÓN 2016-2018

En la realización de las mesas de trabajo para el desarrollo de los compromisos que integrarían el Plan de Acción se invitó a organizaciones que no estaban ligadas directamente al gobierno, ni al partido político que gobernaba el estado, aunque los criterios de selección de

las personas que participaron no aparecen en los documentos disponibles, y las personas entrevistadas manifestaron desconocerlos. Uno de los entrevistados al respecto declaró que el entonces subsecretario de planeación, David Gómez Álvarez, le manifestó que para las mesas querían representantes “de calidad, de alto nivel”.

Estas mesas estaban conformadas por representantes de la sociedad civil, académicos y dirigidas por personal del ITEI; la dinámica que se desarrolló consistía en la realización de propuestas para la construcción de los compromisos de los planes de acción.

Estas propuestas se hacían al presentar a manera de ponencias las problemáticas a las que se pretendía dar visibilidad, para ello la persona contaba con 10 minutos para exponer reflexiones u artículos sobre los temas; después se planteaban preguntas que detonaran la discusión y se proponían soluciones a las problemáticas analizadas.

Al final, una vez establecidos los temas y las propuestas, la definición de los compromisos fue trabajada por la subsecretaría de planeación con los titulares de las instituciones que se harían responsables de llevarlos a cabo. Después, el STL seleccionó los compromisos que se integrarían al Plan de Acción.

Respecto de lo anterior, los entrevistados manifestaron que el trabajo previo para la construcción conjunta entre ciudadanía y gobierno de los compromisos del Plan de Acción, no sirvió de gran cosa porque al final el gobierno seleccionó los compromisos de los temas que ya previamente estaban trabajando.

Estos no se relacionaban con los temas que la ciudadanía había propuesto en las consultas ni en las mesas de trabajo. Al final del proceso de construcción el secretariado seleccionó siete compromisos.

Este Plan de Acción se concretó en 2018, según las palabras de Claudia Arteaga:

(...) evidentemente nada ha sido, perfecto, ha habido desacuerdos, ha habido aciertos, estamos en construcción, estamos aprendiendo, una clave importante en este temas es la voluntad política, Gobierno Abierto no es hacer un plan de acción, establecer la doctrina en un plan, Gobierno Abierto puede tener un significado en cuanto a una característica que tenga una cualidad de un gobierno que es dar apertura (Comunicación personal, Guadalajara, 13 de mayo de 2019).

Para la mayoría de los entrevistados, el Plan de Acción no cubrió con las expectativas que había generado la implementación del esquema de Gobierno Abierto en el estado. Resulta innegable que ha habido esfuerzos por empatar los conceptos de los que se nutre este esquema al caso particular de Jalisco; sin embargo, la desigualdad existente entre el poder decisional de los actores que participaron en este ejercicio no permitió que las propuestas ciudadanas se concretaran en políticas públicas concretas.

Es preciso en este punto retomar la definición de gobernanza para compararla con la realidad observada en el esquema de Gobierno Abierto. Recordemos que la gobernanza tiene como base la coordinación armoniosa de agentes del Estado, del mercado y de la sociedad, que se integran para conducir la toma de decisiones públicas y el actuar gubernamental (Montes de Oca Barrera, 2015).

Un ejercicio de gobernanza necesita que el gobierno deje de ser el centro de la toma de decisiones y que se involucren los demás agentes sociales dentro de una relación interactiva que facilite la construcción de políticas públicas (Kooiman, 1993).

Los mecanismos y espacios de participación, también llamados "innovaciones democráticas", surgen de la práctica de la gobernanza y tienen la intención de abrir el espacio gubernamental a agentes externos (Montes de Oca Barrera, 2015).

Podemos entonces decir que el Gobierno Abierto al ser un mecanismo y espacio de participación ciudadana se puede categorizar como una innovación democrática que a su vez se configura dentro de una forma de gobernanza. Sin embargo, el esquema del caso analizado no se adapta a los modos de gobernanza expresados por Kooiman, no hay gobernanza en virtud de que no existe igualdad entre los participantes, y aunque el Estado incentiva la participación, al final es él quien sigue tomando las decisiones sobre que es lo que se concreta como una política pública.

En el caso analizado se puede observar como el elemento fundamental del equilibrio de poder entre los agentes que forman de este esquema no se configura, las relaciones entre sociedad civil y gobierno en el caso del Gobierno Abierto, tanto en México como en el estado de Jalisco, están lejos de ser armónicas.

De la información documental analizada y de las entrevistas realizadas fue imposible conocer los criterios utilizados para la selección de quienes integran el STL y las razones de su elección. Es innegable que a pesar de los esfuerzos de los enlaces por establecer un mecanismo de Gobierno Abierto alineado al discurso de la Alianza para el Gobierno Abierto, los siete compromisos que se establecieron ya eran actividades que estaba realizando el gobierno del estado a través de las secretarías.

No obstante que efectivamente se hicieron mesas de trabajo y consultas en internet, al final de cuentas quedaron en el Plan los temas que el gobierno propuso.

Por tanto, el hecho de que existan estos espacios y mecanismos de participación en el país no implica que el gobierno deje de tener el control sobre la toma de decisiones. Como se observó en la segunda parte de este artículo, el Gobierno Abierto en el Estado de Jalisco, obedece más bien a la decisión gubernamental de ir a tono con la tendencia internacional de apertura.

## CONCLUSIONES

El enfoque constructivista considera que la realidad no está por descubrir sino por construir: cualquier actor puede decidir lo que es o no es racional, en función de sus prejuicios y valores. En ese sentido y al ser el Gobierno Abierto un concepto en construcción, cada quien le da su interpretación: para unos es participación, para otros es transparencia, pero es raro que alguien hable de Gobierno Abierto integrando todas las dimensiones que propone; al final cada quien le da su propia interpretación.

Los entrevistados en general tenían una concepción muy variada respecto de los conceptos y los componentes principales del Gobierno Abierto, lo que ocasionó que la importancia que le daban a estos dentro de la construcción del Plan se diera de manera muy dispar.

Se puede afirmar que en el caso de Jalisco se tiene un discurso y una práctica, y la práctica no tiene mucho que ver con el discurso; si el mismo Estado inhibe la participación que pretende fomentar, ¿cómo se pretenden lograr mejorías en este tipo de procesos?

El Plan de Acción analizado no logró involucrar a los actores de la sociedad civil por la manera en que fue elaborado y por la forma en que se implementó.

Más que descalificar la práctica, se propone una ampliación de sus definiciones para explicar realidades que suelen ser más complejas en la práctica que en la teoría, y generar una estructura gubernamental que permita hablar de la construcción de una innovación institucional que se traduzca en espacios donde se permita la participación de diversos actores, actores externos al gobierno, y que esta participación se traduzca en una toma democrática de decisiones.

Otro punto a resaltar es la construcción del STL; se propone que se haga mediante procesos más abiertos a la sociedad, ya que esto podría mandar una señal sobre qué tan en serio se está tomando el tema, lo cual podría motivar a las organizaciones de

la sociedad civil que se han alejado a reintegrarse al proceso de construcción conjunta.

Se necesitan estos cambios para que se materialice el espíritu del Gobierno Abierto; mientras siga siendo tan poco lo que pueden influir las organizaciones ciudadanas, se visualiza sumamente complicado que se puedan realizar ejercicios de Gobierno Abierto que resulten interesantes para la sociedad, ya que se quedan en un nivel de buenos deseos que, desafortunadamente, no se concretan.

#### BIBLIOGRAFÍA

- Agudo Sanchíz, A. (2015). La vida social de los documentos de las políticas públicas. *Nueva Antropología*, 28 (83), 123-146.
- Aguilar Villanueva, L. (2003). La nueva gobernación. *Acta Republicana. Política y Sociedad*, 11-72.
- Alzate Zuluaga, M. L. y Romo Morales, G. (2017). La agenda pública en sus teorías y aproximaciones metodológicas. *Revista Enfoques*, 15 (26), 13-35.
- Arteaga, C. P. (2019). Conferencia Gobierno abierto: empoderamiento social. Zapopan.
- Barrera Campos, L. V. (2015). *La alianza para el gobierno abierto en México, una visión desde la sociedad civil*. Ciudad de México: Fundación Hewlett.
- Bevir, M. (2013). *A theory of governance*. Berkeley: University of California Press.
- Boudreau, J. A. (2010). Reflections on urbanity as an object of study and critical. En J. S. Davies e Imbroscio D. L. (eds.), *Critical urban studies: New directions* (pp. 55-72). Nueva York: State University of New York Press .
- Carmona, R. (2012). *El debate sobre nuevos estilos de gobierno en ciudades argentinas*. Buenos Aires: Ediciones Ciccus/Universidad Nacional General de Sarmiento.
- Castedo Manly, A. (2018). *El Informe Sombra al Proceso del 3er Plan de Acción de Gobierno Abierto*. Ciudad de México: Núcleo de la Sociedad Civil para el Gobierno Abierto.
- Cázares, A. y Cejudo, G. (2013). El acceso a la información gubernamental: análisis empírico de políticas de transparencia en cuatro países centroamericanos. *Revista de Gestión Pública*, 2 (2), 35-38.
- Cejudo, G. (2010). Discurso y políticas públicas. Enfoque constructivista. En M. Merino Huerta y G. Cejudo (comps.), *Problemas, decisiones y soluciones. Enfoques de política pública* (pp. 1-19). México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Cejudo, G. (2016). Gobierno abierto en México: ¿etiqueta, principio o práctica? En I. Luna Pla y J. A. Bojórquez Pereznieta (coords.), *Gobierno abierto y el valor de la información pública* (pp. 98-111). Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Chaidez Castañón, M. (2016). El gobierno abierto en México: ¿un nuevo modelo de gobernanza? *Encrucijada. Revista Electrónica del Centro de Estudios en Administración Pública* (24), 24-46.
- Díaz Rioseco, D. (2013). Why do states adopt inefficient institutions? Explaining emergence of the international anti-corruption. *Revista de Gestión Pública*, 11 (2), 439-462.
- El Informador* (2017). Redacción (24 de Mayo). El Gobierno se queda solo. *El Informador*, pág. 4-A.
- Fontaine, G. (2015). *El análisis de las políticas públicas: conceptos, teorías y métodos*. Quito: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- Gómez Álvarez, D. (2019). Conferencia Gobierno abierto en México: empoderamiento social. Zapopan.
- González Arreola, A. (2017). *Cuadernos de transparencia 24: Gobierno abierto*. Ciudad de México: Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.
- González Vallejo, F. (2019). Conferencia Gobierno abierto en México: empoderamiento social. Zapopan.
- Kooiman, J. (1993). Introduction. Modern governance. *New government-society interacciones* (pp. 1-6). Estados Unidos: SAGE.
- Kooiman, J. (2000). Societal governance: Levels, modes and orders of social-political interaction. En J. Pierre (ed.), *Debating governance* (pp. 138-164). Nueva York: Oxford University Press.
- Kooiman, J. (2005). *Gobernar en gobernanza*. En A. Cerrillo i Martínez (coord.), *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia* (pp. 57-81). Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública/Institute Internacional de Governabilitat de Catalunya.
- Majone, Giandominico. (1997). *Evidencia, persuasión y argumentación en la formulación de políticas* (pág. 2). Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Martínez Puón, R. (2017). *De la transparencia hacia un gobierno abierto*. Ciudad de México: Tirant lo Blanch.
- Montero, José, Zmerli, Sonja, & Newton Ken. (2008). Confianza social, confianza política y satisfacción con la democracia. *Revista española de investigaciones sociológicas* (pp. 11-54).
- Montes de Oca Barrera, B. (2015). Entre activistas, funcionarios e industriales. Aplicación de la Etnografía-enfocada y política en escenarios de gobernanza. *Nueva Antropología*, 28 (83), 11-35.
- Pando, D. (2017). Gobierno abierto en Argentina: notas para un debate pendiente. En F. Mariñez Navarro (coord.), *Políticas públicas y participación colaborativa* (pp. 279-296). Zapopan: El Colegio de Jalisco.
- Pardo, M. del C. (2014). *Una mirada de conjunto de la administración pública en México*. México: El Colegio de México.
- Peters, G. y Pierre, J. (2005). ¿Por qué ahora el interés por la gobernanza? En A. Cerrillo i Martínez (coord.), *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia* (pp. 37-56). Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública/Institute Internacional de Governabilitat de Catalunya.
- Gobierno del Estado de Jalisco. (2015, 15 de octubre). Instalan secretariado técnico local del estado de Jalisco. Recuperado de <https://www.jalisco.gob.mx/es/prensa/noticias/29506>
- Quintanilla Mendoza, G. y Gil García, J. R.

- (2013). Gobierno abierto en América Latina: modelo conceptual, planes de acción y resultados preliminares. México: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Radio Fórmula. (2017, 22 de junio). Renuncia Alfaro a mecanismo de gobierno abierto en Jalisco (Video). Recuperado de <https://www.radioformula.com.mx/noticias/mexico/20170622/renuncia-alfaro-a-mecanismo-de-gobierno-abierto-en-jalisco/>
- Ramírez-Alujas, A. (2011). Gobierno abierto y modernización de la gestión pública. Tendencias actuales y el (inevitable) camino que viene. Reflexiones seminales. *Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública*, IX (15), 99-125.
- Ramírez Gallo, A. (2015, 15 de octubre). Instalan Secretariado Técnico Local de Gobierno Abierto en Jalisco. *Milenio*. Recuperado de <https://www.milenio.com/estados/instalan-secretariado-tecnico-local-gobierno-abierto-jalisco>
- Redacción *Animal Político*. (2017, 23 de mayo). Sociedad civil denuncia espionaje y rompe con la Alianza por el Gobierno Abierto. *Animal Político*, pp. 30-32.
- Redacción *El Informador*. (2015, 22 de junio). Jalisco, rezagado en políticas de Gobierno abierto. *El Informador*. Guadalajara, México.
- Ruvalcaba, E. A. (2018, 17 de mayo). El gobierno abierto en la coyuntura electoral 2018: el caso Jalisco, México. Open Government Partnership. Recuperado de <https://www.opengovpartnership.org/stories/el-gobierno-abierto-en-la-coyuntura-electoral-2018-el-caso-jalisco-mexico/>
- Sánchez Bernal, A., García Bátiz, M. L., Rosas Arellano, J. y Flores Payán, L. (2015). *La evaluación de impacto de una política social municipal*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara.

ACTA REPUBLICANA

P O L Í T I C A Y S O C I E D A D