

<https://doi.org/10.23913/ride.v14i27.1716>

Artículos científicos

Gobierno abierto: acciones hacia la gobernanza local en México

Open government: actions towards local governance in Mexico

Governo aberto: ações para a governança local no México

Miguel Ángel Sánchez-Ramos

Universidad Autónoma del Estado de México, México

masanchezr@uaemex.mx

<https://orcid.org/0000-0002-7601-9790>

Resumen

El tiempo de alta complejidad que vive la sociedad exige de la administración pública esquemas y acciones innovadoras e incluyentes de los diversos actores para que el gobierno se convierta en el coordinador de esfuerzos hacia la procuración del desarrollo de las comunidades. En este contexto, el gobierno abierto, con sus principios de transparencia, participación y colaboración, promueve la generación de políticas basadas en consensos. Por ende, el objetivo de este artículo consistió en disertar sobre la importancia del gobierno abierto como alternativa estratégica de gobernanza en los gobiernos locales para, a su vez, proponer grandes líneas de acción que se puedan desplegar con el propósito de iniciarlos o consolidarlos. La exposición contempló antecedentes de gobernanza, gobierno abierto, diagnóstico a los municipios, recomendaciones y consideraciones. Los hallazgos resaltaron que los municipios mexicanos carecen de institucionalización de los esfuerzos de gobierno abierto. Además, se apreciaron los estilos personales de gobierno y acciones dispersas, y que el desarrollo humano está altamente correlacionado con las acciones de gobierno abierto, lo que evidencia la importancia del contexto en la política. Al final, se incluyeron propuestas de gobierno abierto para ser implementadas por los municipios.

Palabras clave: gobierno abierto, gobernanza, municipio.

Abstract

The highly complex times that society is going through demand from the public administration innovative and inclusive schemes and actions from the various stakeholders so that the government becomes the coordinator of efforts towards the pursuit of community development, that is where open government, with its principles of transparency, participation, and collaboration, promotes the generation of policies based on consensus. The objective of the article was to discuss the importance of open government as a strategic alternative for governance in local governments, and in turn, propose broad lines of action that these spheres of government can deploy in order to initiate or consolidate their line of open government. The presentation included background information on governance, open government, diagnosis of municipalities, recommendations and considerations. The findings highlighted that Mexican municipalities lack institutionalization of open government efforts, personal styles of government and dispersed actions were appreciated, human development is highly correlated with open government actions, evidencing the importance of context in politics. Open government proposals were included to be implemented by municipalities.

Keywords: open government, governance, local government

Resumo

O momento de alta complexidade que a sociedade vive exige da administração pública esquemas e ações inovadoras e inclusivas dos diversos atores para que o governo se torne o coordenador dos esforços em prol da aquisição do desenvolvimento comunitário, é aí que o governo abre, com seus princípios de transparência, participação e colaboração promove a geração de políticas consensuais. O objetivo do artigo foi discutir a importância do governo aberto como alternativa estratégica de governança nos governos locais para, por sua vez, propor grandes linhas de ação que essas áreas de governo podem implantar com o objetivo de iniciar ou consolidar sua linha de governo. abrir. A apresentação contemplou antecedentes de governança, governo aberto, diagnóstico aos municípios, recomendações e considerações. Os resultados destacaram que os municípios mexicanos sofrem com a institucionalização dos esforços de governo aberto, estilos pessoais de governo e ações dispersas foram apreciados, o desenvolvimento humano está altamente correlacionado com ações de governo aberto, evidenciando a importância do contexto na política. Foram incluídas propostas de governo aberto para serem implementadas pelos municípios.

Palabras-chave: gobierno abierto, gobernança, municipio.

Fecha Recepción: Mayo 2023

Fecha Aceptación: Noviembre 2023

Introducción

La complejidad actual en la que se encuentra inmersa la sociedad es el resultado del crecimiento de la población, el incremento de las relaciones interconectadas, los avances científicos y tecnológicos, y las múltiples transformaciones que han impactado la vida cotidiana. En este contexto, las diversas disciplinas científicas se esfuerzan en entender y abordar esta creciente situación que la sociedad está experimentando, entre las que se pueden mencionar la administración pública y la ciencia política, ambas pertenecientes a las ciencias sociales. Estas se enfrentan al desafío de comprender y modelar nuevas formas de interacción social, administrativa y política, en respuesta a la evolución de la sociedad. La administración pública, por su parte, se enfoca en la distribución del poder, mientras que la ciencia política se centra en los mecanismos para acceder y mantener el poder.

En esta dinámica, es la administración pública la que asume la tarea de estudiar, comprender y proponer cambios en los procesos a través de los cuales el gobierno opera, se relaciona con la sociedad y satisface las necesidades colectivas (Bonnin, 2004; Guerrero, 1981). La administración pública, en su rol de dirección y gestión de los asuntos gubernamentales, tiene como objetivo principal satisfacer las necesidades de la comunidad y establecer una conexión efectiva con la sociedad, representando al Estado en la sociedad.

La administración pública, en su papel de mediar entre el Estado y la sociedad, es fundamental para promover el bienestar ciudadano y el interés colectivo. Esta mediación es esencial para garantizar que las necesidades de los ciudadanos sean atendidas y que se cumplan los procedimientos legales y operativos con el objetivo de ofrecer un servicio de calidad y calidez en el ejercicio de su labor.

En el marco de la democratización, la administración pública experimenta una transformación con el propósito de garantizar plenamente los derechos humanos. En este sentido, su objetivo es reconocer y otorgar espacio a los diversos actores que influyen en la vida social en función de su interacción, definiendo así la magnitud de esta. La administración pública, en este marco, comprende que sus acciones, aunque derivan de las políticas gubernamentales, no pueden ser autoritarias, unívocas y verticales. Por el contrario, reconoce que son el producto de una coordinación intensa entre diferentes sectores, lo que

asegura la integración, la colaboración, la participación y la creación de políticas más democráticas que responden a las expectativas de la sociedad.

La administración pública reconoce el potencial del *governance* (expresión original de gobernanza) como una forma de gestionar la política en su ámbito. Pone énfasis en la idea de que administrar teniendo en cuenta los derechos y conocimientos de los demás actores garantiza la obtención de resultados más aceptados. Además, las acciones se vuelven más eficientes, lo que lleva al logro de productos que impulsan un desarrollo genuino, en lugar de simplemente cumplir con la visión del gobierno o la autoridad política.

En la actualidad, se busca un gobierno y una administración que actúen como coordinadores de esfuerzos en lugar de ejecutores de tareas unidireccionales. La complejidad social actual requiere que se reconozca e integre a los diversos actores en la formulación de políticas, lo cual implica un mayor diálogo y debate. Por ende, la conversación dialógica entre la autoridad, la administración y los diferentes actores, sectores y ciudadanos es esencial para construir sociedades cohesionadas y con una mayor rendición de cuentas. Debido a esto, la interacción y colaboración entre los ciudadanos y el gobierno se ha vuelto más estrecha en estos tiempos, facilitada en gran medida por las tecnologías de la información y la comunicación (TIC), herramientas que pueden promover plataformas de conversación, colaboración y participación, así como fomentar la transparencia y la integridad de las instituciones gubernamentales. En pocas palabras, la comunicación se presenta como una actividad fundamental en el ámbito político (Cotarelo, 2013).

En medio de estas exigencias, el gobierno abierto surge de una lógica en la que la transparencia, la colaboración y la participación son los principios fundamentales. Este enfoque promueve la innovación en la gestión gubernamental, reconoce los derechos de los ciudadanos y facilita la inclusión de diversos actores en la formulación de políticas más orientadas al interés público.

Por lo tanto, el gobierno abierto se presenta como una estrategia alternativa que complementa y respalda la gobernanza (Sánchez-Ramos, 2018), de ahí que surjan preguntas importantes relacionadas con la capacidad institucional de los gobiernos locales, específicamente los municipios, para implementar estrategias de gobierno abierto. Por ejemplo, ¿cuál es la capacidad que tienen los municipios como gobiernos locales para fomentar el gobierno abierto? ¿Cómo pueden abordar los municipios la gobernanza en sus respectivos ámbitos, considerando las crecientes demandas de la complejidad actual? Estas

interrogantes son cruciales para comprender el tema y desarrollar una metodología que fomente el gobierno abierto a nivel local.

Por todo lo anterior, el propósito de este artículo es discutir la relevancia del gobierno abierto como una estrategia de gobernanza en los gobiernos locales y proponer directrices de acción que los gobiernos municipales pueden implementar para promover el gobierno abierto. Para lograr este objetivo, el artículo se estructura en siete secciones. La primera establece las premisas generales de la necesidad de gobernar con una perspectiva de gobernanza, donde se da cabida a diversos actores en la formulación de políticas. La segunda se centra en definir el concepto de gobierno abierto, destacando sus ventajas y limitaciones, con especial énfasis en su viabilidad como una alternativa para lograr la gobernanza local y fomentar la transparencia, la colaboración y la participación.

En la tercera sección se presenta un diagnóstico general de los avances del gobierno abierto en algunos municipios mexicanos. El cuarto apartado ofrece una propuesta metodológica para los gobiernos municipales, en forma de recomendaciones generales para promover y fortalecer la implementación del gobierno abierto y su relación con la comunidad. La quinta sección se dedica a la discusión de los resultados, destacando la coherencia con investigaciones previas, y al final se presentan las conclusiones seguidas de las futuras líneas de investigación.

Gobernanza, una tecnología del principio de gobernar

Los procesos político-sociales actuales se desenvuelven en un entorno marcado por la influencia de la globalización y la rapidez con la que se pueden establecer conexiones virtuales con el resto del mundo. Esto ha dado lugar a relaciones humanas más complejas y versátiles, particularmente en los ámbitos políticos y administrativos, lo cual plantea una paradoja en la vida pública, pues, por un lado, existe una imperiosa necesidad de reconocimiento y presencia en el contexto global, mientras que, por otro lado, es esencial mantener una identidad sólida y reforzar las dinámicas locales para afrontar los desafíos globales y prosperar en el ámbito local. Esta paradoja requiere que los líderes públicos y políticos posean habilidades y capacidades ampliadas, al igual que gobiernos más efectivos y con una mayor capacidad de gestión.

Frente a este escenario, el gobierno desempeña un papel crucial para evitar que la sociedad se vea desbordada por las diversas complejidades que enfrenta. Estos desafíos incluyen la creciente pobreza, la marginación y las restricciones alimentarias que afectan a

un número creciente de personas. En efecto, la educación, aunque se considera un derecho para todos, a menudo no se materializa de manera plena en la realidad. Asimismo, la investigación sobre problemas locales y sus soluciones suele ser limitada, con insuficiente inversión y una débil relación entre el sector público, en especial a nivel local, y centros de investigación y universidades. Además, la disponibilidad de recursos financieros para abordar las crecientes necesidades colectivas suele ser escasa.

Aunado a esto, las crisis económicas recurrentes, inherentes al sistema capitalista, generan desafíos económicos significativos, mientras que la baja productividad y la improductividad en la sociedad, especialmente a nivel local, conducen a una baja competitividad y al auge de la economía informal, lo que crea un ciclo no virtuoso. Todo esto hace que el conflicto y la delincuencia aumenten, con pocas perspectivas realistas de disminuir, de ahí que la violencia se haya convertido en una presencia cotidiana. Además, la falta de capital humano y capital social en las comunidades pone de manifiesto la incapacidad de los gobiernos, sobre todo a nivel local, para abordar todos estos problemas (Sánchez Ramos, 2018).

En vista de este conjunto de problemas reales, los gobiernos se enfrentan a la imposibilidad de resolverlos por sí mismos y brindar bienestar a la sociedad. No obstante, siguen siendo un componente esencial para evitar que las sociedades se suman en la adversidad. Su función principal en la época actual no radica en asumir el control directo de estos problemas, sino en organizar y coordinar a la sociedad para aprovechar sus propias capacidades de manera complementaria.

Para llevar a cabo esta tarea trascendental, el gobierno necesita desarrollar capacidades, en especial, la capacidad de gobernar (Dror, 1996) para demostrar tanto gobernabilidad como *governance*. Aunque ambos términos se refieran a la misma situación, son distintos en su enfoque. Gobernabilidad se refiere a la capacidad de presentar y aplicar decisiones dentro del marco legal, con un enfoque en la legitimidad, lo que implica trabajar de manera cercana con actores políticos y sociales estratégicos. En cambio, la *governance* se relaciona con la capacidad que desarrolla un gobierno democrático para facilitar el intercambio, la coordinación, el control, la interacción y la toma de decisiones entre los actores políticos y sociales con el objetivo de promover el desarrollo de la sociedad. La *governance*, o gobernanza, implica el reconocimiento de sistemas sociales, regímenes, redes de organizaciones y espacios territoriales, todos los cuales son fundamentales para el desarrollo adecuado. De esta manera, el gobierno se convierte en el principal coordinador,

pasando de asumir la responsabilidad exclusiva de la toma de decisiones a la responsabilidad de coordinar a todos estos actores.

La gobernanza implica el reconocimiento de actores que van más allá del gobierno, incluyendo al mercado, la sociedad civil y otros ámbitos gubernamentales a nivel nacional, estatal e internacional. En el gobierno se encuentran las organizaciones de poder político y la ley, mientras que en el mercado se hallan las instituciones, los valores y la cultura relacionados con el intercambio, el dinero y la ganancia. Por su parte, la sociedad civil engloba una amplia variedad de actores, como la familia, la escuela y diversas organizaciones sociales y religiosas. Todos estos actores participan en la toma de decisiones y, en el contexto de la gobernanza, son considerados y tomados en cuenta en conjunto para definir los objetivos y direcciones de la comunidad.

Gobernar, desde una perspectiva de gobernanza, implica considerar aspectos como el “qué”, “para qué”, “por qué” y “cómo”. El “qué” se refiere a la idea de que el gobierno por sí solo no es suficiente para lograr una gobernanza efectiva; es necesario integrar a actores independientes. El “para qué” se asocia con la definición de la dirección social y el establecimiento de objetivos compartidos que brindan claridad y consenso sobre el rumbo a seguir. El “por qué” se basa en el reconocimiento de que diversos actores tienen poder, competencias y recursos para resolver problemas, lo que refleja la interdependencia y la codependencia que conducen a resultados más efectivos. El “cómo” implica las formas en que el gobierno puede liderar la interacción con diferentes sectores y actores a través de la innovación, lo que se describe técnicamente mediante procedimientos, distribución de autoridad, responsabilidades, presupuesto, recursos y su implementación.

La nueva forma de gobernar, basada en la gobernanza, se centra en la creación de interdependencias y alianzas sectoriales, junto con el reconocimiento de diversos agentes, incluyendo recursos económicos, informativos, intelectuales, morales, tecnológicos y sociales que deben ser convocados. La *governance* se sustenta en una filosofía distinta, pues se pasa de la creencia de que el gobierno es el centro a la idea de un sistema de gobierno. Esto, en otras palabras, constituye una transformación de un gobierno jerárquico a un sistema asociativo y coordinador.

Para que la *governance* sea efectiva, se requiere una perspectiva basada en el constructivismo social (Berger y Luckman, 2008), donde la comunicación, las legitimaciones y el lenguaje desempeñan un papel fundamental. Esto exige un amplio proceso de deliberación, participación y colaboración entre los diversos actores, quienes aportan

significado con sus argumentos. En esta perspectiva, se deben tener en cuenta cuatro elementos: a) eficacia, que es un concepto técnico relacionado con la capacidad de los gobiernos para llevar a cabo lo que afirman que pueden hacer; b) legitimidad, un concepto moral que implica que lo que hace el gobierno debe ser lo correcto (Putnam, 1994); c) democracia, un valor cultural que permite a los ciudadanos expresar sus puntos de vista y efectuar cambios sin necesidad de recurrir a la revolución; y d) participación, un valor de naturaleza social y política que, aunque no es indispensable para gobernar, facilita el veto o el desacuerdo ciudadano. Estos cuatro valores —de carácter técnico, moral, cultural y sociopolítico— constituyen la base de la amplia deliberación constructivista que da forma a la *governance* en cada localidad y sociedad.

De esta forma, la *governance* se convierte en una manera de gobernar que busca un desarrollo económico, social e institucional sostenible, manteniendo un equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado. La *governance*, por tanto, comprende gobernabilidad, legitimidad y consenso, lo que a su vez conlleva eficacia, eficiencia, equidad, responsabilidad, honestidad, acceso a la información, transparencia, planificación y respeto al Estado de Derecho. Muchos de estos valores también se buscan en el gobierno abierto, lo que sugiere que este último puede ser una estrategia para gobernar con gobernanza.

La gobernanza puede ser sistémica y competitiva (Haldenwang, 2005) cuando se enfoca en cuatro niveles: micro, meso, macro y meta. En el nivel micro, se centra en la gestión que busca la eficiencia y la innovación en las redes; en el nivel meso, se aborda lo intersectorial; en el nivel macro, se considera la normatividad general, como las instituciones mayores del mercado, el régimen y las inversiones; y en el nivel meta, se trata de los valores mencionados, la búsqueda de consenso y el desarrollo.

En resumen, en el contexto actual, caracterizado por una amplia diversidad de expresiones y subsistemas sociales, es esencial promover la interrelación y la integración en la formulación de políticas. Por lo tanto, el gobierno necesita desarrollar mejores capacidades de interlocución y coordinación, es decir, fomentar la *governance*.

La *governance* es una capacidad o aptitud para lograr objetivos públicos que se desarrolla en el entorno social, involucrando múltiples subsistemas interconectados (Baena del Alcázar, 2005). Esta capacidad debe ser lo suficientemente sólida como para influir en la formulación y ejecución de políticas mediante la coordinación de estos subsistemas.

Dada la actualidad caracterizada por la economía global, la sociedad del conocimiento y la predominancia de las TIC, se destaca la interdependencia de diversos actores y la

creciente pluralidad cultural y política. En estas circunstancias, el gobierno ya no puede ser responsabilidad exclusiva de un solo individuo o entidad política, pues la legitimidad actual requiere que las nuevas formas de gobierno reconozcan la diversidad, la oposición y la inclusión de distintos sectores. El nuevo concepto de gobernar, por ende, se traduce en coordinación de relaciones horizontales, disminución de la subordinación y la jerarquía, cooperación en la dirección y el control, así como asociaciones interdependientes y construcción de redes (Mariñez Navarro, 2016).

Desde esta perspectiva, la nueva dinámica gubernamental exige un liderazgo que comprenda la importancia del gobierno abierto y de la apertura de datos. Como señala Ortiz (2010), ya no es posible gobernar de forma aislada. Ahora es crucial liberar la información de los fondos gubernamentales para permitir que la ciudadanía participe y contribuya con propuestas y soluciones (Linares, 2010). La interacción, por tanto, se convierte en el motor de la nueva realidad gubernamental, donde los ciudadanos desempeñan un papel protagónico en la toma de decisiones (Sánchez-Ramos y Martínez Martínez, 2016).

Esta nueva realidad ha sido potenciada por la era de la globalización, la cual ha llegado acompañada por procesos democratizadores, como el acceso generalizado a las TIC y a las redes sociales, lo cual representa un avance en la democracia. Este fenómeno ha dado lugar a la formación de comunidades de individuos que se unen en torno a sus intereses particulares, de ahí que merezcan ser escuchados en la formulación de políticas. En este contexto, las redes sociales desempeñan un papel fundamental al facilitar un amplio diálogo sobre cuestiones urgentes. Por lo tanto, el gobierno abierto se convierte en una herramienta estratégica para gobernar de manera más eficaz, donde los ciudadanos y otras partes interesadas tienen el derecho a ser consultados, informados, opinar e incluso disentir (Zambrano, 2012).

El uso de la tecnología se convierte en un pilar para la gobernanza, a través de la e-gobernanza, donde los servicios gubernamentales se ofrecen de manera convincente, eficiente y transparente (Cruz Rubio, 2015). La gobernanza electrónica exige la aplicación de las TIC en la prestación de servicios públicos, el intercambio de información y comunicación, así como la integración de sistemas y servicios independientes.

Ahora bien, es importante destacar que existen diferencias fundamentales entre el gobierno electrónico y la gobernanza electrónica:

1. La gobernanza electrónica opera en cuatro esferas: del gobierno al cliente-ciudadano, del gobierno a los empleados, del gobierno al propio gobierno y del gobierno hacia las empresas.
2. En el gobierno electrónico o *e-government* predomina la aplicación de la TIC para mejorar los servicios públicos, mientras que en la gobernanza electrónica el foco de atención se basa en el uso de la TIC y su interacción con distintos actores sociales y económicos.
3. El gobierno electrónico es un protocolo de comunicación de una vía y la *e-governance* o gobernanza electrónica es un protocolo de comunicación bidireccional.

Por otra parte, el uso de datos abiertos es de vital importancia, junto con el empoderamiento de los ciudadanos y la transparencia gubernamental, para fomentar la gobernanza y combatir la corrupción. Los datos abiertos, u *open data*, se refieren a información con disponibilidad y acceso que puede ser utilizada, reutilizada y compartida por cualquier persona. Constituyen un componente fundamental para lograr un gobierno abierto, en el cual los ciudadanos tienen el derecho de conocer las acciones de su gobierno.

La apertura de datos permite a los ciudadanos estar más informados y participar directamente en la toma de decisiones, lo que contribuye a la creación de una sociedad en la que no solo se conozca lo que sucede en el proceso de gobernanza, sino en la que se pueda contribuir activamente a este proceso. Por esta razón, la apertura de datos se considera una vía fundamental para promover el gobierno abierto, ya que la implementación de datos abiertos potencia la transparencia colaborativa y la circulación de información.

Esta transparencia informativa constituye el fundamento de un gobierno abierto, ya que sin información disponible para los ciudadanos, no es posible la deliberación y la participación ciudadana efectiva (Christmas, 2011; Lindstedt y Naurin, 2010). La información sobre las actividades del gobierno y sus decisiones debe ser accesible, completa y estar a disposición del público, lo cual asegura que el ciudadano esté bien informado sobre las acciones, administración y gestión gubernamental. Cualquier forma de desigualdad o censura discrecional en la información disponible reduce el derecho formal de participación. Cuando el gobierno comparte su información, permite a los ciudadanos percibirlo como más transparente, fortaleciendo, de esta manera, la democracia y mejorando su calidad al aumentar el control sobre las instituciones y acercar a los ciudadanos a ellas. En pocas palabras, un gobierno de calidad es aquel que efectivamente combina mecanismos de control,

incluyendo la reducción de la discrecionalidad tanto en la estructura institucional como en las prácticas burocráticas rutinarias.

Gobierno abierto: bases generales

Aunque el concepto de gobierno abierto ha cobrado fuerza a raíz de la decisión ejecutiva del presidente de Estados Unidos, Barack Obama (2009), cuando emitió un memorándum estableciéndolo como política de acción, es importante destacar que este término ya había sido mencionado con anterioridad. Diversos académicos, como Wallace Parks (1957), se refirieron a él para hacer referencia a la necesidad de promover la libertad de información gubernamental. Asimismo, investigadores como Sandoval-Almazán (2013), Ozlak (2015) y Martínez Puón (2016) identifican a varios autores y situaciones anteriores a 2009 como impulsores del gobierno abierto.

Sin embargo, fue con la medida del presidente estadounidense que este concepto se difundió a nivel mundial y se formalizó en un gran acuerdo denominado Alianza para el Gobierno Abierto (AGA) en 2011, donde varios países, entre ellos México, se unieron a esta iniciativa y asumieron compromisos para aumentar la transparencia en sus decisiones, compartir datos y fomentar la participación y colaboración.

La Alianza para el Gobierno Abierto (*Open Government Partnership*, OGP) surgió en el seno de las Naciones Unidas como una iniciativa multilateral que busca impulsar la transparencia, promover la participación ciudadana en el debate y toma de decisiones públicas, combatir la corrupción y aprovechar las TIC para mejorar la gobernanza y la calidad de los servicios públicos. Los ejes estratégicos de la AGA incluyen mejorar los servicios públicos, aumentar la integridad pública, gestionar eficazmente los recursos públicos, crear comunidades seguras, fomentar la responsabilidad corporativa y la rendición de cuentas (Maríñez Navarro y Valenzuela Mendoza, 2013; Ramírez-Alujas, 2012).

Igualmente, existen diferentes énfasis (Sandoval-Almazán, 2013) y enfoques (Maríñez Navarro y Valenzuela Mendoza, 2013; Merlo, 2016) en el ámbito del gobierno abierto, que no son necesariamente contrapuestos, sino que se complementan. Uno de estos enfoques se centra en el derecho del ciudadano a acceder a la información gubernamental, lo que se conoce como el énfasis en la libertad de información. El segundo enfoque destaca la utilidad de la información gubernamental en la toma de decisiones, adaptándola a las necesidades de los ciudadanos. Otro se basa en la lógica de los datos abiertos (*open data*)

como impulsores de la colaboración y la participación de los ciudadanos en la elaboración de políticas públicas.

Mariñez Navarro y Valenzuela Mendoza (2013) intentan situar el concepto de gobierno abierto en el contexto de la evolución de los enfoques que han caracterizado la administración pública. Ellos identifican tres: la administración pública tradicional, la nueva gestión pública y el nuevo servicio público. Argumentan que la administración pública tradicional, con sus características de alta especialización, departamentalización y jerarquía, tiene poco espacio para el gobierno abierto. Por lo tanto, este concepto encaja mejor en la nueva gestión pública e incluso más en el nuevo servicio público, que se caracteriza por considerar a la organización como colaborativa, con estructuras informales, compartidas y liderazgos externos.

Merlo (2016) también aborda la evolución de los enfoques en la administración pública. El primer enfoque lo relaciona con la burocracia descrita por Weber. El segundo, al que denomina *nueva gestión pública*, se vincula con el institucionalismo racionalista y económico. El tercero, que denomina *nueva gerencia pública*, difiere del segundo al plantear la necesidad de una presencia estatal, aunque no suficiente, para gestionar las sociedades complejas posmodernas. De esta manera, Merlo sugiere implícitamente que es la gobernanza la que da lugar al gobierno abierto, al que ella denomina *administración abierta* en su texto.

Merlo (2016), tomando como base a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), explica que una administración es abierta cuando presenta transparencia, accesibilidad y receptividad. Estas características se centran en la capacidad de someter las decisiones políticas al escrutinio público, permitir que los ciudadanos accedan fácilmente a los servicios e información, y responder a las nuevas demandas y necesidades sociales, respectivamente.

Por su parte, Valenzuela Mendoza (2016) también reconoce que es la nueva gestión pública la que fomenta la aparición del gobierno abierto. Su postulado se basa en que la organización pública debe adaptarse para que el gobierno sea receptivo a una ciudadanía propositiva, lo que favorece un proceso dialógico, deliberativo y comunicativo. La propuesta de Valenzuela es implementar un gobierno abierto que abarque lo siguiente: a) nanoimplementación, que implica la creación de espacios para el diálogo y la deliberación entre el gobierno y los ciudadanos, b) microimplementación, que promueve la transparencia, el acceso a la información y la rendición de cuentas, c) mesoimplementación, que se relaciona con la creación de acciones colectivas tanto con la ciudadanía como con la burocracia, la

dirección y los políticos, y d) macroimplementación, que constituye un proceso institucionalizado con reglas y principios axiológicos centrados en la transparencia y la participación.

Asimismo, Ramírez Alujas y Cruz Rubio (2016) explican el gobierno abierto desde la perspectiva de las políticas públicas. Lo definen como un conjunto de políticas que son nuevas, integradoras y representativas, producto de la participación y colaboración entre gobernantes y gobernados. Además, destacan el compromiso del gobierno con los principios de transparencia, participación ciudadana, uso de reglas y mecanismos de *accountability*, así como el acceso de los ciudadanos a las nuevas TIC. Estos autores subrayan que el gobierno abierto es el resultado de la convergencia de tres procesos: a) avances tecnológicos, que, con la web 2.0, ofrecen nuevas posibilidades de colaboración, conocidas como *código abierto*, b) presión social por la transparencia y la *accountability*, resumida en el derecho a saber, c) consolidación de gobiernos relacionales y de la gobernanza colaborativa y en red, conocida como innovación abierta o innovación impulsada por los usuarios.

De esta manera, el modelo de gobernanza se convierte en el motor de integración y promoción del gobierno abierto, ya que reconoce la necesidad de dialogar y debatir las decisiones públicas entre diversos actores. La tecnología facilita estos espacios y el diálogo se ve favorecido, lo que, además, hace que la *accountability* pueda ser una realidad inmediata y a un menor costo.

El gobierno abierto está creando un nuevo valor público, económico, político y cívico a través de las interacciones que los actores establecen en el sistema (Ramírez Alujas y Cruz Rubio, 2016). Se trata de un nuevo modelo de organización en el que la apertura se convierte en el punto central de referencia para la colaboración y la participación.

Criado y Rojas (2013, 2016a, 2016b) ven en el gobierno abierto una oportunidad para la administración y el gobierno de aprovechar la internet y el desarrollo de comunidades virtuales, donde el principio colaborativo desempeña un papel fundamental. La plataforma de la web 2.0 permite al sector público materializar el concepto de una red, donde los individuos pueden comunicarse, intercambiar, crear, combinar y dar sentido a los contenidos (Sandoval-Almazán *et al.*, 2011).

Es importante destacar que mientras el gobierno electrónico o administración electrónica se caracteriza por el uso de la web 1.0, el gobierno abierto se basa en la web 2.0. En el primero, el gobierno actúa principalmente como informante y utiliza la web para difundir información. En cambio, el gobierno abierto no se limita a difundir datos, sino que

fomenta la comunicación, la conversación, la realización de transacciones y la generación de decisiones colectivas. De esta manera, el gobierno abierto representa una fase superior del gobierno electrónico (Sánchez-Ramos, M. y Martínez Martínez, 2016).

La aplicación de las TIC a los procesos gubernamentales, conocida como *gobierno electrónico*, puede dividirse en cinco etapas: 1) diseminación de información simple, 2) comunicación bidireccional, 3) transacciones de servicios y financiamiento, 4) integración de ciudadanos y actores, 5) participación política (Moon, 2002; Sánchez-Ramos, 2014). Cuando las TIC se utilizan con un enfoque centrado en el ciudadano, surge el gobierno abierto, donde la democracia deliberativa es la base de la colaboración y la participación. Esto, junto con la transparencia, da lugar a un nuevo modelo de gobierno (Sánchez-Ramos y Martínez Martínez, 2016).

Martínez Puón (2012) justifica el gobierno abierto desde la perspectiva de la organización y su capacidad. Señala que los beneficios que aporta este tipo de gobierno incluyen a) la provisión de información que se enseña cómo utilizar y al mismo tiempo rinde cuentas, b) un mayor y mejor aprovechamiento de las TIC, y c) una ciudadanía más comprometida en el uso de la información pública, asumiendo un papel participativo y colaborativo, además de ejercer una crítica constructiva hacia las acciones públicas. Este autor (2016) también propone que para lograr el gobierno abierto de manera efectiva se requiere de un *e-líder*, es decir, un funcionario ejecutivo jefe de información. Argumenta que este proceso de avance y superación de los desafíos del gobierno abierto no es fruto de la improvisación ni de ideas superficiales, sino que es el resultado de la gestión de la información, basada en la modernización e innovación de los gobiernos. Esto es una tarea que exige el conocimiento especializado y profesional en la gestión de la información.

El nuevo proceso de gobierno demanda una mejora en las capacidades de *expertise*, una mayor claridad en la dirección y un fortalecimiento de las capacidades institucionales (Maríñez Navarro, 2016). En otras palabras, requiere un nuevo liderazgo público y el fortalecimiento de una nueva gestión que destaque por su *expertise*, rendición de cuentas, deliberación pública y capacidad para resolver problemas. Por ende, la innovación se basa en la participación colaborativa, el control social, el compromiso cívico y la inteligencia cívica, lo cual demanda una respuesta comprometida por parte de los ciudadanos.

Mejía (2016) justifica el gobierno abierto desde la perspectiva de la democratización, considerándolo necesario para el reconocimiento de los derechos ciudadanos al acceso a la información pública y como una obligación del gobierno de transparentar sus decisiones. La

transparencia se convierte en la vía para reducir la corrupción. Además, agrega la dimensión ética como otra justificación del gobierno abierto.

En esta línea de ver al gobierno como una nueva forma de hacer política y como una expresión democratizadora, se encuentra Parrado (2013), quien sostiene que el gobierno abierto promete una administración más transparente, capaz de ofrecer una mejor rendición de cuentas, donde las TIC tienen un papel modelador en la administración gubernamental. Por ejemplo, las redes sociales pueden servir como estrategia para gestionar las quejas y reclamaciones de los interesados, haciendo un seguimiento y proporcionando atención a los problemas cotidianos. Al respecto, Parrado (2013) señala: “Facebook y similares sirven para el intercambio de información de forma dinámica” (p. 31). Además, los wikis pueden ser útiles en la formulación de contenidos colaborativos. De esta manera, el gobierno abierto se transforma de un gobierno pasivo o activo a un gobierno proactivo, que no solo proporciona información, sino que también redefine su forma de operar.

Un enfoque integral y desafiante incluye el gobierno abierto en la perspectiva de las ciudades inteligentes (*Smart Cities*) (Jiménez-Gómez, 2015). En este enfoque, el gobierno abierto se considera como parte del paradigma de la gobernanza, tal como se ha discutido en este apartado. La gobernanza en la generación del gobierno abierto implica una madurez ciudadana y la capacidad del gobernante no solo para interactuar, sino también para establecer una participación y colaboración efectiva en la toma de decisiones y en la promoción de la transparencia.

Hoy en día, el gobierno abierto se convierte en una realidad al conectarse a la red internacional y utilizar las TIC en beneficio del bien público, lo que fomenta la colaboración de los ciudadanos. Se trata de una plataforma tecnológica institucional que estimula los procesos de toma de decisiones públicas (Sandoval-Almazán, 2013) para crear un gobierno transparente, colaborativo y participativo que hace un uso intensivo de las TIC (Merlo, 2016).

La acción de gobierno abierto se inspira en una perspectiva y una visión del mundo que permiten comprender el papel que desempeña cada actor en esta estrategia. Según Cruz Rubio (2015) y Sánchez-Ramos (2018), el gobierno abierto es una filosofía político-administrativa y un paradigma de interacción social en el que el ciudadano ocupa el centro.

En síntesis, el gobierno abierto se convierte en un aliado de la gobernanza, pues la optimiza y facilita su llegada a un mayor número de ciudadanos en un corto periodo gracias al uso de las TIC. Estas tecnologías permiten la conversación, el debate y la elaboración de decisiones públicas legítimas, escenario altamente propicio para su implementación en las

comunidades locales, lo cual representa una alternativa que, con innovación, puede generar sinergias para el desarrollo.

Resultados en los gobiernos locales

La metodología empleada para obtener los resultados presentados a continuación se basa en la investigación documental y la revisión de publicaciones que han analizado el municipio mexicano desde la perspectiva del gobierno abierto. Los criterios de inclusión se centran en que se trate de literatura relacionada con a) gobierno abierto; b) ámbito local o municipal; c) México; y d) que contenga información empírica en el período de 2011 a 2023. Se excluyeron los casos que no desarrollaron la perspectiva del gobierno abierto en el municipio mexicano, y se recopilaron datos de doce referencias específicas (Coral, 2021; Criado y Rojas, 2016a; Criado, 2012; Cruz Meléndez y Zamudio Vázquez, 2017; Martínez Becerra y Hernández García, 2014; Martínez López, 2014; Puron-Cid, 2012; Ramírez Zamarripa y Rodríguez Macías, 2019; Sánchez Valdés, 2016; Sánchez-Ramos y Martínez Martínez, 2016; Sánchez-Ramos y Beltrán-Gómez, 2017; Sánchez-Ramos y Domínguez, 2022).

De acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el municipio en México representa la base organizativa, social, política, territorial y administrativa para los Estados. Sus responsabilidades abarcan la prestación de servicios públicos esenciales, el control territorial, la planificación urbana, la reserva territorial, el control del uso de suelo, la tenencia y regularización de tierras, y la promoción de la coordinación intermunicipal. Aunque los municipios tienen autonomía para gestionar sus finanzas, dependen en gran medida de los recursos federales, que representan en promedio alrededor del 90 % de sus ingresos.

Las fortalezas institucionales del municipio mexicano se centran en un gobierno compuesto por un ayuntamiento como órgano colegiado, con la facultad de promulgar normativas de cumplimiento local. El gobierno local se caracteriza por su capacidad de respuesta inmediata a las demandas y expectativas de los ciudadanos.

Entre las debilidades del municipio se encuentra una tendencia institucional isomórfica (Sánchez-Ramos, 2007), dependencia financiera, entramados institucionales frágiles y una marcada desconexión entre el diseño y las expectativas. La mayoría de los municipios enfrenta considerables limitaciones económicas.

Las oportunidades radican en que el gobierno municipal recibe legitimación a través de procesos democráticos y elecciones periódicas. Además, se observan signos de disposición para la colaboración, una población gobernable, un personal comprometido y servidores públicos éticos que encuentran en las TIC una alternativa para la acción. Las amenazas para el municipio incluyen la competencia global, la multiplicidad de problemas complejos, la desestructuración social y la desconfianza hacia las instituciones.

En este contexto diverso y complejo, algunos municipios mexicanos han realizado esfuerzos significativos para avanzar hacia un modelo de gobierno abierto. Aunque se han logrado avances en esta dirección, es importante reconocer que, en muchos casos, el enfoque de gobierno abierto en el ámbito municipal depende en gran medida de estilos personales en lugar de contar con estructuras institucionales sólidas y estrategias normalizadas. Los resultados que se presentan en esta sección se basan en las fuentes antes señaladas y se complementan con investigaciones en curso que se centran en el ámbito del gobierno abierto local, donde sobresale lo siguiente:

1. En cuanto al uso de tecnología, los municipios han aumentado su inventario de computadoras. Según Puron-Cid (2012), en 2010, el 98 % de los municipios ya contaba con conexión a internet. Para el año 2022, más de 98.6 millones de mexicanos tienen acceso a internet, la mayoría de ellos navegando a través de sus *smartphones* (Statista, 2022). Sin embargo, es importante destacar que no existe una obligación legal que requiera que los municipios con menos de 70 mil habitantes tengan un sitio web donde publiquen información gubernamental (Cruz Meléndez y Zamudio Vázquez, 2017).
2. El mayor uso de tecnología por parte de los municipios (50.4 %) se destina a funciones adjetivas, como tesorería, contraloría interna y comunicación social, mientras que en menor medida se emplea para funciones sustantivas (46.9 %), como servicios públicos, salud, tránsito, bomberos, entre otras (Puron-Cid, 2012).
3. A pesar de la disponibilidad de tecnología, el número de municipios que han implementado acciones de gobierno abierto es reducido. No todos los municipios que cuentan con un portal web han desarrollado una estrategia mínima de gobierno abierto.
4. Existe una amplia brecha entre los municipios en términos de gobierno abierto, ya que el ritmo de implementación varía significativamente. Mientras algunos municipios cuentan con un sólido enfoque de gobierno abierto, otros apenas han

tomado medidas mínimas o incluso carecen por completo de acciones en esta dirección. Al respecto, cabe destacar que Jalisco es el estado con mayor número de municipios con gobierno abierto.

5. Es importante señalar que los municipios con puntajes más altos en gobierno abierto suelen coincidir con una mayor puntuación en el ámbito de la transparencia. Aunque este es un tema fundamental debido a los requisitos legales, no es suficiente para constituir un gobierno abierto, ya que existen otros requisitos igualmente importantes.
6. La principal debilidad de los gobiernos abiertos municipales radica en la cuestión de los datos abiertos, u *open data*. La información ofrecida no es suficiente ni de fácil acceso para permitir que los ciudadanos colaboren y participen en la formulación conjunta de políticas. Esta tendencia es similar a la observada en el comportamiento de los gobiernos estatales en relación con el gobierno y los datos abiertos (Luna Reyes *et al.*, 2015).
7. No existe una correlación entre los logros en materia de gobierno abierto y la población, como se evidencia en casos como Puebla y Guadalajara, que obtuvieron calificaciones altas en gobierno abierto, en contraste con Ecatepec y Nezahualcóyotl, que no alcanzaron calificaciones igual de elevadas (Sánchez Valdés, 2016).
8. Tampoco se encuentra una correlación entre el gobierno abierto y el partido político que gobierna (Sánchez Valdés, 2016).
9. Los municipios con calificaciones más bajas en gobierno abierto a menudo enfrentan serios problemas de comunicación con sus comunidades.
10. Los municipios mejor evaluados suelen estar vinculados al uso de redes sociales como Facebook, Twitter y YouTube. En su mayoría, estos municipios presentan un alto grado de desarrollo humano, mientras que los municipios con un bajo desarrollo humano registran niveles de participación insuficientes. La creación de blogs es una práctica poco común.
11. En pocos municipios se ofrecen servicios virtuales, como el pago de impuestos. Estas herramientas suelen estar disponibles en municipios con un alto grado de desarrollo humano.
12. La colaboración ciudadana es un aspecto débil en el resultado general. Muchos ayuntamientos muestran resistencia a proponer temas para el debate y, a su vez, los ciudadanos se muestran renuentes a presentar sus propias ideas. Según Sánchez-

- Ramos y Martínez Martínez (2016), la apertura en cuanto a colaboración ciudadana se limita prácticamente a Toluca, de un total de treinta municipios observados.
13. La estrategia *open data* se encuentra en una fase embrionaria.
 14. Entre los municipios evaluados, los de Oaxaca son los que reciben calificaciones más bajas o, en algunos casos, reportan la ausencia de una página web institucional (Martínez Becerra y Hernández García, 2014; Sánchez-Ramos y Martínez Martínez, 2016). Esto indica una subutilización de la tecnología, ya que, a pesar de contar con conexión a internet en el municipio, el ayuntamiento no ha establecido una página web centrada en las necesidades de los usuarios (Martínez López, 2014).
 15. El índice de gobierno abierto muestra una correlación positiva con el grado de desarrollo humano. Los municipios con un desarrollo humano más alto suelen contar con un mejor gobierno abierto, mientras que aquellos con un desarrollo humano más bajo tienen un acceso limitado a acciones de gobierno abierto e incluso algunos carecen de página web. Ejemplos notables de esta tendencia son Coacalco de Berriozabal y Toluca, municipios en el Estado de México con un alto grado de desarrollo humano y calificaciones superiores en gobierno abierto. Este patrón se repite en Oaxaca de Juárez, Salina Cruz, Santa Cruz Xoxocotlán y Heroica Huajuapam de León, municipios oaxaqueños con un alto desarrollo humano y calificaciones destacadas en gobierno abierto (Sánchez-Ramos y Martínez Martínez, 2016). Aunque algunos municipios han mostrado mejoras para el año 2022, aún no han logrado consolidar acciones en pro del gobierno abierto (Sánchez-Ramos y Domínguez, 2022).
 16. Las páginas web de mejor calidad se encuentran en municipios con un desarrollo humano más alto, como es el caso de Toluca, a pesar de no contar con foros. Por otro lado, los municipios con un desarrollo humano más bajo, como Donato Guerra, Ixtapan del Oro, Sultepec y San José del Rincón en el Estado de México, o varios municipios de Oaxaca, incluso carecen de página web, según una investigación publicada en 2016 (Sánchez-Ramos y Martínez Martínez, 2016).
 17. La mayoría de los municipios que disponen de una página web también cuentan con una presencia sólida en las redes sociales. Esto se traduce en la sindicación y categorización de contenidos, así como en la posibilidad de calificar, comentar y compartir publicaciones. En casi todos los municipios con página web se observa la presencia de wikis, aunque en la mayoría de los casos estos están vinculados a

Wikipedia. Sin embargo, no se han desarrollado estrategias para crear foros, a excepción de Coacalco de Berriozabal en 2016, que contaba con esta funcionalidad en su sitio web. Los chats directos en las páginas web son una característica que brilla por su ausencia (Sánchez-Ramos y Martínez Martínez, 2016).

18. El contexto juega un papel fundamental tanto en el estudio como en la implementación de iniciativas como el gobierno abierto. Un entorno con capacidades institucionales sólidas favorece la ejecución de acciones que respaldan el gobierno abierto (Sánchez-Ramos y Domínguez, 2022). Se observa una correlación significativa entre el gobierno abierto y el desarrollo humano ($r=0.875$). Además, existe una correlación importante entre el gobierno abierto y las capacidades institucionales municipales ($r=0.6123$), así como entre el desarrollo humano y las capacidades institucionales funcionales de los municipios ($r=0.6807$). Esto demuestra que el desarrollo impulsa mejores manifestaciones de gobierno abierto, como se destaca en el artículo de Sánchez-Ramos y Domínguez (2022).
19. Los gobiernos municipales no han logrado institucionalizar las acciones relacionadas con el gobierno abierto más allá del periodo de gobierno, lo que resulta en la reiniciación de políticas o su desaparición con cada nuevo trienio. Este hecho es motivo de preocupación, ya que el gobierno abierto no ha sido debidamente institucionalizado y, en consecuencia, depende en gran medida de los estilos personales de gobierno. Esto es evidente al comparar los estudios de Sánchez-Ramos y Martínez Martínez (2016) y Sánchez-Ramos y Domínguez (2022), que muestran que los mismos municipios obtienen valoraciones diferentes en un período de seis años.
20. La falta de institucionalización de las acciones de gobierno abierto pone en riesgo la implementación de estrategias que fomenten la innovación pública. Además, la alta rotación de personal en el municipio (Ramírez Zamarripa y Rodríguez Macías, 2019) contribuye a la escasa profesionalización y a la falta de institucionalización de programas como el de gobierno abierto.

En virtud de los resultados registrado en algunos municipios estudiados, es evidente que los retos son mayúsculos, aunque no imposibles de conseguir si existe voluntad y liderazgo en el municipio. Entre los principales retos se encuentran:

1. Reconocer que el gobierno abierto es una estrategia que mejora su calidad de gobierno y supera la capacidad de *governance* al incluir a sus ciudadanos y empleados en la formulación de políticas conjuntas.
2. El diálogo es una práctica que requiere ser promovida y ampliada. Este se puede facilitar a través del uso de la TIC, pues en estas se puede fomentar el debate sobre alguna acción para que sea enriquecida e implementada con alta legitimidad al ser producto de varios actores.
3. Para que sea efectivo el debate se necesita que exista disposición de datos, por lo que la estrategia de *open data* es trascendental. El *open data* implica que la información sea de fácil acceso y comprensión para los ciudadanos y colaboradores públicos. Esto permitirá que los interesados puedan formular sus propuestas para enriquecerlas. Además, los niveles de interacción y acción pública pueden crecer en beneficio de todos.
4. La transparencia municipal es un gran reto, lo cual fomentará la honestidad y a una cultura de rendición de cuentas que recupere la confianza en los gobernantes, lo cual puede incentivar la colaboración y la participación.
5. Se requiere el uso de la TIC con mayor claridad y definición de objetivos para responder a un plan preestablecido, y no a ocurrencias personales del gobernante o a su estado emocional. Por eso, es urgente se desarrollen protocolos para la gestión del gobierno abierto y limitar los estilos personales de los gobernantes en esta materia para que las acciones sean institucionalizadas, y no dependan de la emotividad.

Recomendaciones generales sobre gobierno abierto para los municipios

A partir del análisis de diversos resultados y de la investigación en curso sobre gobierno abierto que se ha centrado en los municipios de México, y considerando las contribuciones de la Red de Municipios Digitales de Castilla y León (2010), así como diversos estudios de Sánchez-Ramos y Martínez Martínez (2016), Sánchez-Ramos y Beltrán-Gómez (2017), se pueden formular una serie de recomendaciones que resulten beneficiosas para los gobiernos municipales. Estas promoverán gobiernos abiertos que, con una acción crítica y una adaptación adecuada, contribuirán a mejorar la gobernanza local y su desarrollo. En pocas palabras, un gobierno abierto en los municipios de México debe abordar los siguientes aspectos esenciales para establecer una política de gobierno abierto que sea institucionalizada, sostenible y sustentable.

1. Web municipal: Es fundamental contar con un sitio web municipal que esté sincronizado con el uso de la tecnología de la información y la comunicación (TIC), lo que ayudará a reducir los costos operativos. Este sitio debe incluir características de una web social, como la sindicación y categorización de contenidos, comentarios, compartición de publicaciones y la creación de foros y encuestas. Además, debe fomentar la construcción de wikis municipales, proporcionar mapas y facilitar la comunicación a través de chats con la comunidad.
2. Participación en redes sociales: La participación en redes sociales debe ser institucional y no limitarse a iniciativas personales del ejecutivo. Esto implica la creación de blogs municipales, grupos en Facebook, canales de Twitter, canales de YouTube y la formación de comunidades virtuales en las que los ciudadanos puedan interactuar con el ayuntamiento. Además, se deben ofrecer servicios virtuales y explorar entornos de mundos virtuales.
3. Escucha en redes sociales: La capacidad de respuesta del ayuntamiento a los comentarios de los ciudadanos y la interacción con las comunidades virtuales del municipio son esenciales. No es suficiente con crear comunidades y chats; lo crucial es fomentar la conversación, que constituye la base de la gobernanza y la apertura del gobierno.
4. Colaboración ciudadana: La colaboración ciudadana implica que el ayuntamiento genere propuestas y las presente a la comunidad para su debate, poniéndolas a disposición en la web y en las redes. También es crucial que los ciudadanos tengan la oportunidad de presentar sus propias propuestas, lo que constituye la esencia de este principio: la disposición de los ciudadanos a hacer propuestas y a utilizar las TIC disponibles.
5. Open data: La apertura de datos es un elemento fundamental para un gobierno abierto integral. No se trata solo de transparencia, sino de poner a disposición de la ciudadanía datos en formatos de fácil lectura y comprensión. Esto permitirá a los ciudadanos manipular, recalcular y utilizar los datos para presentar propuestas y desarrollar políticas públicas concretas.
6. Aplicaciones públicas: Las aplicaciones públicas se convierten en herramientas que pueden promover la inclusión de los ciudadanos y mejorar la calidad de la gestión. Estas aplicaciones permiten informar sobre problemas de servicios públicos en

tiempo real, lo que conlleva una respuesta ágil de la gestión y acciones oportunas, lo que, a su vez, restablece la confianza política.

7. Transparencia: La transparencia debe abordarse en dos vertientes: la difusión reactiva, que se rige por la ley, y la difusión proactiva, que responde a las necesidades e intereses reales de los ciudadanos.
8. Trabajo colaborativo: Los empleados y las dependencias administrativas también deben asumir un papel de apertura y contribuir a la discusión y al debate, aportando soluciones conjuntas.
9. Participación interna: Es importante disponer de un espacio en la página web exclusivo para los funcionarios y empleados, donde se puedan gestionar sistemas, servicios de información y reportes propios de la administración.
10. Agenda de gestión del cambio: La institucionalización del gobierno abierto requiere un liderazgo sólido y políticas de cambio efectivas. Las normas y programas relacionados con el gobierno abierto deben estar disponibles en la web y servir como referencia tanto para los actores internos como externos. Esto transformará el gobierno abierto en una política municipal en lugar de una acción meramente relacionada con un líder gubernamental.

Este decálogo es un punto de partida y puede enriquecerse con base en las experiencias, fortalezas y oportunidades individuales de cada municipio. Es una guía sugerente, pero no restrictiva. Su propósito es fomentar la innovación en los municipios y promover la implementación de mecanismos que coloquen la conversación pública en el centro de la gobernanza.

Discusión

Los resultados de este trabajo sugieren que los municipios están avanzando hacia la implementación de gobiernos abiertos, pues la dinámica actual exige una mayor participación y apertura en las expresiones gubernamentales (Morales *et al.*, 2023). En tal sentido, el nuevo modelo de gobierno abierto promueve la transparencia, la colaboración y la participación entre el gobierno, la administración y la sociedad (Ramírez, 2019).

Sin embargo, en el caso de México, existe un alto porcentaje de municipios que aún carecen de página web, y no se encuentran datos fiables al respecto, en comparación con Perú, donde solo se registra alrededor del 35 % de municipios sin página web (Morales *et al.*, 2023). Esta situación ofrece a las instituciones encargadas de promover la transparencia la

oportunidad de desarrollar programas que fomenten la sistematización y la institucionalización de los esfuerzos para establecer gobiernos municipales abiertos.

Los mecanismos de transparencia de datos, la participación en la formulación de políticas y la colaboración contribuyen a generar confianza (Morales *et al.*, 2023), elemento fundamental para promover la sinergia en la implementación de nuevas propuestas en todos los ámbitos, aunque la participación requiere la interacción de actores no gubernamentales que representen las demandas sociales (Sánchez-Ramos y Domínguez, 2022).

El gobierno abierto implica la inclusión de la ciudadanía y la especialización de los espacios administrativos para abordar los pilares de participación, transparencia y colaboración (Coral, 2021). La falta de profesionalización en las capacidades institucionales de los municipios obstaculiza la institucionalización del gobierno abierto. La colaboración de expertos proviene del personal con experiencia en sus roles y responsabilidades, lo que les proporciona un sólido conocimiento práctico. Por lo tanto, la alta rotación de personal debilita el enfoque de gobierno abierto en este sentido (Ramírez Zamarripa y Rodríguez Macías, 2019), lo que resulta costoso para la sociedad en términos de la curva de aprendizaje.

Por otra parte, el gobierno electrónico, como antelación del gobierno abierto, ha revelado limitaciones en el uso de herramientas tecnológicas, que en el mejor de los casos se han centrado en la gestión de servicios y la simplificación de trámites (Cruz Meléndez y Zamudio Vázquez, 2017). Sin embargo, estas herramientas no han sido desarrolladas para fomentar el diálogo esencial del gobierno abierto, y menos para la creación de políticas basadas en la colaboración y el consenso.

Rivera y Peña (2022) destacan que uno de los obstáculos clave en el avance limitado del gobierno abierto radica en la falta de experiencia democrática en México y en la escasa literatura que respalda la integración de transparencia, participación y colaboración. Por ende, la construcción social del gobierno abierto implica la interacción de diversos actores, y el entorno óptimo para ello es la gobernanza. Así, el gobierno abierto se convierte en una estrategia que impulsa la gobernanza y viceversa. Por tanto, el proceso de debate científico está en constante evolución hasta lograr un reconocimiento consensuado (Sánchez-Ramos y Domínguez, 2022), y trabajos como el presente contribuyen a la construcción social y al mejoramiento de los gobiernos abiertos.

Gobernar desde esta perspectiva exige un enfoque horizontal, con menos jerarquía y más cooperación, enfocado en la construcción de redes (Mariñez Navarro y Valenzuela Mendoza, 2016), ya que la colaboración es la base para la construcción social de gobiernos

abiertos a nivel local. El uso de la tecnología facilita este propósito, y es crucial aprovecharlo, especialmente considerando que más del 90 % de la población y los municipios tienen acceso a internet, una oportunidad que no debe desaprovecharse en la innovación gubernamental y en la construcción de gobernanza. Esto requiere, por supuesto, subsistemas interconectados (Baena del Alcázar, 2005) que pueden prosperar a nivel local y pueden ser promovidos a través del uso de las redes sociales, dado que muchos municipios ya han comenzado a adoptarlas.

Consideraciones finales

El gobierno abierto constituye como una alternativa estratégica en el contexto de la gobernanza que puede ser implementada en los gobiernos locales. Esta perspectiva, a su vez, contribuye al fomento de gobiernos abiertos. Así, se trata de una relación bidireccional que cumple con el objetivo establecido en este artículo, y los resultados obtenidos evidencian la necesidad de promover el gobierno abierto y garantizar su implementación.

La construcción social de la administración pública y la función gubernamental se basa en la legitimación que surge de las interacciones subjetivas entre los ciudadanos y las autoridades, es decir, entre los gobernados y los gobernantes. Esta legitimación no se limita a la visión aislada del gobernante. En tal sentido, las tecnologías administrativas que se están desarrollando y que se ajustan a las demandas de mayor calidad, aprovechando las tecnologías de la información y la comunicación, incluyen conceptos como *governance* y *open government*, los cuales pueden convertirse en herramientas fundamentales para fomentar la interacción intersubjetiva que da forma al gobierno abierto en el ámbito municipal.

Un gobierno que impulsa el desarrollo es aquel que toma decisiones en función del interés común. Dada la complejidad actual, los gobiernos locales que adoptan sistemas que facilitan la participación de diversos actores tienen una mayor capacidad para legitimar sus acciones. En este marco, el gobierno abierto se erige como una estrategia que simplifica esta misión, ya que puede ayudar a las autoridades locales a promover el desarrollo de manera consensuada.

Al ser forjada por una variedad de actores, la vida municipal sienta las bases de una *governance* local que, a su vez, asegura el desarrollo y la recuperación de la confianza pública en la política. Así, el gobierno abierto promueve la comunicación, el debate y la colaboración entre los diversos actores para diseñar y llevar a cabo acciones significativas para el

municipio. Al mismo tiempo, fomenta la transparencia, que va de la mano de la honestidad, la participación y la colaboración, principios esenciales para el legítimo desarrollo de las comunidades.

En este sentido, tanto la ciencia en general como la administración pública en particular enfrentan el gran desafío de no solo documentar lo que ocurre, sino también de proponer alternativas que transformen la realidad y busquen alcanzar condiciones de vida mejoradas. Los académicos también tienen un papel importante al abrir sus espacios y compartir su conocimiento, de modo que se pueda reducir la brecha entre lo político, lo administrativo y su estudio.

No obstante, cabe resaltar que la construcción de la apertura no es responsabilidad exclusiva del gobierno, sino que debe ser abrazada por diversas instituciones y sus miembros. Por una parte, los demás poderes políticos deben adoptar prácticas de apertura y proporcionar datos accesibles, mientras que los ciudadanos, así como los sectores social y privado, deben contribuir de manera colaborativa adoptando una mentalidad de apertura. Además, es importante reflexionar no solo sobre el gobierno abierto, sino también sobre el concepto de Estado abierto o Estado en red.

Futuras líneas de investigación

En futuras investigaciones sobre gobierno municipal abierto, se sugiere centrarse en los esfuerzos de los gobiernos locales para institucionalizar las innovaciones. Asimismo, es crucial explorar el equilibrio que los gobiernos municipales logran en sus acciones de gobierno abierto con el fin de generar alternativas que promuevan el avance en los aspectos de transparencia, participación y colaboración.

Además, es relevante no solo documentar las acciones existentes, sino también proponer enfoques de implementación que faciliten la unión entre la investigación científica y la práctica de la administración pública. Esta integración es vital para mejorar las condiciones de gobernanza y la calidad de vida de la sociedad.

Por otra parte, se requiere aplicar un mayor rigor conceptual a los principios del gobierno abierto, es decir, transparencia, participación y colaboración. Esta precisión conceptual contribuirá de manera significativa a la construcción de gobiernos más horizontales, menos jerárquicos, más cooperativos, y que sean inclusivos y sensibles a las necesidades de la sociedad en su conjunto. Por último, es importante recordar que la apertura no solo involucra al gobierno, sino que se extiende a la sociedad y al Estado en su totalidad.

Referencias

- Baena del Alcázar, M. (2005). *Manual de ciencia de la administración*. Síntesis, S. A.
- Berger, P. y Luckmann, T. (2008). *La construcción social de la realidad*. Amorrortu.
- Bonnin, C. J. (2004). *Principios de administración pública*. Fondo de Cultura Económica.
- Christmas, L. (2011). A new age of transparency and let the public know. *British Journalism Review*, 22(4), 20-22.
- Coral, L. (2021). Gobierno abierto municipal, la experiencia de Xalapa. *Enfoques Jurídicos* (3), 35-48. <https://doi.org/10.25009/ej.v0i3.2561>
- Cotarelo, R. (2013). *Ciberpolítica. Las nuevas formas de acción y comunicación políticas*. Tirant Humanidades.
- Criado, I. y Rojas, J. (2016a). Hacia una gestión pública abierta en las administraciones locales. Análisis de las dinámicas de usos de redes sociales digitales en el caso español. En R. P. Martínez, *Gobierno Abierto para la consolidación democrática* (pp. 259-284). Tirant lo Blanch.
- Criado, J. (2012). Redes sociales y open government. Hacia unas administraciones locales en red y abiertas. *Revista Democracias y Gobierno Local*. http://www.gobiernolocal.org/docs/publicaciones/RDGL_18_19_baja.pdf
- Criado, J. y Rojas, F. (2013). Aproximación general sobre la adopción y uso de las redes sociales en las administraciones públicas. En J. I. Criado y F. Rojas Martín, *Las redes sociales digitales en la gestión y las políticas públicas* (pp. 16-31). Escola d'Administració Pública de Catalunya.
- Criado, J. y Rojas, F. (2016b). Adopting Social Media in the Local Level of Government: Towards a Public Administration 2.0? En M. Z. Sobaci (ed.), *Social Media and Local Governments, theory and practice* (pp. 135-152). Springer.
- Cruz Meléndez, C. y Zamudio Vázquez, A. (2017). Municipios y gobierno abierto: más allá del gobierno electrónico. *Opera*, (21), 55-77. <https://doi.org/10.18601/16578651.n21.04>
- Cruz Rubio, C. (2015). ¿Qué es (y qué no es) gobierno abierto? Una discusión conceptual. *Eunomía. Revista Cultura de la Legalidad*, (8).
- Dror, Y. (1996). *La capacidad de gobernar*. Fondo de Cultura Económica.
- Guerrero, O. (1981). *La administración pública del Estado capitalista*. Fontamara.
- Haldenwang, C. (2005). Gobernanza sistémica y desarrollo en América Latina. *Revista de la CEPAL*, (85), 35-52.

- Jiménez-Gómez, C. (2015). *Smart cities, open innovation and open government: towards "public-private-people parthership" (PPP) models?* Second International Conference on eDemocracy & Government (ICEDEG). 10.1109/ICEDEG.2015.7114473
- Linares, J. (2010). Las 10 claves para entender la colaboración en el Modelo Open Government. En C. Calderón y S. Lorenzo (eds.), *Open Government: Gobierno abierto* (pp. 51-74). Algón Editores.
- Lindstedt, C. and Naurin, D. (2010). Transparency is not Enough: Making Transparency Effective in Reducing Corruption. *International Political Science Review*, 31(2), 301-322.
- Luna Reyes, L. F., Gil García, J. R. y Sandoval Almazán, R. (2015). *Avances y retos del gobierno digital en México*. IAPEM y UAEM.
- Maríñez Navarro, F. (2016). Quién escucha, quién dialoga, y quién colabora en el gobierno abierto. En R. Martínez Puón (ed.), *Gobierno abierto para la consolidación democrática* (pp. 199-224). Tirant lo Blanch.
- Mariñez Navarro, F. y Valenzuela Mendoza, R. (2013). *Gobierno abierto. ¿Más gobierno? ¿Más sociedad? ¿En qué consiste? Propuestas para los gobiernos locales*. M A Porrúa y EGAP.
- Martínez Becerra, J. J. y Hernández García, M. Á. (2014). Los retos del gobierno electrónico municipal en el Estado de Oaxaca. *Revista de Estudios en Contaduría, Administración e Informática*, 3(6), 121-144.
- Martínez López, N. (2014). Perspectivas de usabilidad: factor importante para ser considerado en los sitios web gubernamentales del Estado de Oaxaca. *Revista de Estudios en Contaduría, Administración e Informática*, 3(6), 91-120.
- Martínez Puón, R. (2012). Gobierno abierto ¿Más gobierno o más ciudadanía? En A. Hofmann, Á. Ramírez Alujas y J. Bojórquez Pereznieto (coords.), *La promesa del gobierno abierto* (pp. 137-163). ITAIP, INFODF.
- Martínez Puón, R. (ed.) (2016). *Gobierno abierto para la consolidación democrática*. Tirant lo Blanch.
- Mejía, J. (2016). Elementos y fundamentos para un gobierno abierto. En R. Martínez Puón (ed.), *Gobierno abierto para la consolidación democrática* (pp. 91-114). Tirant lo Blanch.

- Merlo, I. (2016). La buropatología en las administraciones públicas de América Latina, el problema. El open government ¿La solución? En R. Martínez Puón (ed.), *Gobierno abierto para la consolidación democrática* (pp. 39-90). Tirant lo Blanch.
- Moon, M. J. (2002). The evolution of E-Government among municipalities: rhetoric. *Public Administration Review*, 62(4).
- Morales, J. L., Coyla Zela, M. A., Morillos Valderrama, S. O. y Quispe Mamani, D. (2023). Gobierno abierto en municipalidades del Perú como alternativa para generar confianza en los ciudadanos. *Revista Venezolana de Gerencia*, 28(102), 459-476. <https://doi.org/10.52080/rvgluz.28.102.2>
- Obama, B. (21 de enero de 2009). *Transparency and open government. Memorandum for the heads of executive departments and agencies*. (F. Register, ed.). <https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/FR-2009-01-26/pdf/E9-1777.pdf>
- Ortiz, A. D. (2010). Fábula introductoria: una historia de brujas. En C. Calderón y S. Lorenzo (coords.), *Open Government: gobierno abierto* (pp. 21-27). Algón Editores.
- Ozlak, O. (2015). Ideas sobre gobierno abierto. Gobierno abierto: el rumbo de los conceptos. En I. Luna Pla y J. Bojórquez Pereznieta (coords.), *Gobierno abierto. El valor de la información pública* (pp. 23-47). IIJ-UNAM y ITTAIP.
- Parks, W. (1957). The open government principle: Applying the right to know under the constitution. *The George Washington Law Review*, 26(1), 1-22.
- Parrado, S. (2013). El gobierno electrónico: Promesas y retos. En R. Cotarelo (ed.), *Ciberpolítica. Las nuevas formas de acción y comunicación políticas* (pp. 25-56). Tirant Humanidades.
- Puron Cid, G. (2012). Uso de la infraestructura tecnológica en la gestión municipal en México. *Revista de Estudios de Contaduría, Administración e Informática*, 1(2), 21-40.
- Putnam, R. (1994). *Para hacer que la democracia funcione. La experiencia italiana en descentralización administrativa*. Galac.
- Ramírez Alujas, A. (2019). Gobierno abierto. Eunomía. *Revista en Cultura de la Legalidad*, 5, 201-216. <https://e-revistas.uc3m.es/index.php/EUNOM/article/view/2180/1116>
- Ramírez Alujas, Á. y Cruz Rubio, C. (2016). ¿Políticas pública abiertas?: hacia la definición y análisis de los diseños políticos bajo los principios del gobierno abierto. En R. Martínez Puón (ed.), *Gobierno abierto para la consolidación democrática* (pp. 137-170). Tirant lo Blanch.

- Ramírez Zamarripa, A. A. y Rodríguez Macías, C. L. (2019). Gobierno abierto municipal. El caso de los acuerdos de hermanamiento entre ciudades de Guanajuato. En T. Rendón Huerta Barrera (coord.), *500 años del municipio en México. Perspectivas multidisciplinares*. Universidad de Guanajuato.
- Ramírez-Alujas, Á. V. (2012). Gobierno abierto es la respuesta: ¿Cuál era la pregunta? *Más Poder Local*, (12), 14-21.
- Red de municipios digitales de Castilla y León (3 de diciembre de 2010). *Red de municipios digitales de Castilla y León*. http://www.dip-badajoz.es/diputacion/delegaciones/apnt/Open_Government_10_ideas_para_hacer_tu_Ayuntamiento_abierto.pdf
- Rivera, A. y Peña, V. (2022). Avatares sobre los problemas públicos: el caso del gobierno abierto en Querétaro, México. *Revista de Gestión Pública*, 21(2), 139-160. <https://doi.org/10.22370/RGP.2022.11.2.3713>
- Sánchez Valdés, V. M. (2016). *Ranking de las estrategias en materia de gobierno abierto en los municipios de México*. Academia Interamericana de Derechos Humanos de la Universidad Autónoma de Coahuila.
- Sánchez-Ramos, M. (2007). Tendencia hacia el isomorfismo en la administración pública municipal del Estado de México. *Espacios Públicos*, 20(10), 107-161.
- Sánchez-Ramos, M. (2014). Gobierno electrónico en Amecameca, una oportunidad municipal. *IAPEM: El municipio a 495 años de su creación*, (88), 139-160.
- Sánchez-Ramos, M. (2018). Philosophy for Open Government. *Open Journal of Political Science*, (8), 423-432. 10.4236/ojps.2018.84027
- Sánchez-Ramos, M. and Domínguez, D. (2022). Municipal open government, Degree of Human Development and the Functional Capabilities Index in the State of Mexico. *Religación. Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, 7(33), e210957. <https://doi.org/10.46652/rgn.v7i33.957>
- Sánchez-Ramos, M. y Beltrán-Gomez, T. (2017). Gobierno municipal abierto, una estrategia de governance local. En R. Moreno Espinosa, J. Pérez Lara y M. Covarrubias Moreno (coords.), *Administración, gestión y profesionalización en gobiernos locales*. IAPAS.
- Sánchez-Ramos, M. y Martínez Martínez, H. (2016). Gobierno local abierto: diagnóstico en México y Oaxaca. *Revista Iberoamericana de las Ciencias Sociales y Humanísticas*, 5(10). <https://www.ricsh.org.mx/index.php/RICSH/article>

- Sandoval-Almazán, R., Gil-García, J. R., Luna-Reyes, L., Luna-Reyes, D. and Díaz-Murillo, G. (2011). The use of Web 2.0 on Mexican State Websites: A Three-Year Assessment. *Electronic Government*, 9(2), 107-121.
- Sandoval-Almazán, R. (2013). *La larga marcha del gobierno abierto. Teoría, meditación y futuro*. INAP, IICA y GLAP/IICA.
- Statista (2022). Número de usuarios de internet en México de 2015 a 2025 (en millones). <https://es.statista.com/estadisticas/1171866/usuarios-de-internet-mexico/>
- Valenzuela Mendoza, R. (2016). Del diseño a la acción organizacional. Los nudos en la implementación de un gobierno abierto. En R. Martínez Puón (ed.), *Gobierno abierto para la consolidación democrática* (pp. 115-136). Tirant lo Blanch.
- Zambrano, R. (2012). New technologies and democratic governance: towards a more inclusive participation? En R. Singh, S. Romero Ballivián, P. Gutiérrez and M. Vargas, *Technology and citizen participation in the construction of democracy* (pp. 139-166). PNUD e Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Jalisco.