



Casa abierta al tiempo

**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA
UNIDAD XOCHIMILCO**

División de Ciencias Sociales y Humanidades

Los elementos del gobierno abierto para la mejora de
la gestión municipal en Ixtapaluca

**T R A B A J O T E R M I N A L
PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN POLÍTICA Y GESTIÓN SOCIAL**

P R E S E N T A:

Ruiz Resendiz Jair

Asesor:

Lic. Gerardo Zamora Fernández de Lara

Ciudad de México

Octubre 2022

Agradecimientos

Resulta curioso pensar que este apartado es uno de los que resultó ser más complicados de escribir; es una tarea compleja porque hay tantas cosas y tantas personas a las cuales agradecer que cuando lo piensas en demasía puede ser todo un dolor de cabeza.

Sin embargo, con un poco de esfuerzo y con mucha sinceridad; quiero que el primer agradecimiento sea para mis padres, Hortencia y Eduardo, y a mis hermanos Eduardo y David, porque su dedicación en mi formación personal me ha permitido tener todo lo necesario para esmerarme con la misma dedicación en mi formación profesional. A mi pareja sentimental, Daniela, porque en las noches más complicada me ha permitido tener entereza para seguir adelante con mis objetivos. A mis amigos de la universidad y de otros ámbitos, que incluso en momentos de ocio me han permitido reflexionar sobre lo que pensaba eran hechos irrefutables. A una muy larga lista de profesores que causaron en mí un significativo impacto sobre la manera en que percibía el conocimiento, sobre la lectura, sobre la vida y muchos otros aspectos. Y finalmente, pero no por ello menos importante, a la Universidad Autónoma Metropolitana unidad Xochimilco, porque todo lo que la caracteriza me ha permitido crecer como estudiante, como profesional y como persona.

Todos han causado en mí más de lo que pueden expresar con unas cuantas palabras; pero no tenga ninguna duda de que sin ustedes no habría podido estar redactando palabras de agradecimiento en un trabajo que es el resultado de mucho de lo que he aprendido hasta este momento; porque sin duda quiero seguir aprendiendo. Por todos ustedes es que confío en que las acciones individuales que se hacen eco en otras personas pueden llevarnos a mejorar la realidad que en más de una opinión es un poco sombría de cara al futuro.

Índice

Introducción.....	4
Repensando el gobierno.....	9
¿Por qué la urgencia de los cambios?.....	16
Estado en crisis.....	17
Genesis del gobierno abierto.....	22
Situación en los municipios.....	23
Entre burocracia y nueva gestión pública.....	25
La administración pública como disciplina.....	26
Burocracia, un antes y un después.....	29
Más allá de la burocracia.....	32
Hacerlo a la mexicana.....	35
Limitaciones para las reformas.....	40
Los ciudadanos en el gobierno.....	43
Conectando los puntos.....	46
Gobierno abierto en México.....	49
Observando al México de las grandes acciones.....	50
El México parcialmente visible.....	53
El México más cercano.....	55
La complejidad en lo más pequeño.....	56
Muchas reformas, pocos resultados.....	58
¿Por qué se habla de recursos limitados?.....	60
Fragilidad institucional.....	62
Caracterización de Ixtapaluca.....	65
Análisis de los elementos estructurales del gobierno y administración de Ixtapaluca.....	66
La distancia entre la planificación y la acción.....	68
Elementos de gobierno abierto en el municipio de Ixtapaluca.....	70
Conclusiones.....	74
Referencias.....	78

Introducción

El gobierno abierto, como concepto y como forma de repensar el gobierno, cobró relevancia y visibilidad a nivel internacional gracias al Memorándum sobre Transparencia y Gobierno Abierto que Barack Obama dictó en 2009. Este documento realizó una serie de exigencias a las agencias federales en materia de apertura, entre ellas que cada institución creara un Plan de Gobierno Abierto. Además, el presidente norteamericano impulsó la creación de una alianza internacional en la materia en 2011. Desde que se iniciaron los esfuerzos por implementar la transparencia, la participación ciudadana, la rendición de cuentas y la innovación y tecnología como elementos que dan origen a la concepción de gobierno abierto en 2011 gracias a la Alianza por el Gobierno Abierto (AGA); los resultados en México han tenido distintos matices según el orden de gobierno que se estudie. A nivel federal y estatal, los resultados han dejado experiencias interesantes; sin embargo, el caso no es el mismo cuando se piensa en el orden local, pues los resultados que se han obtenido son bastante limitados si se pone en consideración la medición que se ha realizado en estudios que tuvieron como objetivo evaluar la implementación de los elementos de gobierno abierto en los municipios. Entonces, es pertinente preguntarse, en primera instancia si estos elementos (Transparencia, participación ciudadana, rendición de cuentas e innovación y tecnología) están presentes en la localidad que se analiza.

Posteriormente, y con relación a la pregunta anterior es de igual manera importante preocuparse por el correcto desarrollo de estos elementos en el orden local, porque el municipio es el orden más cercano a los ciudadanos y a pesar de ello su relevancia parece estar relegada a la administración de servicios como el agua y el predio, sin considerar que la posibilidad de mejorar estos cuatro elementos puede ayudar a fortalecer las relaciones entre la ciudadanía y el gobierno, con el objetivo de mejorar la gestión municipal; entonces, por esta razón, la segunda pregunta puede resultar de suma importancia para la investigación, ¿si estos elementos cumplen con las características que propone la AGA?, a pesar de que las reformas administrativas del municipio han permitido la incorporación de estos elementos cabe preguntarse si sólo con considerar a nivel institucional se puede lograr que la gobernanza sea efectiva en términos de lograr que estos cuatro elementos permitan que el gobierno busque apoyarse en la ciudadanía para la mejora de la gestión municipal.

Por ello se ha delimitado a un espacio determinado, se ha seleccionado el municipio de Ixtapaluca porque es una demarcación que tiene características interesantes en su contexto actual, considerando que acaba de suceder una transición de gobierno que ha puesto a la cabeza a un candidato de un partido político que no es el Partido Revolucionario Institucional (PRI), dada la casi totalidad de periodos que ha sido este partido quien se posiciona en el ayuntamiento.

Entonces, realizando un ejercicio didáctico, definir que el problema principal que se busca abordar en esta investigación es la presencia de los elementos de gobierno abierto (transparencia, participación ciudadana, rendición de cuentas e innovación y tecnología) y argumentar que estos llevan a la mejora de la gestión en el espacio municipal, es decir, en el orden local; pero esta relación no se realiza desde la perspectiva de arriba hacia abajo en las políticas públicas, ya que se considera a la ciudadanía como una parte integral de la mejora de las acciones del gobierno, por ello es necesario indagar tanto en las instituciones y sus actores (responsables de delinear la agenda de trabajo en cuanto a las acciones municipales), como en los ciudadanos que tienen una perspectiva que necesita ser abordada para tener un enfoque integral; en este sentido, se relaciona la problemática de los elementos para la mejora de la gestión municipal con un contexto en el que se apertura el análisis para incorporar instituciones y ciudadanos, la propuesta es que se considere que el análisis de estos elementos no se puede realizar sin considerar que deben ser implementados con la lógica de poner al ciudadano como un actor más que incide en la mejora de la gestión municipal; finalmente, por eso es que dadas las posibilidades limitadas para realizar un análisis de campo, se selecciona el espacio del municipio de Ixtapaluca y se delimita el tiempo a la actual administración que opera de 2022 a 2024.

En México se han dado diversos cambios significativos en torno a la estructura administrativa del Estado. Los cambios han pasado en primera instancia por la construcción de instituciones burocráticas con características centralizadas (en el orden federal inicialmente) y una organización vertical descendente para la formulación y aplicación de políticas (facultad de poder altamente condensada en el poder ejecutivo del orden federal). En esta etapa de la consolidación del sistema político mexicano, se gesta la estructura que permaneció vigente hasta la década de 1980.

A partir de esta década se genera un contexto de crisis (a nivel internacional) que lleva a la reformulación de dichas características, es así que durante el sexenio de Miguel de la Madrid (1982-1988) se inicia un periodo de reformas que se fundamentó en la articulación de la adopción de un modelo de producción basado en la economía ortodoxa acompañado de reformas administrativas que buscaron la transición hacia un paradigma posburocrático que se acentuó en la Nueva Gestión Pública (NGP) y además también se inició un proceso de democratización que tenía como objetivo lograr transformar el sistema político que hasta el momento seguía vigente. La centralización de facultades (del ejecutivo omnipotente) cede en pos de la descentralización (al menos *de jure*) y además comienza la reducción del aparato administrativo; primero en cuanto a la hegemonía del poder de facto que ejercía el Partido Revolucionario Institucional (PRI), posteriormente se rompe con la tradición de mayoría calificada en el congreso y, además, la creación de órganos autónomos suma a este proceso de descentralización.

En este contexto es que se coloca en la discusión el tema del papel que juega el municipio en los esfuerzos por realizar la descentralización de las facultades *de facto* que se encuentran en

el poder ejecutivo federal. Al respecto se menciona que la reforma de 1983 y 1999 al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) es de suma importancia para el fortalecimiento legal de los municipios, pues se suscita un cambio (entre muchos otros) de carácter sustancial en cuanto a la terminología. El municipio ya no sería administrado, sino gobernado por un ayuntamiento.

Por lo tanto, el presente tema de investigación es importante debido a que actualmente se presenta un periodo coyuntural que se ha caracterizado por buscar tener un gobierno más eficiente y eficaz, pero al mismo tiempo que sea más responsable y democrático, estas situaciones se pueden catalizar en los elementos del gobierno abierto, pero para ello es necesario considerar que existen limitaciones para su implementación. La incursión de la actual administración a cargo del ejecutivo se ha tornado en una preocupación debido a que la tendencia es establecer patrones de gobierno con características centralizadoras, esto principalmente se alude a que la experiencia de descentralización ha dejado resultados insatisfactorios en cuanto a la implementación.

Entonces, considerando que el orden local es el más cercano a la ciudadanía, por qué no enfocarse en fortalecer institucionalmente a los gobiernos locales y proponer estos cambios desde este nivel. Cabe reiterar que la perspectiva de fortalecimiento a la que se acude en esta investigación no sigue una postura totalmente institucional en la que todo el enfoque es de carácter técnico administrativo; más bien se piensa en un fortalecimiento desde la óptica de valores democráticos y de mejoramiento de procesos de toma de decisiones que abran a las instituciones para que la incidencia de la ciudadanía pueda efectuar un sistema real de retroalimentación en cuanto a la acción de los gobiernos.

En este sentido, la participación ciudadana y la rendición de cuentas son parte de esa incidencia que faculta a la ciudadanía para tener un mayor impacto en la acción gubernamental. Es necesario que esto venga acompañado de mayor transparencia y de innovación y tecnología, esto debido a que también es esencial que la ciudadanía posea más información y mecanismos de comunicación e interacción, con miras a efectuar una verdadera gestión municipal que coincida con las tendencias hacia la mejora en la calidad de los gobiernos.

Ya con este breve repaso por la problematización y la relevancia del tema de investigación; es necesario considerar que se tiene que operacionalizar de manera concreta algunos elementos que permiten dar una estructura lógica a la investigación. Por esto el objetivo principal que se plantea es analizar qué elementos de gobierno abierto se encuentran presentes en la estructura del gobierno municipal de Ixtapaluca y en función de esto determinar si la presencia de los elementos tiene las características que son imprescindibles para la Alianza por el Gobierno Abierto.

Con respecto a la problematización y los objetivos puntuales que se han mencionado, se consideran pertinentes algunas hipótesis, la primera es que la implementación de los

elementos de gobierno abierto desde una perspectiva únicamente institucional, no bastan para alcanzar el objetivo de integración gobierno-ciudadanía, por ello es necesario fortalecer el concepto de gobernanza en la gestión pública; en segunda instancia, la agenda que delineó el presidente municipal de Ixtapaluca está delimitada por el carácter del horizonte temporal y por las directrices federales, por lo que ampliar las consideraciones más allá de lo que establece el marco normativo para estos elementos no es sustancial; y finalmente, se también se considera que la ciudadanía de Ixtapaluca tiene características pasivas, por lo que la participación ciudadana como catalizador de gobernanza es incipiente.

Para llegar a desarrollar los objetivos cabalmente, esta investigación está elaborada con una metodología que se fundamenta en un enfoque cualitativo y principalmente busca recoger información documental como fuente primaria de información para llevar a cabo un análisis deductivo en el margen de los objetivos que se plantean en la misma. El valor es explicativo pues a través de la problematización de la situación se utiliza estrategia de análisis caracterizada por contrastar los resultados obtenidos de la revisión documental con las hipótesis realizadas en función del aparato crítico que se ha construido. Por lo tanto, se busca establecer una relación entre la problematización, los objetivos, las hipótesis, la argumentación del aparato crítico y los hallazgos encontrados en la información recogida.

De esta manera, el cuerpo de la investigación está construido con una secuencia que va de lo general a lo particular; y en este sentido se ha estructurado mediante secciones que se describen a continuación:

El primer apartado está compuesto por el desglose de conceptos importantes que han surgido desde distintas disciplinas y que han aportado conocimiento a la manera en la cual se concibe el gobierno, las relaciones entre los actores, así como su estructura administrativa y la relación que guarda esta esfera con otras como lo es la esfera privada y la ciudadanía. En este apartado se realiza principalmente la revisión de la transformación del concepto de gobierno, esto porque es de suma importancia establecer la diferenciación con gobierno abierto. Para ello, también es necesario realizar la revisión de otros conceptos que abonan a la construcción de las características esenciales para que un gobierno pueda categorizarse como tal.

En el segundo apartado está elaborado a partir de la revisión de los cambios coyunturales que han acompañado al cambio de paradigma que se estudia en el apartado teórico. Entender la articulación las crisis económicas que se articulan con fenómenos sociales y directrices supranacionales es importante para responder al porqué del inicio de los cambios en las características del gobierno mexicano. De esta manera se articula lo ofrecido en el apartado anterior con las situaciones que se presentaron en México y llevaron a pensar en esta situación.

La siguiente sección se caracteriza por ofrecer argumentación sobre el cambio paradigmático en la estructura administrativa que se da entre la burocracia y la posburocracia. Se sostiene que el cambio que se buscó mediante las reformas administrativas que iniciaron en los años 80 no fue suficiente para completar las características que se plantean en la Nueva Gestión

Pública (NGP) debido a limitaciones que se examinan, por ello se concluye que la situación es un punto medio entre la burocracia y la Nueva Gestión Pública. La sustancia de este apartado permite obtener características que son importantes para desarrollar en prospectiva a la implementación de un gobierno abierto y posteriormente contrastarlas con lo investigado en su desarrollo en México.

Para este siguiente punto de la investigación, ya se cuenta con los elementos suficientes para comprender por qué a partir de 2009 se orientan esfuerzos teóricos y prácticos para la transición hacia un gobierno abierto. En primera instancia, se explica cuál es el contexto en el que surge esta nueva forma de gobierno, quienes la proponen y cuál es su argumentación. Posteriormente se realiza una revisión de cuál ha sido su posicionamiento en la agenda del ámbito internacional, ya que la conformación de la Alianza por el Gobierno Abierto se gesta de esta manera. Con este contexto se profundiza en el examen de los elementos que se proponen en esta alianza, los cuales serán parte fundamental de esta investigación, pues son la base sobre la cual se contrastarán los esfuerzos hechos en México.

De manera inmediata y acumulativa con la investigación realizada hasta este punto, ya se tiene los elementos necesarios para, en primera instancia, comprender cuál es la caracterización del de algunas características del contexto de los años 80 que llevó al cambio, de cuáles han sido las limitaciones de estos, del por qué el gobierno abierto es una alternativa y que permite ahondar en cuál ha sido el proceso de implementación a nivel federal, sí como las experiencias a nivel estatal y local.

En esta sección es cuando ya se aborda el orden de gobierno en el que se inserta el municipio de Ixtapaluca. Pero antes de profundizar en el caso de este municipio, es necesario comprender cuál es la caracterización de este orden de gobierno. Por ello se realiza una revisión de las reformas que han cambiado las atribuciones de poder que se tienen, posteriormente se intenta retomar la consideración de las limitaciones para analizar específicamente por qué los municipios operan con recursos escasos, y se sostiene que también existen limitaciones en cuanto a dimensiones de carácter gubernamental y administrativa.

Finalmente, el desarrollo de este apartado permite tomar un espacio específico para realizar un ejercicio de revisión puntual. Para ello en primera instancia se realiza una breve descripción de aspectos característicos del municipio; posteriormente se realiza un análisis de las fragilidades institucionales que se desarrollaron en el apartado anterior; posteriormente se realiza el mismo ejercicio de análisis para entender cómo se posicionan los elementos de gobierno abierto en el actual gobierno de Ixtapaluca, así mismo se realiza un esfuerzo para saber si estos elementos como son adoptados cumplen con las características que hemos descrito y finalmente se realiza una revisión del portal del ayuntamiento para conocer cómo se incorporan dichos elementos mediante el uso de las TIC.

Una consideración final antes de comenzar con esta investigación es que un objetivo adicional que no es formal pero sí sustancial es que el lector pueda percibir que su rol como ciudadano

es de suma importancia para abonar a las acciones que buscan corregir las desviaciones que han llevado a caracterizar al orden local como uno de los que tienen mayores problemas de corrupción y además que no es posible pensar en que las personas puedan tener voz y poder más allá del ejercicio del voto.

Repensando el gobierno

Construir un marco teórico permite articular una serie de conceptos con el propósito de sostener la investigación mediante la labor epistemológica previamente realizada por otros autores, empleando una metáfora, es la columna vertebral que provee de fundamentos ya discutidos para poder realizar afirmaciones que tenga un sustento referencial, todo lo anterior con el objetivo de intentar arrojar luces sobre los cuestionamientos que se realizó al inicio de este proyecto.

Debido a lo anterior es pertinente iniciar con el propósito de esclarecer lo que se comprende como *Estado* en su concepción moderna, la cual implica una demarcación territorial que se ha logrado mediante la racionalización de la gestión del poder. Esa racionalización del poder tiene como finalidad la paz interna del país, la eliminación del conflicto social, la normalización de las relaciones de fuerza para organizar las relaciones sociales.¹ Pero para alcanzar dicha racionalización que permita la paz, se tiene distintos escenarios en los cuales hubo una lucha entre actores que lograron definir mediante ciertos elementos al Estado y, una vez que se logró la racionalización del poder, las relaciones políticas entre los actores se encargaron de dotar de dinamismo a lo que se concebía como tal. En cuanto a las formas de Estado o régimen se puede dilucidar que aquella más aceptada dadas las características que han marcado la historia después del derrumbe del bloque socialista ha sido la democracia, con distintos matices según la época y el Estado que la adopte.

Así es como se entiende la formación de lo que se concibe como países, aquellos territorios en los cuales se encuentra que en su gran mayoría son Estados con regímenes democráticos distintos y también con distintas formas de gobierno, instituciones, leyes, etc. Sin embargo, es necesario que se ahonde un poco más acerca de un elemento del Estado al cual se referencia primordialmente en este trabajo.

El *gobierno* es la forma en que se organiza el poder racionalizado en la construcción del Estado; es propiamente la administración suprema del Estado, es el alma que da vida al cuerpo político, el punto central hacia el cual reaccionan sin cesar los movimientos que imprimen a todas las partes de la administración. A través de él se comunica el movimiento al Estado, y

¹ Bobbio, Norberto, Nicola Matteucci y Pasquino, Gianfranco. *Diccionario de Política*, Siglo XXI, 2015, p.p. 565-566

la acción a la administración en general; Instituido para la gestión de los asuntos públicos, la totalidad de su autoridad es de dirección y vigilancia, su poder es enteramente de acción.² Ahora, de esta manera es necesario esclarecer que en todos los Estados con regímenes democráticos se puede encontrar distintas formas de gobierno, principalmente refiriéndonos a las dos formas clásicas y más tratadas, la presidencial y la parlamentaria. Los elementos para diferenciar una de otra son vastos dependiendo de los casos específicos a los que se refiera, pero, la principal diferencia a tomar en cuenta es que en la forma parlamentaria la figura del jefe de Estado (regularmente investida en una figura nobiliaria, como el caso de Gran Bretaña) y el jefe de gobierno (primer ministro) se encuentran separadas, mientras que en la forma presidencial se encuentran unidas en la figura del presidente. Además, como se mencionó anteriormente, una vez que el poder se racionaliza para preservar el orden, que se dota de una forma organización para ejecutar la dirección o el gobierno del país, también es necesario organizar este poder dada la extensión territorial.

Dentro de las formas de gobierno se tiene distintos tipos de organización según la carta magna que dicte esta máxima fundacional. En este caso, se caracteriza al *federalismo* como el principio constitucional en que se fundamenta el estado federal, es la pluralidad de centros de poder soberanos coordinados entre sí, de tal manera que, al gobierno federal, competente respecto de todo el territorio de la federación, se le confiere una cantidad mínima de poderes indispensables para garantizar la unidad política y económica, y a los estados federales, competentes cada uno en su propio territorio, se les asignan los poderes restantes. Como el gobierno federal lleva a cabo una verdadera división del poder soberano de acuerdo con la división territorial, el equilibrio constitucional no puede mantenerse sin la primicia de la constitución sobre todos los poderes.³ De tal manera que en la actualidad se identifica una división de poderes y una jerarquización de esta división a nivel territorial, específicamente hablando del caso mexicano, en la actualidad existen tres órdenes de gobierno: federal, estatal y local, en los cuales, dos de ellos condensan la máxima del federalismo, una división tripartita del poder: ejecutivo, legislativo y judicial. Ahora con la organización del poder para tomar decisiones que puedan darle dirección a la sociedad, ¿cómo se ejecutan?, ¿cómo es posible realizar lo que en un momento es una directriz que emana del gobierno?

Particularmente, para ello es necesario que se desarrolle el concepto de *burocracia*. En primera instancia se debe reconocer que esta no encaja en una sola forma de gobierno, se encuentra presente como la forma de organización por excelencia que adquiere la administración pública moderna, la cual refiere al aparato de la estructura que se encarga de dar movimiento al poder que se deposita en la división ya mencionada, se distingue de otras formas de organización administrativa porque se basa, en principio, en la racionalidad instrumental: dicho de otro modo, porque intenta siempre el ajuste entre los fines que persigue

² Bonnin, Charles-Jean. *Principios de Administración Pública*, Fondo de Cultura Económica (FCE), 2004, p. 219

³Ibid., nota 6, p. 634

y los medios que emplea. Las características de la administración burocrática pueden considerarse de la siguiente manera:

- reclutamiento de personal en función de sus méritos y capacidad, mediante procedimientos transparentes y preestablecidos, y no por razones de parentesco, riqueza o decisión arbitraria de la autoridad. Este personal goza de estabilidad vitalicia en el empleo para evitar presiones partidistas;
- definición clara de las tareas confiadas a cada miembro de la organización, que dispone de un ámbito de actuación especializada que no puede ampliar por su propia iniciativa;
- propiedad pública de los medios materiales y económicos utilizados;
- actuación conforme a normas escritas y publicadas y, por tanto, previamente conocidas, aplicadas con criterios de igualdad, imparcialidad y neutralidad, que eviten situaciones de discrecionalidad, favoritismo o corrupción;
- organización jerárquica o piramidal, en la que cada miembro de la misma recibe instrucciones de un superior claramente determinado y responde ante él por sus actuaciones.⁴

Esta forma de organización sigue siendo indispensable para que toda acción que emane del poder tenga comunicación con el destinatario de dicha acción. De otra manera, los ciudadanos no podrían tener ningún contacto con la forma impersonalizada del poder que caracteriza a la democracia y a las formas de gobierno modernas.

A pesar de que el consenso acerca de la burocracia como forma de organización de la administración pública por antonomasia había sido generalizado, esta no escapa a los cambios que se configuran por la dinámica de la realidad y de los acontecimientos coyunturales. De tal manera que, durante la década de los años ochenta del siglo XX se presentaron las condiciones necesarias para que los gobiernos decidieron modificar la forma de organizar la administración pública. La *Nueva Gestión Pública (NGP)*, se propuso como el cambio de las normas, las estructuras organizacionales y los patrones directivos y operativos del gobierno, que por sus propósitos, modos o resultados se orienta hacia formas posburocráticas de organización, dirección y operación, con el fin de elevar la eficiencia, la calidad y la responsabilidad de la acción pública.⁵ Esta premisa sobre la eficiencia marcó la tendencia para que las grandes burocracias que se habían construido hasta este momento, comenzaran a reducir su tamaño y aún más importante, se prometió que la alta condensación del poder que presentaba el poder ejecutivo (especialmente en los regímenes presidenciales de América Latina, entre otros ejemplos) comenzara a descentralizarse, en funciones, atribuciones y responsabilidades.

Con esta última tendencia de organización administrativa es con la que es posible articular el proceso que se denotó como *Nueva Gobernanza (NG)*, el cual surge de la crisis del poder

⁴ Vallès, Josep. *Ciencia política, una introducción*, Ariel, 2007, p. 204

⁵ Aguilar, Luis. *Gobernanza y Gestión Pública*, FCE, 2006, p.p. 69-70

delegado del Estado como único agente responsable de la dirección de la de la sociedad y que llevó a la distinción de acción de gobierno y gobernación de la sociedad. En este proceso los actores de una sociedad deciden sus objetivos de convivencia y las formas de coordinarse para realizarlos, dicho proceso es estructurado institucional y técnicamente en sus actividades de definición del sentido de dirección y de realización del sentido que articula las instituciones con las prácticas políticas y con los procedimientos técnicos del análisis de la gestión. Entonces, ahora el agente gobierno es el nodo de una red de interacciones, interdependencias y cooperaciones que tienen lugar entre actores gubernamentales, privados y sociales.⁶ Esta propuesta teórica para reorganizar las relaciones políticas entre más actores para definir el proceso de gobierno se sincronizó con la apuesta de la NGP como forma de organización de la administración pública y también significó una democratización parcial del poder, una descentralización del poder no sólo en términos de la mismas instituciones del gobierno, sino también para considerar a nuevos actores ajenos a la esfera hermética que durante muchos años fue el gobierno.

Con un claro ímpetu por los valores democráticos y por la construcción de un esquema de gobierno más horizontal, el *espacio público* se puede caracterizar como la intersección de tres sentidos que se pueden atribuir a lo que se considera público: En primera instancia lo público hace referencia a lo general, a lo que concierne a todos, al pueblo en divergencia con lo que es particular o individual. El segundo significado de lo público evoca a lo visible, a lo que no es oculto o secreto, es decir con lo que se gesta como transparencia en el accionar. Y el tercer significado deriva de lo accesible o lo abierto en contraposición a lo vedado.⁷ La construcción de espacios públicos implica que la ciudadanía se fortalezca, que aquella responsabilidad única como lo es la votación se multiplique en otras muchas actividades, que el operar del proceso de toma de decisiones, así como los resultados de estas sea visible, que nadie pueda quedarse sin la posibilidad de participar y de saber.

Ahora que la tendencia es para pensar en gobiernos democráticos más eficientes, horizontales y con una nueva preocupación por la construcción del espacio público; las *políticas públicas* se presentan como un conjunto encadenado de decisiones y de acciones resultado de las interacciones estructuradas y repetidas entre diferentes actores públicos y privados, que por diversas razones están implicados en el surgimiento, la formulación y la resolución de un problema políticamente definido como público.⁸ Lo que anteriormente solía ser un proceso de toma de decisiones restringido y altamente vedado, ahora se procura como un proceso parcialmente más abierto y en el cual ya no solo participa el gobierno. Al respecto, también es necesario reconocer que no todo enfoque de políticas públicas tiene estas características,

⁶ Ibid. nota 4 p.p. 80-99

⁷ Rabotnikof, Nora. El espacio público y la democracia moderna, en *Temas de la Democracia, Ensayos*, núm. 1, Instituto Nacional Electoral, 1997, p.p. 17-20

⁸ Subirats, Joan. En: Los elementos básicos para la formulación de políticas científicas, tecnológicas y de innovación para la cohesión social, una visión CTS, *Revista de Ciencias Sociales*, vol. 3, núm. 153, 2016. Disponible en: <https://www.redalyc.org/pdf/153/15350006008.pdf>

por lo que es necesario que se considere un enfoque que prioriza una elaboración de políticas pública de abajo hacia arriba (*Top-down*), en donde la importancia nodal sean los receptores de estas, y que además en dicho proceso, la información proporcionada por los niveles más bajos de la jerarquización sea tomada en cuenta.

En el proceso de las políticas públicas, es necesario mencionar que la construcción de la *agenda* hace referencia al listado de problemas a los que los actores relevantes de poder (autoridades y agentes políticos) prestarán atención en un cierto momento. En un contexto en el que hay variados problemas compitiendo por capturar la atención de los actores de poder, se da un proceso en el que los propulsores por visibilizar esos problemas (y sus posibles soluciones) realizan esfuerzos consientes, y competitivos con otros propulsores, por incorporarlos a la agenda pública. Luego que los problemas se han incorporado a la agenda pública hay un intenso proceso que lleva a que sobre algunos de ellos los tomadores de decisiones en el sistema político estén dispuestos a generar una intervención de política pública.⁹ Por lo tanto, en la agenda se puede observar una característica importante a considerar, pues los temas que se transforman en decisiones siempre tienen que ser impulsados para que capten el interés de los actores necesarios y así, transformarlos en políticas públicas.

Ahora dando un salto de lo anteriormente expuesto a un orden de gobierno en específico, en este caso el del orden local. En este orden también existen formas que rigen la manera en que se gobierna, y, en este sentido, la *gestión municipal* se plantea como las acciones que realizan la dependencias y organismos municipales, encaminadas al logro de objetivos y cumplimiento de metas establecidas en los planes y programas de trabajo, mediante la interrelación e integración de recursos humanos, materiales y financieros. El énfasis en gestión deriva de ser una actividad que desarrolla el ayuntamiento para atender y resolver las peticiones y demandas que plantea la ciudadanía, pues a través de ella se generan y establecen las relaciones del gobierno con la comunidad y con otras instancias administrativas de los gobiernos estatal y federal.¹⁰ Hablar de gestión municipal en lugar de administración municipal permite connotar las acciones de éste orden de gobierno de un carácter de relación de este con la comunidad, además de coordinación con otras instancias administrativas de los gobiernos estatal y federal; por lo tanto, esta definición se alinea con la concepción de gobierno que se gesta en esta investigación.

Ahora, existen ciertas proposiciones dentro de las formas de gobierno que pueden ser tomadas en cuenta para alcanzar el objetivo de lo que se ha desarrollado en todo el apartado teórico

⁹ Sandoval, Rodrigo. Gobierno abierto y transparencia: construyendo un marco conceptual, *Convergencia*, vol. 2, núm. 68, 2015, p. 211. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=10536227008>

¹⁰ Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (Inafed). *Guía técnica 22, el control de gestión municipal*, s.f., p. 1. Disponible en: http://www.inafed.gob.mx/work/models/inafed/Resource/335/1/images/guia22_el_contorl_de_la_gestion_municipal.pdf

construido hasta este momento, ese gobierno eficiente, con un esquema horizontal, que se preocupe por crear espacios públicos, que los actores tomen decisiones con una esquematización de abajo hacia arriba (*bottom-up*), que en su agenda priorice las demandas de la ciudadanía para concebir una verdadera gestión. En este sentido, nace la propuesta de definir el gobierno abierto como una oportunidad para comenzar a ahondar más en esta caracterización.

En primera instancia, es necesario pensar en la apertura de los datos como un elemento indispensable para lograr una apertura gubernamental. Si bien los datos son la expresión básica de apertura de información (ya que son implícitamente un componente de información) no por ello deja de ser fundamental plantear que se abran los datos y, como resultado, la información gubernamental. Además de que los datos en su formato más simple pueden ser editados, sistematizados y analizados por los ciudadanos a detalle para tener una visión más amplia sobre los asuntos públicos.¹¹ La *transparencia* en este sentido, ya no se limita al derecho del ciudadano para solicitar acceso a la información a una institución en concreto, ahora se habla de datos que deben ser proporcionados por el gobierno en plataformas que los alberguen. Estos datos deben ser de fácil acceso y también deben ser de fácil comprensión. De esta manera, el concepto se vuelve relevante como un primer paso que nutra a la ciudadanía de información acerca de lo que realiza el gobierno, lo cual es fundamental para entender el siguiente concepto.

Como segundo componente, la *participación ciudadana* es un deber y un derecho con el que la ciudadanía deba y pueda participar en todas las etapas del ciclo de gestión de políticas públicas. Mejor aún, para mejorar la calidad de las políticas públicas es de gran importancia que la participación ciudadana sea temprana y oportuna, es decir, que la misma esté presente desde el momento del diagnóstico de las problemáticas sociales que buscan solucionar las políticas públicas.¹² Considerar de esta manera la participación ciudadana es primordial para comprender el gobierno abierto; se necesita de mecanismos, de recursos, de voluntad política en la esfera del gobierno para que los canales de interacción sean creados, y a su vez, se requiere de una ciudadanía activa, que esté informada, y también que provea información sobre sus experiencias, que haga uso de los mecanismos para mejorar las políticas públicas y fomentar la verdadera apertura del gobierno.

En esta misma dirección, la *rendición de cuentas* es una proposición que se fundamenta en normas, procedimientos y mecanismos institucionales que obligan a las autoridades gubernamentales (y otros actores pertinentes) a: 1) fundamentar su proceder y asumir responsabilidad sobre sus decisiones; 2) informar sobre la gestión de fondos, bienes y recursos públicos que les fueron asignados y; 3) informar los resultados obtenidos durante su

¹² Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Participación ciudadana en la gestión pública, s.f. Disponible en: <https://comunidades.cepal.org/ilpes/es/grupos/discusion/participacion-ciudadana-en-la-gestion-publica>

gestión. En tal sentido, la rendición de cuentas es una acción de transparencia con características específicas, ya que se trata de un acto que busca entregar información pública sobre un conjunto de elementos o áreas particulares vinculadas con la gestión de asuntos de carácter público: actos de funcionarios, resultados y ejecución de recursos.¹³ Este tercer elemento de importancia cardinal es necesario para culminar el esfuerzo de lograr caracterizar al gobierno abierto, se trata de dotar a los funcionarios públicos de responsabilidad, de establecer una verdadera ética pública que junto con la transparencia puedan permitir acercarse al ideal que se construyó con la elaboración teórica realizada.

A manera de cierre, es necesario saber que la *ética pública* propone límites y barreras morales, ofrece definiciones para reconocer y situar lo que ha dejado de ser público; propone valores para hacer posible la convivencia de los distintos y hasta de los opuestos, sin vulnerar su personalidad propia; respalda las reglas y los procedimientos indispensables para deliberar, para dialogar y para construir respuestas a las preguntas que desafían nuestra vida en común y le ofrece un sentido moral al ejercicio de los poderes públicos.¹⁴ Por lo tanto, un gobierno abierto que tenga como uno de sus fundamentos la rendición de cuentas debe tener funcionarios públicos que se orienten mediante la ética pública, la discrecionalidad no debe ser guiada por el carácter maximizador del beneficio individual; si lo público es fundamental en el gobierno abierto, sus funcionarios deben realizar acciones que no degeneren ese sentido.

Con estos elementos teóricos se puede comprender parcialmente el proceso que ha llevado a considerar como una opción pertinente el gobierno abierto para construir esa forma ideal que se ha caracterizado mediante los conceptos previamente articulados. Ahora se proporciona un recorrido por lo que se ha escrito formalmente en torno a esta propuesta teórica.

Vale la pena mencionar el trabajo elaborado por Alejandra Naser, Verona Fideleff y Joaquín Tognoli.¹⁵ Es relevante porque en él se realiza un esfuerzo por brindar un marco referencial de las acciones que puede seguir la gestión local para implementar tres de los elementos que se referencia como nodales del gobierno abierto desde la perspectiva de esta investigación: transparencia, participación ciudadana y rendición de cuentas. Y no sólo eso, sino que también propone acciones concretas para el monitoreo y evaluación de la implementación de los planes de acción. Es una propuesta totalmente teórica, con una metodología cuantitativa y que no pone en práctica lo que se menciona, sin embargo, es importante rescatar información que pueda servir para adecuar y proponer a las características particulares de la localidad que se aborda.

¹³ CEPAL. *Las sinergias entre el gobierno abierto y el Acuerdo de Escazú*, Notas de Planificación para el Desarrollo, núm. 12, 2021. Disponible en: https://www.cepal.org/sites/default/files/nota_orp_12.pdf

¹⁴ Mauricio Merino (Compilador). *Ética pública*, Siglo XXI, 2010, p. 22

¹⁵ Naser, Alejandra, Fideleff, Verona y Tognoli Joaquín. *Gestión de planes de acción locales de gobierno abierto. Herramientas para la cocreación, y la evaluación*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2020

Al respecto, en primera instancia vale la pena mencionar el trabajo realizado por Luis Paternina.¹⁶ En esta investigación, se brinda un panorama general acerca de los indicadores que se han elaborado por distintos autores para medir los elementos de gobierno abierto a nivel nacional o en grandes ciudades. No sólo escribe acerca de las variables que los componen y lo que miden, sino que ofrece un balance de fortalezas y limitaciones de estos. Metodológicamente es una investigación que recopila y analiza cualitativamente la información en esta materia, sin embargo, el resultado de esta es enriquecedor, ya que condensa lo ya elaborado y que puede ser modificado o adecuado en otras investigaciones.

Algunos trabajos como el de José Sánchez¹⁷ y Miguel Sánchez¹⁸, et al. Están realizados con el objetivo de contextualizar y ofrecer recomendaciones de la implementación a nivel local en México, en este sentido vale la pena mencionar que en estos trabajos sí se retoma la variable que no se mencionaba en el trabajo de Naser, le de innovación y tecnología. Así mismo, se presentan variables con sus respectivos indicadores para evaluar el desempeño en la materia por parte de los gobiernos locales. Sin embargo, en este caso tampoco se observa ninguna aplicación práctica de los indicadores.

También es importante destacar un artículo publicado en la revista Animal Político,¹⁹ en el cual se realiza una aplicación práctica de indicadores que miden del 1 al 10 la puntuación de los municipios en torno a los cuatro elementos que se consideran en esta investigación. La metodología que sigue se basa en realizar el ejercicio de puntuación a través de los sitios web que brinden información acerca de lo que se mencionó anteriormente, además también considera esencial que los ciudadanos puedan interactuar mediante los mismos sitios web o mediante redes sociales con el gobierno local.

¿Por qué la urgencia de los cambios?

Con los elementos teóricos que se han desarrollado anteriormente, ahora es necesario ahondar un poco en el contexto el cual se gestan los cambios vertiginosos en la manera de gobernar tomando en cuenta un contexto fuertemente influenciado por las crisis económicas y que aunadas a los elementos de la dinámica social, trajeron cambios sustanciales en distintos componentes del Estado.

¹⁶ Paternina, Luis. *Construcción del Índice de Gobierno Abierto*, (CEPAL), 2018

¹⁷ Sánchez, José. *Gobierno Abierto en gobiernos locales en México*, Buen Gobierno, núm. 26, pp. 1-24, 2019

¹⁸ Sánchez, Miguel, et al. *El municipio frente al gobierno abierto*. Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, 2019

¹⁹ Sánchez, Víctor. Ranking de gobierno abierto en municipios de México, Animal Político, 2016. Disponible en: <https://www.animalpolitico.com/el-blog-de-causa-en-comun/gobierno-abierto-los-municipios-mexico/>

Estado en crisis

Las características del Estado mexicano moderno que se configura después de la consumación del conflicto armado de la Revolución de 1917 han cambiado considerablemente. Se puede enumerar al menos tres categorías que caracterizan a dichas configuraciones (estado nacionalista; estado del desarrollo estabilizador; y estado neoliberal)²⁰, en todas ellas se presenta un grado de centralización de poder y de responsabilidades en el orden federal, específicamente en el poder ejecutivo si se quiere ser más preciso.

Existe un periodo específico que sirve como una caracterización coyuntural de la dirección que ha sentado las bases de lo que se considera como el periodo neoliberal y que significó también la reforma del Estado en torno a su estructura. Este periodo es el que prosigue al desarrollo estabilizador en la década de los años setenta del siglo xx y que posteriormente comenzó con las reformas administrativas y estructurales que comenzaron en la década de los años ochenta y continúan hasta la actualidad.

El gobierno mexicano después de la promulgación de la constitución de 1917 se encontraba con un contexto social-político-económico complejo al cual enfrentarse. Por una parte, el impacto de la Gran Depresión de 1929 produjo una reducción del comercio exterior, de los ingresos tributarios y del Producto Interno Bruto (PIB) per cápita. De 1927 a 1932 se instrumenta en México una política fiscal y monetaria ortodoxa (abierta y totalmente orientada al comercio exterior); de 1932 a 1936 se pone en práctica una política anticíclica (economía cerrada y orientada al crecimiento sostenido del PIB por el fortalecimiento interno); y de 1937 a 1952, con políticas heterodoxas, desarrollistas de largo alcance y anticíclicas para hacerle frente a la recesión económica de 1937 y a los desajustes de la posguerra a partir de 1946 y sentar sólidas bases para el crecimiento.²¹

Durante este periodo resaltan las acciones orientadas al crecimiento sostenido y a mantener una economía cerrada, así como a los esfuerzos por responder a los compromisos sociales con distintos sectores de la población (obrero y campesino principalmente). Es así que destaca la Reforma Agraria y el estímulo al trabajo de la tierra mediante créditos, al igual que la asistencia técnica de la cual se acompañó; También destaca que el gobierno estableció gradualmente control sobre la infraestructura básica; Finalmente también proporcionó lo necesario a la industria, dotando de obras de infraestructura y abasto de insumos básicos.²²

Como se puede apreciar, dadas las acciones que se realizaron en torno a la política económica de estos años, se da comienzo a un periodo de nacionalización; contrario a la apertura al capital extranjero que se vivió durante el porfiriato, que se situó previo a la revolución. Es así como

²⁰ Tello, Carlos. *Estado y desarrollo económico: México 1920-2006*, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), 2011

²¹ *Ibid.* p.p. 140-149

²² *Ibid.* p.p. 170-252

se produce uno de los acontecimientos más relevantes como lo es la Expropiación Petrolera, probablemente el mayor símbolo del periodo de la nacionalización. Los gobiernos nacionalistas que pretendían superar la dependencia económica de México con respecto al centro hegemónico instrumentan una política económica orientada al proceso de industrialización con miras hacia la independencia política. Así mismo se requería el crecimiento de un mercado nacional para reducir el número de importaciones (aumento de oferta nacional) y también impulsar el trabajo asalariado (aumento de la oferta).

Durante el periodo que prosiguió al nacionalismo y que se denomina Desarrollo Estabilizador, fue notable el acuerdo que se logró entre los principales actores económicos y sociales de 1958 a 1970. La producción agrícola creció, pero no se logró mejorar el nivel de vida de los habitantes del campo. Los subsidios proliferaron para mantener, sobre todo, el proceso de industrialización del país, así mismo se empleó la política de sustitución de importaciones para proteger el mercado interno; sin embargo, esto provocó dependencia y rigidez respecto a las necesidades de importar bienes para mantener la planta productiva dado que no se impulsó el proceso tecnológico necesario para sustituir esta clase de bienes. El gasto público aumentó de 8% del PIB en 1959 a 11% en 1970, el financiamiento de este gasto fue, en gran medida procedente del ahorro interno, sin fortalecer las medidas tributarias. Se continuó con el proceso de nacionalización de ciertas empresas que no pudieron mantener sus actividades y la inversión extranjera se mantuvo relativamente restringida. Otras cifras importantes de este periodo son el crecimiento de 3.4% del PIB per cápita en términos reales; y también un crecimiento de la actividad industrial por año de 8.4%, la cual incrementó su participación en el PIB de 28% a 35%.²³

Si aparentemente se presentaba un contexto alentador durante el Desarrollo Estabilizador, ¿cómo se puede explicar la crisis que provocó el cambio de paradigma en la dirección de la política económica mexicana y que también tuvo implicaciones en el cambio de paradigma en torno a la estructura del Estado? La crisis se ocasiona por el fallo del proceso de la sustitución de importaciones. Las características que tiene dicha crisis son: se presentaba un intercambio desigual en el proceso de intercambio comercial; la mejora de los productos nacionales requería del avance del proceso de industrialización, con mejoras en la tecnología que permitiera lo antes mencionado. Los precios superiores de las importaciones (requeridas para los procesos de industrialización) producen un excedente económico; son superiores tras la reconstrucción posguerra de los países europeos y asiáticos que saturaron el mercado internacional, lo cual condujo a la recesión, situación a la que Estados Unidos respondió mediante el aumento de la producción agrícola, lo cual, a su vez, disminuyó las exportaciones latinoamericanas, disminuyendo los ingresos por este concepto.

Por lo tanto, los productos no eran competitivos por la falta de desarrollo tecnológico y por la protección ante la competencia externa. Lo cual llevó al endeudamiento a cifras altas debido

²³ Ibid. p.p. 357-449

a este modelo de sustitución de importaciones; y los bienes de importación de capital e intermedios produjeron también un déficit en la balanza de pagos. Estas condiciones producen la crisis de 1976.

En 1977 el endeudamiento externo y el déficit de la balanza de pagos (que requiere dólares) son objeto del diagnóstico del Fondo Monetario Internacional (FMI), el cual identifica un exceso de demanda sobre la oferta como factor inflacionario aunado al déficit presupuestario; lo cual lleva al alza de los precios, contracción del empleo público -con topes salariales-, contracción del gasto social y apertura a las importaciones; todo para contraer la demanda y llegar al balance, lo cual permita pagar la deuda externa a las instituciones internacionales.²⁴

Así mismo, la crisis petrolera internacional lleva a un proceso inflacionario de las mismas magnitudes; aunque México resiste a este proceso debido a los yacimientos que se hallaron, de nuevo se recurrió al endeudamiento para poder extraer el petróleo. La explotación del petróleo sustituyó a la actividad agrícola como fuente de financiamiento, sin embargo, los empresarios no usaron el estímulo provocado por la explotación del petróleo para mejorar la tecnología del proceso de producción; al contrario, en esta situación provocaron una fuga de capitales que llevó a la crisis de los años 80.

Este periodo en específico posee ciertas aristas que son determinantes para comprender el panorama actual. La planeación democrática, rectoría económica, carácter estratégico y prioritario de la economía pública, reforma municipal y descentralización fueron las reformas a los artículos 25, 26, 29 y 115 de la CPEUM en diciembre de 1982. Estas reformas buscaban redefinir la nueva relación Estado-sociedad en un momento político crítico, después de la crisis fiscal del Estado y, en arrastre, la crisis de la economía nacional. Por un lado, la sociedad irritada y hostil al gobierno federal; por otro, un gobierno desacreditado, y hostigado interna e internacionalmente. Pero también crearon las condiciones constitucionales para que después, en 1985, reconocida la imposibilidad de regresar al viejo modelo de gobernar (intervención, gasto, protección, control, centralización) se diera paso legalmente a lo que se De la Madrid llamó el “adelgazamiento” del Estado. Término usado para designar la necesidad de recortar la desmesurada intervención estatal, por su patología e improductividad, y, en consecuencia, reducir el tamaño del aparato administrativo del gobierno.²⁵

Aquí se observa una clara ruptura con la caracterización del Estado nacionalista y el Estado del desarrollo estabilizador, punto determinante que devino en la adopción de la postura neoliberal, acompañado de postulados asentados en el paradigma posburocrático y en la corriente de la Nueva Gestión Pública.

La recepción de esta “nueva forma de Estado” fue percibida de manera desigual en la sociedad mexicana. Por un lado, aquel porcentaje que tenía altos niveles de educación y posibilidad de

²⁴ Ibid. p.p. 451-501

²⁵ Aguilar, Luis. *Gobierno y administración pública*, Fondo de Cultura Económica (FCE)/Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (Conaculta), 2013, p.p. 39-40

ser propietarios no sólo exigían una reforma administrativa, también exigían una reforma política con el propósito de buscar su independencia política y participación en los asuntos públicos, la principal crítica de la creciente clase media estaba en la exagerada discrecionalidad de la que el gobierno federal gozaba, de derecho y de hecho, en demasiados campos de asuntos colectivos cruciales.²⁶ Por otro lado, la sociedad con características de vulnerabilidad y que tiene, por lo tanto, una fuerte dependencia de la política. Había quienes exigían conservar el mismo modelo de intervención estatal, mayor gasto público, masivo, sin el cual su bienestar, seguridad y movilidad socioeconómica sería inviable o sólo alcanzable al precio de mayores esfuerzos y costos; sin embargo, también había quienes exigían democracia y constitucionalidad.²⁷

Por lo tanto, aunque existía polarización en cuanto a las exigencias de la sociedad, también es cierto que se presentaba un común denominador, la cuestión de fondo era el autoritarismo sin controles, es decir, un poder central sin el contrapeso de los gobiernos locales, un Poder Ejecutivo sin el control del Legislativo y del Judicial, un partido dominante sin la presión de la competencia abierta.²⁸

Los grupos cuya fuerza dependía enteramente del modelo tradicional de gobierno se debilitaron y avanzaron grupos heterodoxos y presionados (movimientos sociales independientes, asociaciones cívicas, grupos autónomos, coordinadoras populares, organizaciones no gubernamentales, partidos políticos de oposición). Padecen crisis de representatividad los tradicionales compulsivos organismos empresariales, obreros, campesinos y emergen nuevas asociaciones con comportamientos, liderazgos y discursos alternativos. Aparecen fracturas en la cúspide política, la aparición de “la corriente democrática” del Partido Revolucionario Institucional (PRI) es ilustrativa, se separan grupos aliados, se encienden las organizaciones, aumenta la votación de los partidos de oposición al gobierno y, muy promisoriamente para el orden político futuro, se expande la pluralidad y autonomía política: nace un sistema de partidos.²⁹

La reforma electoral de 1986 coincide con la ola democratizadora y también con los esfuerzos de la reforma del Estado. El sistema político real creyó poder quedar intacto, aunque pronto los sacudimientos en las votaciones dejaron claro que nacía un nuevo sistema político. Esta reforma al Estado tiene tres niveles interdependientes; a) el del proceso de gobierno o de la administración pública, b) el del régimen político o de la política misma y c) el de la Constitución política del Estado.³⁰

Esta crisis significó el comienzo la adopción de las medidas que solicitaba el FMI y que provenían del Consenso de Washington para liberar las líneas de crédito que el país necesitaba

²⁶ Ibid. p. 40

²⁷ Ibid. p. 41

²⁸ Ídem, nota 19

²⁹ Ibid. p. 44-45

³⁰ Ibid. p. 46

ante la masiva fuga de capitales que se produjo en el llamado Error de Diciembre en 1994. A pesar de esto, la adopción de las medidas coincide con la formación del gabinete de trabajo de los gobiernos que cubrieron este periodo -desde Miguel de la Madrid hasta Enrique Peña Nieto-.³¹

Las reformas, el paquete de cambios que se plantean en el Consenso de Washington, incluyen la liberalización del comercio exterior, del sistema financiero y de la inversión extranjera. La orientación de la economía hacia los mercados externos. La privatización de las empresas públicas. La desregulación de las actividades económicas. La estricta disciplina fiscal. La erradicación de los desequilibrios fiscales por la vía de la reducción del gasto público. Una reforma tributaria orientada a la reducción de las tasas en los impuestos directos y reorientarlos a los impuestos indirectos. Un marco legislativo e institucional para garantizar los derechos de propiedad.³² La premisa era que estas medidas que se fundamentan en el pensamiento neoliberal traerían consigo un crecimiento estable, y el bienestar de unos cuanto acrecentaría el bienestar de todos.

El México que recibe el siglo XXI ya con recorrido en este proyecto neoliberal está caracterizado por: 1) Liberalización financiera que involucró la privatización de la banca comercial, autonomía del banco central y reducción de la banca de desarrollo; así como la apertura al capital extranjero; los impuestos indirectos recibieron la carga fiscal y el encaje legal desapareció. 2) Cambios estructurales que se observaron en la venta de las empresas públicas, reducción de la participación del Estado en la economía, simplificación administrativa y apertura comercial mediante el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (que profundizó las asimetrías entre los países miembro).³³

El motivo de la competencia como fuerza eficiente que es esencial para lograr el bienestar de la población impulsó la lógica de las reformas que prosiguieron durante los años posteriores. Se tiene un paquete más de reformas estructurales en materia energética, educación (laboral realmente), de telecomunicaciones, etc. Producidas por un pacto entre las principales fuerzas políticas del país, que al igual que las reformas de los sexenios anteriores, no han conseguido el bienestar para la población que se supone deben generar.

Como menciona Carlos Tello:

El saldo es escaso crecimiento económico; creciente desigualdad en la distribución del ingreso y la riqueza; abrumadora pobreza y lamentables condiciones de existencia en, por lo menos, la mitad de la población; reducidos ingresos fiscales, que soportan un gasto público raquítico; insuficiente y deficiente infraestructura básica; desarticulación productiva; pocas oportunidades de empleo bien remunerado estable y seguro; crecimiento de la informalidad en el

³¹ Ibid. nota 13 p.p. 629-639

³² Ibid. p. 626

³³ Ibid. p.p. 657-698

mercado de trabajo y migración masiva a Estados Unidos, ante la falta de oportunidades, son algunas de las expresiones de ello.

Genesis del gobierno abierto

Después de este punto coyuntural, se afirma que la eficiencia es parte fundamental del quehacer público, lo cual obliga a pensar en nuevas estrategias de innovación. La Nueva Gestión Pública busca solucionar los problemas que originaron la crisis del Estado burocrático tradicional, pensando en una reducción de su tamaño y en el replanteamiento de los perfiles que describen al burócrata.

Lo anterior se materializa en las olas de la corriente reformista que llegó a niveles tan amplios de impacto como en la Reinención del Gobierno hecha por William Clinton (EUA); la propuesta se basa en reconfigurar el sector público con la acción de reducir costos y personal para tener una mejor ejecución de las políticas. En el caso Latinoamericano se opta por una vertiente más radical del cómo entender este cambio paradigmático, pues se plantean temas como la privatización y contratación externa de actividades gubernamentales, las cuales se basan en 5 componentes básicos: Compromisos de resultados; Evaluación de desempeño e Incentivos y Rendición de cuentas.

Es así como se destaca la importancia que se le da al término desarrollo, así como a la necesidad de obtener una precisión en el ejercicio de la política, provoca que las decisiones adquieran un carácter evaluativo; Por lo tanto, pueden calificarse como buenas o malas en función de los indicadores que se elaboran para dar referencia de la estimación del desarrollo. Por lo tanto, determinar la eficiencia gubernamental de un país es posible siempre y cuando se observen indicadores claros como el Índice de Desarrollo Humano (IDH), elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Es necesario explicar cómo se dio la transición de conceptualizar la idea de gobierno abierto. Para ello, es primordial saber que su génesis se suscitó a inicios del siglo XXI, delineando una agenda que permitiera establecer gobiernos electrónicos -cuya principal tarea es mudar los mecanismos de comunicación del aparato de Estado que necesitaba con urgencia implementar las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC)-, para así poder cumplir con los rubros de transparencia y control de gestión, esto se plantea como tema prioritario en la Conferencia Regional Ministerial de América Latina y el Caribe del año 2002.

Una vez que se planteó el tema de la modernización, comenzaron los planes de desarrollo, teniendo como dato que en el 2005 se empezaba hablar de estrategias de gobierno electrónico, así como de la información en línea, la simplificación administrativa, firma electrónica y digital, la interoperabilidad, protección de datos, medios de pago electrónico, seguridad, accesibilidad, oficinas de atención ciudadana, gobierno local, cooperación regional, capacitación de funcionarios y ciudadanía.

Debido a un incremento del interés en la modernización, en 2011 se concretó el lanzamiento de la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA) como respuesta inmediata a la iniciativa de mejoramiento de la calidad de los gobiernos y su desempeño, siendo 8 países fundadores: Brasil, Indonesia, México, Noruega, Filipinas, Sudáfrica, Reino Unido y Estados Unidos; actualmente cuenta con 75 miembros, de los cuales 16 son de Latinoamérica y del Caribe.

Según la AGA, los principios fundamentales del gobierno abierto son los siguientes:

Transparencia: La información sobre las decisiones y el quehacer gubernamental deben ser abiertas, completas, oportunas, gratuitas y de fácil acceso para el público.

Participación ciudadana: Los gobiernos deberán buscar que la ciudadanía se interese e involucre en el debate público, mediante contribuciones que conduzcan a una gobernanza más efectiva, innovadora, responsable y que atienda las necesidades de la sociedad.

Rendición de cuentas: Basándose en normativas, procedimientos y mecanismos los servidores públicos deben justificar sus acciones, reaccionen a requerimientos y/o críticas que se les planteen, y asuman la responsabilidad por sus actos u omisiones.

Innovación y tecnología: Proveer a la ciudadanía un acceso cada vez más abierto a las nuevas tecnologías, y el relevante rol que ellas tienen en la innovación, así como la importancia de éstas para aumentar la capacidad de los ciudadanos en el uso que de ellas hacen.

Situación en los municipios

Del gasto total de las 32 entidades federativas del país, 90% son transferencias federales (participaciones, aportaciones y gasto reasignado). De cada 10 pesos que se gastan por parte de los gobiernos estatales, sólo uno es de ingreso propio. De ese 10%, todavía habría que considerar que la mitad son recursos federales entregados a los estados por Convenios de Colaboración Administrativa (Impuesto sobre Tenencia y Uso de Vehículos, ISAN). En realidad, alrededor de 6% de los presupuestos estatales, en promedio, pueden considerarse como ingresos tributarios propios; y, además, los estados dependen de los fondos federales en más de 90%.³⁴

En promedio, el impuesto predial representa 85% de los ingresos propios de los municipios, este impuesto, más los derechos por servicio de agua, representan 20% de los ingresos totales de los municipios, incluyendo las participaciones. Esto significa que más de 20% de sus

³⁴ Galindo, Ramón. “Diagnóstico Básico para la Promoción del Auténtico Federalismo” en: Bazdresch, Miguel y Díaz, Fausto (coord.). *El gobierno local del futuro: Nuevo diseño del Municipio*, IGLOM, 2005

ingresos totales son propios, proporción mayor a la de los estados. La dependencia hacia los recursos federales es mayor de los estados que de los municipios, sobre todo porque los municipios reciben proporcionalmente menos recursos que las entidades. Por lo tanto, existe un doble centralismo.³⁵

La realidad de los municipios no es la misma, dadas características como el número de su población y los principales elementos de ésta, el estado al cual pertenecen, la región en la que se encuentran, etc. Pueden ser más o menos dependientes del gobierno central según la configuración de estas características. Sin embargo, un dato es común: Los estados y municipios pobres son pobres; y los estados y municipios ricos, también son pobres. Esto se considera a partir de que en incluso en ciudades como Guadalajara existen asentamientos en peores condiciones que mucha gente de estados como Chiapas, Guerrero y Oaxaca.³⁶

Dada la cercanía a los ciudadanos, los municipios son el orden público más importante, éstos, los municipios, y a pesar de ello, los municipios son el orden de gobierno más pobre, más dependiente y limitado de los tres. A nivel nacional, la recaudación municipal del impuesto predial representa 0.23% del PIB, mientras que para Brasil y Argentina representa 0.47% y 0.98% respectivamente. Tomando en cuenta que el PIB de ambos es menor al mexicano, dichos porcentajes mayores, representan un esfuerzo local mucho mayor en aquellos países que en el nuestro.³⁷

En México, el gasto público total, incluidos los tres órdenes de gobierno, representa 26% del PIB, mientras que, en países desarrollados, este es mayor con creces; de acuerdo con informes de la SHCP, del total del gasto público de municipios, estados y federación, 62% lo gasta la federación, 31.5% los estados y 6.5% los municipios.³⁸

En cuanto a la densidad de la población en zonas metropolitanas, en 1970 sólo existían cuatro zonas metropolitanas. En 2001 son 32 y en ellas vive aproximadamente 43% de la población. Esto refleja una tendencia muy clara de los mexicanos a salir de las zonas urbanas y concentrarnos en los lugares más grandes.³⁹

El debate no debe estar limitado a la asignación de mayores recursos fiscales a las autoridades locales. La discusión debe descansar en las necesidades de una redistribución de las funciones públicas y, sólo a partir de eso, acordar las nuevas facultades y los nuevos derechos sobre los recursos nacionales. Esto porque la importancia central del federalismo no es el dinero, sino la libertad; libertad para que los gobiernos cumplan las funciones con las que fueron fundados.⁴⁰

³⁵ Ibid. p. 10

³⁶ Ibid. p. 11

³⁷ Idem

³⁸ Idem

³⁹ Ibid. p. 12

⁴⁰ Ibid. p. 13

Esta breve introducción sobre la situación de los municipios después de las reformas de la década de 1980 y 1990 destaca por una cuestión importante que es la centralización de los a través de las reparticiones federales y además de mantener como principal fuente de ingresos la administración de los impuestos por la provisión de servicios públicos; situación que debía ser superada con la mayor libertad de acciones que trajeron los cambios a través de las reformas. Es importante reconocer dicha situación debido a que los municipios poseen mayores libertades en cuanto a las atribuciones; lo cual a su vez genera mayores responsabilidades; pero la comodidad de mantenerse al margen de realizar verdaderas acciones de gobierno, potenciar la recaudación de ingresos, instrumentar planes de acción estratégicos y con prospectiva, parece ser una situación difícil de superar si no mejora la calidad de este orden de gobierno.

Entre burocracia y nueva gestión pública

¿Por qué es necesario el estudio de la administración pública?, es una pregunta pertinente para iniciar este apartado en el cual se toma en cuenta a la administración pública como un componente esencial para llevar a cabo una propuesta de gobierno como la que se encuentra en nuestro marco teórico. Así que, ¿dónde se inserta la administración pública?

Vallès, menciona que la política es una actividad colectiva que pretender solucionar los conflictos, pero que no siempre puede solucionar todos los que proponen algunos actores; sin embargo, lo que sí se procura es mantener la cohesión social, por lo que ese es el objetivo principal de la política, reducir el riesgo de desintegración social.⁴¹

En el sistema político existen varias fuerzas que interaccionan como lo son los partidos políticos, asociaciones empresariales u organizaciones civiles, las cuales tienen una expresión política. Estas fuerzas se alían o enfrentan, se configuran de distinta manera para incidir en las decisiones público-gubernamentales. Al interior del sistema político se encuentra el Estado, el Estado como ese ente que nace del pacto, que condensa el poder público y que tiene como función política el gestionar la conflictividad de intereses desarrollando diversas funciones e implementando políticas y acciones dirigidas hacia distintos ámbitos de la sociedad; esto mediante su sistema institucionalizado. Por eso se puede decir que la función política del Estado es gestionar la conflictividad, porque al ser política, pretende conservar la cohesión social.

En el sistema institucionalizado del Estado se encuentran las formas de organización del poder y las formas de gobierno. Ya en el apartado anterior se habló de lo que se considera es una organización pertinente del poder, la cual es el federalismo; así mismo se ha mencionado la

⁴¹ Vallès, Josep. *Ciencia política, una introducción*. Ariel, 2007, p.p. 17-25

división de poderes (ejecutivo legislativo y judicial), particularmente en el ejecutivo se puede observar un desdoblamiento, por una parte, es el gobierno que se encarga de tomar las decisiones y por otra, es la administración pública que se encarga de ejecutarlas. En este sentido se puede entender que existe un binomio política-administración, donde el gobierno está conformado por los funcionarios electos y la administración por los funcionarios no electos, los primeros toman decisiones y los segundos las ejecutan, es decir, una relación principal-agente que tiene como resultado las políticas públicas.

En este sentido, aunque Charles Bonnin se refiere al gobierno, en los ejecutivos monistas donde se reúne la jefatura de Estado y el gobierno en una sola figura -caso de los sistemas presidencialistas como el de México-, por lo que suele usarse gobierno como sinónimo del poder ejecutivo instituido para la gestión de los asuntos públicos. Por lo tanto, se entiende que la totalidad de su autoridad es de dirección y vigilancia, su poder es enteramente de acción.

Así es como se llega finalmente a que la administración pública es, como menciona Charles Bonnin, la división de la acción del gobierno en tantas partes como esté dividido el territorio. Es el gobierno parcial y local, considerado en el detalle de los asuntos públicos y la aplicación directa de las leyes generales del Estado respecto de los administrados. Es decir, su naturaleza es de acción parcial del gobierno y su objeto es la aplicación de las leyes del Estado en las materia generales y comunes a todos.⁴² Y como también menciona Vallès, también es posible entender a la administración pública como una organización integrada por personal profesionalizado, dotada con medio materiales y económicos de titularidad pública para llevar a la práctica las decisiones del ejecutivo.⁴³

Por lo tanto, la administración pública es la acción parcial del gobierno, se encarga de ejecutar las decisiones que toman los funcionarios electos, es decir, los políticos; estas decisiones son resultado de la agenda pública, de esos temas que se gestan en el sistema político y que logran tener la atención suficiente para intentar solucionarlos con la respuesta que se formula en el mismo sistema, respuestas que toman forma de políticas públicas, ejecutadas por la administración pública.

La administración pública como disciplina

Dentro de la revisión del recorrido histórico de la administración pública como disciplina es importante comprender que previo a su definición como tal, se le había considerado como un campo dentro de la política o del derecho, no había una distinción de un objeto y metodología

⁴² Ídem

⁴³ Ídem, nota 2

propias, por lo que los estudios realizados eran aportaciones a otras disciplinas que la reclamaban para sí mismas.

Particularmente, una vez que la administración pública toma conciencia de sí misma como disciplina y que encuentra su objeto de estudio que es la de sí misma como parte constitutiva del gobierno, como organización, como profesión, comienzan los avances sustanciales. Al respecto, Omar Guerrero dice que el poder ejecutivo se constituye en dos dimensiones, una es la parte orgánica que refiere a su estructura y sus funciones (la administración pública como organización); y la otra es la parte que lo define como relación entre Estado y Sociedad, es decir, como fenómeno político y social (carácter de la administración pública como acción parcial del gobierno) -aquí vale la pena hacer la aclaración de que para Guerrero gobierno, poder ejecutivo y administración pública son lo mismo, sin embargo, como se puede apreciar en el apartado anterior, no lo son-.⁴⁴

Una vez que se entiende que la administración pública es una disciplina, que tiene su propio objeto de estudio, y, sobre todo, que esto comienza a reflejarse en la incorporación a las instituciones superiores de educación, surge una particular situación que mucho tiempo fue causa de polémica en el campo de las ciencias sociales. Al ser reclamada como un campo dentro de otras disciplinas, existía una latente discusión de su incorporación como una disciplina en lugar de un área de especialización en las universidades. Particularmente, esta tensión podía observarse en mayor medida con respecto a la ciencia política, la dicotomía ciencia política/administración pública fue una situación de conflicto. La administración pública fue vista con desdén por parte de los intelectuales más aguerridos dentro de la ciencia política; se decía -de manera peyorativa- que las preocupaciones de la administración pública como disciplina más prácticos y orientados a la solución de problemas organizacionales y de perfil profesional resultaban menores o carentes de sustancia en comparación con las preocupaciones de la ciencia política, que se enfocaba en el estudio del poder y la gobernación, apuntes más relacionados con caracteres filosóficos y aparentemente profundos.

Respecto a esto un par de autores, Waldo y Fesler ayudan o abonan a matizar esta situación. Waldo escribe al respecto que para que haya un gobierno se requiere un componente administrativo y en términos cuantitativos, es la mayor parte de este, por ende, todos los Estados son administrativos o no lo son. La ciencia política estadounidense, a medida que cobraba conciencia de sí misma podía relacionarse con diversos antecedentes como la historia de la teoría política, los cursos universitarios de filosofía moral, el germen del reformismo o el surgimiento de la ciencia. En este sentido ¿dónde está la historia del gobierno?, de sus funciones, instituciones y operaciones (que son el componente administrativo); este hecho se relaciona con la importancia de la teoría de la organización en los planes de estudio de la administración pública, porque ninguna rama de la teoría organizacional podía identificarse

⁴⁴ Omar Guerrero. *La Administración Pública del estado capitalista*, Instituto Nacional de Administración Pública, 1978, p. 322

como derivada o tomada de la ciencia política.⁴⁵ Fesler, por otra parte, también menciona que la administración es una parte integrante, interactiva y subordinada del gobierno, una parte del todo. Por lo tanto, no podrá entenderse separada del gobierno, el entendimiento del gobierno es la tarea de la ciencia política y este como parte del todo que es el Estado.⁴⁶

Entonces, una vez que se capta las preocupaciones de la administración pública como organización que ejecuta la acción parcial del gobierno; que esto permite entender un todo que es el Estado y su relación con otros actores y con los sujetos objetivos de las políticas públicas que busca implementar (que a la vez son los que le dieron origen al Estado), se entiende que el estudio de la administración pública como disciplina es sumamente valioso para comprender una fracción de la realidad tan compleja en la cual se inserta.

Sin embargo, al ser una disciplina bastante joven en comparación con la ciencia política, la economía, y aún más con el derecho, aún queda mucho trabajo por realizar a nivel metodológico. Al respecto, Perry y Kraemer ayudan a identificar estos problemas y también proponen una serie de consideraciones para su solución.

Identifican que la metodología de la investigación en el campo de la Administración Pública ha sido evaluada de modo infrecuente; pero son cinco temas los que surgen consistentemente de la bibliografía: 1) la naturaleza ecléctica de la administración pública dificulta la identificación de las definen el campo o se asocian exclusivamente con él; 2) la investigación refleja muy escasa comunicación interdisciplinaria; 3) la investigación de la administración pública no ha sido acumulativa; 4) el puente entre la investigación y la práctica es una consideración importante en la selección de la metodología de la investigación y 5) el apoyo institucional otorgado a la investigación es inadecuado para remediar las deficiencias de conocimiento en la administración pública.⁴⁷

Posteriormente, respecto a las soluciones que plantean, debe considerarse que las más relevantes y que se relacionan con el propósito de este texto son las que apuntan a que conviene enfocarse en dos conjuntos de fenómenos destacables: uno es el estudio de las características y los procesos que distinguen a la AP de otras administraciones, priorizando un enfoque de teoría política que se concentre en los propósitos públicos que la definen, y en el cual la investigación empírica debería basarse en la premisa de que la AP es un subconjunto de dos procesos sociales que es difícil aislarlos en la realidad, como lo son la administración y la gobernación. Y otro es la interfaz del sistema político-administrativo, en la cual se pueden

⁴⁵ Waldo, Dwight. Una teoría de la administración pública significa en nuestra época también una teoría de la Política. en: Naomi Lynn y Aaron Wildavsky (compiladores). *Administración Pública, el estado actual de la disciplina*, FCE, 2001, p. 134

⁴⁶ James Fesler. El Estado y su estudio: el todo y las partes, en: Naomi Lynn y Aaron Wildavsky (compiladores). *Administración Pública, el estado actual de la disciplina*, FCE, 2001, p. 150

⁴⁷ Perry, James y Kraemer, Kenneth. Metodología de la investigación en la Administración Pública: problemas y modelos en: Lynn, Naomi y Wildavsky, Aaron (compiladores). *Administración Pública, el estado actual de la disciplina*, FCE, 2001, p. 452

investigar fenómenos de interés legítimo como la sensibilidad o falta de sensibilidad del sistema político ante las demandas de otro sistema como la sociedad, la legitimidad del sistema administrativo en el desempeño de sus funciones políticamente asignadas, la vigilancia de las agencias y la reforma administrativas.⁴⁸

Es así como estas consideraciones apuntan al siguiente apartado que se desarrolla a continuación. En él se emplea un enfoque que se concentra en los propósitos públicos y que, a su vez, se basa en bibliografía que tiene un anclaje en dos procesos sociales: la administración y la gobernación.

Burocracia, un antes y un después

La burocracia como forma de organización de la administración pública se remite a lo que la transición de un Estado urbanizado e industrializado del siglo XX requería. Esta génesis de la burocracia se adaptaba al ideal weberiano, se requería de una racionalidad instrumental que adecuara los medios con los fines. Los principales fines de la burocracia emergente eran la eficiencia en sus costos y procesos administrativos, por lo que los medios que se creían pertinentes en ese momento se adecuaron a racionalizar los procesos administrativos con un principio de eficiencia. La teoría organizacional siempre ha aportado muchas ideas para aplicarse en la burocracia pública; los modelos pioneros como el taylorista y su mecanización de procesos, la división del trabajo y la especialización en la tarea, organizaciones piramidales con una línea de mando unidireccional, así como un apego importante a la normatividad son tendencias que también se aplicaron en la administración pública y que funcionaron durante mucho tiempo para las necesidades del contexto político, social y económico de ese momento en particular; sin embargo, no es posible hacer un supuesto al estilo *ceteris paribus* para mantener todas las variables constantes, la realidad es compleja y mutable, por lo tanto, esa burocracia que se mantuvo con buenos resultados en algún momento entró en un estado de crisis.

Debido a lo anterior y como se ha podido ver en este mismo texto, la administración pública no sólo se puede limitar a la aplicación mecanizada de las decisiones que se toman en el gobierno. La administración pública es el punto de conexión entre la ciudadanía y el gobierno, además de implementar políticas públicas, también tiene contacto con el destino de estas. Y ya que en las recomendaciones que realizaron Perry y Kraemer, alentaban a distinguirla de otras administraciones por las características políticas que ese particular énfasis de lo público proporciona, se puede referir a esta administración rígida, impersonal y eficiente, como una que está un poco alejada del carácter de lo público.

⁴⁸ Ibid. p.p. 471-472

Dos consideraciones al respecto: 1) ¿qué involucra lo público?, afortunadamente en el apartado anterior de este mismo texto se desarrolló una excelente definición que brinda tres significaciones de lo público, las cuales presenta Rabotnikoff. Estas tres significaciones hacen referencia a lo público en sentido de lo que concierne a todos, lo que es visible y lo que es accesible. 2) ¿Es posible dejar de pensar en los procesos de gobernación sin esa razón de Estado que durante mucho tiempo ha sido el eje rector de los mismos, que el sistema pueda dejar de ser una caja negra?

La respuesta se encuentra en la transición hacia un cambio de paradigma, una reconfiguración del entramado organizacional que responde a los costos excesivos de un aparato administrativo que alcanzó dimensiones excesivas durante el periodo posguerra, a la idea de que la actividad de la burocracia no sólo se limita a la ejecución de políticas públicas, sino que también puede apuntar hacia la formulación de estas.

Al respecto Peters se centra en la idea de que la burocracia también puede disponer de atribuciones del gobierno para la elaboración de políticas públicas; la burocracia sí puede incurrir en la elaboración de políticas, se presenta una organización altamente calificada que posee información privilegiada y puede usarla en la elaboración y ejecución de estas. Sin embargo, ya que estas atribuciones que *de jure* se confieren a las instituciones políticas (funcionarios electos), el autor menciona una serie de armas y estratagemas que son importantes en la lucha por el poder e influencia sobre la política entre los funcionarios elegidos y los funcionarios permanentes (burocracia). El hecho de que la burocracia tenga un monopolio de la información y los conocimientos posibilita la constante negociación por la adquisición de autonomía y poder para elaborar políticas públicas. Esta resulta, el arma más importante de la burocracia para acotar el poder *de jure* que tienen las instituciones políticas.⁴⁹

La dificultad se presenta en que dada la crisis de legitimidad que sufrió en general el gobierno, se catalizó en la administración pública como una especie de chivo expiatorio; un gobierno de la burocracia sí podría superar dicha crisis mediante características como la alta profesionalización, el monopolio de la información, así como otras características que menciona Peters; sin embargo, hay una especial preocupación por el control popular que sí se logra en el gobierno de las instituciones políticas mediante el voto. Entonces, el control popular de la burocracia es un aspecto para considerar si se piensa en la misma burocracia como formuladora de políticas públicas.⁵⁰

Suponer que la sociedad se ha mantenido estática, al igual que otros actores como los de la esfera privada es erróneo. Ahora existe una sociedad que está más informada, que estudia, que tiene conocimiento importante como destinatarios de los servicios públicos y la política social.

⁴⁹ Guy Peters. *La política de la burocracia*, FCE, 1999, p.p.342-366

⁵⁰ Ídem.

Entonces ya no se puede mantener esta posición del Estado (y sus componentes institucionales) como principal agente en la responsabilidad de dar dirección a la sociedad.

Al respecto, Luis Aguilar brinda aportes sustanciales para entender los posteriores esfuerzos para marcar un después de la burocracia. La distinción entre acción de gobierno y gobernación de la sociedad/dirección efectiva de la sociedad, surge a partir de la crisis del Estado como único agente responsable de la dirección de la sociedad y de las transformaciones que experimenta la dirección de la sociedad debido a la diferenciación de los ámbitos de acción de la sociedad contemporánea y su mayor independencia de la política, así como debido a la independencia económica e informativa que una sociedad doméstica construye en otras sociedades externas para estar en condiciones de resolver sus problemas y realizar sus aspiraciones.⁵¹

Se menciona vieja gobernanza o nueva gobernanza, aunque las características que hacen variar entre una y otra es la relación de los agentes involucrados. Mientras la vieja gobernanza alude al Estado en su carácter de Leviatán hobbesiano que es necesario para regular las relaciones de los integrantes de la sociedad que tiende a la autodestrucción. La nueva gobernanza comenzó a significar el proceso que la sociedad contemporánea sigue para definir sus valores y objetivos de convivencia y coordinarse para realizarlos; es el proceso mediante el cual los actores de una sociedad deciden sus objetivos de convivencia y las formas de coordinarse para realizarlos: su sentido de dirección (objetivos reflejados en la agenda social que da solución a los problemas actuales -dimensión valorativa-) y su capacidad de dirección (cómo se dividirá el trabajo y se distribuirá la autoridad y la responsabilidad entre los varios agentes sociales que garantizan la consecución de objetivos, como las instituciones políticas, sociedades civiles y empresas -dimensión factuales/técnica-). Este proceso es estructurado institucional y técnicamente en sus actividades de definición del sentido de dirección y de realización del sentido que articula las instituciones con las prácticas políticas y con los procedimientos técnicos del análisis de la gestión. La gobernanza por motivos de racionalidad genera o cuenta -dependiendo de la perspectiva histórica- con una instancia de gobierno cuya función especializada consiste en contribuir mediante sus actividades (normas, políticas, presupuestos, servicios, coacciones...) a construir la orientación de la sociedad mediante normas legales, normas técnicas y actividades de gerencia.⁵²

Sin embargo, aunque para cuestiones de operatividad puede resultar conveniente la variación entre vieja gobernanza y nueva gobernanza, lo real es que gobernanza, no implica suponer o afirmar que es un proceso en que los sectores sociales participen de manera igualitaria, simétrica, cooperativa. Ese tejido de relaciones entre sociedad y gobierno es diverso y mutable. En las condiciones en las que se supone o es real que los actores sociales son relativamente limitados, incompetentes, inmoderados y conflictivo (sin capacidad de

⁵¹ Ibid. Nota 4, p. 80

⁵² Ibid. p.p. 89-91

autorregulación y autorreproducción) en sus relaciones de comunicación e intercambio, razón por la cual no logran establecer un nuevo proyecto de vida en común y menos estar en aptitud de realizarlo, entonces es lógico que el proceso de gobernación de la sociedad haya tenido que configurarse como un proceso necesariamente externo al conjunto social y haya sido dominado por el gobierno, que se construyó necesariamente en el protagonista independiente de la orientación y la coordinación social y de la realización de los objetivos sociales.⁵³

Así, con la incorporación de la gobernanza como proceso mutable que involucra a otros actores, además del Estado, en la elaboración y deliberación de los objetivos de convivencia, dándoles su sentido de dirección y de capacidad, es posible entender que la crisis del Estado y las posibilidades de pensar en una etapa de posburocracia, en la cual se le den más atribuciones en la elaboración de políticas, tomando en cuenta la necesidad de procurar el control popular para conservar el sentido público de la administración, es como se da una introducción al siguiente apartado. Es necesario comentar, que este proceso de (re)estructuración de la burocracia en términos de la evolución en el proceso de gobernanza, causa una peculiar perspectiva de la contextualización actual.

Más allá de la burocracia

Para comenzar este apartado, es necesario aclarar un punto sustancial. El paradigma burocrático no es disruptivo... opuesto... ajeno al paradigma burocrático. Una vez realizada esta aclaración, se puede continuar con el texto.

Es necesario dar un poco de contexto, por qué antes se habló de burocracia y ahora se irrumpe con la introducción de un paradigma burocrático, bueno... Michael Barzelay tiene la respuesta a esta interrogante que puede surgir para el lector. Pues para entender el uso de paradigma, utiliza el siguiente ejemplo: Todos viven con diversos paradigmas en un momento dado; según parezca apropiado, cada uno adopta los paradigmas y los abandona a lo largo de cualquier día de trabajo, así sin pensar en los sistemas de valores y de creencias que los circundan.⁵⁴ Por esto mismo se ha mencionado que no se puede pensar en ambos paradigmas como opuestos, ya que en algún momento se puede hacer uso de ambos.

Se hizo mención de que el paradigma burocrático se define por los valores de eficiencia y la administración impersonal, aunados a la orden de ponerlos en práctica en el gobierno, estos constituyeron, a principios del siglo XX, un sistema de creencias apremiante llamado visión de la reforma burocrática; el paradigma burocrático son los hábitos de pensamiento

⁵³ Ibid. p. 95

⁵⁴ Barzelay, Michael. *Atravesando la burocracia, una nueva perspectiva de la Administración Pública*, FCE, 1998, p. 7

profundamente arraigados que son legado del movimiento de reforma burocrática.⁵⁵ Este movimiento de reforma burocrática es al que referenció que atendía las características de una sociedad recientemente industrializada y con poco desarrollo como para incidir en la formulación de objetivos en torno a su propia dirección, por ello el gobierno tomó la posición de actor preponderante.

Más allá de pensar en el paradigma posburocrático como un reemplazo absoluto del paradigma burocrático, hay elementos que no se pueden pensar abandonar, como lo puede ser la preocupación por la normatividad; como un ejemplo en el sentido fiscal. Lo que dice el paradigma posburocrático no es que se reemplacen las reglas, sino que la preocupación sea innovar, por establecer un apego a la normatividad que supere un sentido estricto de control que conceda rigidez extrema en cuanto a la libertad de actuar de los administradores públicos; lo cual implica destacar los principios sobre las reglas, pero no abandonarlas completamente. Precisamente en esa relación entre conceptos pasados y nuevos recae la consideración de ambos paradigmas como una familia ampliada de conceptos.⁵⁶

La razón por la que se piensa en la transición de paradigmas es porque, como menciona la idea de gobernanza, la percepción del gobierno como actor más importante en la dirección de la sociedad, no consideró la transición de una sociedad que necesitaba ser gobernada a una que podía incidir en el proceso de dirección y fijación de la agenda de los problemas que merecen ser atendidos, así como a su posible solución. Barzelay, realiza -para nuestra fortuna-, un cuadro de comparación de paradigmas con los elementos que transicionan entre ambos. Hace referencia que los primeros elementos refieren al paradigma burocrático y los segundos al posburocrático. De interés público a resultados que valoran los ciudadanos; eficiencia a calidad/valor; administración a producción; control a apego a las normas; especificar funciones, autoridad y estructura a identificar misión, servicios, clientes y resultados; justificar costos a entregar valor; implantar responsabilidad a construir rendición de cuentas-fortalecer las relaciones de trabajo; seguir reglas y procedimientos y entender y aplicar normas-identificar a resolver problemas-mejorar continuamente los procesos; operar sistemas administrativos a separar el servicio del control-lograr apoyo a las normas-ampliar las opciones del cliente-alentar la acción colectiva-ofrecer incentivos-evaluar y analizar resultados-enriquecer la retroalimentación⁵⁷

Estos elementos se encuentran presentes en distintas reformas administrativas que tuvieron lugar en distintos países y tomaron algunos de ellos de muy diversas maneras y con distintos matices, la mayoría de estas reformas se agrupan bajo el concepto de nueva gestión pública. Para un mayor entendimiento vale la pena recurrir, de nuevo, a lo que ya se ha aclarado previamente. Para Luis Aguilar, la NGP es el cambio de las normas, las estructuras organizacionales y los patrones directivos y operativos del gobierno, que por sus propósitos,

⁵⁵ Ibid. p.p. 39-41

⁵⁶ Ibid. p. 175

⁵⁷ Ibid. p. 177

modos o resultados se orienta hacia formas posburocráticas de organización, dirección y operación, con el fin de elevar la eficiencia, la calidad y la responsabilidad de la acción pública.⁵⁸

Sin embargo, muchas de estas reformas administrativas seleccionaban deliberadamente los elementos con los cuales quedarse de las propuestas teóricas, sentidos de planeación estratégica, reducción del personal y mecanismos de transparencia fueron bienvenidos, sin embargo, los cambios en los patrones directivos y operativos del gobierno para hacer un estructura más horizontal, adoptar la participación ciudadana efectiva en el modelo clientelar y sobre todo, la responsabilidad de la acción pública, quedaron relegadas.

Finalmente, por esta razón es que ha dejado este elemento para este punto, porque es necesario que estos cambios organizacionales para el perfil del nombrado tradicionalmente administrador público y que se busca transicionar hacia el de gestor público, sean lo suficientemente enfáticos en el sentido de establecer una responsabilidad de la acción pública.

Los escándalos por el mal ejercicio de los cargos públicos siguen siendo en la actualidad, un tema recurrente, hasta el punto de ser cotidiano. Por ello es fundamental hablar de una ética pública. Una ética pública que propone límites y barreras morales ofrece definiciones para reconocer y situar lo que ha dejado de ser público; propone valores para hacer posible la convivencia de los distintos y hasta de los opuestos, sin vulnerar su personalidad propia; respalda las reglas y los procedimientos indispensables para deliberar, para dialogar y para construir respuestas a las preguntas que desafían nuestra vida en común y le ofrece un sentido moral al ejercicio de los poderes públicos.⁵⁹

La ética pública ofrece valores de referencia para identificar la ausencia de estos, propone una transformación del perfil del servidor público, para que haga eso, que esté al servicio de la multiplicidad significativa de lo público. La corrupción, en sus casos más agravados, no puede ser contrarrestada sin reformas administrativas que respondan con instituciones fuertes, orientadas al sentido de la gobernanza en el estadio actual de la sociedad.

Entender el carácter peyorativo que se la ha dado a la burocracia viene de un arraigo profundo a prácticas del paradigma burocrático que en algún momento significaron buenos resultados en el ejercicio de la gobernanza con una sociedad que poseía las características que ya se han mencionado. Así como antes la frase “estar a la moda” se relacionaba con el uso de ciertas prendas como los pantalones acampanados -horrendos bajo mi perspectiva-; o cuando las tendencias dentro de la música reflejaban una preponderancia hacia el Rock, la música disco, o el pop entre otros géneros musicales; esto responde a ciertas características de la sociedad durante un momento histórico específico

⁵⁸ Ibid. nota 4

⁵⁹ Ibid. nota 13

El paradigma posburocrático presenta elementos que en este momento se relacionan de mejor manera con la realidad económica, política y social actual; por eso todos los Estados que aprecien estas características particulares en sus sociedades deberían orientar sus esfuerzos de reforma administrativa en los aspectos organizativos de sus componentes institucionales. Por ello hoy las tendencias de moda y musicales son distintas a las de otros años, porque las características sociales han mutado y requieren nuevas categorías valorativas.

Sin embargo, esto no significa que se abandone por completo el paradigma burocrático, por eso es valiosa la propuesta de los estudiosos en la disciplina de la administración pública. Para que, con el marco de referencia adecuado, se intente analizar el contexto actual de la relación de los actores que se involucran en la gobernanza y así proponer los cambios que sean adecuado al tipo de realidad que se vive.

Hacerlo a la mexicana

¿En qué momento se puede hablar de la insuficiencia del modelo burocrático?, bueno, pues la respuesta deriva del primer apartado. Con el nacimiento de una administración pública apegada a la división del trabajo con la creación de la Ley de Secretarías de Estado, aunado al apego del modelo capitalista de la época, es posible comenzar a hablar de la burocratización profesional del Estado, la cual se instruía en las Universidades.

Estos hombres comenzaron a tener conocimiento técnico en áreas estratégicas del gobierno y coincidieron con una coyuntura económica importante. El llamado desarrollo estabilizador, es una época de bonanza que se cimentó en el crecimiento de la industria petrolera mexicana; durante este periodo que abarca los gobiernos de Adolfo López Mateos y Gustavo Díaz Ordáz, se presenta no sólo estabilidad en la economía mexicana, sino también en la organización del aparato de burocrático mexicano, pues no hubo más que una sola modificación a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado en 1958.⁶⁰

Las exigencias por innovación no se hicieron presentes sino hasta un periodo más tardío. Durante el gobierno de Luis Echeverría y José López Portillo se observa un pico del modelo burocrático, pues se promulgó la ley orgánica de la Administración Pública Federal en 1974 y nace la Secretaría de Programación y Presupuesto. Como se evidencia, el apego más intenso a la normatividad racional que se había producido hasta el momento y como ejemplo más importante se puede mencionar a la rectoría estatal para caracterizar a esa centralización y rigurosidad que caracteriza al modelo burocrático. Tal era el control y tales eran las

⁶⁰ Sánchez, José. *El cambio institucional en la reforma y modernización de la administración pública mexicana*, *Gestión y Política Pública*, vol.18, núm. 1, 2019

dimensiones que alcanzó el aparato burocrático mexicano que incrementó la creación de empresas públicas, los subsidios universales y por supuesto, la deuda externa.⁶¹

A pesar de que en este periodo se observan reformas administrativas importantes como las antes mencionadas, el papel del gobierno como eje rector de la administración pública, la poca flexibilidad de la estructura organizativa y el apego casi religioso a la normatividad son las características principales que rigen al Estado mexicano.

Pero eso evidentemente tenía que cambiar, pues la centralización y la poca apertura a la iniciativa privada cobraron factura para la eficiencia del modelo burocrático. Distintos hechos como la fuerte participación del gobierno en las actividades industriales comenzaron a incomodar a la clase empresarial que veía en la creación del Consejo Coordinador Empresarial (CCE) el punto de partida como esfera que competiría con la propiedad pública en las actividades económicas.⁶² Este aparentemente insignificante hecho se refuerza con las ideas que se vienen proponiendo en los cambios de la Teoría de la Organización, con un incremento en la deuda pública y por supuesto también con resultados ineficientes de la centralización excesiva.

María Ramírez habla de un periodo de factores que encuentra un común denominador en los países latinoamericanos durante estos años:

1. Descentralización: transfiriendo responsabilidades de gestión-ejecución a gobiernos locales.
2. Privatizaciones: dejando la provisión de gran parte de los servicios públicos a empresas privadas.
3. Desregulación: desmantelando o eliminando organismos que ejercen funciones reguladoras de actividades económicas, por representar un freno para el libre desarrollo de las mismas.
4. Externalización: reemplazando la provisión de servicios e insumos propia (a través de unidades operativas estatales) por la ofrecida en el sector privado.⁶³

El gobierno comenzaba a adoptar los aportes realizados por la administración de empresas a los modelos de organización y sobre todo también comenzaban a relucir conceptos como: gestión, servicios, cliente, entre otros que remiten a los modelos empresariales de carácter privado.

En este momento caracterizado por la creciente deuda pública, por la inclusión de la esfera privada en las que hasta ese entonces eran tareas competentes únicamente al gobierno, de

⁶¹ Ídem

⁶² Anselmo, Andrade. *Los empresarios y la transición a la democracia: los casos de México y España*, Revista Mexicana de Sociología, vol. 65, núm. 3, 2003

⁶³ Ramírez, María. Las reformas del Estado y la administración pública en América Latina y los intentos de aplicación del New Public Management, *Estudios Políticos*, núm. 34, p. 122

adopción de conceptos y modelos organizacionales derivados de la administración privada es cuando es posible decir plenamente que el modelo burocrático experimentó una crisis, la cual llamaba a la inminente innovación.

Las consecuencias fueron inminentes e inevitables, Miguel de la Madrid propone el Programa de la Descentralización Administrativa 1983-1988. En el marco de este programa se pueden enumerar cuantiosos e importantes cambios en el aparato administrativo, dentro de los cuales destacan: 1) La reforma municipal con las modificaciones al artículo 115 constitucional, 2) La descentralización de los servicios educativos, 3) La descentralización de los servicios de salud.

Hasta ahora, la tarea principal fue descentralizar al estado burocrático, pero no fue la única labor durante esta etapa de crisis. Carlos Salinas de Gortari pone en marcha el Programa General de Simplificación de la Administración Pública Federal de 1989 a 1994, con el objetivo de reducir los altos costos de los trámites administrativos, los pasos y el tiempo en la gestión de la prestación de los bienes y servicios públicos.⁶⁴ También se presenta un factor más del cambio de modelo, que es la privatización, a través de la venta de las empresas públicas como Teléfonos de México entre otras y la desregulación que se presentó junto con la negociación y firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).

Finalmente llega Ernesto Zedillo que mediante el Programa de Modernización de la Administración Pública de 1995 a 2000, terminó abrir las puertas a los puntos antes mencionados. El propósito de este programa fue mejorar la calidad en la prestación de servicios públicos, mediante enfoques provenientes del gerencialismo privado, lo cual fue cuanto menos polémico.⁶⁵

Cuando llegó a la presidencia Vicente Fox en el año 2000, candidato del Partido Acción Nacional (PAN) se hablaba de un cambio en las acciones de la burocracia en la administración pública, para ello, se llevaron a cabo una serie de reformas administrativas que tenían como objetivo adecuar la estructura y su funcionamiento a las emergentes demandas sociales. algunos de estos cambios fueron:

- La creación de la Oficina Ejecutiva de la Presidencia con la finalidad de lograr una organización más coordinada y especializada. Esta terminó integrada por 12 unidades, cada una tenía su función, sustituyendo a los gabinetes especializados de la anterior administración. La oficina de la Presidencia tuvo diferentes cambios a lo largo del tiempo y terminó con 8 unidades.
- En noviembre del 2000 ocurrieron cambios en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), por ejemplo, la reivindicación de la propiedad de la nación se transfirió a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

⁶⁴ Ídem

⁶⁵ Ídem

- Se creó la Secretaría de Seguridad Pública (SSP) encargada únicamente de la seguridad pública.
- La administración y coordinación de la radio y la televisión pasaron a manos de la Secretaría de Educación.
- Existieron cambios de nombres y funciones en varias secretarías como en la Secretaría y Fomento Industrial, la cual pasó a llamarse Secretaría de Economía, está en especial se dio el cambio porque se requería un fortalecimiento al sector empresarial.
- Y la más sobresaliente, la creación y aprobación de la Ley del Servicio Profesional de Carrera, modificando las atribuciones de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (después la conocimos como la Secretaría de la Función Pública).⁶⁶

Lo observable es que, en el sexenio de Fox, la innovación fue clave en ese gobierno. Pero ya a finales de este periodo, se puso en marcha la Agenda de Buen Gobierno la cual consistía en 6 puntos; gobierno honesto y transparente, profesional, de calidad, digital, mejora regulatoria y que cueste menos.

En el sexenio de Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012) se implementó el Programa Especial de Mejora de la Gestión en la Administración Pública (elaborado por la Secretaría de la Función Pública). Lo que se propuso aquí para la modernización de la administración pública, fue reducir el gasto burocrático y una rendición de cuentas mayor.

En resumen, comenzó en el 2000 con Fox y se observa una tendencia a cambiar la estructura gubernamental conforme a los sexenios. Esta estructura se cambia a través de programas que tienden a mejorar o modernizar la administración pública.

Aguilar señala que, para implementar estos cambios en la administración pública mexicana, fue necesario modificar los programas docentes, el derecho administrativo y el régimen presidencialista. Dado el contexto de transformación los programas docentes cambiaron para formar dirigentes que desarrollaran habilidades en torno a modelos de gerencia de las organizaciones públicas, sin embargo, carecían de una preocupación que debía ser nodal, pues no se les formó para analizar y cuestionar el proceso establecido de toma de decisiones en dichas organizaciones; por lo tanto, no se le exigía a los nuevos perfiles acoplarse en el sentido de la gobernanza que ya descrita. En esta misma lógica, el derecho administrativo comenzó a nutrirse de normatividad para definir la estructura de esta transformación administrativa, se definieron reglamentos para perfilar atribuciones, facultades y responsabilidades sin definir el cómo los nuevos mandos pueden ejecutar sus decisiones para evitar los problemas que derivan de la discrecionalidad en el servicio público; los supuestos en los que el derecho administrativo reglamentó de esta manera es que 1) si se definen las atribuciones, facultades y responsabilidades, invariablemente se tomarán buenas decisiones y 2) también se plantea que en el ejercicio de las decisiones existen elementos técnicos que no son totalmente

⁶⁶ Romero, Eduardo. *Conferencia Magistral: La agenda presidencial del buen gobierno*. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/4/1691/5.pdf>

reglamentables debido a la discrecionalidad necesaria de los directivos. En cuanto al presidencialismo, el texto remite a pensar en este como el principal obstáculo en el alcance de los objetivos propuestos en la NGP y la gobernanza, así como su mejoría con los elementos ya enunciados; esto se debe principalmente a la negación de construir un sentido de gobernabilidad con otros actores, las facultades de designación de los secretarios y otros miembros claves de la administración evidencian la concentración de poder de jure que aún conserva el ejecutivo, mientras que la alineación de las actividades de toda la administración con la visión central refleja la concentración de facto que posee y se presumía ya superada.⁶⁷

Estructuralmente, los cambios sí se han realizado en términos de lo que se plantea en la NGP, sin embargo, debe considerarse que existe un rubro que ha pasado totalmente desapercibido en las reformas que se han llevado a cabo. Aunque se han visto cambios sustanciales en la descentralización administrativa y también en la profesionalización de los cargos públicos, la verdad es que el proceso de toma de decisiones que se toma en las distintas oficinas que componen la administración pública, no son ajenas a lo que sigue siendo la figura de poder dominante en las relaciones intergubernamentales, es decir, el poder ejecutivo.

Como menciona Luis Aguilar:

[...] no existen normas, procedimientos y controles formales para regular los procesos de decisión directiva y validar su corrección (aunque existan normas y procedimientos que definen las atribuciones de los directivos y las materias de la decisión) ni tampoco para rendir cuentas de los motivos, el desenvolvimiento y las conclusiones del proceso decisorio a las autoridades superiores, a los ciudadanos y particularmente a los miembros de la organización administrativa pública.⁶⁸

Entonces, queda un área que debe ser determinante en la prospectiva administrativa si es que la intención es construir un gobierno que se preocupe por no sólo ser eficiente y superar las condiciones estructurales que han sido el objeto de las reformas. Es cardinal mejorar la calidad de los procesos de toma de decisiones, y por ello son necesarias normas y procedimientos que faculten al personal de las secretarías, de los organismos descentralizados, de las instituciones que se encargan de actividades sustanciales para llevar a cabo la acción de gobierno. Todo en consideración de que este proceso ya no debe ser aislado en la estructura del Estado como único responsable de dar dirección.

Con este desarrollo es como se puede entender a lo que se refiere la consideración de un camino intermedio entre burocracia y NGP como un proceso que dista mucho del ideal conceptual y que a pesar de que tiene una marcada dirección hacia formas posburocráticas, estas seguirán siendo imposibles de realizar si la preocupación no se centra en superar la etapa de las conductas centralizadoras que parecen no tener fin a pesar de los esfuerzos que se han

⁶⁷ Aguilar Villanueva, Luis. *El gobierno del gobierno*, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), 2013, p.p. 25-54

⁶⁸ *Ibid*, p. 47

realizado para superarlas. La reforma administrativa que se organizó durante la década de los años ochenta y que es consecuencia de la crisis sistémica que tiene distintas explicaciones fue, como menciona Aguilar, una excelente oportunidad para incorporar elementos de la gobernanza y además nutrir la incipiente incorporación de la NGP para responder a los problemas estructurales que fueron los que causaron dicha reforma... Oportunidad que no fue aprovechada.

Limitaciones para las reformas

Algunas de las características que impiden que las reformas administrativas cumplan con los objetivos que son propuestas tienen explicación en fenómenos puntuales que se han mencionado, pero no han sido desarrollados cabalmente para comprender lo que frena el avance de estas en sentido de la NGP y la gobernanza.

Aunque desde la Constitución de 1824 se adopta una forma de ordenamiento del poder de corte federal, los embates que han causado situaciones coyunturales como la guerra de reforma y el porfiriato a la adopción del federalismo (con clara influencia norteamericana) cimentan las bases de un constante reordenamiento que provocaba la oscilación entre la forma centralista (apoyada por los conservadores) y la ya mencionada (apoyada por los liberales). Especialmente el porfiriato representó una condición de condensación del poder de facto en la figura presidencial que se articuló con la preservación de características feudales en el sistema social; lo cual provocó que, aunque la forma federalista triunfara y se confirmara en la Constitución de 1917, la condición ya mencionada se conservó y provocó que el federalismo sea calificado como nominal.⁶⁹

Dadas las características de centro altamente centralizado, el federalismo mexicano debería ser disociativo, es decir, que en la práctica se llevara a cabo un marco legal para dispersar lo que se encontraba condensado. Sin embargo, las características del Estado mexicano demuestran que sólo se cumple (parcialmente) una de las dos características para considerarlo como verdaderamente federal, los cogobiernos que coexisten no son realmente autónomos dado que el orden federal y especialmente la figura presidencial (que se desfiguró para producir el presidencialismo) conservan atribuciones de facto y de jure que provocan la subordinación no sólo de los otros órdenes de gobierno, sino también de los otros poderes, sin mencionar que incluso las plataformas como los partidos son subsumidas. La única característica que realmente se evidencia es la de que las entidades sean representadas por un gobierno central, que no coordina, pero sí domina.⁷⁰

⁶⁹ Armenta, Alejandro. El federalismo mexicano: Una ficción política, Universidad Nacional Autónoma de México, 2010

⁷⁰ Idem.

El orden que se mantiene altamente centralizado también responde a la concentración del poder, no tanto a su legitimidad, por lo que a pesar de que han sucedido transiciones que permitieron cambios de partidos políticos en el gobierno federal, no cambia las relaciones de poder, ni mucho menos las estructuras que mantiene vigentes a tales relaciones. Aunado a ello, los estados carecen de capacidades tanto legales como políticas para diferenciarse del proyecto político federal que fortalezca el crecimiento de su población particular. Por ello siempre las decisiones finales son del centro.⁷¹

La condensación de las relaciones de poder en el orden federal y especialmente en la poder ejecutivo disponible para los intereses políticos e incluso personales son aún más marcadas si se considera que aunque se podría pensar que la pluralidad política que se vivió en el país durante los años noventa e inicios del siglo XXI modificaría la dinámica de la disputa por los recursos, las competencias formales y los controles políticos; la realidad es que el federalismo se ha mantenido inmutable, sometido al control de los aparatos políticos, sin un sistema de competencia que aclare los límites de las atribuciones en cada nivel de gobierno y sin una fórmula eficiente para la distribución de recursos en los mismos.

En este sentido sirve mencionar que los conflictos de interés (CDI) son una conducta arbitraria y discrecional por parte de funcionarios que se someten a compromisos económicos, financieros, familiares y políticos, lo cual afecta el desempeño de sus cargos y a la administración pública en general. Son condiciones que se presentan en el proceso de toma de decisiones y que transfiguran el ideal democrático que en teoría rige al Estado de derecho.⁷²

Cuando se observa estas conductas como una práctica común en el ejercicio del cargo público, es posible entender por qué los mecanismos de rendición de cuentas presentan fallos, pues no están acotando la discrecionalidad para que el CDI sea un problema que tiene solución en los marcos normativos existentes. En relación con lo anterior se puede concluir que en México los mecanismos basados en la ética minimalista que se implementan no son suficientes para mejorar esta situación.⁷³

En Este sentido el servicio profesional de carrera (SPC) se presentaba junto con las tendencias de reformas administrativas para ser una solución a los CDI. El SPC tiene que superar el conflicto de la burocracia con la NGP, pues considerando que puede articularse con principios de la burocracia como la profesionalización/meritocracia y de la NGP como la competencia/evaluación, los resultados se observarían en una herramienta institucional que

⁷¹ Idem.

⁷² Sandoval, Irma. Conflictos de Interés, Revista Técnica sobre Rendición de Cuentas y Fiscalización Superior, Auditoría Superior de la Federación (ASF), p.p. 55-67

⁷³ Idem.

mejore el desempeño gubernamental y abonen a mejorar la ética en el ejercicio de los cargos públicos.⁷⁴

La evidencia empírica de promover un SPC balanceado en términos burocráticos y de eficiencia se traduce en algunas de las experiencias que se observan en los países denominados como tigres asiáticos y otros que han sido objeto de estudio en análisis comparativos. El resultado es evidente, la mejora de la eficiencia de gobierno va de la mano con un SPC con las características ya mencionadas, lo cual fue tema de discusión en el Congreso de México; la resistencia se presentó por lo que implicaba ceder puestos de gobierno cooptados por las prácticas discrecionales y ponerlos a disposición de un concurso que amenazara con romper el statu quo; sin embargo, los esfuerzos alcanzaron a lograr el consenso y que se aprobara la Ley de Servicio Profesional en 2003.⁷⁵

A pesar de que la Ley realmente fue un esfuerzo loable para mejorar la calidad de los funcionarios, así como la promoción de un gobierno más eficiente y democrático, la realidad es que las prácticas discrecionales que se evidencian por la manera clientelar que ha prevalecido para la selección de los funcionarios son la prueba de que los valores públicos no son cardinales en el ejercicio de las funciones. Ya sea por prácticas informales gracias a lagunas normativas como la posibilidad de otorgar nombramientos sin concurso por el Artículo 34, la alta centralización de las tareas de implementación y evaluación por parte de la Secretaría de la Función Pública (SFP), o las posteriores modificaciones de reglamentos que llevaron a la opacidad, arbitrariedad e ineficiencia en la aplicación de la ley; el balance obtenido es que el SPC de carrera ha carecido de legitimidad por la ausencia su correcta implementación y evaluación, así como su resistencia a la apertura para incorporar actores ajenos a las organizaciones. La posible respuesta se encuentra en el cambio agresivo que se generó sin primero reformar el servicio civil para crear una cultura del SPC.⁷⁶

Las principales causas que se presentan en torno a esta situación devienen en 1) la centralización de las funciones de implementación y evaluación en las SFP; 2) Las modificaciones de los lineamientos y el reglamento que buscaron descentralizar dichas funciones, pero que abonaron a la puesta en práctica de conductas clientelares, a la opacidad, a la ineficiencia y sobre todo a la deslegitimación del SPC; 3) El salto agresivo que buscó la modernización administrativa sin pasar por el cambio cultural necesario que acoplara los elementos de meritocracia y evaluación en el servicio civil; por lo tanto, la estructura burocrática mediante sus prácticas informales, opusieron resistencia a la normatividad implementada.

⁷⁴ Méndez, José. El servicio profesional de carrera en la administración pública federal, Políticas Públicas, El Colegio de México, 2010, p.p. 180-203

⁷⁵ Idem.

⁷⁶ Idem.

Por lo tanto, estos elementos que se han mencionado son algunas consideraciones del por qué las reformas que se han llevado a cabo no concluyeron en la modernidad administrativa que se planteaba con los cambios vertiginosos que se han repasado hasta este punto.

Los ciudadanos en el gobierno

La profesionalización de la administración pública es un proceso que requirió cambiar los mecanismos con los que se seleccionaban a las personas que cumplirían el papel de funcionarios.⁷⁷ Se suscitó a finales del siglo XIX e inicios del XX con el propósito de gobernar en principios científicos y, simultáneamente, reducir la corrupción, el clientelismo y la ineficiencia.

La confianza en los profesionales desarrolló paralelamente tres tendencias sociales que dominaron durante la segunda mitad del siglo XIX,⁷⁸ principalmente se tomará como referente el crecimiento de la formación profesional en las universidades. Este referente es central porque es en estas instituciones en donde se comienza a expedir títulos académicos en áreas profesionales relacionadas con la burocratización del Estado. La universidad sirvió como cuna de funcionarios educados bajo los principios positivos y racionales de la ciencia, creando un método estable de oportunidades de trabajo basado en méritos y dirigido a la naciente clase media.

El proceso de profesionalización del Estado trajo consigo una considerable reducción de la participación ciudadana en los asuntos del gobierno⁷⁹, la burbuja del aparato estatal se concentró en la eficiencia de los procesos de gestión, lo cual ocasionó que la administración pública (en cuanto a los puestos con tareas más especializadas) fuese un tema que sólo atañe a los burócratas calificados y validados por los títulos universitarios.

La NGP con la eficiencia como objetivo se cimentó durante la década de 1980 en los países centrales de Occidente, fue una nueva corriente reformista que se iniciaría en Nueva Zelanda y se expandiría a través de la gestión de William Clinton en Estados Unidos y su iniciativa de Reinversión del Gobierno, siguiendo las propuestas de Osborne y Gabler.⁸⁰ Estas propuestas tendrían un eco en los postulados del neoliberalismo, que buscaron reconfigurar el sector público para pensarlo en términos de una gran empresa que permitiera reducir costos y personal, con el propósito de administrar recursos en lugar de ejecutar políticas.

⁷⁷ Beth Noveck. *Ciudadanos inteligentes, Estado más inteligente*, Centro de Investigación y Docencia Económica, México, 2017, p. 89

⁷⁸ *Ibid.*

⁷⁹ *Ídem* p. 89

⁸⁰ Moriconi, Marcelo. *Retórica, política y administración pública. Por qué fallan las reformas administrativas*, Universidad Autónoma Metropolitana, México, 2011, p. 88

En América Latina se optó por la vertiente más radical de la NGP, planteando soluciones como las privatizaciones y la contratación externa de las actividades gubernamentales. Esta reforma de la administración se basó en cinco componentes básicos: Indicadores de gestión; Compromisos de resultados; Evaluación de desempeño; Incentivos y Rendición de cuentas.⁸¹

Por la anterior se entiende la importancia actual que se le da al término Desarrollo y a la necesidad de obtener precisión de todo lo que es cuantificable en el ejercicio de la política, las decisiones tomadas ahora pueden calificarse como buenas o malas en función de los indicadores que se elaboran para dar referencia de la estimación del desarrollo. Determinar la eficiencia del gobierno de un país es posible si se observan indicadores como el Índice de Desarrollo Humano, elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

La transición en la orientación de los esfuerzos para establecer cambios en lo que se concibe como gobierno no comenzó sino hasta con los logros alcanzados en el inicio del siglo XXI para delinear una agenda de trabajo que permitiera establecer los gobiernos electrónicos.⁸² Este primer paso significó innovar en los mecanismos de comunicación del aparato de Estado que necesitaba con urgencia implementar las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC) para mejorar distintos rubros como la transparencia y los mecanismos de control de gestión, lo anterior fue establecido como tema prioritario en la Conferencia Regional Ministerial de América Latina y el Caribe del año 2002.

Una vez que se planteó el tema de la modernización, comenzaron los planes de desarrollo. Desde 2005 se comienzan a incorporar temáticas específicas que los países deberían abordar en el marco de sus estrategias de Gobierno Electrónico, como la información en línea y georreferenciada, la simplificación administrativa, la desmaterialización de procedimientos, la firma electrónica y digital, los registros, documentos y archivos electrónicos, la preservación de la información, la interoperabilidad, la protección de datos, los medios de pago electrónico, la seguridad, la usabilidad, la accesibilidad, la contratación electrónica, las ventanillas únicas, las oficinas de atención al ciudadano, la capacitación de funcionarios y de la ciudadanía, los gobiernos locales, la cooperación regional y el derecho de los ciudadanos al Gobierno Electrónico.⁸³

Debido al incremento del interés en la modernización del gobierno en 2009 se destaca el Memorándum sobre Transparencia y Gobierno Abierto que Barack Obama dictó. Este presentaba una serie de exigencias a las agencias federales en materia de apertura, entre ellas

⁸¹ Ídem p. 93

⁸² El fin del gobierno electrónico es “Promover una administración más eficiente y transparente por parte de los gobiernos a todo nivel, mediante el ofrecimiento en línea de información a los ciudadanos, mecanismos de control de gestión, servicios, trámites y contratación estatal de bienes y servicios a través de las redes digitales.” Alejandra Naser, Gastón Concha y Diana Parra. *El desafío hacia el gobierno abierto en la hora de la igualdad*, CEPAL, Chile, 2012, p. 5

⁸³ Ídem p. 6

que cada institución creara un Plan de Gobierno Abierto. Además, el presidente norteamericano impulsó la creación de una alianza internacional en la materia en 2011.

Posteriormente y en esta misma dirección se pudo concretar durante una sesión de la Asamblea General de las Naciones en el año de 2011 el lanzamiento de la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA) como parte de una iniciativa para mejorar la calidad de los gobiernos y su desempeño.⁸⁴ Esta iniciativa fue planteada por ocho países inicialmente, Brasil, Indonesia, México, Noruega, Filipinas, Sudáfrica, Reino Unido y Estados Unidos; actualmente cuenta con 75 miembros, de los cuales 16 son de Latinoamérica y del Caribe.

Según la AGA, los principios fundamentales del gobierno abierto son los siguientes:

Transparencia: La información sobre las decisiones y el quehacer gubernamental deben ser abiertas, completas, oportunas, gratuitas y de fácil acceso para el público. Ello supone que los datos públicos deben cumplir con parámetros y estándares comúnmente reconocidos, tales como estar disponibles en formato brutos, susceptibles de ser procesados, que puedan ser accesibles a través de herramientas tecnológicas y de comunicación, etc.

Participación ciudadana: Los gobiernos deberán buscar que la ciudadanía se interese e involucre en el debate público, proveyendo los canales apropiados (aportando información y espacios de consulta) y mediante contribuciones que conduzcan a una gobernanza más efectiva, innovadora, responsable y que atienda las necesidades de la sociedad.

Rendición de cuentas: Supone la existencia de normativas, procedimientos y mecanismos para que los servidores públicos justifiquen sus acciones, reaccionen a requerimientos y/o críticas que se les planteen, y asuman la responsabilidad por sus actos u omisiones, o cuando se apartan de la normativa o de los compromisos asumidos.

Innovación y tecnología: La idea de que los gobiernos han aceptado y hoy se adhieren a constatar la importancia de proveer a la ciudadanía un acceso cada vez más abierto a las nuevas tecnologías, y el relevante rol que ellas tienen en la innovación, así como la importancia de éstas para aumentar la capacidad de los ciudadanos en el uso que de ellas hacen.⁸⁵

La creación de la AGA y la acotación de elementos claramente definidos para la transición hacia gobiernos de esta clase no fue el único tema que se trató durante las reuniones realizadas en las que incidieron tanto miembros del gobierno como la sociedad civil. También se procuró que los países que se incorporaran cumplieran con dos requisitos que son muy interesantes. El primero que destaca es la creación de un plan de acción en el cual suscriba acciones que no

⁸⁴ Comisión Económica para América Latina y el Caribe, *Alianza para el gobierno abierto (AGA)*, CEPAL, s.f., disponible en: <https://biblioguias.cepal.org/EstadoAbierto/AGA>

⁸⁵ Ibid.

sean parte de la agenda particular de cada gobierno, esto principalmente para garantizar que durante el proceso de elaboración se realice una verdadera consulta con la sociedad civil. El segundo punto refiere principalmente a que los resultados deben someterse a un proceso de evaluación por parte de un panel de expertos independientes que principalmente sean parte de la sociedad civil.

Si bien esta definición de los elementos del gobierno abierto es la proporcionada por la AGA, es menester ahondar en su explicación y el por qué pueden ser importantes en la consideración de crear relaciones más horizontales para redirigir la dirección de gobierno, así mismo profundizar en la necesidad de guiarse por una ética pública que no soslaye la construcción de verdaderos espacios públicos.

Conectando los puntos

La preocupación por transparentar las acciones del gobierno no es reciente, algunos estudios hablan de que se ha presentado desde el siglo XVI, caso en el que Suecia hizo públicos los datos gubernamentales como un derecho constitucional;⁸⁶ sin embargo, las tendencias actuales colocan a la transparencia como un valor democrático fundamental que debe ser tomado en cuenta para toda acción del Estado, y por lo tanto, tiene que pensarse en ella como un derecho para la ciudadanía y también como institución que garantice tal derecho; a pesar ser una tendencia que es bien recibida por la mayoría de gobiernos, también es necesario reconocerla como una obligación, siendo este caso el menos popular en cuanto a su realización.

Se puede hablar mucho acerca de cómo la adopción de la transparencia como tema central en las agendas legislativas ha permitido que los ciudadanos cuenten con un derecho que les permita solicitar acceso a información reservada en las distintas oficinas de la administración pública. Sin embargo, para no realizar un ejercicio que pueda ser inagotable, vale la pena decir que, pese a que el caso de cada país tiene particularidades en su legislación, la discusión gira en torno a la determinación de la información a la que es posible acceder, pues ciertamente hay limitaciones a cierta información que sea guardada con recelo bajo la máxima de la seguridad nacional o también suele presentarse casos de interferencia como la protección de datos personales en cuanto a demandas de información pública.

Algunas consideraciones respecto a la transparencia como derecho vienen principalmente de: 1) definir claramente qué información debe ser de dominio público es un tema especialmente cuestionado por políticos y funcionarios, especialmente si se considera que mucha de la información que se pueda solicitar es incriminatoria en casos en los que se haga mal uso de las atribuciones de un puesto, o se hayan cometido omisiones; 2) las instituciones que se crean

⁸⁶ Sandoval, Rodrigo. Gobierno abierto y transparencia: construyendo un marco conceptual, *Convergencia*, Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM), vol. 22, núm.68, 2015, p. 204. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=10536227008>

para garantizar el derecho pueden tener distintas personalidades jurídicas según los casos específicos, lo importante es que cuenten con las atribuciones necesarias para que las medidas que empleen sean vinculantes y puedan tener efectos sobre otras instituciones que se encuentren obligadas en el marco normativo, de lo contrario, no se podría garantizar que la ciudadanía pueda tener un poco de visión sobre el sistema que produce decisiones determinantes para sus vidas.

La transparencia no sólo debe ser pensada desde la perspectiva de los derechos, dado que, si no hay sujetos obligados a presentar información, no tiene caso presentar una solicitud de estos. Sin embargo, si se analiza un poco más desde una óptica más allá de la obligación, la publicación de información y los datos sustanciales para nutrir el conocimiento de la ciudadanía debería realizarse de manera proactiva, es decir, que las instituciones consideren como una responsabilidad realizar dicho ejercicio como parte de sus actividades, que no tengan que ser directamente obligados a hacerlo o sancionados por omitir la directiva; sin embargo, en este caso debe considerarse que la ética pública impera en la administración pública, lo cual suele ser idílico o parcialmente realizable en algunos países.

Ahora, como se puede leer en el apartado anterior, hay ciertas consideraciones que se tienen en lo que se define como transparencia en la AGA. Si bien se ha mencionado elementos que ayudan a clarificar la necesidad de la transparencia como derecho, obligación y ejercicio proactivo que nutra la opinión de la ciudadanía con información crucial para saber cómo opera el gobierno; también es cierto que gracias a la incursión de las TIC, es viable potenciar el alcance de la transparencia mediante plataformas digitales, en este sentido, también debe reconocerse que es necesario que la información presentada sea de calidad y sobre todo, que sea accesible a nivel comunicativo y práctico para la ciudadanía.

Además de informar a la ciudadanía sobre la acción gubernamental. La transparencia permite mejorar la calidad de toma de decisiones que dan lugar a las políticas públicas; aprovechando, por ejemplo, los registros administrativos y otras fuentes de datos no tradicionales, así como desarrollar métricas que superen los paradigmas habituales de medición con el fin de aplicarlos en la formulación y evaluación de políticas públicas, a su vez, ya que se plantea la participación ciudadana efectiva en este ejercicio, una ciudadanía informada puede aportar innovación en la solución de problemas.⁸⁷

Contar con más datos de mejor calidad, con mayor transparencia es posible vincular con mayor facilidad responsabilidades en el proceso de toma de decisiones, al menos a manera de observación. En el caso de que existiera una sospecha por corrupción (como el desvío de recursos) puede ser más evidente si se cuenta con mayor acceso a información de calidad. Pero, cómo se puede pensar en relacionar malas prácticas o conductas con mecanismos que acoten la discrecionalidad si los funcionarios que realizan prácticas informales encuentran la

⁸⁷ Naser, Alejandra; Ramírez, Álvaro y Rosales, Daniela (eds.). *Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe*, CEPAL, 2017, p.p. 26-27

manera de superar las medidas institucionales. Debido a esto es que no sólo es necesario pensar en transparencia, sino también en rendición de cuentas.

Si se piensa exclusivamente en el gobierno, en la actualidad es posible observar que existen instituciones adscritas al poder ejecutivo que se encargan de que el aparato administrativo funcione con apego a valores específicos. Así mismo, en la actualidad, dada la influencia de la NGP, el principal objetivo es que las administraciones funcionen con respecto a la eficiencia y calidad como valores principales, con estructuras más pequeñas y con autonomía para llevar a cabo sus funciones. Sin embargo, dado que existen prácticas informales que generan hábitos que dificultan cualquier esfuerzo por mejorar la gestión, vale la pena preguntarse lo que se puede hacer para mejorar los mecanismos de rendición de cuentas.

Mejorar estos mecanismos con solo las atribuciones del poder ejecutivo significaría eliminar las conductas mediante incentivos positivos o negativos en el ejercicio de las atribuciones que corresponden a una oficina en concreto. Sin embargo, pensando en una lógica del problema principal-agente, los estímulos negativos o positivos para modificar la conducta son efectivos siempre y cuando el beneficio o la sanción sean más atractivos que la recompensa que obtienen los funcionarios por actuar con corrupción. Por lo tanto, ya que modificar la conducta mediante mecanismos no coercitivos parece ser más o menos fácil según se atienda un caso específico; lo que se suele sugerir en el caso de cómo se piensa en el gobierno abierto es en normativa, procedimientos y mecanismos.

Estos dos elementos, transparencia y rendición de cuentas son categorías incluyentes en el proceso de mejora de la gestión gubernamental, mejoran también las conductas degenerativas y permiten pensar en la construcción de una ética del servicio público. Sin embargo, para pensar en términos de gobernanza y en términos de gobierno abierto, es necesario incluir a la ciudadanía con incidencia real en los procesos de toma de decisiones, y por qué no, también en la realización de estas.

Hablar de participación ciudadana implica hablar del rol político de los ciudadanos, de todas las posibilidades de acción política que inciden en la dirección que se construye para la gobernabilidad. En épocas relativamente recientes, el problema central de la participación ciudadana ha sido consolidar la garantización del sufragio universal, por lo tanto, el ejercicio del voto suele ser por antonomasia el referente de este concepto.

Si bien las decisiones de gobierno han sido reservadas para los que poseen autoridad de decisión, hoy en día es posible hablar de participación ciudadana más allá del voto, es decir en pensar en su incorporación al proceso de diseño y realización de políticas públicas o incluso tener injerencia en los procesos administrativos.

Sin embargo, en este sentido son dos las preocupaciones que resaltan de concebir la ampliación de los roles políticos para lograr que la participación ciudadana sea proactiva. En primera instancia, la preocupación debe centrarse en habilitar los mecanismos de participación

mediante la normatividad; en segunda instancia, la preocupación se centra en lograr un interés por los asuntos administrativos, es una tarea especialmente complicada si la percepción que se tiene con respecto al gobierno es negativa por temas relacionados con la corrupción; de ahí la importancia de mejorar en cuanto a la rendición de cuentas. Ahora, sintetizando, conseguir que los intereses de los ciudadanos tengan afinidad con las actividades de gobierno es posible si 1) se establecen mecanismos para su participación, si 2) se mejora la percepción que tienen del gobierno y sus actividades 3) la información que se da a los ciudadanos puede generar un proceso de retroalimentación en el que su conocimiento se asocie con un área de incidencia en la acción de gobierno más allá del voto.

El último punto para conectar se trata de la innovación y tecnología, el cual refiere a la manera en la cual el gobierno se comunica e interactúa con los ciudadanos. Las TIC ofrecen herramientas de suma utilidad en el proceso que se ha construido, plataformas digitales que alberguen y busquen comunicar información relevante para la ciudadanía; foros, procesos de consulta, convocatorias de participación, las posibilidades para interactuar con el gobierno también se masifican a través del desarrollo de las plataformas que lo permitan. Por lo tanto, es necesario que la tecnología sea una preocupación central en la construcción de un gobierno abierto. Experiencias de *crowdsourcing*⁸⁸ mediante plataformas digitales son una excelente manera de incrementar la participación ciudadana y conseguir innovación en las mismas.

Por lo tanto, los elementos con los cuales se piensa el gobierno abierto no son conceptos inconexos que sólo sean un pretexto para llevar a cabo reformas administrativas sin sentido. La manera en que se piensa cada elemento está fundamentada en conseguir lo que se plantea como gobernanza, en democratizar el poder de la toma de decisiones, en acotar el mismo poder mediante la ética pública, en nutrir la NGP con elementos que se toman de la hibridación entre burocracia y posburocracia. Hasta el momento, se ha construido una explicación que trata de cimentar la importancia de concebir al gobierno abierto como una oportunidad de mejorar algunas de las preocupaciones más relevantes con respecto a las acciones de gobierno.

Gobierno abierto en México

La experiencia del Gobierno Abierto en México toma distintos matices según el orden de gobierno que se analice. La lógica de implementación no escapa al orden esperado por tratarse de una iniciativa que respaldan los representantes del Estado en todos los casos, por lo tanto, y también por el camino previamente realizado en los cuatro elementos ya inspeccionados en el apartado anterior, el orden federal resulta ser el más relevante en cuanto a los avances realizados; sin embargo, a nivel estatal y local también es posible encontrar experiencias que son interesantes y que con el paso del tiempo se incrementan, por lo que se puede entender

⁸⁸ Convocatoria abierta para aportar ideas que solucionen un problema específico

que a 11 años de la creación de la AGA, en México el compromiso sigue vigente, lo cual remite a realizar un análisis más extenso de las experiencias para obtener un balance de lo que se ha hecho bien, lo que se ha hecho mal y lo que aún falta por hacer.

La institución responsable de promover las prácticas de gobierno abierto es el del actual Instituto Nacional de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI),⁸⁹ por lo tanto, en niveles subnacionales también se faculta a dichas instancias para el mismo fin. Así mismo, a nivel administrativo, la Secretaría de la Función Pública se ha perfilado como el componente de gobierno encargado de conducir las acciones de todo el aparato administrativo para contribuir a establecer los puntos que ya se trató.

Observando al México de las grandes acciones

La experiencia del Gobierno Abierto en México comienza desde que se funda la AGA, nuestro país se incorpora como un miembro fundador en el 2011 bajo el mandato de Felipe Calderón.

Desde su incorporación a la AGA hasta este momento se han llevado a cabo tres planes de acción que cubren periodos de tres años,⁹⁰ siendo el último de 2018 a 2021 y hasta el momento no se ha dado noticia del cuarto plan de acción a pesar de que la actual administración ha refrendado el compromiso de seguir abonando a la construcción del gobierno abierto.

Bajo esta perspectiva cabe preguntarse en primera instancia, ¿cómo se construyen los planes de acción?; bueno, por lo que permite conocer el portal de la AGA de México,⁹¹ dada la premura de elaboración del primer plan, este se realizó a partir de las propuestas formuladas por Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) y la Administración Pública Federal (APF); para realizar un ejercicio de gestión para las propuestas se conformó un Secretariado Técnico Tripartita que estaba integrado por representantes de la Secretaría de la Función Pública (SFP), INAI y OSC.

A partir de esta estructura se abren mesas de diálogo para realizar un ejercicio de deliberación en el que se puedan suscribir los acuerdos necesarios que respalden las propuestas que se tomarán en cada uno de los planes de acción. Los resultados se evalúan de dos maneras, una es un proceso de autoevaluación que realiza la misma organización que elabora el plan y la otra es realizada mediante un Mecanismo de Revisión Independiente (MIR), el cual opera con base en lineamientos de la AGA y se designa a un colaborador (académicos y miembros de OSC) para su elaboración.

⁸⁹ Según lo establece el artículo 59 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública

⁹⁰ Con excepción del primer plan que cubrió sólo dos años por la transición de un gabinete a otro 2011-2012

⁹¹ <https://gobiabierto.mx/>

Posteriormente, en los planes de acción que se elaboraron se incorpora un segundo elemento de consulta para la elaboración de propuestas en el cual se busca la participación de la sociedad no organizada mediante formularios digitales y algunos espacios físicos. En este sentido se puede observar que se han presentado avances para fomentar la participación de la ciudadanía en dicho proceso de consulta.

Para llevar a cabo un balance de los resultados obtenidos, es importante destacar el trabajo realizado por el Centro de Investigaciones y Docencia Económicas (CIDE) y el INAI para elaborar la Métrica de Gobierno Abierto, la cual se realiza bianualmente y cuenta con tres ediciones, 2017, 2019 y 2021. El ejercicio resulta importante porque se realiza mediante la puesta en práctica de los mecanismos de transparencia y participación ciudadana tanto desde la perspectiva del gobierno como la del ciudadano, por lo tanto, es congruente con la inclusión del ciudadano como sujeto importante en el análisis de los mecanismos y las experiencias con respecto a estos.

Los rubros que midió (con una escala del 0 a 1) son la transparencia y la participación ciudadana. En cuanto a la transparencia, se realizaron solicitudes de información a los sujetos obligados, los resultados son favorables en cuanto a transparencia reactiva, es decir, en cuanto a la respuesta de las solicitudes de información; sin embargo, dado que el ejercicio es también desde la perspectiva del ciudadano, la información ya contrastada con la opinión de quien la recibe es diferenciada y negativa, pues se considera que no es útil o no está completa. Con respecto a la participación ciudadana, ocurre un fenómeno bastante particular y que se consideró previamente en este texto; la perspectiva de los ciudadanos acerca de su participación es positiva, sin embargo, la evaluación de los mecanismos de gobierno es opuesta, lo cual refiere a que los ciudadanos pueden pensar en que la interacción que actualmente tienen con el gobierno es suficiente a pesar de no contar con mecanismos de participación efectiva y activa; por lo tanto, debe fomentarse el interés de los ciudadanos por las actividades del gobierno, abrir espacios en los cuales su conocimiento o habilidades sean.

Cuadro 1: Resultados de la Métrica de Gobierno Abierto desde la perspectiva de gobierno

	2017	2019	2021
Transparencia	0.46	0.72	0.68
Participación	0.23	0.19	0.23
Gobierno abierto	0.34	0.45	0.45

Fuente: Elaboración propia con datos de la Métrica de Gobierno abierto 2017⁹², 2019⁹³ y 2021.⁹⁴

En este cuadro se evidencia la perspectiva de gobierno en torno a los componentes ya mencionados de la métrica. Existen avances de 2017 a 2019; sin embargo, de 2019 a 2021 los datos se han mantenido constantes en cuanto al índice general, desde la perspectiva de subíndices, la transparencia ha empeorado y la participación ciudadana ha mejorado.

Cuadro 2: Resultados de la Métrica de Gobierno Abierto desde la perspectiva del ciudadano

	2017	2019	2021
Transparencia	0.54	0.57	0.53
Participación	0.32	0.58	0.47
Gobierno abierto	0.43	0.575	0.5

Fuente: Elaboración propia con datos de la Métrica de Gobierno abierto 2017, 2019, 2021.

A diferencia del análisis desde la perspectiva del gobierno, en la perspectiva del ciudadano sí es posible observar que después del avance de 2019, en 2021 se presentan retrocesos en los dos subíndices que componen la valoración global. La explicación está fundamentada principalmente por los cambios institucionales a causa de la transición de gobierno.

A manera de conclusión, la labor realizada por el CIDE para elaborar la métrica es de suma importancia porque permite tener datos que no sólo consideren la perspectiva del gobierno con respecto a los pilares del gobierno abierto que se seleccionaron. Si bien existen avances notables de 2017 a 2019, la tendencia demuestra estar a la baja de 2019 a 2021. Dicha consideración es importante cuando se toma en cuenta la transición de las elecciones en dicho periodo, aunque el gobierno actual se esfuerza por comunicar sus acciones en las denominadas

⁹² Cejudo, Guillermo (coord.). *Métrica de Gobierno Abierto 2017*, INAI/CIDE, 2017. Disponible en: <https://eventos.inai.org.mx/metricasga/images/docs/ReportedeResultadosMetricafeb17.pdf>

⁹³ Cejudo, Guillermo (coord.). *Métrica de Gobierno Abierto 2019*, INAI/CIDE, 2019. Disponible en: https://lnppmicrositio.shinyapps.io/metricadetransparencia2019/_w_688a4dce/session/13898f2df9dd1ab4941a6b4323b341e9/download/informe_resultados.pdf?w=688a4dce

⁹⁴ Cejudo, Guillermo (coord.). *Métrica de Gobierno Abierto 2021*, INAI/CIDE, 2021. Disponible en: https://micrositios.inai.org.mx/gobiernoabierto/wp-content/uploads/2022/03/Resumen-ejecutivo_MGA-2021.pdf

“mañaneras”, la decisión de perseguir a los organismos autónomos con la insignia de la corrupción ha generado una importante sacudida que se puede evidenciar con la tendencia a la baja que se mencionó; la confianza en las instituciones autónomas es puesta en duda por el presidente Andrés Manuel López Obrador, lo cual también se puede evidenciar por las tendencias de reordenamiento institucional que se encaminan a la centralización.

El México parcialmente visible

Dado que existen 32 entidades federativas en México, se realizará un análisis de acciones puntuales que destaquen como propositivas para la construcción del gobierno abierto en este orden.

Como se ha mencionado, pero resulta importante recalcar, las experiencias son variadas ya que en cada caso se puede obtener distintos matices que adquieren un valor positivo o negativo según los criterios que se utilicen para el análisis.

La ruta que han seguido los estados para elaborar planes de acción de gobierno abierto es exactamente igual que la que se empleó en el orden federal;⁹⁵ sin embargo, debe destacarse que a pesar de que ya existían acciones concisas para llevar a cabo dicha labor, la realidad de cada estado refleja la complejidad de poder organizar esfuerzos para que la incidencia de la sociedad civil sea efectiva en la discusión y el posterior consenso que requiere un plan de acción de gobierno abierto. Un ejemplo de ello es lo que menciona Renata Terrazas:

Dos ejemplos representativos de gobiernos subnacionales en esta etapa, con sus contrastes y dificultades son el caso de Puebla y Coahuila. Mientras que en Puebla, ante la insistencia del INAI estatal de hacer una convocatoria amplia e incluir a las organizaciones que habían dejado de lado, optaron por cerrarse y no ampliar la convocatoria. Esta decisión le costó ser eliminado del ejercicio. En cambio en Coahuila, el órgano garante local, el ICAI, respondió a la demanda de organizaciones de la sociedad civil del estado, las cuales exigían ser tomadas en cuenta desde el inicio. Por lo que con el apoyo de organizaciones de la sociedad civil de Torreón y Coahuila y el propio INAI, el ICAI decidió posponer la instalación del Secretariado Técnico, hasta que se hiciera un ejercicio de sensibilización sobre el GA en las cinco regiones y las organizaciones pudieran nombrar a su representante.⁹⁶

Por lo tanto, es necesario reconocer que, a diferencia del nivel federal, el principal obstáculo que se presenta en el nivel estatal es la disposición de los gobernadores para alinearse a llevar

⁹⁵ Esto debido a que el INAI establece tres criterios nodales para que se consideren formales los ejercicios de gobierno abierto: 1) Conformación de Secretariados Técnicos Locales, 2) elaboración de planes de acción locales y 3) apertura de una página de internet

⁹⁶ Terrazas, Renata. Gobierno abierto local, ¿más que una moda?, Animal Político, 2015. Disponible en: <https://www.animalpolitico.com/res-publica/gobierno-abierto-local-mas-que-una-moda/>

a cabo planes en los cuales se presente una verdadera participación de la sociedad civil. Para ello es necesario que (como se observa a nivel federal) exista un cierto grado de organización en la misma, esto para que la presión que se ejerza no sea un grito aislado, sino más bien que encuentre eco y resonancia para transformarse en una posición de poder que pueda exigir su consideración en la toma de decisiones.

A diferencia del orden nacional, las acciones de los gobiernos subnacionales son mucho menos visibles y se sienten más lejanas debido a que desde la perspectiva de la ciudadanía es difícil diferenciar lo que realiza independientemente cada orden (incluso en caso de ser una acción intergubernamental suele ser más visibles el orden federal), sin embargo, parece ser que muchos de los problemas relacionados con la falta de acción en el nivel estatal tienen conexión con el desarrollo incipiente de la cercanía entre la ciudadanía y el gobierno estatal, así como el conocimiento sobre el mismo; ambas preocupaciones que se podrían solucionar con el impulso de esfuerzos para establecer gobiernos abiertos.

En materia de transparencia se han hecho grandes avances para lograr que el derecho de acceso a la información sea respaldado por instituciones en todos los estados. Sin embargo, aún queda pendiente la misma labor que en el orden federal, es decir, que no sólo sea una transparencia reactiva, sino que sea activa; que los estados vean en la transparencia más que una obligación y la internalicen para que la disposición a hacer pública la información sobre sus actividades sea real. Además, dicha información debe ser correspondiente a las necesidades de la ciudadanía.

Algunos esfuerzos que son destacables en relación con la participación ciudadana se encuentran en la legislación de la Ciudad de México; en ella es posible identificar que se dispone a propiciar una mayor actividad de los ciudadanos en las decisiones de gobierno, pues presentan mecanismos de participación directa (como los plebiscitos y el referéndum), instrumentos de gestión de recursos (como el presupuesto participativo) y de control (como los laboratorios ciudadanos). Tales mecanismos requieren instituciones que garanticen su funcionamiento adecuado y que no se vean limitados por cuestiones burocráticas políticas que devengan en una total inoperabilidad.

Así mismo resulta importante considerar que muchas de estas acciones están acompañadas de innovadoras plataformas digitales que aumenten la accesibilidad a la transparencia y la participación ciudadana. Y en consideración de lo anterior resultan de suma importancia las designaciones presupuestales para llevar a cabo estas acciones.

Las preocupaciones por establecer un gobierno abierto pueden no ser de carácter general en todos los estados, sin embargo, así como la métrica de gobierno abierto mide los esfuerzos federales, también mide los esfuerzos estatales y municipales. En el caso de los estados ocurren fenómenos bastante particulares, puesto que se menciona que sus mecanismos de participación y transparencia activa son menores que en el orden municipal. Por lo tanto, los gobiernos estatales deberían esforzarse más en conectar con los ciudadanos.

El México más cercano

Después de analizar los órdenes de gobierno de mayores dimensiones finalmente se ha llegado al que se considera para esta investigación. El gobierno abierto en este nivel es particular y sigue en algunos casos tendencias distintas a las que predominan en los otros órdenes de gobierno.

En el documento de la primera métrica de gobierno abierto (2017) se proporciona la siguiente afirmación:

[...] el desempeño de los ayuntamientos en términos de gobierno abierto es superior en municipios con una población superior a los 70 mil habitantes que en aquéllos cuya población está por debajo de los 70 mil habitantes. Destaca también que, en algunos casos, el desempeño de los ayuntamientos es mejor en participación que en transparencia, lo cual refleja un patrón de comportamiento opuesto al observado a nivel nacional. En efecto, 59.18% de los municipios con menos de 70 mil habitantes analizados cuentan con un mecanismo de participación en funcionamiento, mientras que esto ocurre sólo en 37.5% de los sujetos observados de otros ámbitos de gobierno.⁹⁷

Esta lógica de la participación ciudadana se mantiene constante en las siguientes métricas, sin embargo, la transparencia no es especialmente bien calificada en este orden. Ya en la métrica de 2021 se realiza un análisis más detallado en el cual se menciona que solamente en 11 entidades federativas tienen mejores resultados en la mayor parte de sus municipios que el promedio a nivel estatal, los tres primeros lugares son los municipios de Baja California, Ciudad de México y Aguascalientes, lo cual es congruente con las calificaciones que obtuvieron como gobiernos estatales, pues también se posicionan en los cinco primeros lugares. Lo anterior evidencia que hay 21 estados en los cuales los municipios tienen mucho que hacer para tener mejores resultados, especialmente en materia de transparencia desde la perspectiva ciudadana, es decir, que la información responda a las necesidades de la ciudadanía y esté expresada en un lenguaje comprensible.

En la actualidad, un municipio destaca por los esfuerzos para implementar acciones que modifiquen la estructura de gobierno con las características de lo que hasta el momento se ha expuesto. En el municipio de Monterrey se instaló una secretaría como parte de su estructura administrativa en el actual mandato de Luis Donald Colosio Riojas. En dicha secretaría se fomenta el diseño de mecanismos de participación ciudadana, se fomenta la transparencia proactiva y se busca que la constante innovación de las plataformas digitales. Además de esto aspectos, es destacable el portal de internet del municipio, en el cual es posible acceder a datos

⁹⁷ Ibid., nota 83, p. 37

abiertos sobre las actividades de carácter financiero, desarrollo social y de movilidad, entre otros.

Los datos abiertos son parte del ejercicio de transparencia y ofrecen base de datos que son de suma importancia no sólo para la ciudadanía, sino para actividades específicas como el análisis académico que se realiza en las universidades y que faculta a su vez la posibilidad de tener un mayor conocimiento sobre las acciones de gobierno conforme se van realizando. Si bien es cierto que la información es limitada, este ejercicio no deja de ser importante y un referente de las posibilidades.

A manera de conclusión, es importante destacar que, en el orden local, la participación ciudadana es un rubro que ha sido bien calificado en la métrica, sin embargo, también debe reconocerse que aún hay que abonar al mejoramiento de la transparencia. La cercanía de los ciudadanos con la figura del ayuntamiento es un factor que es importante en la explicación de los resultados en la participación ciudadana, sin embargo, revisando un poco los portales de los ayuntamientos se puede observar las carencias en cuanto a los ejercicios de transparencia en comparación con los otros órdenes de gobierno. Así mismo, parte de la explicación también está centrada en los problemas de discontinuidad que existen entre cada administración, por lo que es necesario pensar en maneras de que la rotación de una administración cada tres años no cause irrupción en la información, y la continuidad de proyectos que sean beneficiosos para el ciudadano y conduzcan a la gobernanza.

La complejidad en lo más pequeño

Cómo se dilucida, la realidad del gobierno abierto municipal ofrece pocos ejemplos en los que existe una figura administrativa al interior del ayuntamiento que busque realizar acciones públicas para la construcción y desarrollo de lo mismo, sin embargo, cabe preguntarse, ¿por qué es así?

Con herencia de la forma organizacional que se gestó en Roma, el municipio es considerado como un centro de población definido por vínculos locales y jurídicamente delimitado en un territorio dentro del Estado, tiene derecho de un gobierno propio con representatividad; por lo tanto, esta forma de organización es la más cercana a las comunidades, a las vecindades, a los ciudadanos. Para su organización administrativa se concibe la figura del cabildo en España, la cual era el nombre de la junta en la que se tomaban decisiones en torno a ciertas materias como el cuidado de las obras públicas o la vigilancia de y cuidado de las áreas comunes, así como la administración del municipio; en el cabildo se reunía el ayuntamiento (órgano colegiado que asume la representación del municipio y está integrado por el presidente municipal, el o los síndicos y los regidores) para tomar decisiones. El municipio ha sufrido distintas transformaciones a través de los cambios constitucionales en México, los cuales fueron

constituyendo las características que se pueden observar en el artículo 115 de la Constitución de 1917.⁹⁸

Los municipios en México dadas sus características, se puede clasificar en metropolitanos, urbanos, semiurbanos y rurales, en función de indicadores como: principales actividades económicas, número de habitantes, servicios públicos que prestan, presupuesto de ingresos y egresos y las características de su población. Los municipios metropolitanos son los más grandes y forman un continuo geográfico con otros municipios y entidades, son los que concentran el mayor número de población, y eso se refleja en sus características. Los urbanos son de menores dimensiones con altas concentraciones de población en comunidades y comparten características con los metropolitanos. Los semiurbanos son de menores dimensiones, cuentan con menos población y también se refleja en sus demás características. Y finalmente, los rurales son aquellos que se ven más disminuidos en los aspectos ya mencionados.⁹⁹

El municipio tiene un gobierno que se integra por representantes de la comunidad y el órgano de representación es el ya mencionado ayuntamiento, en el cual el presidente municipal es ejecutor de sus atribuciones y titular de la administración pública, él o los síndicos tienen a su cargo la procuración, defensa y promoción de los derechos e intereses municipales (así como funciones hacendarias y de contraloría). Ya que las estructuras administrativas municipales son heterogéneas, conviene identificar una estructura básica que consta de: presidencia municipal, tesorería municipal, secretaría del ayuntamiento y comandancia de policía; en cuanto a elementos de la administración pública, se cuenta con personales (servidores públicos), materiales (bienes muebles o inmuebles) y formales (ordenamientos legales para su organización).¹⁰⁰

Por lo tanto, el municipio es, como ya se mencionó, el orden de gobierno más cercano a los ciudadanos. Y, al igual que los órdenes de gobierno federal y estatal, su objetivo es mantener la cohesión social y abonar al desarrollo y progreso social de la población, para ello se sirve de un cuerpo administrativo que se encarga de dar movimiento al poder delegado, de poner en acción los recursos con los que cuenta y tratar de alcanzar los objetivos que se han mencionado.

Sin embargo, la centralización de los recursos a causa de un federalismo desfigurado y que cede ante las prácticas presidencialistas que aún se conservan, son, junto con las limitaciones en cuanto al diseño burocrático, algunas de las razones por las cuales hoy los municipios menos urbanizados (especialmente pero no únicamente en el sur) se mantengan con altos

⁹⁸ Gonzáles, Dámaris. El municipio en México, *Revista Jurídica Administrativa*, núm. 3, junio, 2011, Instituto de Investigaciones Jurídicas, p.p. 19-36

⁹⁹ Idem.

¹⁰⁰ Idem.

niveles de marginación con respecto a los que están altamente urbanizados (especialmente, pero no únicamente en el norte).

Partiendo desde esta lógica, cobra sentido que el desarrollo de la gestión municipal sea un reto considerable para lograr pensar en acoplar un esquema de gobernanza con los elementos de gobierno abierto que se ha desarrollado a lo largo de este texto.

Muchas reformas, pocos resultados

A pesar de que la historia del municipio en su concepción más cercana a lo que es el día de hoy nace junto con la promulgación del artículo 115 en la CPEUM, este ha sufrido reformas que han intentado dotarlo de mayores responsabilidades y también mayores atribuciones para alcanzar el bienestar de la población. Sin embargo, las acciones de mayor peso específico se producen hasta 1983 (y continúan en 1999), una década que se ancló previamente y que trajo consigo los cambios vertiginosos que dan lugar a lo que es el gobierno hoy.

La tendencia de movimientos de actores organizados que marcó el inicio de la reforma electoral de 1977 nace en el ámbito local y provocó también el inicio de la verdadera competitividad en la disputa por los gobiernos municipales entre los partidos de oposición e incluso organizaciones sociales. La tendencia de apertura del sistema de competencia electoral se articula con la tendencia de descentralización a nivel internacional y desemboca en la reforma municipal de 1983, 1996 y los cambios en el artículo 115 en 1999. La movilización de la sociedad y los cambios institucionales produjeron el debilitamiento del partido hegemónico (PRI) y lograron la participación e inclusión (muy limitada) de ciertos actores en la esfera de decisiones públicas, lo cual se manifiesta en concesiones del régimen, pero no un cambio. La alternancia del gobierno federal del año 2000 permitía formular expectativas sobre el inicio de una transición de cambios de mayor alcance, incluido el ámbito municipal; la realidad es que la transición sólo institucionalizó un sistema de partidos que condensaba los grupos de interés que pudieron llenar los vacíos de poder dejados por el PRI y los reproducía en los niveles estatal y municipal para mantener el *statu quo*, la ilusión de la democracia territorial de proximidad fue trastocada por el reciclamiento de las elites y no modificó el régimen político, más que a nivel normativo e institucional, sin modificaciones en los recursos de los municipios ni tampoco en el ejercicio de gobernabilidad vertical descendente, donde el orden federal marcaba las directrices de acción pública.¹⁰¹

Para entender esto, es considerable que, las dificultades manifiestas durante el sexenio de Fox se pueden ejemplificar en las pocas atribuciones en materia de promoción del desarrollo y el carácter subordinado del gobierno municipal en materia de política social respecto a los

¹⁰¹ Rodríguez, Carlos. La agenda ciudadana municipalista y la reforma del estado, *Revista Política y Cultura*, núm. 29, Universidad Autónoma Metropolitana, 2008

gobiernos estatales y federales. Las limitaciones venían de los escasos recursos y su destinación a la infraestructura social (Ramo 33) condicionada por el gobierno federal. Ambas situaciones sirvieron de argumento para que los gobiernos municipales esgrimieran las demandas de la población.¹⁰²

A partir de esta movilización en razón de los cambios en las funciones del municipio, estas refieren principalmente a la administración y provisión de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales; alcantarillado; limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; mercados y centrales de abastos; panteones; rastro; calles, parques, jardines y su equipamiento; seguridad pública y; los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.¹⁰³ En cuanto a las atribuciones se menciona que los ayuntamientos con la figura del presidente municipal electo por votación cuentan con las facultades para aprobar los Bandos de Policía y Buen Gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.¹⁰⁴

Sin embargo, a pesar de los esfuerzos por dotar de más facultades a los gobiernos locales, existen ciertas consideraciones como las que nos menciona Jaiber Pineda:

Con las reformas de 1983 y 1999 el municipio en México adquiere mayor vitalidad y poder, el ayuntamiento municipal se constituyó como la institución de gobierno más próxima al ciudadano, con la posibilidad de escuchar y recoger las demandas sociales y resolverlas con mucha mayor rapidez. Sin embargo, en México no todos los municipios poseen la capacidad administrativa, financiera, tecnológica y de gestión para llevar a cabo estas funciones, los que producen el tipo de resultados deseados son los municipios urbanizados y los municipios metropolitanos que concentran una capacidad administrativa, de gestión, financiera y tecnológicos que sí les permite realizar de modo asequible las funciones propias de un gobierno.¹⁰⁵

Y no es descabellado, pues como ya se ha mencionado, no todos los municipios cuentan con las mismas posibilidades para realizar todas las actividades que se pueden observar en aquellos que cuentan con mayores recursos financieros y que no tienen una dependencia total de los órdenes de gobierno estatal y federal para el sustento de sus actividades.

¹⁰² Idem.

¹⁰³ Pineda, Jaiber. *Los retos del gobierno municipal en México: eficiencia en la gestión pública*, Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey, 2013, p. 26. Disponible en: <https://repositorio.tec.mx/ortec/bitstream/handle/11285/628930/33068001113022.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

¹⁰⁴ Idem.

¹⁰⁵ Ibid., p. 28

Con relación a lo anterior, las OSC intentaron impulsar acciones que respondieran a las necesidades de la población en el ámbito público con la elaboración de agendas ciudadanas. Sin embargo, estas agendas ciudadanas diferían de las agendas políticas de los gobiernos municipales que demandaban más recursos, mayor articulación de relaciones intergubernamentales y la posibilidad de reelección inmediata y/o extensión del periodo de gobierno. Debido a lo anterior, la desconfianza y el desencanto por las formas de expresión políticas institucionalizada han incrementado, lo cual también fortalece el crecimiento de las expresiones a través de organizaciones ajenas al régimen, generando propuestas realmente democratizadas y en favor de la población, tales como las que a nivel local son: incorporar una mayor autonomía y atribuciones, ampliar su capacidad soberana sobre el territorio y los recursos naturales, establecer mecanismos de participación ciudadana y democracia directa, entre otros aspectos.¹⁰⁶

Por lo tanto, cuando se piensa en la lógica de la gestión municipal es necesario pensar en los preceptos de la nueva gestión pública, en la adopción de valores de eficacia y eficiencia como aquellos que son fundamentales para alcanzar un buen desempeño de la administración. Para lograr dichos objetivos se usan dos instrumentos imprescindibles como lo son la planeación y la evaluación; dos elementos que no son ajenos a la lógica de reforma administrativa que se ha implementado desde la década de 1980.

¿Por qué se habla de recursos limitados?

Aunque se podría pensar que la pluralidad política que se vivió en el país durante los años noventa e inicios del siglo XXI modificaría la dinámica de la disputa por los recursos, las competencias formales y los controles políticos; la realidad es que el federalismo se ha mantenido inmutable, sometido al control de los aparatos políticos, sin un sistema de competencia que aclare los límites de las atribuciones en cada nivel de gobierno y sin una fórmula eficiente para la distribución de recursos en los mismos.¹⁰⁷

El impulso por la descentralización en articulación con los impulsos democráticos que caracterizaron los años posteriores al inicio de la década de los ochenta se caracterizó por actuar en sentido de las funciones, de implementación de políticas y ejercicio de recursos fiscales. Sin embargo, el gobierno federal mantuvo el control de las decisiones y la asignación de los recursos fiscales, así como la supervisión en el cumplimiento de las funciones otorgadas a los estados y ayuntamientos. A pesar de ello, especialmente a nivel municipal, las reformas que otorgaron al ayuntamiento la personalidad jurídica de gobierno con facultades y atribuciones bien definidas, así como la posibilidad de interponer controversias

¹⁰⁶ Idem.

¹⁰⁷ Merino, Mauricio. Treinta notas sobre la modernización frustrada del federalismo mexicano, en: Cordera, Rolando y Lomelí, Leonardo, (coords.). *Presente perspectivas, Historia crítica de las modernizaciones en México*, Fondo de Cultura Económica-Centro de Investigación y Docencia Económicas, p.p. 225-249

constitucionales, no han sido suficientes para otorgar una verdadera autonomía a este orden de gobierno; estas atribuciones principalmente han causado conflictos del orden local con el orden estatal debido a las condiciones preexistentes a las reformas de 1983 y 1999, lo cual ha generado que los ayuntamientos se mantengan en mejores relaciones con el orden federal y que en lugar de llevar a cabo sus propias políticas públicas queden al margen de implementación de las políticas federales.¹⁰⁸

El incremento del control de los recursos públicos por parte del gobierno federal ha aumentado gradualmente hasta que durante el siglo XX (considerando la crisis por la deuda acumulada) llegó al 90% de los gastos públicos del país. Aunado a lo anterior, independientemente de la Ley de Coordinación Fiscal, el sistema de coordinación fiscal y el fondo de aportaciones federales; el gobierno federal no ha renunciado a la transferencia de recursos fiscales adicionales a los gobiernos de los estados o los municipios, a partir de criterios más o menos discrecionales; y mediante el control, principalmente de las políticas sociales, y de otras políticas públicas (especialmente de construcción de infraestructura).¹⁰⁹

En este sentido cabe mencionar que el pacto fiscal es el acuerdo nacional que lleva a la promulgación de la Ley de Coordinación Fiscal durante los años ochenta y que se dinamiza por el Fondo General de Aportaciones que se basa en principios de equidad, equilibrio y eficiencia. Posteriormente, ya que no se logra los cometidos planteados y para garantizar transparencia en las fórmulas de designación de recursos se crean los fondos de aportaciones federales que se destina a la construcción de infraestructura social y el fortalecimiento institucional. Este sistema perpetúa los problemas del federalismo, pues en lugar de conceder libertad en el ejercicio de los recursos, así como el crecimiento de las entidades locales; lo que en realidad logra es que el orden federal mantenga el poder para establecer las directrices sobre cómo asignar los recursos, así mismo no incentiva a que las entidades incrementen sus capacidades recaudatorias y sean realmente autónomas.¹¹⁰

Por lo tanto, las vías de ingreso se pueden clasificar de la siguiente manera: 1) Contribuciones, incluidas las contribuciones adicionales sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como el cambio de valor de estas; 2) Participaciones federales; 3) Ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

Los ingresos son insuficientes para administrar la provisión de servicios públicos como agua, drenaje, luz y seguridad pública en el límite de las competencias. Esto principalmente debido a la transformación que se ha acelerado, incremento de población se traduce en un incremento de la demanda de estos. Como ya se ha analizado, las reparticiones federales no fomentan el crecimiento de los municipios, y peor aún, condicionan parte de los recursos aportados para

¹⁰⁸ Idem.

¹⁰⁹ Idem.

¹¹⁰ Idem.

la infraestructura social que es planeada y dirigida por el orden federal. En cuanto al rendimiento que produzcan sus bienes, se debe considerar la total desigualdad de condiciones de las que parten los municipios metropolitanos y urbanos con respecto a los semiurbanos y rurales, así mismo, la administración de los pocos bienes con los que cuenten los últimos requieren de un perfil profesionalizado del ayuntamiento y el cabildo, factor aún pendiente en la realidad municipal. Finalmente, el único ingreso constante y generalizado además de las participaciones federales es por la prestación de servicios públicos. Lo cual, por las demandas que realizan los presidentes municipales es insuficiente.

Fragilidad institucional

Como menciona David Arellano, et al, a pesar de las reformas sustanciales que se han revisado y el “aumento” de las fuentes de recursos, la institución municipal en México adolece de obsolescencia en sus estructuras de gobierno y administración.¹¹¹

Siguiendo el texto de Arellano, es posible identificar problemáticas que se encuentran con la dualidad gobierno-administración. Esto se inserta en un escenario en el que el municipio ha adquirido mayor relevancia por el crecimiento de la población, los procesos de urbanización y las dinámicas sociales que generan coyunturas que requieren pensar en nuevas maneras de gestionar los problemas locales. Por lo tanto, se enfrenta a retos que requieren la implementación de políticas públicas en las cuales se ponga en práctica el modelo de gobernanza con la integración de actores sociales que abonen a la elaboración de propuestas innovadoras centradas en las necesidades reales de la ciudadanía.

Sin embargo, existen factores puntuales que retardan la modernización del municipio con fundamento en las reformas que lo facultan para adquirir un rol de gobierno y no sólo de prestador de servicios públicos. Para sistematizar el análisis, Arellano propone una segmentación para entender cuáles son las limitaciones en la dimensión de gobierno, es decir, del ayuntamiento como máximo orden colegiado; y cuáles son en la dimensión de la estructura organizacional, es decir, de la administración pública municipal.¹¹²

En estas dos dimensiones que no son independientes la una de la otra, se distinguen componentes estructurales y elementos funcionales. Los componentes estructurales son entendidos como los arreglos jerárquicos que sirven para controlar o regir elementos de una organización, que definen la manera en que se organiza su estructura y los roles que se asumen en las distintas áreas que resulten, además racionaliza los mecanismos de regulación y coordinación destinados a objetivos puntuales. Por su parte, los componentes funcionales son

¹¹¹ Arellano, David, et al. *Gobierno y administración pública municipal: Un panorama de fragilidad institucionalizada*, CIDE, 2009, p. 29

¹¹² *Ibid.*, p.p. 29-30

las acciones, los procesos y elementos materiales que componen el quehacer de la organización municipal. Ambos elementos son orgánicos, ya que son definidos y regulados por un marco normativo, sin embargo, lo esencial del análisis hecho en el trabajo de Arellano, et al., recae en lo que se puede observar fuera de la estructura formal.

Cuadro 3: Dimensión estructural del ámbito gubernamental y administrativo del municipio

Ámbito gubernamental	Ámbito administrativo
1) Duración del mandato y reelección	1) Características de las estructuras organizacionales
2) Mecanismos de elección del cabildo	2) Formación, experiencia y funciones de los servidores públicos municipales
3) Integración y representación del cabildo	3) Características de la reglamentación local

Fuente: Elaboración propia con información de Arellano, David, et al. *Gobierno y administración pública municipal: Un panorama de fragilidad institucionalizada*, CIDE, 2009, p. 32

Para los propósitos de este análisis se profundiza, en primera instancia, un poco más en la dimensión estructural del ámbito gubernamental:

En el ámbito gubernamental, el tema que más se ha discutido para argumentar la fragilidad institucional es la duración del mandato. Los presidentes de los gobiernos municipales no tenían la posibilidad de ser reelectos hasta 2018; existen dos argumentos principales por los que no se deseaba (desde la perspectiva institucional), el primero es que la reelección permite que se mantenga la forma autoritaria y ejercicio caciquil del poder en el ámbito local; la otra es que los partidos políticos asumen la rotación trienal como un incentivo de la militancia. Por otra parte, en la perspectiva académica, se considera que para que la reelección sea un mecanismo por el cual la población ejerza un rol de evaluación, es necesario que el sistema democrático madure y se privilegien los canales institucionales para que se lleve a cabo tal ejercicio; además es necesario que la ciudadanía sea corresponsable con el gobierno. Otras consideraciones que han sido tomadas en cuenta es la ampliación del periodo de gobierno, lo cual es regulado por la legislación local, sin embargo, también es una alternativa que no es popular, además de considerarse que 4 años siguen siendo insuficientes.¹¹³

Los mecanismos de elección del cabildo también son considerados en las discusiones, en donde se abordan temas como: las modalidades de elección (distritos uninominales),

¹¹³ Ibid., p. 39

candidaturas independientes (elección separada de síndicos), creación de partidos políticos municipales o candidaturas independientes y elección de autoridades en municipios regidos por usos y costumbres. Todos los temas con excepción del último llevan a pensar en maneras para que la agenda municipal no se subordine a la agenda del nacional del partido en turno.¹¹⁴

Finalmente, en cuanto a la integración y participación del cabildo, el tema es que a pesar de que se puede notar que el reparto de los puestos de regidores está concentrado en las principales fuerzas políticas del país, además de que el número limitado de síndicos y que en muy pocas legislaturas se busca que este sea de un partido de oposición, permiten evidenciar que aún impera la sobrerrepresentación en el ayuntamiento. Así mismo es importante reconocer que los jóvenes y las mujeres tienen muy poca presencia en estos puestos; y además, la escolaridad se presenta en función de la categoría del municipio, siendo los metropolitanos y urbanos los que cuentan con por lo menos licenciatura en mayor medida (en el caso de los síndicos), en cuanto a los regidores el nivel escolar de educación superior desciende drásticamente en todos los casos.¹¹⁵

Ahora, es tiempo de hablar acerca del ámbito administrativo:

Las características de las estructuras organizacionales han cambiado, principalmente es notable que se ha incrementado el número de servidores públicos en la mayoría de los municipios, este crecimiento principalmente se ve reflejado en las funciones de seguridad pública, servicios públicos, obras públicas y desarrollo social; en contraparte, el menor número de aumento se ha reflejado en funciones de transparencia, planeación y/o evaluación, justicia municipal, participación ciudadana y comunicación social, jurídica y contraloría interna.¹¹⁶

En cuanto a la formación, esta situación depende de la categorización del municipio, siendo los rurales los que cuentan con mayor número de funcionarios con nivel medio superior y los urbano y metropolitanos con nivel superior; en cuanto a la experiencia, en los municipios rurales se tiene que su esta proviene (mayormente) del sector privado y en el caso de los metropolitanos y urbanos, esta se comparte con experiencia del gobierno municipal principalmente.¹¹⁷

Finalmente, con respecto a la reglamentación local, los municipios esencialmente cuentan con disposiciones normativas de policía, buen gobierno, interior del ayuntamiento y seguridad pública. En sentido opuesto, los temas menos reglamentados son la participación, justicia cívica y planeación. Sin embargo, incluso en los temas de mayor presencia, puede evidenciarse que muchos de los municipios no han actualizado sus reglamentaciones para

¹¹⁴ Ibid., p. 41

¹¹⁵ Ibid., p.p. 48-51

¹¹⁶ Ibid., p. 69

¹¹⁷ Ibid., p. 83

hacerlas adecuadas con las reformas que les han brindado un mayor número de atribuciones y responsabilidades.¹¹⁸

Con este recorrido realizado por algunas consideraciones realizadas por el trabajo al se ha referenciado en este apartado, cabe recalcar que hay dos elementos que permiten reconocer la falta de atención por parte de los ayuntamientos con respecto a los elementos de gobierno abierto que potencien la gestión pública con anclaje en la gobernanza. El primero es que la falta de pluralidad en los cargos gubernamentales permite que las agendas locales no sean más que una extensión de la agenda nacional dado que las autoridades militan en las principales fuerzas políticas, además, en muchos ejemplos, la elección por planilla impide que los ciudadanos tengan mayor inferencia en este aspecto. Por otra parte, en las estructuras administrativas es lógico que se aumente el número de servidores públicos debido al aumento de funciones, sin embargo, este aumento no se presenta en áreas sustanciales con la caracterización de gobierno que se busca, pues rubros como transparencia, participación ciudadana o planeación y/o evaluación a penas y presentan cambios marginales; lo cual también se refleja en la reglamentación. Por lo tanto, estos son puntos pendientes para desarrollar.

Caracterización de Ixtapaluca

Ixtapaluca es un municipio que se puede caracterizar como urbano debido a que tiene una población de 542, 211 habitantes, en él se llevan a cabo actividades económicas terciarias y algunas secundarias, y además forma un continuo geográfico con la denominada Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM). Los rangos de edad que concentran mayor población son 15 a 19 años (49,605 habitantes), 20 a 24 años (49,117 habitantes) y 10 a 14 años (47,461 habitantes). Entre ellos se compone el 27% de la población total.¹¹⁹

Debido a la relativa cercanía con la Ciudad de México (CDMX) y la oferta de educación, empleo, o recreación (entre otros servicios) que esta brinda, mucha población viaja cotidianamente de Ixtapaluca a esta locación debido a la mejora de la calidad de estos servicios en la capital del país.

Para imaginar un poco la magnitud de interacciones entre la Ciudad de México como destino de los municipios conurbados resulta pertinente la información de la Encuesta Origen Destino en Hogares de la Zona Metropolitana del Valle de México (EOD) 2017:

¹¹⁸ Ibid., p. 91

¹¹⁹ Información de Data México, disponible en:

<https://datamexico.org/es/profile/geo/ixtapaluca#:~:text=La%20poblaci%C3%B3n%20total%20de%20Ixtapaluca,%25%20mujeres%20y%2048.5%25%20hombres.>

De los 19.38 millones de personas de 6 años y más en la ZMVM, poco más del 80% (15.63 millones) realiza al menos un viaje en un día entre semana (lunes a viernes). Esta proporción es del 84% en la CDMX y del 78% en los municipios conurbados. De los 15.57 millones de viajes en transporte público en la ZMVM, en prácticamente 3 de cada 4 se usa el servicio colectivo (microbús o Combi).¹²⁰

Sin embargo, pensando en la lógica del federalismo, es necesario considerar que se puede mejorar la calidad de los servicios que ofrece el municipio para lograr que los habitantes no se vean en la necesidad de buscar en otras locaciones e inclusive que uno de los objetivos sea emigrar a otra locación.

Para ello es necesario que la gestión pública municipal sea eficiente, que se preocupe por incentivar el desarrollo económico local, que se enfoque en establecer la gobernanza, que sea transparente, que se rinda cuentas, que la participación ciudadana sea cardinal en sus funciones y además que la innovación en la integración de sus funciones con las TIC sea en sentido de permitir la comunicación e interacción con los ciudadanos.

Análisis de los elementos estructurales del gobierno y administración de Ixtapaluca

Dado que en las elecciones municipales de Ixtapaluca del 2021 fueron significativas para la historia política del mismo debido a la alternancia del único partido que había gobernado, el cual era el PRI al Movimiento de Regeneración Nacional (Morena). Este cambio es coyuntural por lo que podría traducirse en el escenario de optimismo que se vivió durante el inicio de los años 2000 con las grandes transiciones en los órdenes de gobierno. Sin embargo, como se observa previamente, estas transiciones que se acompañaron de reformas se ven entorpecidas por elementos como los que se han identificado previamente, así que en primera instancia se lleva a cabo un reconocimiento de las características estructurales del gobierno de Ixtapaluca y posteriormente se realizará énfasis en las características de la estructura administrativa.

En cuanto a los elementos de la estructura de gobierno, en primera instancia es posible observar que a partir de 2018 se valida la reelección inmediata, como dicta la CPEUM en su artículo 115:

Las Constituciones de los estados deberán establecer la elección consecutiva para el mismo cargo de presidentes municipales, regidores y síndicos, por un período adicional, siempre y cuando el periodo del mandato de los ayuntamientos no sea superior a tres años. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido

¹²⁰ Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Encuesta Origen Destino en Hogares de la Zona Metropolitana del Valle de México (EOD) 2017, INEGI, 2017. Disponible en: https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/eod/2017/doc/resultados_eod_2017.pdf

o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que lo hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.

Por lo tanto, en este momento los municipios del Estado de México pueden tener hasta dos periodos de gobierno de tres años. Sin embargo, los síndicos y regidores se eligen por planilla, por lo que existen problemas que se presentaron en el anterior apartado, tanto con el mecanismo de elección del cabildo como con la integración y representación de este; por lo que la ausencia de pluralidad en el cabildo sigue siendo una constante en el caso del Estado de México, y, por lo tanto, de Ixtapaluca.

En el caso de la estructura administrativa, se encuentra que no hay información disponible con respecto a los representantes de las secretarías, direcciones u órganos descentralizados y autónomos. Este punto es relevante ya que esta información es parte primordial en el ejercicio de la transparencia con relación al uso de las TIC y la responsabilidad de proveer de datos abiertos a la ciudadanía. Por lo tanto, no es posible completar la caracterización del perfil administrativo en cuanto a sus funciones y experiencias; en cuanto a la reglamentación, sólo existen dos reglamentos locales, uno es el bando municipal y otro es el reglamento para la mejora regulatoria. Por lo que es evidente que la producción de reglamentación procura mantenerse al margen de emitir regulaciones fuera de los federales y estatales.

Aunque no fue posible analizar el perfil de los responsables de las áreas administrativas, se puede hablar acerca de la conformación del cabildo en sentido de la falta de pluralidad y de la ausencia de reglamentación local como puntos importantes en la consideración de la fragilidad institucional; elemento que se articula con la ausencia de elementos suficiente para considerar que el municipio de Ixtapaluca completa el perfil de los municipios más urbanizados y que poseen las capacidades para construir una verdadera agenda pública con perspectiva de generar acciones que se acoplen con las mayores responsabilidades que se le ha conferido a este orden a través de reformas que ya se ha mencionado.

Además, como se ha visto en el texto de Arellano, es necesario considerar que los periodos de gobierno cortos con posibilidad de reelección son un instrumento de escrutinio del cual se deben servir los ciudadanos, por lo tanto, los mecanismos para la elección del cabildo deben mejorar, las plataformas deben diversificarse para otorgar pluralidad. Al igual que las autoridades electas, los servidores públicos que se integran en la administración pública deben incrementar en las áreas que son cardinales para la mejora de la gestión y que ya se ha mencionado, la experiencia debe ser continua (con la posibilidad del SPC) ... Estos elementos permitirán que la agenda municipal sea realmente representativa de las demandas locales y que potencie el desarrollo integral de las comunidades en Ixtapaluca. Para ello, es necesario que la ciudadanía tenga un interés por las actividades de su gobierno, que haga suyos los mecanismos y canales existentes, que la organización haga que las demandas sean realmente respondidas por la oferta pública.

La distancia entre la planificación y la acción

El Plan de Desarrollo Municipal 2022-2024¹²¹, ofrece un panorama acerca de la visión que tiene el actual gobierno con respecto a la gestión del municipio; sus principales preocupaciones, aspectos técnicos con respecto a la planeación, así como un contexto general de la situación del municipio. En este sentido, desde el inicio se reconoce que la elaboración de este plan se articula de manera directa con el Plan Nacional de Desarrollo, adoptando sus ejes de acción; por lo que parece ser que la gestión de las demandas locales necesariamente debe estar apegada a las directrices nacionales.

En primera instancia es esencial reconocer el lugar que ocupa la transparencia en este gobierno, es decir cómo se aborda en un inicio, por lo cual se reconoce que: “La falta de información e interés de algunos servidores públicos, que se ha presentado durante los últimos años respecto a la solicitud de información pública, generan incertidumbre en la transparencia y rendición de cuentas”¹²², y a partir de esta deficiencia detectada generan un escenario de prospectiva en el que los servidores públicos generen una cultura de transparencia y acceso a la información pública, sin embargo, en esta visión se limita el papel del mismo gobierno a incentivar solamente la cultura de solicitudes de información en lugar de establecer como un propósito de mejora la transparencia proactiva de sus actividades sustanciales como proceso necesario para mejorar la calidad de la transparencia, lo cual también involucra la necesidad de tener acceso a datos abiertos.

En segundo lugar, la participación ciudadana también toma un papel fundamental, puesto que se menciona en dicho documento:

Los Ayuntamientos como gobiernos de proximidad constituyen el foro privilegiado para el surgimiento de reivindicaciones sociales y expresiones de la sociedad, cada vez más participativa y activa. Las formas de expresión y la participación de la sociedad han cambiado, de modo gradual, de fórmulas corporativas y clientelares hasta la articulación e intervención de grupos ciudadanos muy bien organizados con demandas concretas que exigen respuesta impostergable de los gobernantes.¹²³

Por lo que se reconoce el cambio de rol de la participación ciudadana como parte sustancial de la actualidad de la gestión municipal; superando las prácticas clientelares y corporativas que han caracterizado a los gobiernos desde la posrevolución (al menos en papel). En este sentido, de igual manera se reconoce un punto de partida en el que se encuentra la participación ciudadana y se caracteriza por tener poco interés en participar en los temas de

¹²¹ *Plan de Desarrollo Municipal 2022-2024*, Gobierno de Ixtapaluca, 2022, disponible en: <https://www.ixtapaluca22-24.com.mx/plan-de-desarrollo-municipal>

¹²² *Idem.*, p. 484

¹²³ *Idem.*, p. 8

desarrollo del municipio debido a que no se les escucha y así mismo tener poco conocimiento de los mecanismos de participación ciudadana; por lo que en este sentido el objetivo es concretar canales de comunicación con la ciudadanía para llevar a cabo proyectos de acción. Aquí sí se observa que la participación ciudadana acoge las características de lo que se considera sustancial como componente de gobierno abierto, sin embargo, resalta que no existan mecanismos más allá de foros de consulta, consultas populares y medios permanentes (referéndum, plebiscito o audiencia pública); por lo que esta participación se encuentra limitada por la iniciativa del ayuntamiento, y en este sentido es necesario que se ahonde en mecanismos como el presupuesto participativo o los laboratorios ciudadanos. Sólo permitiendo la iniciativa ciudadana es posible pensar en los avances para establecer un gobierno abierto.

En cuanto a la rendición de cuentas, como se ha mencionado anteriormente, parte de este ejercicio está relacionado con la transparencia por lo que se reconoce que un escenario donde la información es limitada, también se presenta un problema donde la contraloría se limita a vigilar el cumplimiento normativo de las directrices del órgano de fiscalización estatal; la prospectiva es completar la integración del Sistema Municipal Anticorrupción que busca la coordinación con el orden estatal y además faculta a los ciudadanos para formar parte del sistema mediante el comité de participación ciudadana y les permite denunciar actos de corrupción o faltas administrativas. Este punto cumple totalmente con las características de lo que se necesita para establecer un gobierno abierto; sin embargo, resulta importante mencionar que no se promueva ninguna acción particular para llevar a cabo tal objetivo, ni tampoco exista evidencia del comité de participación ciudadana en la contraloría.

Finalmente, en cuanto a la innovación y la tecnología; se reconoce que con la ayuda de las plataformas digitales que se propusieron con la iniciativa de gobierno electrónico la mejora de la eficiencia y eficacia en el sector público son posibles, sin embargo, en este aspecto no se reconoce una situación inicial; lo que sí se mantiene es la prospectiva, la cual lleva a actualizar constantemente el portal del ayuntamiento, difundir mediante las TIC las actividades más relevantes del gobierno municipal y generar sistemas de información para la mejora de la comunicación social. En este sentido es importante mencionar que no se contempla la difusión del uso de estas plataformas a través de otro mecanismo, lo cual habla de que no es una preocupación que las personas se apropien de estas plataformas para responder a sus múltiples demandas sin la necesidad de acudir directamente al municipio.

Como se ha observado a lo largo de este breve repaso por la consideración de los elementos de gobierno abierto a través del Plan de Desarrollo Municipal, existen avances significativos en el reconocimiento de estos como parte de la estrategia para alcanzar mejoras en la gestión municipal, haciendo énfasis en la corresponsabilidad con la ciudadanía. Sin embargo, debe considerarse que su apego con el enfoque de gobierno abierto aún dista de tener más y mejores mecanismos para llevar a cabo dicha visión prospectiva.

Elementos de gobierno abierto en el municipio de Ixtapaluca

Con respecto a la transparencia y a la participación, se presentan dos fuentes de información que ayuda a tener un panorama cuantitativo con indicadores del estado de estos dos elementos en el municipio de Ixtapaluca. Primero se hará una revisión de la ya mencionada MGA, en la cual se obtuvieron los siguientes resultados:

Cuadro 4: Resultados de la Métrica de Gobierno Abierto desde la perspectiva de gobierno

	2017	2019	2021
Transparencia	S/D	0.6	0.41
Participación	S/D	S/D	S/D
Gobierno abierto	S/D	0.3	0.205

Fuente: Elaboración propia con datos de la Métrica de Gobierno Abierto 2019 y 2021

Cuadro 5: Resultados de la Métrica de Gobierno Abierto desde la perspectiva del ciudadano

	2017	2019	2021
Transparencia	S/D	0.03	0.64
Participación	S/D	0.86	0.2
Gobierno abierto	S/D	0.445	0.42

Fuente: Elaboración propia con datos de la Métrica de Gobierno Abierto 2019 y 2021

En el cuadro 4 es observable la evolución de los valores de la métrica desde la perspectiva de gobierno; en la cual destaca la reducción del indicador transparencia y la ausencia de datos del indicador participación. Sin embargo, cabe mencionar que esa reducción en cuanto a lo provisión de información por parte del gobierno es alarmante. En cuanto al cuadro 5 que parte desde la perspectiva ciudadana se observan dos casos contrarios e interesantes; en el primero, el indicador transparencia a mejorado considerablemente de una medición a otra; mientras que, en el segundo, el indicador participación ha disminuido considerablemente de una medición a otra.

Si se piensa en estos resultados contrastados con los que se han mencionado a nivel nacional podrán encontrarse útiles los siguientes cuadros:

Cuadro 6: Comparación de resultados de la MGA desde la perspectiva de gobierno

	MÉXICO			IXTAPALUCA		
	2017	2019	2021	2017	2019	2021
Transparencia	0.46	0.72	0.68	S/D	0.6	0.41
Participación	0.23	0.19	0.23	S/D	0	0
Gobierno abierto	0.34	0.45	0.45	S/D	0.3	0.205

Fuente: Elaboración propia con datos de la MGA 2017, 2019 y 2021

Cuadro 7: Comparación de resultados de la MGA desde la perspectiva del ciudadano

	MÉXICO			IXTAPALUCA		
	2017	2019	2021	2017	2019	2021
Transparencia	0.54	0.57	0.53	S/D	0.03	0.64
Participación	0.32	0.58	0.47	S/D	0.86	0.2
Gobierno abierto	0.43	0.575	0.5	S/D	0.445	0.42

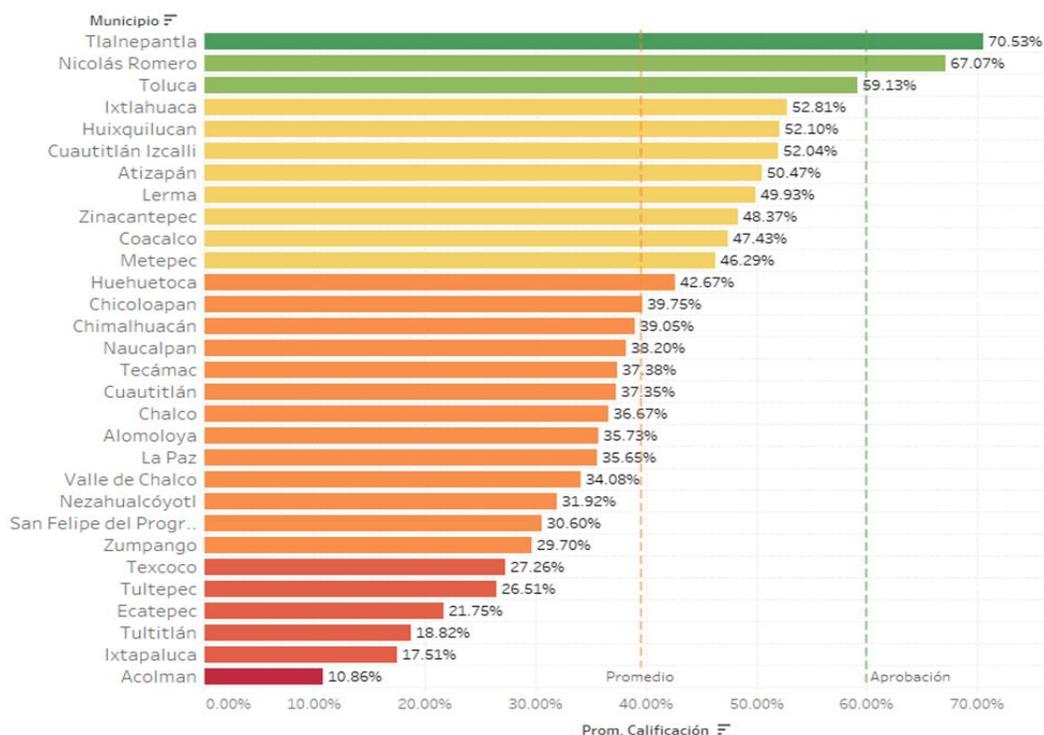
Fuente: Elaboración propia con datos de la MGA 2017, 2019 y 2021

En el cuadro 6 se observa que la diferencia en la evolución del índice de gobierno abierto desde la perspectiva de gobierno presenta diferencias; mientras que a nivel nacional se presenta un crecimiento de 2017 a 2019 y después se mantiene constante, en Ixtapaluca la tendencia va a la baja; si se desagrega el análisis se puede considerar alarmante las calificaciones de la participación ciudadana en ambos casos, pues la calificación es muy baja.

En el cuadro 7 destaca el incremento y posterior descenso en el índice de gobierno abierto en el caso nacional y la tendencia a la baja en el caso local; a nivel desagregado la participación ciudadana de nuevo representa la disminución más considerable en ambos casos, aunque más pronunciada en el caso de Ixtapaluca.

Además de esta métrica, existe otro ejercicio que lleva a cabo la medición de indicadores de transparencia y rendición de cuentas en los municipios de entidades federativas como es el caso del Estado de México. Está elaborado por el Colectivo Ciudadano por Municipios Transparentes (CIMTRA) que es un grupo de organizaciones civiles voluntarias que tienen como objetivo evaluar y fomentar la transparencia en los gobiernos y congresos locales para mejorar la rendición de cuentas. Este ejercicio se realizó en treinta municipios del Estado de México y en el cual se busca medir a partir de los sitios oficiales de transparencia aspectos como la gestión del gasto público, la administración del patrimonio municipal, los cambios de uso de suelo, mecanismos de participación ciudadana, consejos ciudadanos, transparencia del

cabildo, accesibilidad a las sesiones del cabildo, declaraciones patrimoniales y de intereses de altos funcionarios, entre otros aspectos.¹²⁴ Con estos parámetros se obtuvieron los siguientes resultados:



Fuente: Evaluación a municipios EdoMex 2021¹²⁵

En este caso se puede observar que la calificación de Ixtapaluca para el año 2021 corresponde con los criterios que se han evidenciado de la MGA, pues en esta métrica se menciona que Ixtapaluca ocupa el lugar 1144 de 1365 sujetos obligados en el índice de gobierno abierto de 2021; a nivel estatal, en esta métrica se tiene que Ixtapaluca ocupa el penúltimo lugar de la evaluación que ha realizado el CIMTRA. Además de lo anterior, esta evaluación permite reconocer que todas las áreas consideradas tienen calificaciones reprobatorias con excepción de la atención ciudadana, pero las que más alarman son la información sobre bienes y sus usos, consejos, participación ciudadana, cabildo y gastos. Lo cual lleva a considerar que estos elementos que evidencian la ausencia de información facultan la presencia de actos de corrupción.¹²⁶

Ya para este punto es necesario hablar específicamente de la presencia de elementos a los que se ha referenciado en la construcción de lo que se reconoce como gobierno abierto, especialmente en este momento en el que el Estado de México se ha incorporado a la AGA y

¹²⁴ Evaluación a municipios EdoMex 2021, Colectivo Ciudadano por Municipios Transparentes (CIMTRA), 2022. Disponible en: <http://www.cimtra.org.mx/porta/evaluacion-a-municipios-edomex-2021/>

¹²⁵ Idem.

¹²⁶ Idem.

que comienza a elaborar su primer plan de acción; por lo tanto, debe considerarse que este parece ser un momento idóneo para analizar si la transparencia, la rendición de cuentas, la participación ciudadana y la innovación y/o tecnologías se encuentran presentes en el ayuntamiento de Ixtapaluca específicamente en su portal de internet, el cual es cardinal para la concepción de un gobierno abierto.

En el ejercicio de transparencia, a nivel estructural existe una unidad de transparencia en el organigrama del ayuntamiento, algo que es indispensable; sin embargo, pensando en que el gobierno abierto procura el uso de la TIC como catalizador de los elementos que ya se han mencionado, se puede evidenciar que en el portal municipal se albergan datos relevantes para la población sobre las funciones del ayuntamiento como lo son las sesiones del cabildo, los archivos del bando municipal o el plan de desarrollo municipal, la carátula de los presupuestos de ingresos y egresos, entre algunos más. Lo cual refleja congruencia con lo que previamente se ha revisado sobre la MGA (Métrica de Gobierno Abierto), pues como sujetos obligados, los gobiernos deben proporcionar dicha información; lo importante a contrastar es que, como usuario, un ciudadano pueda tener claridad sobre la misma, en este sentido, cabe mencionar que es poca la información que cumple con estas características en el portal, especialmente cuando se habla del uso de los recursos, pues esta se encuentra en un archivo escaneado y está en un formato que es marginalmente útil para una persona que no tenga conocimientos sobre el etiquetado de los recursos. En este sentido también se observa el resto de información cardinal que procure que la población de Ixtapaluca construya conciencia sobre las actividades de su gobierno, pues al no tener consideraciones sobre la manera en que se proporciona la información, esta resulta muy poco útil.

La participación ciudadana de igual manera se encuentra presente como acción fundamental tanto en el bando municipal, como en el plan de desarrollo municipal; sin embargo, cabe mencionar que se encuentra dentro de la estructura orgánica del municipio, por lo que parece ser que no hay una relación lógica en este aspecto, pues se busca incentivar la participación ciudadana, pero se carece de una unidad administrativa que fomente su desarrollo e inclusión en las actividades públicas. Así mismo, la participación ciudadana en los portales se limita a invitaciones a las distintas actividades que tiene el gobierno; no se refleja así que se incentive la innovación de esta mediante mecanismos que prevalecen en otras localidades como lo es el presupuesto participativo; lo cual limita el rol del ciudadano a las invitaciones a consultas o a las sesiones de cabildo abierto para externar sus demandas.

En cuanto a la rendición de cuentas, de igual manera se puede observar que en la actual administración se cuenta con una contraloría municipal, lo cual es una obligación; en cuanto al portal, sin embargo, considerando que las reformas sobre la incorporación de la tecnología en las acciones públicas se puede notar algo que refleja la nula preocupación del ayuntamiento ante la accesibilidad para recibir las demandas o quejas sobre funcionarios, no existe ningún apartado en el cual se pueda emitir alguna queja u observación ante el comportamiento del

personal del ayuntamiento, esto es digno de mencionarse por que en otros muchos portales de municipios del Estado de México este mecanismo sí se encuentra habilitado.

Finalmente, en cuanto a la innovación y tecnología, se puede encontrar que el portal de municipio carece de una obligación que se presenta en torno a la habilitación de la ventanilla única electrónica de trámites y servicios; lo cual además de facilitar información sobre los trámites que realizan las distintas unidades u oficinas, permite prestar algunos servicios sin la necesidad de acudir presencialmente a la instancia responsable. Además de lo anterior, cabe mencionar que el portal tiene serias deficiencias en torno a su diseño, pues algunos íconos desaparecen, además de no tener enlaces directos de descarga a los archivos que supuestamente alberga.

Conclusiones

Los cambios que han reestructurado al Estado moderno comenzaron durante los años ochenta y han continuado hasta la fecha en búsqueda de la eficiencia y eficacia, de la democratización, de la modernización administrativa, de la descentralización, de la construcción de nuevas y mejores instituciones, dichos cambios se han visto parcialmente inhibidos por el arraigo a conductas degenerativas sobre las cuales se construyó el sistema político mexicano. Ciertamente encontramos avances en muchas materias, y la situación en cuanto a la discrecionalidad que había caracterizado al gobierno ha disminuido. Sin embargo, es hora de reconocer que el sistema político no es un sistema cerrado, converge con otros sistemas, se encuentra en una realidad dinámica que cambia constantemente, y en esos cambios, la sociedad se presenta con recursos valiosos para alcanzar la máxima fundacional de los Estados, el bien común.

La discusión ya no debe centrarse únicamente en las formas de acotar la discrecionalidad únicamente desde la perspectiva institucional, como si el gobierno funcionase en un vacío. Se debe pensar en maneras efectivas de cooperación entre actores no gubernamentales que potencien los recursos, la capacidad de análisis, la mejora de diseño e implementación de soluciones; se debe romper el *statu quo* para mejorar los efectos y que realmente podamos pensar en los utópicos escenarios con los que se pensó la democracia y los elementos que se revisaron en los primeros apartados.

Invertir el orden del cómo se genera una solución, desde las localidades hacia la federación permite pensar en las acciones desde los ciudadanos hacia el gobierno. En ese sentido es que se puede observar que muchas de las limitaciones que se han revisado refieren a la conservación de lo que en algún momento fue necesario para dar gobernabilidad a un escenario caótico pero que hoy en día necesita ser superadas.

Es necesario que el gobierno se abra para ser más transparente, pero no sólo como un ejercicio de reacción, sino como un valor cardinal que permita considerar necesario publicar información en lenguaje procesado para los ciudadanos, y que ésta realmente sea útil para reforzar su aparato crítico. En este sentido se direcciona la rendición de cuentas, la cual sólo es posible si se conoce lo que los gobernantes (en la dualidad de la consideración de gobierno que se revisó) realizan, es necesario distinguir el grado de responsabilidad que asumen en las decisiones que repercuten en la vida de todos, solo de esta manera se podrá dar efectividad a los múltiples mecanismos que se han implementado; y así mismo, para esto es necesario que los señalamientos de los ciudadanos encuentren respuesta por parte de las autoridades. La participación ciudadana es un elemento que debe trascender las consideraciones con las cuales fue pensada inicialmente, es imperante pensar en más y mejores mecanismos para ampliar el espectro de incidencia en la vida pública. Y finalmente, es necesario incorporar el uso de las TIC como una plataforma que permita mejorar estos elementos, que mediante las plataformas digitales se potencie el alcance de estos. De esta manera es como el gobierno abierto propone tener elementos cardinales que permiten efectuar una verdadera gobernanza, que potencian la ética pública y que construyen espacios públicos.

De esta manera se puede evidenciar que el gobierno abierto tiene distintos resultados según el orden de gobierno que se observe. A pesar de que a nivel federal y estatal podemos encontrar ejercicios importantes y además resultados positivos con mejoras a través del tiempo, no es el mismo caso cuando hablamos del orden municipal, lo cual es entendible debido a las limitaciones que hemos revisado en el presente trabajo. Así mismo, las acciones que se contemplan por parte del INAI para evidenciar ejercicios concretos para el desarrollo de gobierno abierto también ponen de manifiesto cambios marginales en cuanto a innovación y tecnología, ya que sólo consideran la apertura y operación de un sitio web. A consideración de lo anterior, es necesario poner énfasis en la muy notoria ausencia de más y mejores mecanismos de rendición de cuentas, así como de pensar en la innovación y tecnología más allá de aperturar un sitio web; así mismo, el desarrollo de estos elementos no se articula entre los tres órdenes de gobierno, las acciones parecen aisladas e inconexas entre sí, lo cual permite que tengamos casos en los que algunos sujetos obligados obtienen resultados muy positivos y otros muy negativos.

Por eso en esta investigación se plantearon como objetivos analizar qué elementos de gobierno abierto se encuentran presentes en la estructura del gobierno municipal de Ixtapaluca y en función de esto determinar si la presencia de los elementos tiene las características que son imprescindibles para la Alianza por el Gobierno Abierto. Las hipótesis que surgieron a partir de estos objetivos transformados en cuestionamientos fueron que la implementación de los elementos de gobierno abierto desde una perspectiva únicamente institucional, no bastan para alcanzar el objetivo de integración gobierno-ciudadanía, por ello es necesario fortalecer el concepto de gobernanza en la gestión pública; en segunda instancia, la agenda que delineó el presidente municipal de Ixtapaluca está delimitada por el carácter del horizonte temporal y

por las directrices federales, por lo que ampliar las consideraciones más allá de lo que establece el marco normativo para estos elementos no es sustancial; y finalmente, también se considera que la ciudadanía de Ixtapaluca tiene características pasivas, por lo que la participación ciudadana como catalizador de gobernanza es incipiente.

Con respecto al primer objetivo y la primer hipótesis se puede concluir que realmente se hallaron estos elementos en la agenda de gobierno, estos elementos son considerados como estratégicos y se encuentran dentro del Plan Municipal de Desarrollo con un pertinente diagnóstico de la situación presente en el municipio y a través de dicho diagnóstico se generan escenarios de prospectiva; en estos escenarios se contempla la corresponsabilidad con los ciudadanos, sin embargo no se puede apreciar estrategias específicas que habiliten a la población de Ixtapaluca para asumir roles proactivos en cuanto a su participación, por lo tanto, a pesar de que es observable la identificación de la necesidad de adoptar la gobernanza como valor cardinal, no trasciende esa caracterización, por eso tiene sentido repensar el diseño de las instituciones que se consideraron con el surgimiento de la gestión municipal para que los esfuerzos para la mejora de la misma estén destinados a producir mecanismos y políticas públicas con esta perspectiva de participación. Por lo tanto, la hipótesis es cierta, ya que se necesita más que la perspectiva institucional para conseguir que estos elementos tenga una presencia más allá de una mención en la estructura del gobierno y sus acciones.

Con respecto al segundo objetivo y la segunda hipótesis; se puede determinar dadas las calificaciones que se registraron por parte de los dos estudios revisados que en cuanto a transparencia y participación ciudadana, ya existía desde 2021 problemas significativos en cuanto a la adopción de estos elementos con las características que van más allá de su cumplimiento normativo en cuanto a solicitudes de información y realizar lo que se requiere para considerar el mínimo de participación ciudadana, con mecanismos mínimos y también con poca difusión para el uso de los mismos por parte de la ciudadanía; así mismo, la rendición de cuentas se efectúa de manera tradicional, es decir, mediante la constante revisión de la contraloría municipal, ya que incluso la coordinación del sistema municipal anticorrupción busca que exista un comité ciudadano para la vigilancia del quehacer gubernamental, algo que no se ve reflejado en la estructura orgánica del ayuntamiento. Por lo tanto, en el actual gobierno permanece esta problemática y mucho tiene que ver el hecho de que los principales ejes de acción que se toman en cuenta para la acción pública sean aquellos que se consideran a nivel nacional; a pesar de que se menciona la participación ciudadana en la elaboración de la agenda municipal, no se procura algún mecanismo para efectuar esta idea; lo cual refleja certeza en la hipótesis relacionada con este objetivo.

Debe matizarse que la presencia de los elementos es muy evidente en cuanto a transparencia y participación ciudadana; esto inclusive permite que se realicen ejercicios empíricos de carácter cualitativo, como lo hemos apreciado en los estudios realizados por el CIDE y el CIMTRA; sin embargo, no es el mismo caso cuando se intenta abordar la rendición de cuentas, así como la innovación y tecnología. En el caso de la rendición de cuentas, la información es

muy limitada, además de ser un elemento del cual se tiene poco desarrollo incluso a nivel federal, pues no forma parte de la medición elaborada por el CIDE. En cuanto a la innovación y tecnología los cambios que se orientan a las TIC deben ser más que la apertura de un sitio web si se tiene en consideración que con las experiencias del gobierno electrónico las acciones pueden superar esta limitación.

Finalmente, una tercera hipótesis que no se pudo probar debido a las limitaciones de la investigación fue la de que el carácter pasivo de la ciudadanía en Ixtapaluca impide que la participación ciudadana sea un catalizador que se oriente a demandar más y mejores mecanismos de la misma participación. Por lo tanto, una consideración final es ahondar más en este aspecto, para saber si realmente la ciudadanía es pasiva y de ser cierto, por qué es así.

A pesar de las limitaciones, esta investigación alcanzó los objetivos propuestos, sin embargo, vale la pena considerar ampliar el análisis en cuanto los elementos de rendición de cuentas, así como la innovación y tecnología. En la actualidad, el municipio tiene atribuciones suficientes para superar las múltiples limitaciones que lo ha relegado en el pasado; pero para eso debe hacer efectiva la caracterización que se le da, aquella que lo considera el orden de gobierno más cercano a los ciudadanos, con la posibilidad de elaborar una agenda local y orientar políticas públicas a atender las problemáticas detectadas. Para ello es necesario que el rol del ciudadano sea proactivo en lugar de que se limite a ser pasivo.

Referencias

Aguilar, Luis. *El gobierno de los gobiernos*, Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP), 2013

Aguilar, Luis. *Gobernanza y Gestión Pública*, Fondo de Cultura Económica (FCE), 2006

Aguilar, Luis. *Gobierno y administración pública*, FCE/Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (Conaculta), 2013

Anselmo, Andrade. Los empresarios y la transición a la democracia: los casos de México y España, *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 65, núm. 3, 2003

Arellano, David, et al. *Gobierno y administración pública municipal: Un panorama de fragilidad institucionalizada*, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), 2009

Armenta, Alejandro. *El federalismo mexicano: Una ficción política*, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), 2010

Barzelay, Michael. *Atravesando la burocracia, una nueva perspectiva de la Administración Pública*, FCE, 1998

Bazdresch, Miguel y Díaz, Fausto (coord.). *El gobierno local del futuro: Nuevo diseño del Municipio*, IGLOM, 2005

Bobbio, Norberto, Nicola Matteucci y Pasquino, Gianfranco. *Diccionario de Política*, Siglo XXI, 2015

Bonnin, Charles-Jean. *Principios de Administración Pública*, Fondo de Cultura Económica (FCE), 2004

Cejudo, Guillermo (coord.). *Métrica de Gobierno Abierto 2017*, Instituto Nacional de Acceso a la Información y la Protección de Datos (INAI)/CIDE, 2019. Disponible en: <https://eventos.inai.org.mx/metricasga/images/docs/ReportedeResultadosMetricafeb17.pdf>

Cejudo, Guillermo (coord.). *Métrica de Gobierno Abierto 2019*, INAI/CIDE, 2019. Disponible en: https://lnppmicrositio.shinyapps.io/metricadetransparencia2019/_w_688a4dce/session/13898f2df9dd1ab4941a6b4323b341e9/download/informe_resultados.pdf?w=688a4dce

Cejudo, Guillermo (coord.). *Métrica de Gobierno Abierto 2021*, INAI/CIDE, 2021. Disponible en: https://micrositios.inai.org.mx/gobiernoabierto/wp-content/uploads/2022/03/Resumen-ejecutivo_MGA-2021.pdf

CEPAL. Las sinergias entre el gobierno abierto y el Acuerdo de Escazú, *Notas de Planificación para el Desarrollo*, núm. 12, 2021. Disponible en:
https://www.cepal.org/sites/default/files/nota_orp_12.pdf

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Alianza para el gobierno abierto (AGA)*, CEPAL, s.f. Disponible en:
<https://biblioguias.cepal.org/EstadoAbierto/AGA>

Evaluación a municipios EdoMex 2021, Colectivo Ciudadano por Municipios Transparentes (CIMTRA), 2022. Disponible en:
<http://www.cimtra.org.mx/portal/evaluacion-a-municipios-edomex-2021/>

González, Dámaris. El municipio en México, *Revista Jurídica Administrativa*, núm. 3, junio, 2011, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, p.p. 19-36

Guerrero, Omar. *La Administración Pública del estado capitalista*, INAP, 1978

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Encuesta Origen Destino en Hogares de la Zona Metropolitana del Valle de México (EOD) 2017, INEGI, 2017. Disponible en:
https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/eod/2017/doc/resultados_eod_2017.pdf

Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (Inafed). *Guía técnica 22, el control de gestión municipal*, s.f. Disponible en:
http://www.inafed.gob.mx/work/models/inafed/Resource/335/1/images/guia22_el_contorl_de_la_gestion_municipal.pdf

López, Sergio y Merino, Mauricio. La rendición de cuentas en México, perspectivas y retos, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, s.f. Disponible en:
<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2800/4.pdf>

Lynn, Naomi y Wildavsky, Aaron (compiladores). *Administración Pública, el estado actual de la disciplina*, FCE, 2001

Méndez, José. El servicio profesional de carrera en la administración pública federal, *Políticas Públicas*, El Colegio de México (Colmex), 2010

Merino, Mauricio (Compilador). *Ética pública*, Siglo XXI, 2010

Merino, Mauricio. Treinta notas sobre la modernización frustrada del federalismo mexicano, en: Cordera, Rolando y Lomelí, Leonardo, (coords.). *Presente perspectivas, Historia crítica de las modernizaciones en México*, FCE- CIDE

Moriconi, Marcelo. *Retórica, política y administración pública. Por qué fallan las reformas administrativas*, Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), México, 2011

Naser, Alejandra; Ramírez, Álvaro y Rosales, Daniela (eds.). *Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe*, CEPAL, 2017

Naser, Alejandra; Concha, Gastón y Parra, Diana. *El desafío hacia el gobierno abierto en la hora de la igualdad*, CEPAL, 2012

Noveck, Beth. *Ciudadanos inteligentes, Estado más inteligente*, CIDE, 2017

Paternina, Luis. *Construcción del Índice de Gobierno Abierto*, (CEPAL), 2018

Plan de Desarrollo Municipal 2022-2024, Gobierno de Ixtapaluca, 2022, disponible en: <https://www.ixtapaluca22-24.com.mx/plan-de-desarrollo-municipal>

Peters, Guy. *La política de la burocracia*, FCE, 1999

Pineda, Jaiber. *Los retos del gobierno municipal en México: eficiencia en la gestión pública*, Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM), 2013, p. 26. Disponible en:

<https://repositorio.tec.mx/ortec/bitstream/handle/11285/628930/33068001113022.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Rabotnikof, Nora. El espacio público y la democracia moderna, en *Temas de la Democracia*, Ensayos, núm. 1, Instituto Nacional Electoral (INE), 1997

Ramírez, María. Las reformas del Estado y la administración pública en América Latina y los intentos de aplicación del New Public Management, *Estudios Políticos*, núm. 34

Rodríguez, Carlos. La agenda ciudadana municipalista y la reforma del estado, *Revista Política y Cultura*, núm. 29, UAM, 2008

Romero, Eduardo. *Conferencia Magistral: La agenda presidencial del buen gobierno*. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/4/1691/5.pdf>

Sánchez, José. El cambio institucional en la reforma y modernización de la administración pública mexicana, *Gestión y Política Pública*, vol.18, núm. 1, 2019

Sánchez, José. Gobierno Abierto en gobiernos locales en México, *Buen Gobierno*, núm. 26, pp. 1-24, 2019

Sánchez, Miguel, et al. *El municipio frente al gobierno abierto*. Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, 2019

Sandoval, Irma. Conflictos de Interés, *Revista Técnica sobre Rendición de Cuentas y Fiscalización Superior*, Auditoría Superior de la Federación (ASF)

Sandoval, Rodrigo. Gobierno abierto y transparencia: construyendo un marco conceptual, *Convergencia*, Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM), vol. 22, núm.68, 2015. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=10536227008>

Subirats, Joan. En: Los elementos básicos para la formulación de políticas científicas, tecnológicas y de innovación para la cohesión social, una visión CTS, *Revista de Ciencias Sociales*, vol. 3, núm. 153, 2016. Disponible en: <https://www.redalyc.org/pdf/153/15350006008.pdf>

Tello, Carlos. *Estado y desarrollo económico: México 1920-2006*, UNAM, 2011

Terrazas, Renata. Gobierno abierto local, ¿más que una moda?, *Animal Político*, 2015. Disponible en: <https://www.animalpolitico.com/res-publica/gobierno-abierto-local-mas-que-una-moda/>

Vallès, Josep. *Ciencia política, una introducción*. Ariel, 2007