



**Gobierno abierto en Latinoamérica, un estudio sobre el
funcionamiento del gobierno abierto 2011-2018.**

T E S I S

**Que para obtener el grado de
Doctora en Ciencias Sociales**

**Presenta
Alaidé Patricia Porras Guerrero**



**Gobierno abierto en Latinoamérica, un estudio sobre el
funcionamiento del gobierno abierto 2011-2018.**

T E S I S

**Que para obtener el grado de
Doctora en Ciencias Sociales**

**Presenta
Alaidé Patricia Porras Guerrero**

**Director de tesis
Dr. Patricio Rubio Ortiz**

Dedico esta tesis, con la convicción de que en cada obra personal está la humanidad completa, pero de manera especial los que contribuyen a hacer más brillantes nuestras vidas...

con todo afecto:

Al Ing. Javier Eugenio García Navarro, por su permanente bonhomía, por su comprensión y apoyo.

Al Lic. Javier García Gómez, por su calidad y gentileza para conducir el equipo de trabajo al que pertenezco.

A mi familia, por la fortaleza y la felicidad que otorga saberse tan amado.

Al Dr. Patricio Rubio Ortíz, por su enorme generosidad, por la sabiduría de sus consejos y por el afecto con que dirigió esta tesis.

Al Dr. Tomás Calvillo Unna y a la Dra. Nadia Rangel Valdivia, por su valiente ejercicio de lectura y tolerancia para esta tesis.

A mis maestros y al Colegio de San Luis, con mi solidaridad y simpatía en estos días oscuros, para que continúen muchos años con su fundamental labor educativa.

A todos muchas gracias

ÍNDICE

Resumen.....	1
Introducción	2
Capítulo 1.....	6
Fundamentos teóricos de la investigación. El Nuevo Institucionalismo Histórico; La Política como un proceso estructurado en el tiempo y el espacio.....	6
1.1 El surgimiento del nuevo institucionalismo y la política comparada	7
1.2 El nuevo institucionalismo, distintos acercamientos analíticos.....	11
1.3 Nuevo Institucionalismo Histórico	15
Capítulo 2.....	24
Aclaraciones conceptuales y metodológicas	24
2.1 Términos, conceptos y factores explicativos del gobierno abierto	24
2.1.1 Gobierno abierto, aproximación histórica conceptual.....	24
2.1.2 Gobierno Abierto, una definición.....	27
2.1.3 Los principios del gobierno abierto actuando por separado: Transparencia, participación y rendición de cuentas.	30
2.2 Aclaraciones metodológicas	34
2.2.1 Problema y pregunta de investigación	34
2.2.2 Justificación, elección de países; Rasgos comunes en contextos institucionales diferentes.	40
2.2.3 Anotaciones sobre el diseño de la investigación.....	42
2.2.4 La variable explicativa: El contexto institucional.....	45
2.2.5 Justificación y estado de la cuestión	46
Capítulo 3.....	51
Gobernanza y Gobernabilidad.	51
3.1 La idea de gobernanza democrática y el gobierno abierto.....	51
3.2 Gobernabilidad y gobernanza, trama histórica del sur global: América Latina.	60
Capítulo 4.....	65
Gobierno abierto, la evidencia a partir de la creación de la Alianza para el Gobierno Abierto.....	65
4.1 Estudio del funcionamiento institucional en cada país.	66
4.2 Trayectoria institucional del gobierno abierto: Brasil.....	68

4.2.1 Brasil; Marco político para el gobierno abierto. Condiciones previas. (1974-1988).....	68
4.2.2 La trayectoria de la participación. Condiciones previas. (1974-1988)	69
4.2.3 La trayectoria de la transparencia. Condiciones previas. (1974-1988).....	71
4.2.4 La trayectoria de la rendición de cuentas. Condiciones previas. (1974-1988)...	71
4.2.5 Condiciones previas. Resultados.....	73
4.2.6 La trayectoria de la participación. Coyuntura crítica (1990-2000)	73
4.2.7 La trayectoria de la transparencia. Coyuntura crítica (1990-2000)	76
4.2.8 La trayectoria de la rendición de cuentas. Coyuntura crítica (1990-2000).....	77
4.2.9 Coyuntura Crítica. Resultados.....	78
4.2.10 La trayectoria de la participación (2001-2018).	79
4.2.11 La trayectoria de la transparencia (2001 – 2018).	80
4.2.12 La trayectoria de la rendición de cuentas (2001 – 2018).....	81
4.2.13 Suma de la trayectoria institucional para el gobierno abierto en Brasil.....	82
4.3 Trayectoria institucional del gobierno abierto: México.....	84
4.3.1 México; Marco político para el gobierno abierto. Condiciones previas (1977-1999).	84
4.3.2 La trayectoria de la participación. Condiciones previas (1977-1999)	85
4.3.3 La trayectoria de la transparencia. Condiciones previas (1977-1999).....	88
4.3.4 La trayectoria de la rendición de cuentas. Condiciones previas (1977-2000)	88
4.3.5 Condiciones previas. Resultados.....	89
4.3.6 La trayectoria de la participación. Coyuntura crítica (2000-2002)	90
4.3.7 La trayectoria de la transparencia. Coyuntura crítica (2000-2002)	90
4.3.8 La trayectoria de la rendición de cuentas. Coyuntura crítica (2000-2002).....	91
4.3.9 Coyuntura Crítica. Resultados.	91
4.3.10 La trayectoria de la participación (2003-2018)	92
4.3.11 La trayectoria de la transparencia (2003-2018).....	93
4.3.12 La trayectoria de la rendición de cuentas (2003-2018).....	94
4.3.13 Preámbulo para el gobierno abierto en México, síntesis de la trayectoria institucional de la apertura.	95
4.4 El funcionamiento del gobierno abierto en México y Brasil	97
4.4.1 El funcionamiento del gobierno abierto en Brasil.	97
4.4.2 El funcionamiento del gobierno abierto en México	103

4.5 Conclusiones; La trayectoria institucional del gobierno abierto en Latinoamérica y la gobernanza, un análisis en clave comparada.....	111
Bibliografía:.....	116
Referencias web.....	128
Anexo	135
Tabla de datos por país.....	135

Índice de Gráficas

Gráfica 1 El funcionamiento del gobierno abierto. Índice de apertura Nacional en Brasil.	101
Gráfica 2. El funcionamiento del gobierno abierto. Índice de apertura en el marco de la alianza para el Gobierno Abierto en Brasil.....	102
Gráfica 3. El funcionamiento del gobierno abierto. Índice de apertura nacional en México.	109
Gráfica 4. El funcionamiento del gobierno abierto. Índice de apertura en el marco de la Alianza para el Gobierno Abierto en México.....	110

Si la construcción del futuro y el resultado final de todos los tiempos no es asunto nuestro, es todavía más claro lo que debemos lograr en el presente: me refiero a la crítica despiadada de todo lo que existe, despiadada en el sentido de que la crítica no retrocede ante sus propios resultados ni teme entrar en conflicto con los poderes establecidos.

Karl Marx, carta a Arnold Ruge,
Kreuznach, septiembre de 1843

Resumen

El propósito de este estudio es explicar por qué ciertos países miembros de la Alianza para el Gobierno Abierto han logrado tener un mejor desempeño. La investigación espera responder algunas preguntas centrales sobre la naturaleza de los arreglos políticos que se han dado en torno al fenómeno del gobierno abierto.

Este trabajo parte de la hipótesis de que los contextos institucionales sobre los que se estructuran las políticas de gobierno abierto son fundamentales para entender la forma en que se han construido y han operado los esquemas de gobierno abierto en distintas latitudes.

Estas diferencias en las realidades políticas encuentran origen en los fundamentos de los diseños y prácticas institucionales, así como en los procesos históricos que han confluído en el fenómeno del gobierno abierto. El lugar de las instituciones al modelar el comportamiento de los actores, la voluntad política y la implementación de las políticas públicas de apertura ha estado marcado por este germen institucional, representan, por tanto, una clave importante para explicar las causas de las desemejanzas en el desempeño del gobierno abierto.

Introducción

El fenómeno político del gobierno abierto se institucionalizó en el mundo el 20 de septiembre de 2011 con la creación de la Alianza para el Gobierno Abierto¹. Convocados por el entonces presidente Barack Obama, un grupo de ocho países, conformado por Estados Unidos, México, Brasil, Indonesia, Noruega, Filipinas, Sur África y El Reino Unido, así como un importante grupo de organizaciones de la sociedad civil,² firmaron la Declaración de Gobierno Abierto,³ ello con la finalidad de crear una Iniciativa Internacional Multilateral que “reflejara un momento de optimismo acerca del poder de la democracia, la tecnología y el gobierno abierto para cambiar vidas.”⁴

Desde entonces, la Alianza ha crecido hasta contar con 78 países miembros y 76 gobiernos locales,⁵ se han establecido más de 4,500 compromisos de reformas,⁶ y se han ido incorporando a la agenda compromisos con nuevos enfoques en áreas de políticas emergentes tales como; la equidad de género, la justicia abierta, la gobernanza digital, y las industrias extractivas.

El propósito; ayudar en la construcción de sociedades más abiertas, con instituciones fuertes capaces de asegurar el bienestar de sus ciudadanos por medio de la creación de gobiernos transparentes, la lucha contra la corrupción, el fortalecimiento de la rendición de cuentas y el empoderamiento ciudadano.

¹ La Alianza para el Gobierno Abierto es una iniciativa multilateral voluntaria que fue lanzada en septiembre de 2011 con el fin de proveer una plataforma internacional para reformadores locales comprometidos a que sus gobiernos rindan cuentas, sean más abiertos y mejoren su capacidad de respuesta a los ciudadanos (Naser, Alejandra, Ramírez-Alujas, Álvaro y Rosales, Daniela, 2017: 22)

² *Africa Center for Open Governance (Kenya), Instituto de Estudios Socioeconómicos (Brazil), Instituto Mexicano para la Competitividad (México), International Budget Partnership (internacional), MKSS (India), National Security Archive (U.S.), Revenue Watch Institute (international), Transparency and Accountability Initiative (international), and Twaweza (Tanzania .2011, Fact Sheet. The Open Government Partnership.*

³ Declaración de Gobierno Abierto. Disponible en: <https://www.opengovpartnership.org/declaracion-de-gobierno-abierto>

⁴ Collective results: Open government and OGP en: Informe Global 2019.

⁵ Información oficial de la Página web de la Alianza para el gobierno abierto, actualizada a octubre de 2020.

⁶ OGP Vital Signs- 10 years of data in review, 2021. Disponible en: <https://www.opengovpartnership.org/ogp-vital-signs-10-years-of-data-in-review/>

No obstante, y contrario a estas tendencias reformistas, en todas partes del mundo hemos sido testigos de graves retrocesos democráticos, los países que forman parte de la iniciativa no han sido la excepción; aunque esto es especialmente cierto en los países del denominado sur global⁷, las instituciones de las democracias consolidadas también se erosionan, muchas veces en manos de sus líderes electos democráticamente⁸.

Tales avances y regresiones democráticas están profundamente ligados a las capacidades institucionales del estado, y, por ende, a la calidad de gobierno, misma que se asume no solo en función de la eficacia de su administración, sino también a su capacidad de responder a las demandas de sus ciudadanos. El denominado buen gobierno, es finalmente una función de la interacción de estos factores, mismos que pretenden ser afectados por los modelos de gobernanza.

Los modelos de gobernanza democrática,⁹ surgen como respuesta de los gobiernos frente a las crisis de legitimidad, abren las puertas para que diferentes proyectos políticos puedan ser expresados de manera institucional. Estos arreglos buscan facilitar la inclusión de diversos actores sociales en procedimientos de hechura de políticas públicas, lo que además de permitir la expresión del descontento social, constituye mecanismos de control que favorecen la transparencia, la rendición de cuentas y el diálogo entre gobierno y sociedad.

Estos procesos y los grupos ciudadanos que se adhieren a ellos surgen y se fortalecen muy cerca del poder, con la promesa de compartirlo y de dar cauce político a los problemas sociales por medio de la hechura de política pública. No obstante, esta llamada apertura democrática que ha sucedido por medio de los modelos de gobernanza no ha logrado capitalizar sus esfuerzos en el

⁷ De acuerdo con Boaventura de Sousa Santos (2018) el sur global, es una metáfora que se emplea para nombrar a aquellos países que han sido colonizados, los perdedores de la globalización y el capitalismo, lo que anteriormente se denominaba como tercer mundo.

⁸ Levitsky & Ziblát, (2018), Runciman, (2018).

⁹ Esto quiere decir una forma de hacer gobierno que se define como “un conjunto de interacciones sociales dirigidas a resolver los problemas de una comunidad” (Kooiman en Vallés, 2015) Esta definición nos permitirá entre otras cosas, situarlo histórica e ideológicamente, también nos dejará observar la evolución del concepto como uno que en principio abría la posibilidad del establecimiento de un Estado mínimo en el conjunto de dichas interacciones.

convencimiento ciudadano de que sus demandas están siendo atendidas y por ende no han logrado generar gobernabilidad para el sistema.

El gobierno abierto surgió hace una década como una forma novedosa de abordar el problema de la gobernabilidad y la consecuente pérdida de legitimidad de los gobiernos, forjado dentro de la revolución de las tecnologías, el gobierno abierto hace suyas las demandas políticas de participación política, transparencia y rendición de cuentas buscando transformar el modelo tradicional de gobernar al tiempo que recupera centralidad y promueve el regreso de la política para la resolución de conflictos.

Paulatinamente el gobierno abierto fue ocupando espacios en las agendas de los gobiernos, sin embargo, no todas las experiencias han sido iguales, puede observarse que el desempeño del gobierno abierto varía sustancialmente entre un país y otro; ¿Cómo explicar por qué algunos países han logrado establecer sistemas de gobierno abierto funcionales mientras otros no?

El argumento de este trabajo es que los contextos institucionales sobre los que se estructuran las políticas de gobierno abierto han condicionado la forma en que se han construido y han operado los esquemas de gobierno abierto en distintas latitudes, determinando su funcionamiento y por ende sus rendimientos democráticos.

Este trabajo de investigación espera responder algunas preguntas que consideramos centrales sobre la naturaleza de los arreglos políticos que se han dado en torno al fenómeno del gobierno abierto, su origen, funcionamiento, implementación y las formas en que se han construido los esquemas de gobierno abierto en los países latinoamericanos fundadores de la Alianza.

Para hacerlo, se expondrá el diseño institucional con el que opera la Alianza en cada país, así como su trayectoria, y los avances y retrocesos institucionales a los que se ha enfrentado, a lo largo de esta narrativa será indispensable hablar del diseño institucional más amplio de cada sistema de gobierno y la manera en que este ha influido en la operación de las acciones para un gobierno abierto.

La tesis de este trabajo es que el contexto institucional resulta fundamental en limitar la influencia de esta y de todo tipo de iniciativas multilaterales (MSI), en parte esto se debe a que durante los procesos de democratización se institucionalizaron muchas de las prácticas heredadas de los regímenes autoritarios.

Las motivaciones para sumarse a este tipo de iniciativas multilaterales tienen que ver con la lucha contra la corrupción como medio de impulsar el desarrollo económico y ganar legitimidad en el escenario internacional, esto por medio de una imagen de instituciones bien desarrolladas para los inversionistas extranjeros y los organismos internacionales, que además generaba una imagen de estabilidad e integridad del sistema político hacia el interior de sus países.

Sin embargo, esto no ha podido completarse porque los propios diseños institucionales sobre los que se apoyan las iniciativas no cuentan con autonomía suficiente para actuar y cuando lo hacen se enfrentan a instituciones mal articuladas entre sí, con escasos recursos, sin capacidad para implementar a cabalidad la política pública, al no tener un carácter vinculante la hechura de política para un gobierno abierto termina siendo un asunto de voluntad política, sujeta directamente a los cambios en el gobierno central, esta dependencia institucional provoca además que los resultados de gobierno abierto sean muy sensibles a los acontecimientos socio políticos del entorno, lo que lo hace doblemente vulnerable.

En términos de gobernanza, las prácticas de interacción reúnen a un grupo muy reducido de actores, que fuera de las instituciones estatales, tienen bajos grados de incidencia y decisión.

Capítulo 1

Fundamentos teóricos de la investigación. El Nuevo Institucionalismo Histórico; La Política como un proceso estructurado en el tiempo y el espacio.

El desempeño del gobierno abierto varía sustancialmente entre un país y otro,¹⁰ una posible explicación puede encontrarse en el papel que tienen las instituciones al estructurar la política en determinado contexto nacional al modelar el desarrollo político y el impacto que todo ello tiene entre otras cosas, en la definición de las políticas públicas y en la distribución del poder político.

Según Hall, adoptar este enfoque significa acoger modelos de política que reconocen el impacto que sobre la acción política, tienen las estructuras sociales, políticas y económicas en las que los actores están incorporados en un lugar y momento determinados, considera también cómo determinados eventos no sólo afectan los resultados inmediatos, sino que son capaces de reestructurar los marcos institucionales o ideológicos en formas que condicionan resultados en posteriores períodos de tiempo (Hall, 2018:32).

La intención de este capítulo es establecer las aproximaciones teóricas que nos permitirán avanzar en el estudio y la comparación de las diferencias institucionales que han modelado el origen y el funcionamiento del fenómeno del gobierno abierto en Latinoamérica.

¹⁰ Ello a pesar de que la entrada en la Alianza para el Gobierno Abierto exige un piso mínimo de institucionalización democrática y por ende de apertura. Para poder ser miembro de la Alianza para el Gobierno Abierto los países que se postulan deben cumplir con los criterios de elegibilidad, esta evaluación se basa en la medición del cumplimiento de la actuación de dicho gobierno en cuatro áreas clave de gobierno abierto: Transparencia fiscal, acceso a la información, declaración de activos de funcionarios públicos y participación ciudadana.

El capítulo comienza con una introducción sobre el surgimiento del nuevo institucionalismo histórico en la Ciencia Política y su relación con la política comparada. En una segunda parte se exponen los fundamentos que habremos de emplear para estudiar el problema sobre la variación del funcionamiento del gobierno abierto, esta parte contiene una aclaración acerca de por qué el nuevo institucionalismo histórico resulta la mejor opción teórica para explicar un fenómeno como el del gobierno abierto.

1.1 El surgimiento del nuevo institucionalismo y la política comparada

A inicios de los años ochenta, los esfuerzos por revigorizar el Estado como objeto de estudio se engarzaron con un renovado interés en las instituciones. Los investigadores desarrollaron un entendimiento conceptual mucho más preciso del impacto causal que las instituciones tenían en la vida política.

La cristalización del nuevo institucionalismo fue parte de un nuevo giro en el estudio de las instituciones en Ciencias Sociales y en Ciencia Política, mismo que rechazaba los elementos del conductismo, la elección racional, y el marxismo que habían predominado en los años de posguerra; en las décadas de los cincuenta y sesenta (Hall, 1996)

Si bien como apunta Steinmo (2008) la teoría institucional era tan antigua como el estudio de la política; la caída de las democracias al término de la Segunda Guerra Mundial y la instalación de dictaduras y autoritarismos alrededor del mundo tuvieron como consecuencia un rechazo hacia las instituciones como estructuras capaces de modelar el desarrollo político.

Esta interrupción también se debía al hecho de que justamente en los años de posguerra las ciencias físicas avanzaron muy rápidamente, esto influyó en muchos de los esfuerzos que se hacían en el campo de las Ciencias Sociales que buscaron acercarse al método científico para resolver los problemas sociales por

medio de la identificación de variables que fuesen capaces de medirse y cuantificarse y por tanto también por la búsqueda de leyes de carácter general.

No es sino hasta finales de 1970, en parte por el influyente trabajo de Theda Skocpol: *Bringing the state back in* (1979), que se vuelve a mirar hacia las instituciones, particularmente aquellas del Estado, como fundamentales para entender los procesos históricos y los resultados que estas estructuras tenían sobre eventos posteriores.

Esta «reincorporación del Estado» constituyó un evento teórico fundamental, (Rueschmeyer, 1985, Almond 1988)¹¹, en un momento en el que la Ciencia Política subordinaba los hechos políticos a la sociedad y a los fenómenos contextuales, tales como el crecimiento político, la contrarreforma que significó el nuevo institucionalismo debía servir para establecer un equilibrio entre actores y estructura.

En una posición coincidente, la célebre crítica que March y Olsen (1984) hacen de la entonces Ciencia Política contemporánea, concluye que la organización de la vida política hace una diferencia, si los enfoques de la elección racional y el conductismo habían llevado a un análisis caracterizado por el funcionalismo, el utilitarismo y el reduccionismo, entonces el nuevo institucionalismo debería hacer que la Ciencia Política retomara el rumbo.

En síntesis, el giro de este nuevo institucionalismo llevaba la atención a cómo las instituciones ordenaban la vida política a través de una variedad de mecanismos, que constituían actores y constreñían su comportamiento.

De esta forma se conservaba del denominado «viejo institucionalismo» el impacto de las instituciones en los individuos y el comportamiento individual, pero se preocupaba también por la agencia que estos tenían en los procesos de estabilidad y de cambio.

¹¹En Peters, 1999

Esta manera de acercarse al estudio de la política se asoció de forma natural al movimiento de investigación de política comparada, que también en la década de los setentas y ochentas comenzó a tener un fuerte auge. Así pues, la vuelta del Estado como objeto de estudio, reforzó la disciplina de la política comparada que se ocupaba de comparar sistémicamente a los países, a través del método comparado de investigación (Mair, 2001).

Concretamente la política comparada y el método comparado de investigación¹² se presentaron como las nuevas herramientas de investigación que representaban la explícita preocupación por la teoría que distinguían al nuevo institucionalismo del antiguo pensamiento institucionalista¹³.

De acuerdo con Sartori (2013), la política comparada era donde la Ciencia Política recuperaba los grandes problemas a un nivel más elevado de conocimiento científico y de validez empírica, era el lugar en donde reencontraba su fecundidad teórica. Esta idea de retorno a los grandes problemas coincidía con las aspiraciones de los neo institucionalistas, en tanto una de las principales críticas que entonces se hacía de la ciencia política en general consistía en que era una ciencia que había dejado de hacerse preguntas relevantes acerca del mundo real.

La vuelta al Estado como campo institucional capaz de estructurar y también de responder al conflicto de grupos, permitía observar cómo la acción política se configuraba bajo patrones específicos en lo local y en lo nacional, un aporte importante en este sentido estuvo representado por la investigación sobre los neo corporativismos que analizaba cómo las estructuras institucionales organizaban el capital y de cómo el trabajo condicionaba dichos conflictos¹⁴.

¹² La política comparada es considerada una disciplina de la ciencia política que suele caracterizarse por su método de investigación: el método comparado (Mair, 2001: 447). Según Lijphart, *Grosso modo* las ciencias del hombre se valen de 4 instrumentos o técnicas de comparación. Siguiendo un orden de "fuerza de control decreciente", ellas son: a) el método experimental, b) el método estadístico, c) el método comparado y d) el método histórico.

¹³ Peters (1999) sostiene que la nueva corriente institucionalista heredo del conductismo y del análisis de la elección racional estas aspiraciones de científicidad.

¹⁴ El nuevo institucionalismo histórico se desarrolló en respuesta a las teorías estructural funcionalistas de la década de 1960, tomó algo prestado de ambos enfoques, pero fue más allá, tanto el estructural funcionalismo

Estos análisis proporcionaron influyentes explicaciones para muchos fenómenos en política comparada, en términos minimalistas se trataba de ver a la política como un proceso estructurado en donde el comportamiento de los actores políticos y los resultados del conflicto político están condicionados no sólo por variables que cambian fluidamente a través del tiempo y el espacio, sino también por factores que son relativamente estables en distintos períodos, y que son muy a menudo divergentes (Hall, 2018).

Estos factores relativamente estables son las instituciones, es decir “las reglas, las normas y las prácticas que organizan y constituyen las relaciones sociales y que, para este enfoque, son vistas además por su papel al crear y constreñir la acción política al distribuir el poder y al modelar las preferencias con el tiempo” (Fioretos et al, 2018: 7).

La extensa literatura sobre política comparada provee abundante evidencia sobre cómo la política está estructurada a través del espacio y el tiempo, a este respecto, y en lo que toca a nuestro tema de estudio, cabe señalar que esta forma de generar conocimiento encontró en los países en proceso de transición democrática una región fecunda para el estudio comparado, principalmente por el contraste que presentaban para el estudio social y político la caracterización de los países desarrollados y los países en desarrollo, mismo que proveía de un fructífero marco para la investigación académica en busca de teorías generales¹⁵.

como las teorías de conflicto de grupos, tenían variantes pluralistas y neo marxistas, esta última tuvo una especial influencia en el desarrollo del nuevo institucionalismo (Hall y Taylor, 1996) lo que puede observarse en este tipo de estudios neo corporativistas con énfasis en el papel del capital y el trabajo.

¹⁵ En este sentido, para Peters (1999) una de las separaciones más relevantes entre el viejo y el nuevo institucionalismo radica en el uso de herramientas de investigación y una explícita preocupación por la teoría, misma que atribuye al legado que habían dejado la revolución conductista y el análisis de la elección racional. este patrimonio tuvo una importante influencia en el campo de la Política Comparada, al punto que para autores como Przeworsky & Tenue la premisa básica del análisis comparativo reside en la generación de enunciados generales acerca de los fenómenos sociales, al mismo tiempo otro grupo de autores, como Gabriel Almond, señalaban como la exageración de la Cientificidad en Política Comparada podría llevar a formar una ciencia basada en falsas premisas, sobre todo en lo que se refería al tratamiento de comportamiento humano como uno explicable a la par de un fenómeno natural (Steinmo et al, 1992).

La nueva versión del institucionalismo histórico también encontró en la región latinoamericana particularidades para el estudio, al punto que Schedler (2000) incluso subraya cómo en esta parte del mundo el nuevo institucionalismo solamente debió seguir a la realidad empírica; la nueva preocupación teórica por las reglas formales reflejaba la también recién adquirida relevancia que estas alcanzaron en la vida real, lo que en términos más amplios significó “una revaloración de la política” y con ello una revaloración de la democracia y sus causas.

En parte esta forma de acercarse a la realidad, como una cuya explicación se resolvía entre la política y las instituciones del estado, se erguía también como una meta, que una vez alcanzada serviría para zanjar esa distancia planteada en términos de progreso y desarrollo.

1.2 El nuevo institucionalismo, distintos acercamientos analíticos.

En términos muy generales el enfoque del Nuevo Institucionalismo tiene como fundamento la premisa básica de que: **las instituciones importan.**

En el más amplio de los sentidos, las instituciones son simplemente reglas; como tales son la base de todo comportamiento político, de acuerdo con este enfoque esto ocurre así porque las instituciones definen quién participa, modelan las estrategias de los actores al participar y además influyen sus preferencias, creencias y aquello que piensan es posible e incluso deseable (Steinmo, 2001).

En Ciencia Política, la aparición del Nuevo Institucionalismo regresaba la atención a las reglas y organizaciones formales, en esencia, nos dice Schedler (2000) se trataba de volver a tomar las instituciones formales en serio. En consecuencia, de alguna manera la nueva corriente estudiaba lo que siempre había estudiado la Ciencia Política: las reglas básicas de la política.

Otro rasgo relevante de este nuevo movimiento es que no constituye un cuerpo unificado de pensamiento, en su lugar se reconocen al menos tres distintos

acercamientos analíticos, cada uno llamado nuevo institucionalismo¹⁶, dichas escuelas de pensamiento son: el institucionalismo histórico, el institucionalismo de elección racional y el institucionalismo sociológico (Hall & Taylor, 1996).

En general la tendencia ha sido presentar estos enfoques como contrapuestos (Steinmo 2001, Hall y Taylor 1996). Para Peters (1999) las diferencias básicas entre los enfoques se expresan en las definiciones del término institución y en los factores que operan para constreñir el comportamiento individual.

Por su parte Steinmo (2001) sostiene, que la raíz de las diferencias radica en un entendimiento distinto de las Ciencias Sociales en general. De ahí que para este autor el nuevo institucionalismo solo reconoce dos grandes variantes: el nuevo institucionalismo histórico y el nuevo institucionalismo de elección racional¹⁷, el primero tendrá como objetivo principal la explicación de fenómenos políticos específicos del mundo real, en contraste, el enfoque de elección racional está interesado en descubrir las leyes del comportamiento político. Se trataría, por tanto, de una diferencia de alcance teórico, entre la construcción de una teoría contextualizada de rango medio y la búsqueda de una teoría universal.

Sin embargo, en un texto posterior de 2008 el propio *mainstream* del nuevo institucionalismo lleva a Steinmo a afirmar que la diferencia clave entre las distintas vertientes del institucionalismo, que ahora incorpora la faceta sociológica, reside en el discernimiento acerca de la naturaleza de los seres cuyas acciones o comportamiento está siendo estructurado¹⁸, mientras que el enfoque de la elección racional argumenta que los seres humanos son individuos racionales que calculan el costo beneficio, el enfoque sociológico ve a los individuos como fundamentalmente sociales, mismos que actúan pensando en lo apropiado de su

¹⁶ Peters (1999) distingue seis versiones; el institucionalismo normativo, institucionalismo de la elección racional, institucionalismo histórico, institucionalismo empírico, institucionalismo sociológico, institucionalismo internacional.

¹⁷ Peters (1999) también concluye que las coincidencias entre los enfoques de los valores de March y Olsen, es bastante similar al institucionalismo histórico y a la versión sociológica, y que el enfoque de la elección racional es bastante compatible con ciertos aspectos del enfoque empírico.

¹⁸ En tanto el consenso radica en el convencimiento entre institucionalistas en que las instituciones son vistas como reglas que estructuran el comportamiento (Steinmo, 2008.)

conducta. El institucionalismo histórico se ubicaría entre estas dos visiones, de modo que la forma cómo se comporte un ser humano dependerá del individuo, el contexto histórico y cultural y las reglas.

De hecho, el tratamiento que Steinmo et al (1992) dan a una Ciencia Comparada más refinada tiene justamente que ver con el rol de la agencia de los individuos, el cambio y la evolución política puede por tanto, explicarse por medio de teorías de alcance medio que se enfocan en variables intermedias que se encargan de integrar un entendimiento de los patrones generales de historia política, en dónde las instituciones políticas afectan directamente las decisiones de política, al tiempo que intersecan con otro tipo de factores

Estas teorías de alcance medio involucran enfocarse en un rango limitado de casos que están unificados en el tiempo y el espacio, justamente esta visión de la política como un proceso estructurado en estas dimensiones, justifica que el enfoque del institucionalismo histórico perciba a las instituciones como legados históricos, temporales, resultados de cierta configuración, a lo que Thelen (1999) agrega que tales procesos dinámicos también son capaces de producir consecuencias involuntarias a largo plazo, tales como la inclusión de nuevos actores que aprovechan el cambio en el contexto para usar instituciones que previamente tenían una naturaleza de carácter simbólico.

De esta manera, para Thelen (2002), el origen, la reproducción y el cambio institucional son las vetas distintivas entre las versiones de los nuevos institucionalismos, mientras el enfoque de la elección racional asume el origen y la permanencia de las instituciones en su papel como mecanismos coordinadores que sostienen un equilibrio particular entre actores y por ende de determinado patrón de política, los institucionalistas históricos ven las instituciones como el legado de un proceso histórico, el cambio y la permanencia por tanto no son asumidos simplemente como resultado de un proceso exógeno, en su lugar se ha propuesto que la vulnerabilidad de determinada institución tiene que ver con los mecanismos particulares de reproducción que la sostienen, estos fundamentos materiales

principalmente compuestos por ideas, de modo que son estos los que en caso de perturbación tiene la capacidad de producir un cambio.

Hasta aquí y siguiendo el hilo argumentativo de Peters (1999) se da por sentado que existen varias versiones de institucionalismos, que, sin embargo, comparten un núcleo duro en común: la idea de que los factores institucionales son los puntos de partida más adecuados para el análisis social; que este representa el elemento central de la vida política y que, por tanto, cuenta más que cualquier otra cosa que se pudiera usar para explicar las decisiones políticas. Concluyendo por tanto que el nuevo institucionalismo constituye una perspectiva única, aunque diversificada de la política.

Dicha diversificación, se interpreta en el caso de la teoría de elección racional en cómo “las decisiones individuales maximizan la utilidad”, aquí las instituciones se interpretan “como conjuntos de reglas e incentivos que fijan las restricciones para la racionalidad restringida y establecen un espacio político dentro del cual pueden funcionar los actores...así se espera del político individual actúe con miras a maximizar el beneficio personal, pero sus opciones están inherentemente restringidas, debido a que los políticos operan dentro del conjunto de reglas de una o más instituciones” (Peters, 1999: 72).

Por su parte el institucionalismo sociológico argumenta que, si bien las instituciones son capaces de restringir el comportamiento individual, estas no son adoptadas simplemente como una estrategia de racionalidad, se trata en cambio de prácticas culturales asimiladas como resultado de un proceso de transmisión social, que crea identidades también sociales y cuya justificación más que la eficiencia, radica en la legitimidad social que se le atribuye.

Para el institucionalismo histórico, en cambio, es el punto de partida el que cuenta para la formulación del análisis, mismo que se ubica en las decisiones que se toman tempranamente en la historia de toda política y de todo sistema de gobierno, asunto sobre el que se profundizara a continuación.

1.3 Nuevo Institucionalismo Histórico

Como su nombre sugiere, el institucionalismo histórico, tiene algo que ver con historia y algo que ver con instituciones (Thelen, 2002), Las decisiones políticas iniciales y los compromisos institucionalizados que de ellas surgen, supuestamente determinan las decisiones posteriores, es decir estructuran el comportamiento de los actores (Steinmo, 1999:38).

Para los institucionalistas históricos, las instituciones se encuentran asociadas a organizaciones y a reglas promulgadas por la organización formal, su concepción entre estas, los individuos y los fenómenos políticos es menos cerrada que en la teoría de la elección racional, aquí las instituciones son vistas como variables intervinientes a través de las cuales se libran batallas sobre intereses, ideas y poder (Steinmo 2001, Hall y Taylor 1996).

Esto da lugar a que en la búsqueda de explicaciones para los fenómenos observados intervengan otras variables, tales como las ideas, además de una concepción muy clara del poder y sus asimetrías inherentes, de este modo la narrativa histórica revela las formas en que las instituciones y arreglos institucionales han estructurado el proceso político y finalmente los resultados políticos.

El institucionalismo histórico se fundamenta en la idea de que la historia es importante en el proceso de origen y formación institucional y que ambos influyen en el desarrollo de la política. La teoría ha elaborado el término de «coyunturas críticas» para denominar esos episodios cruciales que marcan un antes y un después en la vida institucional de determinado Estado o contexto nacional.

La corriente del institucionalismo histórico define las coyunturas críticas como momentos de apertura para cambios institucionales radicales en las que una amplia variedad de opciones está disponible y pueden ser adoptadas de forma verosímil; el concepto se refiere también a ese momento de incertidumbre cuando las decisiones clave son tomadas por agentes para cambiar las trayectorias

institucionales. Estas condiciones crean un efecto de cierre para progresiones futuras que son propensas a ocurrir en el mismo camino, esto se debe a la retroalimentación de las trayectorias, que en caso contrario llevarían a costos altísimos, casi prohibitivos asociados con un cambio de camino o trayectoria (Capoccia, 2018).

Versiones más suaves de institucionalismos, han tomado con cautela la noción de las coyunturas, debido a la poca importancia que se otorga a los actores en la configuración del acontecer histórico y el cambio institucional. De acuerdo con Hall (2018), una manera de devolver el papel que tienen los actores en el cambio institucional se relaciona con la identificación de coyunturas que no son críticas en el sentido de que el mero fenómeno ocasiona la mutación institucional, se trata en su lugar, de coyunturas limitadas a un área específica de política que requieren de la acción conjunta de los actores para su realización.

Estas ideas permiten, además, teorizar sobre la “imaginación política” de una época en particular y cómo puede dejar su marca en la historia, en tanto las instituciones que de aquí emergen, perduran y reflejan las cosmovisiones y los contextos de toma de decisiones que prevalecían durante dicha coyuntura, sus fuentes de autoridad cultural y los mapas cognitivos compartidos, lo que, dicho sea de paso, es compatible con la visión del institucionalismo sociológico.

Para Hall y Taylor (1996) estos procesos son más notorios en una escala transnacional, donde conceptos como el de modernidad confieren cierta autoridad a los estados desarrollados frente al resto, animando a los actores a movilizarse a favor de ciertas ideas que terminan presentándose como universalmente apropiadas.

Visto desde este enfoque, el caso del gobierno abierto en Latinoamérica no fue distinto, los desarrollos democráticos que ocurrieron a finales del siglo veinte, fueron sucediéndose bajo el consenso de ciertas premisas sobre como debían construirse las nuevas democracias, una idea fija sobre lo que significaban económico y progreso, y el camino para alcanzarlos.

El entendimiento de las «coyunturas limitadas», en dónde los actores tienen una agencia esencial, también es coincidente con la configuración del gobierno abierto, en dónde los actores principales del movimiento encabezados por el gobierno de Estados Unidos lograron formar una coalición con suficiente respaldo para la formación de un organismo multilateral cuyos principios se vinculaban a la idea de democracia participativa, en un momento de profundas desafecciones políticas, la posibilidad de integrar estas ideas al análisis permite un mejor entendimiento de la formación y la evolución institucional.

Finalmente, el nuevo institucionalismo histórico se caracteriza justamente por ser un enfoque que surge preguntándose por qué los resultados políticos del mundo real varían del modo en que lo hacen, para los neo institucionalistas la respuesta está cargada de la voluntad y habilidad de actores poderosos de cambiar instituciones a favor de nuevas ideas

En el caso del gobierno abierto, las raíces de esta vuelta de tuerca para los actores de apoyo se encontraban en los esfuerzos previos que cada país había realizado a favor de una mayor apertura democrática, cuya coyuntura crítica en el caso de los países de la región latinoamericana tenía que ver con los momentos fundacionales de reforma democrática; sin la cual, no puede explicarse la posterior aparición del gobierno abierto como una solución a los problemas de legitimidad y gobernabilidad, es decir, a la “interacción entre gobernantes y gobernados; entre capacidades gubernativas y demandas. La gobernabilidad hace referencia a la tensión que existe entre estas dos partes, poniendo en cuestión el sistema de gobierno y su capacidad para estar a la altura de los problemas a resolver” (Nohlen, 1992) ¹⁹.

Si bien todos los países que se adhirieron a la iniciativa contaban con terreno fértil para la adopción de medidas a favor de la transparencia, la participación y la rendición de cuentas, y habían avanzado en alguna medida hacia la apertura, los ocho países integrantes de la Alianza contaban con contextos institucionales

¹⁹ (Citado en Alcántara, 2009)

disparos, lo que, de acuerdo con este trabajo de investigación ha condicionado las formas como se ha ido desarrollado el gobierno abierto en cada lugar.

Se observa, por ejemplo, cómo en determinados contextos, se ha presentado una resistencia a la institucionalización de determinadas prácticas de apertura, puede sugerirse que la incertidumbre que ocasionan los posibles resultados de la adopción de ciertas reglas, ha jugado un papel importante, según Goldstein y Keohane (1993) esto es así por las llamadas “creencias instrumentales” creencias asociadas con la distribución del poder, que de acuerdo con estos autores son las que sostienen a las instituciones en el tiempo.

En esta línea, Hogan y Doyle (2007)²⁰ plantean que un cambio ideológico y la legitimación de nuevas instituciones, necesitan de la centralidad de los elementos subjetivos socialmente construidos por los grupos de actores poderosos, tales como el Estado, los cuales en momentos de coyunturas proponen las nuevas instituciones que resolverán determinado problema, en el caso que nos ocupa el de la legitimidad de los ejercicios de gobierno.

De acuerdo con esta postura, la política de las ideas “*shared understandings*” (Thelen, 1999), es la que cuenta durante el fenómeno de la coyuntura, -crítica o limitada-, de modo que la manera en que esto se dirime en la arena pública termina por legitimar las acciones subsecuentes sobre las instituciones, bien sobre su permanencia, o bien sobre las bases de nuevas instituciones.

Como el terreno de las ideas es uno construido no sólo socialmente sino culturalmente, las ideas que los actores hegemónicos buscan promover en la esfera pública sirven para reunir a diferentes grupos sociales (Blyth, 2018) con diferentes intereses y objetivos, pero que reinterpretan sus intereses subjetivos de manera que forman un solo grupo homogéneo.

En este sentido, cuando se considera cómo las políticas pueden estar estructuradas, en el debate encontramos, no sólo la macro estructura de la política,

²⁰ En Capoccia, 2018

sino también lo adecuado de los micro fundamentos que usamos, las disciplinas suelen coincidir en una afirmación, todas ven a los seres humanos, no sólo como individuos atomizados conectados únicamente por interacciones estratégicas, sino como actores relacionales profundamente, conectados unos con otros por redes sociales, estructuras organizacionales, prácticas comunes y sistemas compartidos de significados que los influyen en formas multifacéticas (Hall y Lamont, 2013).²¹

Desde un punto de vista político, el análisis de las lógicas discursivas que se encuentran en la esfera pública y la formación de la opinión pública también nos obligan a un entendimiento del conflicto social detrás de cualquier tipo de coyuntura, incluso en aquellos países donde las instituciones son débiles, como el caso de los países en desarrollo, en donde las reglas formales no son estables o no son impuestas de forma constante (Levitsky y Murillo, 2005, 2009)²².

En el núcleo de todo esto se encuentra también la idea de la «institucionalización de la ventaja»: donde el poder de los grupos más influyentes buscará institucionalizar las ventajas, es decir buscarán usar su poder para cambiar las reglas del juego de forma que puedan seguir teniendo ventajas en el futuro (Pierson, 2018). Esta aproximación tiene implicaciones tanto teóricas como metodológicas, en tanto es necesario apreciar cómo la influencia política es aplicada. De forma que el ejercicio de autoridad no sólo es un ejercicio de poder; es también una forma potencial de generar más poder. (Pierson, 2018).

Como la forma principal de institucionalizar las ventajas es por medio de las políticas públicas, el análisis de la trayectoria de las políticas de apertura, su origen, diseño y operación, es central para entender tales ejercicios de poder e influencia política, y por ende para entender la naturaleza de los arreglos políticos que se han dado en torno al fenómeno del gobierno abierto al revelar cuáles actores han tomado las decisiones a su respecto y de dónde han provenido los discursos, y las ideas que las han fundamentado.

²¹ (En Hall, 2018)

²² En Capoccia, 2018

Desde la perspectiva del nuevo institucionalismo histórico, para comprender a cabalidad este proceso, no debe obviarse la existencia de una cierta autonomía de las denominadas “comunidades de discurso”, de acuerdo con este concepto, tanto la burocracia como las elites portadoras de conocimiento se comportan como actores con autoridad que se desenvuelven con cierto grado de independencia dentro del sistema y su nivel de influencia ideológico dependerá justamente de su vinculación con el estado.

Debemos recordar que dentro de esta categoría se incorporan también las instituciones internacionales, como poderosos centros generadores de ideas que ejercen una gran influencia sobre las preferencias y sobre la elección de políticas por parte de los tomadores de decisiones (Farfán, 2007).

Esta aproximación contiene el entendimiento del papel de las ideas en la estructuración de la cosa pública y de éstas como herederas de procesos sociales de larga data. Asimismo, esta lectura del poder nos permite advertir sus luchas cotidianas, el papel de los actores externos y las posibilidades de cambio, de modo que las preferencias terminan por conformarse dentro de determinado contexto institucional, este enfoque de configuración es el que se encarga de observar el nuevo institucionalismo histórico, como una relación recíproca que se gesta entre la voluntad de los actores y el marco de las instituciones dentro de las que actúa.

A este respecto Farfán Mendoza (2007) señala, como esta característica relacional, para el caso específico del nuevo institucionalismo histórico otorga la última palabra al actor representado por el estado, ello por su capacidad de imponer su decisión sobre el resto.

Si el nuevo institucionalismo histórico se caracteriza por la aspiración²³ de la búsqueda de equilibrio entre una explicación que adjudica todo el peso a las

²³ La aspiración neo institucionalista de encontrar un nuevo equilibrio entre macro y micro entre sistema y acción, es justamente eso una aspiración, un propósito que todavía hace falta cumplir; si el viejo institucionalismo no se había ocupado de las consecuencias de las formalidades ni había tenido en cuenta experiencias ajenas, y la revolución conductista había adoptado en respuesta un enfoque individualista y anti institucional, el nuevo institucionalismo surgía para ahora sí, tratar de establecer los equilibrios propios entre actor y estructura, pero como afirma Schedler (2000) esto sigue siendo una asignatura pendiente.

grandes estructuras sociales, económicas y políticas y una que les otorga a los actores la última palabra, es justamente por eso que resulta tan conveniente para estudiar al gobierno abierto, visto como un fenómeno político que surge desde el estado y que ha tenido diferentes desarrollos en los países en dónde se ha asumido como modelo de gestión.

Dicho análisis espera revelar el peso la acción social dentro de los límites de determinado contexto institucional, en dónde el estado y sus actores tienen una posición de ventaja y además poseen cierta autonomía de la sociedad civil.

Asimismo, y como parte de este discernimiento, la revelación de la acción colectiva tomará otro cariz, tendrá como resultado un reconocimiento definitivo sobre la importancia de los movimientos sociales en los orígenes de la política pública, que desde una perspectiva más particular, expondrá los arreglos políticos sobre los que se han estructurado los regímenes, que son justamente los que se sostienen en el tiempo, “respaldados por coaliciones que han trascendido y sobrevivido cualquier mayoría electoral, cuya resistencia es testimonio de la capacidad de larga vida de actores políticos para usar el poder político para remodelar economías y sociedades de formas duraderas” (Pierson, 2018: 132).

También por esta razón, acercarse desde el nuevo institucionalismo histórico al fenómeno del desarrollo del gobierno abierto en Latinoamérica resulta tan elocuente, porque ofrece la posibilidad de dar cuenta de las sedes del poder político y de corroborar que las causas finales de su variación en diferentes planos son y han sido eminentemente políticas.

En esta misma línea, el nuevo institucionalismo histórico y su particular concepción del desarrollo histórico ofrecen asimismo la facultad de revisar la variación y la permanencia de ciertas instituciones del estado respaldado en la idea de la durabilidad del poder político.

Para hacerlo el nuevo institucionalismo histórico se ha valido de la idea de *path dependance*, Krasner (1984) fue uno de los primeros en trabajar con este concepto, la premisa básica es que cuando dentro del ámbito gubernamental, un

programa o una organización toma determinado rumbo, hay una suerte de inercia que hace que las decisiones políticas iniciales persistan²⁴

De modo que las nuevas instituciones suelen surgir sobre la base de modelos institucionales ya existentes, dichos modelos poseen una conformación que favorece los intereses de unos actores sobre los intereses de otros, esto es, preestablecen una distribución desigual de poder, misma que se refleja en el momento de la elección y cambio institucional (Farfán, 2007).

Este concepto es útil para observar la variación y permanencia en el comportamiento de ciertas instituciones y comportamientos al interior del Estado, principalmente cuando se observa un fenómeno como el de la apertura gubernamental en dónde las prácticas de opacidad han en muchos casos prevalecido y no ha habido suficiente voluntad política para producir un cambio significativo.

Como hemos visto, la elección de un acercamiento desde el nuevo institucionalismo histórico permite tener una visión panorámica de los hechos, en tanto involucra una visión múltiple de los actores como seres racionales y también como seres sociales imbuidos en un contexto institucional, al tiempo que contempla la acción de otras variables, entre ellas la indispensable del poder político, y la de la positivización de todo ello en la forma de leyes y reglamentos, resultando una forma lo suficientemente elocuente para explicar el origen y la formación institucional de la apertura ocurrida bajo el amparo del estado.

Además, el nuevo institucionalismo histórico, atiende a la necesidad de “explicar lo que aconteció y urdir una narrativa que capte buena parte de la realidad de la historia” (Peters, 1999:116), satisfaciendo de esta manera las demandas del análisis comparativo con aspiraciones de índole explicativo, que en el caso que nos ocupa ha atestiguado el establecimiento específico de políticas de apertura desde el estado, bajo un modelo de gobernanza, es decir, como una forma de hacer gobierno que se define como “un conjunto de interacciones sociales dirigidas a

²⁴ En Peters, 1999

resolver los problemas de una comunidad” (Kooiman en Vallés, 2015) definición que nos permite entre otras cosas, situarlo histórica e ideológicamente, además de la posibilidad de observar la evolución del concepto como uno que en principio abría la posibilidad del establecimiento de un Estado mínimo en el conjunto de dichas interacciones como resultado de un proceso histórico en dónde «el poder de las ideas públicas» (Reich, 1990) ²⁵ ha tenido mucho que ver, ratificando la idoneidad de su aplicación.

Una vez expuestas las aproximaciones teóricas con las que se abordará este esfuerzo de investigación, es necesario exponer la base conceptual de nuestro estudio.

²⁵ En Peters, 1999

Capítulo 2

Aclaraciones conceptuales y metodológicas.

2.1 Términos, conceptos y factores explicativos del gobierno abierto

2.1.1 Gobierno abierto, aproximación histórica conceptual.

De acuerdo con Rafael Valenzuela (2013: 129) el concepto *open government* aparece por primera vez en 1957, en un artículo escrito por Wallace Parks, llamado “*The open government principle: applying the right to know under the constitution*”, publicado en la revista *George Washington Law Review*; el concepto no vuelve a surgir sino hasta una década más tarde en el Reino Unido.

Dicho resurgimiento no es casual, la Gran Bretaña de la posguerra se erigió como un importante semillero del que surgían los debates y las teorías sobre las nuevas formas de gobernar, especialmente aquellas que tenían que ver con la aparición de la Nueva Gerencia Pública, modelo de gestión que iba de la mano con las medidas neoliberales que comenzaron a implementarse hacia 1980 como respuesta a las crisis económicas y fiscales que atravesaban los Estados de bienestar.²⁶

Era de suponer que la obsolescencia del Estado Providencia tocaría a la forma de administración pública que lo acompañó durante más de tres décadas: la administración burocrática de corte Weberiano. De forma casi paralela las leyes de acceso a la información cobraban impulso en el mundo, la redacción de la *Freedom*

²⁶ De acuerdo con Hobsbawm “la guerra fría de Reagan no estaba dirigida contra el «imperio del mal» sino contra el recuerdo de Franklin D. Roosevelt en el interior: contra el estado de bienestar igual que contra todo altruismo estatal... para esta nueva derecha, el capitalismo de la sociedad de bienestar de los años cincuenta y sesenta, bajo la tutela del estado, que ya no contaba con el sostén del éxito económico, siempre había sido como una subespecie de aquel socialismo” (Hobsbawm, 2014:252)

*of Information Act de 1966*²⁷ en Estados Unidos y la promulgación de esta ley en medio de la lucha por los derechos civiles de los afroamericanos fue un importante detonador para la promulgación de leyes de esta naturaleza alrededor del orbe, dotando de fuerza la idea de que el derecho a saber lo que hacen los gobiernos: “la publicidad de los actos del poder” representa el verdadero y propio momento de cambio del Estado moderno en estado de derecho” (Bobbio, 2014: 115).

Así, conforme la democracia fue desarrollándose, primero en sí misma conforme se universalizaba el derecho al voto²⁸ y después alrededor del mundo, se fue reconociendo también que estos derechos debían y podían ampliarse para responder a las nuevas demandas de la sociedad.

Estas nuevas demandas eran resultado del propio devenir histórico que en gran medida venía signado por las ideas de desarrollo, progreso y modernidad, esta fase del desarrollo humano creó las condiciones para que surgiera “una sociedad más humanista que promueve la emancipación en varios frentes” (Inglehart, 2006)²⁹, este desarrollo se reflejó asimismo en otro tipo de demandas como las feministas, ambientalistas, de minorías étnicas, entre otras.

Más adelante, “las ideas sobre la sociedad posindustrial formuladas en los años ´70 dieron paso en los ´90 a las nociones de «la sociedad de la información» y más recientemente a la llamada «sociedad del conocimiento»” (Lago & Marotias,

²⁷ La *Freedom of Information Act* de 1966, emerge de dos fuentes fundamentalmente políticas, en primer lugar, interés del Congreso estadounidense por reforzar su capacidad de control y supervisión sobre el Poder Ejecutivo. El primer esfuerzo por parte del Congreso con objeto de contener los excesos de la burocracia fue la aprobación de la Ley de Procedimientos Administrativos, APA por sus siglas en inglés (*Administrative Procedures Act*) en 1946. Esta ley también buscaba hacer que el Poder Ejecutivo fuera más transparente en el manejo de su información acerca de su estructura organizacional, sus reglas y decisiones (13-14). La segunda fuente política fue el conflicto entre partidos políticos. La LAI surgió originalmente del activismo del diputado demócrata John Moss quien fue presidente de la Subcomisión Especial sobre Información Pública y fue uno de los críticos más importantes del gobierno republicano de Eisenhower. La LAI finalmente fue aprobado en 1966 cuando logró el apoyo de diputados republicanos con interés en fiscalizar los gobiernos demócratas de Kennedy y Johnson (Ackerman y Sandoval, 2008: 42-43).

²⁸ El reconocimiento del principio de soberanía popular, según el cual cada hombre es un voto, independientemente del estrato social al que pertenezca, y el reconocimiento del derecho a la participación política de las mujeres no ocurre sino hasta finales del siglo XX (Rodríguez, 2006)

²⁹ (En Llera, 2011)

2007: 1). A medida que el desarrollo dejó de percibirse como un asunto ineludible, y los efectos de la globalización comenzaron a hacer estragos en el tejido social, explicado ante todo por “la autonomía creciente de las fuerzas económicas” (Touraine, 2014:31), llegaron este tipo de nuevas demandas surgidas desde esta sociedad de la información y provenientes principalmente de los jóvenes que percibían que el Estado y sus representantes estaban profundamente alejados de ellos, esta disociación se antojaba más grave con la llegada de importantes crisis monetarias que afectaron a la mayor parte del mundo durante la primera década del siglo XXI.

La tesis central era que los gobiernos eran corruptos, y que la falta de empleo y la riqueza concentrada en pocas manos, era en gran medida, una consecuencia del capitalismo global, pero era también una consecuencia avalada por los estados que no intervenían, bien por impotencia, bien por corrupción.

Así, las demandas por mayor transparencia y participación confluyeron con las demandas expresadas en los nuevos movimientos sociales que emergían desde Túnez, hasta Wall Street, pasando por la Puerta del Sol.

Estos movimientos compartían tres elementos en común: la marca de las crisis económicas, el sentimiento generalizado de que los jóvenes no podían ver más el futuro como algo prometedor, era la materialización de la “descreencia en el progreso” (Touraine, 2014) y el factor que jugaron las tecnologías de la información y la comunicación “como nuevas herramientas de lucha, la visibilidad de la acción se constituyó en un requisito indispensable” (Lagos & Marotía, 2006: 2).

Esta confluencia de factores coincide con la llegada del gobierno abierto que surge como respuesta desde el estado y desde los organismos internacionales como respuesta a la nueva crisis de representación y legitimidad que aquejaba a los estados y sus gobiernos.

El concepto del gobierno abierto como una amalgama de principios congregados en torno a las nociones de transparencia y participación, le permitió apropiarse de una larga historia de las ideas que tenían que ver directamente con

la democracia y sus principios normativos, asunto que ha autorizado al gobierno abierto a presentarse a sí mismo como una política pública valiosa para el desarrollo democrático. De forma que lo que sigue a continuación es exponer en qué consisten estas ideas y que es lo que se entiende por gobierno abierto.

2.1.2 Gobierno Abierto, una definición

Debido a la multiplicidad de enfoques con los que se ha abordado la idea de gobierno abierto, resulta útil analizar el concepto de acuerdo con su constante redefinición, esta característica responde en parte a su necesidad de abarcar fines, medios y actores para servir como guía en la práctica.

Dicha propiedad *catch all*, es la que lo ha vuelto flexible y le ha permitido evolucionar de acuerdo a los nuevos contextos y exigencias, pero también la que ha ocasionado una disparidad en la práctica, que más que beneficiar a los países que lo asumen como filosofía administrativa en el sentido de adecuarlo a sus propias realidades, ha facultado a las administraciones a usarlo solo de forma superficial sin que logre institucionalizarse y formar parte del repertorio de los valores organizacionales.

Incluso si nos limitamos a analizar la definición de la idea en una sola organización como la OCDE, que dicho sea de paso, ha desempeñado un rol fundamental en el sentido de las interpretaciones y alcances que ha tenido la idea, encontramos al menos tres de ellas; en un principio, la organización definía al gobierno abierto como un “gobierno basado en tres dimensiones relevantes que apelaban a una administración pública transparente, accesible y receptiva” (OCDE, 2006), cuatro años más tarde, en 2010 esta definición se modifica para considerar al gobierno abierto como “una plataforma para resolver cómo el gobierno puede trabajar con la sociedad y los individuos para crear valor público” (OCDE, 2010).

En 2017 la percepción acerca de las definiciones, objetivos y metodologías se percibía de tal modo diversa, que la OCDE considera necesario desarrollar una

recomendación del Consejo sobre Gobierno Abierto, en la que se definían una serie de criterios pensados en cómo ayudar a los países a implementar y desarrollar la agenda sobre este tema;³⁰ la recomendación ofrecía además la última interpretación de gobierno abierto, se trataba de una definición mucho más robusta, cuya novedad radicaba en la adición del elemento democrático y el principio de la inclusión.

Aquí el gobierno abierto se definía como “una cultura de gobernanza que promueve los principios de transparencia, integridad, rendición de cuentas y participación de las partes interesadas en apoyo de la democracia y el crecimiento inclusivo” (OCDE, 2017).

La experiencia desde la academia no ha sido diferente, la literatura que comenzaba a hablar sobre el tema tampoco lograba generar consenso acerca de lo que era o debía ser el gobierno abierto. Lathrop y Ruma (2010) se aproximaron a la idea desde una perspectiva organizacional, Calderón & Lorenzo (2010) -cuya definición es una de las más citadas- lo explicaron como un diálogo, Gutiérrez – Rubí (2011) y Oslak (2012) lo definieron como una nueva cultura de la comunicación que buscaba crear valor público,³¹ mientras que (Insulza (2013) lo estudiaba desde las políticas públicas.

En suma, no se lograba alcanzar un acuerdo más o menos generalizado acerca de los principios y las perspectivas desde las que tendría que abordarse el concepto. De modo que la llegada de la Alianza para el Gobierno Abierto representó un parteaguas conceptual, pronto, la idea se permitió abreviar de la experiencia empírica para configurar un concepto que ahora se construía desde la práctica: Los planes de acción³².

³⁰ (Recomendación del Consejo de la OCDE sobre gobierno abierto. disponible en: <https://www.oecd.org/gov/oecd-recommendation-of-the-council-on-open-government-es.pdf>)

³¹ (En Cruz-Rubio, 2015)

³² Los planes de acción son los documentos oficiales en donde se plasman los compromisos específicos que signan los países miembros de la Alianza para el Gobierno Abierto, los cuales deben realizarse de acuerdo a los principios de Transparencia, Rendición de cuentas, participación y el uso de las tecnologías de la información.

No obstante, también aquí ocurrió un proceso de maduración y ajuste temático, si en un principio la Alianza se funda bajo la tríada: transparencia, participación y colaboración, el aprendizaje acumulado fue modelando la teoría que terminó por alinearse en torno a cuatro valores representados por el acceso a la información, la participación ciudadana, la rendición de cuentas y el uso de la tecnología para la apertura³³, de modo que el principio de colaboración fue quedando fuera (Kaufman, 2015) .

Dichos principios se entrelazan con los desafíos que la Alianza propone a los gobiernos para mejorar la vida de los ciudadanos, representados por: la mejora de servicios públicos, el aumento de la integridad pública, la gestión eficaz de los recursos públicos, la creación de comunidades más seguras y el aumento de la responsabilidad empresarial.

La definición que aquí adoptamos responde a estos principios y desafíos, coincidimos con Lyle Turner (2015) en tanto consideramos que lo que se precisa es una definición operativa que nos permita trabajar, así que guiándonos por los principios que se encuentran en el centro del gobierno abierto: transparencia de información, participación ciudadana y rendición de cuentas.

Considerando, dicho sea de paso, que si bien la existencia de las TIC's fue determinante para su concepción ideológica, estas no representan un factor que sea indispensable en la práctica, ello derivado principalmente de las desigualdades reproducidas en la brecha digital, de modo que el resultado que tenemos es una definición minimalista, en la que puede depositarse toda la evidencia empírica que emana de la práctica, donde lo esencial reside en que ningún principio debe pensarse en solitario; “el potencial del gobierno abierto, y por tanto de su definición radica en el uso combinado de ellos, solo así puede observarse su forma más poderosa y holística” (Turner, 2015).

Por tanto, la definición que adoptamos para efectos de este trabajo de investigación es una que conjuga estos tres principios, de tal suerte, decimos que;

³³ Este principio ha tomado también la forma de innovación gubernamental.

“Un gobierno abierto se define como aquel que se esfuerza por acoger los valores de transparencia, acceso a la información, participación ciudadana y rendición de cuentas públicas para mejorar la gobernabilidad”³⁴.

Con el ánimo de profundizar en el entendimiento de una definición formal e instrumental de gobierno abierto se propone hablar de cada uno de los componentes del concepto, asunto que haremos a continuación.

2.1.3 Los principios del gobierno abierto actuando por separado: Transparencia, participación y rendición de cuentas.

En 1993, Peter Eigen ex director del Banco Mundial, fundó *Transparency International*, con este hecho la palabra transparencia se incorporó de manera decidida al léxico de los asuntos públicos, la intención de Eigen según cuenta la historia, era emprender una lucha en contra de la corrupción, demostrar que esta afectaba el desarrollo de los países y que la tesis desarrollista postulada por el Banco Mundial acerca de que el desarrollo económico inhibía la corrupción, había sido entendida al revés, y que por tanto era necesario comenzar a entender el fenómeno de la corrupción como uno que incidía directamente en las políticas de desarrollo económico y que este poseía además un carácter individual (Heróles, 2015).

En retrospectiva, puede decirse que este descubrimiento fue el hito para que, en las décadas subsecuentes, los grandes organismos internacionales y los Estados apostaran por la transparencia como el mejor antídoto para luchar contra la corrupción política, entendida como: “El abuso del poder público para beneficio privado” (Transparencia Internacional)³⁵

³⁴ Esta definición se construye a partir de la definición provista en la Guía de Gobierno Abierto para escépticos (2018) y los lineamientos de Turner (2015) para una definición operativa de gobierno abierto.

³⁵ Es importante hacer explícito que esta definición se circunscribe a los actos cometidos por los integrantes del sector público o, en el mejor de los casos, a aquellas personas que manejan recursos provenientes del erario. Cuando se habla de corrupción en una sociedad, la definición debe ampliarse para incluir las relaciones

Al mismo tiempo la revolución de las tecnologías de la información y la globalización de los mercados presentaban nuevas formas de interacción que en gran medida sirvieron para exponer a gran escala importantes casos de corrupción, pero que también ofrecían un medio de comunicación poderosa y global, que resultaba del todo afín con el entonces incipiente concepto de la gobernanza.

Como señalara Bovens (2009), la rendición de cuentas de las agencias gubernamentales a la ciudadanía es un hecho “distintivo de la moderna gobernanza democrática” es decir, si bien los principios de transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana, encuentran sus fundamentos teóricos en la teoría democrática clásica, las acepciones modernas de tales ideas están relacionadas con el movimiento en contra de la corrupción que inicia en los años noventa, y por tanto están también ligados a una serie de nuevos derechos políticos que surgen como respuesta.

Entre este conjunto de nuevos derechos encontramos el derecho de acceso a la información, de acuerdo con Merino³⁶, el derecho de acceso a la información como condición sustantiva para incrementar la calidad de la democracia, es un derecho que no se garantiza sino hasta finales del S. XX.

El derecho de acceso a la información consiste en un conjunto de normas jurídicas que permiten analizar los registros y datos públicos en posesión de los órganos del Estado (Villanueva, 2003). La transparencia gubernamental, se refiere específicamente a la información que se desprende de sus prácticas y modelos de organización, es decir, la transparencia es una cualidad aplicable a los flujos de información que constituyen las herramientas a través de las cuales identificamos, conocemos, entendemos y evaluamos la acción gubernamental tanto de individuos como de grupos y organizaciones (Ayllón, 2017).

entre particulares o de un particular en relación con la ley. En este caso proponemos la siguiente definición: el desvío del criterio que debe orientar la conducta de un tomador de decisiones a cambio de una recompensa o de una persona con relación a sus obligaciones como ciudadano (Casar, 2015).

³⁶ En Aguilar, 2015.

De esta evaluación deviene otro concepto fundamental: la rendición de cuentas (*accountability* en inglés); la rendición de cuentas recoge las primeras preocupaciones que aparecen junto con el quehacer político, ¿Cómo mantener el control sobre el poder político? ¿Cómo prevenir sus abusos? (Schelder, 2015:13). La división de poderes y los célebres *checks and balances*, son los ejemplos paradigmáticos de la rendición de cuentas.

Cedamos la palabra a Schedler:

“A” rinde cuentas a “B” cuando está obligado a informarle sobre sus acciones y decisiones (sean pasadas o futuras), a justificarlas y a sufrir el castigo correspondiente en caso de mala conducta. La rendición de cuentas en política usualmente abarca las tres dimensiones –información, justificación y sanción–. Sin embargo, las tres no forman un núcleo de “atributos necesarios” que de manera binaria estén o presentes o ausentes y que deban estar presentes en todos los casos que reconocemos como instancias de rendición de cuentas (Schedler, 2015:20).

De esta manera, para el autor, la idea comprende tres maneras distintas para prevenir y corregir abusos de poder: obliga al poder a abrirse a la inspección pública, lo fuerza a explicar sus actos y lo supedita a la amenaza de sanciones

Se debe a O’Donell, la división del concepto de rendición de cuentas política, en horizontal y vertical, a grandes rasgos, la rendición de cuentas horizontal se refiere a “la existencia de instituciones estatales que tienen autoridad legal y están fácticamente dispuestas y capacitadas para emprender acciones que van desde el control rutinario hasta sanciones penales o incluso *impeachment*, en relación con actos u omisiones de otros agentes o instituciones del estado que pueden, en principio o presuntamente, ser calificados como ilícitos” (O’Donell, 2004: 12). En tanto la rendición de cuentas vertical se refiere al control que brindan las elecciones democráticas y la existencia de los partidos políticos; los sistemas

electorales funcionan permitiendo que los votantes sean capaces de negar su voto al partido del gobernante en turno, si consideran que este no ha cumplido con su mandato.

El concepto de rendición de cuentas diagonal, es más reciente, refleja la contribución de los actores no estatales para la rendición de cuentas (Lürmahn et al, 2020), aquí se incluyen a las organizaciones de la sociedad civil, -entendida esta como una que disfruta de autonomía respecto del Estado y en donde los ciudadanos libre y activamente persiguen sus metas políticas y cívicas, cualquiera que sea la manera en que estas sean concebidas, los medios de comunicación independientes, y la existencia de una ciudadanía activa³⁷, todos ellos pueden usar una amplia variedad de acciones para proveer y amplificar la información acerca del gobierno y por tanto hacerlo rendir cuentas.

Es justamente la participación ciudadana la que cierra el círculo virtuoso de la apertura gubernamental dándole sentido, sin ella, “sin una ciudadanía interesada, participativa y que pueda ejercer de manera real sus derechos no puede existir un verdadero ejercicio democrático” (Lagos, 2003: 18).³⁸ Finalmente, la gobernanza y el buen gobierno son conceptos que no pudieron haberse pensado sin antes concebir que una idea extendida de participación ciudadana fuera posible y deseable en las sociedades modernas.

Esta participación, de acuerdo con Somuano et al (2014) “no se restringe únicamente a la dimensión política. Incluye formas de participación ciudadana nuevas y no convencionales, además de actividades políticas tradicionales como el voto o la militancia en partidos u organizaciones civiles. Los límites de esta idea de ciudadanía activa se establecen mediante criterios éticos. Las actividades de los

³⁷ El concepto de ciudadanía activa creado fue acuñado por el Consejo Europeo en 2000 y publicado en *Measuring Active Citizenship* en 2006, fue descrita como un medio para empoderar a los ciudadanos con el fin de que tuvieran voz dentro de sus comunidades, un sentimiento de pertenencia a la sociedad en la que viven, la valoración por la democracia y el entendimiento de las diferencias de otras culturas (Hoskins et al., 2006,).

³⁸ En Somuano et al, 2014.

ciudadanos, de inicio, deben brindar apoyo a la comunidad y ser acordes con los principios de los derechos humanos y el Estado de derecho”.

Sin la existencia de este último, sin la aplicación efectiva e igual de la ley para todos los ciudadanos de determinada comunidad política, no puede hablarse de una ciudadanía efectiva, es justamente el respeto del imperio de la ley el fundamento sobre el que descansan el resto de los principios y derechos que integran la apertura gubernamental.

2.2 Aclaraciones metodológicas

2.2.1 Problema y pregunta de investigación

El **objetivo principal** de este trabajo consiste en explicar las causas de la variación en el desempeño del gobierno abierto, esto en los países latinoamericanos miembros fundadores de la Alianza para el Gobierno Abierto: México y Brasil. La investigación espera responder algunas preguntas centrales sobre la naturaleza de los arreglos políticos que se han dado en torno al fenómeno del gobierno abierto en la región.

Por medio de un análisis comparativo entre los contextos institucionales de estos dos países latinoamericanos, los más importantes en términos económicos y de población, pero también con más experiencia significativa respecto del tema de la apertura gubernamental, se pretende generar un análisis que explique las causas de la variación en el desempeño en el gobierno abierto, ello por medio de la reconstrucción de la narrativa histórica acerca de la secuencia en las que surgieron y evolucionaron las instituciones que tuvieron que ver con el hecho de la apertura gubernamental.

En ambos casos se trata de países con transiciones hacia la democracia en proceso, con el reconocimiento de los gobiernos locales o municipales como una

pieza central de la vida política de cada país, por tanto esta investigación estará guiada por referencias sistemáticas, en tanto que tomará en cuenta estos procesos en curso, mismos que son fundamentales para entender la contextualización socio política del fenómeno del gobierno abierto, y por tanto de la identificación de los factores explicativos que modelan origen, construcción y funcionamiento de los esquemas de gobierno abierto en los países latinoamericanos fundadores de la Alianza.

La **hipótesis** que guía este trabajo de investigación es que los contextos institucionales sobre los que se estructuran las políticas de gobierno abierto han condicionado la forma en que se han construido y han operado los esquemas de gobierno abierto en distintas latitudes.

El argumento es que ahí dónde las instituciones involucradas con la política pública de gobierno abierto, cuentan con suficiente fuerza, tienen disponibilidad de recursos y son capaces de actuar de manera independiente, el gobierno abierto funciona mejor, en contraste ahí dónde las instituciones relacionadas con el gobierno abierto, son débiles y dependen directamente de las voluntades políticas de los gobiernos en turno, el funcionamiento del gobierno abierto se entorpece, lo que dificulta su operación y por ende sus posibles rendimientos democráticos.

El acercamiento a este fenómeno desde el nuevo institucionalismo histórico permite observar la arquitectura institucional y la dinámica que configuró el poder de los actores principales y sus modos de relacionarse durante los primeros procesos de apertura y democratización.

Si bien en ambos casos y en general en los países del sur que se volvieron democráticos durante la llamada tercera ola se caracterizaron por las demandas por la ampliación de canales de participación ciudadana y por la multiplicación de nuevas instituciones estatales con funciones de control (Isunza y Lavalle, 2018) esto no ha logrado materializarse en una apertura gubernamental sustantiva con sus respectivos rendimientos democráticos.

La propuesta teórico-metodológica se respalda en las investigaciones que aseguran que más allá de los argumentos normativos, la apertura hace un cambio significativo en la vida de la gente, especialmente cuando es parte de un ecosistema más amplio de rendición de cuentas (Gaventa y Barret 2010, McGee y Gaventa 2010, 2011, Kosack y Fung 2014, Keseru y Kin.sing Chan 2015, Mechkova, et al 2019).

De la misma manera, de acuerdo con el informe global OGP 2019, la apertura ha tenido un impacto más fuerte, cuando los países en los que se implementan tienen más recursos y cuando la administración pública es competitiva e imparcial, además se demostró, que ahí donde existe una red suficientemente fuerte de organizaciones de la sociedad civil y un grado adecuado de apertura en el espacio cívico, hay un impacto positivo en la calidad de la función pública, ello a pesar de los niveles de crecimiento económico

Así como el estudio de Acemoglu y Robinson (2012) demuestra que la democracia electoral es el camino de largo plazo más confiable para una mejor salud, una vida más larga y un crecimiento económico más igual, los resultados del trabajo de Berliner (2015) coinciden en destacar la importancia que tienen los factores externos, como el contexto institucional y los retos que enfrenta la implementación de medidas de gobierno abierto en países donde las instituciones no son abiertas.

Estos hallazgos también son consistentes con lo encontrado por Grandvoinet (2015) quién afirma que las consideraciones sobre el contexto son esenciales para entender el impacto de las políticas de apertura.

En este marco, el presente trabajo discute las diferentes formas en las que se han construido y operado los esquemas de gobierno abierto en México y Brasil, explica como los contextos institucionales condicionan el desempeño del gobierno abierto y como consecuencia de ello los rendimientos democráticos de la puesta en marcha de las medidas de apertura que se han llevado a cabo por medio de la Alianza para el Gobierno Abierto.

El trabajo busca demostrar que allí en donde las instituciones y demás actores involucrados con los trabajos para un gobierno abierto no logrado eruirse como organismos fuertes e independientes, el gobierno abierto no ha logrado consolidarse.

Acreditar las causas bajo las cuales el gobierno abierto alcanza su mayor potencial, puede ser una herramienta valiosa para entender cómo pueden amplificarse las circunstancias democráticas que las propiciaron y en este sentido pueden servir para la formulación de afirmaciones de carácter general en torno al fenómeno del gobierno abierto y sus implicaciones para el funcionamiento de las democracias.

En concordancia con lo anterior la **pregunta de investigación** se formula en el sentido de ¿Cuáles son las causas de las desemejanzas en el desempeño del gobierno abierto en los países latinoamericanos que son miembros fundadores de la Alianza para el Gobierno Abierto?

Con el objetivo de responder a dicha pregunta se presentan a continuación los **objetivos particulares de la investigación**:

1. Narrar bajo qué coyuntura se crearon las instituciones y los arreglos institucionales que han influido en la forma en que se ha planeado, diseñado e implementado el gobierno abierto en México y Brasil.
2. Narrar la trayectoria institucional que siguió la conformación del gobierno abierto en México y Brasil.
3. Establecer quién o quiénes han sido los encargados de tomar las decisiones sobre gobierno abierto en México y Brasil.
4. Identificar y comparar las diferencias y las semejanzas entre las instituciones encargadas de ejecutar las acciones relacionadas con un gobierno abierto, y de qué manera han sido determinantes para el funcionamiento de los trabajos de la Alianza en México y Brasil.

5. Determinar qué consecuencias ha tenido la puesta en marcha del gobierno abierto sobre la gobernanza en cada país, así como los efectos que ha tenido todo ello en la gobernabilidad democrática.

Tales objetivos también se presentan como las preguntas específicas que habrá de responder este proyecto de investigación:

¿Bajo qué coyuntura se crearon las instituciones y los arreglos institucionales que han tenido un impacto en la forma en que se ha planeado, diseñado e implementado el gobierno abierto en México y Brasil?

¿Cómo fue la trayectoria institucional que siguió la conformación y funcionamiento del gobierno abierto en México y Brasil?

¿Quién o quiénes han sido los encargados de tomar las decisiones sobre gobierno abierto en México y Brasil?

¿Cuáles han sido las diferencias y las semejanzas entre las instituciones encargadas de ejecutar las acciones relacionadas con un gobierno abierto, y de qué manera han sido determinantes para el funcionamiento de los trabajos de la Alianza en México y Brasil?

¿Qué consecuencias ha tenido la puesta en marcha del gobierno abierto sobre la gobernanza de cada país y que efectos ha tenido todo ello en la gobernabilidad democrática de México y Brasil?

Para ser capaces de responder a dichas preguntas y avanzar en la explicación acerca de la variación en la calidad del gobierno abierto, se propone un marco analítico que, utilizando el método comparado de investigación y construido a partir del nuevo institucionalismo histórico nos permita observar las diferencias y semejanzas en los arreglos institucionales que han determinado la implementación del gobierno abierto en México y Brasil.

Esta información se obtendrá de los reportes ofrecidos por el Mecanismo de Revisión Independiente, y de entrevistas hechas a actores involucrados en los procesos de gobierno abierto en cada país.

Para la medición del funcionamiento del gobierno abierto desde 2011 y hasta 2018 se crearon un par de índices para cada país, el primero es un índice de apertura general, para crearlo se usaron los datos proporcionados por el reporte *V-Dem Varieties of Democracy, 2020*³⁹

Para la construcción del segundo índice se tomaron en cuenta los compromisos que, de acuerdo con los reportes del Mecanismo de Revisión Independiente de 2019, se encontraban terminados o sustancialmente terminados y que se incluyen en los dos primeros planes de acción⁴⁰. Dichos compromisos son ponderados de acuerdo al impacto potencial⁴¹ con el que cada compromiso fue evaluado, ubicados en una escala del 0 al 3, en dónde 0 es sin impacto, 1 es impacto menor, 2 es impacto moderado y 3 es impacto transformador, esta información nos permite ponderar la relevancia de cada compromiso en términos relativos, respecto

³⁹ El Informe V-DEM, es un nuevo acercamiento para la conceptualización y medición de la democracia. Es una colaboración entre más de 30 académicos de todo el mundo que es organizado conjuntamente por el Departamento de Ciencia Política de la Universidad de Gotemburgo, Suecia; y el instituto Kellogg de la Universidad de Notre Dame a fin de conceptualizar y medir mejor la democracia, este proyecto: Incluye siete principios o concepciones de alto nivel sobre la democracia: electoral, liberal, participativa, deliberativa, igualitaria, Diferencia entre docenas de componentes de la democracia, entre los que se pueden incluir elecciones, independencia judicial, democracia directa y equidad de género, entre otros Provee indicadores desagregados para cada concepción de la democracia así como para cada componente, Cubre todos los países del mundo (y en algunos casos a territorios dependientes) desde 1789 hasta la fecha. (Home V-Dem) Disponible en: <https://www.v-dem.net/es/>.

⁴⁰ Los planes de acción son los documentos oficiales en donde se plasman los compromisos específicos que signan los países miembros de la Alianza para el Gobierno Abierto, los cuales deben realizarse de acuerdo a los principios de Transparencia, Rendición de cuentas, participación y el uso de las tecnologías de la información.

⁴¹ Para evaluar el impacto potencial de los compromisos, el Mecanismo de Revisión Independiente, -que es el órgano independiente encargado de evaluar los trabajos de los países en el marco de la Alianza- revisa (1) el estatus quo de determinada área de política, (2) las metas del compromiso; y (3) el grado en el que, si se implementaran las actividades de dicho compromiso se movería la “aguja” en un área de política. Este juicio se hace independientemente de la relevancia que el compromiso tenga hacia el gobierno abierto (*Second IRM Technical paper, 2016*)

del resto de los compromisos del mismo plan de acción y respecto de los compromisos de sus pares.

2.2.2 Justificación, elección de países; Rasgos comunes en contextos institucionales diferentes.

A lo largo de este proyecto de investigación sobre gobierno abierto y el impacto que tienen en las políticas públicas de apertura democrática las instituciones y demás arreglos institucionales, se insistirá sobre el papel que han tenido los procesos democratizadores que atravesaron los países que tomamos en cuenta para nuestro estudio, lo usaremos como el telón de fondo común que nos permitirá entender ciertas generalidades aplicables a los países que se volvieron democráticos en un mismo período de tiempo a pesar de las diversidades propias e inherentes de cada contexto interno.

En el caso de los países del sur global, que históricamente han sido cerrados, este período de tiempo fue fundamental para entender la configuración de la agenda de la gobernanza y del gobierno abierto y la medida en que estas políticas que, aunque creadas de arriba hacia abajo, han logrado generar ciertos replanteamientos de las relaciones estado sociedad.

En este sentido y en particular a lo que corresponde a la elección de los países de nuestro estudio, uno de los puntos de contacto más relevantes tiene que ver con que ambos países fundamentaron sus procesos democratizadores bajo la idea compartida de que la participación social era un elemento fundamental para legitimar dichos procesos, y que por tanto dicha participación debía acompañarse de acciones estatales a favor de la apertura de canales que la permitieran de manera institucionalizada y que todo ello formaba parte de la protección de los derechos fundamentales.

De esta forma, tanto México como Brasil compartieron coyunturas que representaron transiciones y/o renegociaciones entre las principales fuerzas políticas sobre el futuro de la vida política en las que la participación desempeñó un papel político y simbólico de importancia.

De acuerdo con Isunza y Lavalle (2018) este entendimiento, se tradujo posteriormente en cambios profundos sobre la idea de participación, no sólo en el plano institucional, sino también en el simbólico, asunto que especialmente en América Latina pasó de ser una idea-fuerza históricamente anclada en un proyecto político (democrático-participativo) a servir como referencia común de diversos proyectos e instituciones⁴².

Si bien esto ocurrió en mayor o menor medida en cada uno de estos países, el hecho es que este pasado común sentó las bases para la participación ciudadana en la hechura de gobierno y por tanto para la gobernanza, las medidas de apertura gubernamental legitimaban las experiencias de gobierno, abrían el camino para que la transparencia se instalara como un asunto deseable y necesario, y concedía que la colaboración y la rendición de cuentas ciudadana y estatal eran fundamentales para la consolidación democrática.

Estas experiencias comunes se enfrentan hoy a un escenario de déficit de rendición de cuentas apoyado en la división tradicional de los tres poderes y a la vez a la multiplicación de nuevas instituciones con funciones de control interno, legal o institucional del Estado y sus agentes (Isunza y Lavalle, 2018). En este marco, y considerando que tanto México como Brasil son los únicos países latinoamericanos que forman parte del grupo fundador de la Alianza para el Gobierno Abierto, creemos que son los casos más adecuados para explicar la variación del desempeño del gobierno abierto en la región.

⁴² La contradicción entre participación y representación dentro del campo democrático-participativo se transformó en una nueva forma de articulación de la auto-organización social y la institucionalidad del gobierno representativo, lo que no sólo ha generado una serie de innovaciones democráticas (Lavalle e Isunza 2010), sino también reclamos por dispositivos de democracia directa y experiencias de autogestión respecto a las instituciones estatales. En Isunza y Lavalle 2018.

En este marco, la estrategia metodológica de este trabajo de investigación, parte de la noción de que la política puede verse como un proceso estructurado en el tiempo y en el espacio y que por tanto es capaz de revisar diferentes eventos históricos cruciales, los arreglos al interior del Estado que han derivado de todo ello así como la actuación de los actores bajo determinada configuración del espectro político, estos arreglos, sostenemos, han influido en el proceso de política de gobierno abierto y explican su desarrollo.

2.2.3 Anotaciones sobre el diseño de la investigación

Como se estableció en el apartado teórico, la lectura desde el nuevo institucionalismo histórico arrojará luz sobre la trayectoria que han tenido las instituciones que han tenido que ver con la apertura gubernamental, específicamente con la instalación de las políticas del gobierno abierto impulsadas bajo el auspicio de la Alianza; el marco de tiempo del presente estudio se determina justamente desde la fundación del organismo en 2011 hasta el 2018, año en que terminan los terceros planes de acción de México y Brasil.

Para llevar a cabo el análisis acerca de las trayectorias institucionales que han influido en la manera en la que se piensan, diseñan e implementan las políticas de gobierno abierto, se estudian las trayectorias de cada país, se hace una separación en las trayectorias individuales de transparencia, participación ciudadana y rendición de cuentas, que representan los pilares del gobierno abierto.

Como la idea de la transparencia ha representado en la inmensa mayoría de los casos la piedra de toque de la apertura de los gobiernos, para efectos de este trabajo el estudio institucional reconoce como coyuntura crítica el momento de la positivización del derecho a saber lo que hacen los gobiernos, es decir la promulgación de las leyes de acceso a la información pública gubernamental.

En lo que toca a la medición del desempeño de cada País⁴³, el indicador se ha construido con los datos ofrecidos por el Mecanismo de Revisión Independiente; “El Mecanismo de Revisión Independiente (MRI o IRM por su nombre en inglés) es una herramienta clave mediante la cual todos los interesados pueden monitorear los avances que han tenido lugar en el marco de la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA) en los países participantes. El MRI produce informes independientes sobre el avance en los compromisos de cumplir con determinados planes de acción en cada país participante en la AGA” (OGP, 2021).

Esta medición se guía principalmente por el índice de terminación de los planes de acción, estos hallazgos representan el esfuerzo institucionalizado para evaluar el progreso de los países miembro, lo robusto de la información que se genera por medio de estos reportes, hacen que de aquí se desprenda, en gran medida, toda la investigación independiente que requiera datos empíricos del comportamiento de los países que forman parte de la iniciativa.

En este sentido, y como parte de los resultados encontrados en la evaluación global 2019, el mecanismo constató “que más de dos tercios de los compromisos existentes no superan los obstáculos de ser relevantes, tener potencial de impacto y ser implementados” (Carothers & Brechenmacher, 2014).

⁴³ El debate acerca de lo que consideran resultados e impacto en la cadena de resultados del gobierno abierto está lejos de resolverse la distinción entre estos términos es importante, los resultados de gobierno abierto incluyen medidas de eficacia y el grado en el que las reformas han funcionado como pretendían, de modo que están en gran medida bajo el control de quién sea que las implemente, ya sea gobierno o sociedad civil. En el corto plazo, incluyen el grado en el que de hecho dichas iniciativas conducen a una mayor transparencia, participación ciudadana o capacidad de respuesta del gobierno; en el mediano plazo los resultados de gobierno abierto incluyen el grado en el que una reforma o intervención conducen a una mayor rendición de cuentas del gobierno y una mayor efectividad, esto se ve reflejado en un cambio en el comportamiento del gobierno como respuesta a una mayor transparencia, participación ciudadana o capacidad de respuesta. Dicho comportamiento puede incluir mejoras en servicios públicos, reducciones en corrupción entre otras. En algunos casos una mayor rendición de cuentas puede traducirse en cambios sociales, económicos o ambientales, estos cambios de largo plazo tanto positivos como negativos son lo que denominamos impacto y rendimientos democráticos. (*World Bank Open Government Global Solutions Group, 2016*)

De tal manera, los compromisos que hemos considerado para la construcción de este indicador, son aquellos que de acuerdo con los reportes del Mecanismo de Revisión Independiente 2019, se encontraban terminados o sustancialmente terminados y que además fueron evaluados como de impacto potencial⁴⁴, o como impacto de moderado a transformador, esta selección nos permite determinar una medida del funcionamiento de los esquemas de gobierno abierto en cada país y una presunción acerca del impacto de su operación. Los compromisos analizados forman parte de los tres primeros planes de acción.

El objetivo de este registro es medir la disposición de cada país para abrir sus gobiernos por medio del dispositivo que representa el organismo y la medida en que esto ha sido alcanzado, finalmente este indicador puede abonar en el conocimiento del papel que ha desempeñado la Alianza en los procesos más amplios de apertura democrática.

Finalmente para determinar los rendimientos democráticos que pudieran adjudicarse a la entrada en vigor del organismo en cada país, se ha considerado la construcción de un indicador que integra los pilares de apertura de la Alianza: los principios de transparencia, participación ciudadana y rendición de cuentas; Dichos principios serán medidos en cada contexto nacional a partir de la creación de la Alianza para el Gobierno Abierto⁴⁵ (de aquí en adelante Alianza), esta información se construye a partir de los datos disponibles en el informe V-Dem, Variedades de Democracia 2020.

⁴⁴ Para evaluar el impacto potencial de los compromisos, el MRI, revisa (1) el estatus quo de determinada área de política, (2) las metas del compromiso; y (3) el grado en el que, si se implementaran las actividades de dicho compromiso se movería la “aguja” en un área de política. Este juicio se hace independientemente de la relevancia que el compromiso tenga hacia el gobierno abierto (*Second IRM Technical paper, 2016*)

⁴⁵ La operacionalización del gobierno abierto es similar a la *working definition*, expuesta por *Global Integrity* (2012) y muy cercana a los principios que defiende la AGA, en dónde el único elemento que no está presente es la innovación tecnológica, principio que no se agrega, porque la postura teórica a la que se adscribe este esfuerzo de investigación considera que el elemento tecnológico no es fundamental para abrir gobiernos.

2.2.4 La variable explicativa: El contexto institucional.

Las variables explicativas se definen como aquellos factores o elementos que explican un fenómeno o la conducta del fenómeno; aquellas cuyos cambios o variaciones influyen en los valores de la variable dependiente⁴⁶.

Como se aclaró en el capítulo teórico, el marco analítico de este proyecto de investigación se construye a partir de la premisa de que es posible observar los fenómenos políticos como un proceso que se estructura en el tiempo y en el espacio, es decir uno en donde la historia importa y en donde además de acuerdo con la visión neo institucionalista, la acción socio política se desarrolla a partir de determinados arreglos institucionales, de modo que, se supone que la voluntad de los actores políticos ocurre inserta en determinado contexto institucional.

En este contexto institucional el Estado actúa siempre con una posición de ventaja, es aquí en donde los actores reciben y forjan sus ideas, definen sus preferencias y toman sus decisiones. Para efectos de este estudio se trata del contexto institucional.

La narrativa y la secuencia de los hechos describen las coyunturas críticas donde se afirma se originan ciertos arreglos institucionales, la comprobación empírica del efecto que las estructuras institucionales han tenido en el funcionamiento del gobierno abierto considera la heterogeneidad histórico estructural de los países, ello para sostener la idea de que la apertura de las sociedades y los gobiernos es un impulso que ha ocurrido en una variedad de contextos, cada uno con diferentes grados de democratización , y que justamente esta heterogeneidad inicial es la que ha determinado gran parte de su funcionamiento.

Como nos recuerdan Tilly & Goodin (2006) es necesario reconocer que los efectos contextuales no son azarosos, y que hay patrones que hay que reconocer y entender cada uno desde un marco histórico, cultural y tecnológico específico, sólo

⁴⁶ En Borjas, Hugo, 2017

entonces seremos capaces de proveer una interpretación mucho más amplia del fenómeno que estudiamos.

La narrativa histórica y secuencial de los hechos políticos que tuvieron que ver con el hecho de la apertura gubernamental, se analiza por medio de la disección del concepto en sus tres grandes pilares; transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana, cada una de estas trayectorias institucionales, se presenta para un análisis detallado de la influencia de la política histórica de estas tres trayectorias para el gobierno abierto (Zapata, 2019).

Finalmente, el contexto institucional como variable explicativa centrará su atención en los arreglos institucionales que han impulsado o han obstaculizado la puesta en marcha del gobierno abierto, los indicadores se dirigen a estudiar la asociación entre el grado de institucionalización, la permanencia y reproducción de organizaciones de la sociedad civil y de las instituciones de rendición de cuentas estatales, así como el compromiso de los actores del sistema político con la apertura y la democratización del Estado..

2.2.5 Justificación y estado de la cuestión

Ha transcurrido casi una década desde la fundación de la Alianza para el Gobierno Abierto, desde entonces, la literatura académica ha dedicado múltiples esfuerzos en estudiar el fenómeno, primero en un afán por ubicarlo dentro de la literatura de la gobernanza, separándolo definitivamente de la noción de la Nueva Gerencia Pública, y después en un esfuerzo por encontrar el carácter particular del concepto.

Así, los primeros escritos sobre gobierno abierto se identificaron por el ejercicio de intentar decantar el debate acerca de lo que era y lo que no era el gobierno abierto. Esta literatura llevaba la impronta del quehacer académico que se había abocado al estudio de la transparencia y la participación ciudadana; principalmente en Latinoamérica y en España.

México es un ejemplo claro de este esfuerzo sistemático por estudiar la transparencia, el asunto no era baladí, el órgano garante de la transparencia en México: el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental (IFAI) representó en el momento de su creación, la representación institucional de la voluntad política para transitar hacia la consolidación democrática.

La literatura anglosajona, también remitía a la transparencia por medio de las leyes de acceso a la información, pero en gran parte se dedicaba a hablar de gobierno abierto con la intención de separarlo de los conceptos que surgieron de su mano: los datos abiertos y el gobierno electrónico, lo hacían para aclarar que si bien las tecnologías abiertas habían permitido el nacimiento de la idea de gobierno abierto, ni esta se definía por ellas, ni el modelo terminaba ahí, con ello «la nueva ambigüedad del gobierno abierto»⁴⁷ parecía aclarada.

Con el transcurso del tiempo la literatura sobre el tema fue cobrando fuerza, la CEPAL, fue un importante interlocutor en la región latinoamericana para marcar el paso de la literatura que ahora se extendía del gobierno abierto, al Estado y la justicia abierta, los esfuerzos por elaborar hojas de ruta para los gobiernos de la región, llevaron también a la generación de estudios de corte descriptivo y prescriptivo, acerca de los avances de los países respecto de las directrices de la Alianza y las recomendaciones que habría que poner por obra para alcanzar los objetivos ahí planteados.

Desde una perspectiva teórica, este segundo momento de la literatura sobre gobierno abierto era una continuación de los trabajos de evaluación surgidos desde los centros de estudios de las donatarias internacionales, que veían al gobierno abierto, más como el trabajo de una Iniciativa Multilateral, que como un nuevo paradigma de gestión pública⁴⁸, y que en ese tenor se asemejaban a las evaluaciones sobre impacto y efectividad de las iniciativas de transparencia y

⁴⁷ (*The new ambiguity of open government* de Yu & Robinson, es un referente en la literatura sobre *ogov*, en lo que toca a definición conceptual)

⁴⁸ (Ramirez-Alujas (2011) define al gobierno abierto como “Un nuevo paradigma y modelo de relación”)

rendición de cuentas, y a las evaluaciones sobre el impacto de la participación ciudadana, que empezaron a proliferar en los primeros años del S. XXI.

Dichas evaluaciones surgieron en forma de cuestionamientos encaminados a evaluar los resultados de las iniciativas, que una década anterior habían dirigido las consignas para promover el crecimiento económico en los países en vías de desarrollo guiados por los principios de transparencia, rendición de cuentas y participación civil.

La valía de las primeras investigaciones sobre los resultados de las intervenciones radicó en la construcción de marcos conceptuales y la enunciación de preguntas del todo necesarias para sentar las bases sobre el conocimiento que había de generarse en términos de revisión; así como del planteamiento acerca de la necesidad de la búsqueda de relaciones causales entre las intervenciones y resultados más amplios de orden social y político.

La admisión de que “los cambios se alcanzan a través de su contribución a resultados producidos en un ecosistema complejo que incluye diversos grupos de interés tales como, periodistas, *think tanks*, organizaciones de la sociedad civil y funcionarios públicos, y que esto dificulta la medición directa” (Keserú & Kin-sing Chan, 2015), contribuyó a considerar el contexto como indispensable para el análisis.

Las llamadas “teorías de cambio” se avocaron a encontrar caminos para las evaluaciones planteadas en términos de resultados de largo plazo, ejemplo de ello son los estudios del impacto social de los datos abiertos y transparencia digital, como los de Keserú y Kin-sing Chan (2015), la investigación sobre la efectividad de las iniciativas de transparencia y rendición de cuentas de McGee y Gaventa (2010) y de Holland y Thirkell (2009), así como el trabajo de Gaventa y Barret (2010) sobre la medición del cambio y los resultados en los trabajos sobre voz ciudadana y rendición de cuentas, o como el estudio de Kosack y Fung (2014) que intenta establecer el efecto que tiene la transparencia sobre la gobernanza.

La nueva veta en los trabajos de investigación tenía como hilo conductor la apertura de los gobiernos, y en ese sentido allanaron el camino para trabajos posteriores que pretendieran usar el abanico conceptual que significa el gobierno abierto en la búsqueda de resultados que pudieran probar su valía.

No obstante, y pese al esfuerzo que significaron estos trabajos, la evidencia de resultados en términos de impacto de gobierno abierto seguía siendo muy escasa,⁴⁹ como señalan Brockmyer y Fox (2015,38) “poquísima investigación independiente sobre gobierno abierto ha sido llevada a cabo y la mayoría de lo que está disponible se ha enfocado en la conformidad de los países con las reglas de la Alianza, respecto de la participación ciudadana y la calidad de los planes de acción”. Esto ha ocasionado una revisión que, sin dejar de ser valiosa, por su carácter endógeno está imposibilitada para ir más allá de la revisión de marcadores de avance que se vuelven los objetivos finales de la evaluación.

Otro aspecto relevante respecto de esta veta de investigaciones radica en el aparente alejamiento de lo político, que muchas veces se atribuye a discusiones de carácter metodológico acerca de cuál es la mejor manera de investigar y evaluar los fenómenos sociales y políticos, entre ellos el de la gobernanza.

Las investigaciones acerca del impacto de la rendición de cuentas y la transparencia no han escapado a este debate, de acuerdo con lo que McGee y Gaventa (2011) señalan, estas guerras metodológicas en el caso particular de los trabajos sobre rendición de cuentas ensombrecen cuestiones de poder y de política que son fundamentales para entenderlos a cabalidad.

La afirmación que los autores hacen es que el conocimiento existente en este campo ha sido inadecuado y necesita revisión, ello para traer el aspecto político de regreso al tema de la rendición de cuentas, principalmente se alude a la necesidad

⁴⁹ Estas afirmaciones son respaldadas por el Banco Mundial, que, en su reporte de 2016, “Gobierno abierto resultados e impacto” asegura que la investigación sobre impacto del gobierno abierto permanece relativamente naciente y que la mayoría de los actuales proyectos s de investigación solo se enfocan en resultados y no en impacto.

de reflexionar sobre las implicaciones políticas cuando se elaboran modelos para su medición.

Según Rocha Menocal (2014) el asunto es del todo relevante toda vez que lo que está detrás de las instituciones y sus dinámicas es justamente la política, para esta autora hace falta pensar políticamente para poder vencer las resistencias que han enfrentado los esfuerzos que se han hecho desde la gobernanza para atacar la pobreza, para Menocal, pensar políticamente incluye asumir las realidades locales.

Bjuremalm (2006) Coincide en afirmar que para que la gobernanza rinda los frutos esperados en tanto déficits democráticos y entrega de bienes y servicios públicos, debe haber un enfoque político, que incluya un análisis de poder y de los intereses que subyacen a estas relaciones.

De acuerdo con lo anterior, y toda vez que la tesis de este trabajo consiste en explicar el fenómeno de la variación en la apertura como uno eminentemente político, queda del todo justificado una aproximación institucional, si a ello sumamos que lo que finalmente está en juego es la construcción de la democracia, entonces a la justificación teórica podemos sumar el argumento acerca de la necesidad de plantearse preguntas que además de cumplir con una función cognoscitiva, sean capaces también de proveer de explicaciones sólidas respecto del fenómeno de la apertura y su posible contribución en términos de réditos democráticos.

Finalmente y en este mismo tenor debemos mencionar, que las políticas de apertura están en sintonía con los objetivos de desarrollo sostenible de Naciones Unidas a través del compromiso de la gobernanza democrática, donde de acuerdo con el Objetivo 16 es del todo necesario configurar un nuevo marco de gobernanza pública que garantice que se puedan promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas en todos los niveles.

Capítulo 3

Gobernanza y Gobernabilidad.

3.1 La idea de gobernanza democrática y el gobierno abierto

Los modelos de gobernanza democrática surgen como respuesta de los gobiernos frente a las crisis de legitimidad, abren las puertas para que diferentes proyectos políticos puedan ser expresados de manera institucional. Estos arreglos buscan facilitar la inclusión de diversos actores sociales en procedimientos de toma de decisiones públicas, lo que, en procesos de descentralización, además de permitir la expresión del descontento social constituye mecanismos de control que favorecen la transparencia, la rendición de cuentas y el diálogo.

Estos procesos y los grupos ciudadanos que se adhieren a ellos surgen y se fortalecen muy cerca del poder, con la promesa de compartirlo y de dar cauce político a los problemas sociales por medio de la hechura de política pública. No obstante, esta llamada apertura democrática que ha sucedido por medio de los modelos de gobernanza no ha logrado capitalizar sus esfuerzos en el convencimiento ciudadano de que sus demandas están siendo atendidas y por ende no han logrado generar legitimidad para los gobiernos.

Esta percepción de alejamiento entre expectativas ciudadanas y respuesta gubernamental no es, desde luego, un asunto exclusivo de las democracias en proceso de consolidación, todas las democracias del mundo han mostrado algún signo de agotamiento en este sentido⁵⁰.

Este desajuste tampoco es un asunto novedoso, se le dio nombre en 1975 dentro del Reporte Trilateral sobre la Gobernabilidad de las Democracias, allí, Crozier, Huntington y Watanuki diagnosticaban los grandes problemas fiscales,

⁵⁰ De acuerdo con los datos del Latinobarómetro (2018) El 2018 es un año en que caen todos los indicadores económicos políticos y sociales, algunos de los cuales alcanzan las cifras más negativas desde el inicio de las mediciones en 1995.

económicos y sociales de los gobiernos democráticos como problemas de “ingobernabilidad”, misma que definían como un estado de desequilibrio entre las crecientes demandas sociales, -la llamada “sobrecarga”- y las menguadas capacidades de respuesta gubernamental.

Esta conceptualización de la gobernabilidad y sus repercusiones sobre la legitimidad de los gobiernos refrendaron las ideas liberales acerca de la caducidad del modelo del Estado de Bienestar, modelo que había predominado durante los años de posguerra.

El modelo del Estado Providencia había dado cuenta de los años dorados del capitalismo, protegiendo el pacto entre los principios social demócratas y aquellos del capitalismo, de modo que cuando en 1973, año del quiebre de los acuerdos monetarios de Bretton Woods y de la crisis del petróleo, año en el que autores como Hobsbawm y Sennet coinciden en señalar como el fin de «*les trente glorieuses*» del capitalismo, terminaba no solo una etapa de extraordinario crecimiento económico en los países industrializados, terminaba también la idea compartida de que el progreso se extendería por todo el orbe, y con ello la idea de un estado cuyo *ethos* era el bienestar social de sus ciudadanos.

Así pues, a partir de los años de crisis los diversos tratamientos que se fueron dando al problema del rendimiento de la política, partieron de algún modo de este supuesto; tanto la idea de la nueva gerencia pública en la década de los ochentas, como la de la gobernanza en los años noventa del siglo pasado, se fueron implementando bajo la premisa de que el gobierno no era más el actor central, modificando el sector público al descentralizar funciones y privatizar sectores.

Estos procesos tuvieron consecuencias en las estructuras burocráticas de los países, que sobre todo en el sur global, recibieron las reformas al Estado de primera generación sobre estructuras de gobierno inacabadas;⁵¹ Aguilar Villanueva (2015) lo califica como gobiernos de formato burocrático-autoritario, asunto que terminó

⁵¹ En términos del modelo clásico Weberiano.

redundando en “la convivencia de un modelo burocrático incompleto al que se le sumo otro modelo incompleto, el de la nueva gerencia pública” (Merlo, 2016).

Ramirez-Alujas y Güemes (2013) coinciden en ello, al apuntar que son las capacidades estatales, la cultura organizacional y la confianza de los ciudadanos en la función pública, las que remiten a un viejo pero aún pendiente desafío en la región: la construcción de burocracias modernas, caracterizada la región por una sobre burocratización formal, una infra burocratización real, y rezagos democráticos en la forma de concepciones patrimonialistas del poder, prácticas clientelares y otras formas de corrupción política; diagnóstico que bien puede extenderse al resto de los países del Sur Global.

Todo ello tuvo importantes repercusiones en el espacio social, la adopción de las medidas neoliberales que venían acompañadas de los nuevos modelos de gestión, “pusieron a dura prueba las aún frágiles estructuras democráticas y generaron una significativa deuda social, que llevó a un fuerte aumento de los niveles de pobreza y desigualdad” (Silva y Rojas, 2013: 1).

En lo político, las nuevas realidades sociales y su análisis dependían en gran medida de un replanteamiento del conjunto de categorías que surgieron con el estado liberal; como señala Subirats (2005), el punto de partida era el fin del estado Fordista y Keynesiano, que urgía a repensar cualquier tipo de participación democrática dentro de los nuevos cánones del trabajo y las repercusiones que ello tuvo en la vida social.

El desapoderamiento de la ciudadanía fuera de las organizaciones económicas era finalmente signo del individualismo que signó la erosión de las instituciones del Estado y su dimisión de la vida social; la retirada del estado significó también la retirada de los individuos de la cosa pública, el modelo de democracia que predominó al término de las dos grandes guerras y de la Guerra Fría, implicó una restricción de las formas de participación a favor de un consenso en “torno a un procedimiento electoral para la formación de gobiernos” (Schumpeter, 1942), esto

fue particularmente cierto en los países que se volvieron democráticos después de la segunda guerra mundial, es decir los países del sur global de la «tercera ola».⁵²

La apatía política, resultado del sentimiento de inutilidad de la participación aunado a la exclusión creciente de grupos marginados, creó la denominada democracia de baja intensidad (De Sousa, 2006).

Retrospectivamente, todo ello se apoyaba también en la idea de la indispensabilidad de la burocracia para la agencia de las acciones concretas de gobierno, el argumento era que la creciente complejidad de las sociedades, requería no solo de mecanismos de representación capaces de contemplar un variado abanico de preferencias, también debía asegurar la capacidad técnica para resolver problemas que se volvían más específicos, de modo que ambas características fueron consolidándose como parte de un mecanismo en el que ambos engranajes debían operar para que la democracia funcionara correctamente.

Desde una perspectiva histórica, el triunfo de los Estados Unidos en la Guerra Fría estuvo estrechamente ligado a todo ello, su triunfo significó también el triunfo ideológico de la democracia liberal, y la hegemonía de este país al establecer las condiciones que deberían guardar las democracias del libre mercado, y, por ende, todos aquellos que se consideraran sus partidarios.

No es sino hasta la aparición de los reportes de 1992 y 1997 del Banco Mundial que el Estado vuelve a colocarse al centro del discurso, el énfasis que la organización comenzó a atribuir a las instituciones del Estado para la efectiva provisión de bienes y servicios, se apoyaron teóricamente en los trabajos de Douglas North⁵³, acerca de la centralidad de las instituciones legales, que más tarde

⁵² La categorización hace referencia al trabajo de Samuel Huntington (1994).

⁵³ Institutional change and American economic growth (1971), Institutions, institutional change and economic performance (1990) entre otros, que junto con los trabajos neo institucionalistas que se inician una década antes, inaugurados por el célebre ensayo de March y Olsen (1984), los trabajos de Theda Skocpol (1981) y de Steinmo, Thelen y Longstreth (1992) constituyeron los fundamentos teóricos de la recobrada relevancia de las instituciones del estado.

se amplió para incluir a las instituciones democráticas, discursivamente la corrupción era el “cáncer” que había que vencer (Fukuyama, 2015).

De esta manera, a partir de la década de los noventa, los principios de rendición de cuentas, participación, transparencia e inclusión se presentaron como los principios fundamentales de la apertura política de cara a la corrupción.

Cabe mencionar, que a pesar del consenso generalizado acerca de los valores intrínsecos que simbolizaban los principios, su adopción en la agenda de las diferentes comunidades de practicantes, se abordó desde distintos enfoques (Carothers & Brechenmacher, 2014).

Por una parte, los practicantes de la democracia y los derechos humanos resaltaron el carácter político de los principios, exaltando el valor de la transparencia por medio de la tutela del derecho de acceso a la información, como obligación del estado y ligando los principios de inclusión y participación a una agenda que veía la posibilidad de profundizar los principios democráticos y la legitimidad de los gobiernos por su intercesión.

Los practicantes de la gobernanza y la ayuda internacional, encabezados por el Banco Mundial, también respaldaban el valor normativo de los principios, pero lo hacían desde una perspectiva instrumental que se enfocaba a la eficiencia del sector público como medio para atacar la pobreza e impulsar el desarrollo económico.

A pesar de las divergencias en la aplicación de los principios, se dio por sentado que los principios funcionaban, asunto respaldado por su naturaleza ideológica y el triunfo del debate acerca del valor supremo de la democracia liberal, de modo que empezaron a difundirse como un decálogo para resolver los problemas de déficit democrático y de desarrollo.

Finalmente, los principios, estaban sostenidos por premisas que se fundamentaban en los supuestos clásicos de la teoría democrática, desde el principio de publicidad Kantiana⁵⁴, sobre el que se establecían las premisas de la transparencia y el derecho de acceso a la información, hasta las premisas liberales básicas que sostenían la importancia de los derechos de libertad de expresión y de prensa, sobre los que descansaban los nuevos derechos de acceso a la información.

En este sentido, la participación ciudadana, así como la construcción de ciudadanía por medio del acto de asociación como un elemento vital para la democracia, idea que Tocqueville (1835), ya había desarrollado en su planteamiento de la democracia en América, también formaba parte de este paquete ideológico.

No obstante ello, los resultados que se esperaban de la gobernanza de primera generación no fueron contundentes, la aparente irreflexión del valor empírico de las premisas que sostenían a la transparencia y la participación como la cura para las fallas de la democracia, terminó por inscribirse en el debate más amplio acerca de la gobernanza y el peso de su contribución al crecimiento económico, de modo que debieron buscarse nuevas formas de responder a las demandas ciudadanas y legitimar con ello los ejercicios de gobierno.

Como distingue Vergara (2005) la aparición de la Nueva Gerencia Pública ocasionó una tendencia a la pérdida del control del gobierno central y un uso cada vez más necesario de la transparencia dentro de las organizaciones para el ejercicio del buen gobierno, antecedente del todo necesario para la configuración de los nuevos modos de gobernanza, no obstante, el modelo no había dado los resultados esperados.

De esta manera, comenzaron a formarse nuevos modelos de gobernanza, estos modelos, - buscaban alejarse de la manera en que sus antecesores lo habían

⁵⁴ El principio de publicidad expuesto por Kant dicta que “Las acciones referentes al derecho de otros hombres son injustas, si su máxima no admite publicidad” (Kant, 2003: 24)

hecho del modelo de burocracia Weberiana, - solo que ahora el modelo a superar era el de la Nueva Gerencia Pública.

La premisa más amplia era que la democracia debía replantearse en torno al elemento de la participación ciudadana, tanto individual como colectiva, para poder fortalecerse y ser capaz de legitimar ejercicios de gobierno, este replanteamiento formaba parte de la demanda, que, en un sentido más amplio, exigía un ajuste del pensamiento liberal en su totalidad.

En síntesis, lo que se declaraba es que una ciudadanía comprometida es central para obtener democracias efectivas de alta calidad (Pateman, 1970; Mcpherson, 1977; Barber, 2003; Gould, 1990), que una sociedad civil capaz de organizarse a sí misma es capaz de contener el poder del Estado (Arato, 1981),⁵⁵ y que el capital social que se genera por medio de la participación en organizaciones cívicas activa el buen gobierno (Putnam, 2014).

Finalmente, la democracia participativa de nuevo cuño destacaba cómo la participación a nivel local es la que logra articular autorización con rendición de cuentas, creando realmente la transparencia, limitando la corrupción, alcanzando redistribución social y permitiendo que se desarrolle una lucha más amplia contra diferentes formas de opresión (De Sousa, 2016).

En consecuencia, para la gobernanza de nuevo cuño, la participación ciudadana no se agotaba en la idea de control político, en la denominada vía corta de la rendición de cuentas, gobernanza significaba “establecer, promover y apoyar un tipo específico de relación entre los actores gubernamentales y no gubernamentales en el proceso de gobierno” (Howlett & Ramesh, 2014)⁵⁶, la amplitud de estas definiciones daba espacio suficiente para dar cabida a ideas tanto de derecha como de izquierda.

⁵⁵ En Mechkova et al (2019)

⁵⁶ En Fukuyama (2015)

Para ambos espectros ideológicos la posibilidad de participación en los asuntos de gobierno abría un sinfín de posibilidades útiles a sus fines particulares, incluso aquellos que clamaban no tener inclinaciones ideológicas, veían en la participación que promovía la gobernanza la oportunidad de obtener los bienes y servicios que la democracia había prometido

Si bien estas ideas ya habían sido ampliamente exploradas por los teóricos del republicanismo contemporáneo, cuyo principio de justificación según Held⁵⁷, se resume en la idea de “que la participación política es una condición esencial de la libertad personal; si los ciudadanos no se gobiernan a sí mismos serán gobernados por otros”, y más tarde por los teóricos de la democracia radical, la idea de la participación sustantiva, renace y se vuelve tangible sólo con la aparición de las nuevas tecnologías.

Es la fusión de estas particularidades la que da génesis a la idea de gobierno abierto; la globalización, la hegemonía del libre mercado y la revolución de las tecnologías,⁵⁸ que profetizaban un cambio esencial en la forma en la que se relacionaban los actores del sistema político; no obstante, la verdadera innovación que introduce el gobierno abierto tiene que ver con la revaloración de la política y con un estadio de la gobernanza, que abandona definitivamente la idea de un Estado mínimo.

Si los primeros modelos de gobernanza estuvieron marcados por la pérdida de centralidad de las instituciones de los gobiernos, en este capítulo de la gobernanza se debe necesariamente volver a mirar a la política como medio de resolución de conflictos, Existe por tanto en la idea del gobierno abierto una posibilidad de intensificar la práctica democrática, con una visión basada en derechos y en las nociones de democracia participativa.

⁵⁷ En Rivero (2013)

⁵⁸ Fukuyama (2016) señala a Malone & Yates, 1987 y a DiMaggio et al. 2001 y Waldrop, 1992, como ejemplo de la literatura que vaticinada como la tecnología impulsaría las relaciones horizontales y terminaría por acabar con las relaciones clásicas jerárquicas. El ejemplo arquetípico lo constituye Castells en 1996, con la afirmación del levantamiento de la “sociedad red” que reemplazaría el antiguo orden de las jerarquías.

El gobierno abierto se apropiaba así de las ideas de buen gobierno y gobernanza⁵⁹, la renovación de la idea de participación incluía la posibilidad de encontrar el elemento ético de la «democratización de la democracia»⁶⁰ convirtiendo al gobierno abierto en un dispositivo conversacional, que produce opinión pública y que es capaz de conformar sujetos políticos.

Ejemplo de ello es la participación que ocurre por medio de las culturas alter activistas, estas nuevas culturas a pesar de ser altamente individualizadas son profundamente solidarias, están conectadas en las redes socio digitales globales, y a la vez son intensamente activas en el nivel local, esta dualidad subraya las posibilidades que ocurren por medio del gobierno abierto, donde los sujetos pueden desarrollar experiencias políticas a partir de la elaboración pública de sus carencias y necesidades.

Todo este proceso ocurrió de una forma particular en América Latina, principalmente porque todo esto ocurrió en el marco de transiciones democráticas que seguían pautas específicas para la consolidación democrática y el crecimiento económico, el apartado que sigue esboza brevemente estas particularidades, la intención es proveer de contexto al análisis histórico institucional que se presenta en el siguiente capítulo.

⁵⁹ De acuerdo con la visión de la UNDP, los elementos de la buena gobernanza incluyen: participación, rendición de cuentas, transparencia, estado de derecho, capacidad de respuesta gubernamental, equidad, consenso y visión estratégica.

⁶⁰ Boaventura de Sousa Santos (2004)

3.2 Gobernabilidad y gobernanza, trama histórica del sur global: América Latina.

“La historia de América Latina es a grandes rasgos, la historia de las dictaduras que se suceden y, particularmente, de los derrocamientos de gobiernos democráticos por militares aliados de las clases privilegiadas, de la burguesía y de los intereses internacionales” (Carosio, 2015).

Esta historia signada por los pactos de las élites, nacionales e internacionales, tuvo un profundo impacto en las formas de las transiciones democráticas de la región, en los entramados institucionales que resultaron del proceso y en las culturas políticas prevalecientes.

Hacia 1980 se comenzó a percibir el agotamiento del modelo económico que había estado representado principalmente por el modelo de sustitución de importaciones, modelo que había dotado de cierta estabilidad económica a la región durante la década de los sesenta y setenta. La burguesía, que había estado íntimamente ligada a los regímenes militares “comenzó a separarse de ellos a cierta altura del proceso, para plantearse la conveniencia de asumir la gestión directa del aparato estatal, con una propuesta de dos líneas básicas: la democracia parlamentaria y un Estado neoliberal” (Marini, 1985).⁶¹

A nivel internacional, diversos sucesos marcaban la pauta para esta nueva directriz del Estado, el más relevante tenía que ver con la llegada al poder de Ronald Reagan y Margaret Thatcher, los preceptos neoliberales que ponen por obra y que desembocan en el Consenso de Washington⁶², serán el derrotero de las medidas políticas, económicas y sociales que habrán de seguir los gobiernos de la región.

En lo político, el Glasnost y la Perestroika de Gorbachov culminan con la caída del Muro de Berlín, el colapso del socialismo y la caída de la URSS, facilitaron la identificación ideológica entre victoria del mercado y victoria de la democracia que

⁶¹ (En Carosio, 2015)

⁶² El Consenso de Washington constituyó un acuerdo en el cual se fundamentó la política neoliberal con especial aplicación en numerosos países en el último cuarto del Siglo XX.

prevalecerán como indisociables y serán los ejes de los procesos democratizadores, el consenso sobre el marco de los derechos humanos también se amplía como resultado del fin del cisma ideológico y se interpreta como herramienta esencial para el cambio político y social (Carothers & Brechenmacher 2014: 7).

Estrechamente asociado a todo ello, se encontraba el hecho del fin de la guerra fría y el triunfo de los Estados Unidos, y con ello el triunfo «del mundo libre» versus el «totalitarismo»; la democracia se convirtió en una aspiración generalizada, sus principios y los grandes organismos internacionales que de alguna manera los dirigían, como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y sus capítulos en Latinoamérica, África y Asia, comenzaron a generar la narrativa acerca de las hojas de ruta que debían seguir las recién creadas democracias si querían desarrollarse, dicho discurso integraba los valores de la transparencia y la participación ciudadana como indispensables para la consolidación democrática de los países.

La investigación sobre desarrollo económico de finales de los años ochenta y durante la década de los noventa también sufrió cambios, en el sentido que comenzó a incorporar elementos políticos en su discurso, ello principalmente a partir de la construcción del paradigma que establecía que los principios normativos de transparencia, rendición de cuentas y participación, serían esenciales para combatir la corrupción y fomentar el crecimiento económico.

La injerencia de los organismos de ayuda internacional en los procesos democratizadores de los países convirtió estos principios en «sabiduría convencional», al proponerlos como columna vertebral para la buena gobernanza y la construcción de instituciones estatales efectivas indispensables para el desarrollo.

Todos estos factores se conjugaron y tomaron parte en los procesos de transición de los países que se volvieron democráticos a partir de 1974,⁶³ en la medida en la que los gobiernos se retraían para dar paso al mercado y las instituciones de acceso al poder se fortalecían, el énfasis debió colocarse en las formas del ejercicio de poder, en el sentido de cómo compaginar las nuevas medidas neoliberales con las políticas públicas, sociales y económicas que había que poner por obra, todo ello inserto en un nuevo contexto de poder «difuso».

Los años posteriores a las transiciones fueron decisivos a este respecto; Las crisis mexicanas de 1982 y 1994, la crisis inflacionaria argentina del 89, el “caracazo venezolano” ese mismo año, así como la disolución del congreso peruano en 1992 y el derrocamiento del presidente Brasileño Fernando Collor de Mello, dieron cuenta de cómo los problemas de ingobernabilidad podían llevar a una desestabilización seria del sistema político.

Los problemas fiscales de los gobiernos y la incapacidad de estos por proveer de una subestructura básica de servicios, aunado a un crecimiento económico magro y mal distribuido, daban cuenta de los resultados de unas medidas neoliberales que las jóvenes democracias no terminaban de asimilar.

Todas estas consideraciones resultan fundamentales para entender el desarrollo de las reformas que fue sufriendo el Estado y con ello los modos en que fue implementada la gobernanza en esta parte del mundo.

⁶³ “Hay un consenso entre los politólogos: la ola democratizadora que inundó al mundo —a casi 50 países— en el último cuarto del siglo XX, comenzó con un melancólico fado en Portugal, en abril de 1974. Mientras una radiodifusora transmitía “Grandola Vila Morena”, un grupo de jóvenes del ejército emprendía un golpe de Estado quirúrgico contra Marcello Caetano, el dictador. Y lo lograron con eficacia sorprendente, sin derramar sangre y en medio de vítores de los portugueses quienes, echados a la calle, pusieron claveles en las bayonetas de los alzados. Menos consenso hay en la ciencia política de América Latina. Algunos dicen que sus transiciones a la democracia empezaron con la negociación de una nueva Constitución entre militares y civiles en el Ecuador, en 1978; y a pesar de que la reforma política mexicana de 1977 fue un detonador imparable, su trama y dilación no es típica del subcontinente. Y hay otros que, más precisamente, afirman que el proceso de democratización de América Latina puede fecharse hace exactamente 30 años”. (Becerra y Zovato, 2010)

Podría decirse que si bien, los últimos modelos de gobernanza que adoptaron los países, preponderantemente los del sur global,⁶⁴ seguían fundamentándose en la idea primaria de “sobrecarga” del sistema político, éstos últimos se separaban de sus antecesores en el reconocimiento de la interacción que necesariamente ocurre con el sistema político y el entorno en la gestión de la cosa pública.

Este hecho aunado a la necesidad de plantear, al menos discursivamente modos más horizontales en la relación gobierno – sociedad para paliar las desigualdades sociales, es decir la idea de justicia social y el apremio por fortalecer el estado de derecho, definían también los nuevos componentes que debían cumplirse con el modelo.

De esta manera la “nueva” gobernanza democrática, se definía como la “capacidad de la esfera política para preservar una democracia estable, con completo respeto por los derechos humanos y el estado de derecho, mientras satisface el cúmulo de necesidades de la ciudadanía” (Insulza, 2005: 36)

De tal suerte, la idea de gobernabilidad quedó inexorablemente unida a la gobernanza, ambas evocan a los resultados que el gobierno puede obtener en términos de eficiencia y efectividad de políticas públicas, pero además aluden al hecho de que la sociedad debe estar convencida de que esto ha sido así.

Lo cierto es que la gobernabilidad no ocurre sino como una relación entre dos esferas, por un lado, la sociedad política y por otro la sociedad civil, y es justamente el equilibrio de esta relación entre demandas de una parte y respuestas de la otra, en dónde se realizan los procesos de legitimación que dan orden al sistema político en su conjunto.

De alguna manera, los países Latinoamericanos siguen lastrando los estragos de las transiciones, los arreglos institucionales que dieron origen a las jóvenes democracias, siguen definiendo en gran medida las culturas políticas prevalecientes, en cierto modo el gobierno abierto, también actúa recopilando

⁶⁴ Al menos 48% de los países miembros, entran en esta categoría, 19 países latinoamericanos, 14 africanos y 5 de la región Asia-Pacífico.

experiencias, se presenta a sí mismo como una política pública capaz de abonar al problema “que la sociología política de las últimas décadas viene formulando respecto de cómo incrementar el poder estatal de modo de generar políticas públicas más eficaces y mayor bienestar social” (Ramírez-Alujas, Güemes, 2013:374), es decir cómo generar más gobernabilidad por medio de la gobernanza.

El supuesto general es que si bien, el gobierno abierto es una idea que nuevamente es importada en la región, al modo de sus antecesores, existe en su núcleo la posibilidad de concretar algunas de las promesas adjudicadas a los regímenes democráticos.

Capítulo 4

Gobierno abierto, la evidencia a partir de la creación de la Alianza para el Gobierno Abierto.

La idea de gobierno abierto como modelo de gobernanza que se fundamenta en la tríada; transparencia, participación ciudadana y rendición de cuentas, se inscribe en un debate más amplio que tiene que ver con la calidad de las democracias. El supuesto fundamental de que una vez que las democracias han logrado establecer los procedimientos básicos relacionados con las formas de acceso al poder político, es necesario que se avance hacia una consolidación democrática de carácter sustantivo, asociado a una buena gestión pública; que se refleje en bienestar ciudadano en general, el respeto al estado de derecho y la participación ciudadana

De esta manera el gobierno abierto nace como un camino para la ampliación de este horizonte democrático que aspira a la construcción de un espacio público en dónde la voz ciudadana tenga la suficiente fuerza para expresar demandas y sea capaz de hacer rendir cuentas a sus gobernantes, este ejercicio de carácter esencialmente político reposiciona el papel del estado y de sus instituciones como primordiales para su llegada a buen puerto. Desde esta perspectiva, el problema empírico de la variación en el desempeño del gobierno abierto nos sugiere que la respuesta debe contener algo de este carácter institucional.

De modo que, el presente capítulo se encargará de mostrar la trayectoria institucional del gobierno abierto en los países Latinoamericanos fundadores de la Alianza para el Gobierno Abierto: México y Brasil; esta progresión ofrecerá la posibilidad de señalar las comuniones y disidencias entre cada caso particular, al identificar los antecedentes, el modo específico de la coyuntura crítica, y los arreglos institucionales resultantes que han tenido que ver con la implementación de las políticas de gobierno abierto y sus posibles rendimientos democráticos.

4.1 Estudio del funcionamiento institucional en cada país.

El gobierno abierto adquiere carta de naturaleza en el año 2009 a partir de dos documentos emitidos por la administración de Barack Obama, “Transparencia y Gobierno Abierto” emitido en enero y “Directriz para el Gobierno Abierto” de diciembre de ese mismo año.

Si bien los principios de transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana, habían dirigido los esfuerzos para la promoción de la eficiencia económica y la innovación desde la década de los noventa, la revolución de las tecnologías de la información posibilitó pensar estos principios actuando en conjunto. No obstante, el momento Fundacional definitivo ocurre en 2011, cuando en la Asamblea de Naciones Unidas la administración Obama presenta la iniciativa Alianza para el Gobierno Abierto (OGP por sus siglas en inglés) que se concretará en septiembre del año siguiente.

Los orígenes de la Alianza y de sus ocho países fundadores están ligados por una aspiración democrática en común que se refiere al proceso de construcción y reconstrucción de la confianza pública en los gobiernos.

Así, desde sus orígenes, la Alianza contuvo en un mismo impulso a países sumamente dispares institucionalmente hablando, pero que compartían el mismo convencimiento de que la respuesta a los problemas públicos, en gran parte acentuados por la crisis económica mundial acaecida en 2008,⁶⁵ era la apertura democrática de los gobiernos. Este convencimiento en común debía estar respaldado por buenas credenciales en la construcción de una agenda abierta, por

⁶⁵ Como señala Joel Salas (2016) parte del importante eco y gran impacto que el Memorándum de Gobierno Abierto tuvo en otros países democráticos se debió a los efectos y secuelas de la crisis económico – financiera de 2008, que vieron en él, una respuesta para mejorar la capacidad de respuesta del sector público, a través del fortalecimiento de la lucha contra la corrupción, la transparencia, la rendición de cuentas y la participación ciudadana, el memorándum de Obama se publica un año después.

tanto, cada país miembro debía haber desempeñado una serie de acciones positivas en torno a dichos principios.⁶⁶

El estudio del fenómeno del gobierno abierto como política pública, nos sugiere que la búsqueda de explicaciones del tipo ¿Por qué las cosas son de este modo y no de otro? residen en el surgimiento y trayectoria institucional, de ahí la necesidad de construir un relato histórico que contribuya a saber cómo ha sido el funcionamiento del gobierno abierto desde su origen. De ello dependerá entender si las instituciones han operado igual en todos los casos y si explican el fenómeno de igual forma en un país y en otro.

Este estudio aportará a la comprensión de los actuales procesos de gobierno abierto a partir del análisis institucional de su funcionamiento en cada contexto. En un primer momento, se parte del supuesto de que como describimos arriba, estamos efectivamente ante una situación histórica caracterizada por la necesidad de abrir gobiernos para legitimar sus ejercicios; de modo que la narración histórica debe en todo caso, contener las coyunturas que se identifican en cada momento de construcción y cambio institucional que hayan tenido un impacto subsecuente en la planeación, implementación y operación del gobierno abierto, el análisis de esta progresión nos permitirá derivar en una categorización más amplia para poder sugerir que ha servido y que no en el camino de la apertura.

⁶⁶ En los casos estudiados los marcos institucionales han rebasado los requisitos mínimos de elegibilidad consideradas dimensiones fundamentales para la entrada en la Alianza: 1) transparencia Fiscal; 2) divulgación de información del patrimonio de los políticos; 3) acceso a la información por parte del público, y 4) la participación ciudadana en la vigilancia y control de las cuentas públicas

4.2 Trayectoria institucional del gobierno abierto: Brasil.

4.2.1 Brasil; Marco político para el gobierno abierto. Condiciones previas. (1974-1988)

De acuerdo con Mainwaring & Viola (1984) el patrón de las interacciones sociales en Brasil ha estado signado por la experiencia de la esclavitud. La tradición esclavista servía para legitimar las asimetrías y las jerarquías sociales, mismas que servían para marginalizar a los sectores populares de las principales instituciones políticas.

El sistema político de Brasil se caracterizaba también por su elitismo y la estabilidad que esto conllevaba, el tipo autoritario, burocrático y militar de gobierno que se establece con el golpe de estado 1964, abraza la ideología capitalista y espera crecer su papel económico dentro del sistema mundo, asunto que logra convertirse en uno de los principales pilares de su éxito; y si bien el bienestar económico alcanzaba para las clases medias y altas, el apoyo de las clases populares se garantizó por medio del uso de prácticas clientelares.

En 1974 el régimen militar de Brasil, inicia el proceso de liberalización política, «la *abertura*» se basó entre otras cosas, en el convencimiento de las élites en que el poder de la oposición era lo suficientemente débil para enfrentarlos, en la caducidad de un régimen militar que había cumplido sus objetivos económico y de restauración del orden social, y que por tanto se había quedado sin contendientes, tales como la corrupción; o en ese momento el comunismo, la existencia, aunque sea débil, de instituciones democráticas y un sistema de partidos, la desafección de la clase media y la oposición de la iglesia.

La falta de legitimidad del régimen lleva finalmente a la celebración de elecciones libres en 1985 y posteriormente a la promulgación de la Carta Magna de 1988, con la «*Constituição Cidadã*», el estado democrático brasileño renacía, “con 246 artículos, constituyó un hito político, que descentralizaba el poder y avanzaba

hacia la protección de importantes derechos sociales, similares a los de las más avanzadas democracias” (Zaverucha, 1997).

Una vez establecido el marco necesario para el Estado de Derecho, y “habiendo disfrutado de un relativo éxito económico, comparado con sus vecinos latinoamericanos” (O’Donell, 1988) se establecían las condiciones necesarias⁶⁷ para que se fundaran las instituciones base del gobierno abierto, el artículo 5to velaba por la transparencia de la información gubernamental, mientras el artículo 14° tutelaba el derecho a la participación cívica. Todo ello sentaba las bases para el estallido durante la década de los noventa, de la coyuntura crítica para la apertura, que, en el caso brasileño, tuvo como primer frente la participación cívica.

4.2.2 La trayectoria de la participación. Condiciones previas. (1974-1988)

Mientras algunos de los marcos para la participación surgen de presiones de los organismos de ayuda internacionales, la infraestructura para la participación en Brasil tiene raíces profundas en la política doméstica, las dos grandes categorías de instituciones participativas: los consejos y las conferencias⁶⁸, emergieron por primera vez en Brasil en los 40’s, durante la era corporativista del presidente, Getúlio Vargas, sin embargo entonces, su propósito político era servir como canales tecnocráticos para amplificar el acceso de los grupos de interés de élite, mientras desmovilizaban a los sectores populares (Mayka & Rich, 2019).

⁶⁷ De acuerdo con Zapata (2017) las condiciones previas, se identifican como el período en el que se establecen las instituciones sobre las que descansan los cimientos de los fenómenos políticos objeto de estudio, este período se caracteriza además por sentar las bases para el arranque del período de la coyuntura crítica.

⁶⁸ La infraestructura para la participación nacional en Brasil consiste en dos amplias categorías de instituciones: los consejos y las conferencias, que operan en diversas áreas de política pública, en todos los niveles de gobierno. Los Consejos son espacios permanentes que albergan un número pequeño de líderes de la sociedad civil, para colaborar con los actores estatales en debatir las prioridades de política pública, desarrollando propuestas y monitoreando su implementación. Las Conferencias son espacios para números más grandes de activistas de las SC, que se reúnen periódicamente para articular sus demandas en un sector específico de política (Mayka & Rich, 2019)

Durante el período de democratización de Brasil (1974-1988), se dieron importantes cambios en los patrones de participación colectiva (Santos, 1993)⁶⁹, el primero de ellos fue un incremento y un cambio en el patrón de unirse a asociaciones voluntarias (Avritzer, 2000, Lavalle, 2011), la intención de los activistas era reimaginar las instituciones participativas para que fueran medios para incluir a grupos previamente excluidos en el proceso de hechura de política pública, de esta manera tanto los consejos como las conferencias serían vehículos para la inclusión de los sectores populares (Mayka & Rich, 2019).

Ejemplo de ello es la convocatoria a la primera conferencia nacional sobre salud abierta a la participación en 1986, y más tarde, en 1987, así como la creación del Consejo Nacional para los Derechos de la Mujer ese mismo año (Saffioti, 1987)⁷⁰. Con la nueva Constitución de 1988, se establecía formalmente, la democracia participativa como principio fundamental del Estado Brasileño. Ello principalmente a través del Art. 14, donde se anticipaban todas las formas de democracia directa; el plebiscito, el referéndum y la iniciativa directa de ley.

Adicionalmente, el Congreso Nacional, se arrogó la prerrogativa de aceptar iniciativas legales de parte de la sociedad civil, todos estos mecanismos han convertido a Brasil en uno de los países más participativos del mundo (Avritzer, 2012). La participación ciudadana también se tuteló a través de varios sectores productivos, incluyendo la planeación urbana (Art.29) la agricultura (Art. 187), el sector salud (Art. 198) y la asistencia social (Art. 204).

Después de 1988 la participación social en Brasil fue tanto una política institucional como un repertorio de acción colectiva, esto ha generado un largo proceso de inclusión y reducción de desigualdades, cambiando un patrón previo de exclusión de los pobres del sistema político (Avritzer, 2017).

⁶⁹ En Avritzer (2017)

⁷⁰ En Mayka & Rich, 2019.

4.2.3 La trayectoria de la transparencia. Condiciones previas. (1974-1988)

Antes de la Constitución de 1988, no existe evidencia positiva acerca de las regulaciones en materia de transparencia. Según Furtado (2020) una de las posibles causas, es que, una vez terminado el régimen militar brasileño y durante la aplicación de la agenda de reconciliación⁷¹, el gobierno puso por obra acciones como la revisión de la ley de amnistía, cuya aplicación representó un importante obstáculo para la aplicación de justicia y reparación de daños, la secrecía de la información clasificada que trajo aparejada, tuvo importantes repercusiones en la manera de tratar la información pública gubernamental.

De modo que, la inclusión en el Art. 5, Ítem XXXIII, de la Constitución Brasileña, que establece que “todos tienen el derecho de recibir de parte de las agencias públicas, información de su interés particular, colectivo o general” marcaba el arranque de la transparencia en la agenda del Estado Brasileño; misma que no se concretará en una Ley de Acceso a la Información hasta dos décadas más adelante.

4.2.4 La trayectoria de la rendición de cuentas. Condiciones previas. (1974-1988)

Los cambios institucionales más significativos, relacionados con la rendición de cuentas en Brasil se sitúan en el momento transicional alrededor de la elección de Tancredo Neves como presidente en 1985, y la celebración de la Convención Constitucional de 1988 (Praça & Taylor, 2014).

En el campo legal la innovación más importante fueron las reformas de 1985 que dotaron al Ministerio Público de mayor autonomía y poder (Arantes, 2002,

⁷¹ La agenda de reconciliación se refiere a las políticas de reconciliación que tratan de balancear las posibles injusticias y daños causados por los clivajes políticos que resultaron en las restricciones de derechos fundamentales o en violencia ocurridos durante los regímenes autoritarios.

Kerche, 2007)⁷², además de la ratificación constitucional de un sistema judicial altamente independiente que habría de encauzar los casos de rendición de cuentas políticas a la Suprema Corte (aunque sin crear mecanismos por medio de los cuales a dichos casos se les otorgará rápida resolución).

Estos dos cambios han significado muchos de los retos más elocuentes para los procesos de rendición de cuentas en las dos décadas posteriores; esto es; cómo hacer que los fiscales del ministerio trabajen efectivamente y en conjunto con otras instituciones y cómo volver a las cortes en fuentes efectivas de sanción para el comportamiento corrupto (Praça & Taylor, 2014).

En el campo económico, los cambios más importantes se derivaban del esfuerzo por sortear la crisis fiscal heredada por el régimen militar y acentuada por la descentralización ocurrida durante la transición. Hasta 1985 el control del gasto era rudimentario, la información sobre el presupuesto inexistente, las bases de datos inconsistentes y las capacidades del legislativo a este respecto eran débiles; todo ello se traducía en una completa incapacidad para monitorear el gasto público. La comunidad encargada de la política económica estaba francamente alarmada y deseaba aprovechar el momento de la transición para intentar resolver los abusos del régimen autoritario (Goevéa, 1996)⁷³.

Para ello se creó en 1986 el (SNT) Secretariado del Tesoro Nacional, organismo encargado de vigilar todos los procesos presupuestarios, para enero de 1987, el Secretariado había creado un Sistema Integrado para la Administración Fiscal del Gobierno Federal (SIAFI) para monitorear los gastos del gobierno.

En suma, en este período se provee la estructura institucional básica sobre la que descansaran todas las iniciativas futuras de rendición de cuentas (Praça & Taylor, 2014).

⁷² En Praça & Taylor (2014)

⁷³ En Praça & Taylor (2014)

4.2.5 Condiciones previas. Resultados.

El período que identificamos como de condiciones previas, y que la literatura identifica como el de democratización, se distingue por los esfuerzos de las élites económicas y políticas por distanciarse de los excesos del régimen militar que acababa de caer.

La creación de la Carta Magna de 1988 garantizaba una amplia gama de derechos, no solo de orden civil, sino también vastas promesas sociales que amenazaban el presupuesto gubernamental, asunto que enfrentaba a los grupos legales con los económicos, en tanto éstos últimos veían la gobernabilidad del sistema como prioridad.

Además de los derechos civiles y sociales que se contemplaban en la Ley Fundamental, se contemplaban una serie de derechos políticos que serían la base para la construcción de la apertura gubernamental que ocurrirá principalmente a través de la participación ciudadana. Todo ello tendrá profundas repercusiones políticas que jugarán un papel fundamental en las reformas de la década posterior durante este período que se identifica como de coyuntura crítica, se jugarán los espacios de poder que redefinirán las identidades político-partidarias de la sociedad, emergerán los nuevos actores políticos y se configurarán los arreglos institucionales que luego darán forma al gobierno abierto en Brasil.

4.2.6 La trayectoria de la participación. Coyuntura crítica (1990-2000)

Como hemos mencionado, el institucionalismo histórico define las coyunturas críticas como momentos de apertura para cambios institucionales radicales, en las que una amplia variedad de opciones está disponible y pueden ser adoptadas de forma verosímil (Capoccia, 2018).

Dentro del concepto de «*path dependence*» o *dependencia del camino*, el concepto se refiere también a ese momento de incertidumbre cuando las decisiones clave son tomadas por agentes para cambiar las trayectorias institucionales. Estas condiciones crean un efecto de cierre para progresiones futuras que son propensas a ocurrir en el mismo camino, esto se debe a la retroalimentación de las trayectorias, que en caso contrario llevarían a costos altísimos (*increasing returns*), casi prohibitivos asociados con un cambio de camino.

En este orden de ideas el período que identificamos como de coyuntura crítica para el caso brasileño ocurre durante la década de los 90's, es consecuencia del período de transición y refundación democrática, se argumenta que durante este período se tomaron las decisiones institucionales más relevantes que han influido en el fenómeno de la apertura gubernamental del estado brasileño.

Contrario a lo que podría pensarse, estas primeras decisiones de política respecto a la construcción institucional de la participación se deben a los partidos de derecha y sus administraciones centralizadas, a mediados de los noventa, bajo los gobiernos de Fernando Collor de Mello e Itamar Franco, la infraestructura participativa Brasileña se expandió, en lo que se antojaba como un camino más amplio para los derechos sociales y el reconocimiento de derechos para los grupos tradicionalmente marginados.

Ejemplos de ello son: las leyes Nacionales que establecían los Consejos de Participación Nacionales, Estatales y Municipales como parte de las reformas de salud de 1990, los derechos de niños y adolescentes de 1991, la de asistencia social de 1993, de educación de 1995, el Consejo de Derechos Humanos de 1990 y el Consejo de Cultura Política Nacional de 1991 (Mayka & Rich, 2019).

A Finales de la década de los noventa bajo el mandato del presidente Henrique Cardoso, los Consejos estaban bien establecidos y se habían extendido a casi todos los sectores, yendo más allá de la política social y los grupos vulnerables, para incluir política económica y energía en 1997 (Mayka & Rich, 2019).

De acuerdo con Avritzer (2012), los 90's fueron el momento de creación de las instituciones participativas en Brasil, todas ellas se apoyaban en la Constitución de 1988, cada una de ellas tenía una forma distinta, emergía de una práctica distinta de la sociedad civil y requería de distintos tipos de acción por parte de los partidos políticos, particularmente del Partido de los Trabajadores (PT).

Si bien bajo los gobiernos de la Social Democracia Brasileña (PSDB) se impulsaron de forma generalizada los dispositivos institucionales para la participación cívica, y se cobijaron los movimientos a favor de los derechos humanos, entre ellos el «movimiento negro», el verdadero parteaguas para la participación en Brasil ocurre bajo la tutela del Partido del Trabajo; «el modo petista de gobernar» “confería a la participación un lugar central en la identidad pública del partido⁷⁴, reforzado por los compromisos históricos con los actores sociales movilizados durante los años de luchas contra la dictadura y de la fundación del partido” (Isunza y Lavalle, 2018).

Cuando el PT llegó al poder en el ámbito federal, multiplicó exponencialmente las instancias de participación e incrementó el financiamiento mediante convenios a entidades de la sociedad civil (Isunza y Lavalle, 2018); de forma complementaria el diseño institucional de los dispositivos participativos operaba a favor de la gobernabilidad del sistema, con tres tipos distintos de diseños institucionales: diseño de abajo hacia arriba (la creación del diseño presupuestario de *Porto Alegre*, es el ejemplo paradigmático de diseño desde abajo, esta experiencia ha abanderado muchos de los esfuerzos de gobernanza que nacen de las comunidades y de los resultados que pueden obtenerse cuando existe una vibrante

⁷⁴ Como los partidos creados entre la extinción del sistema multipartidario y la liberalización política en la dictadura, el PT cumplió su primera década de existencia disputando los gobiernos municipales. Después de la transición, fue derrotado en tres ocasiones sucesivas en la disputa por la presidencia de la República. Así, acabó por definir una trayectoria de expansión en el plano municipal, consolidando un repertorio de políticas que lo distinguían como un partido republicano, comprometido con la participación ciudadana. De modo más preciso, el valor programático de la participación para el PT, y especialmente su significado concreto desde el punto de vista de las opciones institucionales para llevarlo a la práctica, son el resultado de esa trayectoria y no su punto de partida (Isunza y Lavalle, 2018).

sociedad civil y política y una fuerte y comprometida voluntad política de gobierno de poder compartido y el diseño de ratificación.

Los nuevos formatos de participación eran capaces de crear nuevos espacios para la interacción entre gobierno y actores sociales, en parte por la disponibilidad de las tres clases de diseños, que ofrecían la posibilidad de adaptarse a la lógica de cada circunstancia particular, en parte por la importancia dada y la inclusión articulada del orden municipal, lo que los convertía en un triunfo en términos de políticas públicas. Todo ello dotaba de gobernabilidad al sistema y presentaban estas experiencias de gobernanza como el camino para la consolidación democrática.

4.2.7 La trayectoria de la transparencia. Coyuntura crítica (1990-2000)

Después de la promulgación del Art. 5° de la Carta Magna en 1988, la transparencia en la información gubernamental no tuvo un papel preponderante en la agenda del gobierno brasileño; si bien durante el período posterior a la transición democrática, hubo una proliferación de nuevas organizaciones de la sociedad civil cuyo eje fundamental giraba en torno a la Transparencia, asunto que ocurre principalmente por el empuje que significó la creación de Transparencia Internacional en 1993 (Praça & Taylor, 2014), estas organizaciones, tales como el Capítulo de Transparencia Brasil, el Instituto Ethos y el Movimiento Voto, operaban desde la sociedad civil como controles democráticos, y no representaban un esfuerzo gubernamental ligado a la transparencia y a la apertura de información.

No obstante, pueden contarse un par de regulaciones que normalizaban parcialmente el acceso a los documentos públicos: la Ley 8159 sancionada por el presidente Collor de Mello en 1991, donde se establecían los límites para atribuir los niveles de secrecía de los documentos públicos por primera vez en el país; aunque esta ley representaba un avance en la materia, no había mecanismos para que los ciudadanos solicitaran información al gobierno, ni se establecía una lista de información para ser diseminada activamente (Furtado, 2020).

La segunda, fue el decreto 2134 sancionado por el presidente Cardoso, que representó la primera legislación que definía claramente estos procedimientos, sin embargo, en respuesta a las tensiones provocadas por la Comisión de Amnistía del Ministro de Justicia en 2001, el mismo Cardoso sancionó el decreto 4553, conocido como el decreto “*sigilo eterno*” (secreto eterno), este dictamen, permitía la renovación de los niveles de secrecía en los documentos gubernamentales por un número ilimitado de veces, asunto que además de poner en conflicto las provisiones de la Ley de Archivos de 1991 (Holt, 2005, Marques y Castro, 2011, Rodrigues, 2017)⁷⁵, paralizaba indefinidamente la instalación de la transparencia gubernamental en el país.

4.2.8 La trayectoria de la rendición de cuentas. Coyuntura crítica (1990-2000)

Como en muchos casos en la región latinoamericana y de forma más amplia en los países del Sur Global, sonados casos de corrupción funcionaron como importantes catalizadores para la toma de decisiones institucionales encaminadas a combatirla. El papel que desempeñaron las nuevas tecnologías ha sido determinante en la exposición de estos casos.

Durante los primeros años después de la transición y durante el mandato del presidente Collor de Mello (1990-1992) se pusieron por obra una serie de reformas que surgen precisamente como consecuencia del llamado *budgetgate scandal*. seguidas de su proceso de *impeachment* el paquete de reformas, incluían la implementación de una serie de medidas que apoyaban la rendición de cuentas estatal.

Su sucesor Itamar Franco en un esfuerzo por apartarse de los escándalos de corrupción, fue más rotundo al respecto, al establecer un Código de Conducta para los servidores públicos e impulsar la modificación a la ley de licitaciones. Más tarde

⁷⁵ En Furtado (2020)

en 1994 creó el nuevo Secretariado de Control Interno dentro del Ministro de Finanzas, si bien en un inicio este actuaba de forma débil, esto se fue modificando hasta convertirse en un importante supervisor del gasto del poder ejecutivo (Praça & Taylor, 2014), de esta manera durante esta etapa, si bien de manera incipiente, se establecen los cimientos que darán paso a la rendición de cuentas horizontal.

4.2.9 Coyuntura Crítica. Resultados

A inicios de la década de los noventa, los resultados de la vuelta a la democracia del sistema político brasileño comenzaban a sentirse en la vida política del país, la creación de más de 10,000⁷⁶ consejos locales en las más diversas áreas daban cuenta de la efervescencia cívica que animaba los esfuerzos por dejar atrás el pasado autoritario.

Una serie de factores se conjugaron para que la participación fuera la piedra angular de la transición,

“la relación entre dictadura y sistema político, la progresiva penetración territorial del Partido de los trabajadores (PT) y su ascenso y permanencia en la presidencia de la república, y la creación y expansión de organizaciones civiles... jugaron un papel crucial en la definición de un amplio consenso social y sobre la importancia de ampliar la participación social en los asuntos públicos, pero también dichos factores fueron fundamentales en la construcción de condiciones propicias para mantener ese compromiso con los intereses de actores políticos relevantes” Isunza y Lavallo (2018).

Sin duda, el lugar histórico de la participación en Brasil se nutría históricamente de otras fuentes: el compromiso de la Teología de la Liberación con la evangelización emancipadora de las clases populares como actores de su propia historia, el trabajo de base “basismo” de la izquierda que encontró en el activismo

⁷⁶ Avritzer (2017)

micro local un camino para actuar en momentos de enrarecimiento de la esfera pública, así como el trabajo comprometido y anti vanguardista de los educadores populares siguiendo los pasos de Paulo Freire (Szwako 2012; Gurza Lavalle e Isunza 2015)⁷⁷.

La gobernanza de abajo hacia arriba que se instala durante el período de coyuntura crítica hablaba desde este pasado reformador, las fidelidades de los grandes actores y las identidades político-partidarias seguían en disputa por lo que no fue posible apartarlos del juego político, todo ello operó a favor de la entrada de nuevos actores con poder de decisión y por lo tanto favoreció la pluralidad del sistema.

El *impeachment* del presidente Fernando Collor de Mello en 1992, fue un importante impulsor de las políticas anticorrupción que se pusieron por obra en este período de tiempo, puede decirse que las instituciones que surgen en esta década signaron la trayectoria institucional de la apertura gubernamental hasta nuestros días, no obstante, la transparencia seguirá siendo un asunto pendiente, esta configuración institucional, recibirá al gobierno abierto y definirá en gran medida su desempeño en el país.

4.2.10 La trayectoria de la participación (2001-2018).

La inauguración de la presidencia de Luiz Inácio Lula da Silva en enero de 2003 es el segundo momento de gran influencia en la naturaleza de la participación social en Brasil (Avritzer, 2017). El decreto de ley 4570 que publicaba al inicio de su gobierno, alteraba el rol de la secretaría general⁷⁸, que ahora se encargaría de ser un vínculo con la sociedad civil.

⁷⁷ En Isunza y Lavalle, 2018

⁷⁸ La Secretaría es uno de los organismos por medio de los cuales el ejecutivo se comunica con el sistema político, el otro es la «casa civil».

Aún más significativo fue el cambio que se operó por medio de las Conferencias Nacionales, por su intercesión, la participación social adquirió un nuevo rol en el gobierno federal, entre 2003 y 2010 se organizaron más de 74 conferencias nacionales, de hecho 2010 representa un pico en el incremento en la participación popular e institucionalizada, entre 2011 y 2012 se registran 23 conferencias más, mediante ellas se conectó a sociedad civil y gobierno, compensando la falta de legitimidad del sistema a los ojos de la sociedad y abriéndose nuevas vías para la inclusión social (Avritzer, 2017).

No obstante ello, también en el período de 2003-2013 se observa un cambio en la composición del Congreso que da un giro hacia la derecha y que después de junio de 2013, con la represión de las demostraciones contra el alza en la tarifa del transporte público, comenzó a reflejarse también en una nueva organización de la opinión pública del país que se dividió en temas de izquierda y de derecha, estos últimos comienzan a organizarse, primero en el internet y después en las calles, este hecho significó un punto de inflexión en la participación pública de la nación brasileña que vio como los sectores conservadores se estructuraban y cobraban fuerza mediante las redes sociales.

Después de 2014 y finalmente en 2015 se observa la hegemonía de los grupos conservadores en el campo la participación (Avritzer, 2017).

4.2.11 La trayectoria de la transparencia (2001 – 2018).

Entre 2003 y 2010, emergieron cinco proyectos de ley, un decreto y una ley relacionados con la libertad de información. A pesar de las dificultades de los legisladores para triunfar en sus propuestas esta dinámica marcaba el pulso de la relevancia del fenómeno en la agenda pública gubernamental. La ley 11111 de 2005 en donde se reducía el periodo de confidencialidad de los documentos oficiales que surge como respuesta a la crisis ocasionada por la revelación de las imágenes que mostraban a un prisionero colgado durante el régimen militar en 2004, es el primer paso formal hacia la apertura en los documentos oficiales en este período (Furtado, 2020).

Una de las resistencias más fuertes para abrir la información al escrutinio público, estuvo representado por el *lobbying* hecho por el ministro de asuntos exteriores Itamaraty, que de acuerdo con los medios deseaba ocultar los documentos relacionados con la guerra paraguaya, así como su proceder burocrático.

Durante el mandato de Dilma Rouseff (2011-2016), la presidenta presionó y fue presionada por los eventos de la agenda internacional que involucraban la transparencia pública. Dichas presiones fueron evidenciadas por un decreto pasado por el ejecutivo mismo que regulaba en Plan Nacional de Acción del Gobierno Abierto, con el apoyo de 18 ministros y también por el establecimiento de la Alianza para el Gobierno Abierto en conjunto con el gobierno de Estados Unidos en 2011.

Adicionalmente la presidenta Rouseff decidió establecer la Comisión Nacional de la Verdad en septiembre de 2011, el día de su primera aparición en la Asamblea de las Naciones Unidas, además ejerció influencia sobre el congreso para aprobar la ley acerca de la comisión de cara a su participación en el seminario sobre transparencia celebrado en Nueva York esa misma semana (Martins, 2014, Rodrigues, 2013).⁷⁹

Todas estas acciones desembocan en el voto a favor por parte del senado de la terminación del secreto eterno (*sigilo eterno*) que había sido decretado una década antes, finalmente en noviembre de 2011 la ley fue sancionada por el ejecutivo convirtiéndose oficialmente en la primer Ley de Acceso a la Información Pública del estado brasileño.

4.2.12 La trayectoria de la rendición de cuentas (2001 – 2018).

Durante el segundo período presidencial de Cardoso (1999-2002), la rendición de cuentas fue un punto importante en la agenda de gobierno, en gran medida ocasionado por la serie de crisis y escándalos que ocurren en este período. En el

⁷⁹ En Furtado (2020)

año 2000 se publica la Ley de Responsabilidad Fiscal, que provee de mayor transparencia y constriñe el gasto público (Khair et al, 2006)⁸⁰.

Más tarde en abril de 2001, se crea por decreto presidencial la Contraloría General de la Unión (CGU), responsable de proteger los recursos públicos, supervisar la auditoría pública, llevar a cabo actividades anticorrupción y servir como *ombudsman* al interior del gobierno federal.

Los períodos presidenciales del presidente Lula, de acuerdo con sus críticos, podrían estar permanentemente marcados por el escándalo de *mensalão*⁸¹, no obstante, durante su primer mandato 2003-2007 las instituciones de rendición de cuentas avanzan de manera fundamental, en gran medida debido a su liderazgo político, en parte también porque las reformas democráticas llevadas a cabo una década atrás rendían frutos en la forma de instituciones estables.

Otro factor relevante significó el esfuerzo del PT por apoyar las reformas, por último, se señala como factor el cada vez más autónomo proceso de reforma que no dependía más de la exclusiva voluntad del poder ejecutivo, todo ello permitió la reforma Judicial de 2004, que representa el hito más importante de la rendición de cuentas en esta etapa.

4.2.13 Suma de la trayectoria institucional para el gobierno abierto en Brasil.

La apertura gubernamental del estado brasileño fue un proceso marcado por la voluntad política de las élites gobernantes; la caducidad del régimen militar y su incapacidad para generar condiciones favorables para los grupos económicos obligó a estos grupos de poder a optar por la democracia como forma de gobierno, por otra parte, la historia del pueblo brasileño signada por su pasado colonial y

⁸⁰ En (Praça & Taylor, 2014).

⁸¹ El caso del "Mensalao" o "gran mensualidad", en español, es como se llamó en Brasil al proceso judicial que investigó la supuesta compra ilegal de votos en el Congreso durante el primer gobierno de Lula. El escándalo estalló en 2005 cuando un congresista acusó públicamente al gobernante Partido de los Trabajadores (PT) de haber pagado desde 2003 el equivalente a US\$10.000 mensuales a aliados políticos para asegurarse sus apoyos.

esclavista contaba también con grandes pautas progresistas y reformadoras que de la mano de los idearios emancipadores de la teología de la liberación y de la pedagogía crítica del oprimido, habían enseñado a las bases sociales que la unión comunitaria era capaz de dotarles de voz frente al gobierno.

Estas primeras experiencias de gobernanza fueron fundamentales para los desarrollos posteriores de participación en el país, las particularidades del proceso de transición democrática, expuesto renglones arriba, tuvieron como resultado que los actores triunfantes le otorgaran a la participación un espacio fundamental en la agenda de gobierno post transición, misma que fue institucionalizándose desde entonces hasta convertirse en una “estructura amplia y diversificada de instancias participativas incorporadas como una nueva capa institucional al funcionamiento del Estado. Ese recorrido definió un consenso amplio que duró un cuarto de siglo” (Insulza y Lavalle, 2018).

Al inicio del mandato de Dilma Rouseff en el año 2011, Brasil se incorpora a la iniciativa para fundar la Alianza para el Gobierno Abierto, en un gesto decidido que marcaba la dirección de su agenda de gobierno. La gobernanza participativa que había prevalecido en el país había rendido frutos en términos de reducción de pobreza y desigualdades, pero carecía de medidas fuertes de transparencia y rendición de cuentas que completaran el círculo virtuoso del gobierno abierto, estas carencias institucionales se sumaban al enrarecimiento de la esfera pública, que desde 2003 se reflejaba en una recomposición de las fuerzas políticas al interior del Congreso, el giro a la derecha, significaba el empequeñecimiento de la esfera pública y de la participación popular, todo ello también tuvo efectos en la configuración y el desempeño del gobierno abierto.

4.3 Trayectoria institucional del gobierno abierto: México.

4.3.1 México; Marco político para el gobierno abierto. Condiciones previas (1977-1999).

En México, los antecedentes de las libertades de expresión y de imprenta datan de la Constitución de Cádiz⁸² (Carpizo & Villanueva, 2001)⁸³ se reproducen en la Constitución de 1857 y finalmente en la Carta Magna de 1917 [confirmando ello el talante liberal que emanaba del Constituyente] pero no es sino hasta 1977 que como parte del paquete de reforma política impulsada por el entonces secretario de gobernación: Jesús Reyes Heróles que encontramos el fundamento normativo que posibilitó el ejercicio del derecho de acceso a la información en México, esto con la adición al artículo 6° de la frase que dictaba que era obligación del Estado garantizar al derecho de acceso a la información.

El proceso de transición democrática detonado entonces con la nueva Ley de Organizaciones y Procesos Políticos Electorales (LOPPE), que buscaba dar cabida a la pluralidad en la participación partidista, significó el parteaguas definitivo para pensar la participación política en México, en gran parte por las posibilidades que representaba el coto de libertad que se otorgaba por medio del derecho a saber y por ende por la creación de una opinión pública más libre.

No obstante, el derecho de acceso a la información no tuvo un rol preponderante en el proceso de transición democrática, la nuestra fue una “transición votada” (Merino, 2014) enfocada a las reglas electorales de acceso a los puestos de poder. Sin embargo y como señala Peschard (2019) a partir de la década de los ochenta, en todo el mundo occidental comenzaron a ponerse por obra

⁸² Durante el conflicto que siguió a la rebelión contra los franceses en 1808, se abre un período político renovador en España, que tiene su expresión en la elaboración en la Constitución de Cádiz de 1812, tanto el texto constitucional como el discurso preliminar son una plasmación de las ideas liberales de la época: soberanía nacional, monarquía limitada, separación de poderes y proclamación de derechos y libertades individuales, sirvió como inspiración a documentos similares posteriores y a popularizar en toda Europa la denominación liberal (Gutián, 2010; 124).

⁸³ (En Dávalos, 2014; 29)

mecanismos que buscaban modernizar la administración pública, México no fue la excepción, desde la perspectiva de la administración pública empezaron a diseñarse instituciones y mecanismos de control y fiscalización para modernizarla y hacerla más eficiente, así la “democratización política y la modernización de la gestión gubernamental fueron asuntos que corrieron por rutas paralelas” (Peschard, 2019: 24).

El proceso de transición que comienza en 1977 y que finalmente posibilita la alternancia pacífica en el 2000, transformó normas, instituciones y procesos que fueron más allá de la esfera electoral (Woldenberg, 2012), estos primeros gestos democráticos intentaban dar respuesta a las demandas políticas de una sociedad más crítica, que no encontraba cabida en los arreglos institucionales existentes.

4.3.2 La trayectoria de la participación. Condiciones previas (1977-1999)

El sistema político mexicano se caracterizó durante los setenta años del PRI en el poder, por el presidencialismo mexicano y los llamados poderes metaconstitucionales⁸⁴, los efectos de un sistema controlado por un partido hegemónico tuvieron consecuencias en todos los ámbitos de la vida política y social del país, mediante el corporativismo, el sistema logró contener a las organizaciones de masas⁸⁵ dando cauce a una participación controlada por el estado.

Sin embargo, una vez terminado el llamado milagro mexicano y con la llegada de las crisis económicas, las nuevas generaciones estudiantiles e intelectuales nutridas por las ideas de la Teoría de la Liberación, el movimiento ferrocarrilero de 1959, la lucha de Rubén Jaramillo y el triunfo de la revolución cubana en 1961 y su proclama socialista, culminan en lo que Wallerstein (1989) dio por nombre revolución del sistema mundo de 1968, los jóvenes comenzaron a resentir la falta

⁸⁴ Carpizo, Jorge (1978)

⁸⁵ Es la política de masas del Cardenismo (Córdova, 1978) la que logró agrupar los cuatro grandes sectores: obrero, campesino, militar y popular.

de espacios en el sistema político existente; a las demandas por apertura política se sumaban reivindicaciones de carácter social que denunciaban las profundas desigualdades del país.

La primera respuesta por parte del gobierno a cargo de José López Portillo, (1976-1982) fue la reforma política electoral de 1977, su intención era la de permitir la inclusión de nuevos partidos políticos y por tanto abrir de manera controlada nuevas vías para la participación política institucional. “Querían incluir en la toma de decisiones a la nueva sociedad civil que emergió del milagro mexicano, estos esfuerzos se enmarcan en un contexto donde se adopta otro modelo económico — conocido como el modelo neoliberal— que buscaba redefinir el papel y las funciones del Estado a favor de una supuesta revalorización de la sociedad civil” (Rodríguez, 2015).

Si bien la reforma política de 1977 fue pensada y negociada antes de la llegada al poder del presidente López Portillo, por el que entonces era director del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), Jesús Reyes Heróles, la coyuntura que urge a la necesidad de la reforma ocurre en las elecciones de 1976 en donde el único contendiente, el Lic. López Portillo se lleva el cien por ciento de los votos, la reforma se lleva a cabo por medio de la creación de la Ley de Organizaciones y Proceso Políticos Electorales (LOPPE).

Si bien los espacios que se abren para la entrada en la Cámara de Diputados a nuevos participantes son un paso adelante para la pluralidad y la inclusión de nuevos actores, la realidad era que la tribuna carecía de poder alguno y operaba como instrumento del ejecutivo de donde provenían todas las decisiones relevantes del país.

Ejemplo de ello, fue el manifiesto de 1986 firmado por un grupo de 21 intelectuales a causa del fraude electoral y que se publicó en los principales diarios del mundo, la respuesta por parte del entonces secretario de gobernación Manuel Bartlett, dejaba ver que a pesar de los espacios que el ejecutivo había cedido a favor

de la oposición, los grupos de presión representados por los intelectuales y los medios de comunicación no influirían en la toma de decisiones presidencial.

En lo que toca a participación ciudadana, y de acuerdo con Rodríguez (2015) el primer esfuerzo hecho por el gobierno a favor de la participación ciudadana fue el que realizó el presidente Miguel de la Madrid (1982-1988), por medio de la Ley Federal de Planeación de 1983, la cual institucionalizó las consultas populares. Además, creó el Sistema Nacional de Planeación Democrática, el cual sirvió de paraguas a 18 foros, de los cuales resultó el Plan Nacional de Desarrollo, metodología que hasta la fecha sigue en aplicación (Olvera, 2007)⁸⁶.

Durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) se inician procesos de descentralización, su gabinete, un grupo de tecnócratas educados en el extranjero pusieron por obra un grupo de recomendaciones que provenían primordialmente de los acuerdos del Consenso de Washington, la década de los noventas estará marcada por esta tendencia de cumplir con las medidas de hacer al Estado más pequeño, descentralizando funciones y abriendo canales para la participación en la administración pública (Cunill, 1997)⁸⁷; En efecto, diferentes estados de la República empiezan a incluir en sus constituciones locales, mecanismos de democracia directa, además de que se crean reglamentos de participación ciudadana.

De acuerdo con Olvera (2009) otro punto a destacar son los “Comités de Solidaridad” mediante los cuales el gobierno federal pretendía fomentar un modelo de participación que vinculaba gobierno central y sociedad por medio de un programa de política social. La vinculación, aunque de una sola vía, logró entablar una relación clientelar que logró llegar a los ciudadanos sorteando los órdenes de gobierno estatal y municipal.

⁸⁶ En Rodríguez (2015)

⁸⁷ En Rodríguez (2015)

Durante este período el ejecutivo concede la victoria de la oposición para la gubernatura de Baja California, pero desconoce las victorias de Guanajuato, Michoacán y San Luis Potosí, el Congreso y la legislación que de él emanan siguen en manos del ejecutivo apoyado por la fracción parlamentaria de la oposición, el PAN.

Con la llegada al poder de Ernesto Zedillo (1994-2000) se impulsan algunas medidas para la participación ciudadana, principalmente por medio de la autogestión de áreas naturales protegidas. El otro punto de inflexión proviene de la reforma electoral de 1996, por su medio se posibilita la gestión autónoma de las elecciones por parte del entonces Instituto Federal Electoral.

4.3.3 La trayectoria de la transparencia. Condiciones previas (1977-1999)

El artículo 6 de la Constitución Mexicana de 1917 contenía la libertad fundamental de expresión de las ideas en los siguientes términos: “La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito o perturbe el orden público” (Carbonell, 2004).

No es sino hasta la reforma de 1977 que con la adición del párrafo que dicta que “el derecho a la información será garantizado por el Estado” que el derecho a saber tiene la posibilidad de tornarse sustantivo, sin embargo, como se ha hecho notar, la propia configuración del sistema político mexicano no dejaba que dicho ejercicio pudiera pensarse y ejercerse a cabalidad.

4.3.4 La trayectoria de la rendición de cuentas. Condiciones previas (1977-2000)

El concepto de “rendición de cuentas” no aparece de manera explícita en la Constitución Mexicana. Pese a ello, es posible encontrar el marco legal del que posteriormente podrá urdirse la trama para la rendición de cuentas institucional del Estado mexicano, en los artículos 134, que dicta que los recursos del Estado

mexicano deben administrarse con eficacia, eficiencia y honradez, y en los Art. 79, 116 y 122 referentes a la fiscalización de los recursos.

En consonancia con los procesos de reforma de la administración pública, se crea la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, la SECOGEF en 1982, que se encargaría de combatir actos de corrupción en las oficinas de gobierno, en 1994 la SECOGEF, se transforma en la SECODAM, que en 2003 se convierte en la Secretaría de la Función Pública, la intención de cada cambio era dotar al organismo de mayores funciones y la formación de una burocracia tecnócrata.

Adicionalmente en 1999 se crea la Auditoría Superior de la Federación, a fin de fortalecer los controles externos del ejercicio de gobierno; un año más tarde en el año 2000, con el primer gobierno de la alternancia, se crea la Comisión Intersectorial para la Transparencia, y el Combate a la Corrupción en la Función Pública Federal, cuyo propósito era “coordinar las políticas y acciones para prevenir y combatir la corrupción y fomentar la transparencia.”⁸⁸

4.3.5 Condiciones previas. Resultados

La Carta Magna de 1917, es resultado de un largo proceso histórico de construcción nacional, aquí se encuentran contenidos los hitos para la construcción de un estado abierto, no obstante, la configuración institucional que resulta del proceso revolucionario termina otorgando el poder a una sola persona, las resistencias que resultan de este régimen, cerrado por diseño y de su permanencia por más de setenta años, seguirán teniendo repercusiones en el sistema político mexicano.

⁸⁸ Esta Comisión Intersecretarial estaba integrada por los titulares de las dependencias de la Administración Pública Federal. Para mayor información véase el acuerdo por el que se crea la Comisión para la Transparencia y el Combate a la Corrupción en la Administración Pública Federal, como una comisión intersecretarial permanente. tales funciones son absorbidas por la SFP en 2011.D.O.F. 04/12/2000. En Peschard (2019).

Las generaciones de jóvenes que se ponen en contacto con las ideas de la revolución cubana y que más tarde en el verano del 68 se unen a las protestas sociales alrededor del mundo no encontraban cabida en un sistema político anquilosado que ya no gozaba del respaldo del crecimiento económico.

La reforma política de 1977 marca un antes y un después en la historia política mexicana, si bien el régimen del partido oficial habría de conservar el poder hasta finales del siglo, este hecho marcó el inicio de la construcción institucional para la transición a la democracia y la apertura gubernamental; y por tanto colocó los cimientos de los nuevos derechos de acceso a la información, transparencia y rendición de cuentas sobre los que posteriormente habría de apoyarse el gobierno abierto.

4.3.6 La trayectoria de la participación. Coyuntura crítica (2000-2002)

Para el año 2000, la idea de participación ciudadana ya se había establecido de una manera más o menos firme en el horizonte simbólico de los actores políticos y sociales. Se hablaba de su necesidad y de su conveniencia para la gobernabilidad, también para la legitimación, eficacia y eficiencia de la gestión pública; Por eso, durante el primer gobierno de la alternancia con la llegada de Vicente Fox al poder (2000-2006) se despliega cierta experimentación participativa (Rodríguez, 2015).

No obstante, y a pesar de las grandes expectativas que trajo consigo la transición, en el tema de participación ciudadana institucionalizada, existe, durante este período y de acuerdo con Olvera (2009) un gran vacío legislativo, tanto en mecanismos de democracia directa como en instancias de participación política cotidiana, distintos de la participación en el campo de políticas públicas específicas.

4.3.7 La trayectoria de la transparencia. Coyuntura crítica (2000-2002)

El 11 de junio del 2002, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto que daba origen a la “Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información

Pública Gubernamental”, la ley surge en el marco del “Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y Desarrollo Administrativo” impulsado por el entonces presidente Vicente Fox Quesada, la ley representaba la concreción de importantes esfuerzos de diversos grupos de la sociedad civil integrados en el denominado “Grupo Oaxaca” y del recién creado gobierno, que buscaban cristalizar la euforia de los ánimos democráticos surgidos a partir de la primera alternancia en el poder.

Como símbolo de ruptura con el régimen que acababa de caer tras setenta y un años ininterrumpidos de autoridad, la ley se aprobó por unanimidad de votos de los partidos políticos. Con este hecho se daba inicio a una importante etapa en el proceso de democratización del país, al también sentarse las bases para la creación del órgano garante del derecho de acceso a la información a nivel federal; el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), [ahora INAI] de su ciudadanización y democratización.

4.3.8 La trayectoria de la rendición de cuentas. Coyuntura crítica (2000-2002)

En lo que toca a rendición de cuentas, el hecho más relevante es la creación del Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia (2001), en donde se establecía la obligatoriedad de la rendición de cuentas.

4.3.9 Coyuntura Crítica. Resultados.

El primer gobierno de la alternancia ocurrido en el año 2000, trajo consigo importantes reformas en el ámbito de la apertura, todo este desarrollo institucional desemboca en la promulgación de la primera Ley de Acceso a la Información Gubernamental, producto de la transición y de una amplia aspiración ciudadana,

que no permanecía ajena a las nuevas demandas democráticas creadas bajo el horizonte de la globalización.

La institución del órgano garante del derecho a saber, el IFAI, constituye otro de los grandes avances democráticos de este período, estos organismos se volverán pilares fundamentales del estado mexicano y de la apertura de su gobierno.

No obstante, el régimen de la alternancia no supo aprovechar la oportunidad histórica que tenía en las manos y mantuvo las mismas políticas económicas, sociales y de gobernanza que los gobiernos anteriores, “limitando las innovaciones en el ámbito de la transparencia y el acceso a la información, la reforma y creación de instituciones de control estatal y tímidos acuerdos por modernizar la administración pública. La participación de la ciudadanía se dejó de lado desde las primeras horas de la alternancia, lo que puede explicarse tanto por la debilidad coyuntural de la izquierda política y social, la superposición de proyectos neoliberales y neoconservadores en las élites del PRI y del PAN, como por la inexistencia de un proyecto político democrático participativo que, en todo caso, pudiera acumular fuerzas y disputar transversalmente con la hegemonía de los sectores que mantuvieron las formas de control inverso del Estado autoritario priista, pero sin la continuidad de las políticas sociales de antaño” (Isunza y Lavalle, 2018).

Si bien es cierto que los avances en materia de transparencia y de acceso a la información eran sustantivos, en términos de gobernanza los resultados eran débiles, sin verdaderos mecanismos de participación amplios, inclusivos, horizontales y con poder de injerencia en la hechura de política pública.

4.3.10 La trayectoria de la participación (2003-2018)

Los avances institucionales de participación ciudadana posteriores a 2002 pueden dividirse en dos grandes rubros, aquél que tiene que ver con las organizaciones de la sociedad civil y otro más relacionado con la participación en el ámbito estatal.

A finales de 2003, con la aprobación de la Ley de Desarrollo Social, se permitió a algunas organizaciones ser vigilantes de la aplicación de la política social, un año más tarde, en 2004, con la aprobación de la Ley Federal de Apoyo a las actividades realizadas por las OSC's, se impulsó la transparencia y la participación institucionalizada de tales organizaciones (Rodríguez, 2015).

En este tramo los esfuerzos que los estados habían realizado a favor de la participación ciudadana se reflejaba en 2008, con un 53% de leyes de participación ciudadana, de estos 17 estados, todos contaban con la figura del plebiscito y del referéndum; 16 con la iniciativa popular; siete con la consulta ciudadana; cinco con la colaboración ciudadana; cuatro con la difusión pública; cinco con la audiencia pública; tres con recorridos del presidente municipal o jefe delegacional; uno con la asamblea ciudadana; dos con la revocación de mandato, y uno con la rendición de cuentas (González *et al.*, 2008)⁸⁹. En definitiva, este período significó una etapa importante en lo que a rendición de cuentas se refiere, se concretaban los trabajos iniciados una década atrás.

4.3.11 La trayectoria de la transparencia (2003-2018)

La transparencia fue uno de los principios rectores del primer gobierno de la alternancia. No obstante, una vez creada la Ley Federal de transparencia, el ejercicio de este derecho en cada entidad federativa se mostraba distinto, como solución a este problema un grupo de gobernadores presentó un documento conocido como «Iniciativa Chihuahua» ahí se proponía añadir al Art. 6°, los criterios mínimos para ejercer el derecho de acceso a la información. Esta reforma al Artículo sexto constitucional representó un punto de inflexión importante en el camino para la construcción de un sistema sustantivo de transparencia.

⁸⁹ En Rodríguez (2015)

En 2011 con la entrada a la Alianza para el Gobierno Abierto, bajo la presidencia de Felipe Calderón y la presidencia de Jacqueline Peschard en el entonces IFAI, se da otro paso adelante a favor de la transparencia, otro hito relevante fue la creación de la Ley Federal de Archivos de 2012, que permitía contar con lineamientos claros acerca del proceso de la información.

Posteriormente en 2014, una nueva reforma constitucional otorgó autonomía constitucional al órgano garante del derecho de acceso a la información, ahora INAI, se ampliaba además la lista de los sujetos obligados a hacer pública su información, contemplaba además la creación de un Sistema Nacional de Transparencia “capaz de garantizar el derecho fundamental de acceso a la información para todas las personas, esta reforma puso orden en los esfuerzos institucionales y concentró las capacidades a fin de que las reglas de comportamiento institucional fueran las mismas para todo el país, la publicación de la LGTAIP, el 4 de mayo de 2015, fue un avance sustancial en el fortalecimiento de una política nacional de transparencia” (Merino,2018).

4.3.12 La trayectoria de la rendición de cuentas (2003-2018)

El primer esfuerzo institucional por abonar a la red de rendición de cuentas del Estado Mexicano en el período posterior al 2002, año de la publicación de la LFTAIPG, se encuentra en la publicación de la Ley de Servicio Profesional de Carrera en 2003, esta ley prometía abonar en el camino de la construcción de una burocracia profesional e imparcial.

De acuerdo con Ayllón y Merino (2009) este período también se caracteriza por una serie de reformas enfocadas a crear mecanismos de información y fiscalización, así como normas y procedimientos que regulan las diferentes dimensiones de la responsabilidad de los servidores públicos.

“Respecto a la fiscalización de los recursos, la reforma a los artículos 79, 116 y 122 constitucionales establece que esta función debe ser ejercida conforme a los

principios de anualidad, posterioridad, legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad. Junto con la anterior, la reforma al artículo 79 establece claramente dos tipos distintos de fiscalización de los recursos y entes federales. La primera se refiere al ejercicio de los ingresos y egresos, así como al manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos. La segunda, y ésta es la novedad, a las auditorías de desempeño en el cumplimiento de los objetivos de los programas federales” (Ayllón & Merino, 2009)

Finalmente, en 2008 con la creación de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, se marca la pauta para transparentar la información presupuestaria pública de los tres órdenes de gobierno.

4.3.13 Preámbulo para el gobierno abierto en México, síntesis de la trayectoria institucional de la apertura.

El proceso de transición democrática que se detona por medio de la reforma electoral de 1977 trajo consigo profundos cambios en las instituciones del sistema político mexicano, si bien la ansiada transición a la democracia ocurre principalmente por medio del fortalecimiento de los órganos electorales, la transparencia y el acceso a la información comenzaron a posicionarse en la agenda pública como indispensables para su consolidación, si bien el estado mexicano contaba con una red fuerte y organizada de organizaciones de la sociedad civil, las experiencias de gobernanza eran escasas y se limitaban en gran medida a los espacios de autogestión.

La llegada del gobierno abierto en México representaba la oportunidad de crear experiencias de gobernanza de mayor alcance, los cimientos de la apertura gubernamental estaban bien establecidos en términos de transparencia, pero faltaba cerrar el círculo virtuoso de la apertura con un sistema eficiente de rendición de cuentas y una participación ciudadana amplia y plural.

La reforma de 2014 que le da autonomía al INAI, y la posterior creación del Sistema Nacional Anticorrupción, eran símbolo de la voluntad política por crear

instituciones que dotaran de gobernabilidad al sistema y abonaran en la construcción de un gobierno más abierto.

4.4 El funcionamiento del gobierno abierto en México y Brasil

4.4.1 El funcionamiento del gobierno abierto en Brasil.

El funcionamiento de la Alianza para el Gobierno Abierto se da fundamentalmente por medio de los planes de acción, los compromisos que se plasman en estos planes reflejan las directrices sobre gobierno abierto que cada país elige seguir. Cada plan de acción es reflejo del andamiaje institucional que se ha diseñado para seguir los trabajos de la Alianza, también es reflejo del contexto institucional y de los momentos sociales y políticos por los que atraviesa cada país.

En Brasil durante la elaboración del primer plan de acción 2011-2013, la agencia encargada de coordinar las acciones por un gobierno abierto fue el Grupo Ejecutivo del Comité Interministerial de Gobierno Abierto (CIGA), dirigido por el Contralor General de la Unión; Jorge Hage Sobrinho, este primer plan, integró a 18 ministros, fue dirigido por la oficina del presidente y estuvo conformado exclusivamente por agencias del ejecutivo, sin representación alguna de la sociedad civil.

No fue sino hasta abril del 2012 que un grupo de la Sociedad Civil se unió de manera formal a los trabajos de la CIGA, cabe mencionar que este grupo de organizaciones ya trabajaban en temas de transparencia y apertura, y que en su inmensa mayoría estaban ubicadas en la capital del país (IRM, 2013), son organizaciones grandes que suelen predominar en el espacio público, tendencia que se repite también en el caso mexicano y en general en las experiencias latinoamericanas de gobierno abierto.

Más adelante, durante el período de implementación del plan, el gobierno expandió la comunicación por medio de un grupo de discusión en línea; y después, durante la etapa de auto evaluación, se instaló un proceso en línea llamado: “Diálogo Virtual: Gobierno y Sociedad”, que incluía una guía para entender el gobierno abierto; A pesar de la novedad del mecanismo, los interesados sugirieron

una serie de mejoras para llevar a cabo el proceso, entre las que destacaba la accesibilidad.

En el primer reporte oficial del Mecanismo de Revisión Independiente se destacó que uno de los principales retos del gobierno abierto en Brasil era justamente el de lograr integrar a una parte más amplia de la sociedad civil, valiéndose de los mecanismos ya existentes, es decir crear una suerte de combinación que lograra aprovechar el conocimiento y la experiencia acumulada del país, a través de las Conferencias y los Consejos, que seguían gozando de mucho prestigio, y encontrar una manera de compartir el proceso decisorio acerca de las políticas públicas que tenían que ver con gobierno abierto.

La elaboración y la implementación del primer plan de acción en Brasil, estuvo controlado por el gobierno federal, si bien, de manera paulatina, se fueron estableciendo mecanismos para incorporar a la sociedad civil, los cuales se fueron adhiriendo en un solo grupo de trabajo, cuya participación quedó finalmente institucionalizada por medio de la resolución oficial No. 1, del 18 de noviembre de 2014, seleccionando representantes de la sociedad civil, la academia y las organizaciones de trabajadores, la responsabilidad de la toma de decisiones y la implementación de los compromisos de gobierno abierto, estuvieron a cargo principal y fundamentalmente de la administración pública representada en la figura del Contralor General de la Unión.

Durante el diseño del segundo plan de acción (2013-2016)⁹⁰, nuevamente la sociedad civil no participó activamente, es de destacarse que, precisamente durante el último año de implementación de este segundo plan y durante el espacio de consulta para el tercer plan de acción, el contexto político brasileño pasaba por el proceso de *impeachment* de la presidenta Dilma Rouseff, que culmina con su destitución y la sucesión del vicepresidente Michel Temer.

⁹⁰ El plan estaba programado para terminar en diciembre de 2015, pero se pospuso para empatar con los calendarios de los otros países participantes.

La presidenta Dilma había sido la encargada de adherirse a la Alianza, en un claro gesto por la apertura democrática, también durante su mandato se promulgó la primer Ley de Acceso a la Información en el país, su destitución, era la conclusión de una dramática recomposición de correlación entre las fuerzas políticas, al menos desde su reelección, en octubre de 2014 (Pinto y Domínguez, 2015),⁹¹ y de forma aún más evidente a partir de la profunda mutación de las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo Federales.

En Brasil, desde la redemocratización, el llamado modelo de presidencialismo de coligación había predominado en el sistema político brasileño, esta fórmula había dotado de gobernabilidad al sistema; Desde 1994 existieron los pactos, que estuvieron encabezados principalmente por los partidos de centro derecha y centro izquierda, paulatinamente la coligación terminó por definirse por el Partido del Movimiento Democrático Brasileño (PMDB), dando un giro definitivo hacia la derecha al interior de la cámara, redireccionando la agenda de gobierno.

Esta reconfiguración de las fuerzas políticas tuvo impacto en el funcionamiento del gobierno abierto; para ciertos sectores, la recién emergida derecha y su programa político se antojaba más como un pacto entre las élites conservadoras que buscaban evadir las consecuencias de la Operación *Lava Jato*⁹², y evitar así los procesos de rendición de cuentas.

Todo esto era importante para los trabajos de la Alianza no solo en términos de percepción pública, sino directamente, toda vez que la unidad encargada de elaborar el segundo plan de acción era la Contraloría General, órgano del Ejecutivo Federal.

Durante la elaboración del tercer plan de acción 2016-2018, ya con el Presidente Temer en el poder, se contó finalmente con la colaboración oficial de la

⁹¹ En Domínguez, 2017

⁹² Escándalo de corrupción que, desde 2014, envolvió a casi toda la clase política brasileña – tanto oficialista como opositora. Este escándalo de corrupción fundamentalmente investiga casos de propinas, gratificaciones y otras ventajas ilícitas concedidas por grandes empresas de la construcción civil a políticos y allegados.

sociedad civil; durante el período de elaboración y de implementación, se estableció un grupo de trabajo formal conformado por siete organizaciones.

Si bien este grupo únicamente interpretó un rol consultivo, es decir ninguna de sus decisiones eran vinculantes en ningún sentido para la Contraloría, que seguía siendo el órgano a cargo de las acciones para un gobierno abierto, la experiencia acumulada rendía algunos frutos respecto de los trabajos de las mesas y de las reuniones que se llevaron a cabo para la fase de elaboración, quedando conformadas por miembros del gobierno y de la sociedad civil en partes iguales, las reuniones fueron públicas, el debate activo y en términos generales con resultados positivos.

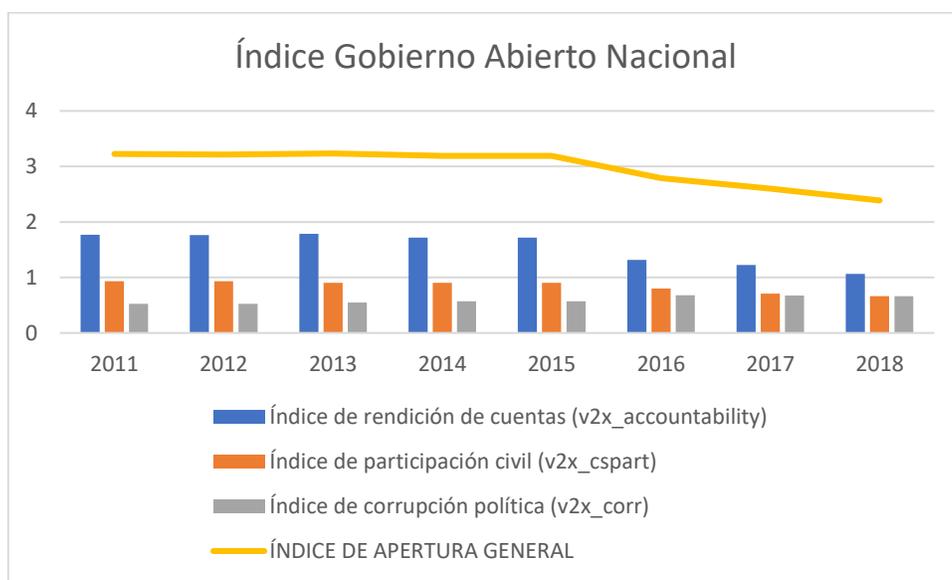
Como ha podido observarse, la operación de los trabajos para un gobierno abierto por medio de la Alianza, se ha visto influenciado por los contextos socio políticos del país, aun cuando se hubo formado la comisión tripartita, el carácter de la Contraloría ha sido fundamental para la toma de decisiones de políticas de apertura, y pese a que los planes de acción han visto una evolución en la calidad de sus procesos de elaboración y de implementación, y han logrado tomar esa experiencia acumulada para formular compromisos más serios de gobierno abierto, queda mucho camino por recorrer.

La composición de los grupos de trabajo que hacen funcionar al gobierno abierto y sus alcances dependen directamente de la conformación de gobierno y de sus inclinaciones ideológicas, los resultados democráticos que pudieran deberse al funcionamiento del gobierno abierto de la Alianza deben tomar en cuenta el funcionamiento de cada principio operando de forma más amplia en el contexto nacional.

Como muestran las gráficas que siguen, el cambio en el contexto institucional del país tuvo impacto en los principios del gobierno abierto en lo general, y en los índices de resultados de la Alianza en particular; el momento de adhesión a la Alianza en 2011, era signo de una agenda de gobierno con un compromiso claro

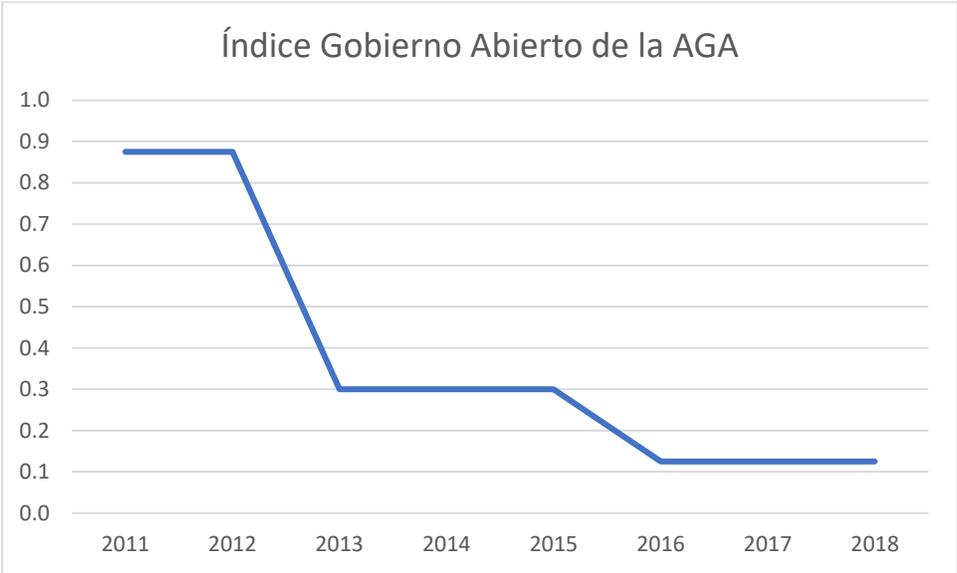
para la apertura, en parte se trataba de un contexto que era fruto de los acontecimientos en pro de la democracia que venían sucediendo desde la *abertura*.

Gráfica 1 El funcionamiento del gobierno abierto. Índice de apertura Nacional en Brasil.



Fuente: elaboración propia con datos del reporte *V-Dem Varieties of democracy*. Disponible en: <https://www.v-dem.net/es/>

Gráfica 2. El funcionamiento del gobierno abierto. Índice de apertura en el marco de la alianza para el Gobierno Abierto en Brasil.



Fuente: elaboración propia con base en los datos encontrados en los reportes del MRI.

Como puede observarse en 2011, año de adhesión a la Alianza, los índices de apertura son los más elevados, ello puede corroborarse por medio del crecimiento exponencial que tuvo la participación popular e institucionalizada. Más adelante en 2012 se registran 23 nuevas Conferencias, la gobernanza que ocurría por medio de estas interfaces dotaba de gobernabilidad al sistema, en términos de transparencia también en este período se concretan los esfuerzos más importantes, como hemos mencionado la entonces presidenta Rouseff decidió establecer la Comisión Nacional de la Verdad, todo ello culmina en el voto a favor por parte del senado de la terminación del secreto eterno (*sigilo eterno*) que había sido decretado una década antes, finalmente en noviembre de 2011 la ley fue sancionada por el ejecutivo convirtiéndose oficialmente en la primera Ley de Acceso a la Información Pública del estado brasileño.

Sin embargo y como lo anotamos renglones arriba, durante el período 2003-2013 se observa un cambio en la composición del Congreso que da un giro hacia la derecha, esta reconfiguración política se concreta en 2015, este es justamente el período de elaboración del segundo plan de acción, y aquí puede observarse cómo

los índices de medición de la Alianza caen dramáticamente, de un .9 a un .3 en 2013, al inicio de la fase de elaboración.

Finalmente, durante el tercer plan de acción en el período que va de 2016 a 2018, con la destitución de la presidenta Rouseff por medio del proceso de *impeachment* y la consolidación de los grupos conservadores en el poder, el índice de gobierno abierto de la AGA vuelve a caer hasta llegar a .1, el índice nacional muestra la misma tendencia, apoyando la tesis de que los indicadores democráticos más amplios inciden directamente sobre la propensión de los trabajos de la Alianza.

4.4.2 El funcionamiento del gobierno abierto en México

México es uno de los ocho países fundadores de la Alianza para el Gobierno Abierto, su entrada formal, en septiembre de 2011 se caracterizó por la elaboración de un plan de acción, que se implementó mediante la convocatoria del gobierno federal a un grupo de organizaciones de la sociedad civil, pero que integró sólo una de las propuestas hechas por ellos (Gurrola, 2019). Esto acarreo protestas por parte de las organizaciones, que denunciaban la elaboración de un plan que no reflejaba los principios fundacionales de la Alianza, sin participación efectiva de la sociedad civil el gobierno abierto era una quimera, este comienzo también constituía un reflejo de las condiciones de la gobernanza en México, como un ejercicio vacío en el que se convoca a ciertos grupos de la sociedad civil para la elaboración de decisiones de política pública, pero que al final terminan siendo ámbito exclusivo de los actores estatales.

Finalmente, y como resultado de las protestas hechas por las organizaciones de la sociedad civil, se elaboró un plan de acción ampliado, que integraba las propuestas hechas por dichas organizaciones, y en 2012 se formularon los lineamientos para el seguimiento de dicho plan de acción ampliado (PAA), entre ellos, se destacaba la creación de dos organismos encargados de monitorear los

avances y los trabajos derivados del plan de acción: el Grupo de Trabajo y el Secretariado Técnico Tripartita.

De acuerdo con Gurrola (2019), a pesar de la integración plural de estos organismos por el entonces Instituto Federal del Acceso a la Información (IFAI), la Secretaría de la Función Pública (SFP) y las organizaciones de la sociedad civil (OSC)⁹³, así como el reconocimiento formal de estas estructuras, las tensiones entre los miembros llevaron a una discontinuidad de su operación, lo que finalmente derivó en que la centralidad de la toma de decisiones recayera en la Secretaría de la Función Pública.

De acuerdo con el primer informe de avances elaborado por el Mecanismo de Revisión Independiente, IRM por sus siglas en inglés, los principales obstáculos a los que se enfrentó el primer plan de acción fueron principalmente dos: primero la coordinación gubernamental del proceso cambio varias veces a diferentes instancias de gobierno; y en segundo lugar, el fin de la administración del presidente Felipe Calderón, ya que de acuerdo con este informe, los procesos de entrega – recepción del cierre de administración tuvieron prioridad para los funcionarios; sólo hacia el final del proceso en mayo de 2012, la presidencia envió un mensaje a las dependencias, con la instrucción de cumplir el plan de acción ampliado como un compromiso presidencial.

Si bien la creación del Secretariado Técnico Tripartita fue reconocida como un avance en materia de gobierno abierto, pues representaba un modelo único y novedoso para los participantes de la Alianza, en tanto representaba un espacio permanente para revisar los temas de gobierno abierto de la Alianza el cual había sido replicado en varios países, la estructura del mecanismo carecía de autonomía; la toma de decisiones, la validación de compromisos y la supervisión de actividades, no estaban entre sus capacidades, el mecanismo se limitaba a ser un canal que facilitaba el diálogo entre los participantes.

⁹³ ARÍCULO 19, CIDAC, Cultura Ecológica, Fundar, GESOC, IMCO, Social TIC y Transparencia Mexicana.

De forma definitiva el modelo de gobernanza que se buscaba por medio del establecimiento del gobierno abierto comenzaba por el establecimiento de estos espacios de interlocución, pero estos debían fortalecerse para incluir a nuevos participantes con voz y voto, para poder conformarse así en un verdadero espacio de toma de decisiones plural y potente.

El Secretariado Técnico Tripartita estaba integrado por un representante del Gobierno de la República, uno del órgano garante del derecho de acceso a la información y un representante del comité coordinador de la sociedad civil. De acuerdo con Gurrola (2019), el rol de los representantes gubernamentales prevalece durante las sesiones que llevó a cabo el Secretariado, la toma de decisiones recae en los actores gubernamentales, y los representantes de la sociedad civil actúan más bien como colaboradores que potencian estos trabajos; también es destacable que las organizaciones que componían el núcleo de la sociedad civil, estaba representado por agencias situadas en la capital del país, con agendas ligadas directamente a temas de transparencia.

De acuerdo con Vargas Ortiz (2021), durante este primer plan de acción las organizaciones de la sociedad civil se apegaban a sus propias agendas, la primera experiencia de elaboración e implementación tuvo resultados modestos, en parte porque no existía una metodología clara para llevar a cabo estos procesos.

El inicio del sexenio del presidente Enrique Peña Nieto coincide con la creación del segundo plan de acción (2013-2015); de acuerdo con el segundo reporte del Mecanismo de Revisión Independiente, el cambio de representante de la administración pública, que pasa de manos de la Secretaría de la Función Pública⁹⁴ a la Coordinación de la Estrategia Digital Nacional de la Oficina de la Presidencia de la República (CEDN), representó un paso adelante con respecto de la iniciativa de gobierno abierto.

⁹⁴ En este período existía interés en desaparecer este organismo de la APF.

Si bien subrayamos, como lo señala dicho reporte, este organismo no contaba con un mandato legal que le permitiera obligar a las distintas dependencias a cumplir con los compromisos del plan de acción, si contaba con la fuerza institucional para realizar las tareas de coordinación; a todo ello habría que sumar que este período se caracterizó, a diferencia del anterior, por la asignación de recursos financieros, humanos y materiales, lo que constituía un respaldo importante a los esfuerzos de este segundo plan.

Como lo afirma Vargas Ortiz (2021), durante este período existía un interés muy importante por parte de la Oficina de la Presidencia por generar un liderazgo en materia de gobierno abierto, en parte esto se debía a que, en 2014, México debía asumir la presidencia de la Alianza y en 2015 albergar la Cumbre Internacional de Gobierno Abierto.

A pesar de la determinación que existía por desaparecer a la Secretaría de la Función Pública, el primer borrador de este segundo plan es elaborado por esta dependencia y no es sino hasta finales de diciembre de 2013 que se transfieren plenamente las facultades sobre gobierno abierto a la Oficina de la Presidencia.

El proceso de implementación de este segundo plan es mucho más estructurado, en tanto que se identifica a los responsables de ejecutar las acciones, y también a que incluye mayores temáticas, que van más allá de las solicitudes de información, que de alguna manera seguían prevaleciendo como sinónimo de apertura.

Además, se crearon cédulas de verificación para los responsables de cada dependencia, y se creó el “tablero”, herramienta por medio de la cual se podía revisar el estatus de cada uno de los compromisos presentados en el plan.

Sin embargo, durante este período el país sufrió uno de los acontecimientos más graves de los últimos años, la desaparición de 43 estudiantes de la escuela normal de Ayotzinapa, la desaparición de estos jóvenes convocó a las calles a miles de personas que reclamaban al estado la verdad sobre los hechos, la tragedia evidenció la profunda crisis del estado de derecho mexicano y el rotundo fracaso de

la guerra contra el narco iniciada en el sexenio anterior, todo ello afecto desde luego, los niveles de credibilidad poblacional sobre las acciones de apertura gubernamental.

Con la atención de la opinión pública puesta en el movimiento de Ayotzinapa, sucede la reforma de 2014, en ella el órgano garante de acceso a la información se volvía autónomo, el recién creado INAI, se convertía en un “tercer actor con derecho de voz” (Vargas, 2021) lo que convertía al Secretariado, al menos estructuralmente, en un verdadero foro multi actor para la toma de decisiones de gobierno abierto.

El tercer plan de acción 2016-2018, sufrió la retirada del núcleo de organizaciones de la sociedad civil, por el espionaje del “Caso Pegasus”, además de la coyuntura electoral del 1° de julio de 2016. En esta fase, “renace la Secretaría de la Función Pública, con el nuevo Sistema Nacional Anticorrupción adquiere sentido la Ley Orgánica de la Administración Pública, la Ley General de Transparencia de 2015, incluye el concepto de gobierno abierto y establece con claridad las facultades del INAI y de los órganos garantes estatales, asunto que facilita en gran medida el entendimiento sobre los trabajos de gobierno abierto y que permite ir más allá de los planes de Acción” (Vargas, 2021)

De modo que, para la creación de este tercer plan de acción, nuevamente es la Secretaría de la Función Pública el órgano de gobierno responsable frente a la Alianza, en este sentido una de sus solicitudes fue la de comenzar a realizar los planes de acción en años impares, con el fin de garantizar el involucramiento pleno de las nuevas administraciones y evitar así los procesos de entrega recepción⁹⁵.

De acuerdo con Vargas (2021) la creación de este tercer plan de acción goza de una metodología mucho más refinada que sus antecesores, los planes son más ambiciosos y el proceso más plural e inclusivo.

No obstante, como hemos mencionado, en febrero de 2017, durante el período de implementación de este tercer plan, a consecuencia de los casos de

⁹⁵ IRM, 2016

espionaje difundidos por *Citizen Lab*⁹⁶, en dónde se documentaba que el gobierno mexicano vigilaba a miembros de las OSC participantes de la iniciativa de gobierno abierto, el núcleo de la sociedad civil decidió abandonar el organismo al no obtenerse una respuesta por parte del gobierno de México.

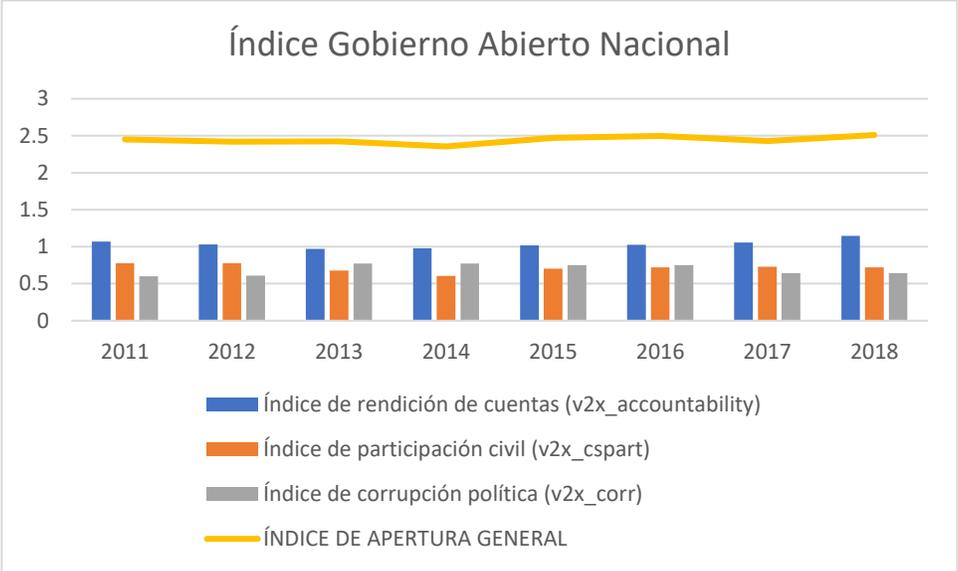
De modo que este tercer plan debe llevarse a cabo sorteando estos grandes obstáculos, sin el *expertise* de las organizaciones de la sociedad civil, y sin el respaldo del INAI, que no podía avalar un proceso bajo estas condiciones, la administración pública queda en solitario para continuar con el proceso, y esto, naturalmente, tiene un impacto directo sobre los resultados de este tercer plan.

No es sino hasta 2019 que se reactiva el proceso nacional para la Alianza para el Gobierno Abierto, esto por medio de la creación de una nueva figura de coordinación que sustituía al Secretariado, denominada Comité Coordinador, misma que entra en vigor para la elaboración del cuarto plan de acción (2019-2021). Esta figura conserva la estructura tripartita, coordinados desde gobierno federal por medio de la Secretaría de la Función Pública.

Como puede observarse en las gráficas de índices de apertura nacional y de gobierno abierto de la Alianza, los distintos acontecimientos que acabamos de narrar pueden observarse en los indicadores de apertura, en la primera gráfica, si bien el índice no presenta variaciones significativas las calificaciones apenas superan el 2.5. Por otra parte, en lo que se refiere al índice de gobierno abierto de la Alianza, los indicadores son contundentes, 2011 representa el pico más alto con un promedio de .4, de acuerdo con la evaluación del Mecanismo Independiente, durante el segundo plan de acción el promedio baja drásticamente de .4 a .1, y finalmente en 2016 durante el tercer plan de acción la calificación es de cero.

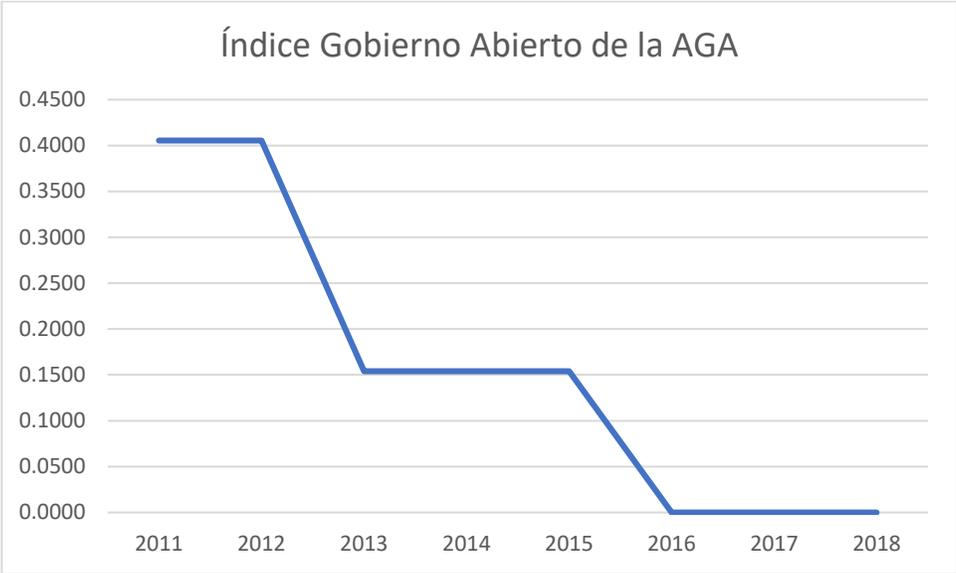
⁹⁶ Entre 2017 y 2019, *Citizen Lab* documentó 25 intentos de infección con Pegasus, un *malware* que había sido adquirido por el gobierno mexicano como herramienta de lucha contra la delincuencia organizada al final del período del presidente Felipe Calderón, y que durante el gobierno del presidente Peña Nieto, fue descubierto como dispositivo de espionaje en celulares de periodistas, activistas, opositores y sus familias en México.

Gráfica 3. El funcionamiento del gobierno abierto. Índice de apertura nacional en México.



Fuente: elaboración propia con datos del reporte *V-Dem Varietis of democracy*. Disponible en: <https://www.v-dem.net/es/>

Gráfica 4. El funcionamiento del gobierno abierto. Índice de apertura en el marco de la Alianza para el Gobierno Abierto en México.



Fuente: elaboración propia con base en los datos encontrados en los reportes del MRI.

4.5 Conclusiones; La trayectoria institucional del gobierno abierto en Latinoamérica y la gobernanza, un análisis en clave comparada.

La entrada de los países latinoamericanos en la Alianza para el Gobierno Abierto representó en gran medida la oportunidad de crear una narrativa de afianzamiento de los principios fundacionales de la historia nacional de cada país.

La experiencia democrática de estos países se había formado en la idea de que la participación ciudadana, la transparencia y una adecuada rendición de cuentas eran indispensables para la gobernabilidad del sistema, la idea de gobernanza como paradigma para la modernización del estado y la consolidación democrática se estructuró en torno a un elemento común que tenía que ver con la lucha contra la corrupción como medio de impulsar el desarrollo económico.

En este orden de ideas, se inició una renovación institucional que debía ser capaz de acoger las contribuciones hechas por la sociedad civil, y en este sentido la configuración institucional, resultado de la trayectoria democratizadora y el sistema de partidos resultante, tuvo mucho que ver respecto de los modelos de gobernanza que se pusieron por obra.

En el caso específico de México y Brasil diversas instituciones de control significaron importantes parteaguas y avance de los procesos de apertura, “En el caso de México el Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI) y el Instituto Nacional Electoral (INE; antes Instituto Federal Electoral -IFE), así como la Auditoría Superior de la Federación (ASF), el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) asumen la misma tendencia; en Brasil: el Ministerio Público, la Policía Federal, y la Oidoría General” (Isunza y Gurza, 2018:6).

La idea de gobernanza para la modernización del estado y la consolidación democrática significó también que el futuro del “gobierno abierto” quedaría supeditado al proceso mismo de consolidación democrática o mejor, al impulso y vicisitudes que el proceso mismo experimentara desde el gobierno, pues no

obstante la acción colectiva, pareciera que la adopción de prácticas de gobierno abierto depende casi exclusivamente de la acción gubernamental y menos de la acción colectiva.

La trayectoria institucional del gobierno abierto ha estado subordinada casi exclusivamente a las dependencias de las administraciones públicas federales; los ejercicios de gobernanza que han ocurrido bajo su resguardo han sido débiles y el papel de los organismos autónomos y de las organizaciones de la sociedad civil se ha limitado al de fungir como meros colaboradores sin poder efectivo de decisión.

De acuerdo con los resultados de este trabajo de investigación se subraya como una conclusión, que el contexto institucional ha sido fundamental para limitar la influencia sobre la gobernanza de la iniciativa de la Alianza del Gobierno Abierto; de acuerdo con lo aquí encontrado los contextos institucionales han sido determinantes respecto de los resultados de su funcionamiento, en los dos casos revisados los eventos políticos han cimbrado las instituciones encargadas de la hechura de gobierno abierto, esta vulnerabilidad no ha logrado sobrepasar las mejoras en los diseños institucionales y el conocimiento acumulado en cada plan de trabajo.

En ambos casos, los procesos iniciales de gobierno abierto han sido procesos realizados en solitario desde las administraciones públicas, que solo en segundos momentos han colaborado con los miembros de la sociedad civil, también en ambos casos, la participación de las organizaciones se ha definido por su pertenencia a la federación, su peso y tamaño, lo que ha obstaculizado la entrada de otros actores a la conversación.

Además, la gestión específica de los compromisos de gobierno abierto ha contado con escasos recursos para actuar, generalmente se trata de recursos compartidos con los organismos encargados de gestionar la agenda específica de gobierno abierto, en el caso mexicano, por ejemplo, se cuenta con tan solo tres personas dentro de la Secretaría de la Función Pública, esta falta de recursos

humanos y financieros ha sido decisiva en el momento de la gestión de los compromisos para la apertura gubernamental.

Como la política pública del gobierno abierto no ha logrado institucionalizarse ni los espacios encargados de ejecutarla han logrado conformar algún grado de autonomía, la voluntad política de los gobiernos ha sido determinante para la consecución de los trabajos de la Alianza, de manera que los cambios de administraciones han afectado profundamente los resultados de los planes de acción, que pierden continuidad de acuerdo con los ajustes administrativos y sus inclinaciones ideológicas,

Este estudio muestra cómo el modelo de gobernanza que propone el gobierno abierto no ha sido capaz de consolidarse en gran medida por estas trabas institucionales, la debilidad institucional del contexto se transfiere a los diseños internos de los trabajos de la Alianza, y las experiencias de gobernanza previas que habían gozado de legitimidad, como las Conferencias y Consejos en el caso brasileño o del amplio marco jurídico de la transparencia en el caso mexicano, no han sido capaces de asirse de las oportunidades que representaba la participación en el organismo.

En todo caso, los avances democráticos que cada país había registrado en favor de la apertura gubernamental habían girado en torno a la transparencia y la participación ciudadana, pero en ninguno de los casos, se habían hecho avances sustantivos en materia de rendición de cuentas, lo que vaciaba los ejercicios de gobernanza, el modelo de política pública de gobierno abierto que ha propuesto la participación en la Alianza, tampoco ha sido capaz de capitalizar estos esfuerzos en torno a una efectiva rendición de cuentas.

En ambos casos, la evidencia de este estudio señala cómo los resultados de los trabajos del gobierno abierto han ido en declive, esto es coincidente con el resto de los indicadores democráticos nacionales en cada país, y con la configuración de las fuerzas políticas y su inclinación ideológica en los espacios institucionales más amplios. Estos resultados apuntan a que el contexto institucional y su fortaleza son

determinantes para el buen funcionamiento de la iniciativa de gobierno abierto en cada país.

En un momento en el que el prestigio de la democracia parece enfrentar una cierta crisis, que entre otras expresiones muestra que algunos segmentos poblacionales prefieren la accesibilidad de satisfactores básicos, sin que importe que tipo de régimen los provea, y a un tiempo en que el autoritarismo se vuelve a instalar en algunos regímenes latinoamericanos -Nicaragua, Bolivia, Venezuela, entre otros- parece natural que el modelo de gobierno abierto tenga un retroceso claro.

El gobierno abierto es finalmente una aspiración democrática, y en la medida en que esta aspiración pierde vigor colectivo, la adopción de prácticas de transparencia, rendición de cuentas y participación parecen diluirse también.

La idea del gobierno abierto representada por la participación social, la transparencia en el ejercicio de gobierno y la rendición de cuentas, que hacen realidad la idea de mandantes y mandatarios, parece a veces inoperante y aún rara frente a la realidad de gobiernos verticales que concentran el poder en una sola persona, o un pequeño grupo con escasos contrapesos; la realidad latinoamericana, siempre cerca del caudillaje y el autoritarismo, no ha logrado consolidar gobiernos abiertos, pues algunas prácticas de este modelo se han adoptado sin que se haya logrado un mecanismo de diálogo auténtico que permita la participación ciudadana continua en la acción de gobierno, y asimismo la rendición de cuentas y la transparencia resultan limitadas en gran medida por un déficit de organización y presión colectivas.

Impulsada por el prestigio mismo del gobierno abierto, que supone modernidad, democracia y participación social; o emanada de la necesidad de algún gobierno para en un momento determinado autoadscribirse a una tendencia global de apertura, o bien impulsada de manera genuina por una vocación democrática, las construcciones de gobierno abierto han sido impulsadas principalmente desde

la institucionalidad y la acción de gobierno y, por ello, han ligado su suerte a la de los regímenes que eventualmente la buscan o la desdeñan, por ello, resulta difícil no pensar en un impulso desde la colectividad, o no pensar en la necesidad de organización colectiva, que genere una narrativa más amplia hacia la apertura.

Finalmente creo necesario señalar, que la idea de gobierno abierto está ligada desde su origen a la de la aspiración democrática, y en este sentido también a la de un modelo utópico, no en el sentido de aquello que no existe, sino la utopía como una entidad sumamente movable y cambiante que a ratos se ubica en el mundo de las ideas, a momentos adquiere la solidez de la acción política que ha resultado en instituciones, leyes y otras señales de materialidad, y finalmente, como una suerte de piedra de toque de los gobiernos, el gobierno abierto, como en algunas utopías, inspira y recuerda constantemente que desde lo individual, y en la colectividad, lo público es también un asunto nuestro.

Bibliografía:

Libros y ensayos

Acemoglu, Daron, & James A. Robinson (2012) *Why nations Fail? The origins of power, prosperity and poverty*. New York: Crown.

Aceron, Joy, Aguirre, Arjan, Crismo, Jany (2016) *Opening Government? The case of the Philippines in the Open Government Partnership*. Philippines: Global Integrity (T/AI).

Ackerman, John, M. y Sandoval, Erendira (2008) *Las leyes de acceso a la información en el mundo*. México: IFAI.

Aguilar Rivera, José Antonio (2015) *Transparencia y democracia: claves para un concierto*. México: Cuadernos de transparencia No. 10, IFAI.

Aguilar, Villanueva Luis F. (2015) *Gobernanza y gestión Pública*. México: Fondo de Cultura Económica.

Aron, Raymond (1990) *Ensayo sobre las libertades*. México: Alianza Editorial.

Avritzer, Leonardo (2012) *The different designs in public participation in Brazil: deliberation, power sharing and public ratification*. Critical Policy Studies. Vol.6. 113-127.

(2017) *Participation in democratic Brazil: from popular hegemony and innovation to middle class protest*. Opinión Pública. Vol.23. pp. 43-59.

Bauman, Zigmunt (2006). *Vida Líquida*. México: PAIDÓS

(2016), *En busca de la política*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Becerra, Ricardo, Zovatto, Daniel (2010) *30 años de democracias en América Latina*. Nexos.

Berliner, Daniel (2015) *Ambition and realities in OGP commitments: analysis of commitment completion across countries using hierarchical models*. OGP Research papers by the winners of the OGP research grant.

Bjuremalm, H. (2006) *Power Analysis: Experiences and Challenges*. Department for Democracy and Social Development, Sida. Suecia: Edita Communication AB

Bobbio, Norberto (2014) *Estado, gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política*. México: Fondo de cultura económica.

(2014) *Liberalismo y democracia*. México: Fondo de cultura económica.

(2014) *El futuro de la democracia*. México: Fondo de cultura económica.

Borón, Atilio A. (2003) *Estado, capitalismo y democracia en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO.

Bovens, Mark, (2009) *Public accountability*. New York: Oxford Handbook of Public Management.

Brockmyer, Brandon y Fox, Jonathan (2015) *The Effectiveness and Impact of Public Governance – Oriented Multi Stakeholders Initiative*. Transparency and Accountability Initiative London: Open Society Foundation

Calderón, César y Lorenzo, Sebastián. (2010) *Open Government: Gobierno abierto*. Alcalá La Real (Jaén): Algón Editores.

Camou, Antonio (2016) *Gobernabilidad y democracia*. México: Instituto Nacional Electoral (INE).

Carbonell, Sánchez, Miguel (2004) *La libertad de expresión en la Constitución Mexicana*. México: IJ, UNAM.

Carothers, Thomas & Brechenmacher, Saskia (2014). *Accountability, transparency, participation and inclusion. ¿A new development consensus?* Washington: Carnegie Endowment for International Peace.

Casar, María Amparo (2015) *México, anatomía de la corrupción*. México: IMCO.

Cobbah, Arko, Albert (2007) *The right of access to information. Civil society and good governance in south Africa*. WLIC.

Crouch, Colin, 2004. *Posdemocracia*. México: Taurus.

De Sousa Santos, Boaventura (2004) *Democratizar la democracia. Los caminos de la democracia participativa*. España: Fondo de Cultura Económica.

(2006) *Para una democracia de alta intensidad*. En *Renovar la teoría crítica y reinventar la emancipación social* pp.71-108. Buenos Aires: CLACSO.

(2018) *Epistemologías del sur*. Buenos Aires: CLACSO.

Della Porta, Donatella y Keating, Michael (2013) *Enfoques y metodologías de las ciencias sociales, una perspectiva pluralista*. España: Akal.

Easton, David (2014) *Categorías para el análisis sistémico de la política*. En: *VVAA Diez textos básicos de ciencia política*. México: Ariel.

Farfán, Mendoza, Guillermo (2007) *El nuevo institucionalismo histórico y las políticas sociales*. POLIS.Vol.3. pp. 87 – 124.

Fioretto, Orfeo, Falleti, Tulia, G., Sheingate, Adam. *The Oxford Handbook of historical institutionalism* (2018). Oxford.

Fraser, Nancy (1989) Repensar el ámbito público: una contribución a la crítica de la democracia realmente existente. Vol 7. pp.23-58.

Furtado, Rodrigues, Karina (2020) *The politics of Brazil's access to information policies: history and coalitions*. Revista de Administración Pública. Vol.54.

Fukuyama, Francis (2013) *What is governance?* Center for Global Development. Vol. 314.

(2015) *Why democracy is performing so poorly?* En Journal of Democracy. Vol.26. pp.11-20

(2016) *Governance. What do we know, and how do we know it?* En Annual Review of Political Science. Vol. 19. Pp.89-105.

Gaventa, John y Gregory, Barrett (2010). *So, what difference does it make? Mapping the outcomes of citizen engagement*. Working Paper. 347. Institute of Development Studies.

Gilbert, M. Joseph y Nugent, Daniel. (2002) Aspectos cotidianos de la formación del estado, la revolución y la negociación del mando en el México revolucionario. México: Ediciones Era.

Goodin, E. Robert, Tilly, Charles (2006) *The Oxford Handbook of Contextual Political Analysis*. Nueva York: Oxford University Press.

Guerrero, Juan Pablo (2005) "transparencia: de la abstracción a la operación de un concepto" en Merino, M. (Ed.) *Transparencia: libros, autores e ideas*. México: IFAI/CIDE.

Gurrola, Islas, Alicia Monserrath (2019) Análisis del Secretariado Técnico Tripartita de la Alianza para el Gobierno Abierto en México (STT), desde el enfoque de Rendición de Cuentas Transversal (RCT). *Revista Electrónica del Centro de Estudios en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México*. Vol. 33. pp. 40-64.

Hall, Peter (2018) "Politics as a process structures in space and time" en *The Oxford handbook of historical institutionalism*. pp. 31-50. Nueva York: Oxford.

Hall, Peter, Taylor, C.R. Rosemary (1996) *Political Science and The Three New Institutionalisms*. *Political Studies*. Vol.44. pp. 936-957.

Hobsbawm, Eric (2014) *historia del siglo XX*. Buenos Aires. Crítica.

Holland, Jeremy y Thirkell, Allyson (2009) *Measuring change and results in voice and accountability work*. Department for International Development. Working Paper 34.

Huntington, Samuel (1994) *La tercera ola. La democratización a finales del S. XX*. España: PAIDÓS.

Insulza, Jose Miguel (2005) *Democratic Governance*. OEA

Kant, Inmanuel (2003) *La paz perpetua*. Madrid: Alianza editorial.

Kaufman, Esther (2015) "Lecciones aprendidas de la experiencia internacional: lo bueno y lo malo" en Luna, Pla Issa y Bojórquez, Perez-Nieto, José Antonio. *Coords. (2015) Gobierno abierto y el valor social de la información pública*. UNAM-IIJ. pp.23-48. México: UNAM.

Keserú, Júlia y Kin-sing, James (2015) *The social impact of open data*. Sunlight Foundation.

Kosack, Stephen y Fung Archon (2014) *Does transparency improve governance?* Annual review of Political Science Vol. 17. pp. 65-87.

Lakatos Imre, 1989. *La metodología de los programas de investigación científica*. Madrid: Alianza Editorial

Lathrop, D. & Ruma, L (2010) *Open government. Collaboration, transparency and participation in practice*. O'Reilly Media Inc.

Lerner, Bertha, Uvalle, Ricardo, Moreno, Roberto. Coords. (2012) *Gobernabilidad y gobernanza en los albores del S. XXI y reflexiones sobre el México contemporáneo*. México: UNAM-IIS.

Levitsky, Steven y Ziblatt, Daniel (2018) *How democracies die*. Nueva York: CROWN.

Lijphart, Arend (2008) *Política Comparada y método comparado*. En *Revista Latinoamericana de Ciencia Política*. Vol.1. pp. 213-242.

López, Ayllón, Sergio (2017) *La transparencia gubernamental*. En *Cien ensayos para el centenario*. Pp.277-296. México: Jurídicas UNAM.

López, Ayllón, Sergio, Merino, Mauricio (2009) *La rendición de cuentas en México: Perspectivas y Retos*. México: IJ. UNAM.

Lürmahn, Anna, Marquardt, Kyle, L., Mechkova, Valeriya (2020) *Constraining Governments: New Indices of Vertical, Horizontal and Diagonal Accountability*. *American Political Science Review*. Vol. 114. Pp. 811-820.

Mainwaring, Scott, Viola, Eduardo (1984) *Transitions to democracy: Brazil and Argentina in the 1980s*. Kellogg Institute.

Mair, Peter (2001) "la política comparada una visión general" en R. Goodin y H. Klingemann (eds.), *Nuevo manual de ciencia política*, Tomo I.

March, G. James, Olsen, P. Johan (1984) *The new institutionalism: Organizational factors in political life*. *The American Political Science Review*. Vol 78. Pp. 734-749.

Mayka, Lindsay, Rich, Jessica (2019) *Brazil's participatory infrastructure: Opportunities and limitations for inclusions*. En the inclusionary turn Latin American democracies. Nueva York: Cambridge University press.

McGee, Rosie, Gaventa John (2010) *Review of impact and effectiveness of transparency and accountability initiatives: Synthesis report*. Londres: Institute of Development Studies.

(2011) *Shifting power? Assessing the impact of transparency and accountability initiatives*. Londres: Institute of Development Studies. Working Papers.

Mechkova, Valeriya, Bernhard, Michael, y Lührmann, Anna. (2019) *Diagonal Accountability and development outcomes*. V-Dem Institute. OGP

Merino, Mauricio (2016) *La participación ciudadana en la democracia*. Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática. México: INE.

(2014) *La transición votada. Crítica a la interpretación del cambio político en México*. México. Fondo de Cultura Económica.

(2018) *Opacidad y corrupción: las huellas de la captura*. Ensayo sobre la definición del problema que entrelaza al Sistema Nacional de

Transparencia y el Sistema Nacional Anticorrupción. México: Cuadernos de transparencia; INAI.

Merlo, Ivana (2016) La buropatología en las administraciones públicas de América Latina, el problema. El *Open Government* ¿la solución? En Puón, Martínez, Rafael Ed. Gobierno Abierto para la Consolidación Democrática. México: Tirant Lo Blanch.

Naser, Alejandra (2012), "El desafío hacia el gobierno abierto en la hora de la igualdad". Santiago de Chile: CEPAL, ONU.

Naser, Alejandra, Ramírez-Alujas, Álvaro y Rosales, Daniela, Editores (2017). Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe. Santiago: CEPAL.

North, Douglas (2014) Instituciones, cambio institucional y desempeño económico. México: Fondo de Cultura Económica

O'Donnell, Guillermo (1997), Rendición de cuentas horizontal y nuevas poliarquías. Nueva Sociedad. Vol. 152. Pp. 143-167.

(2004) Accountabilty horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política. Revista Española de Ciencia Política. Vol. 14. Pp.7-31.

(1988) *Challenges to democratization in Brazil*. World Policy Journal. Vol.5. pp. 281-300.

Paz, Octavio (2014). Posdata. México: S.XXI.

Peschard, Jaqueline (2019) Los Sistemas Nacionales de Transparencia y Anticorrupción: Pilares de la integridad pública. México: 28 Cuadernos de transparencia, INAI.

(2021) Entrevista Virtual.

Peters, B. Guy (1999) El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en Ciencia Política. España: Gedisa.

Praça, Sérgio, Taylor M. Matthew (2014) *Inching toward accountability: The evolution of Brazil's anticorruption institutions: 1985-2010*. Latin American Politics and Society. Cambridge University Press.

Przeworsky, Adam. 2010. Qué esperar de la democracia. Buenos Aires: Siglo XXI

(1998) *The State and the Citizen*. New York University

(2010) *La democracia y sus límites. Self-Government in Our Times: Democracy and its Limits. Prefacio*. Cambridge University.

Putnam, Robert, (2000) *Bowling Alone*. Simon and Schuster Paperbacks.

Ramirez – Alujas, Álvaro (2010) Innovación en la gestión pública y *open government*. Revista Buen Gobierno. Vol.9. pp. 96-133.

Ramírez – Alujas, Álvaro, Güemes, María Cecilia (2013) Gobierno abierto: oportunidades y desafíos. Una reflexión socio-política con la mirada puesta en Latinoamérica. XV Encuentros de Latinoamericanistas Españoles. Pp. 369-384.

Requena- Mora, Marina y Rodríguez- Victoriano, José Manuel (2017) Más allá de la democracia representativa: La democracia real y los movimientos sociales en el Estado Español. Revista Crítica de Ciencias Sociales. Vol.113. Pp.3-28

Restrepo – Botero, Darío I. (2012) Descentralización para la equidad. Economía Sociedad y Territorio. Vol. 40. Pp. 793-821.

Reyes – Heróles, Federico (2015) *Corrupción: De los ángeles a los índices*. 1 cuadernos de Transparencia: INAI.

Reygadas, Luis (2008) La apropiación, destejendo las redes de la desigualdad. México: Anthropos

Rocha Menocal, Alina (2014) *Getting real about politics. From thinking politically to working differently*. Shaping Policy for Development. ODI.

Rosanvallon, Pierre (2006), La historia de la palabra democracia en la época moderna. Estudios Políticos No. 28. pp. 9-28.

Runciman, David (2018) *How democracy ends*. Nueva York: *Basic Books*.

Sader, Emir (2001), Hegemonía y contra-hegemonía para otro mundo posible. En Resistencias Mundiales. Buenos Aires: CLACSO.

Salas, S. Joel (2016) “Breve historia del Gobierno Abierto en México”. En: Gobierno Abierto y el Valor Social de la Información Pública. UNAM.

Sanders, Elizabeth, (2008) *Constructivist Institutionalism*. En *Oxford Handbook of Political Institutions*. Nueva York: Oxford.

Sartori, Giovanni (2014) *¿Qué es la democracia?* México: Taurus.

(2013) La política. Lógica y método en las ciencias sociales. México: Fondo de Cultura Económica.

Sassen, Saskia (2003) *Una sociología de la globalización*. Argentina: Katz.

Schedler, Andreas (2015) *¿Qué es la rendición de cuentas?* México: IFAI.

(2000) Neoinstitucionalismo. En *Léxico de la política*. Ed. Baca Olamendi et al. México: México: FLACSO.

Schumpeter, Joseph (1976) *Capitalism, socialism and democracy*. Estados Unidos: George Allen & Unwin.

Sennet, Richard (2013) *La cultura del nuevo capitalismo*. Barcelona: Anagrama.

Skocpol, Theda (1985) *Bringing the State back in*. Cambridge: Cambridge University Press.

Somuano, Ma. Fernanda (2005), Más allá del voto, modos de participación política no electoral en México. Distrito Federal: El Colegio de México, AC.

(2014) Informe País sobre la calidad de la ciudadanía en México. Ciudadada de México: INE, COLMEX.

Souza- Minayo, María Cecilia, (2003) Ciencia, Técnica y arte: el desafío de la investigación social. En *Investigación Social. Teoría, método y creatividad*. Buenos Aires: Lugar Editorial.

Steinmo, Sven (2008) "*What is Historical Institutionalism*". En *Approaches in the social sciences*. Cambridge: Cambridge University Press.

Steinmo, Sven, Thelen, Kathleen, Longstreth, Frank (1992) *Structuring Politics. Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.

Thelen, Kathleen (2002) "*The Explanatory Power of Historical Institutionalism*" En Renate Mayntz, *Akteure, Mechanismen, Modelle: Zur Theoriefähigkeit makro-sozialer Analysen*, Fráncfort, Campus Verlag.

Tocqueville, Alexis (1985) *La democracia en América*. México: Fondo de cultura económica.

Touraine, Alain (2000). *¿Qué es la democracia?* México: Fondo de cultura económica

(2008) *¿Podremos vivir juntos?* México: Fondo de Cultura Económica.

Tudela, José, (2009), "Parlamento, ciudadanía y democracia representativa", en Subirats et al. (2009), "Participación ciudadana, para una administración deliberativa". Aragón, España: Dirección General de Participación Ciudadana.

Vargas Ortíz, Eduardo. Entrevista. Director de Gobierno Abierto de la Secretaría de la Función Pública. 2021

Vallés, Josep Ma. (2016) *Ciencia Política, un manual*. Barcelona: Ariel.

Vergara, Rodolfo (2015) *La transparencia como problema*. Cuadernos de transparencia 5. México: IFAI.

Villanueva, Ernesto (2003) *Derecho de Acceso a la Información Pública en Latinoamérica*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

Wallerstein, Immanuel. 2005. *Análisis de Sistemas Mundo, Una introducción*. México: SIGLO XXI.

(1989) *1968 Revolución en el sistema mundo: Tesis e interrogantes*. FLACSO.

Woldenberg, José (2012) *Historia mínima de la transición democrática en México*. Ciudad de México: COLMEX.

World Bank (2004) *World Development Report 2004: Making Services Work for Poor People*, Washington DC: World Bank

Yu, Harlan, Robinson, G., David (2012) *The new ambiguity of open government*. Princeton: Princeton University Press

Zapata, González Felipe (2018) *The influence of political institutions and power on open government data (OGD): A case study of the Chilean OGD Initiative*. Londres. University of Manchester.

Zaverucha, Jorge (1997) *The 1988 Brazilian Constitution and Its Authoritarian Legacy: Formalizing Democracy While Gutting Its Essence*. Latin American Studies Association.

Referencias web

ALCÁNTARA-SÁEZ M. De la gobernabilidad. **América Latina Hoy** [Internet]. 4 Nov 2009 [citado 8 May 2019]; 8(0). Disponible en: <http://revistas.usal.es/index.php/1130-2887/article/view/2288>

ALIANZA PARA EL GOBIERNO ABIERTO, Disponible en: www.opengovpartnership.org

Bauman, Zigmunt. 2015. Mensajeros de la globalización. El País. Disponible en: https://elpais.com/internacional/2015/10/29/actualidad/1446143608_413979.html

Carosio, Alba (2015) treinta años de democracia en América Latina: proceso de democratización y amenazas. CELARG. Disponible: http://biblioteca.clacso.edu.ar/Venezuela/celarg/20170102042611/pdf_316.pdf

Coppedge, Michael, John Gerring, Carl Henrik Knutsen, Staffan I. Lindberg, Jan Teorell, David Altman, Michael Bernhard, M. Steven Fish, Adam Glynn, Allen Hicken, Anna Lührmann, Kyle L. Marquardt, Kelly McMann, Pamela Paxton, Daniel Pemstein, Brigitte Seim, Rachel Sigman, Svend-Erik Skaaning, Jeffrey Staton, Agnes Cornell, Lisa Gastaldi, Haakon Gjerløw, Valeriya Mechkova, Johannes von Römer, Aksel Sundtröm, Eitan Tzelgov, Luca Uberti, Yi-ting Wang, Tore Wig, and Daniel Ziblatt. 2019. "V-Dem Codebook v9" Varieties of Democracy (V-Dem) Project. Disponible en: <https://www.v-dem.net/en/data/data-version-9/>

Dieter, Nohlen, Gobernabilidad y reformas institucionales en México. Disponible en: <http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/qdiuris/cont/3/cnt/cnt3.pdf>

Eaves, David (2011). The geopolitics of open government, Open vs. Closed. Disponible en: <https://eaves.ca/2011/09/28/the-geopolitics-of-the-open-government-partnership-the-beginning-of-open-vs-closed/>

Encuesta Mundial de Valores (2014). Disponible en: <http://www.worldvaluessurvey.org/WVSDocumentationWV6.jsp>

Encuesta Nacional de Acceso a la información pública. Disponible en: <http://www.beta.inegi.org.mx/app/biblioteca/ficha.html?upc=702825089047>

Encuesta Nacional de Calidad e impacto gubernamental 2017. Disponible en: <http://www.beta.inegi.org.mx/app/biblioteca/ficha.html?upc=702825100667>

Fact Sheet. Open Government Partnership (2011). The White House. Office of the Press Secretary. Disponible en: <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2011/09/20/fact-sheet-open-government-partnership>

Foti, Joseph (2016) Second IRM Technical Paper, Beyond the basics OGP Action Plans 2012-2015. OGP

Gil, Calvo, Enrique. La cuarta ola democratizadora. El país. Disponible en: https://elpais.com/diario/2011/03/11/opinion/1299798004_850215.html

Grandvoinnet, Helene, Ghazia, Aslam & raha, Shomikho. (2015) *Opening the black box. The contextual drivers of social accountability. World Bank Group.* Disponible en:

<http://documents.worldbank.org/curated/en/235561468321545065/Opening-the-black-box-the-contextual-drivers-of-social-accountability>

https://elpais.com/internacional/2015/10/29/actualidad/1446143608_413979.html

OECD (2016) Open Government Review, Indonesia. Highlights

OECD (2016) Open Government in Indonesia, OECD Public Governance Review OECD Publishing, Paris. Disponible en https://read.oecd-ilibrary.org/governance/open-government-in-indonesia_9789264265905-en#page3

OECD (2019) Development Aid at a Glance. Statistics.

IDEA (2010) *Democratization in Indonesia an assessment*. Disponible en: <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/democratization-in-indonesia-an-assessment.pdf>

Índice de Percepción de la Corrupción 2017 publicado por Transparencia Internacional y Transparencia Mexicana. Disponible en: <https://imco.org.mx/temas/indice-percepcion-la-corrupcion-2017-via-transparencia-internacional/>

Informe Global de Gobierno Abierto (2019) Democracia más allá de las urnas. OGP. Disponible en: <https://www.opengovpartnership.org/campaigns/global-report/collective-results-open-government-ogp/>

Informe 2017 Latinbarómetro, Disponible en: <http://www.casede.org/BibliotecaCasede/Novedades-PDF/InformeLatinobarometro2017.pdf>.

Internet World Stats, 2018. Disponible en: <https://www.internetworldstats.com/stats10.htm>

IRM Informe del Mecanismo de Revisión Independiente. México Informe de Avance 2011-2013. Disponible en: <https://www.opengovpartnership.org/documents/mexico-primer-informe-de-avance-2012-2013/>

IRM Informe del Mecanismo de Revisión Independiente. México Informe de Avance 2013-2015. Disponible en: <https://www.opengovpartnership.org/documents/mexico-primer-informe-de-avance-2012-2013/>

Mecanismo de Revisión Independiente (MRI): Informe de fin de término de México 2016-2018. Disponible en:

<https://www.opengovpartnership.org/documents/mexico-end-of-term-report-2016-2018/>

Mecanismo de Revisión Independiente. *Brazil Progress Report 2011-2013*. Disponible en: <https://www.opengovpartnership.org/documents/brazil-relatorio-do-progresso-2011-2013/>

Mecanismo de Revisión Independiente. *Brazil Progress Report 2013-2014*. Disponible en: <https://www.opengovpartnership.org/documents/relatorio-do-progresso-2013-2014/>

Mecanismo de Revisión Independiente. *Brazil Endo of Term Report 2013-2016*. Disponible en: <https://www.opengovpartnership.org/documents/brazil-end-of-term-report-2013-2016/>

Mecanismo de Revisión Independiente. *Brazil Endo of Term Report 2016-2018*. Disponible en: <https://www.opengovpartnership.org/documents/brazil-end-of-term-report-2016-2018/>

Lago, Silvia, Marotias, Ana, (2006) Los Movimientos Sociales en la Era de Internet. Razón y Palabra. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=199520736012> ISSN 1605-4806

Lilla, Mark, 2012. Fe en la democracia. Letras libres. Disponible en: <http://www.letraslibres.com/mexico-espana/fe-en-la-democracia>

Llera, Francisco José (2011) La crisis política. Disponible en: https://www.ehu.eus/es/web/euskobarometro/argitalpenak/-/asset_publisher/37dNLkQMSdfJ/content/llera-2011-la-crisis-politica?inheritRedirect=false&redirect=https%3A%2F%2Fwww.ehu.eus%3A443%2Fes%2Fweb%2Feuskobarometro%2Fargitalpenak%3Fp_p_id%3D101_INSTANCIE%3Dview%26p_p_lifecycle%3D0%26p_p_state%3Dnormal%26p_p_mode%3Dview%26p_p_col_id%3Dcolumn-2%26p_p_col_count%3D1

Mayntz, Renate (1998) Nuevos desafíos de la teoría de Governance. Jean Monet Chair Paper. Disponible en: <https://libros-revistas-derecho.vlex.es/vid/nuevos-desafios-teoria-gobernanza-392049290>

Morlino, Leonardo (2007). Explicar la calidad democrática: ¿Qué tan relevantes son las tradiciones autoritarias? Revista de Ciencia Política, Vol. 27/ No.2/3-22

Mydans, Seth (1998) The fall of Suharto: The overview; Suharto, Besieged, steps down over 32 –year rule in Indonesia. The New York Times.

Open Government Memorandum, 2009. Disponible en: <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/transparency-and-open-government>.

Open Government Partnership, new research agenda. 2017-2018. Disponible en: <https://www.opengovpartnership.org/resources/new-ogp-research-agenda-2017-2018>

Open Government Partnership. Strategic research of the open government partnership (2016) Disponible en: http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/OGP_Strategic-Refresh_Dec2016.pdf

Open Government Partnership Global Report (2019). OGP. Disponible en: https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/05/Global-Report_Executive-Summary_EN.pdf

Open Government Partnership, Guía para Escépticos (2018). OGP. Disponible en: https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/01/SKEPTICS-GUIDE_20180710_ES.pdf

Pansters, G. Wil (2013) “La gobernabilidad en México y los agujeros negros de la democracia”. En: Gobernabilidad y Convivencia democrática en América Latina, Las dimensiones regionales, nacionales y locales. FLACSO.

Peters, B. Guy (2005) Gobernanza y burocracia pública: ¿Nuevas formas de democracia o nuevas formas de control?

Ramos, Alderete, José Luis (2016) gobierno abierto: una visión de sus antecedentes, surgimiento y conceptualización.

Recomendación del Consejo de la OCDE sobre gobierno abierto. disponible en: <https://www.oecd.org/gov/oecd-recommendation-of-the-council-on-open-government-es.pdf>

Reyna, José Luis (2006) "México una democracia incipiente". En: los intersticios de la democracia y el autoritarismo. Algunos casos de Asia, África y América Latina. Cornejo, Romer. CLACSO. Disponible en: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/sur-sur/20100707070845/inter.pdf>

Rhodes, R.A.W. (1996) The new governance: governing without government. Political Studies. Disponible en: <http://spp.xmu.edu.cn/wp-content/uploads/2013/12/The-New-Governance-Governing-without-Government-pdf.pdf>

Rodríguez M., Darío, Torres N., Javier, Autopoiesis, la unidad de una diferencia: Luhmann y Maturana. Sociologías. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=86819565004> ISSN 1517-452

Silva, Patricio y Rojas, Aravena, Francisco (2013) Gobernabilidad y Convivencia democrática en América Latina, Las dimensiones regionales, nacionales y locales. FLACSO. Disponible en: <https://www.flacso.org/sites/default/files/Documentos/libros/secretaria-general/Dimensiones%20regionales%20nacionales%20y%20locales.pdf>

Strategic Refresh of the Open Government Partnership, (2016). Open Government Partnership. Disponible en: http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/OGP_Strategic-Refresh_Dec2016.pdf

Turner, Lyle (2015) *A working definition of "Open Government"*. Disponible en: <https://www.globalintegrity.org/2012/05/23/working-definition-opengov/>

Valenzuela, M. Rafael (2013) Delimitar al gobierno abierto para ampliar la colaboración con una sociedad más abierta. Disponible en: <https://core.ac.uk/download/pdf/46533182.pdf>

Vielba, Ramos, Irene, Campos Domínguez, Eva y Corojan, Ana (2011) Gobierno abierto alcances e implicaciones. Fundación Ideas. Disponible en: <http://www.icaei.org.mx/images/Gobierno%20Abierto/Biblioteca/GOBIERNO%20ABIERTO/Gobierno%20Abierto%202.pdf>

Villoria Manuel (2012) Paradojas y tensiones de la innovación: el caso del *open government*. Disponible en: <https://www.raco.cat/index.php/P3T/article/view/258358>

Williamson, Vanessa & Eisen, Norman (2016) *The impact of open government: assessing the evidence*. Center for effective public management. Disponible en: <https://www.brookings.edu/research/the-impact-of-open-government-assessing-the-evidence/>

World Bank Report Indonesia (2003) Combating Corruption in Indonesia. Poverty Reduction and Economic Management Unit East Asia and Pacific Region.

Yu, Harlan y Robinson, David G (2012) The new ambiguity of *open government*. UCLA. Disponible en: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2012489

Zurbriggen, Cristina (2016) Gobernanza: una mirada desde América Latina. FLACSO. Disponible en: <http://www.redalyc.org/pdf/115/11519271002.pdf>

Anexo

Tabla de datos por país.

Brasil

BRASIL						
AÑO	Índice de rendición de cuentas (v2x_accountability)	Índice de participación civil (v2x_cspart)	Índice de corrupción política (v2x_corr)	ÍNDICE DE APERTURA GENERAL	Año	índice OGP
2011	1.771	0.929	0.524	3.224	2011	0.9
2012	1.762	0.929	0.524	3.215	2012	0.9
2013	1.786	0.901	0.547	3.234	2013	0.3
2014	1.717	0.901	0.57	3.188	2014	0.3
2015	1.72	0.901	0.57	3.191	2015	0.3
2016	1.316	0.798	0.677	2.791	2016	0.125
2017	1.223	0.708	0.671	2.602	2017	0.125
2018	1.065	0.66	0.662	2.387	2018	0.125

México.

MÉXICO						
AÑO	Índice de rendición de cuentas (v2x_accountability)	Índice de participación civil (v2x_cspart)	Índice de corrupción política (v2x_corr)	ÍNDICE DE APERTURA GENERAL	Año	índice OGP
2011	1.071	0.778	0.602	2.451	2011	0.4054
2012	1.03	0.778	0.611	2.419	2012	0.4054
2013	0.972	0.68	0.772	2.424	2013	0.1538
2014	0.979	0.605	0.772	2.356	2014	0.1538
2015	1.019	0.703	0.75	2.472	2015	0.1538
2016	1.025	0.723	0.75	2.498	2016	0.0000
2017	1.058	0.729	0.643	2.43	2017	0.0000
2018	1.145	0.721	0.644	2.51	2018	0.0000