

**CONGRESO DE TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS EN LOS
MUNICIPIOS
Hacia gobiernos locales cercanos y modernos**

**Mocorito, Sinaloa
11 y 12 de mayo, 2017**

Ponencia

**De las buenas prácticas municipales de gobierno
abierto: la Transparencia proactiva como compromiso
cívico. Caso CIUDAPP Zapopan, Jalisco**

Freddy MARIÑEZ NAVARRO
Profesor Investigador
El Colegio de Jalisco

A manera de introducción.

Gobierno abierto como forma de integración ciudadana en el sector público

En el marco de las tendencias e innovaciones en la gestión pública, la flexibilidad de las estructuras de los gobiernos, la transparencia pública, así como el nuevo rol de los actores no gubernamentales en la creación y producción de decisiones y políticas públicas, el gobierno abierto se ha convertido últimamente en uno de los debates más interesantes en el contexto académico y práctico. Definido también como Collaborative Public Management (McGuire 2009), Citizen Engagement (Hickle, 2008; OECD, 2004), Wiki Government (Noveck, 2009), Public Sector Clients (Alford; 2009), esta forma gubernamental relacional nos brinda múltiples aristas donde en cada una de ellas se identifican tendencias con un abordaje teórico muy particular. Desde el enfoque que precisa el gobierno abierto como resultado del cambio tecnológico hasta la definición que establece la posibilidad de la participación de los ciudadanos a través del acceso a la

información y a la arena de la hechura de las decisiones y de las políticas; pasando por concebirlo como un cambio en los valores en la organización y sus procesos, así como la que explica la apertura del gobierno mediante el *Open Data*; el gobierno abierto se ha posicionado como tema frontera en las ciencias sociales y administrativas.

Todos estos enfoques tienden a identificar, evaluar y caracterizar diferentes formas de integración ciudadana en el sector público vista por la vía de la transparencia y el acceso a la información, así como por la colaboración y la participación. En este sentido, retomamos el concepto inicial de gobierno abierto compuesto por sus tres componentes: transparencia, colaboración y participación (Obama, 2009). De esta manera, el gobierno abierto tanto su dimensión relacional como su dimensión de transparencia, apertura y acceso a la información, la esfera pública está construida alrededor del sistema de comunicación social y redes de internet, particularmente en el espacio social de la Web 2.0 (Open data, datos disponibles, Open Collaboration, Open Knowledge, ciudadanía 2.0, free software o social -Facebook, MySpace-, Open Source, Big data, linked data), que genera colaboración, interacción e inteligencia cívica, utilizando las aplicaciones que los usuarios pueden hacer uso para entrar al internet o intranet (webmail, wikis, weblogs, wikis, wikipedia). Ello ha implicado un cambio del proceso, modo y patrón de gobierno, de su relación con la sociedad, del paso de la cooperación a la colaboración y co-creación, así como del tipo de transparencia colaborativa y proactiva. Así entonces, el concepto de gobierno abierto nos remite a un tipo de organización relacional como opuesta a la organización cerrada de estilo weberiana (Weber 2013; Joseph A. Raelin 2011; du Gay 2000). Hoy las organizaciones y, particularmente la organización pública, están en presencia de cambios significativos que se expresan no

sólo en la flexibilidad de la estructura organizacional sino también en los procesos y flujos de información.

Este trabajo se sostiene a través de dos objetivos. El primero es analizar el gobierno abierto en la perspectiva de la transparencia proactiva como fundamental para entender las buenas prácticas a nivel municipal en México. Y el segundo objetivo es presentar el caso de buenas prácticas del municipio de Zapopan, Jalisco.

Transparencia y Gobierno Abierto

Una dimensión del gobierno abierto es la relacionada con el acceso a la información pública y la transparencia. Ello implica datos disponibles o accesibles para cualquier persona u organización sin ninguna restricción de uso (patentes, derecho de autor, copyright y otras formas de protección legal). Por otro lado, el gobierno abierto parte del Open Data como una práctica que surge de los "tecnólogos cívicos" como resultado de la emergencia de varias ideas o prácticas, la mayoría proveniente de las TICs (Software libre, Open Source, Big Data -datos masivos- y Linked Data -datos vinculados-). Los "tecnólogos cívicos" son aquellos individuos que desarrollan y promueven tecnologías "cívicas" o "tech cívica", aquellas tecnologías Web 2.0 que ayudan a los ciudadanos y los funcionarios públicos a alcanzarse unos a otros y estar conectados con el fin de intercambiar información e ideas (Pyrozhenko, 2017:217).

Es por ello que hoy se están encontrando nuevas pistas a la definición de la transparencia. La apertura del flujo de información, tal como se le define, en el marco de las relación gobierno y ciudadanos nos sumerge al concepto de la nueva transparencia que explica cómo las organizaciones públicas y actores gubernamentales se enfrentan cada vez más a las demandas de la sociedad para revelar información.

No son aquellos tiempos en que los gobiernos pasivamente proveían información solamente sobre lo solicitado y a la discreción gubernamental, por el contrario hoy se requiere de más compromiso cívico en la información pública, así como comunicar las operaciones internas de la gestión. Por eso la relación entre transparencia, información y democracia es fundamental y básica. La información porque ayuda a las competencias democráticas como la formulación de preferencias y opiniones probadas y, la participación, porque provee elementos significativos en la hechura de la decisión pública.

Varios conceptos de transparencia han emergido al calor de estos debates y buenas prácticas de gobierno abierto. Grimmelikhijsen and Welch (2012), han venido definiendo la transparencia como la "disponibilidad de la información sobre una organización o actor el cual permite a actores externos monitorear el trabajo interno o resultados de esta organización o actor" (citado en Grimmelikhijsen; 2012: 53). La OCDE por otro lado define la transparencia como el proceso por el cual la información de las condiciones existentes permite ser accesible para la toma de decisiones y acciones, de manera visible y entendible. Es decir, forzar al gobierno y al sector cívico al movimiento por una sociedad abierta.

La *transparencia focalizada* es otro concepto que aparece y refuerza la búsqueda de un objetivo específico y explícito donde la información es liberada por el gobierno y focalizada en áreas específicas, buscando resolver necesidades concretas. Y la otra visión de transparencia, *la colaborativa*, es vista como un modelo basado en el uso de las TICs y los datos abiertos (Open Data) como herramientas básicas. Es de tipo interactivo y precisa de la colaboración entre organismos para transformar grandes volúmenes de datos. El gobierno tiene la obligación de publicar

datos "crudos" y la ciudadanía tiene el derecho a procesarlos para producir nueva información.

Por otro lado, Mabillard y Zumofen (2016) hacen la distinción de la transparencia de la siguiente manera:

- La transparencia activa que implica la difusión voluntaria de la información. En tales casos, el gobierno decide publicar información sin necesidad de que la misma sea previamente solicitada, es decir, de manera proactiva por sí mismo.
- La transparencia pasiva se refiere a la divulgación restringida de información, generalmente a través de una solicitud presentada por los ciudadanos mediante las leyes de transparencia. La administración está obligada a revelar datos que no están al alcance del público en general (Mabillard y Zumofen, 2016: 11)

Ayudando el debate sobre la transparencia, Heald (2006) presenta cuatro direcciones de la misma: a) hacia arriba, b) hacia abajo, c) hacia afuera y d) hacia adentro. Para la definición de la transparencia *hacia arriba* este autor parte de las relaciones jerárquicas o del análisis Agente-Principal que subyace a muchos modelos económicos. La transparencia *hacia arriba* significa que el Superior (Principal) en su escala burocrática, puede observar la conducta, el comportamiento y / o los resultados de la estructura jerárquica subordinada (Agente). En suma, la transparencia fluye hacia arriba. Los que están en la parte superior de la organización pueden ver lo que están haciendo los de abajo.

En cuanto a la transparencia *hacia abajo*, Heald la define como cuando los ciudadanos (gobernados) pueden observar la conducta, el comportamiento y / o los resultados de sus gobernantes. Esto se basa en los derechos de los gobernados en relación con sus gobernantes a menudo bajo el paraguas de la rendición de cuentas.

En suma, la transparencia fluye hacia abajo. Los que están en el escalón más bajo de la organización pueden ver lo que están haciendo los que están en la parte superior de la burocracia.

La transparencia *hacia afuera* se observa cuando el subordinado o agente jerárquico puede observar lo que está sucediendo "fuera" de la organización. La capacidad de ver hacia afuera es fundamental para la capacidad de entender su hábitat y de controlar el comportamiento de sus compañeros y / o competidores. En síntesis, la transparencia fluye desde el exterior. Y la transparencia *hacia adentro*, se expresa en el momento en que los que están afuera pueden observar lo que está sucediendo dentro de la organización. La transparencia fluye desde el interior hacia afuera. Los que están fuera de la organización pueden observar, vigilar y monitorear lo que está pasando dentro de la organización.

Además de estas direcciones, el mismo Heald (2006,2012) propone entre otras una vía de análisis de la transparencia, anteponiendo la retrospectiva con la de tiempo real. La transparencia en retrospectiva es cuando una organización en periodos de tiempo (largos o cortos), divulga información relevante para su desempeño y, la transparencia en tiempo real (Real Time) es cuando los procesos internos de la organización se divulgan continuamente en línea (On line).

Es por lo planteado anteriormente que el acceso a la información pública está tomando un énfasis renovado en todo el mundo, reflejándose a través de las siguientes tendencias: uno, a las visiones de la reforma gubernamental que presiona la apertura y transparencia, y dos, al aumento de la disponibilidad y desarrollo continuo de las tecnologías de la información (TICs) que permite a las instituciones, organizaciones e individuos buscar de la misma forma, así como compartir, combinar y reusar

el contenido de la información del gobierno¹, ya que ésta no es más que la información de todos los actores involucrados en la producción de valor público.

Los rápidos avances en la tecnología no parecen cambiar los factores principales que influyen en la eficacia y la sostenibilidad de las políticas de transparencia como instrumentos de gobierno. Estos avances, sin embargo, cambian las formas en que los usuarios de la información, los funcionarios públicos encargados de la divulgación, así como del gobierno crean y responden a los nuevos conocimientos (Fung, Graham y Weil; 2007: 164)

Para Meijer, Curtin y Hillebrandt (2012), en esta época de la transparencia gubernamental (Government transparency), uno de los temas fundamentales a ser abordados es la relación conceptual entre la transparencia del gobierno y la participación ciudadana; la naturaleza y los efectos de los mecanismos de la transparencia fiscal; el efecto de la transparencia en la confianza del gobierno; el efecto de la transparencia interinstitucional en el control parlamentario²; y la relación empírica entre la transparencia del gobierno y la participación ciudadana. Estos temas relacionados con la transparencia del gobierno llevan al mismo autor a preguntarse lo siguiente: ¿La transparencia es creada por presiones de afuera (ciudadanos, stakeholders, medios

¹ La información basada en nuevas tecnologías (TICs) para informar al público emerge en los años 90s con el crecimiento del e-government, contribuyendo a la transparencia gubernamental. Hoy, la tendencia es ver secretarías, departamentos y agencias gubernamentales poniendo internamente grupos de datos electrónicos para el uso del público sobre nuevas government-wide website, así como Data.gov, elemento esencial del gobierno abierto diseñado para facilitar el acceso al grupo de datos a nivel de los gobiernos con el objetivo de aumentar la comprensión pública de las operaciones, avances de la misión gubernamental, creación de oportunidades económicas y un aumento de la transparencia, rendición de cuentas y responsabilización.

²Mientras que la transparencia refiere a la disponibilidad de la información para el público general, la transparencia interinstitucional es referida a la transparencia entre las instituciones del gobierno (Meijer; 2012:6).

de comunicación) o por tensiones internas de los sistemas gubernamentales?; ¿cuáles son los sectores que se han hecho más transparentes?; ¿Cómo usan la transparencia los ciudadanos, stakeholders y los medios de comunicación? ¿Cambia la transparencia el comportamiento de los funcionarios públicos y de las organizaciones públicas?

Piotrowski (2007) ha afirmado que los cambios en la transparencia son fundamentales para el gobierno abierto. Y por otro lado, Sharon S. Dawes (2010) argumenta que las políticas públicas relacionadas con el flujo de información es uno de los aspectos más importantes de la democracia ya que refleja un tipo de *elección societal* en el que se estima cómo la información debería producirse, procesarse, guardarse, intercambiarse y regularse. Entendido así, la transparencia se está constituyendo en una importante agenda tanto en las organizaciones públicas como privadas. Viéndose entonces, según el Asian Development Bank, como la disponibilidad de información para el público general y la claridad sobre las reglas, regulaciones y decisiones del gobierno. Es decir, al plantearlo con más precisión, la transparencia refiere entonces a la disponibilidad y aumento del flujo de información oportuna, clara, relevante, de alta calidad y confiable relacionada con las actividades de la organización gubernamental que por supuesto impacta a la gestión pública misma.

Birchall (2015) va más allá y nos dice que los grandes datos dados a conocer por el gobierno requiere de nuevas habilidades de los ciudadanos y de un nuevo tipo de actores mediadores (no elegidos y no regulados), unos que pueden analizar los datos y otros que puedan crear "aplicaciones" y visualizaciones de datos, así como la plataforma de ayuda a la navegación y análisis. Esta nueva forma de transparencia crea un "público de datos" - un público imaginario capaz de "analizar y hacer cosas con los datos"

(2015: 190). En base a lo planteado por Birchall (2011) se hace necesario una política de Datos Abiertos que parta por construir un lenguaje propio de las necesidades de la comunidad para establecer los objetivos de la política. Además, es clave comprometer a los ciudadanos para ampliar el uso de un portal de Datos Abiertos. Ello nos lleva a precisar el cómo se recopila y usan los datos de los ciudadanos, estableciendo un conjunto de principios de privacidad en el marco de la política.

Por otro lado, Ball (citado en Heungsik Park and John Blenkinsopp, 2011) sugiere que la transparencia está empezando a combinarse con la rendición de cuentas en el discurso público sobre la gobernanza democrática. Ello ha permitido verla en base a varios factores: primero, la transparencia es uno de los fundamentos morales que sostienen las sociedades democráticas a través de los derechos de los ciudadanos al acceso de la información gubernamental; segundo, la transparencia es una de las medidas prácticas tomadas para restringir la corrupción, actuar como una fuerza contra el comportamiento corrupto de la burocracia, promoviendo la vigilancia de los ciudadanos para evitar el *rent-seeking*; y tercero, la transparencia tienen un efecto positivo en la confianza y en la rendición de cuentas con la idea de que los ciudadanos monitoreen la calidad de los servicios públicos y motiven a los funcionarios públicos a satisfacer los ciudadanos, permitiendo aumentar el grado de confianza ya que ello es un importante principio de la democracia deliberativa. Estos tres factores nos abre la posibilidad de visualizar cuatro componentes esenciales cuando pensamos en la transparencia gubernamental: primero, el acceso a la información pública como derechos ciudadanos; segundo, una burocracia con ética pública; tercero, la confianza institucional; y cuarto, el compromiso cívico.

En cuanto a la *información pública como derecho ciudadano* vemos que ya está establecido como derecho constitucional en muchos

países. El Centro Carter por ejemplo, visualiza el acceso a la información como un derecho humano fundamental en todas las culturas y sistemas de gobierno. En este sentido, ha establecido un plan de acción para asegurar estos derechos: 1) ejercicio equitativo del derecho de acceso; 2) preparación y formación de los funcionarios públicos en la práctica y aplicación de los derechos de acceso; 3) educación pública para autorizar el uso completo del derecho; 4) asignación de recursos necesarios para asegurar una administración eficiente y oportuna; 5) intensificación de la gestión de la información para facilitar el acceso a la información; 6) práctica habitual en el monitoreo y evaluación; y 7) supervisión de operación y acatamiento (Carter Center; 2008: 3-4; citado en Sharon S. Dawes, 2010). Al referirnos a la *burocracia con ética pública*, damos a entender el apego a la legalidad. En este sentido, funcionarios públicos que no visualicen el acceso a la información pública como derecho corren el riesgo de implementar una gestión opaca y carente de una ética pública. El otro componente, la *confianza*, es vista según Kasperon et al. (1992, citado en Van Der Meer; 2010) como una evaluación relacional de situaciones sociales a través de cuatro dimensiones: Una persona que confía (el sujeto); da a entender que él o ella piensa que el objeto de confianza reúne ciertos requerimientos: el objeto sería competente, tanto intrínsecamente (cuidado) como extrínsecamente comprometido (auditable a causa de su interés concreto) y predecible. Y el último y no por ello el menos importante, el *compromiso cívico*, lo percibimos como un proceso íntimamente ligado en el que lo legal, la defensa de lo cívico, el debate público y la participación juegan un papel clave en la responsabilización de los funcionarios públicos y políticos, expresándose como un proceso de comunicación directa, tanto presencial como a través de las tecnologías de información disponibles, y mediante las cuales la gente discute de manera

abierta sus razones, intereses, habilidades y valores con la intención de llegar a un acuerdo para la toma de decisión (Mariñez Navarro, 2015). Así, entonces, el compromiso cívico lo podemos visualizar en base a tres elementos: uno, el *conocimiento político* de la Constitución de un País y las leyes, de las instituciones políticas, de la estructura gubernamental y estatal, así como de los actores políticos y sociales. El segundo elemento es el *interés político* tanto de los actores gubernamentales como de los ciudadanos, expresado en la participación cívica, la colaboración y la cooperación; y el último elemento lo relacionamos con la *discusión política* en todos los órdenes de la vida pública y en todos los poderes (Mariñez Navarro, 2017, 2015).

De esta manera entonces, para el logro de la rendición de cuentas es necesario partir de los siguientes tres pasos (Papenful y Schaefer, 2010). El primero de ellos es el *acceso a la información*, garantizada y completa, así como no distorsionada ni atrasada ni en plazos y sin altos costos, ello permitirá minimizar problemas de asimetría de la información; el segundo paso es la *calidad de la información*. Ésta debe estar asegurada a través de los llamados Informes de Cooperación (Reports), estos no son más que un tipo de información sumaria agregada con detalles individuales donde se explican los elementos clave que pueden ser comprendidos por los ciudadanos interesados. Los Informes de Cooperación incluyen un mapa organizacional de la estructura de la autoridad pública que tiene como objetivo proveer las bases del cómo se deciden los problemas públicos para garantizar una provisión de servicios públicos sustentables, eficaces y eficientes. El tercer paso es la *transparencia*, ésta sería alcanzada por los dos pasos anteriores, es decir cuando la información solicitada por los ciudadanos debe garantizársele explicación, ausencia de distorsión y en el momento (Real Time).

La transparencia proactiva clave para las buenas prácticas

Como ya lo hemos analizado, el tema de la transparencia ha atraído gran atención de académicos y practicantes (activistas). Esta atención, a su vez, ha llevado a una variedad de definiciones. Grimmelikhuijsen, Porumbescu, Hong, & Im (2013) observan que la mayoría de las definiciones de transparencia enfatizan en "la disponibilidad de información sobre el funcionamiento interno o rendimiento de una organización", lo que a su vez mejora su "observabilidad interna" por parte de actores externos, como los ciudadanos. Siguiendo en tal lógica, a medida en que el sector público sea transparente habla en principio de la capacidad de los ciudadanos para acceder a información sobre las actividades del gobierno.

Darbishire (2010) afirma que la divulgación o transparencia proactiva se refiere a información que se hace público por iniciativa de un órgano gubernamental, sin que se presente una solicitud. Es decir, se asegura que el público esté informado sobre las leyes, las reglamentaciones y las decisiones que les afecten. Ejemplos de este tipo de divulgación o transparencia son los comunicados de prensa o documentos de publicación en línea (Piotrowski & Van Ryzin, 2007). En esta dirección, en el acuerdo del Consejo Nacional del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (México), por el que se aprueban los Lineamientos para determinar los catálogos y publicación de información de interés público; y para la emisión y evaluación de políticas de transparencia proactiva (CONAIP/SNT/ACUERDO/EXT18/03/2016-04), publicado en el DOF definen la Transparencia Proactiva como "el conjunto de actividades que promueven la identificación, generación, publicación y difusión de información adicional a la establecida con carácter obligatorio por la Ley General (LGTAIP), que permite la generación de conocimiento público útil con un objeto claro

enfocado en las necesidades de sectores de la sociedad determinados o determinables”.

Dado a estas definiciones, muchos autores advierten sobre una sobrecarga de información en la transparencia proactiva ya que el exceso de ésta podría poner en peligro la seguridad pública y nacional, además de incidir en las tomas de decisiones públicas, la privacidad y los derechos de propiedad intelectual (Birkenshaw, 2006; Peters, 2013). Mientras que Brüggemann (2010) afirma que en su forma extrema -la sobrecarga de información- podría conducir a la propaganda, ignorando así las normas de comunicación generalmente aceptadas como la veracidad y un mínimo de respeto hacia las opiniones divergentes. Otros autores consideran que lo contrario a la transparencia es la secrecía, y ésta se refiere a la ocultación intencional de datos, utilizando métodos tales como códigos o datos distractores (Balkin, 1999; Bok, 1982). No obstante, Heise (1985) propone en su modelo prescriptivo de comunicación pública el que los funcionarios de comunicación del gobierno deben poner a disposición pública toda la información legalmente divulgable, sean de naturaleza positiva o negativa de manera que sea precisa, oportuna, equilibrada e inequívoca. Los funcionarios en este sentido, procurarían facilitar información precisa, sistemática y oportuna sobre políticas públicas de toda la comunidad a la que sirven. Además, la difusión de información por las entidades públicas sobre cómo funcionan, ayuda al público a acceder a los servicios del gobierno, asegurando que los ciudadanos tengan la información necesaria para participar.

La evaluación específica de las declaraciones con respecto a la transparencia proactiva se refiere a lo importante que es dar a conocer información con respecto al funcionamiento interno de la organización, tal como el proceso de decisión y la implementación

de políticas, así como los resultados de las políticas, el presupuesto y los subsidios (Grimmelikhuijsen, 2012).

Por último, cabe señalar que el valor proactivo de la transparencia lo podemos analizar mediante el modelo de Ruijter (2017) en el que establece como importante el rol de los comunicadores del gobierno o de la administración en la implementación de una política de transparencia. Un primer elemento del modelo son los *valores proactivos* que describen el "valor de la transparencia como la creencia en la transparencia". En este sentido, la divulgación proactiva asegura que los ciudadanos estén informados sobre las leyes y decisiones que los afectan, facilitando un gasto más responsable por parte del gobierno. Los valores de la transparencia proactiva están alimentadas por el conocimiento de las reglas formales vista como el conocimiento de las reglas de Transparencia proactiva, establecidas en las iniciativas de leyes de transparencia y gobierno abierto. Otro elemento es la *incorporación organizacional* que se expresa a través de ayudas y recursos. La ayuda no es más que el apoyo de los comunicadores gubernamentales a los otros funcionarios de la organización para que comprendan la importancia de la transparencia proactiva en sus áreas. Y los recursos son todos los apoyos técnicos, administrativos y organizativos que se pone a disposición de la administración. El concepto de *Involucramiento*, otro elemento importante como efecto de las dos anteriores, consta de dos puntos, la *divulgación proactiva reportada* y la *Participación en el funcionamiento interno*. La divulgación proactiva reportada se mide en el momento en que los comunicadores gubernamentales consideran divulgar información de manera proactiva como parte de su práctica diaria, ayudando a otros en la organización con la divulgación de la Información. De lo que se trata es ver en qué medida los comunicadores gubernamentales están realmente

involucrados en la divulgación de la información sobre el funcionamiento interno y el rendimiento del gobierno. El funcionamiento interno y el rendimiento se refieren a las diferentes etapas de la política. También los elementos *Calidad de la información y solicitud de retroalimentación y participación* son fundamentales en el modelo de Ruijer, ya que se basa en el concepto de información sustancial que quiere decir información completa, relevante, comprensible, oportuna y precisa.

Buenas prácticas de gobierno abierto en municipios

Buenas prácticas es un concepto ya establecido en el marco de la gestión pública, y no es más que el proceso en que el gobierno o los ciudadanos aportan como "extra", que sea vinculante con los principios y dimensiones de gobierno abierto, como generar apps, brindar más información de la obligatoria por la ley (transparencia proactiva), publicar todas las solicitudes de información con sus respectivas respuestas (a excepción de las que están clasificadas como reservadas o clasificadas), facilitar el acceso a la información, establecer mecanismos vía redes sociales, garantizar la gratuidad de la información, medir resultados, colaborar, etc. En otras palabras, buenas prácticas de gobierno abierto la relacionamos con la innovación pública que se entendería como mejorar la eficiencia y calidad de los procesos, de la dinámica organizacional y de los flujos de la información en la comunicación en las organizaciones públicas, así como la producción y provisión de los servicios públicos con el objetivo de lograr valor público expresado en la satisfacción de los ciudadanos en el consumo de estos. Estos procesos se harían más rápidos con una plataforma colaborativa digital (Web 2.0), que facilite el compartir información, la interoperabilidad, el diseño creado por el usuario y la interacción. Ello permite a los

ciudadanos organizarse en redes, compartir sus inquietudes, crear grupos de co-innovación y co-creación, de servicios públicos, de decisiones públicas, así como la co-producción de valores públicos” (Mariñez Navarro, 2015: 25). En el cuadro 1 precisamos los ámbitos de la Innovación pública, contexto de las buenas prácticas de gobierno abierto.

Cuadro 1
Ámbitos de la Innovación Pública

Políticas Públicas	Administración Pública	Gobierno relacional
Co-creación de métodos, técnicas y habilidades, haciendo uso de las tecnologías de información y comunicación (Web 2.0)		
Objetivo: mejorar la producción y prestación de los servicios públicos con el objetivo de lograr valor público expresado en la satisfacción de los ciudadanos en el consumo de estos.	Objetivo: mejorar la eficiencia y la calidad de los procesos, la dinámica organizacional y los flujos de información y comunicación en la administración pública.	Objetivo: lograr la transparencia, la Participación y la colaboración tanto en su dimensión relacional como en su dimensión de transparencia y de acceso a la información.
Espacio social de la Web 2.0 (Open data, datos disponibles, Open Collaboration, Open Knowledge, ciudadanía 2.0, free software o social -Facebook, MySpace-, Open Source, Open Data, Big data, linked data), que genera colaboración, interacción e inteligencia cívica, utilizando las aplicaciones que los usuarios pueden hacer uso para entrar al internet o intranet (webmail, wikis, weblogs, wikis, wikipedia).		

Fuente: Mariñez Navarro, 2015: 26

Para los efectos de este capítulo y concretamente para este punto, tomamos el caso de Jalisco, ya que de los diez municipios mejores evaluados por CIMTRA en el 2016 a nivel nacional, seis están ubicados en esta entidad federativa. Estos municipios son: Tlajomulco, Guadalajara, Zapopan, Ocotlán, San Pedro Tlaquepaque y Puerto Vallarta (véase cuadro No. 2).

Cuadro 2
Evaluación CIMTRA
2016

Municipio	Estado	Calificación	Fecha de evaluación	Lugar	No. De habitantes
Tlajomulco de Zúñiga	Jalisco	98.2	abr-16	1	549,442
Guadalajara	Jalisco	96.2	abr-16	2	1'460,148
Zapopan	Jalisco	94.2	abr-16	3	1'332,272
Ocotlán	Jalisco	80.6	abr-16	4	99,461
San Pedro Tlaquepaque	Jalisco	71.7	abr-16	5	664,193
Acapulco	Guerrero	71.5	mar-16	6	810,669
Puebla	Puebla	66.8	may-16	7	1'576,259
Mérida	Yucatán	65.7	ago-16	8	892,363
Puerto Vallarta	Jalisco	62.9	abr-16	9	275,640
Delicias	Chihuahua	60.5	jun-16	10	148,045

Fuente: Cárdenas Canto, Layda Erika Coord. CIMTRA Nacional, Análisis de casos 1, www.cimtra.org.mx

Es importante aclarar que CIMTRA es el Colectivo Ciudadanos por Municipios Transparentes (CIMTRA), grupo de organizaciones civiles en alianza voluntaria desde 2002 cuyo objetivo es evaluar y fomentar la transparencia en los gobiernos y congresos locales para mejorar rendición de cuentas y el marco normativo en la materia, mediante la aplicación y procesamiento de herramientas de medición, evaluación y seguimiento. Para este colectivo la transparencia es "todo ejercicio de gobierno -y de la clase política- de cara a los ciudadanos, lo que implica que las acciones, decisiones y recursos que se utilizan por parte de los gobernantes se encuentran documentados y accesibles a cualquier persona de manera permanente, sencilla y expedita, sin necesidad de ser requerida". (www.cimtra.org.mx).

El trabajo de CIMTRA se basa en tres herramientas, que no son encuestas de percepción sino una comprobación de hechos, compuesto por tres campos para la transparencia:

- Información a la ciudadanía,
- Espacios de comunicación Gobierno-Sociedad
- Atención ciudadana.

Cada una de estas tres herramientas se conforma de tres documentos: El manual de aplicación, la herramienta (cuestionario) y una tabla de calificación. La metodología básica para aplicar las herramientas es la siguiente:

- Decidir a la autoridad que se desea evaluar/medir
- Tomar el curso de capacitación respectivo
- Buscar la información requerida en las páginas web de municipios, delegaciones y/o Congresos locales
- Verificación y validación de evaluaciones
- Presentación de resultados a las autoridades
- Difusión de resultados
- Establecimiento de diálogo con autoridades para mejorar resultados.

Municipios de Jalisco.

A continuación vemos las prácticas de estos seis municipios tapatíos en base a los criterios de CIMTRA: Compromiso del alcalde a asumir la transparencia como un eje de gobierno; Se realizan cambios al marco regulatorio: a) Archivo, b) Transparencia, c) Protección de datos personales; Profesionalización de los equipos responsables de transparencia y de todos los integrantes de la administración pública; Uso de tecnologías para mejora de los servicios y vinculación con la ciudadanía; Iniciativas transversales vinculadas a transparencia; Medición de indicadores vinculadas a transparencia; y Nuevas prácticas. Además de estos criterios CIMTRA siempre solicita más información que la obligatoria por la Ley, un portal oficial, la facilidad para encontrar la información por los ciudadanos (Clics), atención de

funcionarios y disposición a resolver problemas, gastos en comunicación social, contratos de obras, compromiso cívico Gobierno-Ciudadanos, acceso a la información y rendición de cuentas (véase cuadro3).

Cuadro 3
Buenas prácticas Jalisco

BUENAS PRÁCTICAS						
	Tlajomulco de Zúñiga, Jalisco	Guadalajara	Zapopan	Ocotlan	Tlaquepaque	Puerto Vallarta
Compromiso del alcalde a asumir la transparencia como un eje de gobierno	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Realiza cambios al marco regulatorio a) Archivo b) Transparencia c) Protección de datos personales	Archivo, Transparencia y Protección de datos personales	Archivo, Transparencia	Archivo y Transparencia	Transparencia	Archivo y Transparencia	Archivo y Transparencia
Profesionalización de los equipos reponsables de transparencia y de todos los integrantes de la administración pública	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Uso de tecnologías para mejora de los servicios y vinculación con la ciudadanía	Cuenta con plataforma web del Ayuntamiento con sitio vinculado a transparencia	Cuenta con plataforma web del Ayuntamiento con sitio vinculado a transparencia	Cuenta con plataforma web del Ayuntamiento con sitio vinculado a transparencia	Cuenta con plataforma web del Ayuntamiento con sitio vinculado a transparencia	Cuenta con plataforma web del Ayuntamiento con sitio vinculado a transparencia	Cuenta con plataforma web del Ayuntamiento con sitio vinculado a transparencia
Iniciativas transversales vinculadas a transparencia	Ciudapp Tlajomulco, transmisiones de las sesiones de cabildo	Guadalajara, transmisiones de las sesiones de cabildo	Ciudapp Zapopan, transmision de las sesiones de cabildo	✗	✗	✗
Medición de indicadores vinculadas a transparencia	Sujeto de evaluación CIMTRA e IMCO	Sujeto de evaluación CIMTRA	Sujeto de evaluación CIMTRA	Sujeto de evaluación CIMTRA	Sujeto de evaluación CIMTRA	Sujeto de evaluación CIMTRA
Nuevas prácticas	Es el primer municipio en sumarse a la plataforma Ciudapp, la cual pretende ser una red de reportes ciudadanos del área metropolitana de Guadalajara	Es el primer Municipio de Jalisco en realizar un proyecto en una plataforma de internet con visión metropolitana y que genera transparencia proactiva	Es el segundo municipio en sumarse a la plataforma Ciudapp, la cual pretende ser una red de reportes ciudadanos del área metropolitana de Guadalajara	✗	✗	✗

Fuente: construcción propia en base a www.cimtra.org.mx

Caso Zapopan, Jalisco

El gobierno municipal de Zapopan acaba de lanzar el programa “CIUDAPP Zapopan”, con el cual pretende mejorar los canales de

comunicación, estrategias de precisión, eficientar procesos, tiempos de atención de los servicios y concentrar toda la información de servicios requeridos por la ciudadanía en plataformas referentes a:

- a. Aseo
Protección animal
- b. Alumbrado público
- c. Inspección y vigilancia
- d. Mantenimiento urbano
- e. Obra Pública
- f. Parques y jardines
- g. Comisaría de seguridad
- h. Pavimentos
- i. Protección civil
- j. Movilidad

Este sistema complementa las tradicionales formas de atención ciudadana: Oficio, ventanilla y teléfono.

CIUDADPP Zapopan va dirigido principalmente a los jóvenes, sin embargo también hay adultos generando reportes a través de la app. Se puso en marcha el 4 de abril con 3,000 reportes ciudadanos que se generaron durante su faceta de prueba (15 días antes). Al 3 de mayo 2017 cuenta con 12,000 reportes, de los cuales 500 se percataron eran falsos y se le han dado respuesta efectiva al 60% de los reportes.

En la plataforma se geolocaliza el lugar donde se encuentra el problema que se quiere reportar, tomar fotografías y describir el servicio, y este se marca en el mapa, en el que también los ciudadanos pueden ver los reportes hechos por otras personas para "apoyarlos" o "denunciarlos". Entre más apoyo tenga un reporte más importante se vuelve resolverlo.

Los reportes pueden ser del municipio de Guadalajara o Tlajomulco ya que es una plataforma conectada con los tres municipios y se pretende sea una plataforma metropolitana, de igual forma una persona que cuenta con la plataforma de Tlajomulco puede generar

reportes de los otros dos municipios y a cada municipio solo les aparece en su plataforma los servicios de su competencia.

Los números que aparecen en pantalla se van convirtiendo en iconos que aluden al tipo de reporte (seguridad, alumbrado, pavimento, etc).

Una vez que el ciudadano concluye el reporte, se genera un número para que pueda dar seguimiento o en la plataforma en el icono "REPORTES" y luego "MIS REPORTES" o "REPORTES QUE APOYO".

El tiempo de respuesta por parte del gobierno es de 48 hrs. En este periodo sólo se notifica que el Reporte está en "proceso", y el tiempo para "solucionar" aún es variable, aunque el tiempo máximo para solucionar los reportes es de 10 días.

Las plataformas apenas tienen 1 mes en Zapopan, 8 meses en Tlajomulco y aproximadamente un año en Guadalajara; aunque hay mucho que perfeccionar y agregar parece que van por buen camino sobre todo considerando que este tipo de mecanismos acercan los gobiernos a la gente y propician un cambio positivo en la toma de consciencia y participación ciudadana. En general obtienen 3 estrellas de las posibles en diversas páginas de opinión de la web.

Entre los beneficios que el gobierno ha considerado se encuentran:

- ✓ Facilita la relación ciudadano - gobierno
- ✓ Facilita la toma de decisiones
- ✓ Mejora la transparencia
- ✓ Reduce el gasto de gestión en los servicios públicos
- ✓ Incrementa la eficiencia y calidad de los servicios

Lecciones aprendidas del caso

1.- Se intenta crear un modelo de participación colaborativa entre el gobierno municipal y los ciudadanos a partir de detección de problemáticas vinculadas con los servicios públicos.

2.- La plataforma interactiva logra su objetivo debido a lo fácil de su aplicación y uso de parte de los ciudadanos, sin embargo, dado al poco tiempo que lleva activo el programa no se ha podido detectar la rapidez en la solución de los problemas.

3.- En el poco tiempo que lleva funcionando la plataforma se han podido detectar y verificar fallas en los servicios público, informándose el municipio de éstas para sus soluciones.

4.- La Aplicación CIUDAPP-Zapopan está conectado con dos municipios de la Zona Metropolitana de Guadalajara (Guadalajara y Tlajomulco) con tendencia a la conexión con el resto de municipios de esta ZMG.

5.- Se percibe voluntad política y compromiso cívico en los funcionarios encargados de darle seguimiento a las demandas de los ciudadanos.

6.- La aplicación está diseñada para poner en práctica el control social, el monitoreo y la colaboración de parte de los ciudadanos y, la transparencia proactiva de parte del gobierno.

7.- Es importante que este programa tome un carácter estratégico desde el punto de vista de gobierno abierto, para que se convierta en un programa que trascienda los tres años de gobierno municipal, y sea asumido por algún otro partido político que llegue a gobernar.

Conclusión

Como lo hemos precisado en el transcurso de la ponencia, gobierno abierto se ha constituido en un tema importante, novedoso y necesario en estos momentos de cambios y transformaciones de las organizaciones públicas. En este sentido, son varios los enfoques que lo han venido caracterizando. Desde el enfoque que aborda al gobierno abierto como resultado del cambio tecnológico donde la Web 2.0 juega un rol fundamental y el centro de su análisis son las Tecnologías de información y Comunicación -TICs- hasta la definición que establece que el gobierno abierto abre la posibilidad de la participación de los ciudadanos para monitorear e influir los procesos de gobierno a través del acceso a la

información y a la arena de la hechura de las decisiones y de las políticas; pasando por concebirlo como un cambio en los valores en la organización y sus procesos, así como la que explica la apertura del gobierno mediante el *Open Data*, o mejor conocido como datos abiertos, que viene a revolucionar el concepto de transparencia tal como se había venido implementando.

En vista de los objetivos de este trabajo, tales son el analizar el gobierno abierto en la perspectiva de la transparencia proactiva como fundamental para entender las buenas prácticas a nivel municipal en México y; presentar el caso de buenas prácticas del municipio de Zapopan, Jalisco, hemos intentado recurrir primeramente a un análisis de la relación gobierno abierto-transparencia para ver la importancia de sus componentes y expresiones como el *Open Data*, así como la transparencia colaborativa y proactiva. En experiencias locales donde se ha puesto en práctica el gobierno abierto como modelo de gestión, nos hemos percatado de la presencia del compromiso cívico para el acceso a la información pública por los ciudadanos, así como de la comunicación de las operaciones internas de la gestión por los gobiernos. Constatamos también que en estas experiencias la esfera pública está empezando a construirse alrededor del sistema de comunicación social y de redes de internet, particularmente en el espacio social de la Web 2.0 (*Open data*, *datos disponibles*, *Open Collaboration*, *Open Knowledge*, *Facebook*, *MySpace*-, *Open Source*, *Big data*, *linked data*), cuestión ésta que permite la colaboración y la interacción.

Las buenas prácticas de gobierno abierto que pudimos observar en el caso de Zapopan, Jalisco la relacionamos con la innovación pública ya que tiene como objetivo mejorar la eficiencia y calidad de los procesos, de la dinámica organizacional y de los flujos de información en la comunicación en la municipalidad, así como la producción, provisión e interacción con los ciudadanos de la

satisfacción de los servicios públicos. Estos procesos se hacen más rápidos con una plataforma colaborativa digital (APP-Web 2.0), que ha permitido facilitar el compartir información y propiciar interacción (vía la transparencia proactiva). Con el programa "CIUDAPP Zapopan", el municipio ha pretendido mejorar los canales de comunicación, estrategias de precisión, así como eficientar procesos, tiempos de atención de los servicios y concentrar toda la información de servicios establecidos en el 115 constitucional.

Referencias bibliográficas

Alford, J (2009) *Public Sector Clients: From Service-Delivery to Co-production*. Basingstoke, Palgrave Macmillan.

Balkin, J. M. (1999). How mass media stimulate political transparency. *Cultural Values*, 3, 393-431.

Birchall, Clare (2015) Data.gov -in-a-box-: Delimiting Transparency. *European Journal of Social Theory*. Vol. 18 (2). 185-220.

Birchall, Clare (2011) "Introduction to 'Secrecy and Transparency': The Politics of Opacity and Openness", *The Culture Society*, No. 28:7

Birkenshaw, P. (2006). Transparency as a human right. In C. Hood & D. Heald (Eds.), *Transparency: The key to better governance?* (pp. 47-58). Oxford, UK: Oxford University Press.

Bok, S. (1982). *Secrets: Concealment & revelation*. Oxford, UK: Oxford University Press.

Brüggemann, M. (2010). Information policy and the public sphere: EU communications and the promises of dialogue and transparency. *Javnost-The Public*, 17(1), 5-22.

Cárdenas Canto, Layda Erika Coord. *CIMTRA Nacional, Análisis de casos 1*, www.cimtra.org.mx

Dawes, Sharon. S (2010) "Stewardship and Usefulness: Policy Principles for Information-based Transparency". *Governement Information Quarterly*, Vol. 27, Issue 4, 377-383.

Darbishire, H. (2010). Proactive transparency: The future of the right to Information (Working paper). The World Bank. Retrieved from http://siteresources.worldbank.org/WBI/Resources/213798-1259011531325/6598384-1268250334206/Darbishire_Proactive_Transparency.pdf

Du Gay, Paul (2000) *En elogio de la burocracia. Weber-Organización-Ética*. Siglo XXI de España Editores.

Fung, Archon, Mary Graham and David Weil (2007) *Full Disclosure: The Perils and Promise of Transparency* Cambridge University Press.

Hickley, M (2008) *The Grounds for Citizen Engagement and The Roles of Planners*. Saarbruecken. VDM.

Grimmelikhijzen, Stephen (2012) "Linking Transparency, Knowledge and citizen Trust in Government: An Experiment". *International Review of Administrative Sciences*. 78 (1), 50-73. Sage Publications.

Grimmelikhuijsen, S., Porumbescu, G., Hong, B., & Im, T. (2013). The effect of transparency on trust in government: A cross-national comparative experiment. *Public Administration Review*, 73(4), 575-586.

Heald, D (2012) Why is transparency about public expenditure so elusive? *International Review of Administrative Sciences* 78: 30-49.

Heald, D (2012) "Varieties of Transparency", in Christopher Hood and David Heald *Transparency: The Key to Better Governance?*, Published by British Academy.

Heise, J. A. (1985). Toward closing the confidence gap: An alternative approach to communication between public and government. *Public Administration Quarterly*, 9, 196-217.

Mabillard, Vincent and Raphael Zumofen (2016) "The complex relationship between transparency and accountability: A synthesis and contribution to existing frameworks", *Public Policy and Administration*, Vol. 0(0) 1-19. Reprints and permissions:

sagepub.co.uk/journalsPermissions.navDOI:
10.1177/0952076716653651

Mariñez Navarro, Freddy (2017) "Civic Engagement as a Component of Civic Wisdoms in Public Life" in Gloria M. Brooks (Editor) *Civic Engagement. Perspectives, Roles and Impacts*. Nova Science Publishers, Inc. New York.

Mariñez Navarro, Freddy (2015) *Innovación Pública. Para que funcionarios públicos y ciudadanos actúen con saberes cívicos*. Fontamara, México.

McGuire (2006) "Collaborative Public Management: Assessing What We Know and How We Know It". *Public Administration Review*. 66 (1), 33-43.

Meijer, Albert J, Deirdre Curtin y Maarten Hillebrandt (2012) "Open government: connecting vision and voice" *International Review of Administrative Sciences* March 78:1.

Noveck, Beth Simone (2009) *Wiki Government: How Technology Can Make Government Better, Democracy Stronger, and Citizens More Powerful*. Brookings Institute Press: Washington DC

Obama, B (2009) *Transparency and Open Government*. [http://www.whitehouse.gov/the_press_office/Transparency and Open Government/](http://www.whitehouse.gov/the_press_office/Transparency_and_Open_Government/)

Papenful, Ulf. B and Christina Schaefer (2010) "Improving Public Accountability by Aligning Reporting to Organizational Changes in Public Services Provision - An Empirical Internet Study of all Austrian, German and Swiss Towns and States from an Agency-Theory Perspective", *International Review of Administrative Sciences*, 76 (3): 555-576.

Park, Heungsik and Blenkinsopp (2011) "The Roles of Transparency and Thrust in The Relationship between Corruption and Citizen Satisfaction" *International Review of Administrative Sciences*. 77(8). 245-274

Peters, B. Guy (2013) "Una reflexión introductoria: ¿qué es lo grandioso del gobierno abierto? In Freddy Mariñez Navarro y Rafael Valenzuela Mendoza *Gobierno abierto. ¿Más innovación?, ¿Más gobierno?, ¿Más sociedad?, ¿En qué consiste? Propuestas para los gobiernos locales*. MAPorrúa/EGAP, México.

Piotrowski, S. J., & Van Ryzin, G. G. (2007). Citizens attitudes toward transparency in local government. *The American Review of Public Administration*, 37, 306-323.

Piotrowski, Suzanne (2007) *Government Transparency in the Path of Administration Reform*, New York, The State of University of New York Press.

Pyrozhenko, Vadym (2017) "El papel de las herramientas tecnológicas Web 2.0 para la colaboración y el compromiso cívico en el gobierno. Aprender de la experiencia de Estados Unidos con el -gobierno abierto-" in Freddy Mariñez Navarro *Políticas Públicas y Participación Colaborativa*. El Colegio de Jalisco.

Raelin, Joseph A. (2011) "The End of Managerial Control?" *Group & Organization Management*, 36(2): 135-160

Ruijter, H. J. M. (Erna) (2017) "Proactive Transparency in the United States and the Netherlands: The Role of Government Communication Officials", *American Review of Public Administration* 2017, Vol. 47(3) 354 -375

Van Der Meer, Tom (2010) "In What We Trust? A Multi-Level Study into Trust in Parliament as an Evaluation of State Characteristics", *International Review of Administrative Sciences*, 76 (3) 517-536.

Weber, Max (2013) *¿Qué es la burocracia?* www.scribd.com/doc/145924959/Libros-Tauro-t (Consultado el 7 de abril 2017)

Referencias electrónicas

www.cimtra.org.mx (Consultado el 2 de mayo de 2017)

Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP)

<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGTAIP.pdf>
(Consultado el 4 de mayo de 2017)

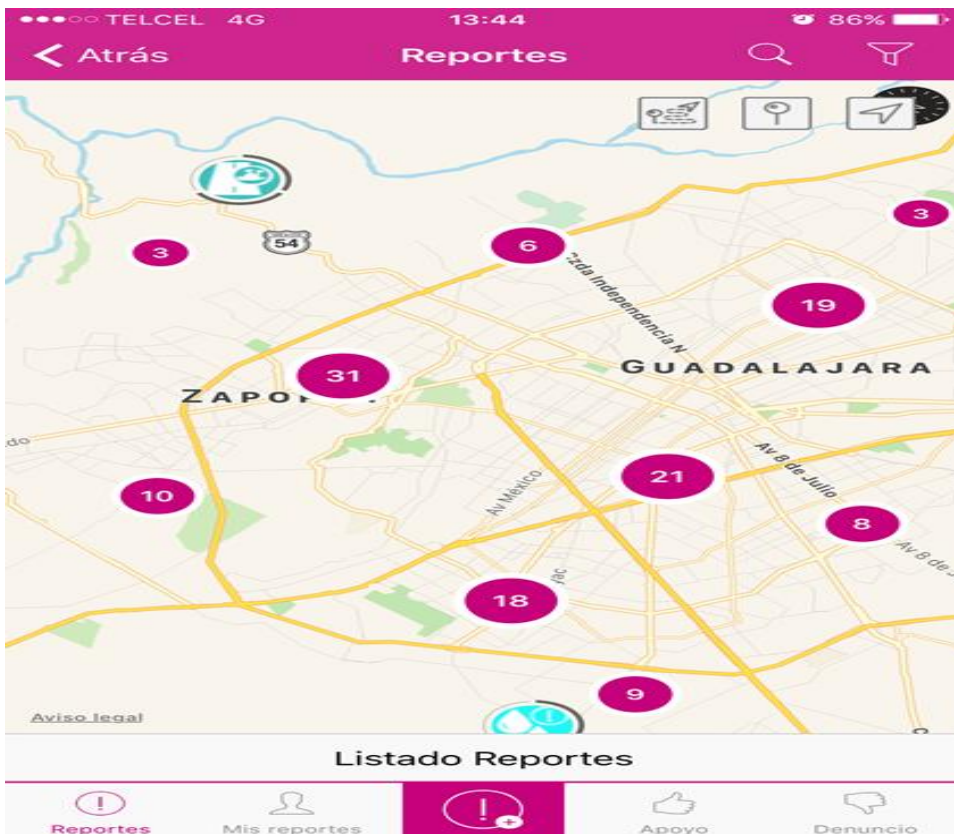
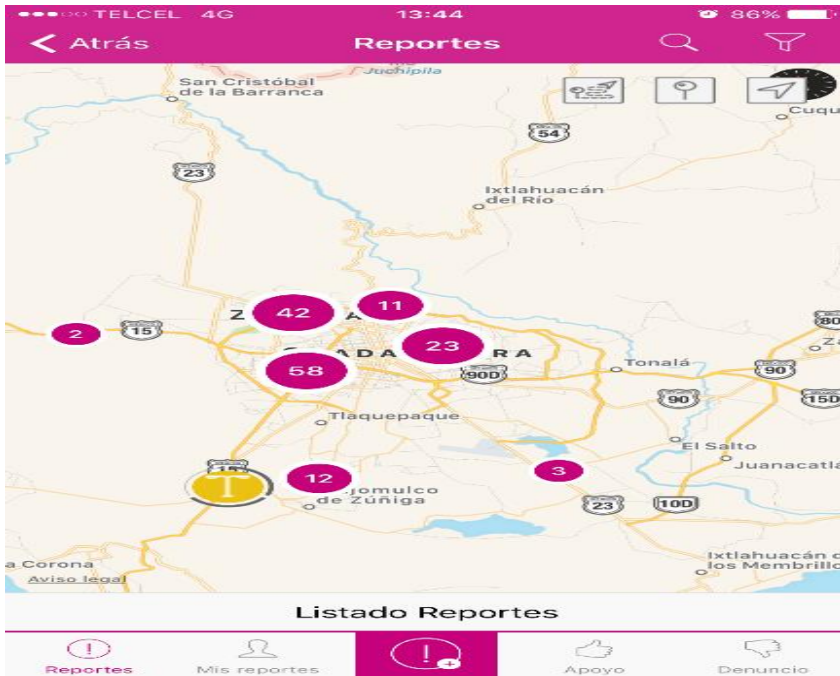
www.scribd.com/doc/145924959/Libros-Tauro-t (Consultado el 7 de abril 2017)

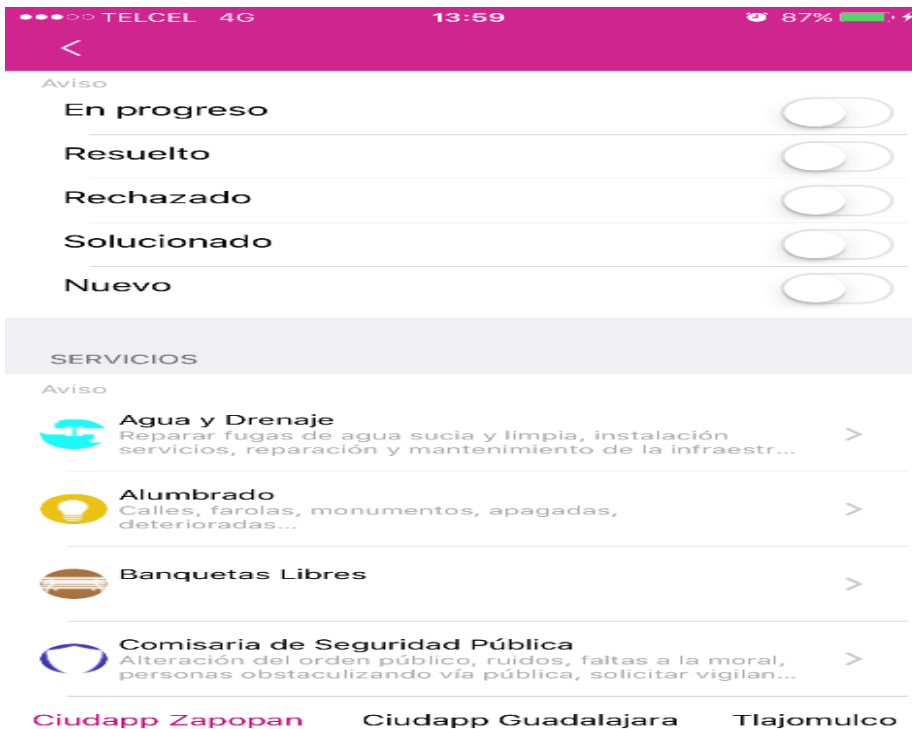
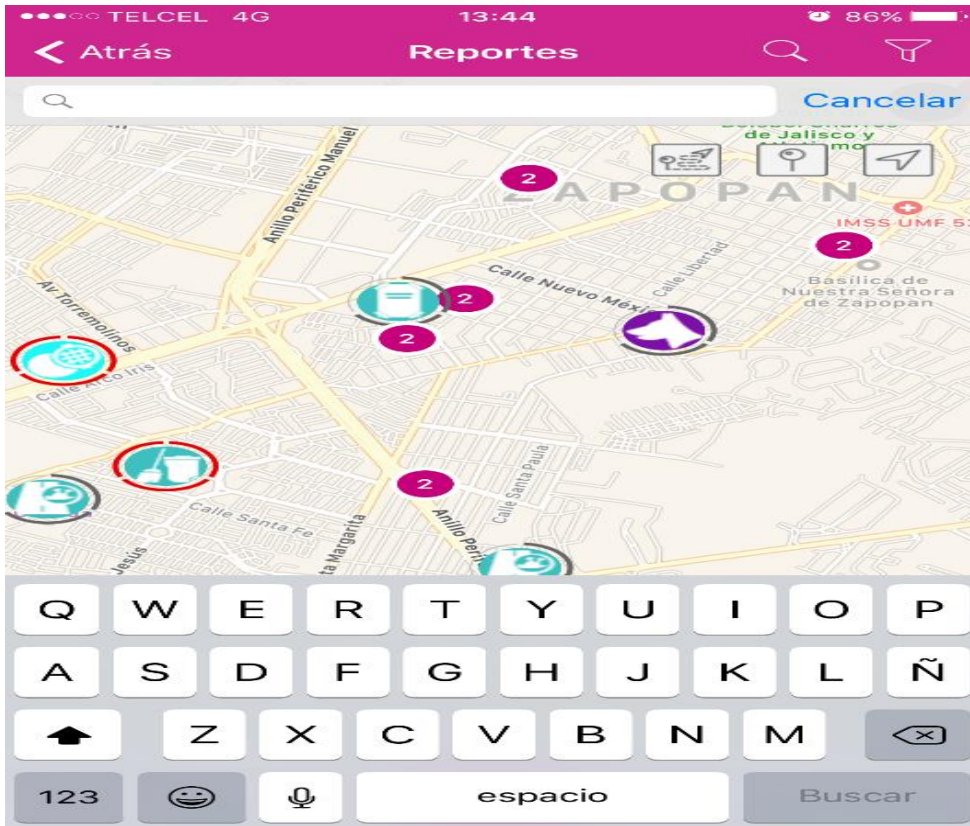
http://siteresources.worldbank.org/WBI/Resources/213798-1259011531325/65983841268250334206/Darbishire_Proactive_Transparency.pdf

Anexo

Plataforma CIUDAPP-ZAPOPAN









Tu reporte se ha enviado.

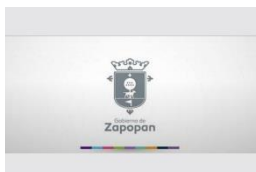
Nº de reporte: ZAPMX10854

Podrás ver el estado del reporte desde la lista Mis Reportes

Mis reportes



Si te ha parecido útil esta app
¡Compartela con tus amigos!



Agradecimientos al Gobierno Municipal de Zapopan, Jalisco. Especialmente al Lic. Raúl Robles Arroyo, Jefatura de gabinete, Jefe de enlace de Seguridad