



Referencia: Varela Trujillo, P. B. y Ruvalcaba-Gómez, E. A. (2022). Análisis relacional y evaluación de la Responsabilidad Pública y el Gobierno Abierto en el Caso del Municipio de Guadalajara, México. Una evaluación para la Ciudad de México. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 30, 146-162. <https://doi.org/10.24965/gapp.10989>

Análisis relacional y evaluación de la Responsabilidad Pública y el Gobierno Abierto en el Caso del Municipio de Guadalajara, México¹

Relational Analysis and Evaluation of Public Responsibility and Open Government in the Case of the Municipality of Guadalajara, Mexico

Varela Trujillo, Paola Beatriz

Universidad de Guadalajara (México)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6441-331X>

paola.varela9560@alumnos.udg.mx

NOTA BIOGRÁFICA

Maestra en Relaciones Internacionales de Gobiernos y Actores Locales por la Universidad de Guadalajara. Tercer lugar en la "VII Cátedra de Integración Latinoamericana y Caribeña: Construcción de Espacios Regionales, inclusión social latinoamericana" en Bogotá, Colombia en 2015. Experiencia profesional en el sector público y privado. Intereses de investigación: gobernanza, gobierno abierto, gobiernos locales y paradiplomacia.

Ruvalcaba-Gómez, Edgar Alejandro

Universidad de Guadalajara (México)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0999-0680>

edgar.ruvalcaba@ucea.udg.mx

NOTA BIOGRÁFICA

Profesor Investigador del Departamento de Políticas Públicas en la Universidad de Guadalajara. Doctor en Derecho, Gobierno y Políticas Públicas por la Universidad Autónoma de Madrid. Ha sido investigador visitante en el Trinity College de Dublín, y el CTG de la Universidad de Albany, Nueva York. Líneas de investigación: gobierno abierto, transparencia, participación ciudadana, datos abiertos, gobierno digital, políticas anticorrupción, e inteligencia artificial. Coordinador de la Red Académica de Gobierno Abierto, México y miembro del Sistema Nacional de Investigadores, México.

RESUMEN

Los conceptos de Responsabilidad Pública y Gobierno Abierto son recurrentes en el análisis del sector público gracias a las nuevas demandas democráticas. Como conceptos polisémicos, su comprensión y uso admite diferentes definiciones, complejizando el análisis y la investigación en contextos sociales y políticos específicos. Por tanto, su materialización y operacionalización en la gestión y administración

¹ Agradecemos los comentarios y la retroalimentación proporcionada por los revisores y el editor de la revista.

pública de los gobiernos locales representa un reto significativo. En este sentido, la investigación tiene como objetivo valorar los elementos sustantivos de la Responsabilidad Pública y el Gobierno Abierto en las acciones realizadas por el gobierno del municipio de Guadalajara, Jalisco, México, para el cumplimiento del Segundo Plan de Acción Local de Gobierno Abierto Jalisco. Para ello, se analizan los compromisos realizados en el mismo valorando el grado de responsabilidad pública con el que se sustentaron las evidencias e identificando los pilares de gobierno abierto trabajados en cada una de las acciones.

PALABRAS CLAVE

Responsabilidad Pública; Gobierno Abierto; Rendición de Cuentas; Guadalajara; Estudio de Caso.

ABSTRACT

The concepts of Public Accountability and Open Government are recurrent in the public sector analysis because of the new democratic demands. As polysemic concepts, their understanding and use admits different definitions, making analysis and research in specific social and political contexts more complex. Therefore, their materialization and operationalization in the management and public administration of local governments represents a significant challenge. In this sense, the research objective is to assess the value of the substantive elements of Public Accountability and Open Government. Both observed from the case of the in the actions performed by the government of the municipality of Guadalajara, Jalisco, Mexico, for the fulfillment of the Second Local Action Plan of Open Government Jalisco. For this purpose, the commitments made in the plan are analyzed, assessing the degree of public accountability that supported the evidence and identifying the pillars of open government worked on for each of the actions.

KEYWORDS

Public Responsibility; Open Government; Accountability; Guadalajara; Case study.

SUMARIO

INTRODUCCIÓN. 1. MARCO CONCEPTUAL. 1.1. RESPONSABILIDAD PÚBLICA. 1.2. GOBIERNO ABIERTO. 2. METODOLOGÍA. 3. REVISIÓN DE LA RESPONSABILIDAD PÚBLICA Y GOBIERNO ABIERTO EN EL MUNICIPIO DE GUADALAJARA. DISCUSIÓN Y CONCLUSIONES. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

INTRODUCCIÓN

Frecuentemente se encuentran en estudios y reflexiones sobre la administración pública términos como Responsabilidad Pública y Gobierno Abierto que, por su uso generalizado pero pocas veces consciente, ha complicado la creación de un consenso sobre la definición de dichos conceptos y sus implicaciones. Sin embargo, gracias al abordaje hecho por distintos autores, se han definido algunos elementos sustantivos que configuran un núcleo conceptual tanto del Gobierno Abierto (Ramírez-Alujas, 2010; OGP, 2011; Gascó, 2014; Ruvalcaba-Gómez et al., 2021; Kaufman y Oszlak, 2014; Cruz-Rubio, 2015) como de la Responsabilidad Pública (Valdivia, 2006; Ruiz-Rico, 2014; Caldera, 1979). En este contexto, se toma al municipio de Guadalajara, Jalisco, México para aproximarnos al análisis teórico-conceptual de ambos, identificando simultáneamente el grado de responsabilidad pública y los valores del gobierno abierto presentes en las acciones realizadas por el gobierno de Guadalajara en el Segundo Plan de Acción Local de Gobierno Abierto Jalisco.

Si bien el Gobierno Abierto no condiciona el desarrollo de Responsabilidad Pública, la consideración del grado de Responsabilidad Pública puede dar fuerza a otros elementos que el Gobierno Abierto intenta abarcar, como la rendición de cuentas. De este modo, la Responsabilidad Pública se observó como un aspecto de congruencia y consistencia entre el objetivo y la información presentada para sustentar el cumplimiento del compromiso. Así, se le asignó un valor (alto, medio y bajo) que nos permitió una manera de analizar más rigurosamente el ejercicio de Gobierno Abierto realizado por el gobierno de Guadalajara,

Por tal motivo, el análisis del municipio de Guadalajara es relevante, pues se trata del municipio capital de Jalisco, que ya se había sumado con anterioridad al primer Plan de Acción Local de Gobierno Abierto Jalisco 2016-2018, dentro del esquema diseñado por la Alianza para el Gobierno Abierto. De modo que Guadalajara es uno de los gobiernos subnacionales pioneros en sumarse a los planes de acción de gobierno abierto en México. Además, ha ocupado el primer lugar en el ranking de transparencia proactiva del Colectivo Ciudadana-

nos por Municipios Transparentes (CIMTRA) desde 2017 (RCC, 2018; CIMTRA, 2021). En este sentido, para el Segundo Plan de Acción, el gobierno de Guadalajara asumió como tema central “Instituciones Abiertas contra la Corrupción”, donde el Secretariado Técnico Local de Gobierno Abierto Jalisco (STL) priorizó diez acciones a ejecutar entre el 22 de agosto de 2019 y el 22 de agosto de 2020, y cuyas acciones se encuentran reportadas como concluidas desde 2020 y disponibles para su consulta en un «Tablero de Monitoreo»².

Además, la temática abordada en el compromiso permite analizar la forma en que el Ayuntamiento de Guadalajara concibe el Gobierno Abierto y la Responsabilidad Pública para mejorar la atención de los reportes ciudadanos sobre la prestación de servicios públicos. Esto último es el principal aporte del documento de investigación.

Metodológicamente, se trata de un caso de estudio simple revisado desde un enfoque teórico-conceptual para la construcción de una aproximación operativa del Gobierno Abierto y la Responsabilidad Pública; mientras que se aplicaron técnicas de revisión documental sobre los avances de los compromisos, la observación del sitio web y el análisis del contenido de las acciones verificables presentadas por el Ayuntamiento [http://micrositios.itei.org.mx/compromiso_6] para analizar cómo se pueden operacionalizar en la práctica de la gestión pública. Respecto a esto último, es necesario señalar que para el análisis de los valores de gobierno abierto en el compromiso del gobierno de Guadalajara, se consideraron los pilares de la Open Government Partnership (OGP) para evaluar las acciones del segundo plan de acción del Gobierno de Guadalajara, pues de acuerdo con el tablero de monitoreo³, el compromiso 6 correspondiente a este caso, cumplió la meta al 100% según los criterios de evaluación de la OGP.

Para ello, el artículo se divide en cinco apartados. El primero es esta sección introductoria, seguido de la sección dos que aborda el marco teórico-conceptual y revisa la Responsabilidad Pública y el Gobierno Abierto, poniendo especial atención en las implicaciones para los gobiernos locales. En el tercer apartado se explican la metodología del estudio de caso, las técnicas de investigación utilizadas, así como las categorías de análisis para la revisión de las acciones de Guadalajara para atender sus compromisos. En el cuarto apartado se detallan los hallazgos de la revisión del Tablero de Monitoreo de Guadalajara a la luz de ambos conceptos. Y finalmente el quinto apartado contiene una discusión y las conclusiones generales del estudio, así como algunas reflexiones a partir de los hallazgos.

1. MARCO TEÓRICO-CONCEPTUAL

Esta sección presenta la revisión teórico-conceptual de Responsabilidad Pública y Gobierno Abierto, los cuáles son aplicables a cualquier nivel de gobierno. En el presente trabajo se revisan poniendo un énfasis especial en lo que estos conceptos representan para los gobiernos locales. Dicha precisión se hace al considerar, por ejemplo, los efectos de los procesos de descentralización en los Estados y municipios mexicanos, ya que muchas veces las nuevas responsabilidades que les fueron atribuidas rebasan los recursos humanos, técnicos y financieros con los que cuentan (Cabrero et al., 2008); sobre todo en materia de servicios públicos.

Por tanto, a lo largo de este apartado se debe mantener en mente que la apropiación y territorialización de estos conceptos no es del todo homogénea, y que cada gobierno local le pone matices y énfasis distintos en función de su entorno. Más tarde, se revisará su aplicación en el caso específico de Guadalajara.

1.1. Responsabilidad Pública

En el ámbito público, la responsabilidad no se limita a comprenderse como un simple cargo u obligación moral, o señalarse sólo como un juicio de valor sobre la conducta de alguien que voluntariamente asume alguna causa (Vercellone, 2019). Esto es porque en la «institución de la responsabilidad, podemos observar que no existe un único principio para explicar las razones por las cuales estamos obligados a resarcir el daño que hemos infringido a otro» (Peirano, 2004 citado en Yong Serrano, 2012, p. 204). Esta visión sustenta la responsabilidad civil, la cual se fundamenta en la teoría subjetiva de la responsabilidad basada en el principio de la culpa que, junto a la teoría objetiva surgida en el siglo XIX ante los riesgos inherentes a la producción en el trabajo, sustentan los fundamentos de la responsabilidad pública y privada (Yong Serrano, 2012).

² http://micrositios.itei.org.mx/compromiso_6

³ <http://micrositios.itei.org.mx/tablero-de-monitoreo/>

Sin embargo, el derecho administrativo ha evolucionado de tal forma que se aceptó la responsabilidad pública tanto del Estado (institución) como de sus agentes (funcionarios y empleados), generando que las diferentes doctrinas del derecho observan la responsabilidad del Estado y de la Administración Pública de formas diferentes: como una forma de igualar las cargas públicas en respuesta a la falta o fallas en la prestación de servicios públicos, o por daño o imprudencia (Romero, 1995).

De este modo, en el ámbito de lo público, la connotación de la responsabilidad es mucho más amplia y profunda debido a la naturaleza de los asuntos sobre los que recae y a su impacto político-social en una localidad determinada. En este sentido, se han planteado una diversidad de conceptos y definiciones que reflejan la complejidad de la dimensión de la responsabilidad. Vale la pena revisarlos para identificar sus elementos característicos, y con ello, llegar a una aproximación de lo que se puede entender por Responsabilidad Pública.

Un primer acercamiento a estas particularidades puede hacerse desde el Derecho Público y la Teoría del Órgano, la cual busca explicar el carácter directo de la Responsabilidad Pública señalando que el Estado y otras personas jurídicas de derecho público no tienen existencia real, por lo cual «es necesario buscar un artificio, igualmente ficticio, para hacerlas responsables» (Valdivia, 2006, p. 136). Dicha teoría plantea que, partiendo de su fundamento jurídico, para poder expresar su voluntad, el Estado requiere la intervención de distintos órganos correspondientes a sus funciones decisorias que no deben confundirse con los funcionarios. Esto es porque la capacidad del Estado, como persona jurídica y su posibilidad de actuación material, se logra gracias a la intervención de seres humanos llamados agentes o empleados públicos o funcionarios, cuya actuación no es requisito indispensable para eximir la responsabilidad del Estado (Caldera, 1979).

La teoría del órgano, en relación con la responsabilidad, tiene por único y exclusivo objeto proporcionar a los administrados una base real y efectiva sobre la cual fundamentar su derecho a ser indemnizados por los perjuicios derivados de la conducta extracontractual (por acción u omisión) del poder público [...], de actuaciones materiales, de actos administrativos, de omisiones, de retardos de funcionamiento parcial o imperfecto y también si la causa del daño es la actividad irregular (ilegal) o la actividad regular ilícita de los órganos públicos (Caldera, 1979, pp. 166-167).

Siguiendo esta teoría, implícitamente hay una connotación de lo público y el cuidado de la propiedad comunal, de ahí que «en la responsabilidad pública el daño es cometido por un órgano del poder público o por un particular que colabora cumpliendo funciones públicas» (Yong Serrano, 2012, p. 60) y debe ser reparado. Por ello, también es común encontrar connotaciones similares bajo el término responsabilidad política, definida como:

[...] aquella que recae sobre los líderes de una institución por las múltiples actividades que en ella sucedan, toda vez que tienen a su cargo la guía y control de la empresa común. En otras palabras, mientras los funcionarios de rango inferior pueden ser responsables moral o legalmente, los jerarcas son responsables políticamente, por el mero ejercicio del rol (Vercellone, 2019, p. 49).

En este sentido, la connotación de la responsabilidad hace diferenciaciones considerando el cargo jerárquico que ocupa una persona dentro de una organización. En el mismo tenor, desde el enfoque de las relaciones intergubernamentales hay una consideración importante hacia las funciones de quienes son responsables por la política global y las directrices generales, la coordinación de programas y el control sobre los gastos en un contexto de escasez de recursos (Agranoff, 1997).

Posiblemente este elemento de escasez, junto con los actuales contextos económicos, el uso intensivo de las tecnologías de la información, y el creciente involucramiento de organizaciones sociales, ha impulsado un nuevo desafío para las organizaciones públicas y privadas de trascender socialmente y ser responsables. De ahí que también se habla de la responsabilidad social pública (RSP), retomando los principios del ámbito empresarial; pero en vez de considerar el interés de clientes, proveedores y distribuidores, pone su atención en las demandas y expectativas ciudadanas (Ruiz-Rico, 2014). Este nuevo paradigma considera que el Estado ha descuidado sus roles, y propone que éste debe ir más allá del simple cumplimiento de sus obligaciones para garantizar el crecimiento económico y la competitividad para que las compañías puedan operar y fortalecerse. Así, el Estado debe impulsar la responsabilidad social empresarial y su propia RSP, estableciendo su rol fiscalizador y asegurar el cumplimiento de la legislación; reducir las oportunidades de corrupción; construir una conciencia ciudadana; equilibrar las regulaciones, etc., con el fin de lograr una sociedad más equitativa e igualitaria (Soria, 2014).

Teniendo en consideración lo anterior, al hablar de responsabilidad del Estado en cualquiera de sus niveles de gobierno, parece haber una tendencia a considerar: la creación y procuración de Valor Público.

Mark Moore considera que ésta es la tarea principal del gobierno, el cual debe procurar la gestión y la mejora continua de los servicios que presta; y por ello señala que la creación de valor público puede evaluarse considerando el logro de resultados; la confianza y legitimidad de las organizaciones; la calidad de la entrega del servicio y la eficiencia (Faulkner y Kaufman, 2017).

Asimismo, la creación de valor público es orientada a llevar a un ejercicio de rendición de cuentas, es decir «entregar o dar cuentas ante alguien. De ahí que rendir cuentas sea siempre una acción subsidiaria de una responsabilidad previa, que implica una relación transitiva y que atañe a la manera en que se dio cumplimiento a esa responsabilidad» (López-Ayllón y Merino, 2009, p. 1). Pero para que este ejercicio pueda darse es necesario la existencia de transparencia y acceso a la información, aunque por sí solas no pueden garantizar un vínculo que resulta de procesos transitorios entre los actores sobre sus responsabilidades (López-Ayllón y Merino, 2009).

Siguiendo las precisiones conceptuales, como apunta Jonathan Fox (2008), pueden existir casos notables de transparencia, pero no de rendición de cuentas. La razón es porque la transparencia puede darse de forma opaca o clara; mientras que la rendición de cuentas se da en dos dimensiones, la relacionada con la responsabilidad y la responsabilidad con la capacidad de ejercer sanciones. Es entonces cuando se abre un espacio para la «responsabilidad» institucional a través de la difusión proactiva con la que se establece el acceso mínimo de información y la divulgación sobre las funciones y el desempeño gubernamental. Es decir, la forma en que la responsabilidad pública se ve materializada es mediante un ejercicio de rendición de cuentas. Es por eso que es tan difícil crear mediciones o evaluaciones del grado de responsabilidad pública de una instancia respecto de su actividad.

La responsabilidad en el sector público se vincula a que las autoridades se sujeten a los intereses de los ciudadanos, esto suele cobrar forma práctica por medio de instituciones. En este sentido, O'Donnell (1998) señala que para que la rendición de cuentas sea eficaz, deben existir agencias estatales que estén autorizadas y dispuestas a supervisar, controlar, reparar y, si es necesario, sancionar las acciones ilegales de otras agencias estatales. El autor agrega que la rendición de cuentas horizontal efectiva no es el producto de agencias aisladas, sino de redes de agencias comprometidas con la defensa del estado de derecho.

Considerando los elementos revisados anteriormente, se puede generar una serie de inferencias y reflexiones desde las cuales podría entenderse qué es la Responsabilidad Pública, y cómo la exteriorizan los gobiernos locales. Primero se parte del supuesto de que el Estado, aún como figura ficticia, tiene responsabilidad por sus acciones al igual que cualquier otro sujeto (individuos o empresas), pero su connotación es específica. Es decir, hace referencia a las obligaciones del Estado como constructo social encargado de la seguridad y la generación de riqueza; así como de su aparato administrativo a través del cual actúa para gestionar adecuadamente los recursos escasos con los que cuenta, incluso a través de la acción de un tercero.

Al desagregar la responsabilidad del Estado en cada uno de los niveles de sus aparatos gubernamentales, la jurisdicción se va delimitando tanto en temas como en el territorio, y esto permite generar un vínculo gobierno-sociedad a partir del cual se garantiza el derecho de la ciudadanía a evaluar, monitorear y exigir la creación de valor público en los asuntos que les atañen. Ello explica que temas como la prestación de servicios públicos, atribución constitucional de los gobiernos municipales, sea un tema recurrente de inconformidad por retardos en su funcionamiento o su prestación parcial o imperfecta ante las expectativas ciudadanas. De ahí la relevancia de analizar el caso seleccionado, pues con ello se puede comprender mejor la incorporación del gobierno de Guadalajara a los planes de acción de Gobierno Abierto de Jalisco, así como su disposición para emprender políticas en la materia como un ejercicio de responsabilidad pública en la prestación de servicios.

Asimismo, los ejercicios de transparencia proactiva representan el primer paso para promover la responsabilidad pública, pero justamente por tratarse del piso mínimo de información es necesario considerar un criterio de exhaustividad y congruencia en la información provista con el que se puedan crear las bases necesarias para responsabilidad con capacidad de sancionar.

1.2. Gobierno Abierto

Una forma en que las administraciones públicas de cualquier nivel gubernamental pueden aspirar a ser co-responsables es empleando un enfoque integral de Gobierno Abierto. Este término tuvo un auge en su utilización a raíz del memorando emitido en 2009 por el entonces presidente de Estados Unidos, Barack Obama, mediante el cual comunicaba a los departamentos y agencias ejecutivas de su gobierno su intención de impulsar una mayor apertura de su administración mediante un sistema de transparencia, participación

pública y colaboración que contribuye a una mayor eficiencia y eficacia del gobierno (Federal Register, 2009). Este hito marcó una clara tendencia en la conceptualización del Gobierno Abierto que apostaba por impulsar la transparencia, la participación y la colaboración. Dos años más tarde, se dinamizó aún más este concepto con la creación de la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP por sus siglas en inglés), una iniciativa suscrita actualmente por 79 gobiernos nacionales y cientos de organizaciones de la sociedad civil, que promueve una nueva lógica de colaboración gobierno-sociedad basados en cuatro principios: transparencia, rendición de cuentas, participación ciudadana e innovación⁴

Empero, el Gobierno Abierto es un concepto que se ha rastreado hasta el contexto político británico de la década de 1970, y que hacía referencia a evitar la opacidad de la administración pública y la discrecionalidad del gobierno (Ramírez-Alujas, 2011). Desde entonces, su uso se ha expandido y popularizado, de tal manera que se ha vuelto problemática la falta de consenso respecto a su definición, ya que se le asocia y confunde con conceptos como transparencia, rendición de cuentas, participación, colaboración, cocreación, tecnologías, redes sociales, etc. (Criado y Ruvalcaba-Gómez, 2016; Sandoval-Almazán, Criado, y Ruvalcaba-Gómez, 2021).

A pesar de la gran variedad de definiciones y conceptualizaciones de Gobierno Abierto que ponen el acento en valores y elementos diferentes dependiendo de si su conceptualización proviene de los practitioners o del sector académico, se puede obtener una aproximación más o menos consensuada de lo que implica. Así, la OCDE lo definió como «El uso de las tecnologías de la información y comunicación (TIC), particularmente la Internet, como una herramienta para alcanzar un mejor gobierno». El Banco mundial lo define como «el uso de las tecnologías de información y comunicaciones para mejorar la eficiencia, la efectividad, la transparencia y la rendición de cuentas del gobierno» y las Naciones Unidas lo define como «La utilización de Internet y el World Wide Web para entregar información y servicios del gobierno a los ciudadanos» (Concha y Naser, 2011, p. 11).

Como se observa, la tendencia predominante en la conceptualización hecha por organizaciones internacionales se concentra en la promoción y uso de las tecnologías de la información como una herramienta para lograr una mejor gestión gubernamental. En contraste, la Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto, lo define como el «conjunto de mecanismos y estrategias que contribuyen a la gobernanza pública y al buen Gobierno, basado en los pilares de la transparencia, participación ciudadana, rendición de cuentas, colaboración e innovación, centrandolo e incluyendo a la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones, así como en la formulación e implementación de políticas públicas, para fortalecer la democracia, la legitimidad de la acción pública y el bienestar colectivo» (CLAD, 2016, p. 32).

Si bien es cierto que esta definición se mantiene en el mismo tenor que las revisiones anteriores, también se observa que las implicaciones del Gobierno Abierto parecen ser mucho más amplias y profundas, puesto que se considera como un catalizador para fortalecer objetivos mayores como la democracia o la gobernanza. Es por eso que, por ejemplo, para Meijer et al. (2012) el Gobierno Abierto no solo se trata de una apertura en términos informativos (visión) sino también en términos interactivos (voz), donde la transparencia y la participación son dos componentes esenciales del Gobierno Abierto, que en conjunto propician que los ciudadanos monitoreen e influyan en los procesos gubernamentales a través del acceso a la información gubernamental y a los foros de toma de decisiones.

Por este motivo, algunos autores refieren que el Gobierno Abierto se trata de un nuevo «paradigma o modelo relacional que se corresponde con un modelo de democracia más agregativo, que da (busca dar) prioridad a la representatividad y los procesos, y cuya orientación es la de conformar un gobierno (más) accesible, transparente y receptivo» (Cruz-Rubio, 2015, p. 39).

Este tipo de conceptualizaciones, buscan destacar la nueva.

[...] relación de doble vía entre ciudadanía y estado, posibilitada por la disponibilidad y aplicación de TIC (tecnologías de la información y el conocimiento) que facilitan múltiples interacciones entre actores sociales y estatales, y se traducen en vínculos más transparentes, participativos y colaborativos (Oszlak, 2014, p. 7).

Una visión más mesurada concibe al Gobierno Abierto como una estrategia gubernamental innovadora que transforma el funcionamiento del gobierno mediante el uso de redes con las que se puede solicitar ayuda a la sociedad para resolver problemas (Noveck, 2011). Lo que busca es.

⁴ Alianza para el Gobierno Abierto MX. <https://gobabierto.mx/quienes-somos/>

[...] garantizar que todos los aspectos de la forma en que el gobierno y servicios públicos son administrados y operados, estén abiertos al eficaz escrutinio público y a la supervisión de la sociedad (transparencia). Ello debe ir acompañado de la progresiva expansión de espacios de diálogo, participación y deliberación en conjunto con la ciudadanía, y de apertura a la necesaria colaboración que se requiere para encontrar mejores soluciones a problemas públicos cada vez más complejos, aprovechando el potencial y energías disponibles en vastos sectores de la sociedad y, por qué no, en el mercado. [...] Se trata de que la mentalidad y la filosofía del Código Abierto sea aplicada en todo el gobierno en su conjunto, no sólo dentro del dominio estrecho de software y las operaciones y procesos rutinarios (Ramírez-Alujas, 2010, p. 125).

Entonces, el Gobierno Abierto se postula como un «modelo innovador de apertura en la gestión pública que permite que diferentes actores actúen en la coproducción de políticas públicas» (Ruvalcaba, 2019, p. 102). Otros como Lathrop y Ruma (2010), enfatizan que para que un gobierno se considere abierto es necesario que comparta sus recursos, trabaje de la mano y co-innove con los ciudadanos, adoptando una nueva estructura que trabaje en red.

Si bien llegar a un consenso sobre la definición de gobierno abierto ha sido un reto, uno mayor representa el trasladar los conceptos a la práctica. Por ello, Lee y Kwak (2012), identificaron un modelo de implementación del GA dividido en cinco etapas: 1) la inicial, que requiere de voluntad política e infraestructura tecnológica básica para la apertura; 2) cuando hay acceso a información y datos gubernamentales de calidad; en la siguiente se cuentan con 3) mecanismos de diálogo con la ciudadanía para que pueda influir en la toma de decisiones públicas; en una posterior 4) la sociedad civil se involucra en los procesos de desarrollo e implementación de políticas; y en la última 5) hay una implicación ciudadana permanente en los procesos gubernamentales con el uso de las TIC.

Entonces, más allá de su visión funcional o instrumental, o de dónde proviene la propuesta de su conceptualización, lo cierto es que el Gobierno Abierto promueve un cambio en la forma en que se dispone la información gubernamental. Empero, este cambio no se da en un proceso homogéneo durante todas sus etapas, ni al interior de un Estado, sino que se puede presentar en un proceso progresivo que transforma el modo en que gobierno y sociedad se pueden relacionar, y que apela justamente a un sentido de responsabilidad.

La exteriorización de esta responsabilidad a nivel de gobierno centrales es mucho más fácil de observar, ya que los gobiernos suscriptores del OGP se comprometen a presentar informes periódicos de sus avances mediante un Mecanismo de Revisión Independiente (MRI o IRM, por sus siglas en inglés), el cual «hace un seguimiento del progreso de los miembros de OGP, brindando responsabilidad pública sobre la implementación de los compromisos. [De modo que] el monitoreo del progreso promueve una fuerte rendición de cuentas entre los gobiernos miembros y los ciudadanos» (OGP, s. f. a).

Para este seguimiento, el IRM emite reportes que evalúan el desarrollo e implementación de los planes de acción en los que participan expertos en gobierno abierto y conocedores de los casos. La metodología de esta evaluación considera el contexto en el que se desarrolla cada plan de acción; que su diseño refleje en cada caso los valores de acceso a la información, participación cívica, rendición de cuentas pública, y uso de tecnología e innovación para la apertura y la rendición de cuentas; el grado de seguimiento de los requisitos del proceso de OGP y la orientación en el desarrollo e implementación de sus planes; así como la articulación e implementación de cada compromiso y el plan en su conjunto (OGP, s. f. b). En este sentido, es necesario destacar que el gobierno de Guadalajara se sumó al 2º Plan de Acción Local de Gobierno Abierto Jalisco 2019-2020 junto con los municipios de Tlajomulco de Zúñiga, Tonalá, Zapopan y San Pedro Tlaquepaque; y los poderes ejecutivo, legislativo y judicial de Jalisco, donde los temas y las acciones que cada uno abordó en su plan de acción son muy variados.

Esto se debe a que, en ocasiones los *practitioners* trabajan estrategias con relación a conceptos que no están considerados dentro de los pilares tradicionales como lo son el uso de redes sociales, las *Smart Cities* o el gobierno electrónico (Ruvalcaba-Gómez et al., 2018). Pero también, el enfoque de su abordaje está marcado por las capacidades con las que cuenta cada gobierno local. No obstante, para efectos de la presente investigación, se retomarán los cuatro pilares propuestos por la OGP (acceso a información, participación cívica, rendición de cuentas pública, tecnología e innovación) para observar el ejercicio de Gobierno Abierto del gobierno de Guadalajara en cada una de las acciones con las que contribuyó para la consecución del 2º Plan de Acción, y con ello analizar cuál es la perspectiva o los pilares en los que descansa su visión general de la materia.

2. METODOLOGÍA

En este apartado se explican los métodos, las técnicas de investigación y la estrategia analítica para llevar a cabo la investigación. En ella nos preguntamos ¿Cuál es el grado de Responsabilidad Pública y qué valores de gobierno abierto hay en las acciones realizadas por el municipio de Guadalajara para atender el Segundo Plan de Acción Local de Gobierno Abierto Jalisco? Es decir, la investigación trató de identificar simultáneamente el grado de responsabilidad pública y los valores del gobierno abierto presentes en las acciones realizadas por gobiernos de Guadalajara en dicho plan.

En este sentido, el trabajo se plantea como un estudio de caso simple, tanto por tratarse de un gobierno subnacional que participa en dichos planes, como porque el mismo caso podría plantear la realización de estudios más extensos sobre la vinculación metodológica del Gobierno Abierto y la Responsabilidad Pública. De modo que este método favorece el desarrollo de una investigación empírica sobre un fenómeno contemporáneo en el que es difícil identificar claramente los límites del contexto de los del caso (Yin, 2002). Las ventajas de ello radican en que permite explorar en profundidad el fenómeno, sus características y explicaciones teóricas (Venesson, 2008). Además, es pertinente dado que tiene una lógica de diseño que se adecua a las circunstancias y los problemas de investigación como una investigación empírica sobre un fenómeno contemporáneo en el que no se vislumbran claramente sus límites del contexto (Yin, 2002).

La principal fuente de información fue el reporte titulado “Segundo Plan de Acción Local de Gobierno Abierto Jalisco”, y la revisión del sitio web que alberga el tablero de control con las acciones verificables para su cumplimiento durante el periodo de enero a junio de 2021. Esto permitió consultar como fuentes primarias los entregables de las diez acciones (ver tabla 1) realizadas para cumplir con los compromisos correspondientes, y que el propio Ayuntamiento de Guadalajara puso a disposición de la ciudadanía.

TABLA 1. ACCIONES REALIZADAS POR EL AYUNTAMIENTO DE GUADALAJARA PARA EL CUMPLIMIENTO DE LOS 10 COMPROMISOS DEL “SEGUNDO PLAN DE ACCIÓN LOCAL DE GOBIERNO ABIERTO JALISCO”

1.	Elaboración del diagnóstico inicial respecto al estatus que guarda la política de atención de reportes en el municipio.
2.	Capacitación del funcionario público que puede incidir en la toma de decisiones relacionadas con el cumplimiento del compromiso en temas de Gobierno Abierto (personal adscrito a las Gerencias Municipales, coordinación de Servicios Municipales, Atención Ciudadana, Inspección y Vigilancia, Innovación y Transparencia y Buenas Prácticas).
3.	Creación de una nueva política de atención y servicio en relación al seguimiento dado a los reportes.
4.	Capacitación del funcionariado público involucrado en la atención, en relación con el nuevo protocolo de atención, canalización de reportes y seguimiento.
5.	Sesión de seguimiento por parte del Comité de Seguimiento.
6.	Actualización del catálogo de servicios municipales.
7.	Actualización de la herramienta tecnológica para la atención de los servicios públicos que permita redireccionar reportes y canalizar al área adecuada, así como que la ciudadanía visualice las etapas de la atención.
8.	Establecer los procedimientos de actuación de la unidad de validación y seguimiento de reportes atendidos.
9.	Sesión de seguimiento por parte del Comité de Seguimiento.
10.	Evaluación Final.

Fuente: elaboración propia con base en “Segundo Plan de Acción Local de Gobierno Abierto Jalisco”.

Asimismo, la investigación se plantea como un análisis teórico-conceptual para poner en valor la Responsabilidad Pública en las acciones de Gobierno Abierto de Guadalajara. Ambos presentan cierta debilidad conceptual al usarse de forma individual, pero ante la falta de una aproximación metodológica que los relacione, se identificó un concepto adicional para vincularlos: la rendición de cuentas. De este modo se hizo una discusión de teorías y conceptos que permitieron un acercamiento a ambos términos y su comprensión mediante la consulta de libros, artículos y revistas especializadas en cada concepto. En lo que respecta al Gobierno Abierto, se retomaron las definiciones operativas de los cuatro valores considerados por la OGP,

tomando en cuenta las pautas señaladas en el Manual de Procedimientos del MRI para la evaluación de la implementación del Plan, puesto que esta es la forma en el compromiso fue evaluado con un cumplimiento de sus metas del 100 %. De modo que, para observar 1) el acceso a la información en las acciones de Guadalajara, se considerará que en los entregables se pudiera consultar la información que permitiera inferir el cumplimiento del compromiso, preferentemente en datos abiertos. Por 2) participación cívica se entiende aquellos procesos en los que se observe una interacción con la ciudadanía, ya sea para su consulta, involucramiento, colaboración o empoderamiento en la toma de decisiones. Sobre la 3) rendición de cuentas pública, se consideraron acciones en las que se observen medios para expresar formalmente quejas, informar o retroalimentar las acciones del gobierno; así como acciones, normas, reglamentos y mecanismos que llaman a los actores del gobierno a justificar sus acciones. Finalmente, en cuanto al 4) uso de tecnología e innovación para la apertura y la rendición de cuentas, es necesario el uso de herramientas tecnológicas que promuevan el intercambio de información, la participación pública, y la colaboración.

El MRI y el Panel de Expertos de la OGP evaluaron de esta manera los Planes de acción y la forma en que el gobierno de Guadalajara atendió sus compromisos. Sin embargo, al poner estos cuatro pilares bajo la consideración de la responsabilidad pública que tiene el gobierno para con sus ciudadanos, la exigencia de la calidad de la información aumenta. Con la responsabilidad pública, entendida como ese ejercicio de rendición de cuentas por medio del cual el gobierno municipal está comunicando a la sociedad las acciones realizadas se pudo introducir al análisis un criterio de congruencia operativa entre la forma en que se ha escrito el compromiso y los resultados presentados; lo exhaustivo de la evidencia presentada; y la identificación del valor público que aporta. La presencia en mayor o menor medida de estos elementos permiten establecer diferentes niveles de responsabilidad mostrados en cada acción ante la revisión de sus entregables. De esta manera, la responsabilidad pública se evaluó en tres niveles, haciendo el siguiente análisis cualitativo de cada compromiso:

- Baja; en acciones donde alguno de los entregables no se encuentra disponible para su cotejo con las acciones. Esto porque al formar parte de un ejercicio de gobierno abierto que promueve el acceso a información para fomentar la rendición de cuentas, una entrega parcial o incompleta imposibilita el derecho ciudadano a acceder y analizar la congruencia entre la evidencia presentada y el objetivo del compromiso y, por ende, se pierde una parte del valor público que puede ofrecer la evidencia en conjunto.
- Media; en acciones donde se proveyó la información suficiente para analizar la congruencia entre el compromiso y la información con la que se sustenta su cumplimiento. En estos casos se tuvo acceso a todas las evidencias, pero se encontró algún tipo de inconsistencia entre la información, la cual pudo ser más completa y con ello aumentar la confianza ciudadana en los resultados presentados.
- Alta; en aquellas acciones donde la evidencia presentada para sustentar genera confianza en los resultados, pues se observa congruencia entre la acción y los entregables, los cuales proveen de información suficiente y soportes adicionales para comprobar su cumplimiento.

De este modo, la estrategia analítica consiste en una revisión de los diez compromisos en dos fases. La primera desde el concepto de Gobierno Abierto, con la finalidad de revisar, analizar y determinar a cuál de los cuatro pilares responde cada acción (Transparencia, Participación Ciudadana, Rendición de Cuentas y Tecnología e Innovación). La segunda fase, consiste en la revisión de los entregables cargados en el tablero para cada compromiso, haciendo una valoración cualitativa de su Responsabilidad Pública (alta, media, baja), teniendo en consideración si los documentos reflejan el valor público que cada acción está intentando crear.

3. REVISIÓN DE LA RESPONSABILIDAD PÚBLICA Y GOBIERNO ABIERTO EN EL MUNICIPIO DE GUADALAJARA

Teniendo en mente las categorías conceptuales establecidas para el estudio y lo que se entiende para cada una de ellas, se procede al análisis de las diez acciones establecidas por el gobierno de Guadalajara, las cuales tenían por objetivo crear una política de mejora de la atención en los reportes, quejas y denuncias ciudadanas sobre los servicios públicos para su correcta canalización y seguimiento. Para ello, primero se describen las evidencias presentadas y su contenido, y después se señala el o los pilares de Gobierno Abierto a los que responde, así como el grado de Responsabilidad Pública con que lo hace.

1. *Elaboración del diagnóstico inicial respecto al estatus que guarda la política de atención de reportes en el municipio.* El entregable que respalda su cumplimiento es un documento de tres cuartillas que describe la decisión de trabajar en la atención de los servicios públicos derivado de su obligación constitucional en la materia. Es decir que, a través de este compromiso el Gobierno busca hacerse responsable por la ineficiente o tardía prestación de servicios públicos en Guadalajara. El documento describe los medios de los que dispone el municipio para la captación de reportes ciudadanos, así como las principales problemáticas respaldadas por algunos datos y estadísticas de tiempos de atención y respuesta.

El documento no describe cómo ni quiénes participaron en el diagnóstico. Sólo permite inferir que se trató de un trabajo interdepartamental; que en algún momento se consultó a la ciudadanía sobre su percepción sobre la línea de atención 070; y no se encontraron indicios del uso de herramientas tecnológica para el desarrollo del diagnóstico. Por todo ello, sólo se clasifica como una acción de transparencia y participación cívica.

El grado de responsabilidad pública se considera medio, puesto que la información del documento es congruente con lo esperado para la generación de un diagnóstico de la situación de la atención de reportes ciudadanos. Sin embargo, no presentan evidencia de cómo conocieron la percepción ciudadana al respecto, mencionando únicamente en el documento de la evaluación final que los miembros del comité de seguimiento colaboraron en el diagnóstico. Tampoco hay información sobre la metodología seguida para realizar el diagnóstico, por lo que el margen de credibilidad en la acción se reduce.

2. *Capacitación del funcionario público que puede incidir en la toma de decisiones relacionadas con el cumplimiento del compromiso en temas de Gobierno Abierto (personal adscrito a las Gerencias Municipales, coordinación de Servicios Municipales, Atención Ciudadana, Inspección y Vigilancia, Innovación y Transparencia y Buenas Prácticas).* La acción se respalda en el tablero con cinco entregables.

- La convocatoria. Contiene el cartel usado para difundir el evento de capacitación entre el personal del Ayuntamiento y el programa a seguir.
- Lista de asistencia. El hipervínculo no descarga información alguna, por lo cual no es posible corroborar la información descrita en el documento de evaluación final presentado para la acción número diez. Éste señala que 32 servidores públicos provenientes de la Coordinación General de Servicios Públicos Municipales; las Gerencias Municipales; las Direcciones de Atención Ciudadana, Innovación Gubernamental, Participación Ciudadana y Gobernanza, Transparencia y Buenas Prácticas, así como del área de Mejora Regulatoria fueron capacitados en conceptos básicos de gobierno abierto (Gobierno de Guadalajara, 2020).
- Memoria fotográfica y audiovisual. El hipervínculo descarga un documento con nueve fotografías que se presumen corresponden al evento de capacitación, ya que no contienen datos como el nombre, lugar o fecha del evento.
- Material presentado. Contiene la presentación del ponente invitado en el que se observa la exposición de los conceptos básicos de gobierno abierto.
- Constancias. El documento contiene el escaneo de 22 constancias entregadas a los asistentes. Empero, el número de constancias difiere de los 32 servidores públicos reportados como capacitados en la evaluación final.

La revisión de la evidencia solo aporta elementos para catalogar la acción como un ejercicio de transparencia, ya que no se utilizaron herramientas tecnológicas para darle mayor alcance; la capacitación solo se dirigió a servidores públicos y, no resultó en ningún tipo de retroalimentación ciudadana.

En cuanto a responsabilidad pública, la acción se cataloga como media. Esto por la falta de información para aclarar las inconsistencias encontradas respecto a la cantidad de asistentes y las constancias entregadas; que no se presenta información adicional que permita confirmar que se difundió el evento de capacitación; y que no se puede conocer si los servidores públicos que asistieron a la capacitación tenían rango directivo o de toma de decisiones que les permita introducir la perspectiva del Gobierno Abierto. Todo ello disminuye la percepción de un verdadero compromiso social para la solución del problema.

3. *Creación de una nueva política de atención y servicio en relación con el seguimiento dado a los reportes.* El entregable señalado como “Protocolo de atención y seguimiento”, descarga un documento en Excel que contiene un catálogo de servicios con 13 grandes temas bien delimitados y tres más en proceso de elaboración. También contiene siete pestañas correspondientes a las fichas del proceso de seguimiento de cada Unidad Administrativa que las atiende, y un diagrama de flujo con el diálogo de atención.

La evidencia referida sobre el nuevo protocolo de atención en la línea 070 muestra en el diálogo diseñado para la atención del ciudadano que ahora se le indica que puede dar seguimiento a su trámite, lo cual puede considerarse como un ejercicio de rendición de cuentas, con el que se busca dar certeza al ciudadano sobre el estatus de su reporte. Asimismo, el hecho de que el nuevo protocolo se encuentre disponible para consulta representa una acción de transparencia.

En cuanto al grado de responsabilidad pública, se cataloga como media, pues la información proporcionada permite corroborar la existencia de un procedimiento interno para turnar los reportes y de un diálogo estandarizado para atender a los ciudadanos. No obstante, no hay forma de conocer con certeza cuál es la mejora específica, pues no proveen información para contrastar el nuevo protocolo con el anterior.

4. Capacitación del funcionariado público involucrado en la atención, en relación con el nuevo protocolo de atención, canalización de reportes y seguimiento. La acción se respalda en el tablero con cuatro entregables:

- La convocatoria. Contiene un oficio dirigido al Gerente Municipal de Guadalajara solicitando instruir la asistencia de los Gerentes de zona a la capacitación. Sin embargo, en la evaluación final se menciona que se realizaron dos capacitaciones en la materia (Gobierno de Guadalajara, 2020), pero solo se aporta evidencia de la capacitación del 10 de enero de 2020.
- Lista de asistencia. El hipervínculo no descarga información alguna, por lo cual no es posible corroborar que 43 servidores públicos fueron capacitados, tal y como lo indica la evaluación final.
- Material presentado. Contiene la presentación utilizada en la capacitación en la que se observa el nuevo catálogo de servicios.
- Memoria fotográfica y audiovisual. El hipervínculo descarga un documento con doce fotografías que se presumen corresponden al evento de capacitación, ya que no contienen datos como el nombre, lugar o fecha del evento.

En conjunto, los entregables reflejan únicamente un ejercicio de transparencia, ya que la impartición de la capacitación no requirió ni propició el uso de herramientas tecnológicas, ni el involucramiento de otros sectores de la sociedad (aunque con la información de la siguiente acción se puede inferir que sí lo hubo). Tampoco se puede considerar un ejercicio de rendición de cuentas dado que no se pudo acceder a la información fundamental como las listas de asistencia.

Esta falta de información, así como las inconsistencias en las evidencias consultadas constituyen elementos que permiten señalar que es una acción con baja responsabilidad pública, ya que esta no puede garantizar al ciudadano que personal de todas las áreas involucradas en la atención y seguimiento de los reportes ciudadanos conoce el nuevo protocolo de atención.

5. *Sesión de seguimiento por parte del Comité de Seguimiento.* De acuerdo con la evaluación final, el Comité de Seguimiento está conformado por tres ciudadanos, quienes debían reunirse para dar seguimiento a los avances. Esta acción se respalda con los siguientes entregables:

- Documento generado con elementos de retroalimentación y co-creación. Es un documento que contiene el reporte de los miembros del Comité con la descripción del evento, sus observaciones sobre la capacitación impartida a los funcionarios de Guadalajara el día 10 de enero del 2020, y algunas recomendaciones como asegurar la asistencia de los directores de las áreas, o hacer las capacitaciones en formatos de taller para asegurar la apropiación de los conceptos.
- Convocatoria. El hipervínculo no descarga información alguna.
- Lista de asistencia. El hipervínculo no descarga información alguna.
- Memoria fotográfica y audiovisual. Contiene un documento con cuatro fotografías que se presumen son de la reunión de trabajo del comité de seguimiento, pues no contienen datos como el nombre, lugar o fecha de la reunión.
- Minuta. Contiene una minuta de reunión de trabajo en la que se puede observar la firma y nombre de los asistentes del comité de seguimiento (3 personas), la Dirección de Transparencia y Buenas Prácticas (1); enlace (1) e ITEI (2 personas), pero no los cargos de los responsables dentro del ayuntamiento de Guadalajara.

Esta acción corresponde a un ejercicio de seguimiento realizado por el Comité de Seguimiento cuyos integrantes estuvieron presentes en la reunión con autoridades del gobierno de Guadalajara y el ITEI. Los tres ciudadanos elaboraron un documento que fue entregado a la Directora de Transparencia y Buenas Prácticas con la retroalimentación derivada de sus observaciones sobre la capacitación dada a servidores

públicos respecto al nuevo protocolo. Por todo ello, se puede decir que se trata de una acción con elementos de transparencia, participación ciudadana y rendición de cuentas.

Sin embargo, pese a que la actividad abarca más pilares del Gobierno Abierto, en materia de Responsabilidad Pública la acción se califica como baja. Esto porque la información adicional que se buscaba entregar no se encuentra disponible a consulta; sin mencionar que el documento entregado por el Comité presenta enmendaduras en la fecha. Este tipo de circunstancias minan significativamente la confianza y credibilidad de la información proporcionada por el Ayuntamiento de Guadalajara.

6. *Actualización del catálogo de servicios municipales.* Esta acción se respalda en el tablero con dos entregables:

- Catálogo servicios municipales actualizado (archivo Excel). Este archivo presenta una matriz con la información de un total de 47 trámites a cargo de dos dependencias: la Coordinación General de Servicios Municipales (46) y la Coordinación General de Gestión Integral de la Ciudad (1).
- Catálogo servicios municipales (archivo pdf). Se trata de una presentación con los mismos 47 servicios divididos por Unidades Administrativas y presentados de forma más amigable.

Esta acción se cataloga únicamente como un ejercicio de transparencia, ya que se hizo público el resultado final del proceso de actualización del catálogo de servicios. En la evaluación final se menciona que este esfuerzo resultó de un mapeo interno, con la finalidad de informar y actualizar a los servidores públicos para una correcta atención a la ciudadanía, pero sin su colaboración. Esta parte no requirió el uso de herramientas tecnológicas ni de retroalimentación ciudadana.

Por otro lado, se cataloga como una acción de responsabilidad pública media pues, si bien la información entre el Excel y la presentación es coherente, la evidencia genera confusiones y dudas que no se pueden solventar con la información presentada. Esto es porque el catálogo no considera los servicios correspondientes a los seis temas delimitados en la tabla general presentada en el nuevo protocolo de atención presentado en la acción número tres. Sin mencionar que en la evaluación final se señala que 53 servicios a cargo de siete Unidades Administrativas fueron revisados y ciudadanizados. Este tipo de inconsistencias generan confusión y desconfianza al ciudadano.

7. *Actualización de la herramienta tecnológica para la atención de los servicios públicos que permita redireccionar reportes y canalizar al área adecuada,* así como que la ciudadanía visualice las etapas de la atención. Cabe mencionar que la acción se reporta como terminada, pero con prórroga derivado a la pandemia producida por el virus del COVID-19, y se respalda con los siguientes entregables:

- Herramienta tecnológica funcional. Se trata de un video con duración de diez minutos sobre el funcionamiento de la aplicación CiudadApp Guadalajara con la cual los ciudadanos pueden generar reportes de servicios. De acuerdo con el video, está disponible gratuitamente para Android y Apple. Muestra paso a paso cómo crear un reporte nuevo; cuáles son los condicionantes de ubicación o por tipo de solicitud por los cuales no se podría llevar a cabo el registro de un reporte; y dónde y cómo se le puede dar seguimiento.
- Otros documentos. Se trata de un PDF denominado "Presentación de la Aplicación «CIUDAPP 4.0» al Comité de Seguimiento de Sociedad Civil", que contiene dieciocho fotografías y capturas de pantalla de la reunión a través de Google Meet con los integrantes del Comité. En las imágenes se puede apreciar que se les mostró el video y una breve explicación de la plataforma.

En esta acción se pueden encontrar elementos de participación ciudadana y transparencia con la socialización de la actualización al Comité de Seguimiento, aunque la esencia de la actividad estaba en la sola actualización de la aplicación del Ayuntamiento. Por tal motivo se puede calificar como una actividad de uso de tecnología e innovación, participación ciudadana y transparencia.

En materia de Responsabilidad Pública se califica como media. Esto porque, aunque con esta acción el gobierno busca ofrecer una herramienta que le dé certeza, información y garantías a los ciudadanos sobre las solicitudes de servicios que presentan, el video no señala con claridad cuáles son las mejoras respecto a la versión anterior de la aplicación que permitan comparar su funcionalidad previa. Asimismo, tampoco presentan evidencias sobre cuál fue el resultado del ejercicio de presentación de la aplicación al Comité. Es decir, que hizo falta una mayor exhaustividad en la información presentada para que el ciudadano perciba la mejora de la aplicación.

8. *Establecer los procedimientos de actuación de la unidad de validación y seguimiento de reportes atendidos.* De acuerdo con la evaluación final, esta Unidad se creó dentro de la Dirección de Atención Ciu-

dadana con la finalidad de dar seguimiento y generar estadísticas sobre los reportes atendidos, notificar a los ciudadanos sobre la atención de sus reportes y conocer su percepción de satisfacción con el servicio. El tablero de control señala que la evidencia que respalda su cumplimiento es la «Estructura orgánica, y el procedimiento de actuación del área Estadísticas de seguimiento de reportes». Sin embargo, la información no puede ser consultada debido a que el hipervínculo está desactivado.

La información que debía estar disponible es de vital importancia para conocer cuál sería la estrategia del Ayuntamiento para un seguimiento puntual y eficiente de los reportes de servicios. El hecho de que ya no pueda ser consultada y que no se haya contemplado ningún otro entregable adicional para sustentar su cumplimiento expresa una baja responsabilidad pública por parte del Ayuntamiento, pues la acción buscaba ser un ejercicio de transparencia de los procedimientos internos. Esto sin duda, puede generar una percepción negativa en el imaginario colectivo sobre el compromiso social del gobierno de Guadalajara para una mejora significativa en la atención de los reportes ciudadanos sobre servicios públicos.

9. *Sesión de seguimiento por parte del comité de seguimiento.* La acción se respalda en el tablero con la siguiente evidencia:

- Minuta. Corresponde a minuta de trabajo redactada por uno de los asistentes de la sociedad civil a la reunión virtual. Contiene los datos generales de la reunión, así como la relatoría de los comentarios de retroalimentación hecha por los tres representantes de la sociedad civil y lo presentado por parte de las autoridades de Guadalajara. De la lectura de la minuta se infiere que se trató de la presentación de los hallazgos de la Unidad de Validación y Seguimiento, pero no queda claro el programa al cual se refieren los integrantes del comité en sus comentarios.
- Documento generado con elementos de retroalimentación y co-creación. La evidencia presentada para este entregable es el mismo documento cargado como minuta, en la cual el Comité señaló aspectos como la falta de elementos comparativos para conocer el avance del programa, la falta de exhaustividad en la información presentada por los funcionarios, y la generación de un rastreo de los reportes no resueltos.
- Convocatoria. La evidencia referida como convocatoria es el mismo documento cargado como minuta, por lo que no se puede analizar quiénes ni cuándo fueron convocados a la reunión.
- Lista de asistencia. La evidencia referida como convocatoria es el mismo documento cargado como minuta. No obstante, ésta contiene un apartado de registro de asistencia en la que se puede observar los nombres de los asistentes por parte del ayuntamiento y de la sociedad civil.
- Memoria fotográfica y audiovisual. Se trata de un PDF con tres capturas de pantalla que se presumen son de la reunión realizada a través de una plataforma web, ya que no contienen datos como el nombre, lugar o fecha de la reunión.

En materia de Gobierno Abierto, se encuentran elementos del uso de tecnologías e información ante el contexto de la pandemia causada por el COVID-19. De este modo se pudo llevar a cabo la reunión con los integrantes del comité sin necesidad de exponerlos a un contagio. Asimismo, la acción puede ser clasificada como un ejercicio de participación ciudadana y rendición de cuentas, puesto que hubo un ejercicio de retroalimentación por parte del Comité con señalamientos muy pertinentes para la mejora de las acciones.

En lo que respecta a la Responsabilidad Pública se clasifica como baja. Esto porque la evidencia presentada para respaldar el cumplimiento de la sesión realizada por el Comité de Seguimiento se desagrega y presenta el mismo documento para cuatro de las cinco evidencias. Esta situación no solo podría causar confusión o frustración en quien consulte la información, sino que podría generar desconfianza por la suposición de que la evidencia se subió erróneamente. Si bien la minuta contiene información de la lista de asistencia y los elementos de retroalimentación, la convocatoria no podría sustentarse con la minuta, pues esta se debió generar previamente a la reunión. Asimismo, no queda claro cuál es el programa sobre el cual están haciendo el seguimiento. Además, en los acuerdos solo se menciona que la información de tal programa se hará llegar a los asistentes, pero no asienta ningún compromiso de considerar la retroalimentación y tampoco se establece fecha próxima de reunión. Aunque se puede inferir que se pretendía ofrecer más información sobre la acción, las circunstancias mencionadas demeritan el trabajo realizado.

10. *Evaluación final.* La acción tiene cargada la siguiente evidencia:

- Documento de Evaluación (Estadísticas, datos, análisis comparativo de la situación en la atención y seguimiento de reportes). Se trata de un documento PDF denominado “Política de Mejora de Atención Ciudadana en reportes respecto de los Servicios Públicos del Municipio de Guadalajara”. Con-

tiene un informe final con la evaluación de las 10 acciones realizadas dividido en cinco secciones: introducción; diagnóstico del problema y objetivos planteados; descripción de las acciones realizadas; descripción de la nueva herramienta tecnológica y conclusiones.

- Otros documentos 1. Es un documento PDF con el catálogo de 53 servicios de las siete Unidades Administrativas con la mayor carga de servicios para la ciudadanía. No obstante, llama la atención que se consideran más servicios que los 47 servicios reportados en la acción 6 “Actualización del catálogo de servicios municipales”.
- Otros documentos 2. Es un documento PDF denominado “Manual de procedimientos de Servicios Municipales, lenguaje ciudadano”, con la descripción reducida de los pasos a seguir para solicitar cada uno de los servicios.

TABLA 2. MATRIZ DE RESULTADOS POR CATEGORÍAS DE ANÁLISIS

Acciones	Grado de Responsabilidad Pública	Categorías/Pilares del Gobierno Abierto			
		Tecnología e innovación	Participación ciudadana	Rendición de cuentas	Transparencia
1. Elaboración del diagnóstico inicial respecto al estatus que guarda la política de atención de reportes en el municipio.	media		x		x
2. Capacitación del funcionario público que puede incidir en la toma de decisiones relacionadas con el cumplimiento del compromiso en temas de Gobierno Abierto (personal adscrito a las Gerencias Municipales, coordinación de Servicios Municipales, Atención Ciudadana, Inspección y Vigilancia, Innovación y Transparencia y Buenas Prácticas).	media				x
3. Creación de una nueva política de atención y servicio en relación con el seguimiento dado a los reportes.	media			x	x
4. Capacitación del funcionariado público involucrado en la atención, en relación con el nuevo protocolo de atención, canalización de reportes y seguimiento.	baja				x
5. Sesión de seguimiento por parte del Comité de Seguimiento.	baja		x	x	x
6. Actualización del catálogo de servicios municipales.	media				x
7. Actualización de la herramienta tecnológica para la atención de los servicios públicos que permita redireccionar reportes y canalizar al área adecuada, así como que la ciudadanía visualice las etapas de la atención.	media	x	x		x
8. Establecer los procedimientos de actuación de la unidad de validación y seguimiento de reportes atendidos.	baja				x
9. Sesión de seguimiento por parte del Comité de Seguimiento.	baja	x	x		
10. Evaluación Final.	alta			x	x

Fuente: elaboración propia.

El reporte final contiene la narrativa de lo que cada una de las acciones buscaba lograr, recopila información detallada que no se alcanzaba a apreciar en los entregables que soportaban las evidencias por cada acción, y presenta un balance general de cómo se articulan las diez acciones para el cumplimiento del compromiso contraído por el gobierno de Guadalajara. Por ello se considera que sólo contiene elementos de transparencia y rendición de cuentas pues, aunque a lo largo de todas las acciones se contó con el apoyo del Comité de Seguimiento, no se encontraron indicios de que hubiese participado en la elaboración del informe final.

Finalmente, ésta se considera una acción con una alta responsabilidad pública al tratarse de un esfuerzo por recopilar y resumir las diez acciones en el documento a modo de un ejercicio de rendición de cuentas redactado en un lenguaje ciudadano y con apoyos visuales que facilitan su lectura. Aunque cabe mencionar que los dos documentos adicionales podrían generar confusión sobre el total de servicios trabajados por las discrepancias encontradas del análisis y contraste con las evidencias de las acciones previas, el contenido del informe es sustancial y lo suficientemente robusto para entender el compromiso general del Ayuntamiento de Guadalajara, y los documentos de soporte puntualizan los resultados de todo el ejercicio.

De este modo, y a manera de resumen, la tabla 2 muestra el cruce de las diez acciones con la clasificación de los elementos de Gobierno Abierto encontrados y el grado de Responsabilidad Pública que reflejan a partir de las evidencias revisadas.

DISCUSIÓN Y CONCLUSIONES

A la luz de los resultados de esta investigación, se pudo observar un análisis cualitativo del compromiso realizado por el Gobierno de Guadalajara ante el Segundo Plan de Acción Local de Gobierno Abierto Jalisco. La revisión a nivel conceptual de Gobierno Abierto y Responsabilidad Pública fue de mucha utilidad y enmarca una contribución para establecer un criterio de revisión de cada una de las acciones y sus respectivas evidencias.

Si bien la evidencia muestra que hay elementos que pueden vincular al gobierno abierto con la responsabilidad pública en sentido de la revisión del estudio de caso de Guadalajara, también se reconoce que no es posible generalizar los resultados y las conclusiones a las que se llegaron en este ejercicio. Sin embargo, resulta conveniente incentivar a la revisión de otros casos donde se pueda vincular el gobierno abierto y la responsabilidad pública mediante el concepto de rendición de cuentas. Se trata de un concepto de vinculación teórico-práctica entre ambos fenómenos político-sociales, sobre el cual se puede relacionar la corresponsabilidad en el Gobierno Abierto.

Ante falta de metodologías para medir o evaluar la responsabilidad pública, se tomó un criterio de congruencia entre la información presentada y el objetivo del compromiso. De este modo, el concepto de rendición de cuentas permitió analizar que la evidencia no se quedara en una revisión de si existe o no acceso a la información; sino evaluar la integralidad de la información presentada como una expresión del grado de responsabilidad pública asumido para este cometido.

Por otro lado, la revisión sobre Gobierno Abierto en Guadalajara permite caracterizar la perspectiva desde la cual se impulsa, al identificar de la forma más objetiva y operativa posible cuáles de los cuatro pilares estaban presentes en las evidencias presentadas individualmente, para después evaluarlas en su conjunto. En este sentido, se puede decir que Guadalajara ha orientado sus acciones de Gobierno Abierto principalmente a temas de transparencia con una perspectiva de disponibilidad y acceso a la información por medio digitales.

Si bien el ejercicio de análisis y evaluación se pudo realizar por medio del uso del internet y las tecnologías de información para revisar las evidencias cargadas en el portal, se observa que la transparencia es el eje fundamental desde el cual el Ayuntamiento entiende el Gobierno Abierto, pues se encontró presente en todas las acciones. Aunque normativamente se ha fomentado el Gobierno Abierto en Guadalajara, pues es la segunda vez que el gobierno municipal participa en los planes de Acción Local del Estado de Jalisco, en el ejercicio realizado se encontraron algunas inconsistencias y áreas de oportunidad. Realmente fueron pocas las acciones que lograron integrar dos o más componentes en una misma, por lo que hace falta que trabajen acciones que fomenten mucho más el uso de las herramientas tecnológicas, la rendición de cuentas y la participación ciudadana.

Por otro lado, la revisión del concepto de Responsabilidad Pública permitió agregar un filtro a través del cual analizar el compromiso en general. De tal revisión se pudo inferir que el ejercicio de un Gobierno

Abierto puede tomarse como una forma en la que un gobierno busca legitimar la su actuar y ser responsable por sus acciones. Desde dicha perspectiva, se puede hacer un análisis riguroso y crítico del contenido de la información para clasificarla partiendo del análisis del valor público que aporta e identificar inconsistencias en la información. Por tanto, apelando a la Responsabilidad Pública de un gobierno se podría aumentar la calidad de la información que presenta para respaldar el cumplimiento de sus obligaciones.

Por lo mencionado, pareciera que la Responsabilidad Pública depende en gran medida del entorno organizacional desde el que se planean las acciones gubernamentales. Es decir, el Ayuntamiento de Guadalajara y los Municipios del Área Metropolitana se han visto «motivados» a realizar un ejercicio de Gobierno Abierto en atención a las dinámicas en las que ya se encuentra inmerso el Gobierno de Jalisco, lo que se puede reconocer como isomorfismo institucional.

No obstante, asumir compromisos de Gobierno Abierto como estrategia innovadora de actuación gubernamental conlleva el componente de participación ciudadana. En este sentido, necesariamente se deben dar acciones de colaboración paulatina y adaptada al contexto local, además de establecer marcos normativos que mandaten una línea de acción general para todos los gobiernos. Sin embargo, la apertura gubernamental y el grado de responsabilidad pública que estén dispuestos a asumir es lo que marcará la diferencia, las particularidades y la calidad de cada acción de apertura y responsabilidad institucional.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Agranoff, R. (1997). Las relaciones y la gestión intergubernamentales. En R. Bañón y E. Carrillo (comps.), *La nueva administración pública* (pp. 125-170). Alianza.
- Cabrero, E., Cejudo, G., Merino, M. y Nieto, F. (2008). El nuevo federalismo mexicano. Diagnóstico y perspectiva. En R. Hernández Montes de Oca (ed), *Federalismo y Descentralización* (pp. 137-179). Conferencia Nacional de Gobernadores.
- Caldera, H. (1979). Teoría del órgano, Estado de Derecho y responsabilidad del Estado. *Revista de Derecho Público*, 25-26, 157-176. <https://revistaderechopublico.uchile.cl/index.php/RDPU/article/view/39557>
- CLAD (2016). *Carta iberoamericana de gobierno abierto. XXV Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno*. <https://clad.org/wp-content/uploads/2020/07/Carta-Iberoamericana-de-Gobierno-Abierto-07-2016.pdf>
- CIMTRA (2021). *Ranking CIMTRA Municipal*. <http://www.cimtra.org.mx/portal/ranking-municipal/>
- Concha, G. y Naser, A. (2011). *El gobierno electrónico en la gestión pública*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe – CEPAL. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7330/1/S1100145_es.pdf
- Criado, J. I. y Ruvalcaba-Gómez, E. A. (2016). *¿Qué es y qué se entiende por gobierno abierto? Análisis de la percepción e implementación del Gobierno Abierto en el ámbito local español* [Colección NovaGob Academia, n.º 1]. Novagob.Lab. <https://novagob.org/documentos/que-es-y-que-se-entende-por-gobierno-abierto-analisis-de-la-percepcion-e-implementacion-del-gobierno-abierto-en-el-ambito-local-espanol>
- Cruz-Rubio, C. N. (2015). ¿Qué es (y que no es) gobierno abierto? Una discusión conceptual. *EUNOMÍA. Revista En Cultura de La Legalidad*, 8, 37-53. <https://e-revistas.uc3m.es/index.php/EUNOM/article/view/2475>
- Faulkner, N. y Kaufman, S. (2017). Avoiding Theoretical Stagnation: A Systematic Review and Framework for Measuring Public Value. *Australian Journal of Public Administration*, 77(1), 69-86. <https://doi.org/10.1111/1467-8500.12251>
- Fox, J. (2008). Transparencia y Rendición de cuentas. En J. M. Ackerman (coord.), *Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y estado de derecho*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Siglo XXI Editores, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, Universidad de Guadalajara y Centro Internacional de Estudios sobre la transparencia y Acceso a la Información AC. Recuperado de https://www.academia.edu/3614549/Transparencia_y_rendicion_de_cuentas
- Gascó, M. (2014). *Guía de buenas prácticas en gobierno abierto*. Universidad Externado de Colombia.
- GOBIERNO DE GUADALAJARA (2020). *Segundo Plan de Acción Local 2019-2020*. Gobierno Abierto Jalisco. https://www.itei.org.mx/v3/micrositios/alianza_gobiernoabierto/documentos/2_Plan_Accion_Local_Gobierno_Abierto.pdf
- Kaufman, E. y Oszlak, O. (2014). *Teoría y práctica del gobierno abierto: Lecciones de la experiencia internacional*. Organización de los Estados Americanos.
- Lathrop, D., y Ruma, L. (2010). *Open government: Collaboration, transparency, and participation in practice*. O Reilly Media, Inc.
- Lee, G. y Kwak, Y. (2012). An open government maturity model for social media-based public engagement. *Government Information Quarterly*, 29(4), 492-503. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2012.06.001>
- López-Ayllón, S. y Merino, M. (2009). *La rendición de cuentas en México: perspectivas y retos* [Cuadernos sobre Rendición de cuentas, n.º 1]. Secretaría de la Función Pública. <http://2006-2012.funcionpublica.gob.mx/images/doctos/transparencia/focalizada/cuaderno-01.pdf>

- Meijer, A. J., Curtin, D. y Hillebrandt, M. (2012). Open government: Connecting vision and voice. *International Review of Administrative Sciences*, 78(1), 10-29. <https://doi.org/10.1177/0020852311429533>
- Noveck, B. S. (2011, 14 de abril). Defining Open Government. *Cairns Blog*. <https://cairns.typepad.com/blog/2011/04/whats-in-a-name-open-gov-we-gov-gov-20-collaborative-government.html>
- O'Donnell, G. A. (1998). Horizontal accountability in new democracies. *Journal of democracy*, 9(3), 112-126. <https://doi.org/10.1353/jod.1998.0051>
- OGP (s. f. a). Nuestro proceso. *Open Government Partnership*. <https://www.opengovpartnership.org/es/process/>
- OGP (s. f. b). Acerca del IRM. *Open Government Partnership*. <https://www.opengovpartnership.org/es/process/accountability/about-the-irm/>
- OGP (2011). Open Government Declaration. *Open Government Partnership*. <https://www.opengovpartnership.org/process/joining-ogp/open-government-declaration/>
- Oszlak, O. (2014). Gobierno abierto: Hacia un nuevo paradigma de gestión pública. En E. Kaufman y O. Oszlak (eds.), *Teoría y práctica del gobierno abierto: Lecciones de la experiencia internacional* (pp. 5-58). Organización de Estados Americanos. <https://redinpa.org/recursos/kaufman-oszlak.pdf>
- Ramírez-Alujas, Á. (2010). Innovación en la Gestión Pública y Open Government (Gobierno Abierto): Una vieja nueva idea. *Revista Buen Gobierno*, 9, 93-133. https://doi.org/10.35247/buengob_09_06
- Ramírez-Alujas, Á. (2011). *Gobierno Abierto, Servicios Públicos 2. 0 y Ciudadanía Digital: Notas para una nueva agenda de modernización de la gestión pública en Iberoamérica* [GIGGAP working paper, WP-2011-09]. Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas – GIGGAP. <http://www.gigapp.org/index.php/comunidad-gigapp/publication/show/363>
- RED RENDICIÓN DE CUENTAS (2018). *Guadalajara y Mérida se colocan como las únicas capitales aprobadas en evaluación sobre transparencia proactiva*. Universidad de Guadalajara. <https://www.rendiciondecuentas.org.mx/guadalajara-y-merida-se-colocan-como-las-unicas-capitales-aprobadas-en-evaluacion-sobre-transparencia-proactiva/>
- Romero, J. E. (1995). La responsabilidad de la administración pública. *Revista de Ciencias Jurídicas*, 82, 65-92. <https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/juridicas/article/view/14009>
- Ruiz-Rico, C. (2014). Responsabilidad Social Pública y Calidad Democrática. *Derecho y Cambio Social*, 37, 1-17. https://www.derechocambiosocial.com/revista037/RESPONSABILIDAD_SOCIAL_PUBLICA_Y_CALIDAD_DEMOCRATICA.pdf
- Ruvalcaba-Gomez, E. A., Gattoni, S., y Weyandt, R. W. (2020). Open Government, Dilemmas, and Innovation at the local level. En A. Plaw, B. Carvalho y D. Ramírez (eds.), *The Politics of Technology in Latin America (Volume 1): Data Protection, Homeland Security and the Labor Market*. Routledge Taylor y Francis Group. <https://doi.org/10.4324/9780429342745-4>
- Ruvalcaba-Gomez, E. A., Criado, J. I. y Gil-Garcia, J. R. (2018). Discussing open government as a concept: A comparison between the perceptions of public managers and current academic debate. *Proceedings of the 19th Annual International Conference on Digital Government Research: Governance in the Data Age*, 71, 1-10. <https://dl.acm.org/doi/10.1145/3209281.3209320>
- Ruvalcaba-Gomez, E. A. (2019). Datos Abiertos como Política Pública dentro del Gobierno Abierto. *Estado Abierto, Revista Sobre El Estado, La Administración y Las Políticas Públicas*, 3(2), 99-116. <https://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/EA/article/view/85>
- Ruvalcaba-Gomez, E. A., Criado, J. I. y Gil-Garcia, J. R. (2020). Analyzing open government policy adoption through the multiple streams framework: The roles of policy entrepreneurs in the case of Madrid. *Public Policy and Administration*. <https://doi.org/10.1177/0952076720936349>
- Sandoval-Almazán, R., Criado, J. I. y Ruvalcaba-Gómez, E. A. (2021). Different Perceptions, Different Open Government Strategies: The Case of Local Mexican Public Managers. *Information Polity*, 26(1), 87-102. <https://doi.org/10.3233/IP-180100>
- Soria, D. (2014). La responsabilidad social pública. Documentos Técnicos. *XXIII Encuentro Anual de Administradores Fiscales*. Mar del Plata, 2 al 6 de abril de 2014. Instituto de Estudios de las Finanzas Públicas – IEFPA.
- Valdivia Olivares, J. M. (2006). Teoría del órgano y responsabilidad pública en la Ley de Bases de la Administración del Estado. *Revista de Derecho*, 19(2), 133-159. <https://revistaderechovaldivia.cl/index.php/revde/article/view/709>
- Venesson, P. (2008). Case studies and process tracing: theories and practices. En D. Della Porta y M. Keating (eds.), *Approaches and Methodologies in the Social Sciences: A Pluralist Perspective* (pp. 223-239). Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511801938.013>
- Vercellone, A. L. (2019). Sobre la responsabilidad política: Razones y criterios para evaluar la función pública. *Prometeica – Revista de Filosofía y Ciencias*, (19), 45-57. <https://doi.org/10.34024/prometeica.2019.19.1708>
- Yin, R. K. (2002). *Investigación sobre estudio de casos. Diseño y Métodos*. SAGE Publications.
- Yong Serrano, S. (2012). *Introducción a la responsabilidad pública y privada*. Ediciones USTA.