

GOBIERNO ABIERTO Y CULTURA DE LA LEGALIDAD.
HACIA UNA PROPUESTA DE POLÍTICA PÚBLICA
EN LA CIUDAD DE MÉXICO
OPEN GOVERNMENT AND CULTURE OF LEGALITY.
TOWARDS A PUBLIC POLICY PROPOSAL IN MEXICO CITY



*Emilio DEL CARMEN LÓPEZ**

RESUMEN. Este artículo desarrolla un modelo teórico de alcance medio donde el gobierno abierto favorezca una renovada cultura de la legalidad para alcanzar logros en materia de bienestar social que serán impulsados, en conjunto, por el gobierno y por la sociedad. Para ello, se realiza una propuesta de política pública para la Ciudad de México orientada bajo el enfoque de “procesamiento de la información” buscando aportar estrategias subnacionales que permitan alcanzar el compromiso 13 del Cuarto Plan de Gobierno Abierto.

PALABRAS CLAVE. Gobierno abierto, cultura de la legalidad y bienestar social.

ABSTRACT. *This article develops a medium-range theoretical model where open government favors a renewed culture of legality to achieve achievements in social welfare that will be promoted in joint responsibility between government and society. To this end, a public policy proposal for Mexico City is*

* Licenciado en ciencia política y administración urbana por la Universidad Autónoma de la Ciudad de México (UACM) y doctorando en ciencias sociales con mención en sociología por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)-Sede México. emilio.delcarmen@flacso.edu.mx.

Fecha de recepción: 5 de junio de 2020.

Fecha de dictamen: 5 de septiembre de 2020.

Revista Estudios en Derecho a la Información,
núm. 13, enero-junio de 2022, pp. 3-34.

Esta obra está bajo una *Licencia Creative Commons*
Atribución-NoComercial-SinDerivar 4.0 Internacional, IJJ-UNAM.

EMILIO DEL CARMEN LÓPEZ

made, oriented under the “information processing” approach, seeking to contribute sub-national strategies that allow reaching commitment 13 of the Fourth Open Government Plan.

KEYWORDS. *Open government, culture of legality, social welfare.*

4

I. INTRODUCCIÓN

-
- ¿Cómo es que el gobierno abierto y la cultura de la legalidad pueden incidir en el diseño de políticas públicas que mejoren los índices de bienestar social? Alrededor de este cuestionamiento principal se circunscriben otras interrogantes: ¿en qué forma la corrupción, impunidad y deficiencias del Estado de derecho pueden afectar este objetivo?, ¿de qué manera el gobierno abierto puede dotar de mayor legitimación a la toma de decisiones? Lo anterior conforma el hilo argumental que se explora en este texto para ofrecer algunas líneas de discusión y propuestas que permitan desarrollar estrategias subnacionales que coadyuven a materializar el compromiso 13 del Cuarto Plan de Gobierno Abierto.
-

Actualmente, México requiere de conformar una agenda transversal que incorpore tanto a la ciudadanía como a los agentes del Estado. Ante ello, el gobierno abierto se coloca como un esquema que permite configurar formas de participación, cooperación, transparencia e incidencia para impulsar proyectos de cocreación en las políticas públicas que, junto con la construcción de una cultura de la legalidad con mirada multidimensional, propicien una democracia con mejores índices de bienestar.

La exposición de este texto se agrupa en tres secciones. En la primera sección, se presenta una breve contextualización del caso mexicano, un país que manifiesta profundas problemáticas en materia de corrupción, impunidad y deficiencias en el Estado de derecho. En la segunda sección, se propone un modelo de alcance medio donde el gobierno abierto permita impulsar una renovada cultura de la legalidad para potenciar el cumplimiento voluntario de la norma como una forma de fomento y protección al bienestar social. En la última sección, se aplica este modelo como una propuesta de política pública para la Ciudad de México bajo el enfoque de “procesamiento de la información”, el cual pone énfasis en los valores para reconocer problemas, para usar la información y para brindar soluciones en colectividad. Este rubro se focaliza en la capital del país y en su imbricación

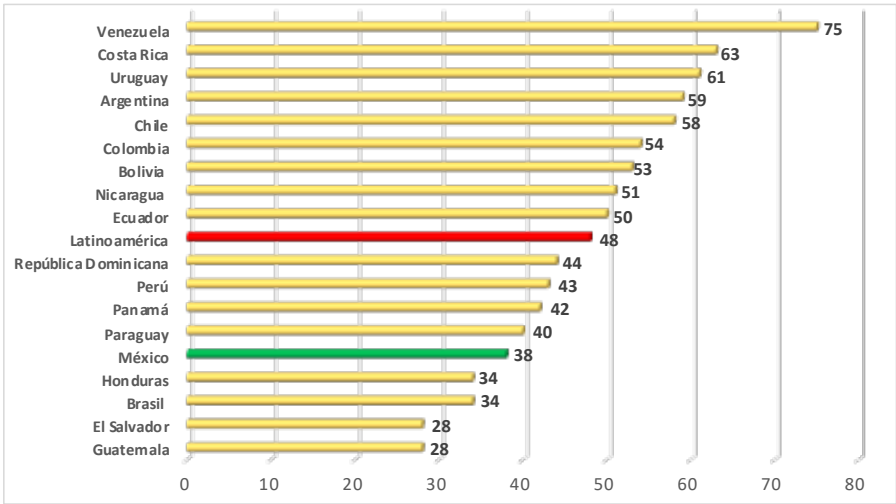
cación con la Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México a partir de 2019, año en que entró en vigor dicha norma.

II. ¿EXISTE UNA CULTURA DE LA ILEGALIDAD EN MÉXICO?

La región latinoamericana, en la cual se ubica nuestro país, presenta un fuerte descrédito hacia el régimen democrático en varios rubros, ya que registra altos niveles de impunidad, hay una proliferación de actos de corrupción, se presentan violaciones sistemáticas a los derechos humanos y existe una profunda debilidad del Estado de derecho.

Dichas problemáticas se ven acentuadas en México. De acuerdo con el Latinobarómetro 2018, se reporta que, en nuestro país, sólo el 38% de los encuestados apoya al régimen democrático. Este porcentaje está por debajo de la media de aceptación de la democracia en el continente, la cual es de un 48%.

GRÁFICA 1. APOYO A LA DEMOCRACIA EN LATINOAMÉRICA, 2018

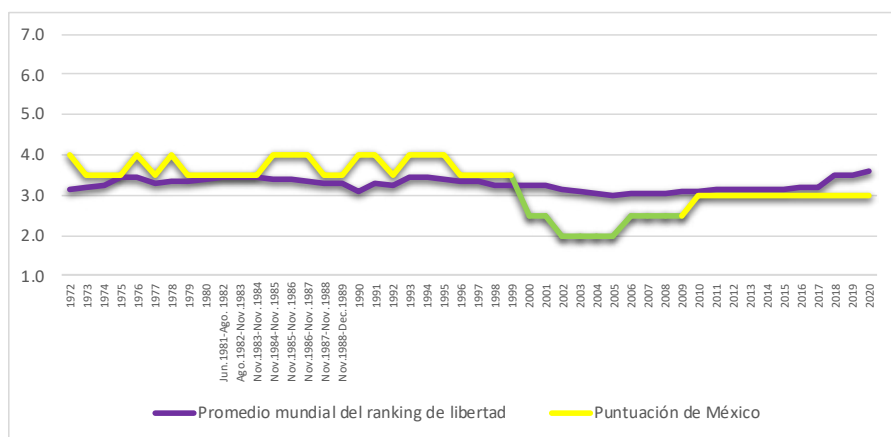


FUENTE: Latinobarómetro, 2018.

EMILIO DEL CARMEN LÓPEZ

En esta tesitura, el Índice de Freedom House¹ señala que México se ubica como una nación “parcialmente libre” en el ejercicio de derechos políticos y libertades civiles. Entre 2000 y 2009 el país registraba una mejor calificación, lo cual era el efecto de la transición a la democracia política-electoral. Sin embargo, desde el 2010 se amplificaron una serie de violaciones a derechos humanos que han provocado un deterioro en la puntuación del país que se ha mantenido hasta el 2020.

GRÁFICA 2. ÍNDICE DE LIBERTADES, 1972-2020.
COMPARATIVO ENTRE MÉXICO Y EL MUNDO



FUENTE: Elaboración propia con base en Índice de Freedom House 1972 a 2020.

En lo que refiere a la situación del Estado de derecho, el Índice Global de Impunidad 2020² señala que México es el décimo país más impune del mundo, en lo referente a su sistema de justicia. En sintonía con ello, la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2020 señala que 92 de cada 100 delitos que se cometen en el

¹ El índice tiene dos componentes para evaluar la democracia: 1) derechos políticos y 2) libertades civiles. Se otorga una puntuación de “1” a la nación más libre y de “7” a la menos libre. A partir de esta puntuación, se le asigna a la nación una de las siguientes calificaciones: “libre” (puntuación de 1 a 2.5), “parcialmente libre” (de 3 a 5 puntos) o “no libre” (puntaje de 5.5 a 7).

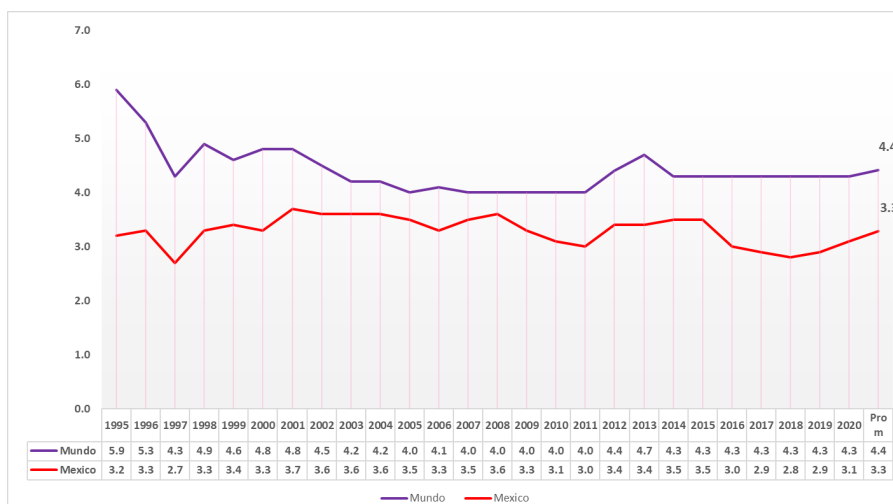
² Este índice toma en consideración para su estudio desde el momento en que se comete un delito, se denuncia éste y se inicia la investigación, hasta cuando se llega a una sentencia y se busca resarcir el daño hecho a la víctima.

país no son denunciados (cifra negra) y, por lo tanto, estos hechos no son investigados, quedando impunes.

Además, México es percibido como una las naciones más corruptas de América Latina y del mundo. Para muestra de esta situación, el Índice de Percepción de la Corrupción asigna una puntuación de “10” a la nación que cuenta con la menor percepción de corrupción y “0” a la que cuenta con la mayor. Sobre ello, de 1995 a 2020, el país registra una puntuación promedio de 3.3, significativamente por debajo de la media mundial que es de 4.3.

7

GRÁFICA 3. PUNTUACIÓN EN PERCEPCIÓN DE CORRUPCIÓN.
COMPARATIVO ENTRE MÉXICO Y EL MUNDO, 1995-2020



FUENTE: Elaboración propia con base en el Índice de Percepción de la Corrupción, 1995 a 2020

Lo anterior nos sitúa en un contexto en donde la confianza en las instituciones se ve afectada al reducir incentivos para la cooperación social y para el desempeño democrático. Con base en esta panorámica, debemos preguntarnos: ¿México es un país que (re)produce una cultura de la ilegalidad?, ¿las y los mexicanos son “culturalmente” propensos a la violación de la ley?, ¿nuestras instituciones son “naturalmente” corruptas?

En este trabajo desarrollamos una argumentación que busca refutar lo que llamamos la “falacia biologicista”, la cual sostiene que la impunidad

EMILIO DEL CARMEN LÓPEZ

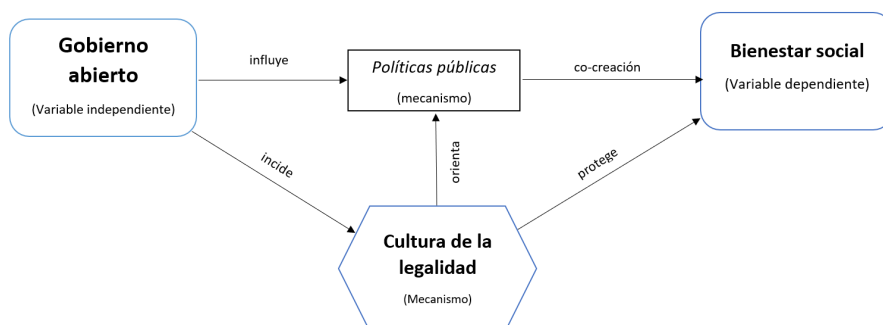
y la corrupción son fenómenos naturales e inherentes a nuestra identidad como mexicanas y mexicanos. Por ello, el gobierno abierto permite (re) construir una cultura de la legalidad que coadyuve a reducir estos indicadores mediante mecanismos de transparencia, participación y cooperación entre sociedad y Estado para procurar el bienestar social.

8 III. GOBIERNO ABIERTO, CULTURA DE LA LEGALIDAD Y POLÍTICAS PÚBLICAS EN MÉXICO: HACIA UN MODELO DE BIENESTAR

- En este apartado se desarrolla un modelo teórico de alcance medio, entendi-
- endo a éste como un sistema conceptual relacionado lógicamente para
- representar hechos sociales, pero también para entender ideas (Bunge, 1999), el cual se desenvolverá entre un continuo teórico y empírico (Alexander, 2008: 10-15), lo que nos brinda un mapa interpretativo/cognitivo que pretende reducir la complejidad de la realidad social para su comprensión (Lechner, 1997: 14).

Se propone la hipótesis de que la implementación de una estructura de gobierno abierto (transparencia, innovación, colaboración, responsabilidad), permite orientar políticas públicas que favorezcan la edificación de una cultura de la legalidad (inclusión, perspectiva de género, participación, creencia en la ley) y que permitan alcanzar logros en materia de bienestar social, los cuales serán conquistados y protegidos, en corresponsabilidad, por el Gobierno y por la sociedad.

FIGURA 1. GOBIERNO ABIERTO, CULTURA DE LA LEGALIDAD Y BIENESTAR



FUENTE: Elaboración propia.

El gobierno abierto involucra tres atributos principales: 1) transparencia, la cual enfatiza la disponibilidad y acceso a la información, 2) participación, es decir, canales para incidir en la formulación de políticas públicas y 3) colaboración al desarrollar un esquema integral de cooperación entre organizaciones civiles, ámbitos de Gobierno y sector privado (McDermott, 2010); el conjunto de estos atributos establece un enfoque de valor público (Harrison, 2011) que permite afianzar los compromisos con los asuntos de interés social, siendo un factor estabilizador de las democracias modernas (Heckmann, 2011). Por ello, implica una forma, ante todo, de responsabilidad pública (Yu y Robinson, 2012).

Un enfoque que contemple únicamente como atributo la transparencia parte de la premisa de que la información es relevante, con lo cual, le es posible adoptar un supuesto basado en que un ciudadano pasivo puede, o no, consultar la información disponible para posiblemente darle un uso. En contraste, el gobierno abierto presupone un ciudadano activo que pretende apropiarse de la información para participar, incidir, innovar y colaborar en la resolución de problemas públicos, por lo cual, pretende constituirse como un movimiento que expanda su agenda hacia una sociedad abierta (Fung y Weil, 2010).

Lo anterior evita minimizar al gobierno abierto a un aspecto solamente administrativo y permite vincularlo con la transformación de las relaciones societales en código democrático para propiciar el desarrollo humano y, en su caso, para perseguir los objetivos de desarrollo sostenible planteados por Naciones Unidas.³

Aquí proponemos incorporar la dimensión del gobierno abierto. Entiendo a éste como un enfoque relacional para transformar la vida pública mediante andamiajes de cooperación y participación que propicien mecanismos de empoderamiento ciudadano e impulsen la transparencia de la gestión pública y la rendición de cuentas, con el objetivo de combatir la corrupción y fortalecer el desarrollo democrático (Cruz, 2015; González, 2017).

A pesar de esto, el gobierno abierto y sus mecanismos democráticos de interrelación sociedad-Estado no tendrían un efecto sustantivo en la construcción de legitimidad si no se adoptan medidas con perspectiva de género que sean inclusivas para las mujeres y, con ello, ellas puedan au-

³ Los objetivos del desarrollo sostenible fueron trazados por el Sistema de Naciones Unidas para la adopción de medidas que pongan fin a la pobreza, para proteger el planeta y para garantizar que todas las personas gocen de paz y prosperidad. Los objetivos del desarrollo sostenible son una agenda inclusiva que busca la incorporación de la sociedad civil, de los Gobiernos del mundo y de los organismos internacionales (ONU, 2016).

EMILIO DEL CARMEN LÓPEZ

mentar su capacidad de incidencia mediante lo que Varela (2008) llama una toma de consciencia sobre su segregación en distintas fases históricas, la cual les motiva a buscar involucrarse en los asuntos públicos para eliminar cualquier tipo de discriminación.

Ahora bien, con el impulso democratizador del gobierno abierto, incorporando una perspectiva de género, se amplifican los canales de influencia para la transparencia, la participación, la colaboración y la responsabilidad mediante esquemas de cocreación sustentados en mayores instrumentos de datos abiertos y de gobierno electrónico que son elementos imprescindibles en el contexto contemporáneo, en el que la digitalización también conflu-
 10 fluye para la edificación de una ciudadanía mejor informada y participativa.

● En adición, el gobierno abierto propicia mejores mecanismos de legiti-
 ○ mación hacia una nueva cultura de la legalidad principalmente en dos
 ● aspectos: a) incide en generar propuestas ciudadanas e institucionales y b) establece un proceso deliberativo para llegar a acuerdos sobre los mecanismos pedagógicos y de política pública que se consideran pertinentes, tanto por la sociedad como del Estado, para fomentar, proteger y amplificar los alcances de una nueva cultura de la legalidad.

En este sentido la cultura de la legalidad consiste, de forma general, en establecer una mejor manera en que la ciudadanía cumpla con las normas (López, 2014). A esto lo denominaremos visiones mínimas de la cultura de la legalidad y éstas pretenden que las normas legales adquieran un mayor grado de aceptación por parte de la sociedad para lograr su cumplimiento voluntario.

Si bien esta postura nos permite trazar un piso de entendimiento sobre la cultura de la legalidad, ésta, como narrativa e instrumentación de un mejor Estado democrático de derecho, no se limita sólo a un mejor cumplimiento del marco normativo. Por esta razón, proponemos una categorización de la cultura de la legalidad como un mecanismo de mayores alcances conceptuales que permita cumplir las expectativas de la ciudadanía al posicionarla como un elemento central para fomentar el bienestar social y el desarrollo democrático.

Ante ello, mi concepto de cultura de la legalidad presenta cuatro atributos para el modelo aquí propuesto: 1) incorpora a la ciudadanía en la atención de los asuntos públicos para sentar las bases de un sistema de bienestar social, 2) visibiliza la importancia de este objetivo para un mejor desarrollo humano, 3) impulsa la cocreación de un sistema normativo donde el cumplimiento voluntario de las normas protege estos logros y 4) estimula una creencia en la ley basada en la significación compartida orientada al bienestar social.

De esta manera, se plantea entender a la cultura de la legalidad bajo las siguientes cuatro dimensiones. Primero, como una cultura incrustada en esquemas de cocreación que permitan incorporar a la pluridiversidad de exigencias sociales suscitadas desde el ámbito local.

Segundo, como lo que impulsa la imprescindible perspectiva de género en la construcción de acuerdos para favorecer la participación de las mujeres, quienes han sido relegadas históricamente en la toma de decisiones.

Tercero, gracias a la participación ciudadana, se puede conformar lo que Habermas (1987) denomina argumentos con pretensión de validez, los cuales son susceptibles de crítica y defensa para la cimentación de consensos en procesos deliberativos.

Cuarto, al lograr concertación entre la ciudadanía y las instituciones sobre los mecanismos pedagógicos y de política pública para construir una nueva cultura de la legalidad, se requiere desarrollar una discursividad que tenga pretensiones de credibilidad social para propiciar un aumento en los índices de cumplimiento voluntario de la ley como una forma de fomento y protección del bienestar social.

11



FIGURA 2. DIMENSIONES DE LA CULTURA DE LA LEGALIDAD



FUENTE: Elaboración propia.

EMILIO DEL CARMEN LÓPEZ

Con base en esta perspectiva, en este texto adoptamos una visión expansiva de la cultura de la legalidad donde se le reconoce como “aquella forma de vida, costumbres y tradiciones sociales, producto de las relaciones que se presentan entre las personas en una comunidad determinada, en la que se aceptan, respetan, siguen y construyen las normas jurídicas que rigen a dicha colectividad” (Mahecha, 2014: 40).

12 Dicho esto, el desarrollo de una nueva cultura de la legalidad necesita propiciar canales institucionales para que la ciudadanía pueda incidir en la toma de decisiones públicas. De esta manera, se debe fortalecer la gobernanza tal y como señala Canto (2008), al no sólo reducirla a un mero instrumento para la mejor dirección gubernamental de la sociedad, sino, ante todo, concebirla como un nivel superior de democracia, ya que recupera la centralidad del desarrollo social para la exigibilidad de derechos.

En nuestra propuesta partimos de que la ciudadanía tiene capacidad de agencia, es decir, la capacidad de los actores sociales de comprender lo que hacen mediante actitudes reflexivas que buscan influir intencionalmente en la transformación de la vida social (Giddens, 1995: 41). Al respecto, se adopta una perspectiva donde dicha agencia no caiga en la falacia de la universalidad masculina (Casado, 1999), sino que reconozca e incorpore a las mujeres en el desarrollo de una nueva cultura de la legalidad.

El hablar de una necesaria perspectiva de género implica lo que Zaremberg (2013) señala como el reconocimiento de las desigualdades que han padecido las mujeres y que, en un contexto democrático, desencadena un problema público que tiene afectaciones para todo el conjunto de la sociedad, al generar dificultades de coordinación social, la cual es necesaria para la preservación de los bienes públicos y para el acceso a la estructura de oportunidades de cualquier país.

De esta manera, el gobierno abierto y la cultural de la legalidad, al adoptar una perspectiva de género, inciden en una mayor apertura de la gestión pública, ya que cuentan con mecanismos más propicios para la elaboración de acuerdos en contextos deliberativos inclusivos. Por consiguiente, estos procesos están inmersos en interacciones de horizontalidad entre ciudadanía y Estado que permiten configurar narrativas y acciones que dotan de mayor legitimación.

¿Por qué es tan importante construir legitimidad? La razón primordial es que la democracia no puede ser reducida sólo a una forma de gobierno o Estado, sino que es, ante todo, una forma de sociedad (Ortiz, 2006: 82-83). Por tal motivo, se requieren establecer dispositivos simbólicos e institucionales para la construcción de una ciudadanía que esté más informada de los asuntos públicos y, además, cuente con los canales para el diálogo y cocreación con los gobiernos de su nación.

Por tal motivo, la legitimación debe ser entendida, tal y como señala Weber (2002: 29-30), como la aceptación y validez de un orden, el cual puede estar sustentado en la tradición (costumbre histórica), en la creencia afectiva (en referencia a lo ejemplar), en la creencia racional (sobre lo que se considera valioso) y, además, en la estatuida positivamente, siendo ésta una forma de legitimidad más recurrente en las sociedades actuales, pues se sustentan en la creencia en la legalidad.

La creencia en el Estado de derecho genera una narrativa que establece la necesaria construcción de una cultura de la legalidad que permita estrechar lazos de sociabilidad y de convivencia. Una cultura de la legalidad que sea construida bajo estos dispositivos simbólicos, los cuales la dotan de validez y aceptación en la sociedad, tiene mayores probabilidades de éxito en su objetivo primordial: el cumplimiento voluntario de las normas para la protección del bienestar social.

Sin embargo, para que existan conductas más propensas al cumplimiento de la ley, éstas deben sustentarse en bases sólidas de legitimación concebidas para la transformación del espacio público. Todo ello es posible alcanzarlo mediante el esquema de gobierno abierto, entendido como una nueva relación entre el gobierno y la sociedad que procura el interés nacional en código democrático. A partir de lo anterior, se daría el salto de calidad a lo que O'Donnell (2008: 94-95) llama el Estado democrático de derecho, concibiéndolo como el establecimiento de redes de *accountability* en donde nadie es *legibus solutus*; es decir, ninguna persona, ni siquiera los gobernantes, debe quedar fuera de la legalidad. Con ello, se asumen criterios de igualdad ante la ley y se cuenta con una visión expansiva de la democracia mediante la garantía de los derechos humanos.

A pesar de la importancia que juega la cultura de la legalidad, existen naciones que reportan altos niveles de violaciones a derechos humanos, de actos de corrupción, de transgresión del Estado de derecho, de procesos de impunidad y de baja confianza en sus instituciones. Como se mostró al principio, México es una nación que presenta esta situación, la cual, sin duda alguna, vulnera la credibilidad en la democracia y dificulta la construcción de una sociedad sustentada en el bienestar social.

Finalmente, el esquema de gobierno abierto, como una nueva forma de relación entre sociedad y Estado, enfatiza la presencia de un ciudadano activo, cooperativo y que busca información para resolver problemas públicos, lo que sienta las bases para una renovada cultura de la legalidad que, en un marco multidimensional de género, de legitimidad y de participación, impulsa un sistema integral de bienestar social.



EMILIO DEL CARMEN LÓPEZ

IV. GOBIERNO ABIERTO Y CULTURA DE LA LEGALIDAD EN LA CIUDAD DE MÉXICO

Una ciudad no se mide por su longitud y anchura, sino por la amplitud de su visión y la altura de sus sueños

Herb CAEN

14

- ¿Cómo el modelo aquí propuesto puede coadyuvar a la implementación del
- compromiso 13 del Cuarto Plan de Gobierno Abierto en referencia al ámbi-
- to subnacional? En este plan se estipula la necesidad de desarrollar estudios sobre las condiciones de apertura institucional a nivel local que resuelvan problemas públicos, con la participación de actores sociales y políticos, de cara a una nueva metodología que se plasme en el Quinto Plan de Gobierno Abierto (AGA, 2019a: 45). En este sentido, aquí se toma el caso de la Ciudad de México para brindar elementos que permitan cumplir este compromiso.

1. *La ciudad en perspectiva*

El configurar un esquema de gobierno abierto en las ciudades nos obliga a (re)pensar sus particulares condiciones relacionales, pues hay intercambios mercantiles, construcción de acuerdos políticos, proliferación de una multiplicidad de oficios y empleos, establecimiento de vínculos afectivos, entre muchas más actividades. Además, las urbes se erigen como una representación social de las aspiraciones que pretende alcanzar un país al perseguir la innovación, el cambio y la transformación social hacia el progreso. Todos estos elementos son símbolos que impulsan la construcción social de nuevos anhelos democráticos, pero que se enfrentan a grandes retos de política pública y de sus formas de socialización.

Las ciudades, desde sus orígenes en la antigua Grecia, fueron espacios propicios para la deliberación y el acuerdo, tal como lo refleja la historia de la *ekklesía*, en donde se procesaban las diferencias y se obtenían consensos validados por la ciudadanía. En esa urbe se esperaba construir un lugar que sirviera como un nodo de encuentro y diálogo del crisol ideológico de la sociedad.

Por ello, Ortega y Gasset (1963: 331) pensaba que la ciudad es, ante todo, plaza, ágora, discusión y elocuencia, por lo que no necesita tener

casas; en la ciudad las fachadas bastan, ya que las ciudades clásicas están basadas en un instinto opuesto al doméstico y la gente construye la casa para vivir en ella y funda la ciudad para salir de la casa y encontrarse con otros que también han salido de la suya.

A pesar de que la ciudad es un lugar propicio para fortalecer los lazos sociales, también es reflejo de fragmentación, divisiones y exclusión social. La ciudad, como señala Borja (2003: 41-43), adopta el adjetivo de moderna, al condensar nuevas infraestructuras con asentamientos obreros, espacios comerciales y administrativos. Con ello, la ciudad se expande a las periferias, colonizando zonas rurales de los bordes e interconectándose vía nuevos medios de comunicación. En este tipo de ciudad se manifiesta una diversidad de problemas no resueltos y de deudas sociales pendientes con espacios que nunca tuvieron centralidad y que el tiempo ha deteriorado.

La ciudad moderna también es muestra de áreas turgurizadas, excluidas del acceso a servicios y con altos niveles de pobreza, así como de población desplazada a zonas periféricas. Aspectos que, en algunas ocasiones, buscan ser ocultados con procesos de gentrificación o con acciones de embellecimiento de las zonas centrales gracias a megaproyectos, a inversiones público-privadas y a la concentración de los recursos públicos en franjas turísticas. Lo anterior, no sólo vulnera el derecho a la ciudad al favorecer únicamente el interés privado en detrimento del interés público, sino que igualmente genera oposición social y divide a la ciudad en una exclusiva para ricos y otra exclusiva para pobres (Delgadillo, 2012).

En este panorama, ¿cómo podemos construir esquemas de gobierno abierto en paralelo a una nueva cultura de la legalidad para la Ciudad de México que favorezcan el bienestar social? El pretender tener éxito en esta tarea implica establecer las particularidades de la capital mexicana en aspectos sociodemográficos e histórico-políticos que, actualmente, configuran su dinamismo como una de las ciudades más importantes de América Latina y del mundo.

2. Historia política y conquista de derechos en la Ciudad de México

Durante más de ocho décadas los habitantes de la capital vivieron un proceso de despojo de sus derechos políticos electorales mediante la Ley Orgánica del Distrito Federal y de los Territorios Federales en 1928, la cual construyó un andamiaje político-institucional que concebía a la ciudad como un “departamento” de la administración federal, en específico de la presidencia de la República, impidiendo que sus habitantes eligieran a sus

EMILIO DEL CARMEN LÓPEZ

autoridades locales. Este proceso se mantendría con la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal en 1941 y sus reformas en 1970 y 1984. Dichas leyes entregarían en bandeja de plata el control absoluto del Ejecutivo federal sobre el Gobierno de la ciudad (Espinosa, 2004: 14).

A pesar de esto, existieron dos coyunturas en donde la sociedad civil impulsaría una renovación de la historia política de la capital. La primera se rastrea en el movimiento estudiantil de 1968 y en la aparición de las primeras acciones sociales en materia de crítica política sobre los procesos de concentración del poder y debilitamiento de la democracia. La segunda, con los sismos de 1985 que provocaron la activación de diferentes redes ciudadanas. Lo anterior es relevante por lo siguiente:

- 1) La organización espontánea de la población [...] 2) visibilidad y activación de diferentes redes sociales [...] 3) manifestación de una conciencia ciudadana, referida a la intervención de los ciudadanos en los asuntos públicos [...] 4) expresión de solidaridad extensiva a distintas clases [y] 5) apertura hacia una nueva cultura política (Álvarez, 2004: 90).

El año de 1985 es clave para entender el impulso sobre la reforma institucional del Distrito Federal. Prueba de ello, es que en 1988 se inició un proceso de tenue liberalización política y desconcentración gradual del poder político. Un primer paso de este proceso fue la constitución del primer órgano de representación ciudadana en el Distrito Federal, la Asamblea de Representantes del Distrito Federal (ARDF), la cual carecía de facultades legislativas plenas. A pesar de ello, se puede decir que “se dan los primeros pasos para la democratización de la ciudad y la restitución de los derechos políticos de sus habitantes para elegir libremente a sus representantes” (Espinosa, 2004: 19).

Más adelante, en 1994 entró en vigor el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal (EGDF). Sin embargo, es hasta una reforma constitucional de 1997 que se le otorgan mayores facultades al Ejecutivo local, pues esta reforma eliminó la Jefatura del Departamento del Distrito Federal y creó dos nuevas instituciones: la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Dichas figuras serían electas de forma directa por los habitantes de la ciudad. Sin duda, esto fue un gran logro para las y los ciudadanos de la capital en la conquista de sus derechos políticos-electorales. A pesar de esto, el inconveniente era claro, la ciudadanía seguía contando con un Estatuto y carecía de una constitución local.

Años después y con base en diversas exigencias ciudadanas, se hace una reforma constitucional en 2015 para que el Distrito Federal tenga un esta-

tus político semejante al de las 31 entidades federativas del país. Lo anterior permitió que el 31 de enero de 2017 la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México aprobara la Constitución Política de la Ciudad de México.

La primera constitución local representa un avance democrático para todas y todos los habitantes de la Ciudad de México. No hay duda de que ésta fue un triunfo en coparticipación con diversos grupos de la sociedad civil como organizaciones defensoras de derechos humanos, la academia, asociaciones de profesionistas, así como de las diversas fuerzas políticas. No obstante, la nueva constitución sólo es el inicio del camino para configurar un nuevo esquema de ciudad más incluyente y democrático, pero que aún está dando sus primeros pasos para materializarse.

17

3. La Ciudad de México: hacia una propuesta de política pública

La Alianza para el Gobierno Abierto, de la cual México es parte, pretende alcanzar directrices puntuales para el desarrollo del país contempladas en el marco de la Agenda 2030:

CUADRO 1. OBJETIVOS DE MÉXICO EN LA ALIANZA PARA EL GOBIERNO ABIERTO

| Compromisos del Cuarto Plan de Gobierno Abierto | | |
|--|--|--|
| 1. Gasto responsable en programas sociales | 6. Plataforma única de información sobre seguridad | 11. Divulgación de beneficiarios sociales |
| 2. Incidencia ciudadana en desarrollo rural | 7. Controles a intervenciones de comunicaciones privadas | 12. Transparencia en control y flujo de armas |
| 3. Información de calidad para el derecho a la educación | 8. Fortalecer servicios públicos | 13. Estrategia subnacional de gobierno abierto |
| 4. Derechos sexuales para las y los jóvenes | 9. Transparencia en fi-deicomisos | |
| 5. Transparencia para la inclusión social | 10. Transparencia en gestión de bosques, agua y pesca | |

FUENTE: Elaboración propia con base en el Cuarto Plan de GA para México.

EMILIO DEL CARMEN LÓPEZ

En este texto nos centramos en el objetivo 13 del plan, es decir, sobre el diseño de estrategias subnacionales de gobierno abierto para hacer una propuesta de política pública específica para la capital del país.

La Ciudad de México cuenta con una población de 9.2 millones de habitantes (52% son mujeres y 48% son hombres), donde 785 mil habitantes se autoreconocen como indígenas (8.8%) y donde se hablan 55 de las 68 lenguas originarias del país. Asimismo, cuenta con 2 millones 601 mil viviendas y el grado promedio de escolaridad de su población es de 11 años (preparatoria) (INEGI, 2020). Lo anterior convierte a la ciudad en un nodo articulador de múltiples dinámicas sociales caracterizadas por la diversidad cultural.

Ante esta particularidad, la capital requiere adoptar una mirada multiculturalista y un enfoque interseccional para concebir a la identidad, no como un dato o una esencia, sino como el resultado de intercambios, negociaciones, decisiones y conflictos entre diversos actores, donde éstos tienen la capacidad de reconocerse y definirse por sí mismos, lo que permite detonar redes de solidaridad con poderosos significados culturales (Melucci, 1999; Tarrés, 1992).

Con la adopción de una perspectiva multicultural centrada en el reconocimiento de las diversas identidades y la adopción de lo que llama Young (2000) una “política de la diferencia” podremos evitar homogeneizar a los distintos colectivos socioculturales mediante las directrices que ejerce la cultura mayoritaria del Estado nacional. De esta manera, el reconocimiento e incorporación de los diversos grupos étnicos permitiría construir un diálogo permanente con otras personas o grupos sociales sin discriminación étnica, ideológica, preferencia sexual o afinidades políticas.

Lo anterior se vio consagrado en la Constitución Política de la Ciudad de México en su artículo 2o. al señalar lo siguiente:

La Ciudad de México es intercultural, tiene una composición plurilingüe, pluriétnica y pluricultural sustentada en sus habitantes; sus pueblos y barrios originarios y en sus comunidades indígenas. Fundada en la diversidad de sus tradiciones y expresiones sociales y culturales.

Con base en esto, la capital es vista como un espacio multicultural con diversas dinámicas sociales y, por ende, requiere fortalecer un nuevo esquema de participación, de incidencia y de apertura que influya en la creencia en las leyes para edificar una renovada creencia en la legalidad que impulse un sistema de bienestar social.

El presente apartado inserta nuestro modelo analítico para sentar las bases de un diseño de política pública enfocado a la Ciudad de México. Aquí se adopta el enfoque de política que denomina Parsons (2007: 363) como “procesamiento de la información”, el cual consiste en la forma en que los seres humanos con sus emociones, valores y percepciones (dimensión psicosocial) reconocen los problemas, usan la información, la procesan, alcanzan ciertos juicios y los comunican (dimensión informativa) para la toma de decisiones y para resolver situaciones problemáticas a través de las instituciones.

Ante ello, se parte de que las personas cuentan con racionalidad limitada, en tanto que tienen límites cognoscitivos y de conocimiento para procesar la información (Simón, 1983), por lo cual se presentan como agentes no racionales —no confundir con irracionales— que están apegados a la moral y a las normas para la construcción de valores bajo horizontes de expectativas deseables (paz/bienestar) sobre otros eventos (guerra/carencia) (Lasswell, 1994).

En esta tesis, el enfoque de procesamiento de la información permite fortalecer nuestro modelo que concibe al gobierno abierto como un esquema que busca una nueva relación entre la sociedad y el Estado para cocrear y conquistar logros en materia de bienestar social desde el ámbito local. En conjunto, la coparticipación, la perspectiva de género y los procesos deliberativos dotan de mayor legitimidad al Estado democrático de derecho, pues la creencia en el cumplimiento voluntario de las leyes se estaría fortaleciendo de incentivos sociales para la protección de los bienes públicos alcanzados, producto de este esquema de corresponsabilidad en donde las normas son un mecanismo para velar por su protección y para fomentar el desarrollo de un sistema de bienestar.

Hoy en día la Ciudad de México se muestra como lo que Borja (2003: 44-46) llama la “ciudad futura”, inmersa en la sociedad de la información, la cual está compuesta por la movilidad que se da en los actuales asentamientos urbanos, la diversidad de espacios, articulados en unos casos, fragmentados en otros, en temporalidades urbanas coexistentes, así como la producción de nuevas desigualdades sociales como la inequitativa apropiación y distribución del espacio, la expulsión territorial de la población con menos recursos a zonas que reflejan nuevas fracturas como la falta de infraestructura y de otros servicios.

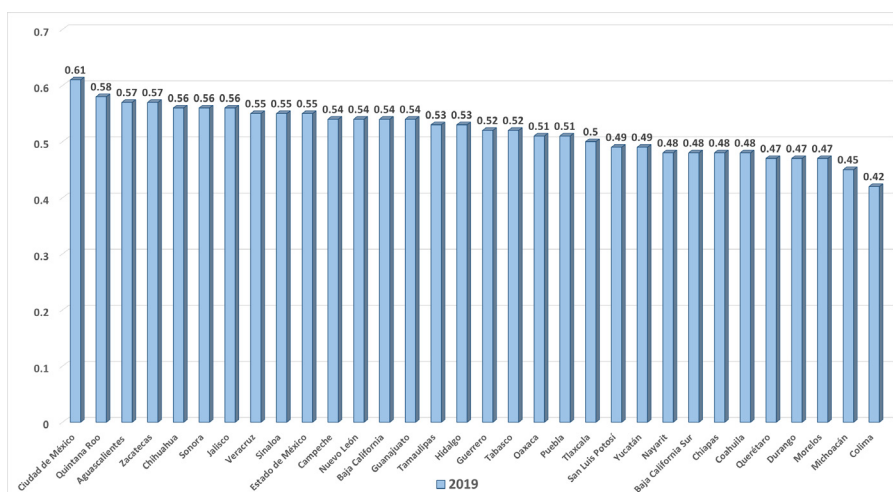
A pesar de este panorama de contrastes, la Ciudad de México se presenta como un lugar con una amplia gama de oportunidades para desarrollar nuevos esquemas de inclusión y equidad que coadyuven al desarrollo humano desde el ámbito local mediante el gobierno abierto.

EMILIO DEL CARMEN LÓPEZ

La adopción de procesos deliberativos para la búsqueda de consensos, así como el uso de la información como un recurso estratégico, permite generar una renovada cultura de la legalidad que fomente y proteja logros en el sistema de bienestar de todas las comunidades asentadas en la capital del país.

¿Por qué la Ciudad de México es idónea para este nuevo esquema de cocreación y cultura de la legalidad? La Métrica de Gobierno Abierto coloca a la capital como la entidad federativa mejor calificada en aspectos como la participación y la transparencia, ya sea desde una perspectiva gubernamental o desde una ciudadana. Para 2017, la capital tenía una puntuación de 0.51 y en 2019 de 0.61, siendo las calificaciones más altas en todo el país para ambos periodos. Lo que muestra la factibilidad para implementar una nueva estrategia de relación entre sociedad y Gobierno que articule procesos deliberativos para edificar logros en materia de bienestar desde el espacio local.

GRÁFICA 4. MÉTRICA DE GOBIERNO ABIERTO EN MÉXICO, 2019



FUENTE: Elaboración propia con base en INAI, 2019.

Por lo anterior, se enfatizan dos tipos de estrategias desde el diseño de política pública que, a la larga, son integrales para la implementación de un sistema de cocreación del bienestar social desde lo local y que reconocen las especificidades de cada unidad territorial.

La estrategia que se propone para la Ciudad de México es georreferenciar las necesidades que presenta cada alcaldía con base en el Índice de Desarrollo Humano (IDH) hecho por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el cual contempla dimensiones como las de educación, salud e ingreso. Lo anterior nos permite ubicar a las unidades territoriales que necesitan un impulso para propiciar una ciudad más equitativa con un esquema de gobierno abierto que permita focalizar acciones en materia de bienestar social y que coadyuve a desarrollar estructuras de oportunidades.

21

Las intervenciones, tanto de sociedad como del Estado, contarían con un mayor grado de legitimidad, siendo que cada una de ellas presentaría logros tangibles al mejorar el desarrollo humano de sus habitantes por cada localidad. En este proceso, la cultura de la legalidad tiene un papel de suma relevancia, no sólo al generar un cumplimiento voluntario de las normas, sino que también sería el mejor instrumento para conseguir que estos logros en materia de bienestar social sean fomentados y protegidos mediante el Estado democrático de derecho.

Para ello se requiere conformar dos grupos de trabajo. Por un lado, el “Grupo 1” sería el que se ubica en el IDH igual o mayor que la media de la ciudad, que es 0.824, y que representaría a las demarcaciones territoriales con la mejor puntuación en materia de desarrollo humano. Por otro lado, el “Grupo 2” se encontraría por debajo de la media, por lo cual necesitaría de mecanismos de cocreación diferenciados, con la intención de generar una urbe más incluyente y equitativa.

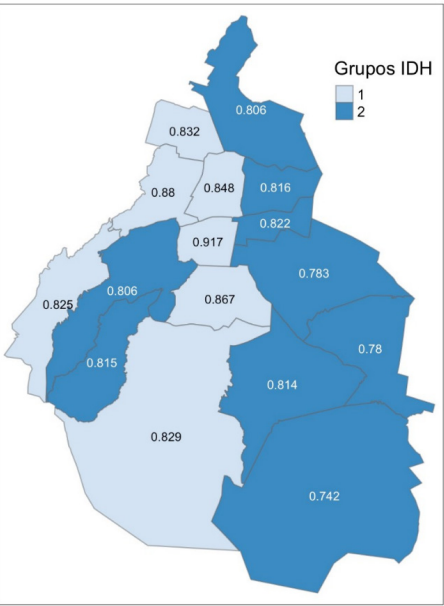
EMILIO DEL CARMEN LÓPEZ

MAPA 1. ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO—CIUDAD DE MÉXICO

22



| Grupos | Alcaldía | IDH |
|---------|------------------------|-------|
| Grupo 1 | Benito Juárez | 0.917 |
| | Miguel Hidalgo | 0.880 |
| | Coyoacán | 0.867 |
| | Cuauhtémoc | 0.848 |
| | Azcapotzalco | 0.832 |
| | Tlalpan | 0.829 |
| | Cuajimalpa de Morelos | 0.825 |
| Grupo 2 | Iztacalco | 0.822 |
| | Venustiano Carranza | 0.816 |
| | La Magdalena Contreras | 0.815 |
| | Xochimilco | 0.814 |
| | Gustavo A. Madero | 0.806 |
| | Álvaro Obregón | 0.806 |
| | Iztapalapa | 0.783 |
| | Tláhuac | 0.780 |
| | Milpa Alta | 0.742 |
| | Media IDH - CDMX | 0.824 |



FUENTE: Elaboración propia con base en el IDH municipal del PNUD, 2010.

El objetivo de esto es mejorar las condiciones de vida de ambos grupos, pero implementando acciones diferenciadas diseñadas en un esquema de transparencia, participación, colaboración y responsabilidad entre Estado y sociedad.

Por consiguiente, se requiere conformar “Juntas de Participación Abierta” que estén integradas por ciudadanas(os) y Gobiernos locales (Gobierno de la Ciudad de México y Alcaldías), en donde se realicen procesos deliberativos que estén fortalecidos por el ejercicio del derecho a la información para la definición de las situaciones problemáticas que afectan la localidad y, de esta forma, precisar acciones concretas para remediarlas.

El enfoque de las Juntas de Participación Abierta tendría tres objetivos primordiales para construir una nueva cultura de la legalidad en la Ciudad de México. El primero consistiría en incorporar el esquema de gobierno abierto aquí propuesto para edificar un sistema de bienestar social que potencie el desarrollo humano al atender problemáticas locales.

El segundo sería desarrollar una estructura de capacidades en la población en materia de derechos humanos y transparencia. Por tal motivo, debe contarse con el acompañamiento de los organismos autónomos de la ciudad, como son la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México (CDHCM) y el Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México (INFOCDMX). Con su vinculación se podrán implementar marcos pedagógicos que permitan desarrollar una estructura de capacidades en la población para hacer exigible el derecho a la información y potenciar su desarrollo humano. De esta manera, la sociedad podrá reducir los márgenes de información asimétrica y podrá incidir en la toma de decisiones públicas con el Estado.

23

El tercero consistiría en establecer un esquema de transparencia proactiva⁴ y de diálogo permanente con las Alcaldías y con el Gobierno de la Ciudad de México para colaborar con la sociedad civil en la implementación de dicha política. Aquí el papel de la reciente Ley de Participación Ciudadana será fundamental para complementar la presente estrategia. Sobre esto, se hablará más adelante.

En esta estrategia subnacional de gobierno abierto se alcanzarán avances en materia de bienestar social transformando profundamente la relación entre Estado y sociedad, además de sensibilizar a la población de que el respeto a las leyes, su procuración y su fomento permiten proteger esos logros alcanzados en corresponsabilidad.

Las Juntas de Participación Abierta tendrían que contar con tres comisiones transversales que serían aplicadas tanto al Grupo 1 como al Grupo 2, las cuales corresponderían a: 1) educación, 2) ingreso, y 3) salud. En las comisiones se generarían acuerdos entre la ciudadanía y los servidores públicos sin ningún tipo de intermediario. Para ello, el Estado tendría que practicar ejercicios de transparencia proactiva focalizados a las problemáticas establecidas por cada localidad.

Para lograrlo, se requiere del uso de datos abiertos y la difusión de las herramientas de acceso a la información, ya sea por solicitudes de información o por obligaciones de transparencia. Con estas acciones se pretende que la población se apropie del derecho a la información. Lo anterior permitirá evitar el amague clientelar de aquellos grupos territoriales que

⁴ Se entiende a la transparencia proactiva como la necesidad de generar y difundir información socialmente útil que esté enfocada a cubrir las demandas de la población (LGTAIP, Capítulo II).

EMILIO DEL CARMEN LÓPEZ

busquen cooptar la materialización del gobierno abierto en el ámbito subnacional.

Ahora bien, la diferenciación de unidades territoriales se realiza mediante el IDH, ya que es un instrumento que nos permite delimitar aquellas zonas que se encuentran por debajo de la media en desarrollo humano en las áreas señaladas. Esto permitirá construir una ciudad más equitativa amparada por el Estado democrático de derecho.

24

Para esto, se requiere adoptar medidas distintas, principalmente enfocadas al Grupo 2 de las unidades territoriales, con el objetivo de que puedan gozar de mayor acceso a la estructura de oportunidades edificadas en cocreación de sociedad y Estado, es decir, hablamos de asuntos que sean definidos por la sociedad y el Gobierno para cada demarcación y unidad territorial, como lo son el medio ambiente, la seguridad, el acceso a servicios, la infraestructura, entre otros.

No hay duda de que las problemáticas son múltiples. Por ejemplo, cuando alguien arroja basura a un parque está violando diversas disposiciones de la Ley de Residuos Sólidos de Distrito Federal, lo cual desencadena el deterioro del espacio público y un posible foco de enfermedades para quienes ahí habitan o transitan.

Lo anterior es reflejo de la llamada “tragedia de los comunes”, enunciada por Hardin (1968), la cual consiste esencialmente en señalar que los bienes públicos son de todos, cuando generan beneficios, y de nadie, cuando tienen pérdidas. Al seguir nuestro ejemplo, un parque limpio, con alumbrado y seguridad es un espacio del que cualquier ciudadana y ciudadano desearía hacer uso. Sin embargo, cuando presenta deterioro, concentra basura y es propicio a la delincuencia, nadie tendrá intenciones de ocupar este lugar.

Con base en esto, ¿en qué forma podemos refutar la falacia biologicista que mencionamos al inicio sobre que somos “naturalmente” propensos a violar la ley?, ¿cómo podemos sensibilizar a la población y a las autoridades de construir una renovada creencia en la legalidad?, y ¿cómo podemos mostrar a la población que el Estado democrático de derecho es un sólido instrumento para fomentar y proteger un sistema de bienestar social?

Para evitar la tragedia de los comunes y caer en la falacia biologicista, el caso de la Ciudad de México es clarificador al impulsar una estrategia subnacional de gobierno abierto en donde la ciudadanía tendrá un papel fundamental en la Juntas de Participación Abierta. Para lograrlo, se necesita de lo que Ostrom (2000) llama un método autogestivo y de autoorganización para la preservación de los bienes públicos y para la detección de situaciones problemáticas que giren en torno a ellos.

Además de esto, nuestro modelo de gobierno abierto permite potenciar el bienestar social de toda la ciudad y, ante todo, propiciar mayor equidad en las y los capitalinos para que, más adelante, los logros obtenidos en materia de desarrollo humano sean protegidos por una renovada cultura de la legalidad. Al momento de que se incorpore a la ciudadanía en la construcción de acciones concretas en problemáticas definidas en corresponsabilidad con el Estado, se debe adoptar un enfoque intersectorial con otras Juntas de Participación Abierta para promover logros en materia de bienestar social con todas las Alcaldías. Por ello, la Ley de Participación Ciudadana de la Ciudadana es de suma importancia para complementar el enfoque aquí propuesto.

25

4. *Estrategia subnacional de gobierno abierto frente a la Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México*

El 12 de agosto de 2019 entró en vigor la nueva Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México (en adelante, LPCCDMX) que reconoce la existencia de tres formas de democracia: directa (pronunciamiento en toma de decisiones concretas), participativa (incidencia vía colaboración permanente) y representativa (influencia a través de los representantes electos por voto). Además, contempla veinte instrumentos institucionales de participación contenidos en estos modelos de democracia, los cuales están acompañados de ocho mecanismos de gestión, evaluación y control de la función pública.

Al respecto, en este texto nos centraremos en el tipo de democracia participativa, la cual tiene vigencia permanente durante todo el ejercicio del poder público, la cual es entendida como:

El derecho de la participación individual o colectiva de las personas que habitan la Ciudad de México, en sus diversas modalidades, ámbitos e instrumentos de manera autónoma y solidaria. La participación se da en la intervención tanto de las decisiones públicas que atañen el interés general como de los procesos de planeación, elaboración, ejecución y evaluación de planes, programas, políticas, presupuesto público, control y evaluación del ejercicio de la función pública (Artículo 17).

En esta modalidad, se contemplan los mecanismos de colaboración ciudadana, asamblea ciudadana, comisiones de participación comunitaria, organizaciones ciudadanas, coordinadora de participación comunitaria y presupuesto participativo.

EMILIO DEL CARMEN LÓPEZ

Dichos instrumentos muestran una amplia vía de construcción de ciudadanía que puede ser acompañada del enfoque aquí propuesto, donde la estrategia subnacional de gobierno abierto y de cultura de la legalidad vincule la instrumentación de estos mecanismos institucionalizados para conformar un robusto andamiaje que promueva y proteja logros en materia de bienestar social alcanzados en coparticipación del gobierno y de la sociedad.

26 Para lograrlo, la concepción de ciudadanía se debe reformular mediante una idea activa de la misma, es decir, se necesita formar una identidad en donde las y los ciudadanos, mediante su participación y el pleno ejercicio de sus derechos, puedan compenetrarse en los asuntos de interés público (componente republicano). Para que esto se realice, es necesario que exista una sociedad libre en términos de autonomía y, con ello, un Estado que fomente y garantice estos preceptos (componente liberal) (Espinosa, 2009). Hay que concebir la noción de ciudadanía desde una perspectiva más amplia, como una “cierta reciprocidad de derechos frente a la comunidad política y deberes hacia ella, lo cual ha significado invariablemente diversos grados de participación” (Held, 1997: 91).

Con base en este enfoque, la democracia participativa se ve acompañada por los valiosos instrumentos de gestión, evaluación y control de la función pública establecidos en la LPCCDMX, tales como:

CUADRO 2. INSTRUMENTOS DE GESTIÓN, EVALUACIÓN Y CONTROL DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

| | |
|-------------------|---|
| Audiencia pública | Diálogo con la persona titular de la Jefatura de Gobierno y con las Alcaldías sobre servicios y programas sociales. |
| Consulta pública | La titular de la Jefatura o Alcaldía realizará una consulta directamente a las personas sobre un tema específico. Su organización la ejecuta el IECM. |
| Difusión Pública | Las y los representantes populares están obligados a una difusión permanente de sus acciones. |

| | |
|--------------------------------|---|
| Rendición de cuentas | La ciudadanía tiene derecho a recibir informes de gestión por parte de las autoridades vía plataforma digitales. |
| Observatorios ciudadanos | Son órganos plurales y especializados de participación sobre el fortalecimiento de políticas públicas que buscan un beneficio social. |
| Recorridos barriales | Los titulares y funcionarios de las Alcaldías tienen la obligación de recabar opiniones y necesidades de las unidades territoriales. |
| Red de Contralorías Ciudadanas | Instrumento de vigilancia ciudadana para fiscalizar el gasto público ejercido por las autoridades. |
| Silla Ciudadana | Espacio ciudadano en el Concejo de la Alcaldía con derecho a voz para intervenir en la toma de decisiones. |



FUENTE: Elaboración propia con base en la LPCCDMX.

Al respecto, acompañar las pretensiones y objetivos de la LPCCDMX con una estrategia subnacional de gobierno abierto contribuye a potenciar los alcances de estos instrumentos de participación al permitir lo que Rodríguez (2004: 42) establece como justificaciones públicas, entendidas como “la discusión o argumentación de los asuntos públicos con el uso de razones públicas y publicables, ya sea por parte de los oficiales del Estado, o por los actores de opinión pública”.

Con ello, tal y como señalan López Ayllón y Haddou Ruíz (2006: 4), se habla de que el ejercicio del poder se relega no sólo a la “regla del derecho”, sino también a la “regla de la razón”, estableciendo así una relación de diálogo entre los actores que rinden cuentas y los actores a los que se las rinden; dichas justificaciones, en términos operativos, son la entrega de información respecto de su actividad como servidor público. Con ello, la información entregada a los ciudadanos se convierte, invariablemente, en un bien público y ésta, a su vez, en un mecanismo de certidumbre ciudadana que tiene grandes implicaciones para los actores colectivos e individuales de la sociedad democrática.

EMILIO DEL CARMEN LÓPEZ

De esta manera, se presentaría un círculo virtuoso entre participación ciudadana, gobierno abierto y cultura de la legalidad, lo que dotaría de mayor legitimación a la toma de decisiones, además de brindar incidencia a la sociedad en la cocreación de esquemas para edificar logros de bienestar social que son producto del encuentro entre la sociedad, vía esquema participativo, y el Estado, en sus políticas públicas.

28

Con base en lo antes expuesto, la construcción de una nueva cultura de la legalidad requiere del desarrollo de narrativas que promuevan el conocimiento de los logros en materia de bienestar. Dichos instrumentos de difusión pretenden que la ciudadanía tenga consciencia de que una forma innovadora de generar un entorno social armónico y propenso al mejoramiento de la calidad de vida es mediante su coparticipación y el respeto a las leyes, las cuales son base del Estado democrático de derecho.

Para lograrlo, debemos apoyarnos en la LPCCDMX y conformar marcos pedagógicos que sensibilicen a la ciudadanía de los logros alcanzados en materia de bienestar, producto de la coparticipación entre sociedad y Estado. Dichos logros contarán con una mayor legitimidad gracias a la cocreación impulsada, donde las narrativas que serán construidas estarán sustentadas en el mejoramiento de la calidad de vida de las y los capitalinos.

El modelo aquí propuesto impulsa que la sociedad, mediante el gobierno abierto, sea partícipe en edificar un sistema de bienestar social, donde el marco normativo es el mecanismo para fomentar y proteger mejoras sustantivas en la calidad de vida. Con esto, los programas pedagógicos y educativos serán promovidos desde una lógica de corresponsabilidad, en el que la ciudadanía, en acompañamiento con el Gobierno y organismos autónomos, realiza campañas de sensibilización en todos los estratos sociales para conocer, aceptar y cumplir voluntariamente con las normas. Por consiguiente, se contará con una mayor cohesión social, procuración del espacio público y producción de sentimientos de solidaridad entre todos los grupos de habitantes de la Ciudad de México.

De esta manera, la cultura de la legalidad tendrá incentivos materiales (construcción de un sistema de bienestar social), así como simbólicos (narrativas de legitimación en donde se acepta de forma voluntaria cumplir con la ley y se considera al Estado democrático de derecho como el mejor instrumento de protección social).

¿Cuál es la importancia de adoptar una visión integral sobre la cultura de la legalidad? Partiendo de que la cultura es un proceso de acciones simbólicas que son públicas y donde las personas construyen significados que les permiten interactuar con base a valores socialmente aceptados (Geertz, 2003), la construcción de este modelo permite que la creencia en la lega-

lidad esté dotada de elementos para el conocimiento y cumplimiento de las leyes, así como de mecanismos de coparticipación, auxiliados por la LPCCDMX, para la construcción de un sistema de bienestar social que será fomentado y protegido por el Estado democrático de derecho, el cual contará con un mayor grado de aceptación y legitimidad ante la sociedad.

Con ello, la sociedad romperá la inercia de impunidad, corrupción y desconfianza institucional. De esta manera, podrá tener una mejor concepción de la democracia como un régimen que propicia paz, progreso y bienestar a la ciudadanía, todo amparado por un innovador esquema de gobierno abierto en el ámbito subnacional que buscará promover los objetivos del desarrollo sostenible, potenciar la calidad de vida y edificar una estructura de oportunidades.

29



V. CONCLUSIONES

El presente texto ha tenido como objetivo brindar un diagnóstico panorámico de la situación del Estado de derecho, de la corrupción, la impunidad y los derechos humanos en México. Ante ello, hemos propuesto un modelo teórico de alcance medio orientado por el gobierno abierto (variable independiente) que, acompañado de la cultura de la legalidad (mecanismo), pretende configurar un esquema de cocreación y corresponsabilidad para alcanzar y proteger logros en materia de bienestar social (variable dependiente).

Conforme a lo anterior, el marco antes expuesto pretende configurarse mediante una propuesta de política en la que en el enfoque de procesamiento de la información se contemple tanto la dimensión psicosocial como la informativa, así como ser una propuesta donde el agente (ciudadanía) se orienta mediante subjetividades y valores, los cuales le permiten reconocer problemas sociales y desarrollar probables soluciones que son acordadas en comunidad y en paralelo con las instituciones del Estado.

Lo antes expuesto ofrece una propuesta de diseño de política pública que permita materializar el compromiso 13 del Cuarto Plan de Gobierno Abierto sobre la elaboración de estrategias específicas para las unidades subnacionales en materia de gobierno abierto. Para ello, el presente trabajo busca aplicar una estrategia enfocada al caso de la Ciudad de México en plena consonancia con las particularidades que manifiesta. Nos referimos a sus características propias al ser la capital del país y a las posibilidades que ofrece ante la recién publicada Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México de 2019.

EMILIO DEL CARMEN LÓPEZ

Nuestro esquema enfatiza que un sistema de bienestar social requiere de un esquema de gobierno abierto (transparencia, participación, colaboración y responsabilidad) al brindar una amplia gama de posibilidades para lograr este objetivo. Para lograrlo, una renovada cultura de la legalidad, con mirada multidimensional, coadyuva a que la ciudadanía crea y acepte la importancia de contar con un sistema normativo que nos permita convivir en sociedad y que favorezca edificar estructuras de oportunidades. Lo anterior requiere ser conducido por campañas de sensibilización impulsadas por marcos pedagógicos que permitan divulgar la importancia de aceptar y cumplir con las leyes.

30

- -
 -
- Es importante tener presente que los cambios culturales deben ser entendidos como procesos que están acompañados de símbolos y de valores compartidos socialmente, pero, a la vez, que son contingentes en el tiempo. Por tal motivo, el gobierno abierto permite configurar esquemas de acción que resignifiquen la democracia ante la convicción de instrumentar mecanismos de cocreación que permitan ampliar los márgenes de cohesión social para impulsar la cooperación entre la ciudadanía.

Sin estos elementos, los procesos deliberativos carecerían de la convalidación de las personas para influir en sus conductas de vida, donde las leyes y el Estado democrático de derecho sean entendidos como metanarrativas y bases imprescindibles para el desarrollo humano, el cual se sustenta en una estructura de bienestar cocreada entre Gobierno y sociedad. Los incentivos están dados para propiciar una mejor convivencia, fortalecida por valores como la solidaridad, empatía y el respeto mutuo.

Finalmente, este artículo intenta ofrecer estrategias que permitan considerar propuestas de política pública que sean insumos para cumplir el compromiso 13 del Cuarto Plan de Gobierno Abierto, pero focalizándolo a zonas urbanas. Ante ello, la Ciudad de México es el espacio idóneo para edificar el modelo propuesto, siendo un lugar donde el gobierno abierto puede constituir procesos deliberativos más abiertos e incluyentes debido a sus enclaves institucionales con la LPCCDMX, permitiendo establecer un sistema de bienestar social que sea fomentado y protegido por el Estado democrático de derecho, así como por la cultura de la legalidad, donde Gobierno y sociedad son corresponsables.

Bibliografía

ALEXANDER, Jeffrey C., 2008, *Las teorías sociológicas desde la Segunda Guerra Mundial*, Barcelona, Gedisa.

- Alianza para el Gobierno Abierto (AGA), 2019a, Cuarto Plan de Gobierno Abierto; disponible en <http://aga-gobierno-abierto.k8s.funcionpublica.gob.mx/plan4/>.
- Alianza para el Gobierno Abierto (AGA), 2019b, Plan de Acción 2019-2021; disponible en <https://descarga.storage.apps.funcionpublica.gob.mx/9bd0b35f-1fa2-4238-9825-54ef90d9d2d5>.
- ÁLVAREZ ENRÍQUEZ, Laura, 2004, “El espacio de la sociedad civil en la Ciudad de México en el fin del siglo XX: marco institucional, nuevos actores, y esfera pública”, en *La sociedad civil en la Ciudad de México. Actores sociales, oportunidades políticas y esfera pública*, México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades-UNAM-Plaza y Valdés. 31
- BORJA, Jordi, 2003, *La ciudad conquistada*, Madrid, Alianza.
- BUNGE, Mario, 1999, *Buscar la filosofía en las ciencias sociales*, México, Siglo XXI.
- CANTO CHAC, Manuel, 2008, “Gobernanza y participación ciudadana en las políticas públicas frente al reto del desarrollo”, *Política y Cultura*, núm. 30.
- CASADO APARICIO, Elena, 1999, “A vueltas con el sujeto del feminismo”, *Política y sociedad*, núm. 30.
- CRUZ-RUBIO, César Nicandro, 2015, “¿Qué es (y qué no es) gobierno abierto? Una discusión conceptual”, *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, núm. 8.
- DELGADILLO POLANCO, Víctor Manuel, 2012, “El derecho a la ciudad en la Ciudad de México. ¿Una retórica progresista para una gestión urbana neoliberal?”, *Andamios. Revista de Investigación Social*, núm. 18.
- ESPINOSA, Mario, 2004, “Historia y cultura política de la participación ciudadana en la Ciudad de México: Entre los condicionamientos del sistema y el ensueño cívico”, *Andamios. Revista de Investigación Social*, núm. 1.
- ESPINOSA, Mario, 2009, “La participación ciudadana como una relación socio-estatal acotada por la concepción de democracia y ciudadanía”, *Andamios. Revista de Investigación Social*, núm. 10.
- FREEDOM House, 2018, *Freedom in the world 1972-2020*, Washington, DC.
- FUNG, Archon y WEIL, David, 2010, “Open government and open society”, en LATHROP, Daniel y LAUREL, Ruma (coord.). *Open Government: collaboration, transparency and participation in practice*, California, O'Reilly.
- GEERTZ, Clifford, 2003, *La interpretación de las culturas*, Barcelona, Gedisa.

EMILIO DEL CARMEN LÓPEZ

GIDDENS, Anthony, 1995, *La constitución de la sociedad*, Buenos Aires, Amorrortu.

GONZÁLEZ ARREOLA, Alejandro, 2017, *Gobierno abierto*, México, INAI.

HABERMAS, Jürgen, 1987, *Teoría de la acción comunicativa*, Madrid, Taurus.

HARDIN, Garrett, 1968, "The Tragedy of the Commons", *Science*.

32 HARRISON, Teresa et al., 2011, "Open government and e-government: Democratic challenges from a public value perspective", *Information Policy*, núm. 2; disponible en https://www.ctg.albany.edu/media/pubs/pdfs/dgo2011_opengov.pdf.

• HECKMANN, Dirck, 2011, "Open Government-Retooling Democracy for the
 ○ 21st Century", en *44th Hawaii International Conference on System Sciences*, Hawaii, IEEE.

• HELD, David, 1997, *La democracia y el orden global. Del Estado moderno al gobierno cosmopolita*, Barcelona, Paidós.

Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), 2019, *Métrica de Gobierno Abierto*; disponible en https://micrositios.inai.org.mx/gobiernoabierto/?page_id=5765.

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), 2015, *Encuesta Intercensal*; disponible en <https://www.inegi.org.mx/programas/intercensal/2015/>.

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), 2020, *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE)*; disponible en <https://www.inegi.org.mx/programas/envipe/2020/>.

LASSWELL, Harold, 1994, "La orientación hacia las políticas", en AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. (comp.), *El estudio de las políticas públicas*, México, Miguel Ángel Porrúa.

LATINOBARÓMETRO, 2018, *Informe 2018*; disponible en http://www.latinobarometro.org/latdocs/INFORME_2018_LATINOBAROMETRO.pdf.

LECHNER, Norbert, 1996, "Cultura política y gobernabilidad democrática", *Estudios Políticos*, núm. 9.

LÓPEZ-AYLLÓN, Sergio y HADDOU RUÍZ, Alí, 2006, "Rendición de cuentas en los órganos reguladores autónomos: algunas consideraciones sobre el diseño institucional de las autoridades reguladoras en México", en *Documentos de trabajo*, México, CIDE.

LÓPEZ MEDINA, Diego, 2014, "La 'cultura de la legalidad' como discurso académico y como práctica política. Un reporte desde América Latina",

- en Cultura de la legalidad en Iberoamérica: desafíos y experiencias, San José, FLACSO-Secretaría General.
- MAHECHA LÓPEZ, Eliana María, 2014, “Educación y cultura de la legalidad”, *Justicia Juris*, núm. 2.
- MCDERMOTT, Patrice, 2010, “Building open government”, *Government Information Quarterly*, núm. 4.
- MELUCCI, Alberto, 1999, *Acción colectiva, vida cotidiana y democracia*, México, COLMEX. 33
- MITOFSKY, 2018, *México: Confianza en instituciones 2018*; disponible en <http://consulta.mx/index.php/estudios-e-investigaciones/mexico-opinal/item/1084-confianza-instituciones-mx-2018>. ●
○
●
- O'DONNELL, Guillermo, 2008, “Democracia y Estado de derecho”, en ACKERMANN M., John, *Más allá del acceso a la información*, México, UNAM-UdG-Siglo XXI.
- ORTEGA Y GASSET, José, 1963, *Obras completas*, Madrid, Revista de Occidente.
- ORTIZ LEROUX, Sergio, 2006, “La interrogación de lo político: Claude Lefort y el dispositivo simbólico de la democracia”, *Andamios. Revista de Investigación Social*, núm. 4.
- OSTROM, Elinor, 2000, *El gobierno de los bienes comunes*, México, UNAM-FCE.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU), 2014, *Índice de Desarrollo Humano municipal en México*; disponible en <http://www.mx.undp.org/content/mexico/es/home/library/poverty/idh-municipal-en-mexico--nueva-metodologia.html>.
- PARSONS, Wayne, 2007, *Políticas públicas*, México, FLACSO.
- RODRÍGUEZ ZEPEDA, Jesús, 2004, *Estado y transparencia: un paseo por la filosofía política*, México, INAI.
- SIMON, Herbert Alexander, 1983, *Reason in Human Affairs*, California, Stanford University Press.
- TARRÉS, María Luisa, 1992, “Perspectivas analíticas en la sociología de la acción colectiva”, *Estudios sociológicos*, núm. 30.
- Transparency International, 2020, *Corruption Perceptions Index*; disponible en <https://www.transparency.org/en/cpi/2020/index/nzl>.
- Universidad de las Américas Puebla (UDLAP), 2020, *Índice Global de la Impunidad 2020*; disponible en <https://www.udlap.mx/cesij/files/indices-globales/0-IGI-2020-UDLAP.pdf>.

EMILIO DEL CARMEN LÓPEZ

VARELA, Nuria, 2008, *Feminismo para principiantes*, Barcelona, Ediciones B.S.A.

WEBER, Max, 2002, *Economía y sociedad*, México, FCE.

YOUNG, Iris Marion, 2000, *Inclusion and democracy*, Oxford, Oxford University Press.

34 YU, H., y ROBINSON, D., 2012, "The New Ambiguity of Open Government", UCLA Law Review; disponible en <https://www.uclalawreview.org/the-new-ambiguity-of-open-government/?fbclid=IwAR1WrcwxX1MtBRU6JD bMlvNz3DvQYSuQ4QK9AirkeWab836ra9nIYgQyjKs>.

● ZAREMBERG, Gisela, 2013, *El género en las políticas públicas*, México, ● FLACSO. ●

Marco normativo

Constitución Política de la Ciudad de México, 2017, México.

Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, 1994, México.

Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México, 2019, México.

Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, 2015, México.

Ley Orgánica del Distrito Federal y de los Territorios Federales, 1928, México.

Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, 1941, México.