



**UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE MÉXICO**

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ACATLÁN

DE LA NUEVA GERENCIA PÚBLICA AL GOBIERNO ABIERTO. CONCEPTOS Y
PROCESOS SOBRE EL DESARROLLO DE LAS FORMAS DE ORGANIZACIÓN DE LA
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

TESIS Y EXAMEN PROFESIONAL
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADA EN CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

PRESENTA

DALIA MARÍA DE LEÓN MEDINA

ASESOR: DR. JUAN JOSÉ SANABRIA LÓPEZ

Abril 2016

Santa Cruz Acatlán, Naucalpan, Estado de México



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

AGRADECIMIENTOS

A la vida, ya que no hay nada más hermoso en todo el universo que la oportunidad de estar vivos. En nuestras manos tenemos todo lo necesario para triunfar y alcanzar la felicidad y aunque el camino no sea fácil, daremos todo lo mejor de nosotros para hacer realidad nuestros sueños. Estaré eternamente agradecida por haber recibido la bendición de haber llegado a este mundo.

A mi madre, por todo su amor, su esfuerzo, su fe en mí. Por ser ella y permitirme conocerla.

Al amor, que me dio motivos para desear con todo mi corazón ser mejor.

A mi Alma mater, la Universidad nacional Autónoma de México, que me ha brindado tanto para hacer de mí un ser un mejor ser humano. Mi gratitud y orgullo siempre.

Al Dr. Juan José Sanabria López. Por compartir su conocimiento; porque ser su alumna y asesorada ha sido una experiencia enriquecedora y me dio la oportunidad de crecer como persona y como profesionalista, por todo su apoyo, porque es excelente académico.

ÍNDICE	PÁGINA
INTRODUCCIÓN.....	01
CAPÍTULO PRIMERO. NUEVA GERENCIA PÚBLICA.....	07
1.1 Nueva Gerencia Pública. Orígenes y Primera Configuración.....	07
1.1.1 Aproximación histórica de la Nueva Gerencia Pública. Neoliberalismo.....	07
1.1.2 Gerencia Privada. El ideario intelectual del manejo privado.....	11
1.1.3 Elección Pública.....	15
1.2 Los Desarrollos de la Nueva Gerencia Pública.....	17
1.2.1 Las Reformas Administrativas de la Gran Bretaña.....	17
1.2.2 Las Reformas Norteamericanas. “Reinventing Government”	25
1.2.3 Definición y Conceptos Fundacionales de la Nueva Gerencia Pública.....	28
1.3 La Nueva Gerencia Pública. Limitaciones y alcances.....	36
1.3.1 Balance de las Reformas Neogerenciales en México.....	36
CAPÍTULO SEGUNDO. EL GOBIERNO ELECTRÓNICO.....	42
2.1 Las Tecnologías de la Información y la Comunicación.....	42
2.1.1 La Sociedad Red.....	45
2.1.2 Internet y la Transformación de la Comunicación.....	50
2.2 La Construcción del Gobierno Electrónico (Estado Red).....	57
2.2.1 Internet como Eje de Reinención del Gobierno.....	59
2.2.2 La Promulgación de la Tecnología.....	65
2.3 Gobierno Electrónico.....	67
2.3.1 El Gobierno Electrónico en México.....	69
2.3.2 La Estrategia Digital Nacional en los Estados Unidos Mexicanos.....	77

CAPÍTULO TERCERO. EL GOBIERNO ABIERTO.....	80
3.1. Orígenes del Gobierno Abierto.....	80
3.2 Concepto de Gobierno Abierto y su Desarrollo.....	81
3.2.1 Los Datos Abiertos.....	84
3.2.2 Definición.....	86
3.2.3 Niveles de madurez de los datos abiertos.....	87
3.2.4 Utilidad y beneficios de los datos abiertos.....	87
3.3 Características del Gobierno Abierto.....	88
3.4 Colaboración ciudadana.....	95
3.5. Rendición de cuentas.....	96
3.6 Expectativas y objetivos del Gobierno Abierto.....	99
3.6.1 En el ámbito político y legislativo.....	100
CAPITULO CUARTO EXPERIENCIAS DE GOBIERNO ABIERTO EN EL MUNDO.....	107
4.1 La Alianza para el Gobierno Abierto.....	107
4.2 Transparencia y Gobierno Abierto en los Estados Unidos de Norteamérica.....	115
4.3 El Gobierno Abierto en Latinoamérica	
4.3.1 Iniciativa de Brasil.....	118
4.3.2 Plan de Acción del Gobierno de Chile.....	124
4.4 Algunas Experiencias del Gobierno Abierto en Europa.....	126
4.4.1 Plan de Acción de Gobierno Abierto en el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte.....	127
4.4.2 La iniciativa de la Sociedad de Gobierno Abierto (OGP) en Noruega.....	133
4.4.3 El Gobierno Abierto en España.....	141
4.5 Alianza para el Gobierno Abierto Plan de Acción 2013-2015.....	147
CONCLUSIONES.....	161
BIBLIOGRAFÍA.....	175

DE LA NUEVA GERENCIA PÚBLICA AL GOBIERNO ABIERTO. CONCEPTOS Y PROCESOS SOBRE EL DESARROLLO DE LAS FORMAS DE ORGANIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

INTRODUCCIÓN

La cuestión acerca de la capacidad y eficacia directiva de los gobiernos se ha colocado hoy en el centro de las disciplinas que estudian la gestión pública y en el corazón de la preocupación ciudadana. Han sido numerosos los hechos críticos que han provocado que ciudadanos y estudiosos nos hagamos preguntas y tengamos inquietudes sobre la eficacia directiva de los gobiernos, dado que nuestra vida en sociedad ha sido golpeada en las últimas décadas por crisis fiscales que destruyeron capitales, patrimonios y nivel de vida de nuestras naciones; por el estancamiento, por el agravamiento de nuestros problemas de inseguridad y pobreza; además, por arbitrariedades y corrupción de funcionarios, por servicios públicos de deplorable calidad, y por políticas públicas de diseño e implementación defectuosa. La lista de los desaciertos directivos de los gobiernos puede extenderse, sin embargo a un común denominador que es la ineficacia relativa del gobierno en el cumplimiento de las funciones públicas y en la realización de los objetivos de importancia social, con el resultado de que ha crecido el escepticismo en la capacidad directiva de los gobiernos no sólo en México.

En nuestros tiempos, es observable que la modernidad política y administrativa es, (en contraste con las formas de gobierno anteriores) diferente, porque han surgido mayores y nuevas exigencias. De aquí que se requiere de otras habilidades de gestión por parte de los gobiernos. Es importante la noción de que existe una gran interrelación entre un gobierno y el de otros países, razón por la cual, en el problema deberá considerarse dicha interdependencia.

Ante la necesidad de que el Estado adquiriera la habilidad de lidiar con la problemática actual para descargar los circuitos de la administración pública, surge la corriente administrativa del Gobierno Abierto, la cual es un modelo de gobernar

que se sustenta como un sistema de transparencia, participación pública y colaboración que refuerza la democracia, teniendo así la posibilidad de incrementar la confianza de la sociedad y de mejorar la eficiencia de la administración y el gobierno.

El creciente uso de Internet permite a las personas conectadas en red acceder a fuentes alternativas de información y otros recursos, diferentes a las fuentes tradicionales de información (medios de comunicación de masas, bibliotecas, catálogos de información, etc.). Este acceso a la información hace posible que las personas conectadas a la red utilicen este espacio virtual para ir más allá de los límites de las instituciones, abriendo con ello nuevas formas de aumentar la rendición de cuentas de los políticos, de los gobiernos, de los expertos y otros focos de poder e influencia. Por ello, se considera que las tecnologías digitales han propiciado la aparición de un nuevo espacio público, sustentado en una red de trabajo individual de cientos de ciudadanos que se comunican en red y posibilitan una nueva fuente de información para la fiscalización y la rendición de cuentas del gobierno.

En la década de los 60's, los teóricos y analistas empleaban vocablos como "gobierno electrónico", "e-gobierno", "gobierno virtual" o similares, para referirse a las posibilidades que la introducción de las tecnologías de la información y de la comunicación implicaban para la política y el gobierno.

Por un lado, el gobierno electrónico es referido como la mejora técnica e instrumental de los procesos administrativos. Es decir, se relaciona al gobierno electrónico con el uso de la tecnología e internet para mejorar el acceso y la entrega de información gubernamental a los ciudadanos, así como para aumentar la calidad de los servicios. Por otro lado, el gobierno electrónico es visto como una transformación más profunda, que abarca algo más que únicamente la mejora instrumental y técnica y que se presenta como una modificación de la cultura de

gobierno y de la forma de gobernar. Es en este último sentido en el que posteriormente surgen los postulados del gobierno abierto.

El Gobierno Abierto supone, sobre el gobierno electrónico, la continuación de este, en tanto que se basa en los avances técnicos para dar un paso más allá de la mera instrumentalización técnica y conseguir el fin. Busca superar el esquema del ciudadano-cliente como sujeto separado del Estado, como definía el gobierno electrónico, y en este nuevo modelo de gobierno, la ciudadanía se entiende como uno de los pilares fundamentales del funcionamiento del sistema.

De esta manera, el Gobierno Abierto ha despertado el interés en un número cada vez mayor de países, hasta el punto de que se percibe ya como el ideal político que parece ser el “dulce elixir de la gobernabilidad contemporánea”¹.

Ante la incapacidad y la ineficiencia de la administración por parte de los gobiernos, se plantea como solución tentativa de la sobresaturación de exigencias políticas, la aplicación del nuevo esquema de relación entre gobierno y sociedad que la corriente administrativa del Gobierno Abierto propone.

El objetivo de la presente tesis es describir la transición de la organización administrativa pública basada en el modelo de la Nueva Gerencia Pública al modelo del Gobierno Abierto, que se caracteriza por el uso de las Tecnologías de Información y Comunicación, así como de una mayor participación por parte de la ciudadanía.

El planteamiento de la presente investigación integra cuatro capítulos, organizados y presentados de manera tal que sigan una secuencia temporal. En el primer capítulo se exponen los antecedentes y planteamientos de la Nueva Gerencia Pública, corriente inherente a la cultura administrativa anglosajona. Fenómeno emergido

¹ Coglianese, Cary en Hoffman.,Andrés, *La Promesa del Gobierno Abierto*, Mexico, IFAI, 2012, p.122.

bajo una interpretación inédita que tendió a diferenciarse por su novedad, es decir, como un nuevo manejo público que toma distancia de la antigua idea de la administración pública.

La Nueva Gerencia Pública (NGP) es un término frecuentado para referirse al conjunto de decisiones y prácticas administrativas orientadas a flexibilizar estructuras y procesos, para así introducir mayor competencia en el sector público, con el propósito de mejorar los resultados de la acción gubernamental. Consistió en una palpable novedad por su origen, por su configuración como paradigma de implementación y por los efectos que provocó.²

La NGP es una corriente innovadora en muchos sentidos, pero es necesario ubicarla en su real dimensión para apreciar sus aportaciones y sus límites, más allá de la retórica propia de los reformadores y apologistas de la NGP. Esto es un punto importante del debate en los países donde la NGP ha sido implementada, con resultados positivos, a veces, y en otras creando nuevos problemas y enfrentando fallas tanto de implementación como consustanciales al argumento gerencialista.³

En este sentido de modernización administrativa, una de las aplicaciones más importantes que han ofrecido las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC's) es la posibilidad de hacer más eficiente la administración pública a través de su uso para la prestación de servicios, el mejoramiento de la operación interna y el fortalecimiento de sus relaciones con ciudadanos, empresas y otros grupos sociales. A esta integración de la nueva tecnología de comunicación a la administración pública, se le llama Gobierno Electrónico (E-Government). Tema que trata el capítulo segundo del presente trabajo.

El E-Government estaba llamado a ser el revulsivo de la “nueva modernización”, lo cierto es que se ha constatado que la tecnología tiene potencia transformadora, pero ésta queda muy limitada si no va acompañada de otras medidas de índole política,

² Cfr. Omar Guerrero, *La Nueva Gerencia Pública*, México, Fontamara, 2002, p.10.

³ David Arellano Gault, *Mas allá de la Reinención del Gobierno*, México, Fundamentos de la Nueva Gestión Pública y Presupuestos por Resultados en América Latina, 2004, p. 15.

cultural, normativa y organizativa. Puede ubicarse al Gobierno Electrónico como un paso adelante más que da el gobierno para acercarse a la ciudadanía.

Los portales de las diversas administraciones suministran una gran cantidad de información, son numerosos los formularios que pueden descargarse de Internet e, incluso, cada vez hay más procedimientos que pueden realizarse telemáticamente. Aunque haya simple continuidad en lo que anteriormente se realizaba, no hay que minusvalorar el hecho de poder llevarlo a cabo a distancia. Es un paso importante que a su vez reclama ir más allá aprovechando las oportunidades que brindan las TIC's para transformar de fondo la administración pública.

Hay múltiples definiciones de Gobierno Abierto (*Open Government*), en algunos casos son más restrictivas que otras. Destacan aquellas que se refieren a la apertura de la información en forma de datos abiertos y la participación de los ciudadanos por la vía del desarrollo de aplicaciones tecnológicas que son puestas al servicio del público. El argumento central es que el *Open Government* va más allá que el simple uso de las TIC's para generar colaboración, sino que involucra una serie de dimensiones de análisis que se han dejado al margen. Estas dimensiones están vinculadas con el servicio público y distintos componentes que promueven la búsqueda de dos fines: la calidad del gobierno y la confianza de los ciudadanos en el mismo.

En el tercer capítulo se definen los principios fundamentales del Gobierno Abierto, y se mencionan los cambios que debería realizar una administración pública para integrarse a este modelo de política pública, asimismo se remarca la importancia de la existencia de una libre circulación de datos, ideas e información, lo cual corresponde a la libertad plena de la expresión ciudadana.

En el desarrollo del cuarto capítulo, se aborda la temática del ámbito global, para lo cual es esencial describir el proyecto de la Alianza para el Gobierno Abierto, el cual es una nueva iniciativa multilateral mundial que busca hacer a los gobiernos más eficientes; persigue compromisos gubernamentales concretos para promover reformas e innovación a nivel país, en un esfuerzo para incentivar a los gobiernos e

ir más allá de sus esfuerzos actuales en materia de transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana. Partiendo de esta iniciativa, se busca enriquecer el presente trabajo con descripciones de varias experiencias internacionales en las tres corrientes administrativas mencionadas

Siendo concretos en la experiencia nacional, el Plan México para el Gobierno Abierto, es un modelo de gobernanza de reciente creación cuyo fin es el de lograr la transformación de las relaciones gobierno-sociedad para imprimir fuerza a la democracia mexicana. Asimismo, se afirma que se intenta crear un ecosistema que coloque a gobierno como plataforma innovadora. Se anexa en este capítulo, la evaluación de los compromisos establecidos y su grado de avance.

CAPÍTULO 1 NUEVA GERENCIA PÚBLICA

1.1 Nueva Gerencia Pública. Orígenes y Primera Configuración.

"Nadie se acordaría del buen samaritano si sólo hubiera tenido buenas intenciones. También tenía dinero".
Margaret Thatcher, 1980.

1.1.1 Aproximación histórica de la Nueva Gerencia Pública. Neoliberalismo

El nuevo liberalismo se concibe como una teoría que se interesa exclusivamente por la conducta mundana del hombre, motivo por el cual se ocupa de su progreso externo y su bienestar material. Asimismo, el liberalismo se concibe como un ideario, una teoría científica sobre la mecánica de la sociedad que procura guiar acerca de la conducta cívica que le conviene adoptar al hombre.

Los principios del liberalismo derivan del concepto de propiedad, es decir, dominio privado de los factores de producción, pues los bienes de consumo tienen de suyo una condición privada, de modo que todas las exigencias liberales restantes derivan de ese presupuesto fundamental. El nuevo ideario liberal superó las tesis de los fundadores de la escuela a través de una más nítida y precisa comprensión de la mecánica del mercado, merced a los progresos de la ciencia económica.⁴

El neoliberalismo juzga que los economistas clásicos entendieron que sólo el orden basado en la propiedad privada ofrece cimientos suficientemente firmes a una sociedad basada en la división del trabajo, y que el sistema de propiedad pública no puede funcionar. La Economía queda formalmente abolida y reemplazada por la

⁴ Cfr. Omar Guerrero, *Op. Cit.*, p. 84.

ciencia del Estado y la policía, la que registra lo que el gobierno ha decretado y recomienda nuevos acuerdos.⁵

La economía posclásica no necesariamente es concebida como una continuidad plena de la escuela clásica, es decir, una escuela neoclásica que constituya la restauración del pensamiento de Smith, Ricardo, Malthus, Mill y Say. Entonces surge la Escuela Austriaca de Economía iniciada por Carl Menger, uno de los descubridores de la teoría de la utilidad marginal, la cual expuso en 1871. Los seguidores más importantes de esta escuela son, entre otros: Eugen von Böhm-Bawerk y Ludwig von Mises.

Omar Guerrero, menciona que la escuela austriaca constituye uno de los fenómenos más relevantes en la historia del pensamiento económico moderno y que los temas que hasta cierta época fueron emblemáticos en dicha corriente de pensamiento, incorporados a los afluentes contemporáneos de la economía política son los siguientes⁶:

- a) El individualismo, afirma que los fenómenos económicos deben llegar hasta las acciones de los individuos, pues los grupos y colectividades solamente pueden actuar a través de las acciones de sus miembros singulares.
- b) El subjetivismo, por su parte aporta la explicación sobre los fenómenos económicos que llegaron hasta los juicios y las elecciones hechas por los individuos con base en el conocimiento que detentan, así como de las expectativas que tengan acerca de los acontecimientos externos y de sus consecuencias.

Es preciso señalar los puntos y preferencias individuales, dado que los economistas austriacos explicaron que las evaluaciones subjetivas de los bienes y servicios son las que determinan su demanda, de modo que los precios están influidos por los consumidores. A su vez, los costos de oportunidad, constituyen otro tema relevante, sobre el cual sus militantes señalaron que sirven para que los productores calculen cómo se reflejan las oportunidades alternativas que deben sacrificarse, pues a

⁵ *Ibid.*, p.85

⁶ *Ibid.*, p. 86.

medida que se emplean los servicios productivos con un propósito, todos los usos alternativos serán sacrificados.

Por su parte, el marginalismo afirma que en todo diseño económico, los valores, los costos, los ingresos y la productividad, están determinados por la importancia de la última unidad que se añade o se resta al total. Finalmente, debe considerarse la estructura temporal de la producción y el consumismo, pues las decisiones de ahorro deben reflejar las “preferencias temporales” sobre el consumo en el futuro inmediato, distante o indefinido, y que las inversiones se realicen en base a las producciones mayores que se esperan ser obtenidas si se utilizan procesos de producción más dilatados.⁷

También son de relevancia las aportaciones de Ludwig von Mises, quien ha dedicado un volumen a dicha empresa, en su conocido libro “El socialismo” donde expone su argumento contra las teorías comunistas al tiempo que justifica la propiedad privada en términos económicos, demostrando que solo ésta posibilita la libre formación de precios en un mercado, y esto otorga a quienes intervienen en él información sobre la escasez y utilidad de un bien económico.⁸

A su vez, asegura que existe una influencia determinante de los consumidores de la demanda de bienes y servicios que se ejerce sobre los planes de producción de los empresarios a través de los precios resultantes en mercados competitivos.

En la misma temática, deben resaltarse los aportes de Böhm-Bawerk y Menger, quienes centraron su análisis en el individuo que realiza elecciones de acuerdo con sus preferencias y valores en el mundo real. Su análisis de la actividad económica se basó en los valores y deseos de los consumidores, desde un enfoque individualista.

Entonces, podría decirse, que los economistas de la Escuela Austriaca advirtieron que la actividad productiva se sustenta en las expectativas de satisfacción de las

⁷ Cfr. Omar Guerrero, *Op. Cit.*, p. 87.

⁸ Ludwig von Mises, *El Socialismo*, Buenos Aires, Instituto Nacional de Publicaciones de Buenos Aires, 1968, pp. 18-23.

demandas de los consumidores, reconociendo al individuo como juez supremo de sus propios fines. Esta posición no excluye el reconocimiento de la existencia de los fines sociales, pero solamente como una coincidencia de los fines individuales que aconsejan a los hombres concertar su consecución, de manera que limitan esta acción común a los casos en que coinciden sus intereses personales.⁹

Por su parte Hayek, aclara la exposición sobre la cual trabaja: el intercambio mutuo tanto de bienes como de conocimiento o información beneficia inconscientemente a las personas que entran en su dominio por lo que no es posible, dado el volumen ingente de conocimiento, que alguna unidad central pretenda homogeneizar las preferencias de los agentes pues, regresando a nuestras primeras preguntas, la libertad de decisión es la que brinda el dinamismo a la colectividad donde cada agente, vela de su propiedad mejor que nadie.

En efecto, el mecanismo del mercado llena plenamente la idea del juego referido, que designa la noción de competencia sujeta a reglas en la que prospera la mayor habilidad, fuerza o suerte. Conciérne a un juego basado tanto en la destreza, como en el azar, que sirve para obtener de cada partícipe la máxima contribución a un fondo común del que cada cual obtendrá una parte incierta.¹⁰

Como se puede notar, en torno a la ciencia económica se han concebido distintas definiciones que históricamente pueden considerarse como cambiantes, por ello, es difícil colocar a la economía en una parcela ideológica-conceptual que pueda rotularse y mantenerse incólume, absoluta. De ello deriva el hecho de que la labor intelectual, tanto teórica como práctica, deba adecuarse constantemente conforme el acervo de conocimiento permita repensar y recrear las ideas que conforman el pilar de todo fenómeno económico. La mejor comprensión de esta develación, trae como consecuencia la conciencia por parte del ser humano.

¿Cómo puede relacionarse el hecho económico aislado con el orden social? ¿en qué momento la libertad se muestra a sí misma generadora de estructuras sociales?

⁹ *Íbid.*, p. 91.

¹⁰ Cfr. Friedrich Hayek, *Democracia, Justicia y Socialismo*, México, Diana, 1979, p. 43.

En ese sentido, la perspectiva económica, alejada de los yerros sobre el bien el mal que tantos dolores de cabeza ocasionan, debe estar fundamentada en la búsqueda de las condiciones óptimas para la sociedad, no por algún sentimentalismo, sino por la preservación misma de la especie humana.

Por ende, la base de nuestro entendimiento de la Economía, es la concepción de la misma como fenómeno de empatía no hacia los demás por la más pura ética, sino por racionalidad y beneficio intrínseco a las relaciones de interés social.

1.1.3 Gerencia Privada. El ideario intelectual del manejo privado.

El enfoque neoinstitucional dio asidero teórico a las innovaciones organizativas y operativas de la Nueva Gerencia Pública. Sin embargo, en el terreno práctico de los asuntos relativos a la eficiencia de la estructura administrativa y, en consecuencia, a los patrones de gestión y operación de la Administración Pública; la Nueva Gerencia Pública se inspira en las nociones, hipótesis, problemas técnicos y procedimientos del *management* empresarial, que se ha caracterizado por su incesante innovación y que a partir de la segunda mitad del siglo XX protagonizó la revolución gerencial de la empresa.

El gerencialismo no es una práctica irreflexiva sino que está alimentada por las investigaciones y las publicaciones de los académicos de las escuelas de negocios y alta dirección, complementadas con las ideas y propuestas de empresas consultoras.

Puede decirse que es un trayecto que ha ido de la gestión burocrática “científica” a la gestión estratégica, a la gestión de calidad, y a la gestión del conocimiento, y que este recorrido gerencial se ha sustentado en innovaciones notables en la gestión financiera y contable, y en el control de gestión con tableros de mando cada vez más equilibrados e integrales.

La gerencia privada, es definida como la coordinación de los recursos humanos y materiales de una empresa con la finalidad de lograr mejores resultados posibles de acuerdo a los intereses de socios.

De esta manera, cuando se habla de gerencia, es referido el concepto de manejo de los recursos y el uso de estos, donde siempre prevalece el factor humano. A pesar de que ambas buscan la eficiencia y el logro de fines a un mínimo costo, la gerencia privada y la pública, tienen marcadas diferencias entre sus objetivos y las formas de aplicación, por lo que sus planteamientos teóricos también difieren, pero siempre tienen el basamento en la administración de conducir y armonizar como un todo. Administración y dirección, conceptos que también Fayol se propuso no confundir, sino vincular, son finalmente lo mismo. Dirigir, organizar, planear, coordinar y controlar, como administración, la organización de la gerencia para cumplir el trabajo de dirección; estas actividades son la organización administrativa a través de la cual la gerencia armoniza y da coherencia a la empresa como un cuerpo social.

Para Omar Guerrero, toda organización empresarial tiene una teoría del negocio que está integrada por tres partes:

- 1) Los supuestos acerca del ambiente de la organización, es decir, la sociedad, el mercado, el cliente y la tecnología.
- 2) La misión de la empresa.
- 3) Los supuestos sobre las competencias centrales necesarias para que la organización realice su objetivo vital.

Peter Drucker¹¹ señala que un cambio fundamental en la teoría del negocio de la empresa moderna es el pensar que el comerciante, y no el fabricante, es quien conoce mejor al cliente. Por lo tanto, el primero tiene el deber de diseñar los productos, desarrollarlos y buscar fabricantes que hagan los artículos según las especificaciones y los costos hechos por ellos. Esto propició que el manejo se

¹¹ Cfr. Peter Drucker, *Su Visión sobre: la Administración, la Organización basada en la Información, la Economía y la Sociedad*, Santa Fe de Bogotá, Grupo Editorial Norma, 1996, pp. 21-22.

desplazara de su ajeo sitial de la producción y se trasladara al comercio, fortaleciendo la orientación hacia el mercado y ofreciendo uno nuevo a los procesos gerenciales.

Por su parte, Omar Guerrero menciona que esta orientación es visible a través de cuatro cambios en la naturaleza de la firma privada, los cuales se mencionan a continuación¹²:

- a) Dinámica de la corporación: Es lo que ocurre fuera de la empresa privada. Dicha actividad se convierte en objeto de estudio, auscultando el sentir y la opinión de los clientes, o más bien, de sus no clientes. Pues los primeros síntomas de alteración esencial de una firma hoy en día raramente emergen dentro de su organización, o entre sus clientes. De esta manera, una empresa constituye un negocio que requiere de cuidado preventivo, que precisa incorporar el seguimiento y la prueba sistemática de su teoría del negocio, así como un diagnóstico temprano, y repensando si dicha teoría se estancó. La regla de oro del manejo de una firma mercantil consiste en conocer su dinámica, pues las mismas fuerzas que la hacen crecer y prosperar, son las que estimulan su caída. Para diagnosticar anticipadamente los problemas, los manejadores deben identificar los síntomas premonitorios y principalmente la validez de su teoría del negocio.

- b) Reducción del tamaño: En referencia al tamaño de la empresa, Una visualización temprana de las ventajas inherentes a las escalas pequeñas, fue ofrecida desde el principio de la década de 1970 por E.F. Shumacher, quien escribió el libro "*Small is beautiful*", en el cual objetó que las organizaciones gigantescas fueran imprescindibles. Asimismo patentizó la existencia de una gran paradoja: "observando con más proximidad a las organizaciones, se puede notar que dentro de su magnitud se había conseguido crear la pequeñez; la cual es necesaria porque el hombre siempre necesita al mismo tiempo de libertad y de orden". El problema de la escala, por consiguiente, consiste en discriminar y diferenciar las cosas, porque para cada actividad existe una escala apropiada, de manera que cuanto más activa e íntima

¹² Omar Guerrero, *Op. Cit.*, p. 35.

sea esa actividad, más pequeño debe ser el número de personas que tomen parte y más grande es el número de relaciones que se necesita establecer.¹³

- c) Reestructuración organizativa: El cual se refiere a uso de la computación en los procesos de trabajo, con el fin de lograr la excelencia empresarial. Esto significó la metamorfosis de la organización, dejando atrás el flujo de cosas, para adoptar el flujo de información. Dando como consecuencia a una organización basada en la información donde la mayor parte de los antiguos niveles administrativos vienen sobrando.
- d) Transformación de la condición laboral del personal: Debido a que el uso de la información fue transformando a las organizaciones, desde entonces se entendió a ésta como su elemento estructural. Pero más particularmente significó, la supresión de una multitud de niveles, pues en la organización administrativa antigua, la mayoría de los gerentes realmente no administraban, sino que simplemente transmitían órdenes de la cima a la base de la organización, y a la inversa, estando de más cuando todos sus miembros disponen de esa información.

Lo anterior ha propiciado una mutación compleja en la estructura laboral de las empresas. Algunas de las personas que anteriormente ocupaban mandos medios transmitiendo información, siguen siendo integrantes de la organización en calidad de empleados, pero ya no pueden esperar un empleo vitalicio.¹⁴ Paralelamente, el trabajo temporal y de tiempo parcial, ahora está proliferando, ganando espacio en la contratación de recursos humanos mediante el llamado *outsourcing* (subcontratación).

De esta manera, la gestión endógena, centrada en el funcionamiento de la organización, con o sin pretensiones de autosuficiencia o superioridad imbatible, se ha desplazado hacia la gestión exógena, centrada en la visión de la organización, en la orientación explícita de sus productos y servicios centrales hacia las expectativas

¹³ Cfr. E.F. Shumager, *Small is Beautiful*, New York, Perennial Library, 1973, p. 66.

¹⁴ Omar Guerrero, *Op. Cit.*, p. 42.

y satisfacción de los clientes, atenta a la dinámica de los competidores, a las capacidades de los proveedores y a las contingencias de los entornos económicos-sociales-políticos, que son cada vez más abiertos, globales, con comunicación en tiempo real, y que influyen de forma cada vez más determinante en el modo de operar de las organizaciones y en su supervivencia.¹⁵

Uno de los rasgos sobresalientes del manejo de las empresas modernas, es su transformación deliberada y su capacidad de aprender. Las empresas cuya característica es la excelencia, están dotadas de una gran capacidad de ingenio y de cualidades gerenciales para evitar su falsificación, porque en su seno se experimenta, se alientan ensayos y se admite el fracaso como una realidad.

Asimismo, conservan una estructura pequeña, se relacionan con los clientes más directamente, estimulan la competencia interna y, toleran la duplicación y el traslape. Se mantiene un fructuoso ambiente bien dotado de información que estimula la emergencia de nuevas ideas.¹⁶

1.1.4. Elección Pública

Con respecto al uso de la Economía como herramienta de estudio de las ciencias sociales y la administración pública, es importante mencionar al individualismo metodológico; el cual es un método de análisis bajo el cual todo fenómeno social debe ser explicado en base a las acciones de los individuos particulares. El individualismo como método de análisis sugiere que toda teorización, todo análisis se resuelve finalmente en consideraciones de la persona individual como tomador de decisiones.

Por contraste se puede adoptar una visión orgánica donde los tomadores de decisiones son el Estado, la clase social, la etnia, o cualquier conglomerado. Bajo la visión orgánica, el individuo es parte indivisible de algún grupo o clase social, el cual está sujeto a las decisiones y visiones de grupo.

¹⁵ Cfr. Luis Aguilar Villanueva, *Gobernanza y Gestión Pública*, México, FCE, 2006, p. 235.

¹⁶ Cfr. Omar Guerrero, *Op. Cit.*, p. 50.

El modelo de la opción pública desarrollado por Buchanan y Tullock adopta el individualismo metodológico. Es decir, parte de la premisa de que el individuo es la unidad de toma de decisiones y por lo tanto la unidad a ser analizada, en contraste a considerar cualquier tipo de colectividad, como ser el Estado o clase social.

Se planteó que si el hombre en el mundo económico se comportaba de cierta forma, no se podía suponer que en el mundo político funcionaran de un modo distinto. Entonces los supuestos de comportamiento de la economía se extendieron al mundo de lo político.

Por ende, considerar al Estado como la unidad de toma de decisión implica que los objetivos de acción colectiva son compartidos por los miembros que lo integran. De esta forma, la acción colectiva es vista como la acción de individuos que tratan de lograr ciertos objetivos de manera colectiva en vez de individual, y el gobierno es visto como la máquina que permite llevar a cabo dicha acción colectiva.

La opción pública, o *public choice*, contempla una nueva línea de investigación en el campo de las ciencias sociales consistente en aplicar a la administración pública, a los procesos de decisión política y a los problemas de elección social o colectiva los modernos métodos de análisis económico. La racionalidad económica de mercado penetra en las oficinas gubernamentales, en los parlamentos y en los procesos electorales, y se rompen las fronteras tradicionales entre economía y política.

El mayor desarrollo de esta corriente intelectual comenzó a finales de los años 60, siendo los economistas de la llamada Escuela de Virginia los que hicieron mayores aportes. En la economía del bienestar o *Welfare Economics*, la teoría de los juegos y la teoría de los bienes públicos encuentra la *public choice* algunas de sus raíces. Según James M. Buchanan, uno de los principales artífices de este nuevo paradigma, en la obra de J. A. Schumpeter "Capitalismo, socialismo y democracia" se contiene mucho de lo que después ha llegado a ser parte central de la teoría

positiva de la elección pública, pero es Knut Wicksell a quien se le puede considerar el padre de la moderna teoría de la elección pública.¹⁷

Tomando al individuo como la unidad básica de análisis, se formulan cuatro asunciones sobre la conducta individual:

- 1) Los individuos son entendidos como seres dotados de un autointerés, lo cual significa que cada individuo tiene primariamente preferencias que afectan las decisiones hechas por ellos y que tales preferencias pueden diferir de un individuo a otro.
- 2) Los individuos son asumidos como seres con la habilidad de jerarquizar todas las alternativas conocidas como viables de una manera transitiva, es decir seres racionales.
- 3) Los individuos son concebidos como propensos a adoptar una maximización de estrategias, que implica la elección consistente de aquellas alternativas que un individuo piensa provistas de altos beneficios bajo el peso de sus propias preferencias.
- 4) Finalmente, una asunción explícita necesita ser establecida con base en el nivel de información poseída por un individuo, enmarcado en la certidumbre, el riesgo o la incertidumbre.¹⁸

El individualismo tiene pues uno de sus mejores ejemplares en la opción pública, variante estadounidense del neoliberalismo que se ha propuesto desarrollar un esquema económico de los asuntos públicos.

¹⁷ Joseph A. Schumpeter, *Capitalismo, socialismo y democracia*, México, Ediciones Folio, 1984, pp. 205-210.

¹⁸ Vincent, Ostrom, "Public Choice: a Different Approach to Study of Public Administration", Public Administration Review, 2 (1964), pp. 205-206.

1.2 Los Desarrollos de la Nueva Gerencia Pública.

1.2.1 Las Reformas Administrativas de la Gran Bretaña

El agotamiento y las distorsiones de la política de empleo, bienestar y seguridad social en el Reino Unido y, en paralelo, la declinación de la productividad y competitividad de la economía británica, fueron los factores que propiciaron la derrota política de los laboristas y que hicieron que se reconociera la necesidad o conveniencia de introducir reformas (neoliberales o conservadoras) de desregulación estatal, liberalización de los mercados y eficientización de los gobiernos.

Muchos de los cambios experimentados por el gobierno británico desde 1945, particularmente con la pérdida de capacidad militar autónoma, el desmantelamiento del imperio, la cesión de poder a la Unión Europea y las sucesivas substracciones de competencias al gobierno local, propiciaron la transformación de diferentes papeles de lo que otrora fue la unidad de la política nacional.

La Reforma se dio tras la emergencia de tres factores que determinaron el curso de los acontecimientos de entonces:

- 1) La quiebra financiera del erario público, con saldos declinantes en el rendimiento financiero gubernamental.
- 2) El gasto público que fue naufragando en un mar de disposiciones formales extraordinariamente específicas.
- 3) El servicio civil fue calificado como incapaz para actuar con eficiencia y eficacia para la provisión de los servicios en términos del gasto público.¹⁹

El Estado británico había buscado nuevas tareas que reemplazaran a las anteriores, propias de la noción *imperium*, que convirtieron a los antiguos decisores en litigantes

¹⁹ Omar Guerrero, *La Administración Pública en Gran Bretaña*, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, 2012, p. 163.

o implementadores de *policies*; toda vez que el gobierno central asumió la provisión de servicios públicos, antes realizados por las autoridades locales.²⁰

*“Durante su mandato como primera ministra del Reino Unido, Margaret Thatcher hizo exitosamente de la cultura, las dimensiones, el costo y el desempeño de la función pública británica una cuestión política. Jugando el papel de “emprendedora política” a la par de su papel oficial de primera ministra, Thatcher llevó adelante cambios en las políticas de gestión pública en áreas tales como organización y métodos, gestión pública y relaciones laborales, planeación de gastos y gestión financiera, auditoría y evaluación y contratación”*²¹

Estas reformas se extendieron después a los demás países del *Commonwealth* y se convirtieron en referencia para otros países industriales con parecidas dificultades, como los Estados Unidos y las naciones europeas que integran la OCDE.

Luis Aguilar, agrupa a los esfuerzos mundiales (de reforma), en dos grandes modelos:

- 1) Las reformas Westminster, modeladas por las iniciativas pioneras de Nueva Zelanda y del Reino Unido.
- 2) La reinención del gobierno norteamericano, más incremental y paradójicamente más radical que las reformas Westminster.

Nueva Zelanda fue el primer país que introdujo un enfoque de vanguardia, el cual se propagó entre los gobiernos de estilo Westminster, como Australia y Canadá, y que dio origen al *new public management*, cuyo propósito era reducir el tamaño del gobierno e imponer la disciplina de mercado en el gobierno mismo. Los Estados Unidos se sumaron más tarde al movimiento mundial. Su estrategia de “reinventar el gobierno” no produjo ninguna reestructuración fundamental pero sí cambios

²⁰ *Íbid.*, p. 157.

²¹ Cfr. Michael Barzelay, *La Nueva Gestión Pública*, México, Fondo de Cultura Económica, 2003, p. 114.

administrativos radicales. Estas dos estrategias establecen los modelos básicos de reforma que han enmarcado el debate mundial.”²²

El nacimiento de la Nueva Gerencia Pública, entendida inicial y convencionalmente como reducción del tamaño del aparato de la función pública y eficientización de su desempeño, fue la *efficiency strategy*, que tomó forma en 1979 y cuyo primer responsable fue sir Derek Rayner, quien la operó desde la Oficina de Eficiencia. Asignada directamente a la oficina de la primera ministra Margaret Thatcher, que sacudió a la Administración Pública británica y a su legendario servicio civil y que logró que el gobierno hiciera en breve tiempo, ahorros significativos. La estrategia consistía en el “escrutinio de eficiencia”, que el mismo personal de los ministerios y departamentos del gobierno se encargaba de realizar y que tenía el propósito intermedio de descubrir la relación entre los costos y los resultados de las unidades administrativas con el propósito final de hacer propuestas de mejora de la eficiencia, entradas en un marco el ahorro y la reducción de costos.

Por su carácter práctico como programa de partido, la privatización se desarrolló primariamente como un conjunto de técnicas de enajenación de los activos del gobierno británico. Su desenvolvimiento doctrinal fue posterior, si bien la ideología del Partido Conservador, el neoliberalismo, fue su impulso inicial por medio de la opción pública.²³

Sin embargo, la implementación de la privatización, produjo un escalamiento doctrinal más allá de esa escuela de pensamiento, cuyo eje central era la explicación de por qué los grupos actúan como lo hacen y qué efecto tiene sobre los programas públicos y la *policy*.

La micro política, por su parte, se refiere a las circunstancias bajo las cuales los individuos pueden ser motivados a elegir la alternativa del suministro privado, en el cual la gente puede decidir individual y voluntariamente sobre aquellos efectos acumulativos derivados del Estado de los asuntos por ellos deseados.

²² Cfr. Luis F. Aguilar Villanueva, *Op. Cit.*, p. 159.

²³ Cfr. Omar Guerrero, *La Administración, Op. Cit.*, p. 162.

Todo esto girando alrededor de la idea de que la privatización ofrece un proceso mediante el cual el talento empresarial puede trabajar en el sistema político, dotándolo de insumos creativos para lidiar con los problemas públicos.

Los elementos teóricos de la opción pública, fueron aplicados a la administración pública británica; y en efecto, dicha corriente de pensamiento, ha sido una de las fuerzas más poderosas dentro de las tendencias neogerenciales en primordialmente dos objetivos:

- 1) La disminución del rango de actividad del Estado por la vía de la privatización, la desregulación y la liberalización.
- 2) El traslado de las nociones del mercado hacia al gobierno.

Al mismo tiempo, cabe mencionar que esas fuerzas desarrollaron un conjunto de elementos esenciales del mencionado gobierno superior, émulo del mercado. En primer lugar comprende un sistema transparente de contabilidad y de rendición de cuentas. En segundo lugar se destaca la implantación de la competencia, donde la cliente es central para la provisión de bienes y servicios. En tercer lugar establece un sistema de incentivos de desempeño para los funcionarios, cuya base es el rendimiento bajo estándares de evaluación. Finalmente, propone introducir plenamente los mecanismos de mercado en las operaciones del gobierno, con base en los criterios de costo y beneficio.²⁴

El proceso de reforma administrativa referida, está conformada por dos etapas de privatización de los espacios públicos, que entraña la exprivatización del Estado, que consiste en el procedimiento por el cual la administración pública transfiere la producción de bienes y servicios a la administración privada, moviendo al Estado hacia fuera del mercado. La segunda etapa, consiste en la endoprivatización del Estado, es decir, la sustitución de la administración pública de los asuntos nacionales, por la idea, la metodología y la técnica de la gerencia privada, moviendo

²⁴ Omar Guerrero, *La Administración, Op. Cit.*, p. 166.

al mercado hacia dentro del Estado. En la exprivatización la gerencia pública funge como el sujeto de la transacción de cosas hacia el mercado; mientras que en la endoprivatización esa gerencia se convierte el objeto de la transacción mercantil. En la primera etapa la gerencia pública es el mercader, en la segunda fase es la mercancía. En tanto la exprivatización afecta al qué de la administración pública, la endoprivatización lo hace con el cómo.²⁵

A continuación se presenta un diagrama comparativo de las dos etapas anteriormente mencionadas:



Debido a la urgencia de reconstruir la salud fiscal del gobierno británico y de a su vez detener la inflación en ascenso, el escrutinio buscaba identificar las áreas de gasto improductivo, y prescribir medidas correctivas como recorte de gastos, mejora en las adquisiciones, compactación de niveles jerárquicos, unidades operativas y de

Íbid., p. 162.

staff, reforma de los procesos operativos de los departamentos, recorte de personal y cancelación de unidades y programas.

El programa de escrutinios evaluaba el desempeño de unidades y personal conforme a los criterios de las “e” (economía-ahorro, eficacia, eficiencia), con particular énfasis en el ahorro, los cuales desde entonces se volvieron los criterios canónicos de una buena administración.²⁶

La estrategia de eficiencia sirvió también para que comenzara a utilizarse y popularizarse el concepto de *management* en el gobierno, en el sentido de dirección activa del trabajo público y de dedicación personal al logro de resultados, en contrapunto a la inconsciencia de costos de los directivos y operadores de la administración pública tradicional, que solían respetar reglamentos y procedimientos, independientemente de su rendimiento para el ciudadano y la sociedad.

Por su parte, la iniciativa de gestión financiera de 1982 (*Financial Management Initiative, FMI*) sostenía que existe una correlación positiva entre la eficacia/eficiencia económica y la descentralización organizativa, bajo el supuesto de que ésta responsabiliza a sus beneficiarios y los hace emprendedores. Para asegurar y mejorar la organización del gobierno, ha de disgregarse en diversas unidades administrativas, que tienen metas específicas de desempeño establecidas con claridad y precisión, dotadas de poder de decisión durante el ciclo completo de su actividad, desde la estimación del gasto y los recursos para sus actividades, hasta la gestión de los mismos. Afirmando así, que una descentralización que no incluya poder de decisión sobre los recursos financieros en los que se sustenta la actividad de la unidad descentralizada, termina por deteriorar la eficiencia, trabada por interferencias y condicionamientos contradictorios de superioridad.

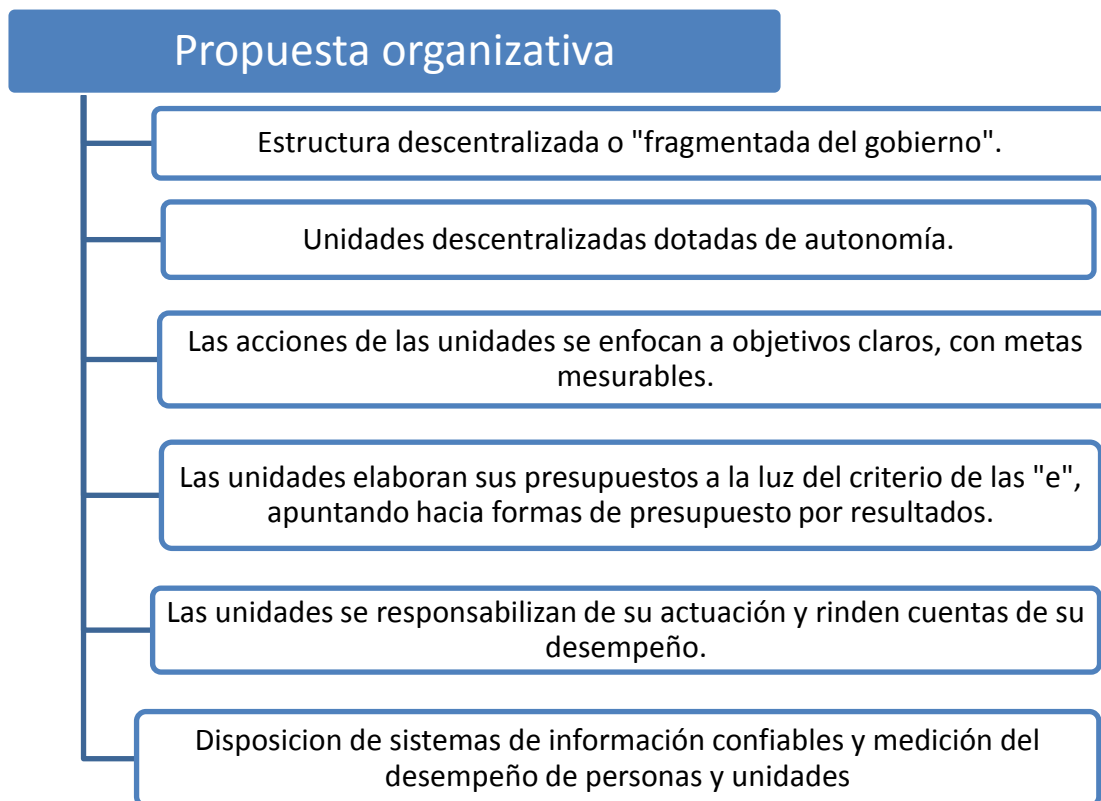
En el modelo descentralizado para la eficiencia, el mecanismo directivo es la información, el seguimiento y la evaluación las actividades de los descentralizados,

²⁶ Cfr. Luis F. Aguilar Villanueva. *Op. Cit.*, p. 160.

lo que exige establecer el parámetro exacto de la responsabilidad de los agentes descentralizados y, en correspondencia, instituir un sistema apropiado de información.²⁷

En resumen, ante el imperativo de que el Estado se sustente en finanzas públicas sanas y que sus actividades sean económicamente eficientes, se configura una propuesta organizativa alterna a la burocracia cuyas características se mencionan en el siguiente esquema:

FIGURA 2. PROPUESTA ORGANIZATIVA.



Fuente: Dalia De León, basada en, Luis Aguilar Villanueva. Gobernanza y Gestión Pública, México D.F. Fondo de Cultura Económica, 2006. P.163

²⁷ Luis F. Aguilar Villanueva, *Op. Cit.*, p. 163.

Así configurada, fue la primera propuesta posburocrática de la Administración Pública y representó la fecha de nacimiento de la Nueva Gerencia Pública.²⁸

1.2.2 Las Reformas Norteamericanas. “Reinventing Government”

“Nuestro objetivo debe ser encontrar una nueva manera de dar rienda suelta a nuestra inteligencia colectiva, como el mercado ha dado rienda suelta a nuestra productividad colectiva”

Al Gore

Las reformas norteamericanas, más en el discurso que en la realidad, comenzaron a aparecer con el renacimiento del “neoconservadurismo”, en ocasión de la elección de Ronald Reagan en 1980.

Se levantaron duras críticas al hipertrofiado y costoso Estado liberal-*welfare* de los demócratas y se reafirmó de manera más enérgica la tesis del libre mercado, en sintonía con grandes sectores de la sociedad norteamericana, que suelen ser reticentes al crecimiento de la acción gubernamental en el campo de la acción privada y social, escépticos de que el gobierno sea relevante en la solución de los problemas sociales y que suelen estar convencidos de que las libertades económicas tienen mayor capacidad de resolver los problemas de vida de personas y grupos, a comparación con los programas gubernamentales a cargo de sus burocracias. La burocracia empírica, en el imaginario norteamericano es el ejemplo del desequilibrio entre consumo de recursos públicos y producción de beneficios públicos.²⁹

²⁸ *Íbid.*, p. 159.

²⁹ Luis F. Aguilar Villanueva, *Op. Cit.*, p. 178.

Las transformaciones reales de la administración en el sentido de la Nueva Gerencia Pública se iniciaron con el presidente W.J Clinton, quien trató de restaurar el prestigio del gobierno y de una burocracia federal vapuleada por doce años neoconservadores, pero sin ignorar que el cambio de imagen del gobierno federal y de su burocracia frente a una opinión social escéptica, era impracticable a menos que se hicieran cambios de fondo en el aparato administrativo. El detonante de la reforma fue la Evaluación de Desempeño del Gobierno Nacional (1993), la cual fue definida como un cambio histórico en la manera en que funciona el gobierno, un nuevo contrato de servicios con el pueblo norteamericano y una nueva garantía de gobierno eficaz, eficiente y con capacidad de respuesta.³⁰

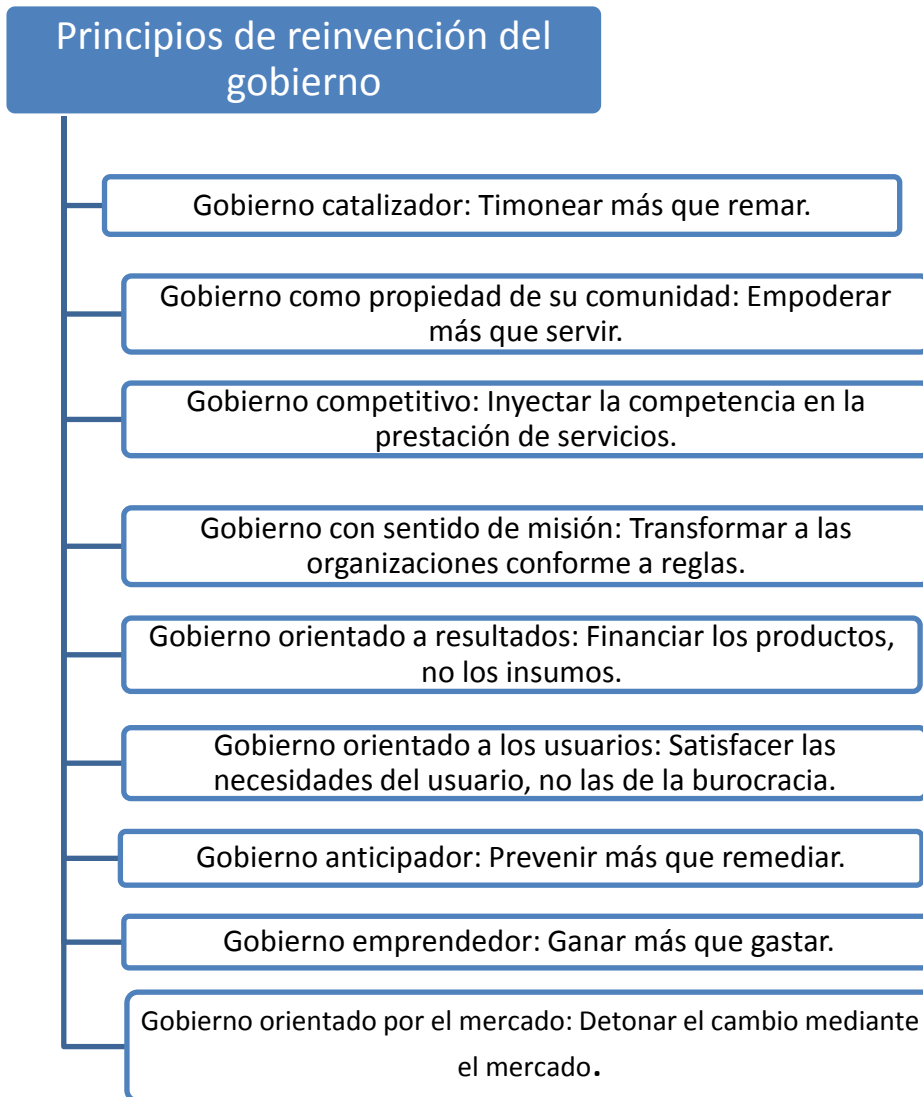
Los fundamentos de la reforma, tuvieron su base en el libro de D.Osborne y T. Gaebler (1992), *Reinventing Government*, cuyo subtítulo lo dice todo: “Cómo el espíritu empresarial transforma al sector público”. Dicha obra, sistematizaba las experiencias corporativas exitosas de vanguardia y las adaptaba al modo de operar del gobierno, ofrecía líneas novedosas y practicables de reforma administrativa, con medidas factibles, con casos de éxitos probados y apreciables para los ciudadanos usuarios de los servicios y contribuyentes fiscales.

El problema de los gobiernos contemporáneos, según Osborne y Gaebler, no son las personas (servidores públicos) que trabajan en sus agencias; el verdadero mal se encuentra en los sistemas, estructuras, reglas, procedimientos y leyes que los atrapan e inhiben su capacidad creativa. Estos sistemas (servicio civil, presupuestos, compras y suministros) deben cambiarse si se quiere aumentar la eficiencia.

Argumentados como un giro en el modelo básico de gobernanza y como el paradigma revolucionario del gobierno emprendedor, fueron dados a conocer los siguientes principios de reinvención del gobierno:

³⁰Cfr. *Íbid.* p. 180.

FIGURA 3. PRINCIPIOS DE REINVENCIÓN DEL GOBIERNO



Fuente: Dalia De León, basada en, Luis Aguilar Villanueva. Gobernanza y Gestión Pública, México D.F. Fondo de Cultura Económica, 2006. p.180.

El objetivo de la reinención no es cambiar los fines (el qué y para qué) del gobierno; la tarea urgente es cuestionar y cambiar la forma tradicional y burocrática de cómo funciona el gobierno. Por lo tanto, el problema es instrumental; se trata de afinar los medios, mejorar la operación de las instituciones públicas y erradicar la burocracia.

En el fondo, más que una teoría sobre la gobernabilidad, proponen una microgerencia pública. El tipo de gobierno que se desarrolló durante la era industrial, con sus burocracias perezosas y centralizadas, su preocupación por las reglas y las regulaciones y sus cadenas jerárquicas de mando, ya no funciona muy bien. Lograron grandes cosas en su momento, pero por el camino se fueron alejando de nosotros. Se volvieron excesivamente abultados, derrochadores, ineficaces. Y cuando el mundo comenzó a cambiar, no cambiaron con él. Las burocracias jerárquicas y centralizadas que se diseñaron en los años treinta y cuarenta de este siglo no funcionan bien en la sociedad y la economía de los noventa, incesantemente cambiante, rica en información y animada por una intensa actividad cognoscitiva. Poco a poco, nuevos tipos de instituciones públicas van tomando su lugar"³¹

1.2.3 Definición y Conceptos Fundacionales de la Nueva Gerencia Pública

La Nueva Gestión Pública, como la mayoría de las etiquetas administrativas, es un término inexacto. Su utilidad radica en que engloba el conjunto de doctrinas administrativas similares que predominaron en la agenda de la reforma burocrática en muchos países del grupo de la OCDE a finales de los años setenta.

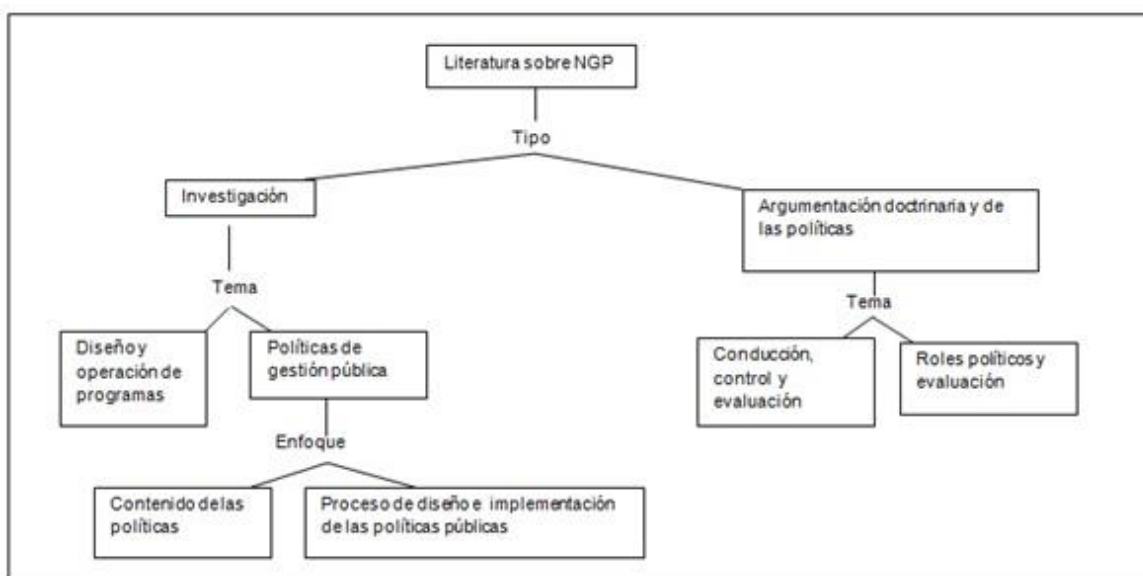
Para abordar el estudio de la NGP, los especialistas en administración pública se concentran en el modo en que la NGP se relaciona con las áreas de diseño

³¹ Leonardo Santana Rabell y María Negrón Portillo, *Reinventing government: nueva retórica, viejos problemas, Reforma y Democracia*, 6 (1996), p. 3. [<http://old.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/006-julio-1996/0027700.pdf>] Consultado el 25 de agosto del 2015.

presupuestario, gestión financiera, función pública y relaciones laborales, contratación, organización y métodos de auditoría y evaluación. Al respecto, los contadores están interesados en adaptar técnicas de control de gestión, tales como la medición de desempeño aplicadas a las organizaciones de gobierno. Por su parte, los economistas aplican sus ideas teóricas a evaluar las formas institucionales dentro del sector estatal. Los especialistas en áreas políticas sustantivas, escriben a su vez, en tanto se relaciona con el diseño y operación de programas en sus áreas particulares.³²

Vista en conjunto, la literatura sobre la Nueva Gerencia Pública resulta insuficiente y en algunos casos, abigarrada, como es de esperarse de un campo interdisciplinario orientado hacia las políticas de acción. La siguiente gráfica es un esbozo basado en dos principales ramas al respecto de la NGP: la investigación y la argumentación.

CUADRO 1. LITERATURA SOBRE NGP



Fuente: Michael Barzelay, "Para Estudiar la Nueva Gestión Pública", en Guillermo M. Cejudo, *Nueva Gestión Pública*, México, Siglo XXI, 2011, p.116.

³² Cfr. Guillermo M. Cejudo, *Nueva Gestión Pública*, México, Siglo XXI, 2011, p. 116.

La “investigación” refiriéndose a los trabajos de especialistas que intentan explicar datos y acontecimientos; y por su parte “argumentación” refiriéndose a exposiciones especializadas sobre ideas pragmáticas y políticas aplicadas concernientes al gobierno, los cursos de acción y la gestión.

De acuerdo a la investigación desarrollada por los especialistas en administración pública, la aparición de una Nueva Gestión Pública a lo largo de los últimos años es una de las tendencias internacionales más destacadas en la administración pública. Su surgimiento parece estar vinculado con cuatro tendencias administrativas (además de la experiencia británica):³³

- 1) Intentos por frenar o revertir el crecimiento del gobierno en términos de gasto público y contratación de personal.
- 2) El viraje hacia la privatización y el alejamiento de las instituciones centrales de gobierno, con un énfasis renovado en la “subsidiariedad” en la prestación de servicios.
- 3) El desarrollo de la automatización, particularmente en tecnologías de informática, en la producción y distribución de servicios públicos.
- 4) El desarrollo de una agenda más internacional, cada vez más enfocada en cuestiones generales de gestión pública, diseño de políticas, estilos de decisión y cooperación intergubernamental, sumada a las más antiguas tradiciones de cada país en el ámbito de la especialización en administración pública.³⁴

En palabras de Luis Aguilar, el entendimiento de lo esencial y distintivo de la reforma administrativa, fue inestable debido a que entre los investigadores que estudiaban las reformas, unos ponían énfasis en algunos de sus supuestos, propósitos, instrumentos, prácticas y resultados, mientras que otros acentuaban otros factores.

³³ Cfr. Christopher Hood, *¿Una Gestión Pública Para Todo Momento?*, en Guillermo M. Cejudo, *La Nueva Gestión Pública*, México, Siglo XXI, 2011, pp. 44-48.

³⁴ Cfr. *Ibid*, p. 49.

Una definición genérica de la NGP es la propuesta por Ch. Pollitt y G. Bouckaert: “La reforma de la gestión pública consiste en cambios deliberados en las estructuras y los procesos de las organizaciones del sector público con el objetivo de que funcionen mejor”. Entonces, se entiende por reforma de la gestión pública “el cambio de las normas, las estructuras organizacionales y los patrones directivos y operativos del gobierno, que por sus propósitos, modos o resultados se orienta hacia formas posburocráticas de organización, dirección y operación, con el fin de elevar la eficiencia, la calidad y la responsabilidad de la acción pública”.³⁵

La reforma administrativa ha sido la respuesta a los crecientes problemas de operación del gobierno, al déficit fiscal paralizante de los Estados, a la calidad incierta de los servicios públicos y a las consecuencias de políticas públicas mal implementadas que postraron el desarrollo de la sociedad y ocasionaron crisis, como ocurrió en buena parte de las sociedades latinoamericanas.³⁶

La agenda de la primera reforma administrativa, entendida como redimensionamiento para anticipar la crisis o para sortearla, en palabras de Aguilar, consiste en:

- 1) Reducir el ámbito de la intervención estatal en la economía.
- 2) Reducir el número de organismos y programas gubernamentales, mediante varias medidas de cancelación o compactación o mediante contrataciones de empresas privadas para la provisión de determinados bienes y servicios públicos.
- 3) Reducir el número de las empresas públicas mediante cierres, en caso de notoria ineficiencia o irrelevancia, o mediante privatizaciones.
- 4) Realizar recortes de gasto con base en evaluaciones que evidencien la ineficiencia o el bajo desempeño de unidades, programas y personal.
- 5) Reestructurar la organización de las dependencias de gobierno, reduciendo niveles jerárquicos, disminuyendo el número de unidades de staff y departamentos

³⁵ Cfr. Luis F. Aguilar Villanueva, *Op. Cit.*, p. 146.

³⁶ *Ibid.*, p. 140.

operativos, revisando los salarios de los mandos altos y medios, a fin de disminuir el gasto corriente.

- 6) Inducir y asegurar la eficiencia económica de la operación administrativas mediante varias medidas de evaluación, control, descentralización de las decisiones hacia los gobiernos locales o hacia los niveles intermedios de la organización.³⁷

Diversos analistas de la NGP, han hecho hincapié en los distintos aspectos de la doctrina. La unidad típica de políticas de presentación de servicios del sector público en el Reino Unido, Australia, Nueva Zelanda y muchos otros países de la OCDE, estuvo vinculada con la mayoría de estas doctrinas. Sin embargo, los siete elementos presentados en la siguiente tabla, no se presentaron de la misma forma en cada caso, ni son necesariamente consistentes del todo, en parte porque no tienen un origen intelectual único.

CUADRO 2. COMPONENTES DOCTRINALES DE LA NGP

Núm	Doctrina	Significado	Justificación
1	“Gestión Profesional Activa” en el sector público	Activo, control discrecional de las organizaciones por parte de las personas en puestos altos, con “libertad para dirigir”	La rendición de cuentas requiere un claro sentido de responsabilidad de las acciones propias, no la difusión del poder.
2	Estándares y mediciones explícitos del desempeño	Definición de metas, objetivos, indicadores de éxito, expresados en términos cuantitativos.	La rendición de cuentas requiere que las metas se expresen claramente, la eficiencia requiere una revisión crítica de los objetivos.
3	Mayor énfasis en controles de resultados	Asignación de recursos y recompensas vinculados con la medición del desempeño.	Necesidad de hacer más hincapié en los resultados que en los procedimientos.

³⁷ Cfr. *Íbid.*, p. 147.

4	Cambio hacia la desagregación de las unidades del sector público	Ruptura de las antiguas unidades “monolíticas”, desmantelamiento de los sistemas de gestión en forma de U en unidades corporatizadas alrededor de productos que operan con presupuestos descentralizados de una línea, tratando a cada uno de manera independiente.	Necesidad de crear unidades manejables, separación de intereses de producción y de provisión, obtención de ventajas en términos de eficiencia, en el uso del contrato o acuerdos de franquicia dentro y fuera del sector público.
5	Cambio hacia una mejor competencia en el sector público	Pasar a contratos de plazo fijos y a procedimientos de licitación públicos	La rivalidad como clave para menores costos y mejores niveles.
6	Hacer hincapié en las prácticas administrativas del sector privado	Alejarse de la ética de servicio público estilo militar, mayor flexibilidad en la contratación y gratificación.	Necesidad de usar en el sector público herramientas “probadas” por el sector privado.
7	Hacer hincapié en una mayor disciplina y ahorro en el uso de los recursos	Reducción de costos directos elevando la disciplina laboral, y resistiendo las demandas sindicales.	Necesidad de poner límites a las peticiones de recursos del sector público y hacer más con menos.

Fuente: Christopher Hood, *Para Estudiar la Nueva Gestión Pública* en Guillermo M. Cejudo, *Nueva Gestión Pública*, México, Siglo XXI, 2011, p.51.

En términos sustantivos, las definiciones de la NGP son variadas y cambiantes, sin embargo son pertinentes las siguientes: ³⁸

³⁸ Cfr. Luis F. Aguilar Villanueva, *Op. Cit.*, p. 148.

La referida de Aguilar Villanueva sobre Kettl, que destaca seis características centrales: productividad (eficientización), empleo del mercado, orientación al servicio y al usuario, descentralización, distinción entre política y provisión del servicio, responsabilidad/rendición de cuentas.

Es asimismo pertinente la observación de Guy B.Peters, la cual hace notar que en las reformas de la NGP ve presentes cuatro “modelos a gobernar” que pueden coexistir en diversas proporciones o en el que un modelo sirve de catalizador de los restantes: el modelo de mercado, el estado participativo (que pone el acento en el empoderamiento y la participación de los ciudadanos en la gestión pública), el gobierno flexible (de organizaciones descentralizadas y procesos adaptables a las circunstancias, diferente de las estructuras y procedimientos rígidos de las burocracias y de la indiferencia de su personal de carrera) y el gobierno desregulado.

Es igualmente importante la definición de la OCDE, la cual afirma que en “muchos países se ha buscado transitar de una administración centralizada, jerárquica, dirigida por reglas, a una que se caracteriza por la devolución de las actividades de gestión a sus agentes, por su orientación de mercado y por el interés por los resultados más que por el mero acotamiento de los procedimientos.

Estas definiciones comparten elementos considerados como distintivos de la NGP respecto a la administración de tipo burocrático tradicional, a saber:³⁹

1. El énfasis en la observancia de las “E” (economía, eficacia, eficiencia) en las operaciones administrativas, que da lugar a reformas del sistema presupuestal y del control interno de gestión, con el apoyo de incorporación de las TIC.
2. El redimensionamiento de la estructura administrativa mediante la compactación de los niveles jerárquicos y de las unidades de mando innecesarias, en busca de una administración ligera, especializada, enfocada en las metas precisas.

³⁹Cfr. *Íbid.*, p. 150.

3. La reestructuración administrativa mediante la descentralización de las decisiones hacia los mandos subalternos, con la correspondiente facultad y la responsabilidad por su actuación y resultados, en conexión.
4. La creación de agencias administrativas públicas descentralizadas, independientes y estructuradas de manera no burocrática.
5. La distinción entre la decisión/formulación de la política y la implementación/administración de la política, que remarca el carácter estratégico de la alta dirección de gobierno y abre la posibilidad de que organismos privados y sociales participen en el desarrollo de las políticas públicas mediante contratos para la provisión de insumos (*outsourcing*) y /o la prestación de servicios (*contracting out*) de manera independiente o en forma asociada con el gobierno. En conexión, la distinción entre el financiamiento público del servicio público, que es responsabilidad del Estado, y la prestación del servicio público, que puede realizarse mediante acciones gubernamentales o extra gubernamentales o asociadas.
6. El uso de mecanismos e incentivos de mercado dentro y fuera de la Administración Pública, con el fin de favorecer tanto el desempeño eficiente de las unidades y personal como la libre elección de los usuarios de los servicios públicos.
7. La orientación explícita y directa hacia la comunidad política y hacia los usuarios particulares de los servicios públicos, incorporando sus expectativas en el diseño y la ejecución de los procesos de servicio, lo que lleva a introducir formas de gestión de calidad y que puede dar origen a organización públicas horizontales, estructuradas por procesos más que por funciones.
8. El énfasis en el desempeño de las unidades y del personal público (productos, resultados, impacto) más que en la mera observación de procedimientos , lo cual implica revisar y reformar leyes, reglamentos y procedimientos, para asegurar su pertinencia y coherencia, con el fin de que sus prescripciones faciliten la eficacia y calidad de las operaciones, en vez de dificultarla; en conexión.

9. La implantación de sistemas de medición y evaluación del desempeño de la Administración Pública, que implican definir de manera precisa y pertinente las materias por evaluar y crear estándares e indicadores de desempeño apropiados, con el empleo de tecnologías de información, y que entre otras cosas puede abrir el camino a un nuevo patrón gerencial enfocado en la información y en la evaluación.

Más allá de la modelación del origen de las reformas, cabe mencionar que en la administración pública tradicional, sea con una vocación burocrática o tecnocrática, el administrador público adopta un perfil que se caracteriza con apego a la norma, centralización de su espacio de decisión y búsqueda de pertenencia al grupo que políticamente le da fuerza al interior del aparato. Este perfil se identifica con un decisor para el que el mantenimiento o ampliación de los espacios de poder, las medidas para evitar iniciativas con una baja cuota de rentabilidad política y el uso estratégico de recursos disponibles son las premisas de referencia que dan lógica a su comportamiento. La identidad de ese administrador se da con el grupo que lo impulsa en la pirámide del aparato.

Asimismo el llamado gerente público, como producto de un modelo de gestión pública, orienta su comportamiento a partir de otro tipo de premisas. Los espacios decisorios son abiertos a la intervención de otros miembros, dado que un proceso más rico, y una decisión inclusiva, dan una mayor fuerza a la propuesta. La función primordial no sólo es el cumplimiento de los programas previstos, sino que se amplía a una permanente función de diálogo y comunicación multidireccional con otras unidades del aparato. Siendo la orientación de su función hacia el entorno más que al interior del aparato.

Es indudable que aun en este escenario parte de la lógica de acción del gerente público se orienta a la ampliación de su presencia y espacios de poder, sin embargo la estrategia para ello se modifica, dado que es la capacidad negociadora,

empresarial y ejecutiva la que le otorgará posibilidades de ascenso, y no el esquema tradicional del manejo de recursos para obtener apoyos.⁴⁰

1.3 La Nueva Gerencia Pública. Limitaciones y alcances.

1.3.1. Balance de las Reformas Neogerenciales en México.

Para examinar el contexto y las circunstancias políticas y económicas que se conjuntaron para hacer posible la aplicación de las reformas neogerenciales en Latinoamérica, es necesario abordar sistemáticamente los ejes y medidas de dicha reforma como modelo de gerencia global; vinculándolos con los resultados sobresalientes que se obtuvieron. Todo ello para averiguar en qué medida contribuyó al mejoramiento de la administración pública de la región, teniendo en cuenta las condiciones particulares de los países latinoamericanos.

No pueden pasarse por alto los efectos derivados de la toma de decisiones a nivel internacional respecto del sistema económico. Las problemáticas del déficit se deben a las políticas económicas erradas de los gobiernos nacionales, pero no sólo a éstas, sino también a la disponibilidad de liquidez internacional privada fomentada por el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI), que desempeñaron y siguen desempeñando, un papel fundamental en la promoción de políticas que resultaron distorsionantes.

Una vez que estalló la crisis de deuda, los acreedores afirmaron que la insolvencia había sido propiciada por los países prestatarios y se prescribió que ellos mismos tendrían que “arreglar su casa”, aplicando las políticas de ajuste recomendadas por el FMI para cumplir con sus compromisos. Ante esta situación, se emprendió entonces una nueva estrategia que consistió en la transformación de las entrañas del propio Estado, esto es, de la administración pública, cuya forma de actuar ahora

⁴⁰ Cfr. Enrique Cabrero Mendoza, *Cambio en la Administración Pública*, en Guillermo M. Cejudo, *Op. Cit.*, p.102.

debería adecuarse a las necesidades del capitalismo, principalmente financiero, proceso que ha mostrado sus pros y contras.⁴¹

Aunado a esto, la globalización, las grandes corporaciones, el desarrollo de la tecnología y las comunicaciones, incidieron con gran pujanza en la reconfiguración de fuerzas dentro de los espacios de poder y, con ello, en la participación y en los actores involucrados en el monopolio y ejercicio de autoridad soberana sobre los hombres.

Los capitalistas privados inclinaron la balanza, asumiendo el predominio de la instancia que detenta el papel determinante de la formación social: lo económico. Como resultado de este proceso, el imperio de las potencias dominantes sobre las sometidas tomó formas más sutiles que no por ello dejan de implicar una sujeción que ahora se emplea ya no a partir del esclavismo o de la conquista; sino que tiene que ver más con el proceso transnacional, de dependencia y subordinación económica.

El poder ya no está fundado en la propiedad sino en el control de la misma a partir de la información lo que, para operar óptimamente implicaría la conformación de gobiernos y sociedades que funcionaran a partir del automatismo, la espontaneidad y los mercados.⁴²

Recordemos que el ideario neoliberal constituyó el sustento de las reformas al Estado y su administración. Al amparo de estas ideas, sustentadas en razonamientos económicos, se prescribió que el mercado y la lógica del funcionamiento empresarial-gerencial podrían hacer las cosas mejor que el Estado y la administración pública, que particularmente en los países en desarrollo, como los de la región latinoamericana, presentaban una situación muy complicada a causa de las deudas.

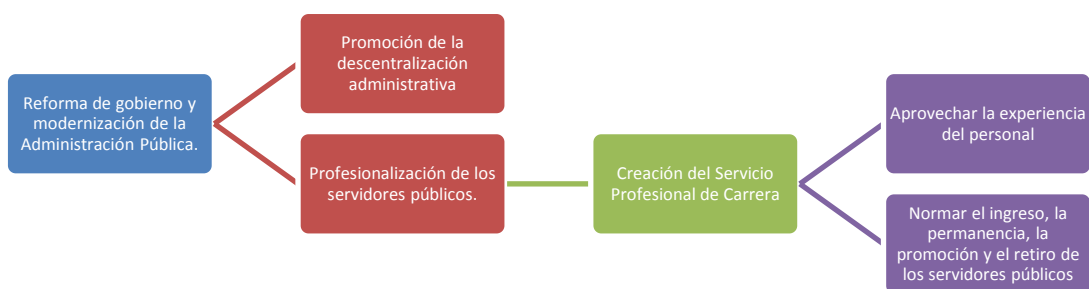
⁴¹ Cfr. Diana Vicher, "Reflexiones sobre las Reformas Neogerenciales ¿Hacia una Nueva Reforma Administrativa?", Revista Chilena de Administración Pública, 13, (2009), p. 59.

⁴² Cfr. *Íbid.*, p. 60.

Partiendo de esto, es que el BM y el FMI, dispusieron el desmantelamiento del aparato paraestatal “gordo y sobreextendido”. La reforma neogerencial se sustentó en la necesidad de ahorrar recursos, reducir costos, lo que debería combinarse con eficacia y eficiencia e iría en proporción directa a la satisfacción del cliente, como se denominó al antes ciudadano.

En México, el “Plan para la Modernización Administrativa” (PROMAP), fue planteado durante el gobierno de Ernesto Zedillo Ponce De León; como propósito de carácter general en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. La tarea modernizadora se incluyó bajo el rubro de “Reforma del Gobierno y modernización de la administración pública”, cuyos ejes de acción se mencionan en el siguiente cuadro.

FIGURA 4. REFORMA DE GOBIERNO Y MODERNIZACIÓN DE LA ADMINSTRACIÓN PÚBLICA



Fuente: Dalia De León, basada en María del Carmen Pardo. *“La Modernización Administrativa Zedillista. ¿Más de lo mismo?”*, México, 2002, p. 56.

A su vez se hizo notar la necesidad de capacitar a los servidores públicos en cuanto al uso de las nuevas tecnologías, así como la modernización de los sistemas de

control (incluyendo la rendición de cuentas); todo esto para poder proporcionar un mejor servicio a la sociedad.

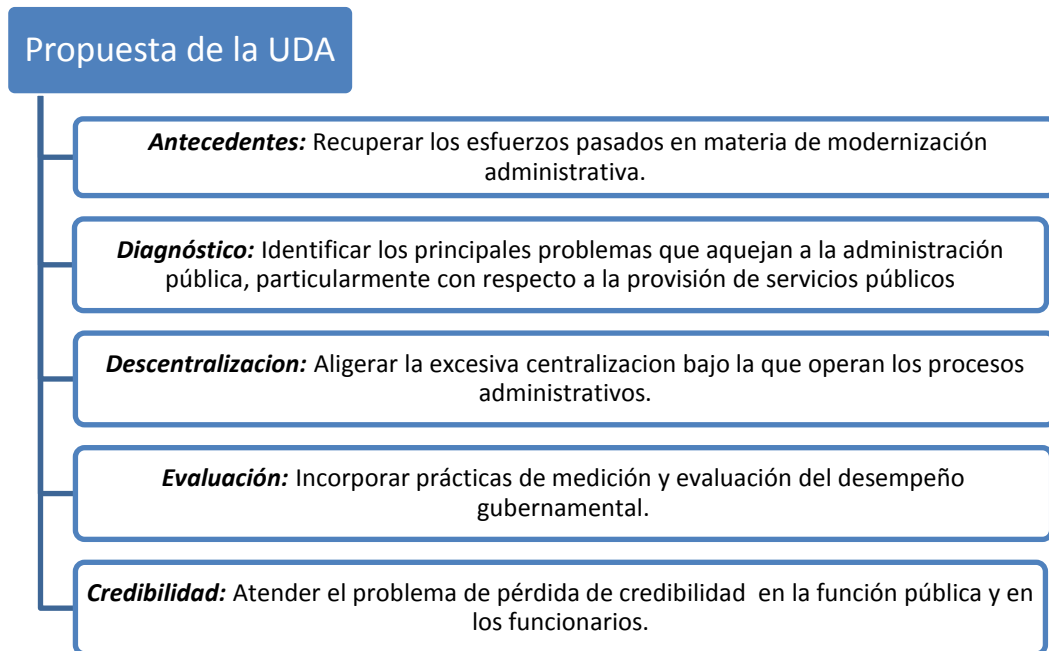
También se incorporaron temas que habían sido considerados por gobiernos anteriores, como el de la simplificación y adecuación del marco normativo. Se incluyeron rubros relativos a: la legislación en materia de responsabilidad de los servidores públicos, la participación social, la intensificación de programas de capacitación, y al fortalecimiento de la representación ciudadana.⁴³

El presidente Zedillo, propuso varias acciones a implementar, como lo fue la transformación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF), en una entidad a la que de manera explícita se le encargaba dicha tarea y que, en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, quedó como Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM).

En 1995 se crea la Unidad de Desarrollo Administrativo (UDA), dentro de la SECODAM, la que un año después propone un programa para orientar las acciones en esa materia, basado en las experiencias de la OCDE. Dicho documento consta de cinco apartados:

⁴³Cfr. *Íbid.*, p. 4.

FIGURA 5. PROPUESTA DE LA UDA



Fuente: Dalia De León, basada en María del Carmen Pardo. "La Modernización Administrativa Zedillista. ¿Más de lo mismo?", México, 2002, p. 58.

La responsabilidad de cumplir con las metas del programa se atribuyó a dos dependencias, la SECODAM y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHyCP).

CAPÍTULO 2 EL GOBIERNO ELECTRÓNICO

2.1. Las Tecnologías de la Información y la Comunicación

El término "tecnología" proviene del griego, abarcando por una parte la *teckné*, que hace referencia al arte, y por otra, al *logos*, referido al tratado. En este sentido, para los griegos tecnología es el conocimiento aplicativo, es decir, el saber hacer, esto implica que la aplicación de la técnica la apoya el conocimiento científico. Se le llama tecnología al conjunto de teorías y técnicas que permiten el aprovechamiento práctico del conocimiento.⁴⁴

Las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC's) se desarrollan a partir de los avances científicos producidos en los ámbitos de la informática y las telecomunicaciones. Son el conjunto de tecnologías que permiten el acceso, producción, y tratamiento de información presentada en diferentes códigos: imagen, texto y sonido.

Entre las múltiples definiciones de TIC's pueden mencionarse las siguientes.

“En líneas generales podríamos decir que las nuevas tecnologías de la información y comunicación son las que giran en torno a tres medios básicos: la informática, la microelectrónica y las telecomunicaciones; pero giran, no sólo de forma aislada, sino lo que es más significativo de manera interactiva e interrelacionadas, lo que permite conseguir nuevas realidades comunicativas”⁴⁵.

"Son el conjunto de herramientas, soportes y canales para el tratamiento y acceso a la información que generan nuevos modos de expresión, nuevas formas de acceso y nuevos modelos de participación y recreación cultural". Señala que el punto de confluencia es la computadora y lo novedoso está en que el acceso y tratamiento de

⁴⁴ Diccionario de la Real Academia Española, 22ª Ed. [www.rae.es] Consultado el 10 de enero de 2015

⁴⁵ Consuelo Belloch Ortí, *Las Tecnologías de la Información y Comunicación*, Valencia, Universidad de Valencia, [<http://www.uv.es/~bellochc/pdf/pwtic1.pdf>] Consultado el 10 de enero del 2015

*la información se producen sin barreras espacio temporales y sin los condicionamientos de inmaterialidad, interactividad e instantaneidad”*⁴⁶

Las TIC's son un concepto que aparece en los años 70, en el que refiere a la tecnología como el procesamiento de la información. Posteriormente con la aparición de la nueva economía y la globalización donde se requiere acceder a la información de manera instantánea a través de la interconexión de redes que permitan la comunicación, se hace necesario redimensionar el concepto. La información y la comunicación son igual de importantes bajo el esquema de la nueva economía porque no sólo se requiere de la información sino que ésta pueda adquirirse de manera instantánea en virtud de que ella es un elemento clave en la competitividad de una organización.

El elemento esencial de las nuevas tecnologías es sin duda la computadora y más específicamente, Internet, ya que supone un salto cualitativo de gran magnitud, cambiando y redefiniendo los modos de conocer y relacionarse del hombre.⁴⁷

Las características que diferentes autores especifican como representativas de las TIC's, se muestran en el siguiente cuadro.

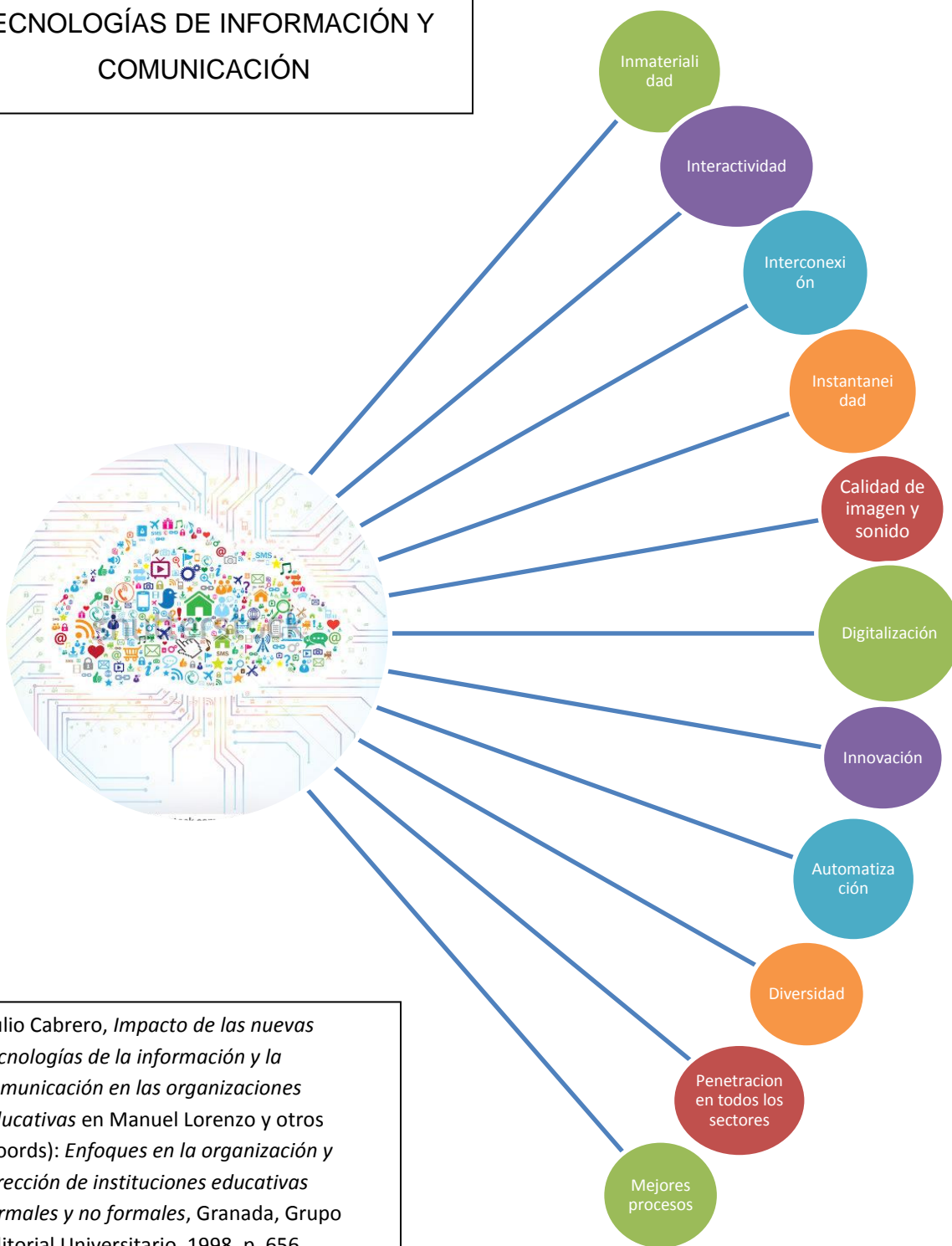
⁴⁶ Ingrid Francis Figueroa Andrinis, *Definición de TIC*.

[http://laluchaprueba.weebly.com/uploads/3/8/5/9/38596245/definicion_de_tic.pdf] Consultado el 11 de enero de 2015.

⁴⁷ Consuelo Belloch Ortí, *Op. Cit.*, p. 2.

FIGURA 6

TECNOLOGÍAS DE INFORMACIÓN Y COMUNICACIÓN



Julio Cabrero, *Impacto de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación en las organizaciones educativas* en Manuel Lorenzo y otros (coords): *Enfoques en la organización y dirección de instituciones educativas formales y no formales*, Granada, Grupo Editorial Universitario, 1998, p. 656.

Las TIC's basadas en la microelectrónica permiten la combinación de todos los tipos de comunicación de masas en un hipertexto digital, global multimodal y multicanal. La capacidad interactiva del este sistema de comunicación dio paso a la autocomunicación de masas, la cual posee contenidos autogenerados, emisiones autodirigidas, y recepciones autoseleccionadas por todos aquellos que se comunican, de esta forma multiplica y diversifica los puntos de entrada en el proceso de comunicación.

2.1.1. La Sociedad Red

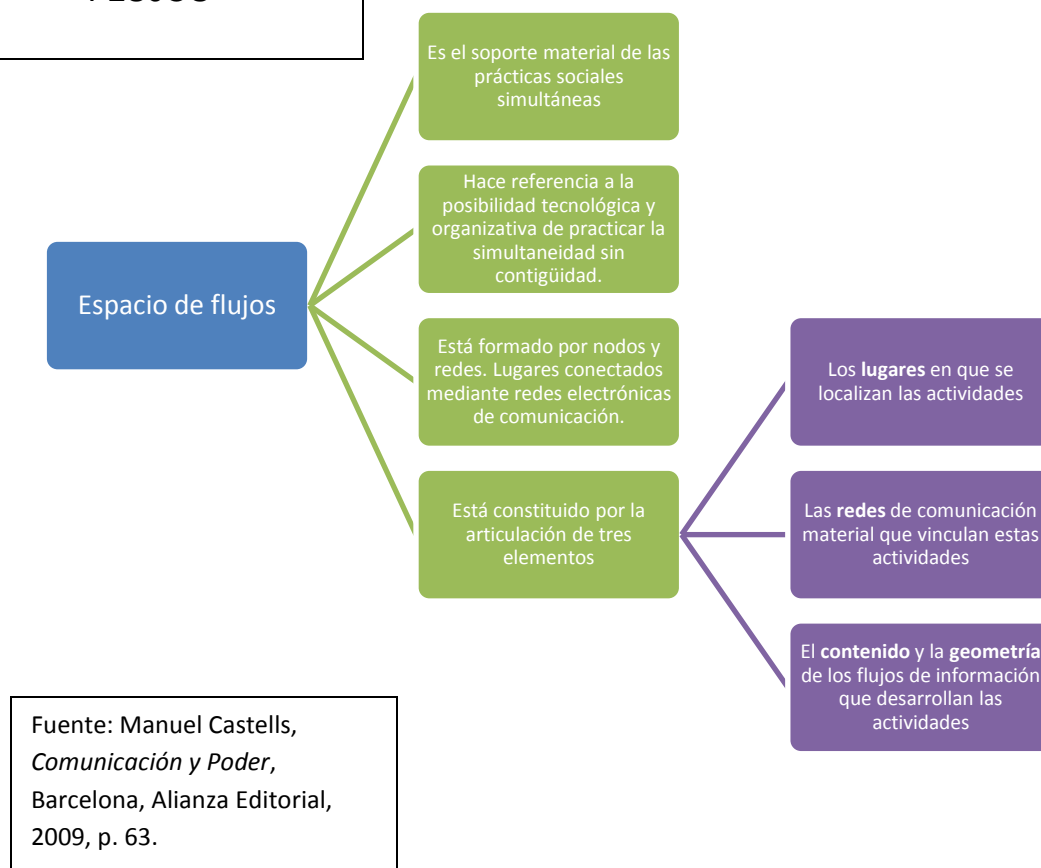
Una red es un conjunto de nodos interconectados. Los nodos pueden tener mayor o menor relevancia para el conjunto de la red; de acuerdo a la teoría de redes, los especialmente importantes se denominan “centros”. Sin embargo, no todos los nodos de la red son necesarios para el funcionamiento de la propia red, aunque las redes permiten cierta redundancia como salvaguarda para su propio funcionamiento.⁴⁸

En la vida social, las redes son estructuras comunicativas. Las redes de comunicación son las pautas de contacto creadas por el flujo de mensajes entre distintos comunicadores en el tiempo y en el espacio. Es decir, las redes procesan flujos.

En la sociedad, el tiempo y el espacio están relacionados. Asimismo, dos formas emergentes de éstos caracterizan a la sociedad red y coexisten con formas anteriores: el espacio de flujos y el tiempo atemporal.

⁴⁸ Cfr. *Íbid.*, p. 44.

FIGURA 7. ESPACIO DE FLUJOS



El tiempo, en los términos sociales solía definirse como secuencia de prácticas. Se trata de la medida y la organización de una secuenciación lo suficientemente precisa como para asignar tareas y orden a cada momento de la vida. En la sociedad red, la relación con el tiempo se ve definida por el uso de las TIC's, en un continuo esfuerzo por negar la secuenciación. Esto se lleva a cabo, comprimiendo el tiempo y difuminando la secuencia de las prácticas sociales, incluyendo pasado, presente y futuro en un orden aleatorio. El espacio de flujos disuelve al tiempo al desordenar la secuencia de acontecimientos y hacerlos simultáneos.⁴⁹

Asimismo, la sociedad red evoluciona en múltiples entornos culturales, se materializa en formas específicas, provocando la creación de sistemas institucionales muy diferentes. Aun así, existe un común denominador: Existe globalmente en tiempo real. No sólo desliga su lógica en todo el mundo, sino que mantiene su organización

⁴⁹ Cfr. Manuel Castells, *Comunicación y Poder*, Barcelona, Alianza Editorial, 2009, p. 63.

en el ámbito global al mismo tiempo que desarrolla la especificidad de cada sociedad. “La cultura común de la sociedad red global es una cultura de protocolos que permite la comunicación entre diferentes culturas sobre la base no necesariamente de valores compartidos, sino de compartir el valor de la comunicación”.⁵⁰

La capacidad de las redes para introducir nuevos actores y nuevos contenidos en el proceso de organización social, con interdependencia de los centros de poder, se incrementó con el desarrollo tecnológico.

De esta forma se está produciendo un cambio de paradigma, dadas las características y nuevas posibilidades que ofrecen las redes, así se genera el planteamiento de que:

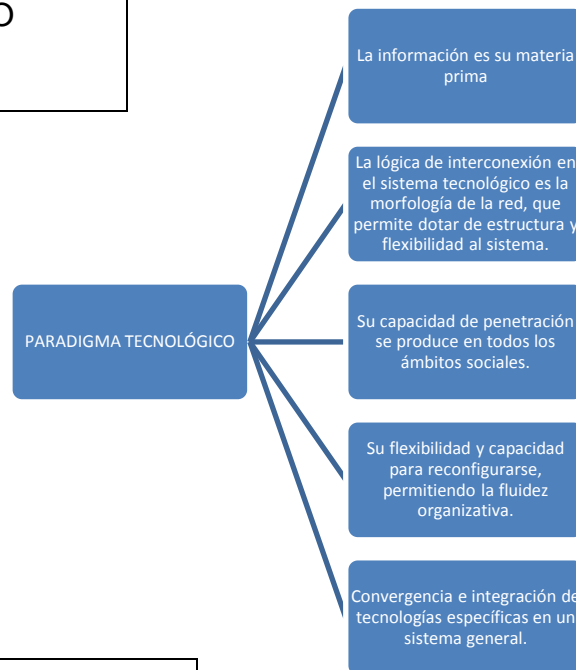
"El paradigma de las nuevas tecnologías son las redes informáticas. Las computadoras, aisladas, nos ofrecen una gran cantidad de posibilidades, pero conectadas incrementan su funcionalidad en varios órdenes de magnitud. Formando redes, las computadoras sirven como herramienta para acceder a información, a recursos y servicios prestados por computadoras remotas, como sistema de publicación y difusión de la información y como medio de comunicación entre seres humanos".⁵¹

Manuel Castells presenta la noción de paradigma tecnológico enfatizando su carácter abierto, adaptable e integrador; para este autor, las características del paradigma tecnológico son:

⁵⁰ *Íbid.*, p. 67.

⁵¹ Cfr. Consuelo Belloch Ortí, *Op. Cit.*, p. 7.

FIGURA 8. PARADIGMA TECNOLÓGICO



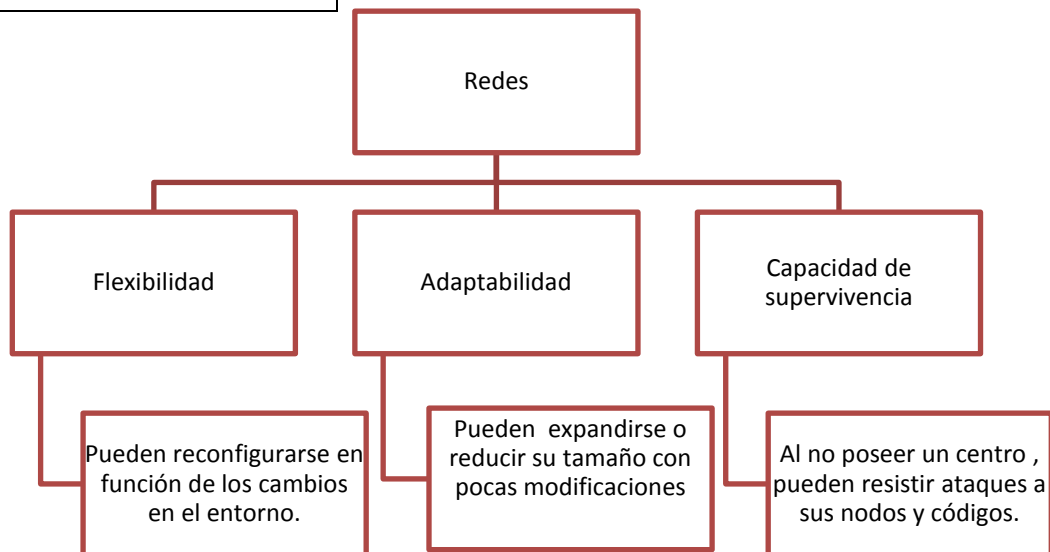
Fuente: Manuel Castells, *Comunicación y Poder*, Barcelona, Alianza Editorial, 2009, p. 49.

Las primeras tecnologías de la comunicación basadas en la electricidad no tenían capacidad suficiente para proporcionar autonomía a todos los nodos de las redes, ya que esta autonomía habría necesitado multidireccionalidad y un flujo continuo interactivo de procesamiento de la información. Sólo las condiciones propiciadas por una sociedad industrial madura permitieron que surgieran proyectos autónomos de redes organizativas. Sin embargo, la disponibilidad de tecnología adecuada es condición necesaria, pero no suficiente, para la transformación de la estructura social.⁵²

Las redes se convirtieron en una forma organizativa eficiente como resultado de tres rasgos fundamentales que se beneficiaron del entorno tecnológico contemporáneo, a continuación se muestran en la siguiente figura:

⁵² Cfr. Manuel Castells, *Op. Cit.*, p. 49.

FIGURA 9. REDES

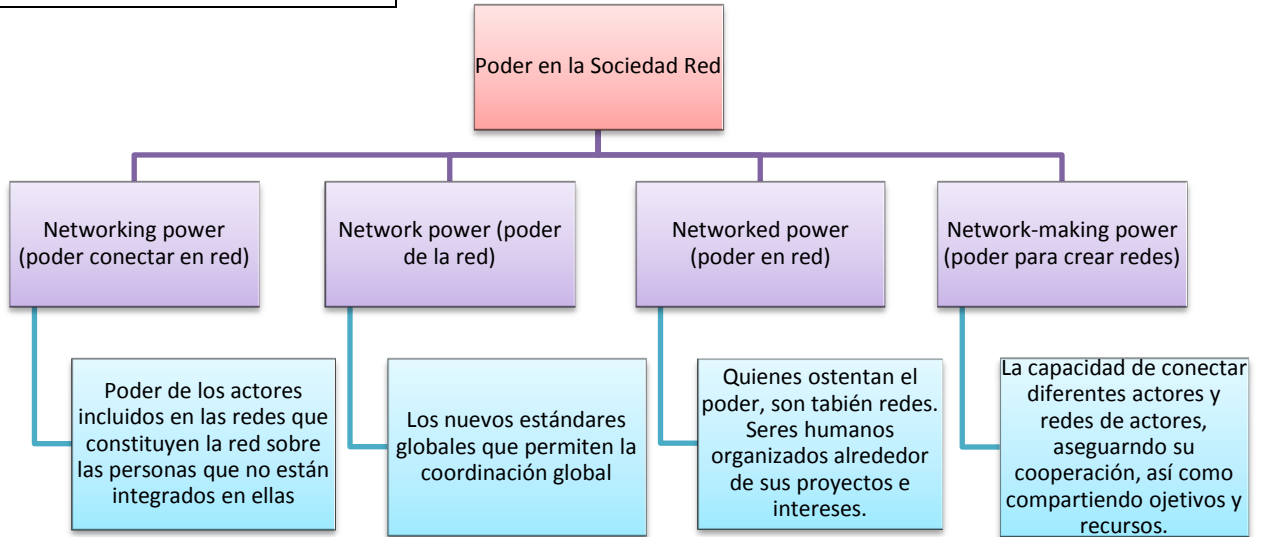


Fuente: Manuel Castells, *Comunicación y Poder*, Barcelona, Alianza Editorial, 2009, p. 32.

Un efecto de esta interacción entre las innovaciones tecnológicas y las estructuras sociales es el nuevo sistema económico global que se está conformando: el fenómeno de la globalización.

Ahora, ¿dónde radica el poder en la Sociedad Red? Primeramente tomando al poder como la capacidad de relacional para imponer la voluntad de un actor sobre la base de la capacidad estructural de dominación integrada en las instituciones de la sociedad, es pertinente identificar cuatro formas de poder distintas:

FIGURA 10. PODER EN LA SOCIEDAD RED



Fuente: Manuel Castells, *Comunicación y Poder*, Barcelona, Alianza Editorial, 2009, p. 34.

Internet ha constituido un hito fundamental en la comunicación e interdependencia entre los distintos países del mundo, está propiciando, de forma acelerada, la unificación de mercados, la creación de comunidades muy activas, que emergen incluso sobre sociedades y culturas. Es algo más que la simple intercomunicación virtual de personas en todo el mundo. Afecta al modelo de empresas competitivas que cualquier país aspira a tener hoy en día para afrontar los retos de la propia globalización.⁵³

2.1.2. Internet: la Transformación de la Comunicación.

Comunicar es compartir significados mediante el intercambio de información. El proceso de comunicación es definido por la tecnología, las características de los emisores y los receptores de la información, sus códigos culturales de referencia, y sus protocolos utilizados.

⁵³ Cfr. Andrés Pedreño Muñoz, *Globalización y Sociedad de la Información*, Alicante, Instituto de Economía Internacional de la Universidad de Alicante, 2007, p. 313.

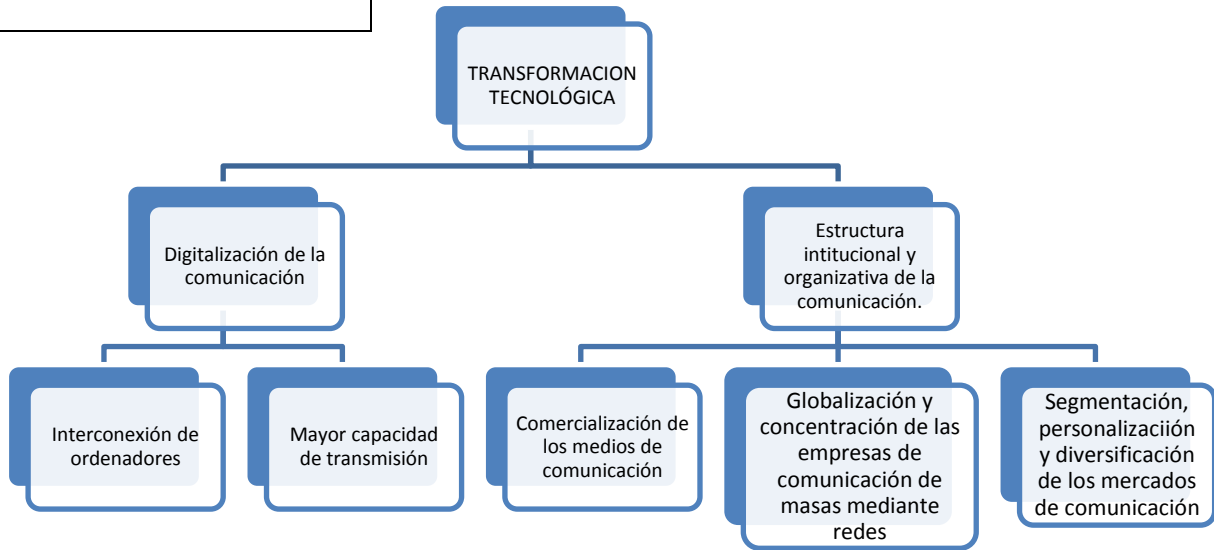
Al referirnos a la comunicación, es importante distinguir entre dos clases: la comunicación interpersonal y la comunicación social. En el primer caso, los emisores y receptores son los sujetos de la comunicación, y es interactiva (el mensaje se envía de uno a otro bucles de retroalimentación). En el segundo, el contenido de la comunicación puede difundirse al conjunto de la sociedad, es la llamada comunicación de masas, la cual suele ser predominantemente unidireccional.

Si embargo, con la aparición y propagación de Internet, ha surgido la autocomunicación de masas, una nueva forma de comunicación interactiva caracterizada por la capacidad para enviar mensajes de muchos a muchos, en tiempo real y con la posibilidad de usar la comunicación punto a punto, estando difundida en función de las características de la práctica comunicativa perseguida.

Las tres formas de comunicación, es decir, interpersonal, comunicación de masas y autocomunicación de masas, coexisten, interactúan y se complementan entre sí. Lo que es novedoso en la historia de la comunicación es la articulación de todas las formas de comunicación en un hipertexto digital, interactivo y complejo que integra, mezcla y recombina en su diversidad el amplio abanico de expresiones culturales producidas por la interacción humana⁵⁴.

⁵⁴ Cfr. Manuel Castells, *Op. Cit.*, p. 88.

FIGURA 11.
TRANSFORMACIÓN
TECNOLÓGICA



Fuente: Manuel Castells,
Comunicación y Poder, Barcelona,
Alianza Editorial, 2009, p. 88.

Se identifica con mayor precisión el proceso de transformación de la comunicación en la era digital, al conceptualizarla como convergencia tecnológica. Un proceso denominado convergencia de modos está difuminando las fronteras entre sistemas de comunicación, ya que un solo medio físico (ya sean cables u ondas electromagnéticas) puede transportar servicios que en el pasado se suministraban por separado. Y a la inversa, un servicio que en el pasado se suministraba por un medio (radio, prensa o telefonía), ahora se facilita en diferentes soportes físicos.⁵⁵

Las redes de computadoras y el software de código abierto (protocolos de Internet) han llevado a la acelerada expansión de la *World Wide Web* desde los años noventa. Internet se utilizó por primera vez en 1969, pero su difusión a gran escala, no fue hasta veinte años después, debido entre otros factores a los siguientes: cambios en la reglamentación, comercialización de computadoras personales, y el

⁵⁵ Cfr. *Íbid.*

crecimiento de la demanda social de redes de todo tipo que surgieron a partir del deseo individual de tener acceso a sus propias redes de comunicación.⁵⁶

En el 2014 el número de usuarios de Internet en el mundo alcanzó los tres mil millones, dos tercios de los cuales procederán de países en desarrollo; y el número de abonados a la banda ancha móvil será de 2.300 millones en todo el mundo. Se prevé que el 55 % de esos abonados pertenezcan a países en desarrollo. En África, casi el 20 % de la población estará en línea a finales de 2014, cuando en 2010 apenas era el 10 %.⁵⁷

A finales de 2014, el 44 % de los hogares del mundo dispondrá de acceso a Internet. Casi un tercio (31%) de los hogares de los países en desarrollo estará conectado a Internet, cuando en los países desarrollados son el 78 %. El acceso a Internet en los hogares está cerca de la saturación en los países desarrollados.⁵⁸

A partir de los años noventa se produjo una transformación de las comunicaciones en todo el mundo: la explosión de las comunicaciones inalámbricas, con mayor capacidad de conectividad y ancho de banda en las sucesivas generaciones de teléfonos móviles.

A finales de 2014, la penetración de banda ancha móvil alcanzó el 32 % a nivel mundial. En los países desarrollados, la penetración de banda ancha móvil llegará al 84 %, multiplicando por cuatro la de los países en desarrollo (21%). El número de abonados a la banda ancha móvil será de 2.300 millones en todo el mundo, de los cuales se espera que el 55 por ciento esté concentrado en los países en desarrollo. Los niveles de penetración de banda ancha móvil son más altos en Europa (64%) y las Américas (59%), a las que siguen la CEI (Comunidad de Estados

⁵⁶ Cfr. Manuel Castells, *Op. Cit.*, p. 97.

⁵⁷ Cfr. Unión Internacional de Telecomunicaciones [www.itu.int/en/ITU-D/statistics] Consultado el 12 de marzo de 2015.

⁵⁸ *Ídem.*

Independientes) (49%), los Estados Árabes (25%), Asia-Pacífico (23%) y África (19%).⁵⁹

En el nuevo modelo de telecomunicaciones, la comunicación inalámbrica se ha convertido en la forma predominante de comunicación en todas partes, especialmente en países en desarrollo.

Internet en sus distintas aplicaciones, es el tejido de la comunicación de nuestras vidas: para el trabajo, los contactos personales, la información, el entretenimiento, la política y la religión.⁶⁰

Si concebimos a las comunicaciones como la red de la sociedad humana, la estructura de un sistema de comunicación es en cierto modo, el esqueleto del cuerpo social que lo envuelve, y el contenido de esa comunicación es la sustancia misma de la interacción humana. Asimismo, el flujo de las comunicaciones determina la dirección y el ritmo del desarrollo social.⁶¹

A medida que la gente ha ido incorporando nuevas formas de comunicación, ha construido su propio sistema de comunicaciones de masas a través de SMS, blogs, wikis y similares. Las redes de intercambio de archivos permiten la circulación, combinación y reformateado de cualquier contenido digitalizado.

Las redes horizontales de comunicación establecidas por iniciativa, interés y deseo de la gente son multimodales e incorporan muchos tipos de documentos, desde fotografías, hasta música y películas, y redes de activistas sociales, políticos y religiosos que combinan foros de debate basados en la red con incorporación de video, sonido y texto.⁶²

Con el desarrollo y difusión de Internet, se dio origen al término Web 2.0, el cual fue acuñado por el americano Dale Dougherty de la editorial O'Reilly Media durante el

⁵⁹ *Ídem.*

⁶⁰ Cfr. Manuel Castells, *Op. Cit.*, p. 100.

⁶¹ Cfr. Jane E. Fountain, *La Construcción del Estado Virtual: tecnologías de Información y Cambio Institucional*, México, Colección Gobierno y Políticas Públicas CIDE, 2013, p. 108.

⁶² Cfr. Manuel Castells, *Op. Cit.*, p. 104.

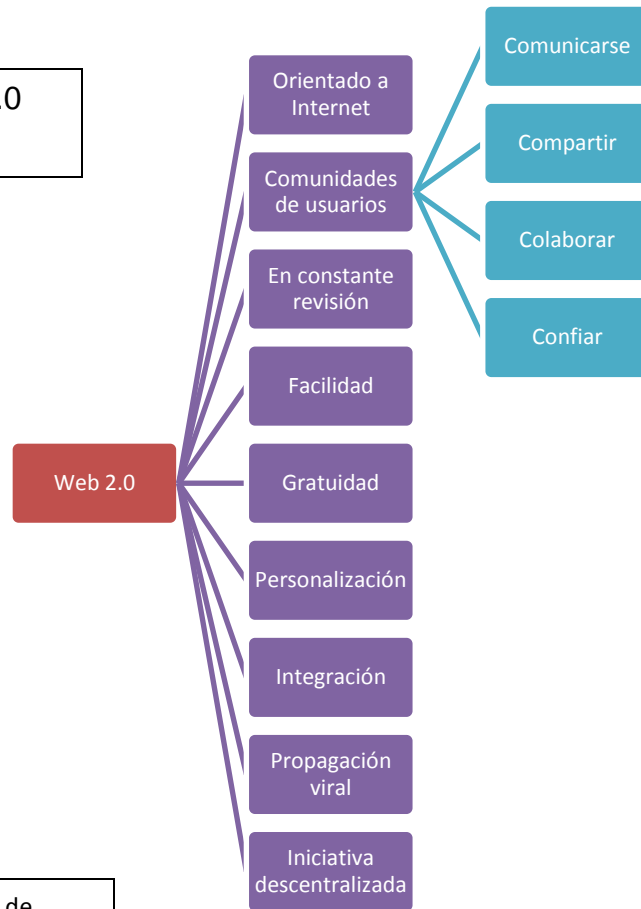
desarrollo de una conferencia en el año 2004. El término surgió para referirse a nuevos sitios web que se diferenciaban de los sitios web más tradicionales englobados bajo la denominación Web 1.0. La característica diferencial es la participación colaborativa de los usuarios. Un ejemplo de sitio web 1.0 sería la Enciclopedia Británica donde los usuarios pueden consultar en línea los contenidos elaborados por un equipo de expertos. Como alternativa web 2.0 se encuentra la *Wikipedia* en la cual los usuarios que lo deseen pueden participar en la construcción de sus artículos. Poco tiempo después, en el año 2005, Tim O'Reilly definió y ejemplificó el concepto de Web 2.0 utilizando el mapa conceptual elaborado por Markus Angermeier⁶³.

La Web 2.0 o Web social es una denominación que se refiere a una segunda generación en la historia de los sitios web. Su denominador común es que están basados en el modelo de una comunidad de usuarios. Abarca una amplia variedad de redes sociales, blogs, wikis y servicios multimedia interconectados cuyo propósito es el intercambio ágil de información entre los usuarios y la colaboración en la producción de contenidos. Todos estos sitios utilizan la inteligencia colectiva para proporcionar servicios interactivos en la red donde el usuario tiene control para publicar sus datos y compartirlos con los demás.⁶⁴ Los principios generales de la Web 2.0 se mencionan a continuación:

⁶³ Instituto Tecnológico de Energía, [<http://www.ite.educacion.es>] Consultado el 15 de marzo de 2015.

⁶⁴ Instituto Tecnológico de la Energía [<http://www.ite.educacion.es>] Consultado el 15 de marzo de 2015.

FIGURA 12. WEB 2.0



Fuente: Instituto Nacional de Tecnologías Educativas y de Formación del Profesorado (Gobierno del Reino de España).

En las redes sociales en Internet tenemos la posibilidad de interactuar con otras personas aunque no las conozcamos, el sistema es abierto y se va construyendo obviamente con lo que cada suscriptor a la red aporta, cada nuevo miembro que ingresa transforma al grupo en otro nuevo. La red no es lo mismo si uno de sus miembros deja de ser parte.⁶⁵

⁶⁵ Maestros del Web [<http://www.maestrosdelweb.com>] Consultado el 16 de marzo de 2015.

Considerada una de las redes sociales más importantes y populares de la actualidad, *Facebook* es una interfaz virtual desarrollada en el año 2004 por cuatro estadounidenses de la ciudad de Cambridge, Massachusetts: Mark Zuckerberg, Dustin Moskovitz, Eduardo Saverin y Chris Hughes. Hoy en día cuenta con tres sedes reales desde las cuales se opera para América, Europa, África y el Medio Oriente.⁶⁶

Una de las características más importantes de *Facebook* es su constante actualización y es debido a esto que los usuarios pueden, desde su perfil (página personal), observar instantáneamente las diferentes acciones, decisiones y actividades que realizan los contactos de su lista. Además, facilita que las personas entren en contacto entre sí al recomendar contactos y sugerir amistades con personas que tienen conocidos o amigos compartidos.

El creciente interés en las formas de comunicación basadas en Internet, refleja el reconocimiento de la importancia del auge de esta nueva forma de comunicación social que Manuel Castells denomina autocomunicación de masas. Es comunicación de masas porque llega a una audiencia potencialmente global, y es autogenerado, su emisión autodirigida y su recepción autoseleccionada por todos aquellos que se comunican.

2.2 La Construcción del Gobierno Electrónico (Estado Red).

Desde la antigüedad, en la filosofía política se ha concebido la idea de que el carácter de un régimen y las cualidades de su gente están relacionados. Más recientemente, el estudio de las instituciones ha ampliado nuestra comprensión de la relación entre las instituciones democráticas, la política y el capital social. Los estudios históricos y comparativos de las instituciones gubernamentales, en particular aquellos que examinan la autonomía, la capacidad y el desarrollo del Estado, han hecho hincapié en el conflicto político y en la negociación que subyacen

⁶⁶ Definición ABC [<http://www.definicionabc.com/comunicacion/facebook.php#ixzz3TMtSBfHu>] Consultado el 16 de marzo de 2015.

al desarrollo institucional; así como en la correlación con el desarrollo de la historia, la cultura y la inercia estructural.⁶⁷

El Estado Red se caracteriza por compartir la soberanía y la responsabilidad entre distintos estados y niveles de gobierno; la flexibilidad en los procedimientos y una mayor diversidad de tiempos y espacios en la relación entre gobiernos y ciudadanos en comparación con el anterior Estado-Nación. Responde a la crisis inducida por los procesos paralelos de globalización de la instrumentalidad e identificación de la cultura de tres formas⁶⁸:

- Se asocian y forman redes de estados, algunas con múltiples objetivos y compartiendo soberanía.
- Se ha construido una red de instituciones internacionales y organizaciones supranacionales para tratar los problemas globales, desde instituciones de carácter general, hasta otras especializadas.
- Se ha iniciado un proceso de devolución del poder a los gobiernos regionales y locales abriendo canales para la participación de ONG's.

Actualmente, en los gobiernos de todo el mundo, las políticas ven a Internet como una fuerza que permite ampliar y profundizar la respuesta del gobierno a sus ciudadanos, y a su vez como un medio para concederle más poder al Estado. En los países en desarrollo, las TIC's representan una oportunidad para acelerar el ritmo del desarrollo y la conexión con países del Primer Mundo.

Los efectos de Internet en el gobierno se manifestarán de formas inesperadas, influidas por lógicas organizacionales, políticas e institucionales. Por lo cual, las decisiones que se tomen en este momento en cuanto al empleo de herramientas digitales y los espacios institucionales en los que se insertan, influirán en la forma en que funcionen los gobiernos durante el próximo siglo, y posiblemente aún más.

⁶⁷ Cfr. Jane E. Fountain, *Op. Cit.*, p. 78.

⁶⁸ Cfr. Manuel Castells, *Op. Cit.*, p. 70.

2.2.1 Internet como Eje de Reinversión del Gobierno.

Las Nuevas Tecnologías de Información y Comunicación, así como las redes sociales de Internet se han convertido sin duda en un fenómeno social que revoluciona la manera de comunicación y la interacción que hasta el momento teníamos los seres humanos.

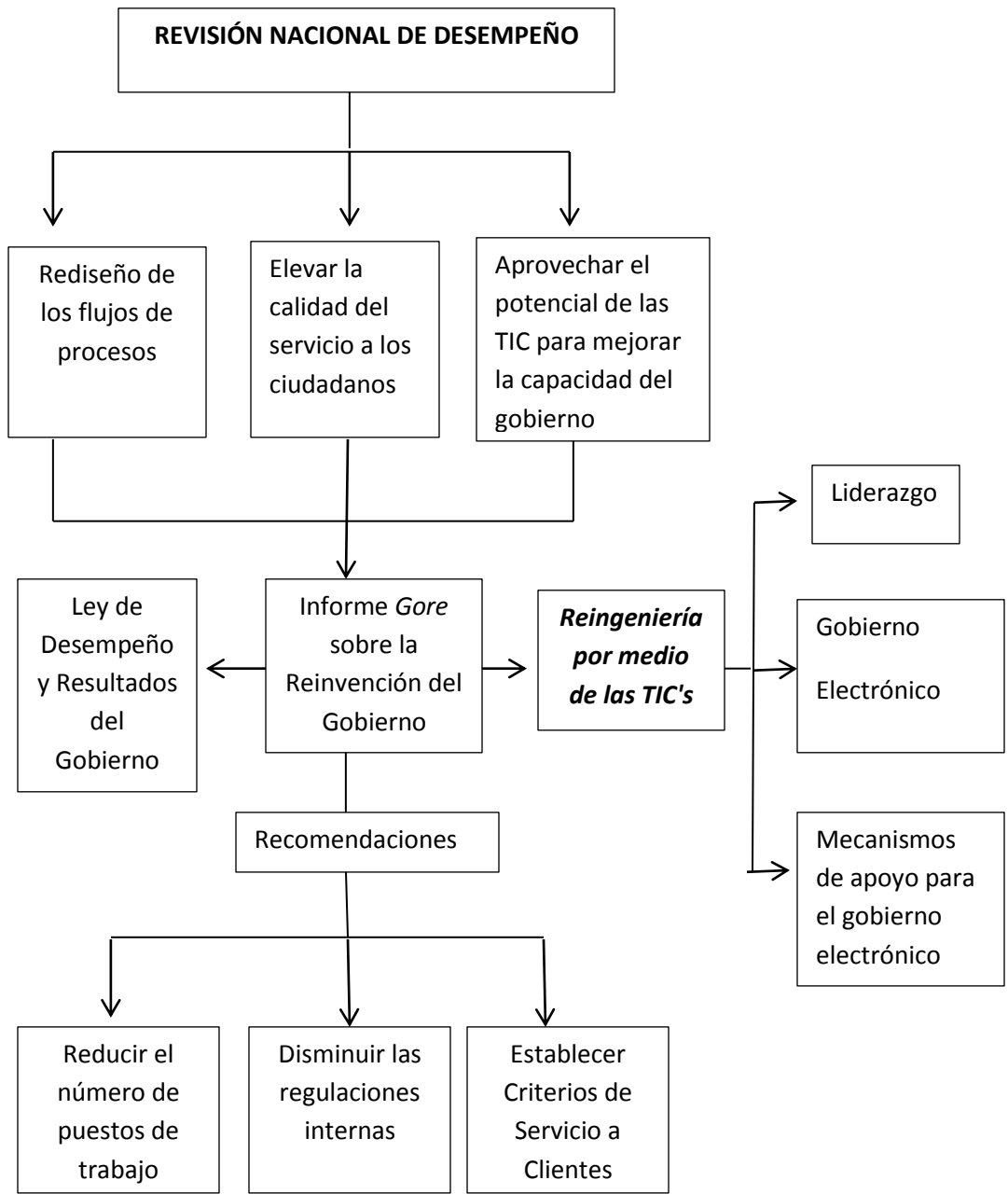
Una fase importante del crecimiento de Internet como lo conocemos actualmente, se inició en 1993 con la reforma gubernamental estadounidense llamada la Revisión Nacional de Desempeño (RND), encabezada por el vicepresidente Al Gore. El gobierno, que se concentró inicialmente en desarrollar el régimen regulatorio y legal que promoviera el comercio electrónico, posteriormente se dedicó a la creación de una estrategia de desarrollo de dependencias gubernamentales virtuales.⁶⁹

El impulso de este esfuerzo de reforma se creó debido al fenómeno mundial de la Nueva Gerencia Pública. La RND buscó activistas dentro del gobierno federal que pudieran identificar y sugerir mejoras de los procesos que le dieran mayor dinamismo y eficiencia a la burocracia federal.

En septiembre de 1993 el personal de la RND redactó el documento *Reengineering through Information Technology*, un informe que incluía trece recomendaciones para utilizar las TIC's con el objetivo de reformar el gobierno.

⁶⁹ Cfr. Jane E. Fountain., *Op. Cit.*, p. 108.

FIGURA 13. REVISIÓN NACIONAL DE DESEMPEÑO

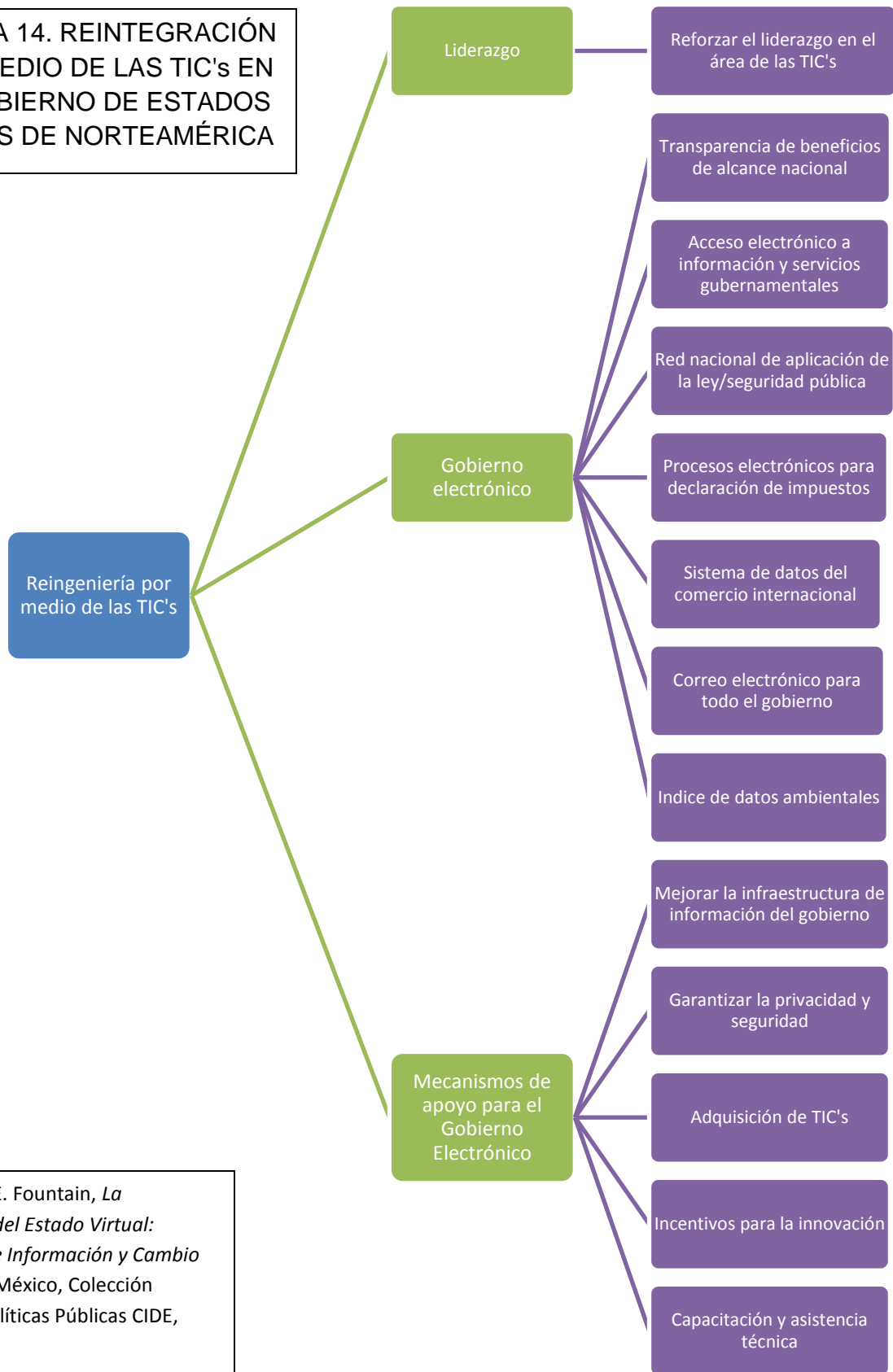


Fuente: Jane E. Fountain, *La Construcción del Estado Virtual: tecnologías de Información y Cambio Institucional*, México, Colección Gobierno y Políticas Públicas CIDE, 2013, p. 108.

Los sistemas de información a los que apuntó la RND incluían el Sistema de Datos e Comercio Internacional (*International Trade Data System*), una red nacional de aplicación de la ley. Posibilidades intergubernamentales para presentar electrónicamente las declaraciones de impuestos y un índice nacional de las bases de datos ambientales.

Para el momento en que la RND cambió su nombre al de Asociación Nacional para Reinventar el Gobierno (*National Partnership for Reinventing Government*), afirmaba haber reducido en 531 mil puestos el tamaño de la fuerza federal de recursos humanos y haber ahorrado 137 mil millones de dólares de gasto gubernamental

FIGURA 14. REINTEGRACIÓN POR MEDIO DE LAS TIC'S EN EL GOBIERNO DE ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMÉRICA



Fuente: Jane E. Fountain, *La Construcción del Estado Virtual: tecnologías de Información y Cambio Institucional*, México, Colección Gobierno y Políticas Públicas CIDE, 2013, p. 109.

Uno de los principales efectos potenciales del desarrollo de las TIC's en la organización burocrática ha sido la capacidad de estructurar el procedimiento y los flujos de información utilizando computación en red. En la medida en que la información es poder, la facultad de diseñar flujos de comunicación e información y de ubicar datos donde sea que los individuos puedan acceder a la red, muestra el potencial de que se produzcan cambios en el poder mismo.

Los costos de comunicación y búsqueda de información mediante Internet, son muy bajos. Las implicaciones de esta economía de la información, son enormes para la estructura, capacidad y alcances del Estado.

En Estados Unidos los usos prevalecientes de las TIC's, apuntalan la competitividad y eficiencia económicas, así como dedican cierta atención a los valores democráticos de igualdad y libertad.

En enero de 1999 el Servicio de Recaudación Interna, aceptó su primer pago con tarjeta de crédito por Internet. Previamente permitía que los contribuyentes presentaran sus declaraciones de impuestos en línea, pero como el 30% de quienes lo hacían debía dinero, tenían que posteriormente enviar un cheque u orden de pago.

En ese mismo año se abrieron centros de servicio cerca de San Francisco, en el centro comercial Milpitas, y al norte de Boston, en el *Liberty True Mall* de Denver, Massachusetts. Iniciativa perteneciente a la administración general de servicios denominada “Servicio Express del Gobierno”, que busca brindar dicho servicio a centros ubicados en lugares donde los ciudadanos suelen llevar a cabo tareas diarias y cotidianas: los centros comerciales.⁷⁰

Los módulos de información y servicios o “quioscos” permiten a los ciudadanos leer e imprimir gran variedad de información y de formularios gubernamentales, así como

⁷⁰ Cfr. Jane E. Fountain, *Op. Cit.*, p. 124.

realizar transacciones, entre ellas presentar formatos de declaraciones de impuestos.

De esta forma, la racionalización y automatización de los flujos de información han sido características esenciales de los esfuerzos de reestructuración de la burocracia federal.

Por ejemplo, la Comisión de Tarifas Postales, desarrolló un sistema de manejo de documentos denominado Operación en Línea (*Operating Online*), que escanea la información y la digitaliza.⁷¹

Por otra parte, los procesos de control permiten que las dependencias midan el desempeño y obtengan retroalimentación oportuna, clara y exacta respecto al grado en que se han satisfecho los estándares de trabajo.

Un ejemplo importante es el del Servicio de Salud para Indígenas (*Indian Health Service*), que maneja en todo Estados Unidos de Norteamérica hospitales y centros de atención a la salud para los indios norteamericanos y los nativos de Alaska. El Sistema de Evaluación de Desempeño en Materia de Salud Indígena se desarrolló en respuesta a las nuevas normas para acreditar los hospitales. Dado que la diabetes es epidemia entre los indígenas, el sistema monitorea los hospitales para cerciorarse que verifique de manera regular el nivel de azúcar en la sangre, que se efectúen exámenes oftalmológicos y dentales, y a su vez se brinde educación nutricional.⁷²

Es relevante el hecho de que las TIC's no pueden determinar las medidas apropiadas del desempeño ni de los criterios que establecen las dependencias y organismos gubernamentales. Pero una vez establecidos, los analistas de sistemas pueden insertar programas y procedimientos para facilitar la recopilación de datos, automatizar la compaginación de los mismos y simplificar la generación de informes.

⁷¹ Cfr. *Íbid.* p. 132. Todos los archivos están disponibles en el sitio web www.prc.gov

⁷² Cfr. Jane E. Fountain, *Op. Cit.*, p. 136.

De esta manera, las organizaciones basadas en información codifican el conocimiento e inculcan hábitos de una manera mucho más potente que las burocracias tradicionales.

2.2.2 LA PROMULGACIÓN DE LA TECNOLOGÍA

En el ámbito del análisis de las organizaciones, se ha utilizado el término “promulgar” para referirse a la atención selectiva que los individuos prestan a los estímulos del entorno, a la propensión a representar y divulgar procesos de desempeño y arreglos institucionales estandarizados, y a la construcción de una vida organizacional.

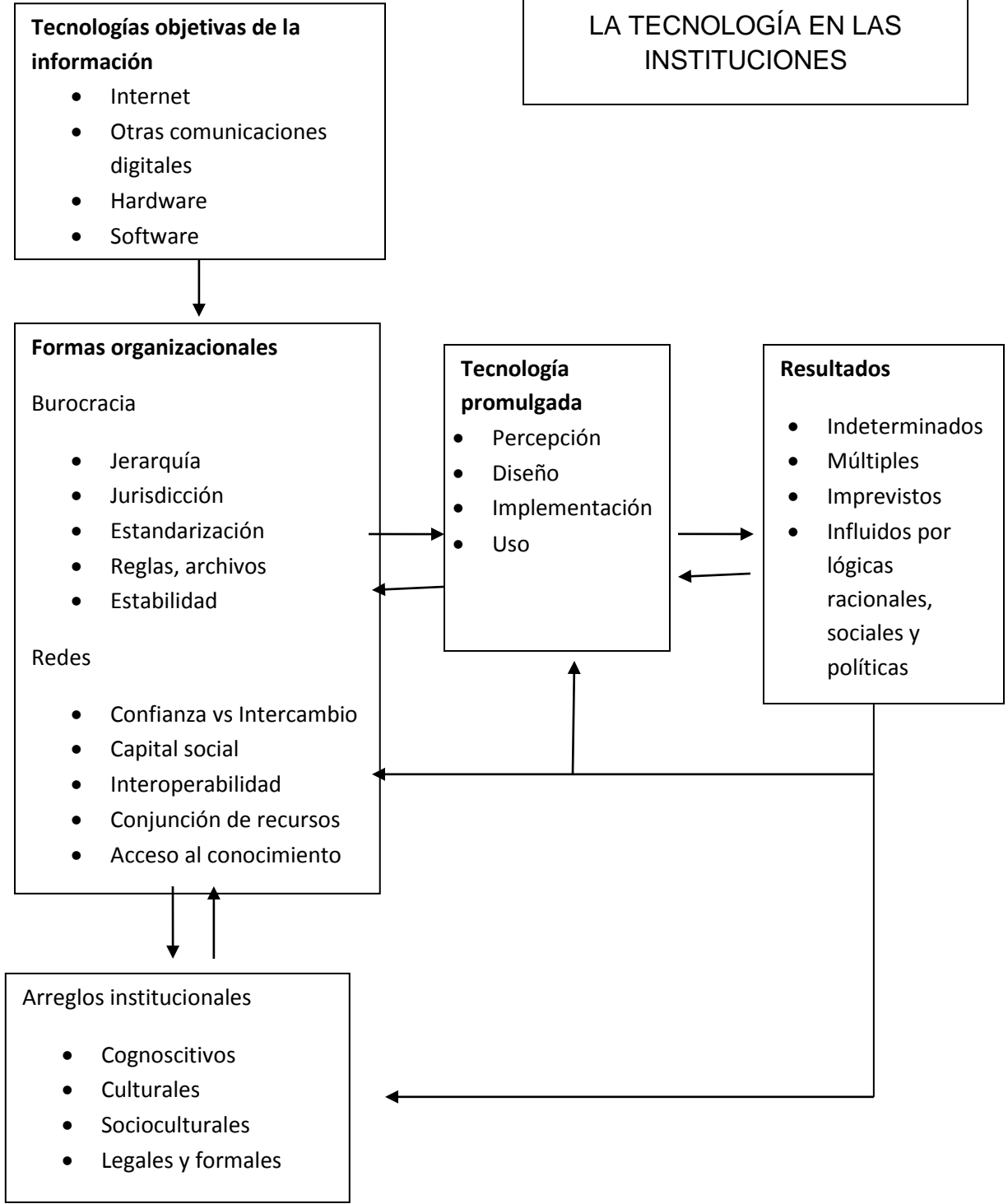
El marco de la promulgación de la tecnología aplica la lógica de la inserción al caso de Internet y las organizaciones. La cognición, la cultura, las redes sociales y los regímenes de reglas formales, configuran las percepciones, los intereses y el comportamiento de los miembros de una organización. Con frecuencia, los individuos promulgan rutinas de desempeño y relaciones de red ya existentes en la manera en que diseñan y usan la información basada en la web y en los diversos sistemas de comunicación.

Suelen darse consecuencias no previstas emanadas de las nuevas promulgaciones, las cuales causan modificaciones de la estructura para dar cabida a la tecnología reciente.

Dentro de la organización, los actores tienden a promulgar la tecnología para preservar relaciones sociales vigentes, y para mantener los programas de la red de desempeño: las rutinas y patrones que constituyen el conjunto organizado de respuestas de las organizaciones.

El siguiente esquema muestra los efectos de la promulgación de la tecnología en las instituciones:

FIGURA 15. PROMULGACIÓN DE LA TECNOLOGÍA EN LAS INSTITUCIONES



Fuente: Jane E. Fountain. La Construcción del Estado Virtual. Tecnologías de Información y Cambio Institucional. CIDE, México. 2013. p.221

En el sector público hay tres aspectos del cambio tecnológico que contribuyeron a un incremento de la formación de redes:

1. La ampliación de la base de tecnología disponible, que pueden utilizar las organizaciones gubernamentales.
2. Las organizaciones gubernamentales individuales no pueden mantener su eficiencia en todos los campos técnicos relevantes para su dominio en ciertas políticas públicas.
3. El rápido ritmo del desarrollo tecnológico, complica la capacidad de las dependencias gubernamentales para mantenerse actualizadas con todas las tecnologías pertinentes.

Así, las instituciones influyen y son influidas por las TIC promulgadas y las formas organizacionales predominantes. Por ende, los resultados de esta promulgación tecnológica son múltiples y en algunos aspectos indeterminados. Se derivan de lógicas tecnológicas, racionales, sociales y políticas.

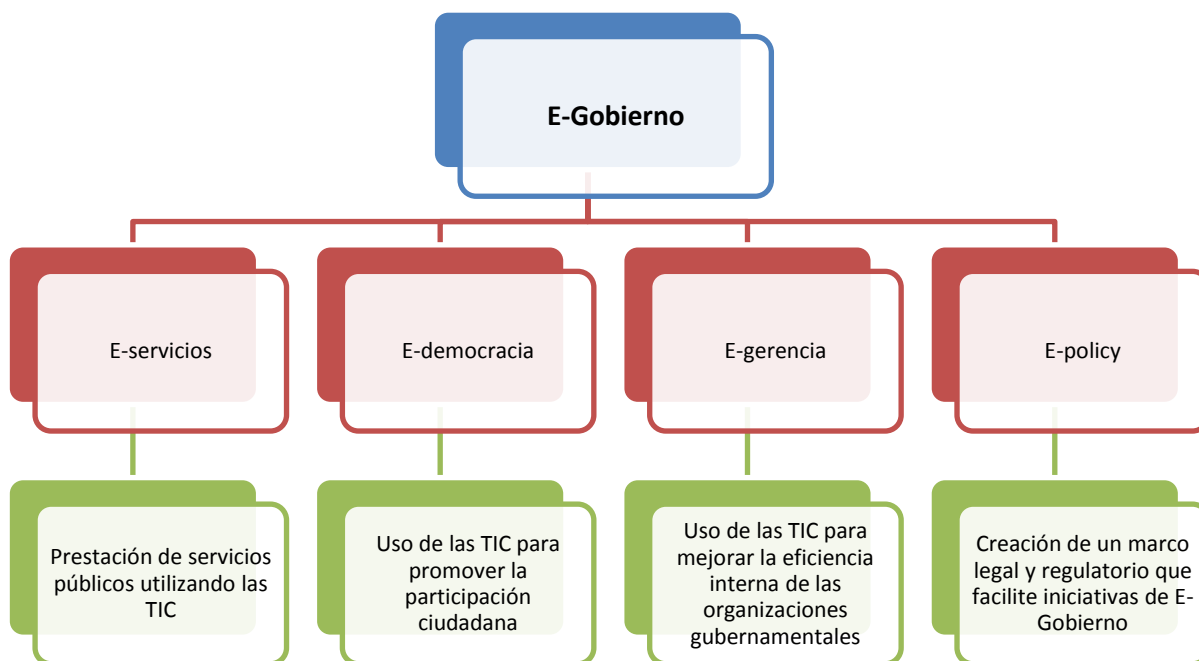
2.3. GOBIERNO ELECTRÓNICO

Una de las aplicaciones que han ofrecido las TIC es la posibilidad de modernizar la gestión pública a través de su uso para la prestación de servicios, el mejoramiento del funcionamiento interno y el fortalecimiento de sus relaciones con ciudadanos , empresas y diversos grupos sociales, dando así origen al Gobierno Electrónico.

El concepto de E-Gobierno ha sido conceptualizado de distintas formas. Van desde aquellas que contemplan el uso de cualquier TIC en el Gobierno, hasta aquellas que únicamente consideran el uso de Internet para la provisión de servicios públicos.

A continuación se mencionan sus componentes:

FIGURA 16. E-GOBIERNO



Fuente: Jane E. Fountain. La Construcción del Estado Virtual. Tecnologías de Información y Cambio Institucional. CIDE, México. 2013. p. 230.

“Es la selección, implementación y uso de TIC en el gobierno para la provisión de servicios públicos, el mejoramiento de la efectividad gerencial, y la promoción de valores y mecanismos democráticos, así como el desarrollo de un marco regulatorio que facilite iniciativas que usan información de forma intensiva y fomente la sociedad del conocimiento”⁷³

Existen diversas experiencias de países pioneros en gobierno electrónico, destaca el caso de los Estados Unidos, que inició reformas tratando de convertir a los ciudadanos en el centro de los procesos gubernamentales en base a mecanismos del mercado. Se buscó fortalecer la capacidad de respuesta del gobierno ante las demandas ciudadanas, y asimismo reducir sus costos al incorporar las TIC a la

⁷³ Gil Galicia, *Gobierno Electrónico en México*, México, CIDE, 2008, p. 14.

implementación de los servicios públicos. Se creó un portal que contiene toda la información sobre los servicios proporcionados en los diversos niveles de gobierno www.firstgov.gov, manteniendo al alcance de los ciudadanos (hasta el 2006), 27 millones de páginas con información de 20 mil sitios del gobierno de los Estados Unidos.

Asimismo, es notable el caso canadiense, en 1999 el gobierno lanzó la iniciativa *Government On-Line (GOL)* con el objetivo de habilitar 130 de los servicios más utilizados por los ciudadanos, para ser ofrecidos de manera electrónica.

En América Latina, se dio el caso chileno. En 2001, Chile emitió el Instructivo para el Desarrollo del Gobierno Electrónico, cuyo objetivo era definir los componentes esenciales del desarrollo del e-gobierno, entre los que destacan la atención al ciudadano, y el papel del gobierno como eje transformador.

2.3.1 EL GOBIERNO ELECTRÓNICO EN MÉXICO

Una de las aplicaciones que han ofrecido las TIC's es la posibilidad de modernizar la gestión pública a través de su uso para la prestación de servicios, el mejoramiento de la operación interna institucional y el fortalecimiento de sus relaciones con ciudadanos, empresas y otros grupos sociales, lo que se ha denominado gobierno electrónico, el cual tiene como objetivo incrementar la eficiencia, la transparencia, la accesibilidad y la capacidad de respuesta a las demandas de los ciudadanos y organizaciones, así como lograr un gobierno competitivo que contribuya a alcanzar las metas del crecimiento económico y desarrollo social.⁷⁴

En México, la implementación de proyectos de e-gobierno como parte de los procesos de reforma y modernización de la administración pública se intensificó durante el periodo presidencial de Vicente Fox. Actualmente, con distintos niveles de avance, la población puede acceder a información y a servicios en línea, como lo

⁷⁴ Cfr. Gil Galicia, *Op. Cit.*, p. 4

son: declaración fiscal, solicitud de permisos y licencias, pasaportes, búsqueda de empleo, entre otros.

La instrumentación del e-gobierno en nuestro país, tiene sus primeros antecedentes durante los años 70, por parte de Petróleos Mexicanos (PEMEX), la Comisión Federal de Electricidad (CFE), y Nacional Financiera (NAFIN), en el uso de los servicios de cómputo electrónico proporcionados por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

Posteriormente, el uso de computadoras se fue extendiendo a otras dependencias de la Administración Pública Federal. En esa misma década, aparecieron organismos como el Comité de Autoridades de Informática de la Administración Pública (CAIAPF), creado en 1971, el cual era un órgano colegiado conformado por los directores de las unidades de informática de las dependencias de la Administración Pública Federal y el Comité de Informática de la Administración Pública Estatal y Municipal (CIAPEM), creado en 1978⁷⁵.

Durante el periodo presidencial de Vicente Fox (2000-2006), se dieron avances en materia de e-gobierno tanto en la construcción de infraestructura y disponibilidad de servicios y trámites en línea, así como en el establecimiento de un marco legal adecuado. El 1° de Diciembre del 2000, Fox, en su mensaje de posesión, dio instrucciones al Secretario de Comunicaciones y Transportes, para iniciar el proyecto de Sistema Nacional e-México a fin de que la revolución de la información y las comunicaciones tenga un carácter verdaderamente nacional y se reduzca la brecha digital entre los gobiernos, las empresas, los hogares y los individuos, con un alcance hasta el último rincón del país.⁷⁶

Una de las primeras acciones fue la organización de un foro de consulta ciudadana que involucró a diversas entidades públicas y privadas para recopilar experiencias

⁷⁵ Cfr. Gil Galicia, *Op. Cit.*, p. 2.

⁷⁶ Secretaría de Comunicaciones y Transportes [<http://www.sct.gob.mx>] Consultado el 21 de marzo de 2015.

nacionales e internacionales sobre el uso de las TIC's en el sector público, con el fin de integrarlas en el PND 2001-2006.

En 2002 se presentó la Agenda Presidencial del Buen Gobierno en la que el desarrollo del gobierno digital se planteó como prioridad, señalando que debían aprovecharse al máximo las TIC's, no sólo para reducir la corrupción y transparentar la función pública, sino también para hacerla más eficiente y proporcionar servicios de mejor calidad.⁷⁷

En 2003 se creó la Unidad de Gobierno Electrónico y Política de Tecnologías de Información (UGEPTI) como parte de la Secretaría de la Función Pública para darle a ésta responsabilidades en materia de desarrollo de las TIC's en toda la Administración Pública Federal.

En 2005, se emitió el acuerdo para la creación de la Comisión Intersecretarial de Gobierno Electrónico, que tiene como principal objetivo aprovechar estratégicamente las TIC's para el buen gobierno⁷⁸.

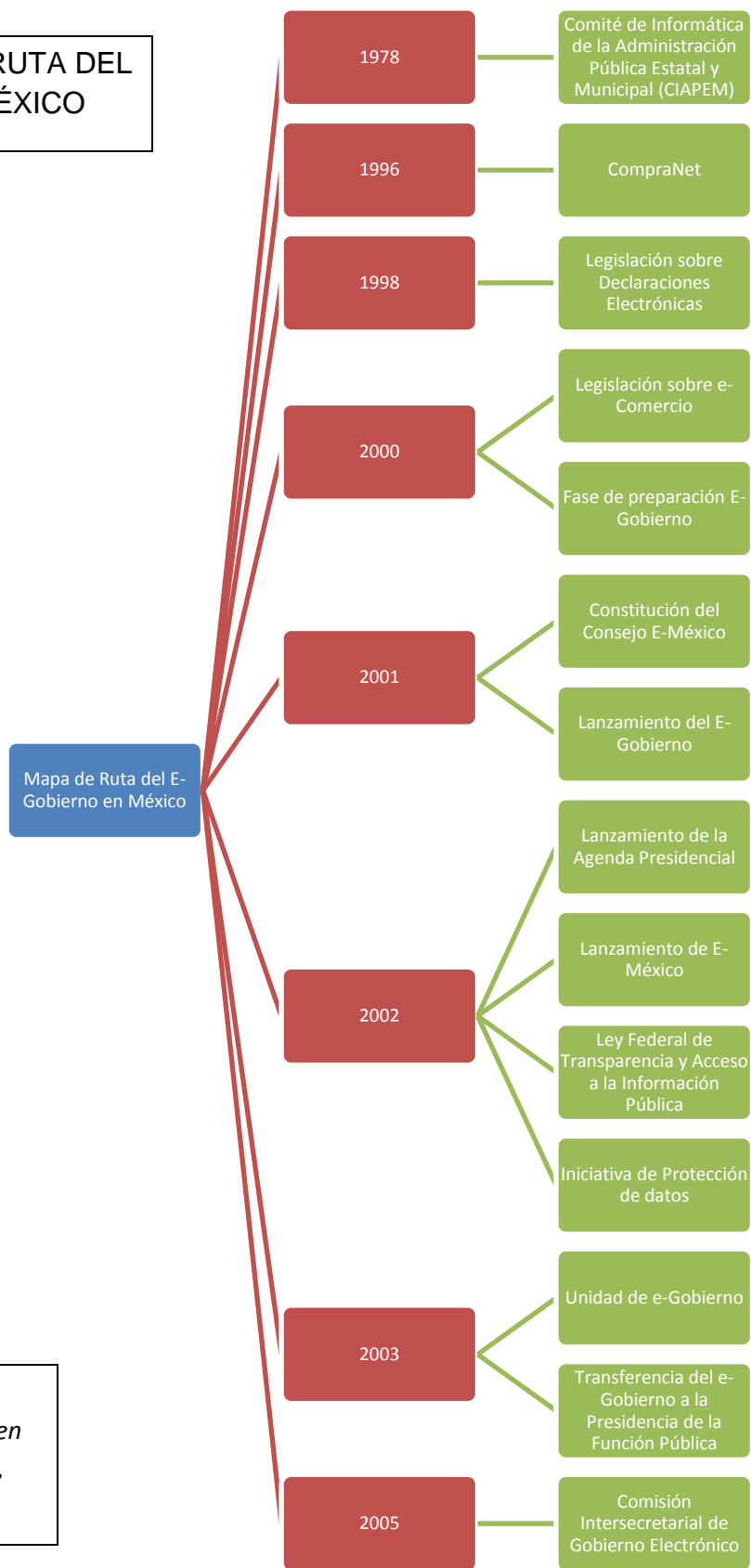
En un contexto con 2438 municipios, de los cuales sólo 360 se consideran alta o medianamente tecnificados y donde las áreas de las TIC's se ven en los organigramas como un área no estratégica sino operativa, destaca el papel de CIAPEM, cuyo objetivo central es fomentar e impulsar el uso y aprovechamiento de las TIC's para mejorar la competitividad dentro de la administración pública de estados y municipios, y a nivel federal.

Mediante el proyecto de e-Gobierno, se busca construir un gobierno de calidad, que tenga la capacidad de atender con prontitud y eficacia las necesidades de la sociedad mexicana.

⁷⁷ Cfr. Gil Galicia, *Op. Cit.*, p. 6.

⁷⁸ Cfr. *Íbid.*, p. 2.

FIGURA 17. MAPA DE RUTA DEL E-GOBIERNO EN MÉXICO



Fuente: Gil Galicia, *Gobierno Electrónico en México*, México, CIDE, 2008, p. 9.

Según el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 y la Agenda Presidencial de Buen Gobierno, la estrategia del e-gobierno tiene como objetivos⁷⁹:

**CUADRO 3. OBJETIVOS Y
ESTRATEGIA DEL E-GOBIERNO**

OBJETIVOS	ESTRATEGIAS	LINEAS DE ACCIÓN
2003		
Vincular el uso de TIC's en la Gestión Pública.	Colocar a la Infraestructura como parte esencial en e-gobierno	Infraestructura tecnológica gubernamental
Los servidores públicos de niveles medio y superior utilizarán equipos electrónicos para la gestión gubernamental.	Lograr una mayor rendición de cuentas por parte del gobierno, mayor acceso a la información pública, así como mayor eficiencia en el gobierno	Administración del conocimiento y colaboración digital
Se incrementará la disponibilidad de los servicios gubernamentales mediante las TIC's.	Promover la participación ciudadana a través del uso de Internet.	Rediseño de procesos utilizando TIC's
Se implementarán Sistemas de Administración de Relaciones con Ciudadanos (CRM)	Crear modelo de e-servicio centrado en el cliente	Servicios y trámites electrónicos
Se conformará la Intranet gubernamental de la administración pública federal, a través de la cual se interconectarán las dependencias	Elaborar proyectos abiertos y penetrantes	Portal ciudadano del gobierno federal
Se implantará el modelo e-Procurement en una dependencia como modelo piloto para su posterior adaptación a las demás dependencias.	Apoyar las prácticas democráticas que vinculan al Estado con la Sociedad mediante el establecimiento de nuevas formas de comunicación	E-democracia y participación ciudadana
Se contribuirá a la aplicación de	Tomar la seguridad como tema	E-democracia y participación

⁷⁹ Cfr. Gil Galicia, *Op. Cit.*, p. 10.

la Ley Federal del fundamental para la ciudadana	Transparencia y Acceso a la conformación del sistema	Información pública mediante las TIC's.
Realizar transacciones completas y seguras por medio de las TIC's		Política informática y organización para el gobierno digital
Incorporar la firma digital.		
Integrar de manera completa los servicios y trámites electrónicos.		
Reducir los costos de las transacciones, en comparación con la manera tradicional de realizarlos		
2004-2006		
Realizar transacciones completas y seguras por medios electrónicos	Promover la participación ciudadana a través del uso del Internet	Infraestructura tecnológica gubernamental. Contar con una red informática y de telecomunicaciones que integre a todas las dependencias.
Incorporar la firma digital	Apoyar las prácticas democráticas que vinculan al Estado con la sociedad.	Administración del conocimiento y colaboración digital.
Integrar los servicios y trámites electrónicos	Lograr una mayor rendición de cuentas por parte del gobierno	Rediseño de procesos con TIC's
Reducir costos de transacción	Crear un modelo de e-servicio centrado en el cliente.	Servicios y trámites electrónicos. Acceso a servicios de manera más cómoda y eficiente.
	Colocar la infraestructura como parte esencial del e-gobierno	Portal ciudadano del Gobierno Federal. Desarrollo y aprovechamiento del portal, de manera que sea puerta de acceso a toda la información.
	Elaborar proyectos abiertos y penetrantes	e-Democracia y participación ciudadana. Se desarrollarán

	herramientas tecnológicas de planeación, participación y atención ciudadana.
	Política informática y organización para el gobierno digital.

Fuente: Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006.
 Disponible en
[\[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/pnd.htm\]](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/pnd.htm). Véase el apartado *PND 2001-2006*.

En 2001 la Oficina Presidencial para la Innovación Gubernamental introdujo oficialmente el gobierno electrónico como una iniciativa de política pública para digitalizar y modernizar el gobierno. Quedó incorporada al Sistema Nacional e-México y posteriormente a la Agenda Presidencial para el Buen Gobierno (2002).

Por otro lado, la Secretaría de la Función Pública, según el artículo 37 de la ley Orgánica de la Administración Pública Federal, fue facultada para organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental; promover políticas de gobierno electrónico, conducir la política general de la Administración Pública Federal, con el fin de propiciar la transparencia en la gestión pública, la rendición de cuentas y el acceso por parte de los particulares a la información que aquella genere.⁸⁰

Asimismo, incorporada en la SFP, la Unidad de Gobierno Electrónico y Políticas de Tecnologías de la Información fue dotada de diversas funciones y atribuciones, entre las que destacan⁸¹:

- Definir, instrumentar y dar seguimiento a la estrategia de gobierno electrónico.
- Establecer mecanismos de coordinación con las diversas dependencias.

⁸⁰ Cfr. Gil Galicia, *Op. Cit.*, p. 18.

⁸¹ Cfr. *Íbid.*, p. 19.

- Coordinar proyectos horizontales de gobierno electrónico en los ámbitos de infraestructura, estándares y servicios que faciliten la incorporación de la tecnología.
- Determinar, en coordinación con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, las políticas que seguirán las dependencias, para la planeación, ejecución y evaluación del presupuesto destinado a las TIC's.
- Definir los criterios y procedimientos de carácter técnico para el uso de los sistemas de comunicación electrónica.
- Promover el desarrollo de una cultura tecnológica en el sector público y en la sociedad en general que permita el adecuado uso y aprovechamiento tecnológico de los sistemas de comunicación electrónica.

La UGEPTI es considerada el organismo executor de las políticas de gobierno electrónico en México, pero actúa bajo la coordinación de la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo del Gobierno Electrónico. La CIDGE, es un órgano estratégico que fue creado mediante el Acuerdo Presidencial que tiene por objeto crear de forma permanente la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo del Gobierno Electrónico, publicado en el Diario Oficial el 9 de diciembre del 2005.

Su objetivo primordial es el de promover y consolidar el uso y aprovechamiento de las Tecnologías de la Información y Comunicaciones (TIC's) en la Administración Pública Federal.

En dicho Acuerdo, se establecen los mecanismos de coordinación entre las dependencias y entidades, así como los grupos de participación que se muestran en el Modelo Mexicano de Gobierno de TIC.⁸²

⁸² Cfr. Comisión Intersecretarial para el Desarrollo del Gobierno Electrónico [<http://cidge.gob.mx>] Consultado el 24 de marzo de 2015.

2.3.1.1 LA ESTRATEGIA DIGITAL NACIONAL EN LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

En el mensaje inicial de la EDN, Alejandra Lagunes Soto Ruiz, su coordinadora, expresó que el diez de junio del 2013, fue promulgado el decreto de reforma a la Constitución de nuestro país, en materia de telecomunicaciones y competencia económica.

Con esta reforma, se fomenta la competencia y la inversión en el sector, se fomenta la mejora en los servicios de telecomunicaciones, en calidad y costo, además queda establecida la obligación de garantizar a los mexicanos el derecho a las TIC.

La EDN es un documento que contiene las guías en pro de aquellas políticas y acciones necesarias para aproximar las TIC a los ciudadanos mexicanos. Surge en el marco del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 y pertenece a la estrategia transversal llamado Gobierno Cercano y Moderno.

"Cabe destacar que para otorgar el carácter de obligatorio a las líneas de acción de la Estrategia, el 30 de agosto del presente, se publicó el Programa para un Gobierno Cercano y Moderno 2013-2018 en el cual se establece establecer una Estrategia Digital Nacional que acelere la inserción de México en la Sociedad de la Información y del Conocimiento".⁸³

La Estrategia, como documento de política pública, se integra de cinco objetivos ligados a las metas nacionales planteadas en el *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018* y que son indispensables para impulsar la transición de México a una Sociedad de la Información y el Conocimiento. El siguiente cuadro describe estos objetivos⁸⁴:

⁸³ Estrategia Digital Nacional [<http://www.presidencia.gob.mx/edn/>] Consultado el 24 de marzo de 2015.

⁸⁴ Cfr. *Íbid.*

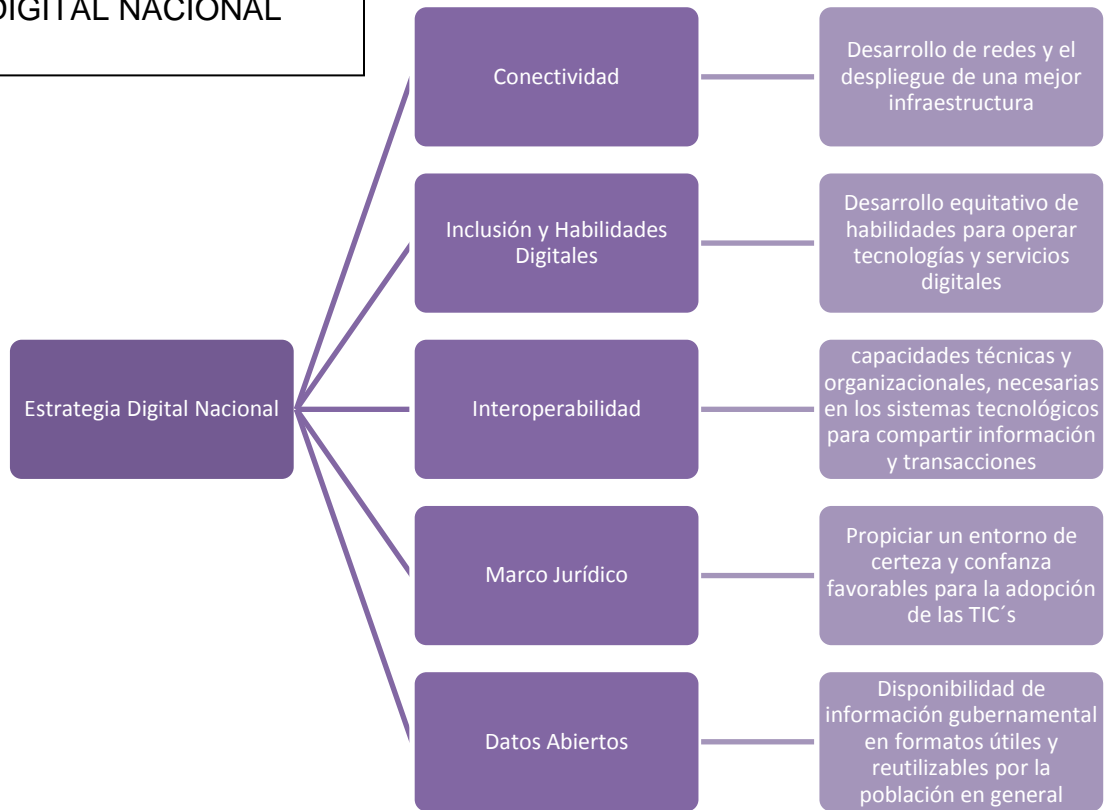
CUADRO 4. ESTRATEGIA DIGITAL NACIONAL

Transformación Gubernamental	Economía Digital	Educación de Calidad	Salud Universal y Efectiva	Seguridad Ciudadana
<ul style="list-style-type: none"> • Construir una nueva relación entre la sociedad y el gobierno, centrada en la experiencia del ciudadano como usuario de servicios públicos, mediante la adopción del uso de las TIC's 	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollar un ecosistema de economía digital que contribuya a alcanzar un México próspero, mediante la asimilación de las TIC en los procesos económicos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Integrar las TIC's al proceso educativo, tanto en la gestión educativa, para permitir a la población insertarse con éxito en la Sociedad de la Información y el Conocimiento. 	<ul style="list-style-type: none"> • Generar una política digital integral de salud que aproveche las oportunidades que brindan las TIC's. 	<ul style="list-style-type: none"> • Utilizar a las TIC's para prevenir la violencia social, articulando los esfuerzos de la ciudadanía y de las autoridades en torno a objetivos comunes para promover la seguridad.

Fuente: Estrategia Digital Nacional.

Para alcanzar estos objetivos, la Estrategia Digital Nacional plantea los siguientes cinco habilitadores:

FIGURA 18. ESTRATEGIA DIGITAL NACIONAL



Fuente: Estrategia Digital Nacional.

La guía de acción clave de la Estrategia Digital Nacional es que en todo momento se asegure que la digitalización se convierta en un instrumento para el desarrollo de México. Específicamente, la meta es que México se convierta en el país líder en digitalización en América Latina, y se posicione con un nivel de digitalización similar al promedio de la OCDE para el año 2018, de conformidad con el indicador establecido en el Programa para un Gobierno Abierto, Cercano y Moderno, publicado en el 30 de agosto de 2013.⁸⁵

⁸⁵ Estrategia Digital Nacional [<http://www.presidencia.gob.mx/edn/>] Consultado el 24 de marzo de 2015.

CAPÍTULO 3. EL GOBIERNO ABIERTO

Por clarificar el punto de aproximación entre conceptos, ya que puede generar confusión terminológica y cultural, se debe diferenciar con nitidez el Gobierno Electrónico del Gobierno Abierto. Hablar de Gobierno Electrónico se refiere a la aplicación de las TIC y sus herramientas a los procedimientos administrativos preexistentes. No se repiensa la administración, sólo tecnificamos procesos. El Gobierno Electrónico no necesariamente transforma la sociedad, hace más fácil la vida a los ciudadanos.

Con Gobierno Abierto se habla fundamentalmente de valores, de repensar administraciones y gobiernos, sus procedimientos y sus dogmas. Gobierno Abierto es colocar el resultado por delante del procedimiento, abandonar las tautologías administrativas, propiciar la democracia deliberativa en todos los puntos de las administraciones y abandonar el concepto de administrado por el de ciudadano. Es la aplicación de la cultura dos punto cerista a la administración pública y al Gobierno, una administración en la que los procesos estén en permanente fase beta y donde los mismos pueden ser mejorados por la interacción permanente con los ciudadanos.⁸⁶

3.1. Orígenes del Gobierno Abierto.

La idea de Gobierno Abierto no es nueva, de hecho se remonta a los orígenes de la propia democracia. Las expresiones de Gobierno Abierto se han presentado, desde hace siglos en los Estados occidentales siendo históricamente dotados de un amplio andamiaje jurídico que ofrece espacios de consulta y participación fundamentales como herramientas de la democracia.

⁸⁶ Gastón Concha, *El Desafío hacia el Gobierno Abierto en la Hora de la Igualdad*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2012, p. 28.

De esta forma, el propio Estado ha sido capaz de brindar la posibilidad de la participación de los ciudadanos y organizaciones compuestas por éstos últimos. Esto ha ocurrido, primeramente, en temas de desarrollo social y posteriormente en los ámbitos político, económico y ambiental.

De trascendental importancia en nuestros días, es el uso del ciberespacio como experiencia colectiva y como participación individual, ya que anteriormente las personas, como individuos aislados se perdían ante los intereses de grupos clasistas e históricos, los cuales determinaban, como sujetos, las políticas públicas.⁸⁷

Mediante internet, el ciudadano puede organizarse, tejer las redes sociales necesarias para participar en la vida política; asimismo, los gobiernos pueden cumplir con su deber de transparencia hacia la ciudadanía estableciendo canales abiertos de información, colaboración y servicio al ciudadano.⁸⁸

3.2 Concepto de Gobierno Abierto y su Desarrollo

Según palabras de José Miguel Insulza, el Gobierno Abierto es *una política pública que agrupa los conceptos de transparencia, participación y colaboración de los ciudadanos en las políticas públicas en donde la información y datos gubernamentales juegan un rol esencial*.⁸⁹

En esta definición podemos entrever los principios fundamentales del Gobierno Abierto, asimismo que existe la exigencia de una libre circulación de datos, ideas e información, lo cual corresponde a la libertad plena de la expresión ciudadana. En el marco de la protección internacional de los derechos esenciales del hombre, y de acuerdo a la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre⁹⁰,

⁸⁷ César Calderón y Sebastián Lorenzo, *Open Government*, Buenos Aires, Capital Intelectual, 2010, p. 10.

⁸⁸ Cfr. *Íbid.*, p. 11.

⁸⁹ Cfr. *Íbid.*, p. 9.

⁹⁰ Cfr. *Íbid.* p. 12.

artículo IV, las personas son libres de opinar, investigar, expresar y difundir pensamientos a través de cualquier medio.

Son los ideales emancipadores los que siempre han dado motivación a los individuos y a las sociedades, para ganar libertades de formas democráticas cada vez más evolucionadas e íntegras.

El impulso del cambio es muy fuerte hoy en día en razón de las TIC's (Temática abordada en el capítulo dos), por lo que el concepto y la operatividad del Gobierno Abierto experimenta cambios constantemente.

En resumen, los cambios a realizar por un gobierno para integrarse en la idea de Gobierno Abierto son⁹¹:

- a) Cambio cultural: Es imprescindible entender cuál es el objetivo de la administración y de todos los que trabajan en ella, que es servir a los ciudadanos y el ciudadano debe estar en el centro de la gestión. Conseguir esto en la Administración Pública significa una revolución cultural en la forma de hacer las cosas y en las actitudes de los trabajadores de lo público.
- b) Cambio en los procesos: Los procesos en la administración pública no han sido diseñados para servir a los ciudadanos, no son cómodos para el ciudadano o no le ayudan, y por lo tanto hay que re-ingeniarlos para conseguir que así sea, hay que eliminarlos o cambiarlos.
- c) Cambio en la organización: Las organizaciones públicas están diseñadas bajo modelos jerárquicos que nada tienen que ver con la eficiencia. El desafío hacia el Gobierno Abierto en la hora de la igualdad, las plantillas y la definición de los puestos de trabajo para poder actuar bajo un modelo en red, orientado a proyectos y a la consecución de resultados.

⁹¹ Gastón Concha, *Op. Cit.*, p. 28.

- d) Cambio en las formas de relación: Del mostrador a la mesa redonda, del correo certificado a la comunicación en línea, de la obligación a la presencia física a las facilidades de relación, etc.

En el siguiente mapa conceptual se presentan de manera simple las causas-efectos en la transformación del Gobierno Abierto, queda en claro que la Administración Pública se rediseña continuamente a partir de las nuevas tecnologías y con la revolución cultural que éstas conllevan.

FIGURA 19. ÁMBITOS DE TRANSFORMACIÓN DEL GOBIERNO ABIERTO



Fuente: Dalia De León basada en César Calderón, *Open Government*, Buenos Aires, Capital Intelectual, 2010, p. 15.

Un Gobierno Abierto requiere numerosos cambios en los procesos administrativos, en la formación de organizaciones públicas eficientes, y en nuevos estilos de comunicación en línea.⁹²

A partir de las ideas vertidas, es plausible elaborar diferentes conceptos de Gobierno Abierto:

- Es un modelo de gobernar que se sustenta como un sistema de transparencia, participación pública y colaboración que refuerza la democracia, incrementa la confianza de la sociedad y eficiente la administración y el gobierno.⁹³
- Otro concepto afín a los ya vertidos es el siguiente: Gobierno Abierto es un modelo de dirigir y administrar por parte del Estado cuya finalidad en primera instancia, es modificar a fondo las relaciones entre el Gobierno y la sociedad y en última instancia, para resolver aquellos retos que inhiban el desarrollo integral de las naciones. Esa gobernanza deberá estar fundamentada en la transparencia y la colaboración, así como participación activa y óptima rendición de cuentas.⁹⁴

3.2.1 Los Datos Abiertos

Una de las actividades que se liga indefectiblemente a los Gobiernos Abiertos es la apertura y publicación de datos (*Open Data*). Éste es el elemento que puede hacer posible la colaboración entre la administración pública y los ciudadanos que quieren colaborar con ella. La idea es que la información que acumula la administración pública, es de todos. Al respecto, podría decirse que en sí mismo un dato no ofrece ningún valor, sin embargo se les dota de significado para convertirlos en conocimiento válido y con valor para los demás.

⁹² Cfr. *Íbid.*, p. 14.

⁹³ Cfr. Andrés Hoffman, *La Promesa del Gobierno Abierto*, México, IFAI, 2012, p. 70.

⁹⁴ Cfr. *Íbid.* p. 5.

En la *Guía Temática Cero* sobre la transparencia de la organización Transparencia.org⁹⁵, se manifiesta que:

*“En un régimen democrático, un rasgo del Estado que refleja y asegura su carácter democrático, o el grado alcanzado de desarrollo democrático, es la capacidad de responder a los ciudadanos. En ella se fusionan los elementos de responsabilidad y de exigibilidad o responsabilización, y puede referirse al Estado en su conjunto tanto como a una institución en particular...”*⁹⁶

El proceso de modernización que vivimos hoy en día está caracterizado por el enorme número de transacciones en cuanto a declaraciones de impuestos, compras públicas, solicitud de certificados, actas, etc.

Dicho proceso genera la imperiosa necesidad de acceder a la información y a la demanda de transparentar los hechos de gobierno, razón por la cual se incrementan vertiginosamente los datos y servicios de carácter abierto.

Mauricio Merino, afirma en relación a la participación ciudadana que: “La participación no es suficiente para entender la dinámica de la democracia. Pero sin participación, sencillamente la democracia no existiría, y añade, pero lo que debe quedar claro es que la democracia requiere siempre de la participación ciudadana: con el voto y más allá de los votos.”⁹⁷

De esta manera se produce una confluencia de posibilidades que obtienen los ciudadanos, de aunar esfuerzos y de conseguir más de lo que conseguiría cada uno por separado. Ese es el significado de la sabiduría de multitudes que definió James Surowiecki, y que se fundamenta en la idea de que es más el todo que la suma de sus partes.

⁹⁵ Transparencia [www.transparencia.org] Consultado el 25 de marzo de 2015. Véase *Guía Temática Cero*.

⁹⁶ Cfr. César Calderón y Sebastián Lorenzo, *Op. Cit.*, p. 112.

⁹⁷ Cfr. *Íbid.*, p. 114.

Las praxis de *Open Data* pretenden aumentar la información que se publica en el ámbito de lo público, para incrementar la capacidad de influencia de las personas y los colectivos organizados en base a los legítimos intereses, en las decisiones de gobierno.⁹⁸

3.2.2 Definición

Los datos abiertos son aquellos que poseen las normas decretadas por la OCDE en base a estándares internacionales. Asimismo se les conoce como principios, a saber:

BIERTOS

Principio/ Cualidad	Descripción
<i>Compleitud</i>	Que los datos se encuentren completos.
<i>Procesada</i>	Que las fuentes de las que emanan, sean primarias.
<i>Oportuna</i>	Que no existan restricciones en su acceso.
<i>Procesable</i>	Que los datos estén correctamente estructurados.
<i>De acceso no discriminatorio</i>	Que no se condicione su acceso al registro previo
<i>No propietaria</i>	Que el formato de los datos no esté ligada a alguna entidad propietaria y que no se requieran herramientas especiales para su acceso
<i>Licenciamiento libre</i>	Que los datos informativos estén libres de todo tipo de copyright, patente o cualquier derecho de otro tipo.

Fuente: Dalia De León, basada en Alejandro Barros y Andrés Hoffman, *La Promesa del Gobierno Abierto*, Mexico, IFAI, 2012, p. 71.

Si deseamos elaborar un concepto de información abierta o datos abiertos, debemos considerar las cualidades enumeradas y descritas.

⁹⁸ Cfr. *Íbid.*, p. 115.

Los denominados datos abiertos se definen como aquella información estructurada, completa y oportuna que sea de libre acceso por todo aquel que se desee conocerla y que, por lo tanto, no se requieran instrumentos, registros o permisos para llegar a ella.

3.2.3 Niveles de madurez de los datos abiertos.

De acuerdo a la OCDE, existen tres diferentes niveles de madurez de los citados datos:

- I. El nivel más simple corresponde a la modalidad pasiva o *pull* en la que el Estado produce la información y los ciudadanos sencillamente la reciben, consta de un solo sentido: del Estado, a la ciudadanía.
- II. Este nivel intermedio consta de dos vías, porque el Estado inicia el diálogo y el ciudadano lo retroalimenta.
- III. El tercer nivel es más complejo y completo que los dos anteriores. La relación es, en realidad, una interacción basada en la alianza Estado-ciudadano y ambos participan de manera dinámica dentro de un módulo de co-diseño y co-ejecución de las políticas públicas.

La evolución de los referidos niveles de madurez depende de un elemento ya conocido por todos: las TIC's, es decir, las tecnologías de la información y la comunicación.

3.2.4 Utilidad y beneficios de los datos abiertos.

La información pública en su presentación de datos abiertos constituye una de varias infraestructuras de las naciones como lo es la hidráulica, la eléctrica, las comunicaciones y los transportes.

Nada mejor para aumentar la confianza en el sistema, que abrirlo. Porque la desconfianza es menor al respecto de lo que se puede ver con atención, es más

difícil que se tachen de corruptas a las personas en las que se ha confiado y que mantienen con la ciudadanía un diálogo continuo y bidireccional.⁹⁹

En los países miembros de la OCDE se promueven prácticas y políticas públicas en referencia a los datos abiertos y al Gobierno Abierto. Buscando implantar sólidos marcos jurídicos, institucionales y políticos que rijan el acceso a la información, la consulta y la participación pública en la materia contribuye a mejorar la política pública, y a incrementar la confianza de la sociedad en la Administración.

Los beneficios son amplios, tanto en el ámbito económico, como en el combate de la corrupción. La economía, el empleo y la optimización de los recursos pueden verse mejorados.

Los ciudadanos, a su vez, se preparan simultáneamente para el ejercicio de tomar decisiones. Sin datos abiertos, no es posible el Gobierno Abierto.

3.3 Características del Gobierno Abierto.

Al analizar el concepto actual de Gobierno Abierto, nos encontramos con sus cualidades fundamentales, que son:

a) Transparencia

Puede decirse que la Transparencia es una idea que está presente en casi todos los sistemas de la elaboración política, ya en el siglo XVII estaba presente en los Tratados de John Locke:

“El poder político solo se puede comprender si lo derivamos de su origen, de aquel Estado en el que todos los hombres se encuentran por naturaleza libremente dotados de las mismas ventajas y por lo tanto, depositarios de los mismos derechos,

⁹⁹ Cfr. *Íbid.*, p. 116.

*los cuales le otorguen el poder tener vista de cómo proceden las cosas del Estado”.*¹⁰⁰

El proceso de desarrollo del “público” (visto como la suma de particulares), consiste en la formación de una opinión informada acerca del curso de la vida pública o política. Una opinión con raíces en la esfera privada, pero conectada y capaz de abrir caminos hacia lo público-estatal.¹⁰¹

De esta manera la opinión pública, sin estar en la esfera gubernamental, influye en la política, tiende a controlarla, al señalar prioridades, a criticarla o a aplaudir sus actos.

El derecho a la información no es solo la garantía jurídica de la visibilidad de las estructuras y actos gubernamentales, sino también es el derecho de los ciudadanos a recibir de su sociedad educación e información basadas en los logros de la razón y la ciencia, en pleno respeto de los derechos fundamentales de las personas. Formulado así, este derecho habilita al Estado para intervenir de manera positiva en la producción y distribución de flujos informativos capaces de dar a la ciudadanía certidumbre y conocimientos específicos.¹⁰²

El Gobierno Abierto parte del principio de que la información que manejan las diferentes administraciones y poderes públicos debe considerarse un activo que pertenece a todos los ciudadanos y que la calidad de la democracia depende en gran medida de la existencia de una ciudadanía bien informada.¹⁰³

El concepto *Open Government* tuvo su origen en la administración anglosajona y su referente más significativo era el derecho de los ciudadanos de acceder libremente a

¹⁰⁰ Cfr. Jesús Rodríguez Zepeda, *Estado y Transparencia: un Paseo por la Filosofía Política*, México, IFAI, 2008, p. 5.

¹⁰¹ Cfr. *Íbid.*, p. 29.

¹⁰² Cfr. *Íbid.*, p. 55.

¹⁰³ Cfr. *Las TIC en el Gobierno Abierto: Transparencia, Participación y Colaboración*, México, Fundación Telefónica, 2012. p. 24.

la información gubernamental. Así es como el Gobierno Abierto se basa en el llamado concepto FOI, *freedom of information*, por sus siglas en inglés.¹⁰⁴ Esta demanda está directamente relacionada con la percepción social que existe en cada lugar sobre la privacidad de las personas.

En países como los EUA y España, se han promulgado leyes que habilitan a toda persona a solicitar y obtener información de agencias federales, en el caso del país norteamericano, o relacionada con los servicios (administración pública), datos personales, información medioambiental, tecnológica, etc. Específicamente se trata de:

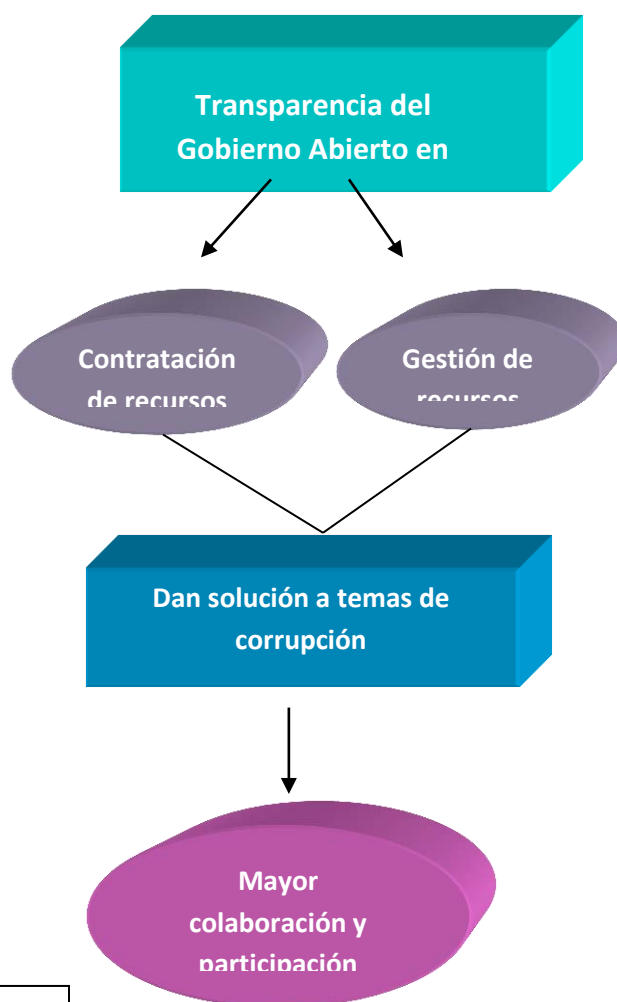
- Ley de Libertad de la Información (FOIA) de los Estados Unidos. (EUA)
- Constitución Española de 1978 y otras leyes. (España)

Fue de durante la campaña de Barack Obama esta característica de transparencia, puesto que promovió el contacto directo con los votantes. Como presidente de su nación, Obama impulsó un gobierno de transparencia, colaboración y participación.¹⁰⁵

¹⁰⁴ Cfr. Carlos Guardián Orta en César Calderón y Sebastián Lorenzo, *Op. Cit.*, p. 78.

¹⁰⁵ Cfr. *Íbid.* p. 79.

FIGURA 20. TRANSPARENCIA DEL GOBIERNO ABIERTO



Fuente: Dalia De León, basa en César Calderón, *Open Government*, Buenos Aires, Capital Intelectual, 2010, p. 27.

b) Participación ciudadana

Es necesario establecer lo que significa la participación ciudadana, ya que es un elemento clave en el estudio del Gobierno Abierto. En pocas palabras, es la “cesión, distribución o delegación del poder por parte de los poderes públicos hacia la iniciativa ciudadana”.¹⁰⁶

¹⁰⁶ Cfr. *Íbid.* p. 35.

Por un lado están las instituciones públicas que funcionan como organismos con capacidad de dirección y de acción, mientras que en el otro lado se encuentran los ciudadanos, ya sea individual o colectivamente abiertos, cada vez más a participar en el “contexto de la administración pública”.

Partiendo de la idea de que la participación ciudadana siempre implica algún grado de transferencia del poder, otros conceptos como lo es la transparencia informativa, quedarán fuera. Además de esto es que Sherry Arnstein afirma que:

“La participación sin redistribución del poder es un proceso vacío y frustrante para los que carecen de poder. Permite a los poderosos declarar que han tenido en cuenta a todas las partes cuando solo una se beneficia”¹⁰⁷

Ha sido formulada una escala de ocho niveles de participación agrupados en tres conjuntos¹⁰⁸:

- 1) En el primero, Arnstein incluye la no participación porque en apariencia existe, pero no de fondo al quedar implicada la manipulación como mecanismo generador.
- 2) En el segundo, los ciudadanos reciben la información, son libres para expresarse y también pueden ser atendidos.
- 3) El tercer y último conjunto, corresponde a los niveles de mayor participación de la escala, debido a que los ciudadanos ya tienen injerencia en la toma de decisiones a través de negociaciones y acuerdos.

¹⁰⁷ Arnstein Sherry en César Calderón, *Op. Cit.*, p. 36.

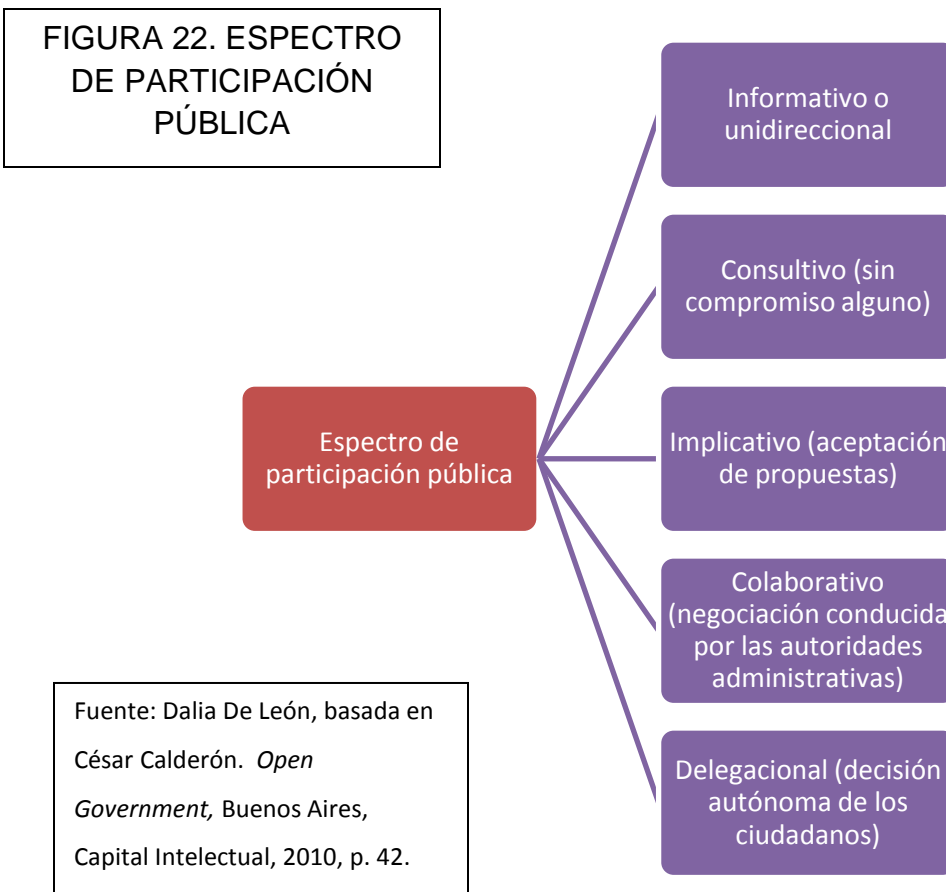
¹⁰⁸ Cfr. *Ibid.* p.37

FIGURA 21. NIVELES DE PARTICIPACIÓN



Fuente: César Calderón, *Open Government*, Buenos Aires, Capital Intelectual, 2010, p. 39.

En otra organización de los niveles o escalones de participación ciudadana, con menor carga crítica, emanada de la Asociación Internacional para la Participación Pública, quedan los siguientes apartados:



La idea que no debe olvidarse, es que la mera información puede ser pre-requisito, pero no es participación en sí, dado que no transfiere poder al ciudadano. Por lo que podría decirse que a mayor entrega de poder, mayor participación.¹⁰⁹

Es una labor compleja conformar metodologías de participación ciudadana; lo más frecuente es que los individuos o grupos se manifiesten en dos momentos particulares dentro del ciclo de las políticas públicas, que son el de votar y el de reclamar, y dejan de lado momentos como la formulación de opciones, la implantación y la prestación de los servicios. Ante este panorama surge lo evidente: los ciudadanos debemos participar en todos los pasos del quehacer político, para la creación del valor público.

¹⁰⁹ Cfr. *Íbid.* p. 38.

Por último, resulta trascendental que los propios trabajadores públicos estén abiertos a la participación dentro de la administración a la que pertenecen para lograr más transparencia, participación y colaboración por parte de todos y cada uno de los ciudadanos.

3.4 Colaboración ciudadana.

La extensa y profunda revolución social que está experimentando la humanidad a causa de muchos agentes científicos, tecnológicos, históricos y evolutivos, es patente en la actualidad. Y, por supuesto que entre todo lo referido, destaca Internet, porque ha conllevado y sigue haciéndolo, la transformación de las maneras de comunicación y de los mecanismos de interdependencia práctica de los habitantes del planeta. La interacción no es solo económica, sino obviamente social y pública.

Es la colaboración una de las claves esenciales que inciden en la gestión de los intereses públicos. Los cambios que se requieren para sostener una mejoría, son de diferente índole; desde culturales, hasta operacionales y desde comunicativos hasta organizativos.

De esta manera, se produce una confluencia de posibilidades que da a los individuos la posibilidad de aunar esfuerzos y voluntades hacia una dirección. Al respecto se formulan los conceptos de James Surowiecki. Y podemos aludir a los siguientes términos:

- Sabiduría de las multitudes. Se refiere al todo como la mayor suma de las partes.
- Las multitudes inteligentes. Implican grandes cambios a través de la construcción de redes de interacción, en cuyo centro se encuentra cada individuo.

El siguiente concepto es el de Inteligencia Colectiva que, según Pierre Levy es aquella capacidad de crear, participar y colaborar de las personas dentro de su comunidad, se despierta y desarrolla esa capacidad por dos motivos; el primero, si el asunto a tratar atrae su interés, y el segundo, si consideran que su colaboración incide en la transformación del futuro. Es así como la inteligencia colectiva va insertando las bases conceptuales de las expectativas colectivas.

Tim O'Reilly, a través de los términos de la arquitectura de la participación, explica los porqués de la motivación y de los cambios, todo esto de trasfondo cultural; las personas deciden compartir, en lugar de guardarse para sí mismas, la sabiduría de compartir y aplicar el conocimiento determina variaciones de cómo lo entendemos y lo ponemos en práctica.

Por último, la creación de forma interactiva, según Tim Berners-Lee es:

"La capacidad de crear por parte de grupos o asociaciones humanas que colaboran con este fin; es así como se posibilita la creación de medios para resolver sus necesidades. Sabemos que el Estado maneja medios de coerción para obligar a los ciudadanos en colaboraciones económicas, pero es también cierto que estos mismos ciudadanos son capaces de compartir y colaborar en muchos casos de manera voluntaria, afortunadamente, en busca del bien de los demás".¹¹⁰

3.5. Rendición de cuentas

La discusión contemporánea sobre la rendición de cuentas se origina en inglés y emana de la Ciencia Política Comparada. El concepto clave, es *accountability*. Como otros conceptos políticos en inglés, se trata de un término que no tiene un equivalente preciso en castellano, ni una traducción estable. A veces se traduce como control, a veces como fiscalización y otras como responsabilidad. Sin embargo, la traducción más común y la más cercana es la *rendición de cuentas*.

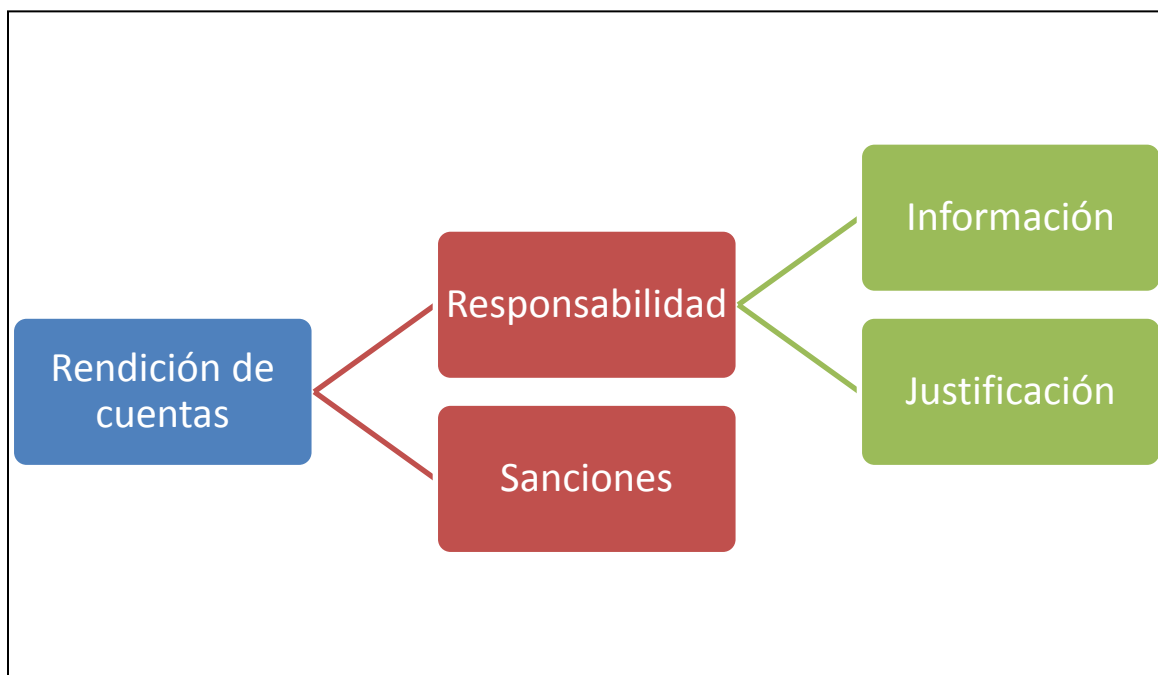
En el ámbito político, se conceptualizan dos dimensiones en el concepto de rendición de cuentas. Por un lado, la obligación de políticos y funcionarios de informar sobre sus decisiones y de justificarlas en público (*answerability*). Y por otro, la delimitación y establecimiento de sanciones a servidores públicos y funcionarios en caso de que hayan violado sus deberes públicos (*enforcement*).¹¹¹

¹¹⁰ Cfr. *Íbid.* p. 70.

¹¹¹ Andreas Shedler, *Cuadernos de Transparencia: ¿Qué es la Transparencia?*, México, IFAI, 2008, p. 15.

La rendición de cuentas abarca tres vías diferentes de prevenir y corregir abusos de poder obligándolo a abrirse a la inspección pública, así como a explicar y justificar sus actos; lo supedita, entonces, a la amenaza de sanción, quedando de manera general tres conceptos: información, justificación y castigo:

FIGURA 23. RENDICIÓN DE CUENTAS



Fuente: Andreas Shedler. Cuadernos de Transparencia. *¿Qué es la Transparencia?* México, IFAI, 2008, p. 15.

Es importante mencionar que el diálogo crítico, cumple una función medular en la rendición de cuentas. Ya que el flujo de comunicación es bidireccional: es un ir y venir de preguntas y respuestas, argumentos y contra-argumentos¹¹².

Como puede notarse, el concepto de rendición de cuentas es bastante amplio. Sin embargo resalta la concepción que Andreas Shedler menciona al respecto de su misión:

¹¹² Cfr. *Íbid.* p. 16.

“Reducir las incertidumbres del poder, limitar sus arbitrariedades, prevenir y remediar sus abusos, volver predecible su ejercicio, mantenerlo dentro de ciertas normas y procedimientos establecidos”¹¹³

Ahora, ya delimitados los conceptos, es pertinente mencionar las figuras protagónicas de la rendición de cuentas, las cuales varían de acuerdo al tipo de rendición.

- La responsabilidad por juzgar a la política bajo criterios políticos y morales recae en los ciudadanos, las asociaciones civiles, los medios de comunicación y los partidos políticos.
- En los ámbitos administrativo y financiero, las tareas de rendición de cuentas comúnmente se encomiendan a agencias públicas especializadas, cortes administrativas, oficinas de auditoría y agencias anticorrupción.
- Asimismo, para vigilar sobre el cumplimiento de normas de profesionalismo, es común que las instituciones establezcan comisiones de ética o cortes disciplinarias.
- Finalmente, con respecto a cuestiones de legalidad y constitucionalidad, los agentes de rendición de cuentas por excelencia, son las cortes judiciales.

Para elevar la eficacia y eficiencia del Gobierno, se requiere un sistema de rendición de cuentas en dos vertientes. Por un lado, promover la transparencia de las instituciones gubernamentales, establecer incentivos adecuados para limitar el oportunismo de los agentes políticos, aumentar la responsabilidad política de los servidores públicos, mejorar los sistemas de supervisión, y hacer efectivas las sanciones en caso de incumplimiento. Por otro lado es necesario que la sociedad en su conjunto se involucre en un sistema ágil y ligero de vigilancia política, dotado de mecanismos legales de rendición de cuentas.¹¹⁴

¹¹³ Cfr. *Íbid.*, p. 25.

¹¹⁴ Luis Carlos Ugalde, *Rendición de Cuentas y Democracia: el caso de México*, México, Instituto Federal Electoral, 2002. p. 12.

3.6 Expectativas y objetivos del Gobierno Abierto

Un gobierno abierto es una *expresión de moda cuya intención general es bastante clara, pero cuyo significado práctico espera por ser aclarado*.¹¹⁵

Es evidente que los gobiernos y sus administraciones públicas se encuentran sometidos a una creciente presión por abrirse al escrutinio público, por ser más accesibles y sensibles a las demandas y necesidades de los ciudadanos, y a responder por la confianza política otorgada para gestionar la cosa pública, sobretudo en periodos de austeridad y superación de la crisis económica. En la práctica, un gobierno que cumpla con todos estos requisitos es cada vez más reconocido como un ingrediente esencial para la gobernanza democrática, la estabilidad social y el desarrollo económico. De ello hablamos al querer construir y configurar la distinción de Gobierno Abierto¹¹⁶.

Por otro lado, la promoción de leyes sobre el derecho de acceso a la información pública y la implementación de diversos dispositivos institucionales para potenciar los niveles de transparencia, probidad y participación ciudadana en los asuntos públicos ha ido ganando espacio en la agenda política en todo el mundo a partir de una oleada de legislaciones que se orientan a regular su aplicación. A la fecha, se cuenta con más de 90 países que han dado contenido pragmático al acceso a la información dentro de los cuales se destacan los avances realizados en Latinoamérica, que registra alrededor de una docena de países con legislación en la materia, algunos de desarrollo reciente como Chile y Uruguay, y otros en debate y proceso de aprobación, como Brasil. Ello ha sido fundamental en los esfuerzos desplegados por crear una nueva cultura de apertura y ajustar la mentalidad y los paradigmas que hacían de los asuntos públicos algo ajeno al ciudadano, permitiendo nuevos y generosos espacios para el *accountability* (o rendición de cuentas), la

¹¹⁵ Ronald Wraith, *Open Government: the british interpretation*, Londres, Royal Institute of Public Administration, 1977, p. 65.

¹¹⁶ Álvaro Ramírez Alujas, "Gobierno Abierto y Modernización de la Gestión Pública: Tendencias Actuales y el (inevitable) Camino que Viene: Reflexiones Seminales", *Revista Enfoques*. 15(2011), p. 45.

transparencia y el control de la corrupción que, por otro lado, presionan de manera insistente por una nueva actitud, nuevas prácticas y una disposición lejana a la que actualmente se percibe en los servicios públicos y los gobiernos.¹¹⁷

3.6.1 En el ámbito político y legislativo.

Los políticos de la actualidad, desde la campaña de Barack Obama, requieren diferenciarse de sus oponentes en el medio para lo cual cada vez se hace más clara y frecuente su presencia en la red. Se da una competencia por tener aproximación a los ciudadanos, no sólo en época de votaciones.

A continuación se enlistan formas adecuadas e inadecuadas de empleo de la red según César Calderón:

CUADRO 6. FORMAS ADECUADAS E INADECUADAS DEL EMPLEO DE LA RED

USO ADECUADO	USO INADECUADO
Conversar con los ciudadanos	Creación de blogs que se ocupen en tiempos electorales únicamente
Escuchar sus problemáticas	Inclusión de comentarios sólo positivos
Responder con honestidad y disponibilidad	Prohibir comentarios
Debatir con sentido práctico, pero respetuoso	Lenguaje agresivo de intolerancia
Un lenguaje apropiado	Abandonar este medio
Dar opiniones y propuestas respetuosas	Evitar el spam que siempre es negativo
Efectuar encuentros digitales	Creación de apartados que son demandados por los militantes y los ciudadanos
Sencillez	Complejidad

Fuente: César Calderón, *Open Government*, Buenos Aires, Capital Intelectual, 2010, p. 106.

Con el anterior cuadro podemos apreciar que resulta negativo el uso de la red cuando se antepone el interés de los políticos al de los ciudadanos.

Los partidos políticos deberán aprender a ser flexibles, prepararse y adaptarse para los cambios tecnológicos, históricos y sociales.

Se ha comprobado que los mensajes emitidos por militantes de los partidos, resultan ser más espontáneos y mejor recibidos. Sin embargo, los propios partidos deben buscar las herramientas más convenientes para modificar los aspectos negativos que puedan tener, ya sean de imagen o definición en el desempeño de ciudadanos y militantes.

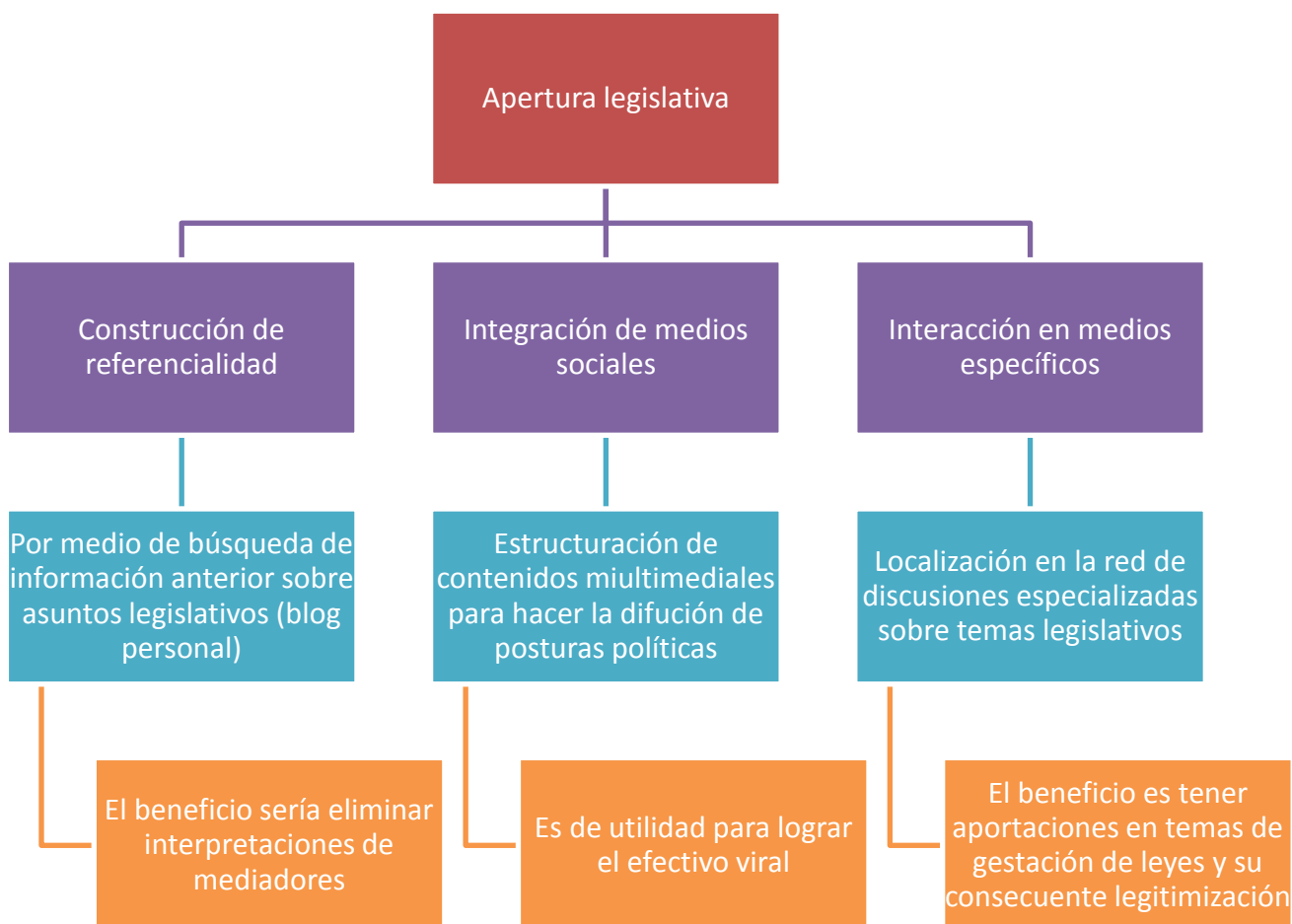
En conclusión, en torno a los líderes de opinión, es claro que la red constituye una excelente herramienta para los políticos, en el sentido de que éstos tengan contacto con la población. Es necesario resaltar que cada político debe tener cualidades como talento, proyectos positivos y oportunos, capacidad de iniciativa, etc., para que le sea verdaderamente útil este medio.

Desde el punto de vista legislativo, su finalidad es obtener buenos resultados en el ámbito de la gestación de leyes y normas a través de la evaluación del trabajo institucional. Se trata de una visión resultadista de enfoque estadístico.

Los legisladores deben modificar su modelo de gestión desde su lugar de trabajo que a su vez, conlleva cambios culturales. Se requiere un deseo renovador y ampliación de visión, en la que se amplían las responsabilidades hacia los ciudadanos, y así fungir como un conector entre las necesidades de la sociedad y la producción legislativa.

La estrategia de apertura legislativa debe comprender los siguientes pasos que se presentan de manera esquematizada para simplificar su comprensión:

FIGURA 24. APERTURA LEGISLATIVA



Fuente: : César Calderón, *Open Government*, Buenos Aires, Capital Intelectual, 2010, p. 108.

Para que se reduzca la brecha entre ciudadanos y legisladores, es conveniente abrir iniciativas, tales como la realización de conferencias periódicas en vivo y simultáneamente confluencia ciudadana en Internet; algo importante es un análisis semanal de las gestiones hechas durante ese periodo. Esto para hacer un balance adecuado “actividades-tiempo” empleado.

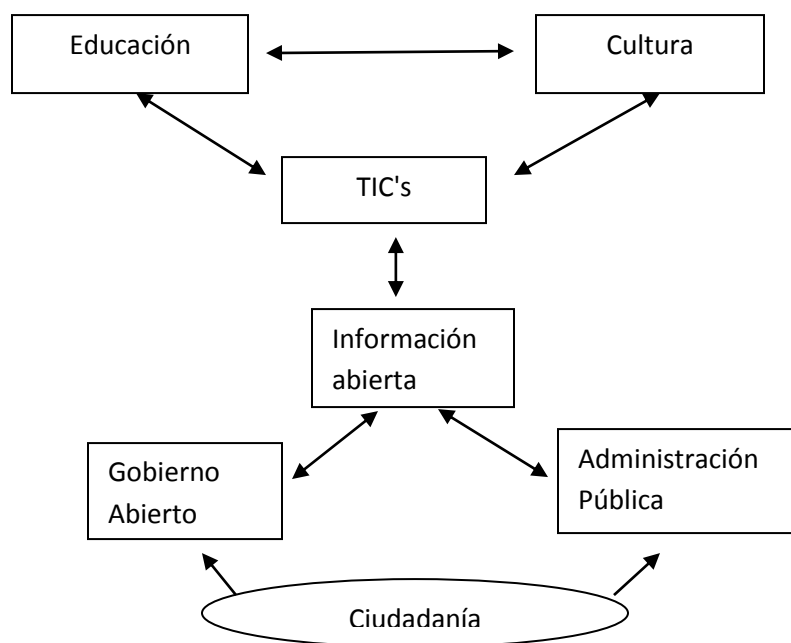
Es fundamental la integración de ideas propuestas de todos aquellos ciudadanos que deben y desean plasmar sus necesidades que se resolverán a través de nuevas

leyes. Para ello deberán abrirse múltiples convocatorias que darán lugar a la integración citada, en cuanto a posiciones y proposiciones. Desafortunadamente todavía estamos en una etapa de baja participación cívica de carácter voluntario.

Una mayor discusión y proposición de ideas de origen ciudadano para la gestión legislativa abierta, es el incremento del debate político, a través de la educación que formen ciudadanos comprometidos en la resolución de sus propios problemas.

Con estudiantes y ciudadanos en general que manejen hábilmente las TIC, es plausible que las acciones del Gobierno Abierto rindan más frutos. La cultura y la educación son buena parte del éxito del Gobierno Abierto en lo que a administración pública se refiere.

FIGURA 25. ROL DE LAS TIC's DENTRO DE LA INTERACCIÓN CIUDADANÍA-GOBIERNO ABIERTO



Fuente: : César Calderón, *Open Government*, Buenos Aires, Capital Intelectual, 2010, p. 112.

Sintéticamente apreciamos en esta esquematización el rol de las TIC's dentro del proceso evolutivo de la interacción ciudadanía-gobierno abierto.

Objetivos culturales:

Es necesario un cambio en el enfoque de cómo servir a la ciudadanía con la intención de pasar, de la eficacia a dar satisfacción a los ciudadanos. Para lograrlo, se requiere reconstruir la ingeniería de trámites y procedimientos conforme las pretensiones de la ciudadanía.

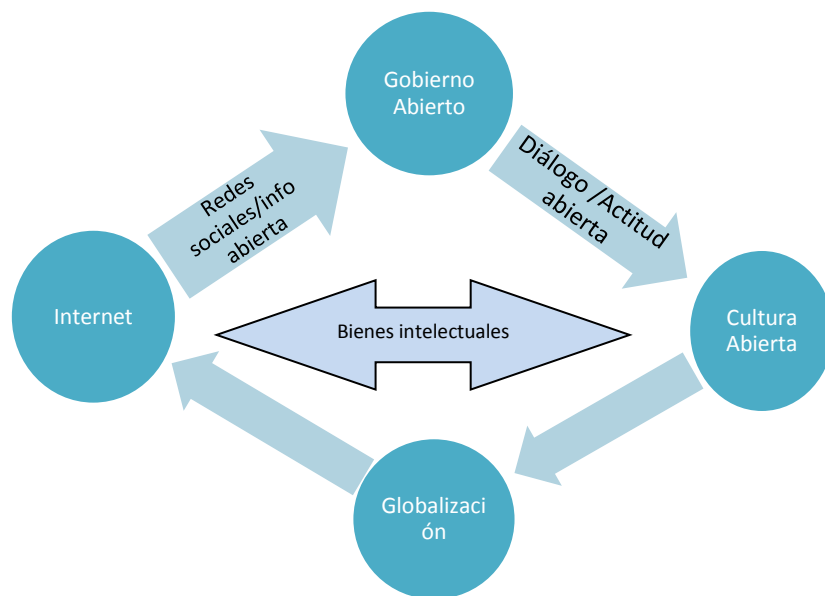
Las reingenierías deberán hacerse periódicamente de acuerdo a la transformación de la tecnología.

Otro cambio es pasar de la cultura del monólogo a la cultura del diálogo. Es indispensable flexibilizar la organización de tal forma que se den reacciones prontas a las sugerencias cívicas y se hagan los informes correspondientes a los ciudadanos, para que estos reconozcan que su participación es captar las aportaciones ciudadanas que son en sí mismas soluciones a problemas, no problemas irresolubles.

Desde otro punto de vista, el desarrollo de las tecnologías ha estado vinculado estrechamente con la política y la cultura. A su vez, el Gobierno Abierto depende de las redes electrónicas, del acceso abierto y de la disponibilidad de la cultura.

Así, el desarrollo de Internet se caracterizó por la cultura abierta y libre, que forma parte y nutre la globalización de las sociedades. Las tecnologías digitales han gestionado acervos enormes de carácter intelectual, los cuales constituyen el detonador del desarrollo a nivel global. En el siguiente esquema vemos la interrelación de cultura, internet y gobierno abierto.

FIGURA 26. GOBIERNO ABIERTO Y CULTURA



Fuente: César Calderón,
Open Government, Buenos
Aires, Capital Intelectual,
2010, p. 116.

CAPITULO 4 Experiencias del Gobierno Abierto en el Mundo

El desarrollo de iniciativas de Gobierno Abierto fundamentadas en la apertura de datos, la participación ciudadana activa y la colaboración al interior del Estado y entre éste y los ciudadanos, ha tomado fuerza en los últimos años. Los países que han liderado esta tendencia empiezan a mostrar importantes resultados y experiencias que pueden servir como referente o insumos en el proceso de adopción de este nuevo enfoque en la manera de gobernar.

4.1 LA ALIANZA PARA EL GOBIERNO ABIERTO (AGA)

La Alianza para el Gobierno Abierto, se conoce con las siglas AGA, en español y OGP, en inglés (*Open Government Partnership*)

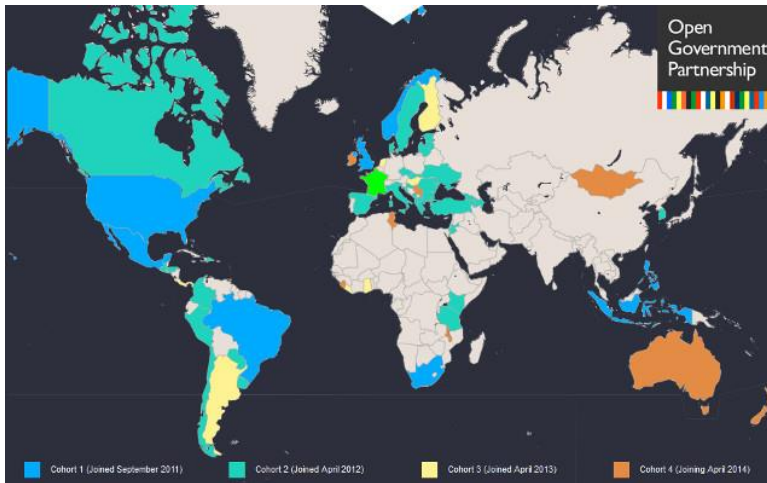
En palabras de la propia AGA. Esta es:

*"Una nueva iniciativa multilateral global que busca hacer a los gobiernos más eficientes; persigue compromisos gubernamentales concretos para promover reformas e innovación a nivel país, en un esfuerzo para incentivar a los gobiernos e ir más allá de sus esfuerzos actuales en materia de transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana".*¹¹⁸

Esta iniciativa surgió el 20 de septiembre de 2011 con la participación de ocho gobiernos como fundadores.

¹¹⁸ *Open Government Partnership* [<http://www.opengovpartnership.org/es/acerca-de/preguntas-frecuentes>] Consultado el 5 de abril de 2015.

MAPA 1. ALIANZA PARA EL GOBIERNO ABIERTO



Fuente: Alianza para el Gobierno Abierto. Disponible en [<http://www.opengovpartnership.org/es>].

De América:

- Estados Unidos de Norteamérica 
- México 
- Brasil 

De África:

- Sudáfrica 

De Europa:

- Reino Unido de Gran Bretaña 
- Noruega 

De Asia:

- Indonesia 
- Filipinas 

La Declaración de Gobierno Abierto reafirma el compromiso de los integrantes de la Alianza, a observar los Principios Universales de los Derechos Humanos, así como los emanados de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, entre otros. Se reconocen muchas circunstancias y necesidades de los países y pueblos del mundo, entre los que se citan: ¹¹⁹

- a) Exigencia para mayor apertura de los gobiernos.
- b) Mayor participación ciudadana en temas de carácter público.
- c) Gobiernos más transparentes, sensibles, responsables y eficaces.
- d) Cada país se encuentra en su propia etapa, diferente a la de los demás países, en cuanto a la promoción de mayor apertura del gobierno.
- e) Los planteamientos deben ser coherentes, en cada país, con sus prioridades, circunstancias y aspiraciones ciudadanas.
- f) Fortalecimiento de compromisos enfocados a promover la transparencia, combatir la corrupción, aplicar las nuevas tecnologías para hacer un gobierno responsable de sus tareas.
- g) Mejoría de los servicios y la gestión de los recursos públicos.
- h) Promoción de nuevas fórmulas y creación de comunidades seguras.
- i) Defensa del gran valor de los compromisos con los ciudadanos en referencia a lo mencionado con anterioridad.
- j) Adopción de los principios del Gobierno Abierto con el objetivo primordial de lograr el bienestar y la dignidad que merecen los diversos pueblos del mundo.

Los compromisos declarados por los firmantes de la Alianza para el Gobierno Abierto son muy numerosos, pero en síntesis es conveniente mencionar los siguientes rubros: disponibilidad de información, apoyo a la participación ciudadana, logro de excelencia en los estándares de integridad profesional, acceso a nuevas tecnologías, intercambio de mejores prácticas y experiencias.

Esquemáticamente, podemos advertir más detalles de los compromisos AGA:

¹¹⁹ *Open Government Declaration*. [<http://www.opengovpartnership.org/es>]. Consultado el 6 de Abril del 2015.

FIGURA 40.
DISPONIBILIDAD DE
INFORMACIÓN



Fuente: *Four Year Strategy 2015-2018 OGP*.
Disponible en
[<http://www.opengovpartnership.org/es>].

Otro de los compromisos fundamentales de la Declaración, es el apoyo a la participación ciudadana, en base a la valoración de cada una de las personas con igualdad y equidad.

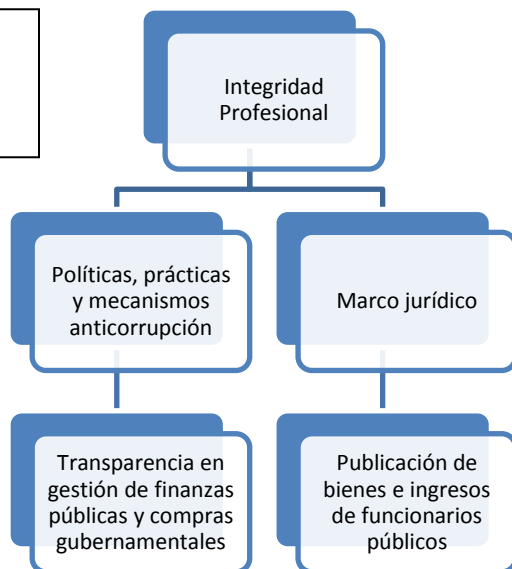
FIGURA 41.
PARTICIPACIÓN
CIUDADANA



Fuente: *Four Year Strategy 2015-2018 OGP*.
Disponble en
[<http://www.opengovpartnership.org/es>].

En el aspecto de la integridad profesional, es necesario que los gobiernos cuenten con funcionarios públicos poseedores de ética y códigos de conducta elevados.

FIGURA 42.
INTEGRIDAD
PROFESIONAL



Fuente: *Open Government Declaration..*
 Disponible en
[\http://www.opengovpartnership.org/es
].

Las nuevas tecnologías brindan muchas y valiosas oportunidades para que la ciudadanía participe y colabore.

CUADRO 7. MAYOR TRANSPARENCIA DE LOS GOBIERNOS Y
EMPODERAMIENTO DE LOS CIUDADANOS



Fuente: *Open Government Declaration..*
 Disponible en
[\[http://www.opengovpartnership.org/es\]](http://www.opengovpartnership.org/es).

El carácter de esta Declaración, es voluntario y su meta es fomentar la innovación y estimular el progreso, pero no pretende clasificar a los países, ni define los estándares como condicionantes para la cooperación o la asistencia.

La Alianza se ha propuesto la misión sostenida, que los gobiernos sean más transparentes, rindan cuentas y respondan más y mejor a sus ciudadanos, todo ello para el beneficio de éstos últimos. Es evidente que se requieren normas y cultura que garanticen el diálogo y la colaboración gobierno-sociedad civil.

AGA tiene también el propósito de dar apoyo a los reformadores de gobierno y de sociedad civil que lleven a niveles más altos al discurso político, al mismo tiempo que se promuevan y apoyen reformas difíciles y se construya una comunidad de reformadores a escala mundial.

Los caminos para que AGA reconozca las condiciones para que los países concreten sus reformas en la materia de Gobierno Abierto son:

- Alto nivel de liderazgo y compromiso para AGA.
- Apoyo a los reformadores locales experimentados e inspiradores.
- Fomento a la participación en AGA de grupos diversos de ciudadanos.

Es muy importante para conocer y entender los propósitos y compromisos de la Alianza, explicar el Mecanismo Independiente de Evaluación (IRM, *Independent Reporting Mechanism*)

El IRM tiene como objetivos, asegurar que los países miembro rindan reportes sobre su avance en cumplimientos de compromisos de AGA. Tiene un selecto equipo de trabajo que colabora con la llamada Unidad de Apoyo AGA. Podemos mencionar a Joseph Foti, quien es experto en desarrollo sustentable y evaluación de Buen Gobierno; Lesly Baesens, quien guía los procesos de control de calidad de las evaluaciones para cada uno de los integrantes de AGA; y Preston Whitt, quién coadyuva en el desarrollo de las investigaciones y control de calidad de las evaluaciones.

La Unidad de Apoyo de AGA está constituida por un reducido secretariado permanente que trabaja de cerca con el Comité Directivo para promover sus objetivos.

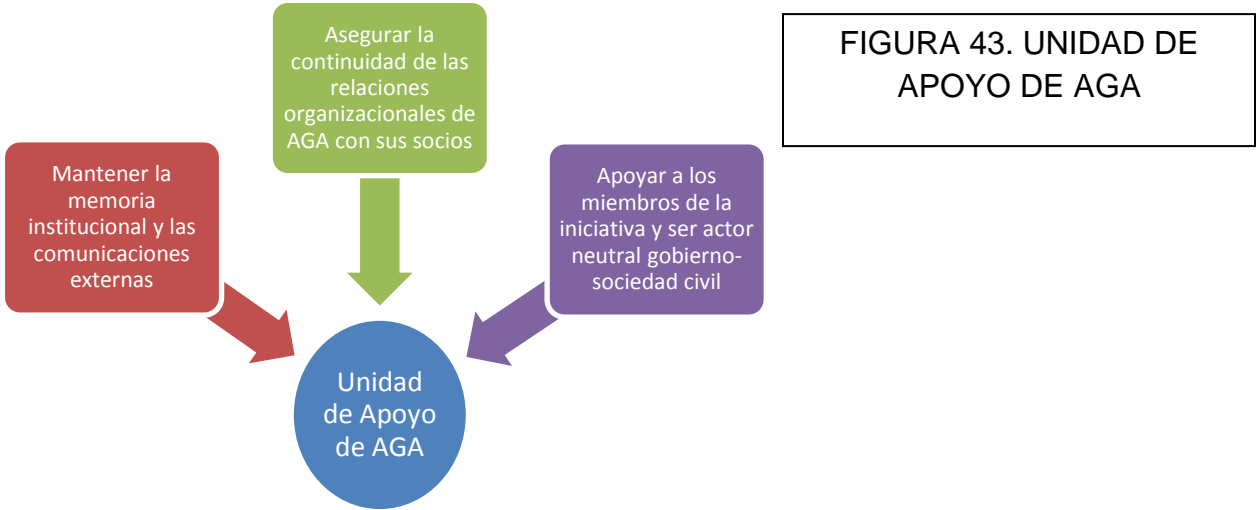


FIGURA 43. UNIDAD DE APOYO DE AGA

Fuente: *Four Year Strategy 2015-2018 OGP*. Disponible en [<http://www.opengovpartnership.org/es>].

La Directora Ejecutiva de la Unidad de Apoyo, es Linda Frey, experta en los temas de transparencia y rendición de cuentas; el Director Adjunto es Joe Powell, es profesional en asuntos políticos y transparencia; Jack Mahoney es Asociado de Programa para la Unidad de Apoyo de la Alianza para el Gobierno Abierto, y es un gran conocedor de Políticas y Gobernanza.

La Unidad de Apoyo, junto con el Comité Directivo, delinea prioridades estratégicas y hacen prosperar alianzas de alto nivel para que se cumplan los objetivos de la Alianza. Otras tareas de la Unidad son:

CUADRO 8. RESPONSABILIDADES DE
LA UNIDAD DE APOYO

Responsabilidades de la Unidad de Apoyo

- Administración de la Marca AGA.
- Comunicación institucional.
- Continuidad de las relaciones de AGA con socios clave y donantes.
- Registro de documentos de AGA y minutas de reunión del Comité Directivo

Fuente: *¿Qué es la Alianza para el Gobierno Abierto?*, AGA. Disponible en [<http://gobabierto.org/>].

Concerniente a los ejes de acción de esta nueva iniciativa global que busca hacer a los gobiernos más eficientes; que incentiven a los gobiernos a ir más allá de sus esfuerzos actuales en materia de transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana; a continuación se describe la experiencia de los Estados Unidos de Norteamérica.

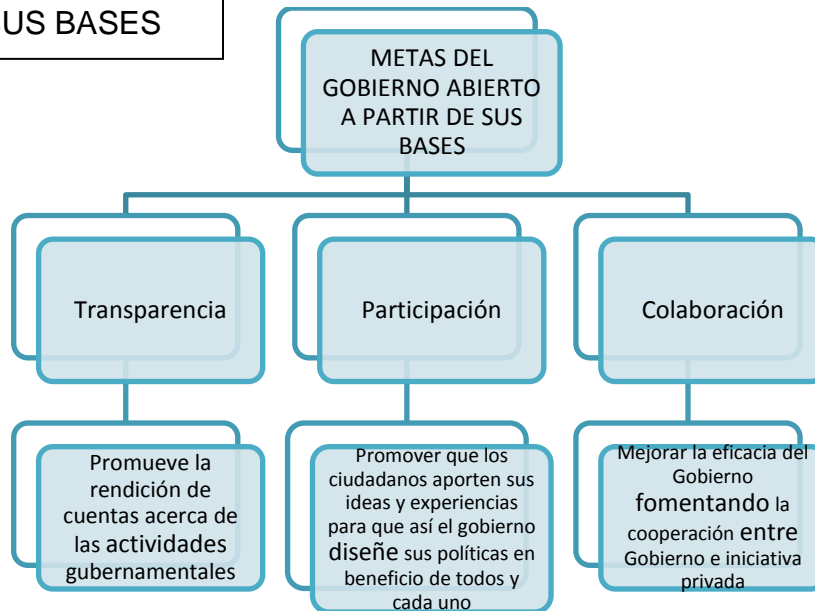
4.2 TRANSPARENCIA Y GOBIERNO ABIERTO EN LOS ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMÉRICA

Por instrucción del presidente Barack Obama, la directora de la Oficina de Administración y Presupuesto, emitió una Directiva de Gobierno Abierto. Esto ocurría a principios del año 2009.

La finalidad era que, tanto organismos como departamentos tomaran las medidas necesarias para poner en práctica los principios fundamentales de transparencia, participación y colaboración, características del Gobierno Abierto.

Así, el Jefe Federal de Tecnología solicitó observaciones y comentarios de la ciudadanía por medio de la Iniciativa denominada Casa Blanca Abierta.

FIGURA 36. METAS DEL GOBIERNO ABIERTO A PARTIR DE SUS BASES



Fuente: *U.S. National Action Plan*. Disponible en [https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/microsites/ostp/final_us_open_government_national_action_plan_3_0.pdf].

Las directrices establecidas que deben llevar los diferentes departamentos y agencias, son:¹²⁰

- Publicación de la información gubernamental en línea, cuyos objetivos son incrementar la rendición de cuentas, promover la participación ciudadana y la creación de oportunidades económicas.
- La presunción de la apertura en línea se hará de conformidad con las leyes, como la Ley de Libertad de Información (FOIA) y la Ley Federal de Registros.
- La información debe ser publicada con un formato abierto que se recupere, se descargue y se busque en sitios web de uso común.
- Cada agencia debe publicar tres conjuntos de datos, como mínimo en mes y medio, y registrarlos en Data.gov.

¹²⁰ Dentro de las propuestas, se contempla crear una página web cada dos meses, debiendo situarla en <http://www.laagencia.gov/abierto>.

Cada una de las páginas web, debe contener la evaluación sobre la calidad de la información, así como sugerencias para mejorarla; información acerca del Plan de Gobierno Abierto de las agencias y respuestas a las opiniones de los ciudadanos.

Es importante que cada agencia oriente a los ciudadanos con respecto a la implementación de nuevas iniciativas de Gobierno Abierto y las ya establecidas.

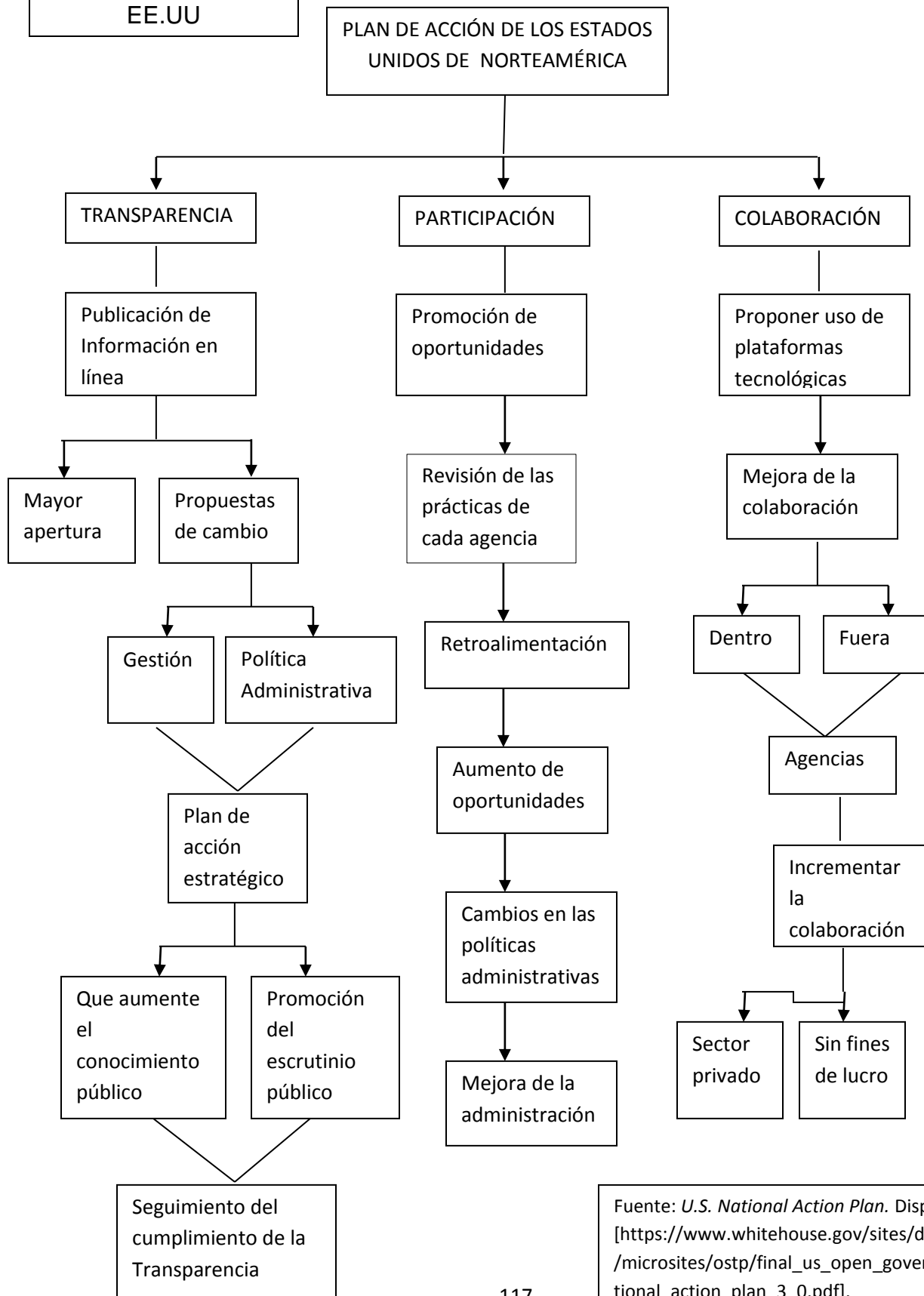
El Gobierno Federal determinó que las guías para maximizar la utilidad de la información emitida por las agencias federales, es fundamental la objetividad, lo cual significa, que dicha información sea precisa, clara, completa e imparcial.

La evaluación del control interno en cada una de las agencias se hace de conformidad con la Gerencia Federal de Integridad Financiera.

Cada cuatrimestre, el Director Adjunto de la administración de la OMB (*Office of Management and Budget*) emitirá la estrategia global a largo plazo para transparentar el gasto federal en base a la ley de Transparencia y Rendición de Cuentas, así como el fondo federal de Reinversión y Recuperación.

Para desarrollar la cultura de Gobierno Abierto, los líderes de alto nivel deben promover la incorporación de valores de transparencia, participación y colaboración en las actividades. Se requieren especialistas en diferentes áreas, como por ejemplo la política y la jurídica; las adquisiciones, finanzas y operaciones tecnológicas. El trabajo conjunto lleva la consecución de soluciones de Gobierno Abierto, así como un cambio duradero.

FIGURA 37. PLAN DE ACCIÓN DE EE.UU



Fuente: U.S. National Action Plan. Disponible en [https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/microsites/ostp/final_us_open_government_national_action_plan_3_0.pdf].

Algunos aspectos importantes de este Plan de Acción, además de los descritos, son:

- a) Informar la ciudadanía sobre las acciones significativas por diferentes medios como son las reuniones públicas, reuniones informativas, conferencias de prensa en Internet, y reuniones periódicas del Ayuntamiento Nacional.
- b) Poner a disposición abierta, un sitio web mostrando el desarrollo de la gestión de las agencias con un registro electrónico de actividades y programación.
- c) Enlace a un sitio web que reciba y responda solicitudes de la FOIA (Ley de Libertad de Información) de manera oportuna.
- d) Página web en la que los ciudadanos aprendan el uso de los recursos tecnológicos, conozcan los cambios y reformas, así como detalles y respuestas de las peticiones del Congreso. Esto último para acceder a los programas de desclasificación de las agencias, de acuerdo a los procedimientos establecidos.

Por su parte, el público ciudadano debe seguir siendo parte de la revisión y modificación periódica del Plan de Acción y, por supuesto, que las agencias tienen el deber de responder a sus comentarios, opiniones y peticiones de manera constante.

4.3 El Gobierno Abierto en Latinoamérica

4.3.1 Iniciativa de Brasil

El proceso democrático se desarrolla en forma continua e implícita, no únicamente en la elección de representantes políticos, sino también en la implementación de más y mejores formas de participación ciudadana. Esta última referida a la gestión de los recursos públicos, y permitiendo una mayor legitimidad de las políticas públicas. Como sabemos, el fin del siglo anterior, y lo que va de éste, ha sido muy grande el beneficio que las nuevas tecnologías de información y comunicación han aportado.

Los objetivos generales que se ha trazado el gobierno de Brasil por medio del Plan de Acción para el Gobierno Abierto, pueden ser logrados mediante la aplicación de

la tecnología mencionada, y claro está, ampliando la participación pública y privada en el frente nacional.

Para desarrollar el Plan de Acción de éste país sudamericano se aplicarán esfuerzos para motivar a la ciudadanía a que participe más día a día, y así avanzar en la consolidación de una sociedad con menores desigualdades y más desarrollo. También se realizaron consultas con dependencias del Poder Ejecutivo de este país, el Consejo para la Transparencia Pública y Anticorrupción, y un comité de asesoría de la Oficina del Contrato General de Brasil.

Fueron realizados debates en el Congreso Nacional con dependencias públicas, entidades privadas y organizaciones civiles.

Haciendo recapitulación, la Constitución de 1988 de Brasil, incluye el respeto a los derechos humanos civiles, así como el deber del gobierno de justificar sus acciones.

Permanentemente, el gobierno busca mejorar el Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAFI) y desarrolla el portal *ComprasNet*, este último brinda información de compras y proveedores del gobierno, además de efectuarse la licitación inversa electrónicamente.

A través del *Portal da Transparencia*, se abre la ejecución del presupuesto federal empleando términos claros y sencillos, y esto sin que deje su nombre el usuario. Desde el año 2010, el *Portal da Transparencia* se actualiza rápidamente, puesto que al día siguiente queda disponible para la ciudadanía.

Otras iniciativas relativas a la transparencia han sido:

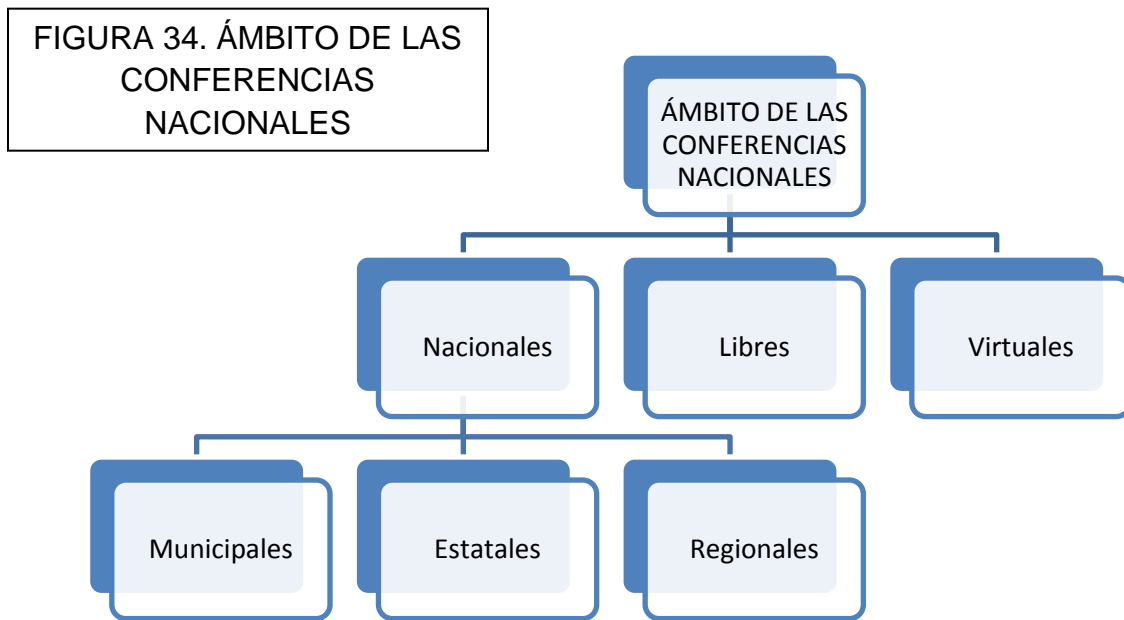
- Portal de Convenios y Contratos de Transferencia de Recursos (SICONV)
- Portal Brasil
- Registro Nacional de Establecimientos de Salud (CNES)
- Registro Nacional de Compañías Prohibidas y Suspendidas.

Estos portales ofrecen numerosos datos de servicios, empresas, profesiones, sanciones, fraudes y corruptelas.

Respecto a combate a la corrupción, el país brasileño forma parte de tres convenciones clave, a saber:

- Convención Interamericana contra la Corrupción (OEA)
- Convención para el Combate al Soborno de Funcionarios Públicos Extranjeros en Operaciones Comerciales Internacionales de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)
- Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC)

Por su parte, las Conferencias Nacionales corresponden a espacios públicos dedicados a deliberar respecto a la creación y la implementación de políticas públicas por parte del gobierno. Su organización se realiza en todos los niveles señalados a continuación:



Plan de Acción de Brasil. Disponible en [\[http://www.opengovpartnership.org/countries/brasil\]](http://www.opengovpartnership.org/countries/brasil).

A través de estas conferencias se construyen, desarrollan y fortalecen las aportaciones ciudadanas que confluyen en la implementación de políticas públicas.

Para dar seguimiento a las políticas públicas, existen los Consejos Nacionales, que son organizaciones institucionales por sectores o temas, cuyo carácter es consultivo y deliberativo. Se componen en un 60% de miembros procedentes de la sociedad civil.

Los proyectos de ley promovidos por el Poder Ejecutivo, pueden y deben ser abiertos a la consulta pública. Son dos ejemplos: la reforma a la ley de derecho de autor y el estatuto sobre los derechos de Internet.

Desde el año 2006, en el país se instauró un sistema electrónico para la declaración del impuesto sobre la renta, evidentemente, de manera directa a la Secretaría respectiva.

En el ámbito judicial, los brasileños consultan los avances en esta materia, dictados por los tribunales, los cuales están a disposición en sitios web oficiales. Fue en el año 2009 cuando se implementó el sistema electrónico de procedimientos judiciales.

Así como otros países miembros de la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA), Brasil tiene su calendario de compromisos incluidos en los siguientes rubros:

- a) Mayor integridad pública (de interés cultural, educativo, acceso a la información pública y manejo de la misma).
- b) Transparencia Activa y Datos Abiertos. Su cometido es consolidar la información para facilitar su manejo, así como también lograr una mayor interactividad. Otros objetivos son: abrir la información sobre las apropiaciones de recursos de los presupuestos federales Fiscal y de Seguridad Social, automatizar los procedimientos al interior del Ministerio de Ciencia y Tecnología, además, simplificar la búsqueda y el acceso de datos públicos.
- c) Participación Social e Involucramiento Ciudadano. Sus fines más próximos son, entre otros, la promoción de:
 - Transparencia y acceso a los datos e información públicos.
 - Mecanismos para la supervisión ciudadana.

- Supervisión ciudadana, involucramiento y construcción de capacidades en el monitoreo de los fondos públicos.
 - Combate a la corrupción a través de consejos de política pública en los niveles de orientación y control.
 - Estimulación social en la construcción de capacidades en el uso de los datos abiertos.
 - Fomentar el intercambio de experiencias
 - Publicar los planes de acción de las escuelas públicas.
- d) Procedimientos de Compras y Contratos de Gobierno. Los compromisos del gobierno brasileño en este renglón son en términos generales: optimización de los procedimientos de compras del sistema educativo, racionalización de la contratación y la gestión de servicios, y también aplicación de metodologías consolidadas de gobernabilidad de tecnología de la información.
- e) Incrementar la responsabilidad corporativa, por medio de la Instrumentación del Registro de Empresas Pro Ética, a favor de la prevención de la corrupción.
- f) Fortalecer la entrega de servicios públicos. Por el empleo del uso de indicadores diseñados para mejorar la calidad de las entregas de servicio público y así tener la capacidad de recepción de quejas y establecimiento de un proceso de participación creciente en los actos normativos en la integración de las Unidades de Ombudsman Federales. A estos últimos se les proporcionará capacitación permanente a partir de buenas prácticas y experiencias paradigmáticas.
- g) Por último, actualizar y mantener el directorio de servicios que ofrece el gobierno brasileño.

4.3.2 PLAN DE ACCIÓN DEL GOBIERNO ABIERTO DE CHILE

Para modernizar las instituciones públicas de este país andino, se han articulado tres ejes de iniciativas, a saber:

- Gobierno cercano
- Gobierno eficiente
- Gobierno abierto

Como todo gobierno abierto, se enfatizan los aspectos del mejoramiento de las relaciones Estado-ciudadanos; uso adecuado de los recursos con miras a mejorar los servicios públicos, profundización de la transparencia pública y promoción de la participación ciudadana.

Los objetivos de la iniciativa multilateral Alianza para el Gobierno Abierto, han sido y siguen siendo de interés para el gobierno chileno y su ciudadanía.

Las metas a lograr son tanto de corto, como de largo alcance, mismas que se cumplen con la participación de la sociedad civil, el sector privado y la ciudadanía. Los canales pertinentes son consultas y propuestas que permitan incluir las perspectivas y las expectativas de los sectores sociales en un esfuerzo por la transparencia, la probidad y la corresponsabilidad.

En el tema de transparencia fiscal. Como uno de los criterios mínimos de elegibilidad, en Chile se han publicado los informes de ejecución presupuestaria en periodos mensuales y trimestrales, ello ocurre en el sitio web de la Dirección de Presupuestos.

Otra medida de carácter fiscal, fue la creación de una plataforma electrónica de la Dirección de Compras Públicas; sus objetivos son los de transparentar las decisiones de compra publicando las adquisiciones (portal abierto centralizado).

Bajo el criterio de acceso a la información pública y en franca lucha anti-corrupción, se han aprobado diferentes normas y leyes como lo es, la Ley sobre Transparencia en la Función Pública y Acceso a la Información de la Administración del Estado, misma que coloca a Chile como pionero en la materia.

Por su parte, la Unidad de Gestión de Cumplimiento, que depende de la Secretaría General de la Presidencia, dirige su atención a los ejes estratégicos del gobierno. Lo hace brindando a la ciudadanía, en forma abierta, los resultados de sus programas.

Una importante medida promotora del Gobierno Abierto, es la publicación proactiva de las declaraciones patrimoniales e intereses de ministros, subsecretarios, intendentes, gobernadores y jefes de servicios públicos.

Para definir las políticas públicas, se crearon normas, leyes y consultas cuya pretensión es la de mejorar la calidad en la toma de decisiones y definición de las políticas públicas, tales como son:

- La ley de la Participación Ciudadana
- El Instructivo Presidencial para la Participación Ciudadana en la Gestión Pública, la Norma General de Participación Ciudadana
- El Proyecto de Cohesión Social para los Pueblos Indígenas
- La Consulta ciudadana al respecto de proyectos que afecten al Medio Ambiente.

Las iniciativas emprendidas por el Gobierno de Chile son parte del compromiso adquirido por este país en el marco de su afiliación a la Alianza para el Gobierno Abierto, por unidades que contemplan:

- Gobierno Abierto para el incremento de la Integridad Pública que a su vez incluye las Plataformas Digitales Participativas, los Diálogos Participativos, los Consejos de la Sociedad Civil, las Consultas Ciudadanas, los Cabildos Ciudadanos, un Observatorio de la Participación Ciudadana en la Gestión Pública, Fortalecimiento de la Gestión Pública Participativa y Cohesión Social, Fondo de Fortalecimiento de la Sociedad Civil, Proyecto de Ley sobre Plebiscitos comunales e Iniciativa Ciudadana de ley. Como puede apreciarse tan solo con los nombres de estas iniciativas, los fines son, en términos generales, impulsar desde diferentes foros, la participación de los chilenos en la gestión pública en cuanto al análisis, la aportación y la toma de decisiones, claro está, esta última, ya en manos de las autoridades competentes, pero bajo condiciones democráticas.

- Modernizar la gestión de los archivos gubernamentales, por medio de una eficiente política nacional de archivos basada en prácticas de buen gobierno y transparencia.
- Mejoramiento del acceso a la información pública. Para lograrlo, perfeccionar la ley sobre Acceso a la Información Pública, impulsar el Proyecto de Ley de Probidad en la Función Pública, conformación de la Mesa de Gobierno, Poder Legislativo y Organizaciones de la Sociedad Civil para promover la transparencia, facilitar el acceso y uso de información en el Portal de Transparencia.

Entre las medidas de Gobierno Abierto para mejorar los servicios públicos dentro del proyecto de sistema de gobierno electrónico son: lanzamiento de la plataforma *datos.gov* (publicación de datos abiertos); comunidad de datos abiertos, portal de ideas para la modernización, guía web (mejoramiento de sitios electrónicos), red multiservicios del Estado, plataforma de gestión de proyectos TIC del Estado (sistema en línea para el seguimiento y control público en cuestión de inversiones tecnológicas), marco de interoperabilidad institucional y comunidad tecnológica gubernamental (redes de apoyo entre los servicios).

4.4 Algunas Experiencias del Gobierno Abierto en Europa

Dado que el presente trabajo tiene como tema central las características del Gobierno Abierto y la Administración Pública en nuestros días, es necesario presentar en el mismo, algunos países del mundo en los cuales se ha implementado, para después abundar en el caso de México.

Corresponde iniciar con el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, país de relevancia de la región europea.

Presento a continuación los principales contenidos del Plan de Acción OGP del Reino Unido, los cuales considero relevantes y, probablemente informativos para los gobiernos de otras regiones y países del mundo.

4.4.1 Plan de Acción de Gobierno Abierto en el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte.

En el documento oficial de la Alianza por el Gobierno Abierto del Reino Unido, se plantea que los datos abiertos y la transparencia son las llaves más eficientes para poner en práctica las políticas públicas en el presente siglo. Esto es factible debido a que la información abierta conduce a la indispensable rendición de cuentas, asimismo optimizan la productividad en los servicios, las relaciones sociales y la economía, ¿a qué se debe esto? Indudablemente, a la posibilidad de realizar comparaciones serias de datos abiertos de calidad.

Además de que esté abierta la información, el documento indica que deben ser puestos en práctica aquellos mecanismos que promuevan y comparen la retroalimentación en el sector de la sociedad que emplea los datos abiertos.

En agosto de 2011, el gobierno del país anglosajón, puso a disposición del público por casi tres meses, su página web, con el fin de mejorar los servicios públicos y gestionar con efectividad los recursos públicos.

Los órganos que dieron asesoría al gobierno acerca de transparencia y open data, fueron:¹²¹

- Consejo para la Transparencia del Sector Público
- Panel de Datos Públicos Locales
- Consejos Sectoriales de Transparencia

Los esfuerzos más importantes realizados por el Gobierno Abierto del Reino Unido, han sido para mejorar los servicios y gestionar eficazmente los recursos públicos, lo cual se constata en los mensajes del Primer Ministro, dirigidas al Gabinete.

En ellos se determina la liberación de datos de una serie de áreas específicas y que se pusieron a disposición de terceros. Así es como, tanto departamentos como agencias de gobierno tienen la obligación de que toda información que se publique, incluya un formato predeterminado que contenga los datos subyacentes.

¹²¹ Para más información, véase www.data.gov.uk/opendataconsultation.com

También se comprometió a la liberación de datos que impulsen la salud, la educación, la justicia penal, el transporte y la información financiera del gobierno.

Otras acciones que se han llevado a cabo son:

- Implementación de la transparencia y las normas de los datos abiertos por parte de organismos públicos estimulados por grupos de especialistas en datos, los que constituyen el llamado Consejo de Transparencia del Sector Público.
- Se estableció el sitio *data.gov.uk* como canal para la localización de datos para el público.
- Se realizaron cambios necesarios para que tanto gente en general como desarrolladores tengan dónde publicar datos.
- Se creó la Licencia de Gobierno Abierto para facilitar el uso y el re-uso de la gran diversidad de información proveniente del sector público. Así queda cubierta la información que los proveedores y dueños de derechos hayan ofrecido bajo sus propias condiciones. La pretensión es que sea interoperable y de uso extendido, además incluye las descripciones legibles por máquinas y propiedades, además incluye las descripciones legibles por máquinas y propiedades web de semántica.
- A través de la revisión independiente del impacto de la Transparencia sobre la privacidad (13 de septiembre de 2011), se confirma la importancia de respetar la privacidad personal conforme se logra el desarrollo de la agenda de transparencia. De esta manera, Ministros y funcionarios deben asegurar que la liberación de datos sea efectuada transparentemente y, a la vez, privilegie la protección necesaria.
- Una acción notable, fue el establecimiento del sitio *E-petitions* que permite a los ciudadanos participar en la política de gobierno de su país. El camino es realizar su petición y de reunirse cien mil firmas, puede ser retomada y ser debatida en la Cámara de los Comunes.

Los nuevos compromisos de este país insular que forma parte de la Asociación para un Gobierno Abierto, se agrupan en tres diferentes unidades:

- 1) Compromisos propuestos como parte de la consulta de datos abiertos.
- 2) Ayuda para el desarrollo en el extranjero: transparencia y rendición de cuentas.
- 3) Estrategia de TIC's del Gobierno del Reino Unido.

Retomando el número uno, es decir, los compromisos que se proponen para la consulta de datos, incluyen diferentes aspectos prácticos para ciudadanos, contribuyentes, usuarios y proveedores de servicios públicos, negocios y gobierno, Dichos aspectos son; rendición de cuentas, apoyo a las decisiones informadas, productividad del servicio público, calidad de este último, crecimiento social y crecimiento económico.

Para lograr el cambio, se identificó una serie de palancas que permiten la creación de datos y su respaldo, asimismo habilitan la oferta¹²²:

- a) Palanca del derecho a los datos: promueve el cambio hacia derechos más sólidos con el objetivo de que los ciudadanos estén facultados para la obtención de datos provenientes del sector público.

Algunos detalles de esta palanca del plan de acción OGP del Reino Unido son: la liberación de conjuntos de datos, en lugar de liberarlos y fijar tiempos límite en la revisión de apelaciones contra los rechazos de la Ley de Libertad de Información.

Otros detalles más son: almacenamiento de datos gubernamentales en sistemas informáticos de costo óptimo y facilidad de publicación de datos; tope de costo de los datos retenidos en sistemas informáticos (de acuerdo a la Ley de Libertad de Información) y el mandato de la introducción por etapas de “Público por Default”.

- b) La palanca denominada “Establecer normas”, incluye diferentes detalles, a saber: la formalización de los principios de Datos Públicos por medio de un código de práctica, y articulados por el Consejo de Transparencia; obtención de altas calificaciones en datos publicados por proveedores de servicios públicos (calificación cinco estrellas de datos abiertos); impugnación por falta de datos abiertos por parte de la ciudadanía y disponer de un proceso de supervisión de la oportuna y amplia apertura de datos, en donde los proveedores de servicios públicos vayan informando. Esta palanca contiene otros detalles más, como establecer obligaciones sobre tomar en cuenta y actuar en relación a las observaciones de los usuarios; otro detalle de gran

¹²² Plan de Acción del Reino Unido, AGA, [<http://www.opengovpartnership.org/countries/united-kingdom>] Consultado el 28 de marzo de 2015.

trascendencia, es el que no se vendan los datos, y las licencias deben incluir el reuso comercial libre. Por ejemplo, el del material de los derechos de autor de la Corona y su base de datos.

Además, esta misma palanca pretende fusionar los registros activos de información, los esquemas de publicación y otros datos con el fin de que personas y empresarios hagan solicitud de conjuntos de datos; alentar el uso y mejora de formatos de publicación. Por último, establecer las definiciones de datos a liberar, así como el contexto de los mismos.

- c) Palanca de responsabilidad corporativa y personal: aplicación del modelo denominado *Caldicott Guardian* para garantizar el cumplimiento del derecho a la información, como obligación para proveedores públicos, privados y terciarios; consolidación y ampliación de la membresía del Consejo de Transparencia del Sector Público que preside el Ministro de la oficina de Gabinete; trasladar el modelo de Consejo de Transparencia del sector a otras áreas del gobierno, y revisión del modelo de gobernabilidad y regulatorio enfocado a la información del sector público en el gobierno.
- d) La palanca denominada “Reunir y publicar los datos correctos”, implica los siguientes detalles: obtención de inventarios de datos comunes, congruentes y transparentes a través de marcos de referencia apropiados para los proveedores de servicio público, y en base a normas surgidas del gobierno central; desarrollo de una metodología que valore y respalde inventarios inteligentes, reducción de los datos prescindibles, identificación y consolidación de canales digitales, comenzando por el ya establecido *data.gov.uk*.
- e) La siguiente palanca del plan de acción, “maximizar la apertura de los datos”, la cual se encarga de publicar evidencias y bases de datos subyacentes a las declaraciones políticas, por ejemplo, en referencia a los presupuestos; publicar los datos “invisibles” de las encuestas y sus análisis, asimismo evaluar los métodos para optimizar el uso de los datos publicados con fines políticos y otros más, como la investigación.

- f) La última de las palancas es “estimular el mercado para que haga un uso innovador de los datos abiertos”, cuyo objetivo es que los proveedores de servicio público informen anualmente su método para construir las interrelaciones colaborativas de la comunidad de usuarios, incluida la comercial, que es promotora del uso de datos.

Con respecto a la ayuda para el desarrollo de estos conceptos en el extranjero (Transparencia y Rendición de Cuentas); se aplican los criterios de evaluación en la determinación del nivel de preparación de los gobiernos de otros países con el fin de obtener un respaldo económico.

De esta forma se crean los compromisos entre los gobiernos asociados para diversos objetivos:

- Gestión financiera pública
- Fortalecimiento de los derechos humanos
- Incremento en la rendición de cuentas
- Abatimiento de la pobreza

Se decidió publicar la información de ayuda de los departamentos de gobierno que inviertan en la asistencia para el desarrollo en el extranjero, en consonancia con la Iniciativa para Transparencia en la Ayuda Internacional, se acordó ya el calendario más adecuado.

La estrategia de las TIC del gobierno del Reino Unido, implica el acceso a los servicios transaccionales en línea, a ciudadanos y a empresarios. Como consecuencia, surgen nuevas herramientas y servicios en línea. Así es como se utiliza *direct.gov.uk* para informar a los ciudadanos del Reino Unido.

En el caso de personas mayores o con características de discapacidad, el gobierno tiene como meta implementar una red de proveedores de servicios digitales asistidos.

En referencia a la información educativa (escuelas) y servicios familiares, el sitio web *Mumsnet* emplea herramientas construidas sobre interfaces estandarizadas con el fin de brindar información del momento.



Fuente: Plan de Acción de Reino Unido, AGA.
 Disponible en:
[\[http://www.opengovpartnership.org/countries/united-kingdom\]](http://www.opengovpartnership.org/countries/united-kingdom).

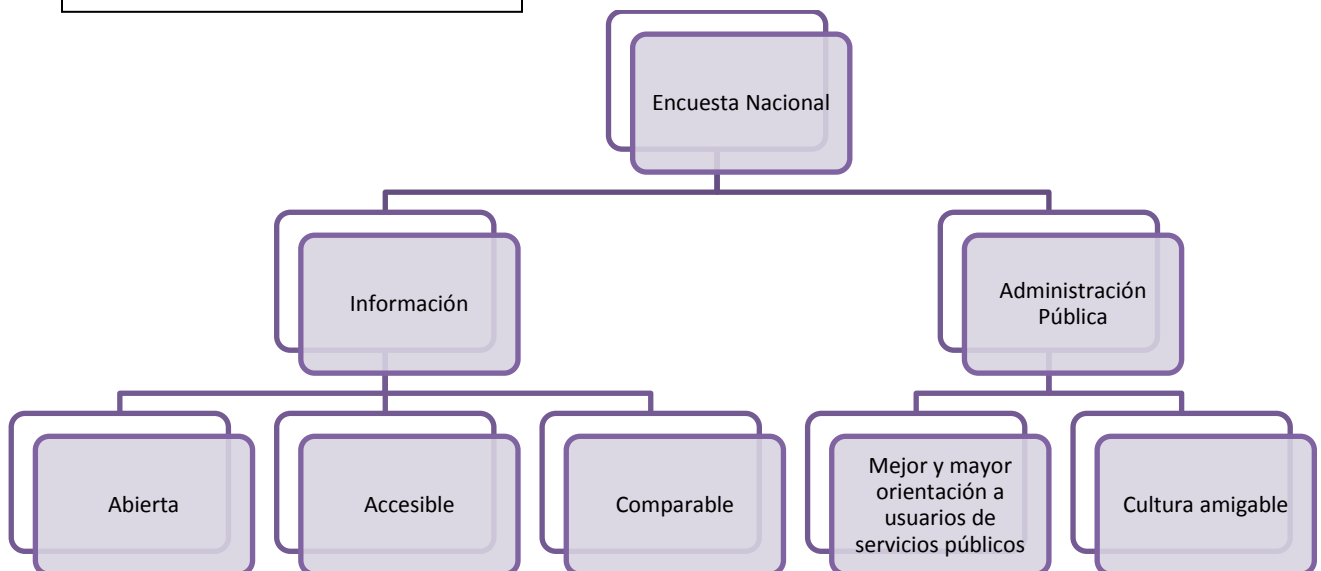
4.4.2 La Iniciativa de la Sociedad de Gobierno Abierto (OGP) en Noruega

En el proyecto de documento para consulta pública del 19 de septiembre de 2011, como parte de la Alianza por el Gobierno Abierto, se priorizarán tres diferentes áreas: el sector público abierto – gobierno incluyente, igualdad de género y transparencia en la administración de los ingresos generados del petróleo y gas.

Primero, en el sector público abierto y gobierno incluyente, se pretende el desarrollo de servicios digitales públicos en base a una política de comunicación gubernamental y el proyecto de lenguaje sencillo. Por esta vía se conforman mejores sistemas de recopilación y divulgación de las estadísticas oficiales en cuanto al empleo de recursos del Estado.

Ha sido un excelente instrumento la encuesta nacional aplicada en este país escandinavo, de gran desarrollo para la consecución de información sobre la percepción acerca de los servicios públicos.

FIGURA 28. ENCUESTA NACIONAL EN NORUEGA



Fuente: Sociedad de Gobierno Abierto de Noruega, OGP, Alianza para el Gobierno Abierto. Disponible en [<http://www.opengovpartnership.org/countries/norway>].

Segundo, en el área de la construcción e implementación de medidas en pro de la igualdad de género y la plena participación de las mujeres en la vida civil, el sector privado, la administración pública y en los procesos políticos, se contemplan algunos aspectos esenciales:

- Igualdad de salarios. Ya que a trabajo igual, su retribución monetaria debe ser de igual valor en las democracias abiertas.
- Puestos de alto nivel para ser ocupados por mujeres dentro del sector privado.
- Fortalecimiento del papel de las mujeres en la democracia local.
- Desarrollo de un programa de igualdad de género en todos los municipios que conforman la geografía nacional de Noruega.

Tercero, la transparencia en la administración de los ingresos generados del petróleo y gas, esfuerzos para la transparencia financiera.

Sus objetivos son, brindar apoyo y asesoría a decenas de países en el sentido de administración de ingresos petroleros partiendo de transparentar los ingresos; mantener la transparencia en el manejo del Fondo de Pensiones Global de Noruega y participar activamente en el Foro Internacional coordinado por el Fondo Monetario Internacional (FMI), sobre los llamados Fondos Soberanos de Inversión Patrimonial (IFSWF).

La experiencia del Gobierno Abierto en Noruega, demuestra que éste tiene más capacidad para dirigir el destino de la sociedad, debido a sólidas razones, partiendo de la apertura presupuestal (ingresos y gastos), la cual conlleva a la confianza de mayor participación en la economía y los mercados. Todo ello sienta bases para el desarrollo económico y también político.

La propuesta a la apertura en este país, tiene como plataforma, la colaboración entre autoridades y sociedad civil. Así como, es objetivo de la Sociedad de Gobierno Abierto de Noruega, compartir su experiencia con otros países del mundo.

En el rubro de la transparencia y la participación pública, los noruegos poseen la tradición de publicar documentos presupuestarios, tanto impresos como en línea. El presupuesto como es sabido, es tema de debate en el Parlamento y es lo que dirige la política económica y fiscal del gobierno. Cada mes se publican informes contables en relación a la implementación del presupuesto. Asimismo, las auditorías las efectúa la oficina del Auditor General, con responsabilidades ante el Parlamento e independencia del Ejecutivo.¹²³

Otro rubro en el ámbito de transparentar la administración pública, es el de los ingresos petroleros y gaseros, ya que todo ciudadano del país en cuestión tiene derecho a información sobre:

FIGURA 29. EXPLOTACIÓN PETROLERA



Fuente: Sociedad de Gobierno Abierto de Noruega, OGP, Alianza para el Gobierno Abierto. Disponible en [http://www.opengovpartnership.org/countries/norway]

Desde inicios del milenio, Noruega ha apoyado la Iniciativa de Transparencia en las Industrias Extractivas (EITI) y es el único país de la OCDE que ha tomado en su totalidad las medidas y procesos de dicha organización y cuya implementación está a cargo del Ministerio del Petróleo y Energía.

¹²³ Disponibles a través del sitio web <http://www.data.norge.no/>.

Por otra parte, el Ministerio de Finanzas ha impuesto los requisitos al Banco de Noruega en la elaboración de los informes relativos a las pensiones del gobierno; la transparencia en este manejo, contribuye a la legitimidad del Fondo y al buen funcionamiento de los mercados.

La experiencia en la divulgación de ingresos y activos, es la de gran eficiencia en la evaluación y recaudación de impuestos y obligaciones fiscales, destacando que están las leyes para regularlos, al igual que la administración. Por su parte, los bancos instituciones financieras y compañías de seguros, están obligados a informar los movimientos y situación de sus clientes.

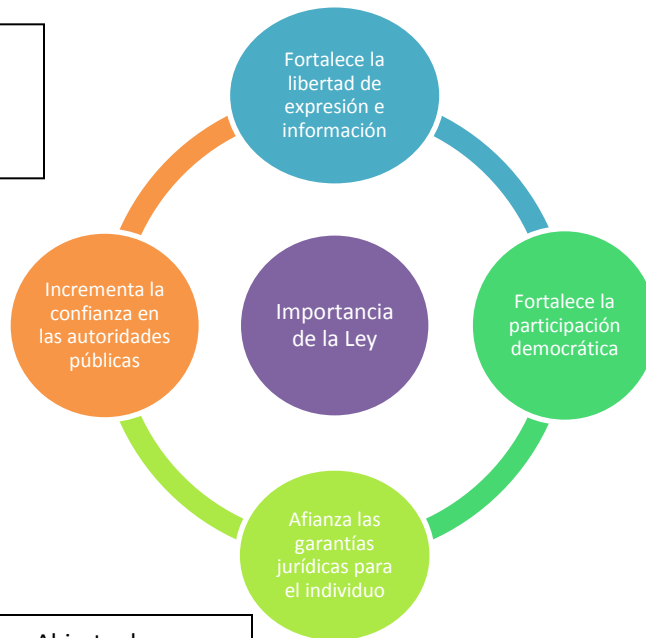
Las notificaciones a los contribuyentes sobre su evaluación, y se dan a conocer las listas de impuestos al público abierto. Existe la posibilidad de que los contribuyentes apelen ante el comité de evaluación en un plazo de seis meses, y reclamar ante los tribunales.

Los propósitos primordiales del sistema noruego de consulta pública son: proporcionar las mejores bases en la toma de decisiones de la política pública y asegurar la oportunidad de que todas las partes expresen sus opiniones.

Es común que las propuestas políticas sean elaboradas por comisiones de expertos y representantes de las partes que participan, estas comisiones oficiales aportan diversas propuestas, así como nuevas legislaciones.

La Ley de Libertad de Información de 2006 tiene como propósito facilitar una administración abierta y transparente.

FIGURA 30.
IMPORTANCIA DE LA
LEY



Fuente: Sociedad de Gobierno Abierto de Noruega, OGP, Alianza para el Gobierno Abierto. Disponible en [http://www.opengovpartnership.org/countries/norway]

Es notable el hecho de que cuando a las personas se les niega el acceso a la información, se tiene la posibilidad de interponer apelación.

Los documentos se publican en el sitio web *Electronic Public Records*¹²⁴, donde cualquier ciudadano obtiene copias de los documentos ahí existentes, sin siquiera registrar su nombre.

Conforme se ha hecho el seguimiento de las áreas prioritarias anteriormente descritas, la Sociedad de Gobierno Abierto Noruega, consecuentemente implementó medidas encauzadas a promover que el sector público sea cada vez más incluyente y abierto, además de impulsar el desarrollo de otros sectores.

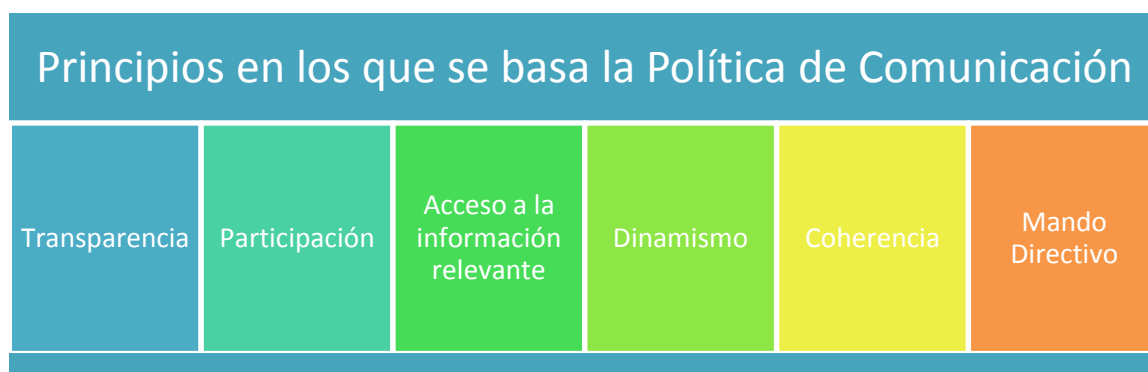
El gobierno del país se ha propuesto modificar la legislación, crear sistemas informáticos comunes y obligar al sector público a ofrecer servicios digitales de gran calidad y eficiencia. De esta forma, se puso en vigor la Política de Comunicación del

¹²⁴ Véase, para tal, el sitio www.oep.no

Gobierno Central, desde el año 2009, la cual es aplicable a los organismos gubernamentales.

Los objetivos de la referida política son múltiples, destacando el que los ciudadanos tengan información sobre sus derechos, responsabilidades y oportunidades; acceder a conocer las actividades gubernamentales y participar en la creación de nuevas políticas, planes y servicios.

CUADRO 6. PRINCIPIOS EN LOS QUE SE
BASA LA POLÍTICA DE COMUNICACIÓN



Fuente: Sociedad de Gobierno Abierto de Noruega, OGP, Alianza para el Gobierno Abierto. Disponible en [http://www.opengovpartnership.org/countries/norway]

Para recopilar y divulgar las estadísticas oficiales, se desarrolló el sistema denominado *StatRes*, cuyos fines primordiales son: transparentar los recursos empleados por el Estado y así como sus resultados; perfeccionar la plataforma de análisis, gestión y decisión en todos los sectores, así como mejorar el rendimiento de las empresas del Estado, las cuales deberán tener mayor visibilidad.¹²⁵

Con el fin de aumentar la confianza en la administración pública y de evitar conflictos de intereses, se prohíbe tratar asuntos específicos con funcionarios y servidores públicos de alto nivel, e incluso políticos, hasta después de la cuarentena de haber

¹²⁵ Véase, para ello, el sitio <http://www.ssb.no>

asumido su puesto. Para algunos asuntos más delicados o complejos, el plazo es un año después de haberse desempeñado.

En referencia a la participación de las mujeres en la vida civil, en este país se ha trabajado intensamente desde hace décadas; por mencionar un ejemplo, la Ley de Igualdad de Género contiene disposiciones para que las empresas públicas y privadas promuevan la igualdad de derechos para hombres y mujeres.

Se afirma que en una sociedad donde los dos géneros tienen actividad remunerada, se produce mayor valor agregado y mayor recaudación de impuestos; en un círculo virtuoso, todo ello mejora las negociaciones las decisiones y la participación. Al estar integrado el sector femenino en el mercado laboral, aumenta su oportunidad de participación y, asimismo pueden ejercer mayor influencia en otros sectores sociales.

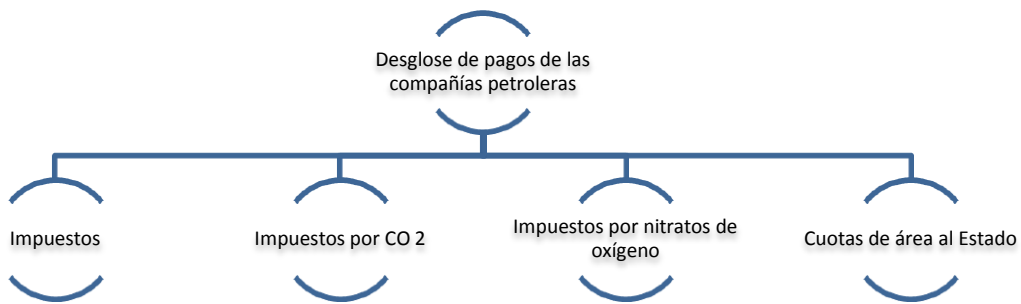
De acuerdo con la Ley de Igualdad de Género, existe la disposición de que las mujeres participen en comisiones, comités, grupos de trabajo, consejos administrativos y delegaciones. Por su parte, el Parlamento votó en el año 2003 por la participación de las mujeres en las sociedades que cotizan en la bolsa, en proporción 40% - 60%, antes era del 7% y actualmente es del 30% o más.



Fuente: Sociedad de Gobierno Abierto de Noruega, OGP, Alianza para el Gobierno Abierto. Disponible en [\[http://www.opengovpartnership.org/countries/norway\]](http://www.opengovpartnership.org/countries/norway)

Debido a que el sector petrolero de Noruega aporta la cuarta parte del ingreso nacional bruto, es muy importante la iniciativa de Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI), fundada hace más de una década. Es así como las compañías que operan en la plataforma continental, informan sobre impuestos y derechos que pagan a las autoridades del país anualmente, mediante un formato de carácter internacional.

FIGURA 32. DESGLOSE DE PAGOS DE LAS COMPAÑÍAS PETROLERAS



Fuente: Sociedad de Gobierno Abierto de Noruega, OGP, Alianza para el Gobierno Abierto. Disponible en [http://www.opengovpartnership.org/countries/norway]

Además, un grupo multisectorial participa en un proceso de elaboración de informes y divulgación de resultados, de acuerdo a la EITI. Los fondos de esta última, se usan para apoyar a países en desarrollo en la implementación de la Iniciativa. Los objetivos son que en aquellos países se transparente más el sector del petróleo y el gas.

El manejo de pensiones se efectúa de manera transparente: existen siete mil compañías en la cartera del Fondo de Pensiones, las cuales ponen a disposición la información relativa a inversiones.

La transparencia del sector financiero es otro compromiso, así como la de otros sectores, enfocándose en la rendición de cuentas. Es oportuno mencionar que Noruega participa con la OCDE en el combate a la evasión fiscal.

El plan de acción contra la delincuencia económica adoptado en ese país, fue diseñado para aumentar la transparencia y requerir a las multinacionales a rendir cuentas de manera abierta.

4.4.3 EL GOBIERNO ABIERTO EN ESPAÑA

En este país ibérico, las administraciones gubernamentales se han enfocado en algunas fases del gobierno electrónico, tales como difusión de información y tramitación de documentos. Posteriormente, el enfoque es hacia un Gobierno Abierto.

Desde el año 2005, el Ministerio de Vivienda implementó trabajar por medio de Internet entre varias Administraciones. Por Real Decreto 801/2005, fue aprobado el Plan Estatal 2005-2008 que favoreció el acceso de los ciudadanos a la vivienda. Así es como se establecieron mecanismos de control y seguimiento para el logro de metas. El hecho de que las administraciones autonómicas compartieran documentación, favoreció el desarrollo del Gobierno Abierto.

En el aspecto de la comunicación de gobierno a empresas, en algunas comunidades autónomas (Extremadura, Asturias, Andalucía), se ha permitido el uso del software libre.

Por otra parte, tratándose de comunicación de gobierno a ciudadano y viceversa, debe ser mencionado el Taller Web 1.0 de inicios del 2006, cuya finalidad fue la de un intercambio de propuestas entre instituciones públicas, universitarias, profesionales y ciudadanos en general; todo en favor del trabajo colaborativo.

En España, se han puesto en marcha diferentes iniciativas, de variable magnitud, acorde con las divisiones y administraciones geográfico-políticas. A saber: estatales, autonómicas y locales. Algunos ejemplos de dichas iniciativas son el Proyecto Aporta y Open Data.

El Proyecto Aporta (2009), es el órgano que observa el cumplimiento de las recomendaciones aportadas por la OCDE en lo referente a la reutilización de la información del sector público y que se facilita a los propios organismos públicos, los ciudadanos y las empresas. Este es un proyecto a nivel estatal del Gobierno Abierto.

En el ámbito autonómico, es decir, en el País Vasco, Asturias y Cataluña, se lanzaron *Open Data* e *Irekia*, Datos Asturias y *Dades Obertes*. El primero- Open Data, se inspiró en el memorándum de Obama, cuyo objetivo fue publicar los datos del gobierno autonómico de manera reutilizable. Es considerada la experiencia más relevante de Gobierno Abierto en el país.

El sitio web *Irekia*, como canal de comunicación entre la administración y los ciudadanos, cuenta con los tres ejes primordiales: transparencia, participación y colaboración.¹²⁶

En el eje de transparencia, el Ejecutivo de Euzkadi, pone a la disposición de los ciudadanos, la información y los datos inherentes a sus actividades y decisiones.

En el eje de participación¹²⁷, se ofrecen las leyes y decretos, para que los ciudadanos las evalúen y complementen, además de proponer otras más de su iniciativa.

Por último, en el tercer eje, de colaboración¹²⁸, el gobierno vasco informa que desea colaborar con los ciudadanos, los empresarios, las ONG y las demás administraciones, con el fin de aportar innovaciones y métodos de trabajo colaborativos.

Asimismo, el sitio web *Irekia*, ofrece a los ciudadanos herramientas de trabajo colaborativo, información de sucesos en la línea del tiempo, agenda de actividades, material audiovisual y multimedia, entre otras.

¹²⁶ Plan de Acción de España. Disponible en [<http://www.mpr.gob.es/documents/c492-9364-ogpplandeaccinespaadefin.pdf>] Consultado el de 30 marzo de 2015.

¹²⁷ *Ídem*.

¹²⁸ *Ídem*

Algunos otros proyectos en territorio español son, por ejemplo: Open Data Islas Baleares, Open Data Navarra y Datos de Asturias.

Una iniciativa a nivel local, es la de Gijón, Zaragoza, denominada Datos Abiertos, la cual pretende el desarrollo de los valores del Gobierno Abierto ya multicitados, Es interesante que en este proyecto, se realizan aplicaciones piloto, como la de consulta ciudadana en cuanto a los datos que deben ser publicados.

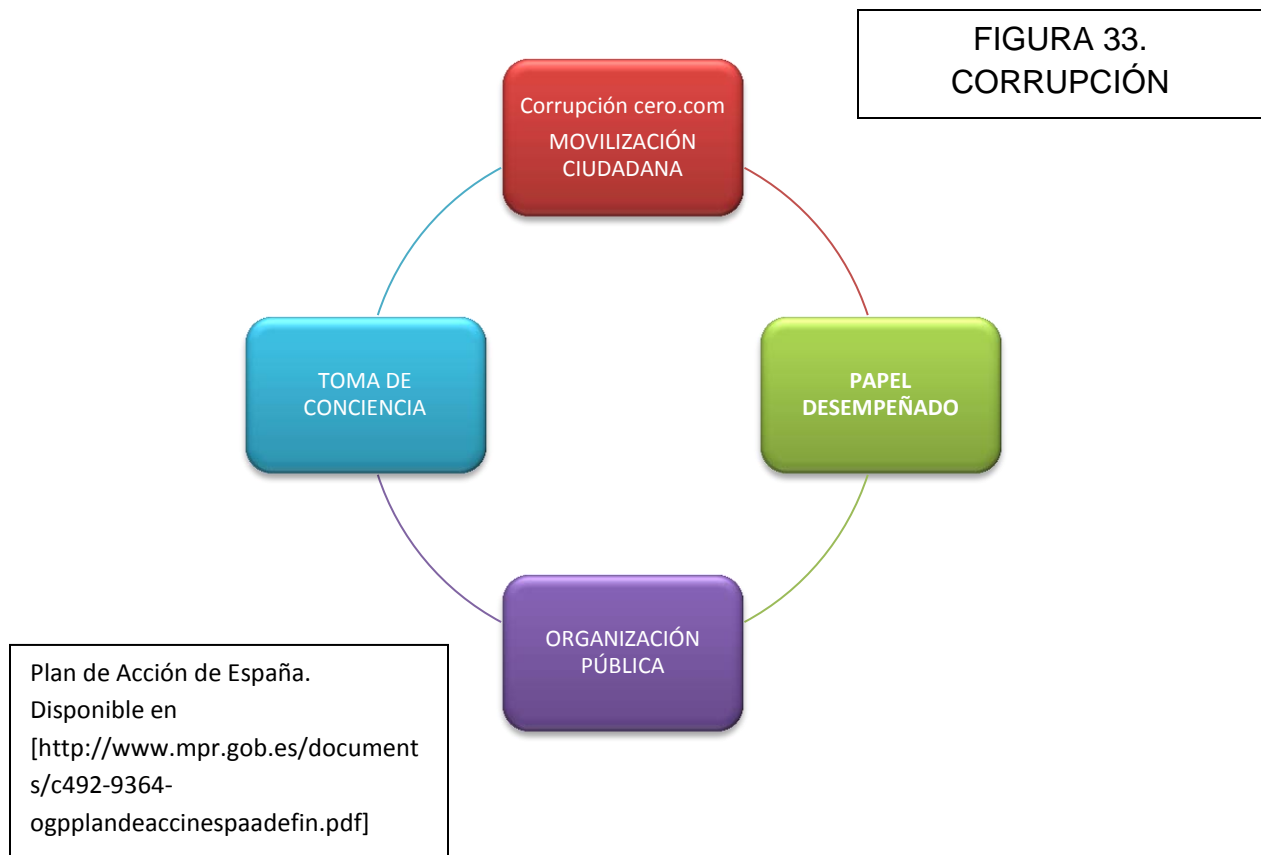
El concurso denominado Desafío Abre datos, es una iniciativa surgida en la sociedad civil; es pionera en el país ibérico en su intento de crear conciencia entre los administradores públicos y también en la sociedad en el tema de elaborar una legislación amplia, clara y lo más completa posible, acerca de la apertura de datos.

Tanto el concurso anterior, como la iniciativa *¿Dónde van mis impuestos?*, fueron creados por la asociación Pro Bono Público. Su nombre lo hace notar: cómo gasta el Estado los impuestos aportados por los ciudadanos y empresarios. En el Reino Unido se llama *Where does my Money go?* de la *Open Knowledge Foundation*.

Para maximizar la reutilización de la información y los datos públicos, la Fundación CTC creó la plataforma Open Data, mientras que también proveniente de la sociedad civil, la Coalición Proacceso promueve la normatividad del acceso a la información pública.

Esquemáticamente, el asunto de la corrupción, se plantea de la siguiente forma:

FIGURA 33.
CORRUPCIÓN



En el más reciente Plan de Acción español sobre Gobierno Abierto (OGP), los principales compromisos que se realizan son:

- Creación del portal de transparencia
- Apertura de datos del Servicio Nacional de Salud
- Centro Nacional de Información Geográfica

Como sugerencias, se reconoce la necesidad de incorporar el uso de un vocabulario común en la creación de los portales y centros de información, principalmente en lo referente a la Ley de Transparencia, ello en el marco de una correcta taxonomía y las convenciones internacionales.

De gran importancia es el compromiso, no mencionado aún, de elaborar un sistema de información de industrias alimentarias, sin rebasar los límites de los organismos públicos.

Una acción relevante es la mejora del acceso es la mejora del acceso al portal de archivos españoles (PARES) que tiene como fin dar a conocer a más españoles el patrimonio histórico documental de este país.

Desde el punto de vista ambiental y tocante a muchos otros ámbitos, se tiene el objetivo de garantizar un servicio eficiente de información meteorológica a los ciudadanos españoles proporcionando formatos y licencias de los registros de información tanto climática, como meteorológica.

De acuerdo al plan de acción español para el Gobierno Abierto, se presenta el informe de autoevaluación. En el año 2012, fue presentado el primer plan de acción para el Gobierno Abierto de España, en el cual se manejan tres grandes objetivos:

1. Aumento de la integridad pública
2. Eficientar la gestión de los recursos públicos
3. Mejora de los servicios públicos

Como conclusiones resultantes de la evaluación de la puesta en marcha de este plan, en España se observó que la implementación del Gobierno Electrónico está fuertemente desarrollada, ya que un 95% de los servicios públicos están a la disposición en Internet. Asimismo, el 45% de los ciudadanos españoles utilizó esa vía para tratar asuntos con la administración pública.

Como parte del proceso de reformas fue creado un Buzón de participación ciudadana durante varios meses, con los siguientes resultados: representación de empleados públicos, empresas, universidades y consumidores; una medida propuesta por CORA (Comisión de Reforma de las Administraciones Públicas), es la reforma de la legislación de procedimientos administrativos para trámites de servicios electrónicos.

Para que la ciudadanía reutilice la información, se puso a disposición en el Catálogo de Información del Sector Público, en el que se concentran cerca de tres mil conjuntos de datos.

Entre los compromisos cumplidos en la implementación del Plan de Acción en España, pueden citarse, como ejemplos, el Anteproyecto de Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, medida de Transparencia y Rendición de Cuentas de la Ayuda Oficial al Desarrollo, Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, Reforma de la Ley de Subvenciones, Agencia de Administración de Justicia Electrónica, Impulso de las redes sociales para facilitar la participación ciudadana, publicidad de datos estadísticos de criminalidad, revisión y simplificación normativa, la e-salud, simplificación de los procedimientos de evaluación ambiental, sistema de tramitación telemática de creación de empresas, reducción de cargas administrativas para ganaderos y agricultores.

En su gran mayoría, se han cumplido en su totalidad, pero parcialmente. Los compromisos sobre salud. Ambiente y ganadería-agricultura.

El gobierno español, comprometido con Gobierno Abierto, puso a consulta pública en la página web del Ministerio de la Presidencia (de finales de octubre a mediados de noviembre del 2012), el informe de autoevaluación y el resultado fue escaso: hubieron pocas repercusiones de dicha consulta.

Debido a ello, la conclusión primera, es que uno de los objetivos primordiales del próximo Plan de Acción de OGP del país español, consiste en hacer visible ante la sociedad las características y operatividad del propio OGP, y el otro objetivo esencial, es el de fomentar la participación y la pluralidad de la ciudadanía en general y ciudadanos expertos del medio académico y el asociativo.

Es oportuno referir, que el cumplimiento de los compromisos fue el de implementar lo propuesto, pero los resultados constituyen otro apartado, en el que los españoles están trabajando para obtener cada día más y mejores resultados.

4.5 ALIANZA PARA EL GOBIERNO ABIERTO. PLAN DE ACCIÓN 2013-2015.

Como definición introductoria, inicia el Plan México expresando que el Gobierno Abierto, es un modelo de gobernanza de reciente creación cuyo fin es el de lograr la transformación de las relaciones gobierno-sociedad para imprimir fuerza a la democracia mexicana. Asimismo, se afirma que se intenta crear un ecosistema que coloque a gobierno como plataforma innovadora.

Para solucionar retos públicos en el marco del desarrollo nacional se requiere estimular la cultura de transparencia, colaboración, participación y rendición de cuentas, que son los principios de Gobierno Abierto.¹²⁹

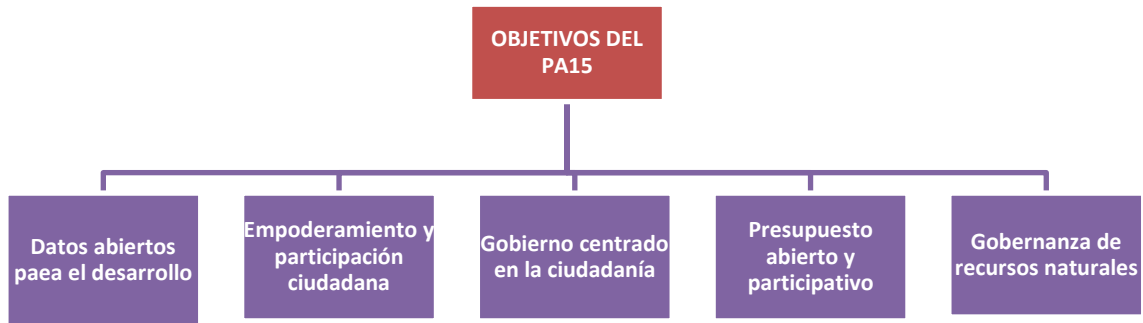
Es importante destacar dos puntos:

1. México recibió a fines del año 2013, la Co-Presidencia de la Alianza junto con Indonesia.
2. El actuar del Presidente de México ha ofrecido un Gobierno Abierto *capaz de escuchar a todas las voces de la sociedad*.

Las líneas de trabajo formuladas por PA15 (Plan de Acción 2013-2015)son cinco, tal como se muestran en el siguiente diagrama, estos grandes objetivos son los promotores de la transparencia y la rendición de cuentas, ambos requisitos para consolidar un México Abierto.

¹²⁹ Enrique Peña Nieto, *Discurso de toma de posesión*, Presidencia de la República, 2012 [www.presidencia.gob.mx] Consultado el 10 de abril de 2015.

FIGURA 44. OBJETIVOS DEL PAÍS.



Fuente: Plan de Acción 2013-2015 México, AGA.
Disponible en
[http://assets.pa2015.mx/frontend/pdf/pa_aga_2015.pdf].

Durante el proceso de elaboración del Plan de Acción, se definieron nueve mesas temáticas, cada una de las cuales se compuso por de 15 a 25 personas provenientes de instituciones públicas, especialistas y miembros de la sociedad civil.

Algunos temas se extrajeron de compromisos incluidos en el Plan de Acción 2012, así como otros fueron identificados en base a los retos de AGA.

Para determinar los compromisos proactivos del Gobierno Federal, participaron diecisiete dependencias y la PGR, los cuales identificaron aquellos proyectos y programas que tengan la posibilidad de fortalecer los principios del Gobierno Abierto, que a su vez lleguen a la ciudadanía con gran fuerza, sean visibles y se conviertan en práctica internacional de buen nivel.

El actual Plan de Acción conlleva su propia metodología de seguimiento y evaluación, incluyendo la construcción de planes de trabajo para todos y cada uno de los compromisos acordados. Se establecen metas e indicadores a su Formato de Seguimiento y un Tablero de Control Público.

Todo esto pretende aterrizar en la creación de mecanismos de rendición de cuentas y colaboración.

EJE 1. GOBIERNO CENTRADO EN LA CIUDADANÍA

En esta línea de desarrollo del Plan, México promueve que se haga más competitivo por medio del uso de la web, realizar y evaluar los trámites y servicios públicos que demanda la ciudadanía. De esta forma, se mejoran la economía y el desarrollo social.

Otro objetivo primordial es la divulgación de estándares de uso común para lograr certidumbre jurídica, y como es sabido, ésta última repercute en mayor inversión y crecimiento económico.

Así como la regulación administrativa debe ser clara, también las normas deben ser accesibles integrándolas en una plataforma virtual de Normas Oficiales Mexicanas vigentes. En el proceso se crearán nuevas normas de manera participativa e incluyente.

De importancia legal y práctica, es la creación de un sistema de registro, búsqueda y localización de personas detenidas, asegurando que la ciudadanía tenga acceso, conforme a la normatividad en la materia. También un registro de personas desaparecidas o extraviadas, en el cual se incluyan las fuentes y autoridades que recaban la información, ello de acuerdo a las normas y con previo consentimiento. Así, la coordinación entre los diferentes órdenes de gobierno buscará garantizar los derechos humanos de los desaparecidos y sus familiares.

Con el propósito de abatir la pobreza extrema, se propuso un padrón único y abierto de beneficiarios de aquellos programas de carácter social. Establecer un mecanismo de seguimiento en la integración de gobiernos estatales y municipales.

EJE 2. PRESUPUESTO ABIERTO Y PARTICIPATIVO

El objetivo general es impulsar las acciones que den a conocer los caminos que sigue el dinero público, mejorando así la rendición de cuentas y la participación ciudadana en el gasto del gobierno.

Las compras abiertas e inteligentes promueven la transparencia y evalúan los avances sobre los procesos de contratación. Así podrán llevarse a buen efecto los contratos públicos y las adquisiciones darán mayor certidumbre.

El gasto federalizado debe ser dado a conocer con fines de seguimiento, asignación, destino y resultados.

Deben ser incluidas las justificaciones técnicas, la localidad y el tipo de proyecto de inversión. Para esto, es necesario actualizar el sistema de reporte de los gobiernos locales en cuanto a su ejercicio de gastos.

Otro aspecto medular es el desarrollo de una plataforma interactiva para dar a conocer a los contribuyentes, los lineamientos fundamentales y la información acerca de sus obligaciones tributarias.

En relación al Fondo Nacional Emprendedor, se propuso transparentar la entrega de recursos y habilitar los medios digitales para promover el diálogo y la participación de los ciudadanos para sus convocatorias y su apoyo a las PyMEs.

FIGURA 45. SISTEMA DE INFORMACIÓN HOMOLOGADA-EMPRESAS*



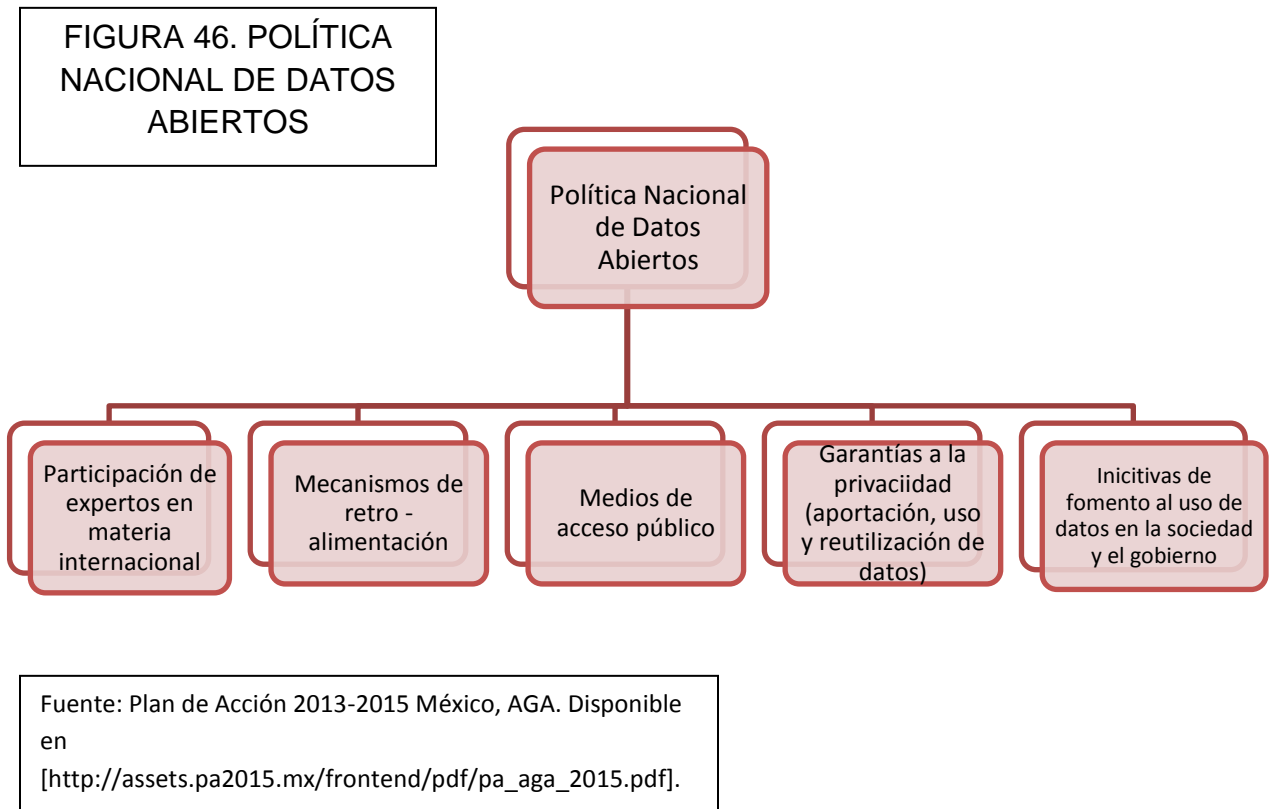
Fuente: Plan de Acción 2013-2015 México, AGA.
Disponible en
[http://assets.pa2015.mx/frontend/pdf/pa_aga_2015.pdf].

Todos conocemos la trascendental importancia de la infraestructura, así que en este Plan se destaca la prioridad de transparentar y difundir información geo referenciada sobre los proyectos de su ámbito. Estas medidas permitirán detección de problemas existentes en cada proyecto y así facilitar su resolución. Los resultados serán más benéficos en términos de tiempo, costo, rendición de cuentas y desarrollo social.

Los avances en obras públicas se darán a conocer por medio de un sistema digital. Desde su planeación hasta su operación; se incluirán todos los datos e informes en un catálogo por dependencia/entidad. Mejorará la vigilancia y la rendición de cuentas permitiendo consultarlo, a cualquier ciudadano que lo requiera o esté interesado en las obras de su comunidad.

EJE 3. DATOS ABIERTOS PARA EL DESARROLLO.

La política nacional de Datos Abiertos tiene como labor es la creación e implementación de lineamientos para la publicación y el uso de datos abiertos claros y que ofrezcan certeza jurídica, por medio de diversos mecanismos jurídicos y rasgos operativos.¹³⁰



Se plantea el establecimiento de un consejo consultivo multidisciplinario y de participación plural, que permita mejorar la política nacional de datos abiertos a través de la verificación, la evaluación y la implementación.

El Plan de Acción de nuestro país, contiene propuestas en otros tres ámbitos: vías de transporte carretero, educación y seguridad.

El hecho de dar impulso a la apertura de datos, relativos al sistema de carreteras del país, daría lugar a múltiples aplicaciones y creación/ mejoría de servicios. Entre

¹³⁰ Véase para tal efecto, el sitio www.datos.gob.mx

ellas, la aplicación titulada *traza tu ruta*, cuya información sería de utilidad para ciudadanos, turistas, emprendedores y MIPyMES.

Para conocer las condiciones en que se encuentra la Educación Superior en México, se ha considerado la necesidad de publicar bases de datos de la Subsecretaría de Educación Superior (SES).

BASES DE DATOS

- Matrícula
- Personal
- Subsistema
- Campo de formación por entidad federativa

En el rubro de la seguridad, en el punto titulado Datos para un México en Paz, se menciona el propósito de publicar bimestralmente la información que describa las acciones de la Procuraduría General de la República. La temática de seguridad deberá incluir:

FIGURA 47. DATOS PARA UN MÉXICO EN PAZ



Fuente: Plan de Acción 2013-2015 México, AGA. Disponible en [http://assets.pa2015.mx/frontend/pdf/pa_ag_a_2015.pdf].

EJE 4. EMPODERAMIENTO Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA.

Son dos los puntos del Plan Mexicano que se incluyen en este eje y que promueven la capacidad ciudadana de participar en los asuntos públicos y así poder transformar la relación gobierno-sociedad.

Uno de los puntos es la democratización de las becas y apoyos gubernamentales para la educación. Este proceso implica la publicación oportuna de información actualizada; esto redunda en la correcta distribución de becas y la rendición de cuentas.

El desarrollo de un portal, en el que trabajen conjuntamente los tres órdenes de gobierno, para que de esta forma, sus instituciones compartan los retos públicos a los que se enfrentan día tras día



Fuente: Plan de Acción 2013-2015 México, AGA. Disponible en [http://assets.pa2015.mx/frontend/pdf/pa_aga_2015.pdf].

EJE 5. GESTIÓN DE RECURSOS NATURALES.

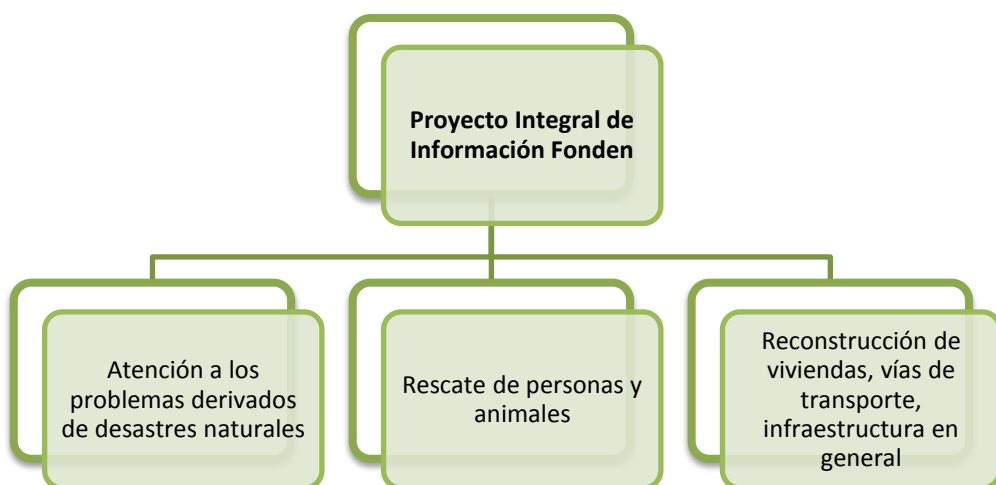
Como objetivos generales del Plan de Acción en la temática del medio ambiente y sus recursos están:

- ✓ Impulso a la transparencia y a la rendición de cuentas en cuanto a la administración de los recursos naturales.
- ✓ Aseguramiento de los ingresos que generen las industrias mineras y petroleras.
- ✓ Encauzamiento de esos ingresos para el bienestar social.
- ✓ Respuestas reales que combatan los efectos negativos del cambio climático.
- ✓ Generación y apertura de información y datos relevantes concernientes al calentamiento global y sus repercusiones en la naturaleza y la sociedad.

Particularmente el FONDEN (Fondo Nacional de Desastres Naturales) tiene el deber de hacer transparente el uso de los recursos dedicados a reparar aquellos daños producidos por desastres naturales.

Con esta acción, la sociedad mexicana podrá dar seguimiento al uso de recursos públicos.

FIGURA 48. PROYECTO INTEGRAL DE INFORMACIÓN FONDEN



Fuente: Plan de Acción 2013-2015 México, AGA. Disponible en [http://assets.pa2015.mx/frontend/pdf/pa_aga_2015.pdf].

En torno a la energía y las industrias extractivas, se requiere transparentar el sector de los hidrocarburos y mejorar su rendición de cuentas para encauzar y optimizar los recursos obtenidos.

Implicaciones: publicación de contratos con las empresas extractivas, publicación de informes por parte de las agencias regulatorias y ministerios de sus operaciones, ingresos y proyectos; aplicación de las normas de Gobierno Abierto a las empresas federales y a los fondos de recursos naturales, medidas anticorrupción y normar los informes internacionales.

En la actividad minera, las propuestas son: diagnosticar sus condiciones económico-financieras, socio ambientales y geográfico-estadísticas; accesar la información en forma de datos abiertos y construir propuestas de solución.

En el cuidado del medio ambiente, se incluyen en el Plan de Acción las siguientes propuestas:

CUADRO 8. CUIDADO DEL MEDIO AMBIENTE BASADO EN EVIDENCIA*

Cuidado del medio ambiente basado en evidencia	Fortalecimiento de los instrumentos de informacion y datos del medio ambiente y cambio climático
	Información estadístico-geográfica y otros indicadores como herramientas regulatorias (medio ambiente-sociedad-economía)
	Acceso a la información en formatos abiertos

Fuente: Plan de Acción 2013-2015 México, AGA. Disponible en [http://assets.pa2015.mx/frontend/pdf/pa_aga_2015.pdf].

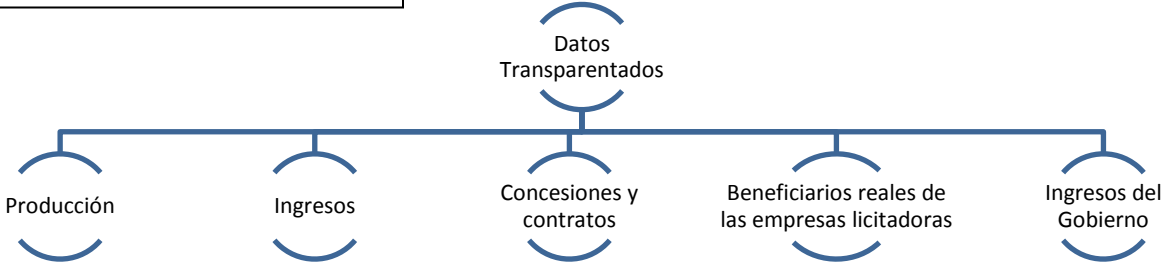
En el punto de la protección participativa del medio ambiente, queda de manifiesto la importancia de concentrar la información y abrirla a los ciudadanos. Por ejemplo:

- ✓ Evaluaciones del impacto ambiental en México y otros países del mundo.
- ✓ Consultas públicas
- ✓ Reunión de la información y sus resultados

Durante el proceso participativo, se hace posible la creación de herramientas que a su vez promuevan el derecho a tomar decisiones.

Otro aspecto medular de la gobernanza de recursos naturales, es la adhesión de nuestra nación a la Iniciativa de Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI), con fines de transparencia.

FIGURA 49. DATOS TRANSPARENTADOS



Fuente: Plan de Acción 2013-2015 México, AGA. Disponible en [\[http://assets.pa2015.mx/frontend/pdf/pa_aga_2015.pdf\]](http://assets.pa2015.mx/frontend/pdf/pa_aga_2015.pdf).

Derivado del Plan de Acción 2013-2015 para el Gobierno Abierto en México. Se presenta a continuación el seguimiento y evaluación realizados.

El Centro de Contraloría Social y Estudios de la Construcción Democrática CCS-CIESAS, elaboró el Informe de Avance OGP (*Open Government Partnership*), como un mecanismo de revisión independiente.

En su resumen ejecutivo, se presenta el análisis de cumplimiento por compromiso y los niveles asignados son:

1° No comenzado

2° Limitado

3° Substancial

4° Completo

Son treinta y siete los compromisos de Plan de Acción 2011-2013.

CUADRO 9. COMPROMISOS DE PLAN DE ACCIÓN 2011-2013

NO.	COMPROMISO	RESUMEN	NIVEL DE CUMPLIMIENTO
1.	Sitio Web de los Servicios Públicos	Publicación que reúna los servicios públicos en un sitio web a nivel federal, estatal o por dependencia.	Completo y a tiempo
2.	Herramientas de innovación de la sociedad civil	Creación de comunidades de programadores, desarrolladores y gente de la sociedad civil, habilitando herramientas, eventos y plataformas web	Completo y a tiempo
3.	Catálogo de programas sociales	Creación basada en un sistema de información pública con la participación de sociedad civil y gobierno.	Completo y a tiempo
4.	Rendición de cuentas corporativa A: Incrementar el número de empresas involucradas	Aumentar las empresas que publican la información acerca de su gobierno corporativo y sus resultados (económicos, sociales y ambientales)	Completo y a tiempo
5.	Rendición de cuentas corporativa B: Cohecho	Publicar las estadísticas de las investigaciones sobre cohecho transnacional en empresas mexicanas que operan en otros países , así como empresas extranjeras que operan en nuestro país, ello conforme a la ley mexicana y de acuerdos con los objetivos OGP	Comenzado y atrasado
6.	Rendición de cuentas Corporativa C: Plástico PET	Incentivar la corresponsabilidad de las empresas privadas en el manejo adecuado de residuos (envases PET) a través de un portal.	Sustancial y atrasado
7.	Rendición de cuentas corporativas D: EITI	Adhesión de México a la Iniciativa Internacional de las Industrias Extractivas (EITI)	Completo y a tiempo
8.	Publicación de la lista de los beneficiarios de	Elaborar un plan de trabajo para publicar formatos abiertos y libres	Limitado y atrasado

	subsidios		
9.	Mejorar la calidad de las bases de datos	Mejorar las bases de datos utilizadas por investigadores y recibir apoyo técnico para acceder a ellas.	Completo y a tiempo
10.	Publicación de recursos de protección	Desarrollar una página web que publique permanentemente los recursos para proteger a periodistas y defensores de los derechos humanos	Limitado y atrasado
11.	Publicar la asignación médica estatal	Dar a conocer los montos asignados a las entidades federativas en relación a protección social en salud (compras de medicamentos e insumos)	Substancial y atrasado
12.	Evaluación de cumplimiento de las obligaciones en derechos humanos	Crear información que lleve a valorar los esfuerzos del Estado mexicano para cumplimiento de obligaciones en materia de derechos humanos	Limitado, y en cuanto a puntualidad se refiere, no aplica.
13.	Base de datos sobre proyectos mineros	Elaboración de la base de datos en formato público y electrónico informando los proyectos de exploración y explotación de las compañías mineras que operan en México.	Completo y a tiempo
14.	Publicar datos de donaciones PEMEX	Publicar en la página de Internet de PEMEX la relación de donativos y donaciones, así como de los reportes de comprobación y seguimiento de los recursos entregados; también evaluaciones efectuadas por PEMEX del uso de recursos	Substancial y atrasado
15.	Presentación del presupuesto escolar	Contribuir y presentar el presupuesto para cada escuela pública (primaria y secundaria) del D.F perteneciente a la Secretaría de Educación Pública.	No comenzado y atrasado
16.	Publicar datos de los contratos PEMEX	Publicar en las páginas de Internet CompraNet y PEMEX, los fallos de licitación y las versiones públicas de los contratos celebrados por PEMEX y sus subsidiarias.	Limitado y atrasado
17.	Mejorar el sistema electrónico de compras	Mejorar el sistema de CompraNet de las dependencias gubernamentales	Completo y a tiempo
18.	Publicar gastos en publicidad	Desarrollar una página web que contenga la información estatal o por dependencia, sobre el gasto en publicidad oficial.	Substancial y atrasado
19.	Transparentar presupuesto destinado a los servicios públicos	Integrar el presupuesto de percepciones destinado a servidores públicos adscritos a la Administración Pública Federal	Substancial y a tiempo
20.	Proceso de formulación del presupuesto	Incluir en el portal www.transparenciapresupuestaria.gob.mx , la información acerca de presupuestos, ingresos, variables macroeconómicas, deuda pública, y uso de fondos y fideicomisos, así como publicación detallada sobre créditos fiscales.	Substancial y respecto a puntualidad, no queda claro
21	Micrositio SAT	Elaborar un micrositio en la página web del SAT que reúna explicaciones y datos relativos a la cancelación masiva de créditos fiscales del año 2007	Completo y a tiempo.
22	Transparencia	Publicar elementos que fortalezcan la	Limitado t, respecto a

	presupuestaria	transparencia de los programas presupuestarios, haciendo énfasis en los de carácter subsidiario y de prestación de servicios públicos.	puntualidad, no aplica.
23	Evolución de Matriz de Indicadores de Resultados (MIR)	Publicar los indicativos de la evolución histórica de MIR de todos aquellos problemas que se evaluaron una vez o más a partir del año 2008	Substancial; no aplica la puntualidad.
24	Motores de búsqueda para regulaciones (Energía)	Publicar en formato sencillo y práctico, tanto resoluciones como opiniones de los órganos reguladores, a través de motores de búsqueda en línea que faciliten la consulta por sectores, etapas, expediente o palabra clave.	Completo y a tiempo.
25	Motores de búsqueda para regulaciones (telecom)	Es el mismo que para el compromiso numero 25	Completo y a tiempo.
26	Motores de búsqueda para regulaciones (aeronáuticas)	También es igual al de los compromisos 24 y 25	Completo y a tiempo.
27	Derecho de acceso a la información: sitio web.	Conjunción de materiales y herramientas de capacitación, difusión y creación de capacidades en aquellos sujetos obligados a enseñar y promocionar el Derecho de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.	Completo y a tiempo
28	Derecho de Acceso a la Información: Sinergias	Hacer sinergias con las plataformas existentes de vinculación con las comunidades a través de la nación de otras dependencias de la APF con el fin de promocionar y difundir proactivamente al DAI, así como la protección de datos personales por medios no electrónicos	Completo y a tiempo.
29	Sitio de investigaciones criminales	Elaborar un programa para víctimas del delito que concentre las averiguaciones previas y se consulten vía electrónica, el cual permita agilizar y transparentar la consulta de las investigaciones.	Limitado y atrasado en relación a puntualidad.
30	Publicación de las denuncias a Ministerios Públicos	Hacer público el número de denuncias efectuadas en los Ministerios Públicos (delito y lugar). Actualización mensual y registros semanales.	Limitado y no aplica puntualidad.
31	Acceso a los estudios de impacto ambiental	Mejorar las herramientas de difusión y acceso a la información resultante de estudios sobre impacto ambiental realizados por SEMARNAT (Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales)	Limitado y no aplica puntualidad
32	Gastos y financiamiento del cambio climático	Identificar y sistematizar la información relativa al financiamiento y gasto gubernamental, así como los mecanismos de participación ciudadana de acuerdo a la Ley General de Cambio Climático.	Limitado y atrasado en cuanto a puntualidad.

Fuente: Plan de Acción 2013-2015 México, AGA. Disponible en [http://assets.pa2015.mx/frontend/pdf/pa_aga_2015.pdf].

CONCLUSIONES

La presente tesis partió del análisis de las prácticas administrativas modernas, vistas como parte de un marco conceptual que aborde simultáneamente el ejercicio y las fuentes de poder.

A lo largo del presente trabajo se describe la transición de la organización administrativa pública basada en el modelo de la Nueva Gerencia Pública al modelo del Gobierno Abierto, que se caracteriza por el uso de las Tecnologías de Información y Comunicación, así como de una mayor participación por parte de la ciudadanía.

Se pretendió presentar la ontología básica desarrollada desde los años 70 hasta la actualidad, en lo referente a las formas de organización administrativa pública. Esto, con un enfoque cualitativo fundamentado en la praxeología integrada por las experiencias de los países que originaron y desarrollaron los postulados de la Nueva Gerencia Pública, así como del Gobierno Electrónico y el Gobierno Abierto.

El planteamiento de la presente investigación integra cuatro capítulos, organizados y presentados de manera tal que sigan una secuencia temporal, y nutridos a su vez de las experiencias internacionales en las tres corrientes administrativas mencionadas.

En el primer capítulo, se mencionan los primeros antecedentes que sentaron las bases de las corrientes administrativas en cuestión. Se describe la primera configuración de la Nueva Gerencia Pública; emanada del neoliberalismo y desarrollada en el terreno fértil al que el enfoque neoinstitucional dio lugar, la NGP se inspira en las nociones, hipótesis, problemas técnicos y procedimientos del *management* empresarial, que se ha caracterizado por su incesante innovación de los patrones de gestión y operación de la administración, y que a partir de la segunda mitad del siglo XX protagonizó la revolución gerencial de la empresa.

Relativo al gerencialismo, en este capítulo se le dan relevancia a los conceptos de Omar Guerrero, describiendo los cuatro cambios en la naturaleza de la firma privada:

la dinámica de la corporación, la reducción del tamaño, la reestructuración administrativa, y la transformación de la condición laboral del personal.

Con respecto al uso de la Economía como herramienta de estudio de las ciencias sociales y la administración pública, se menciona al individualismo metodológico; el cual es un método de análisis bajo el cual todo fenómeno social debe ser explicado en base a las acciones de los individuos particulares.

El individualismo como método de análisis sugiere que toda teorización, todo análisis se resuelve finalmente en consideraciones de la persona individual como tomador de decisiones. Por esto mismo, es que en el capítulo primero se describe la opción pública, o *public choice*, que contempla una nueva línea de investigación en el campo de las ciencias sociales consistente en aplicar a la administración pública, a los procesos de decisión política y a los problemas de elección social o colectiva los modernos métodos de análisis económico. La racionalidad económica de mercado penetra en las oficinas gubernamentales, en los parlamentos y en los procesos electorales, y se rompen las fronteras tradicionales entre economía y política.

Como parte fundamental del desarrollo de la NGP, se describe la configuración de dicha corriente administrativa en la Gran Bretaña. Durante su mandato como primera ministra del Reino Unido, Margaret Thatcher hizo exitosamente de la cultura, las dimensiones, el costo y el desempeño de la función pública británica una cuestión política. Jugando el papel de emprendedora política a la par de su papel oficial de primera ministra, Thatcher llevó adelante cambios en las políticas de gestión pública en áreas tales como organización y métodos, gestión pública y relaciones laborales, planeación de gastos y gestión financiera, auditoría y evaluación y contratación.

Los elementos teóricos de la opción pública, fueron aplicados a la administración pública británica; y en efecto, dicha corriente de pensamiento, ha sido una de las fuerzas más poderosas dentro de las tendencias neogerenciales en primordialmente dos objetivos:

- 1) La disminución del rango de actividad del Estado por la vía de la privatización, la desregulación y la liberalización.
- 2) El traslado de las nociones del mercado hacia al gobierno.

Estas reformas se extendieron después a los demás países del *Commonwealth* y se convirtieron en referencia para otros países industriales con parecidas dificultades, como los Estados Unidos y las naciones europeas que integran la OCDE.

El proceso de reforma administrativa referida, está conformada por dos etapas de privatización de los espacios públicos, que entraña la exprivatización del Estado, que consiste en el procedimiento por el cual la administración pública transfiere la producción de bienes y servicios a la administración privada, moviendo al Estado hacia fuera del mercado. La segunda etapa, consiste en la endoprivatización del Estado, es decir, la sustitución de la administración pública de los asuntos nacionales, por la idea, la metodología y la técnica de la gerencia privada, moviendo al mercado hacia dentro del Estado.

En el primer capítulo también se menciona otro caso ejemplar: las reformas norteamericanas, las cuales comenzaron a aparecer con el renacimiento del “neoconservadurismo”, en ocasión de la elección de Reagan en 1980.

Las transformaciones reales de la administración en el sentido de la Nueva Gerencia Pública se iniciaron con el presidente Clinton, quien trató de restaurar el prestigio del gobierno y de una burocracia federal vapuleada por doce años neoconservadores, pero sin ignorar que el cambio de imagen del gobierno federal y de su burocracia frente a una opinión social escéptica, era impracticable a menos que se hicieran cambios de fondo en el aparato administrativo.

El detonante de la reforma fue la Evaluación de Desempeño del Gobierno Nacional (1993), la cual fue definida como un cambio histórico en la manera en que funciona el gobierno, un nuevo contrato de servicios con el pueblo norteamericano y una nueva garantía de gobierno eficaz, eficiente y con capacidad de respuesta.

Los fundamentos de la reforma, tuvieron su base en el libro de D.Osborne y T. Gaebler (1992), *Reinventing Governmet*. Dicha obra, sistematizaba las experiencias corporativas exitosas de vanguardia y las adaptaba al modo de operar del gobierno,

ofrecía líneas novedosas y practicables de reforma administrativa, con medidas factibles, con casos de éxitos probados y apreciables para los ciudadanos usuarios de los servicios y contribuyentes fiscales.

Asimismo los elementos doctrinales de la NGP, y sus características centrales, se describen en éste primer capítulo. Y para concluirlo, se expone un sencillo balance de las reformas neogerenciales en México.

Abordamos el segundo capítulo con los conceptos de Tecnología. Como tal, las TIC's son un concepto que aparece en los años 70, en el que refiere a la tecnología como el procesamiento de la información. Posteriormente con la aparición de la nueva economía y la globalización donde se requiere acceder a la información de manera instantánea a través de la interconexión de redes que permitan la comunicación, se hizo necesario redimensionar el concepto.

El elemento esencial de las nuevas tecnologías es la computadora y más específicamente, Internet, ya que supone un salto cualitativo de gran magnitud, cambiando y redefiniendo los modos de conocer y relacionarse del hombre.

Las TIC's basadas en la microelectrónica permiten la combinación de todos los tipos de comunicación de masas en un hipertexto digital, global multimodal y multicanal. La capacidad interactiva del este sistema de comunicación dio paso a la autocomunicación de masas, la cual posee contenidos autogenerados, emisiones autodirigidas, y recepciones autoseleccionadas por todos aquellos que se comunican, de esta forma multiplica y diversifica los puntos de entrada en el proceso de comunicación.

Como efecto de esta nueva capacidad de interacción y comunicación entre los miembros de una sociedad, emergió el concepto de Sociedad Red. Partiendo de que una red es un conjunto de nodos interconectados, en la vida social, las redes son estructuras comunicativas. Las redes de comunicación son las pautas de contacto creadas por el flujo de mensajes entre distintos comunicadores en el tiempo y en el espacio. Es decir, las redes procesan flujos.

Asimismo, la sociedad red evoluciona en múltiples entornos, se materializa en formas específicas, provocando la creación de sistemas institucionales muy diferentes. Aun así, existe un común denominador: Existe globalmente en tiempo real. No sólo desliga su lógica en todo el mundo, sino que mantiene su organización en el ámbito global al mismo tiempo que desarrolla la especificidad de cada sociedad. La cultura común de la sociedad red global es una cultura de protocolos que permite la comunicación entre diferentes culturas sobre la base no necesariamente de valores compartidos, sino de compartir el valor de la comunicación.

Es relevante el hecho de que la capacidad de las redes para introducir nuevos actores y nuevos contenidos en el proceso de organización social, con interdependencia de los centros de poder, se incrementó con el desarrollo tecnológico.

A medida que la gente ha ido incorporando nuevas formas de comunicación, ha construido su propio sistema de comunicaciones de masas a través de SMS, blogs, wikis y similares. Las redes de intercambio de archivos permiten la circulación, combinación y reformateado de cualquier contenido digitalizado.

Las redes horizontales de comunicación establecidas por iniciativa, interés y deseo de la gente son multimodales e incorporan muchos tipos de documentos, desde fotografías, hasta música y películas, y redes de activistas sociales, políticos, y religiosos que combinan foros de debate basados en la red con incorporación de video, sonido y texto.

Actualmente, en los gobiernos de todo el mundo, las políticas ven a Internet y las TIC's fuerzas que permiten ampliar y profundizar la respuesta del gobierno a sus ciudadanos, y a su vez como un medio para concederle más poder al Estado. En los países en desarrollo, las TIC's representan una oportunidad para acelerar el ritmo del desarrollo y la conexión con países del Primer Mundo.

De esta manera, una de las aplicaciones que han ofrecido las TIC's, es la posibilidad de modernizar la gestión pública a través de su uso para la prestación de servicios,

el mejoramiento del funcionamiento interno y el fortalecimiento de sus relaciones con ciudadanos , empresas y diversos grupos sociales, dando así origen al Gobierno Electrónico.

El concepto de E-Gobierno ha sido conceptualizado de distintas formas. Van desde aquellas que contemplan el uso de cualquier TIC en el gobierno, hasta aquellas que únicamente consideran el uso de Internet para la provisión de servicios públicos.

Gobierno electrónico, en la presente investigación, se define como la selección, implementación y uso de TIC en el gobierno para la provisión de servicios públicos, el mejoramiento de la efectividad gerencial, y la promoción de valores y mecanismos democráticos, así como el desarrollo de un marco regulatorio que facilite iniciativas que usen información de forma intensiva y fomente la sociedad del conocimiento.

Existen diversas experiencias de países pioneros en gobierno electrónico, destaca el caso de los Estados Unidos, que inició reformas tratando de convertir a los ciudadanos en el centro de los procesos gubernamentales en base a mecanismos del mercado. Se buscó fortalecer la capacidad de respuesta del gobierno ante las demandas ciudadanas, y asimismo reducir sus costos al incorporar las TIC's a la implementación de los servicios públicos.

Por su parte, en México la implementación de proyectos de e-gobierno como parte de los procesos de reforma y modernización de la administración pública se intensificó durante el periodo presidencial de Vicente Fox. Actualmente, con distintos niveles de avance, la población puede acceder a información y a servicios en línea, como lo son: declaración fiscal, solicitud de permisos y licencias, pasaportes, búsqueda de empleo, entre otros.

Durante el periodo presidencial de Vicente Fox (2000-2006), se dieron avances en materia de e-gobierno tanto en la construcción de infraestructura y disponibilidad de servicios y trámites en línea, así como en el establecimiento de un marco legal adecuado. El 1° de Diciembre del 2000, Vicente Fox, en su mensaje de posesión, dio instrucciones al Secretario de Comunicaciones y Transportes, para iniciar el

proyecto de Sistema Nacional e-México a fin de que la revolución de la información y las comunicaciones tenga un carácter verdaderamente nacional y se reduzca la brecha digital entre los gobiernos, las empresas, los hogares y los individuos, con un alcance en todo el país.

En 2001 la Oficina Presidencial para la Innovación Gubernamental introdujo oficialmente el gobierno electrónico como una iniciativa de política pública para digitalizar y modernizar el gobierno. Quedó incorporada al Sistema Nacional e-México y posteriormente a la Agenda Presidencial para el Buen Gobierno (2002).

Por otro lado, la Secretaría de la Función Pública, según el artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, fue facultada para organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental; promover políticas de gobierno electrónico, conducir la política general de la Administración Pública Federal, con el fin de propiciar la transparencia en la gestión pública, la rendición de cuentas y el acceso por parte de los particulares a la información que aquella genere.

En fechas más recientes, el 10 de junio del 2013, fue promulgado el decreto de reforma a la Constitución de nuestro país, en materia de telecomunicaciones y competencia económica. Con esta reforma, se fomenta la competencia y la inversión en el sector, se fomenta la mejora en los servicios de telecomunicaciones, en calidad y costo, además queda establecida la obligación de garantizar a los mexicanos el derecho a las TIC's.

La EDN es un documento que contiene las guías en pro de aquellas políticas y acciones necesarias para aproximar las TIC a los ciudadanos mexicanos. Surge en el marco del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 y pertenece a la estrategia transversal llamado Gobierno Cercano y Moderno. La Estrategia, como documento de política pública, se integra de cinco objetivos ligados a las metas nacionales planteadas en el *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018* y que son indispensables

para impulsar la transición de México a una Sociedad de la Información y el Conocimiento.

En el capítulo tercero, se aborda el tema de la política pública que agrupa los conceptos de transparencia, participación y colaboración de los ciudadanos en las políticas públicas en donde la información y datos gubernamentales juegan un rol esencial, es decir, el Gobierno Abierto.

En este capítulo se definen los principios fundamentales del Gobierno Abierto, asimismo se remarca la importancia de la existencia de una libre circulación de datos, ideas e información, lo cual corresponde a la libertad plena de la expresión ciudadana.

Los cambios que debería realizar una administración pública para integrarse al modelo de Gobierno Abierto son: Cambio cultural, cambio en la organización, cambio en los procesos, y cambio en las formas de relación.

Una de las actividades que se liga indefectiblemente a los Gobiernos Abiertos es la apertura y publicación de datos (*Open Data*). Éste es el elemento que puede hacer posible la colaboración entre la administración pública y los ciudadanos que quieren colaborar con ella. La idea es que la información que acumula la administración pública, es de todos. Al respecto, podría decirse que en sí mismo un dato no ofrece ningún valor, sin embargo se les dota de significado para convertirlos en conocimiento válido y con valor para los demás.

El concepto Open Government tuvo su origen en la administración anglosajona y su referente más significativo era el derecho de los ciudadanos de acceder libremente a la información gubernamental. Así es como el Gobierno Abierto se basa en el llamado concepto FOI, *Freedom Of Information*, por sus siglas en inglés.

Las praxis de *Open Data* pretenden aumentar la información que se publica en el ámbito de lo público, para incrementar la capacidad de influencia de las personas y los colectivos organizados en base a los legítimos intereses, en las decisiones de gobierno.

Al respecto de los niveles de madurez de los datos abiertos, de acuerdo a la OCDE, existen tres diferentes niveles de madurez de los citados datos: El nivel más simple corresponde a la modalidad pasiva o *pull* en la que el Estado produce la información y los ciudadanos sencillamente la reciben, consta de un solo sentido: del Estado, a la ciudadanía. Un nivel intermedio que consta de dos vías, porque el Estado inicia el diálogo y el ciudadano lo retroalimenta; y un tercer nivel más complejo y completo que los dos anteriores. La relación es, en realidad, una interacción basada en la alianza Estado-ciudadano y ambos participan de manera dinámica dentro de un módulo de co-diseño y co-ejecución de las políticas públicas.

En este apartado, se describen las cualidades fundamentales del concepto actual de Gobierno Abierto, las cuales son:

- **Transparencia:** El derecho a la información no es solo la garantía jurídica de la visibilidad de las estructuras y actos gubernamentales, sino también es el derecho de los ciudadanos a recibir de su sociedad educación e información basadas en los logros de la razón y la ciencia, en pleno respeto de los derechos fundamentales de las personas.
- **Participación ciudadana:** Lo más frecuente es que los individuos o grupos se manifiesten en dos momentos particulares dentro del ciclo de las políticas públicas, que son el de votar y el de reclamar, y dejan de lado momentos como la formulación de opciones, la implantación y la prestación de los servicios. Ante este panorama surge lo evidente: los ciudadanos deben participar en todos los pasos del quehacer político, para la creación del valor público.
- **Colaboración ciudadana:** Íntimamente relacionada con el concepto de Inteligencia Colectiva que, según Pierre Levy, es aquella capacidad de crear, participar y colaborar de las personas dentro de su comunidad, se despierta y desarrolla esa

capacidad por dos motivos: el primero, si el asunto a tratar atrae su interés, y el segundo, si consideran que su colaboración incide en la transformación del futuro. Es así como la inteligencia colectiva va insertando las bases conceptuales de las expectativas colectivas.

- Rendición de cuentas: Abarca tres vías diferentes de prevenir y corregir abusos de poder; obliga al poder a abrirse a la inspección pública; así como a explicar y justificar sus actos, y lo supedita a la amenaza de sanción. Quedando de manera general, tres conceptos: Información, Justificación y Castigo.

De esta manera, el desarrollo de Internet se caracterizó por la cultura abierta y libre, que forma parte y nutre la globalización de las sociedades. Las tecnologías digitales han gestionado acervos enormes de carácter intelectual, los cuales constituyen el detonador del desarrollo a nivel global.

Dado que el presente trabajo tiene como tema central las características del Gobierno Abierto y la Administración Pública en nuestros días, fue necesario presentar en el mismo, algunos países del mundo en los cuales se ha implementado, para después abundar en el caso de México.

En el ámbito global, es esencial describir el proyecto de la Alianza para el Gobierno Abierto, el cual es una nueva iniciativa multilateral mundial que busca hacer a los gobiernos más eficientes; persigue compromisos gubernamentales concretos para promover reformas e innovación a nivel país, en un esfuerzo para incentivar a los gobiernos e ir más allá de sus esfuerzos actuales en materia de transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana.

La Declaración de Gobierno Abierto de esta Alianza, reafirma el compromiso de los integrantes de la Alianza, a observar los Principios Universales de los Derechos Humanos, así como los emanados de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, entre otros.

Los caminos para que AGA reconozca las condiciones para que los países concreten sus reformas en la materia de Gobierno Abierto son: Alto nivel de liderazgo y compromiso para AGA, apoyo a los reformadores locales experimentados e inspiradores, fomento a la participación en AGA de grupos diversos de ciudadanos.

En la presente investigación se describen diversas experiencias de países que han implementado las acciones del Gobierno Abierto, tomando ejemplos latinoamericanos, en Brasil, para desarrollar el Plan de Acción de éste país sudamericano se aplicarán esfuerzos para motivar a la ciudadanía a que participe más día a día, y así avanzar en la consolidación de una sociedad con menores desigualdades y más desarrollo. También se realizaron consultas con dependencias del Poder Ejecutivo de este país, el Consejo para la Transparencia Pública y Anticorrupción, y un comité de asesoría de la Oficina del Contrato General de Brasil.

Permanentemente, el gobierno busca mejorar el Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAFI) y desarrolla el portal *ComprasNet*, el cual brinda información de compras y proveedores del gobierno, además de efectuarse la licitación inversa electrónicamente.

Asimismo, a través del Portal da Transparencia, se abre la ejecución del presupuesto federal empleando términos claros y sencillos, y esto sin que deje su nombre el usuario. Desde el año 2010, el *Portal* se actualiza rápidamente, puesto que al día siguiente queda disponible para la ciudadanía.

En Chile para modernizar las instituciones públicas, se han articulado tres ejes de iniciativas, a saber: Gobierno cercano, Gobierno eficiente y Gobierno abierto.

Como todo gobierno abierto, se enfatizan los aspectos del mejoramiento de las relaciones Estado-ciudadanos; uso adecuado de los recursos con miras a mejorar los servicios públicos, profundización de la transparencia pública y promoción de la participación ciudadana.

Tomando como antecedente esencial el hecho de que Gran Bretaña ha sido pieza clave en el desarrollo de las nuevas corrientes de administración pública, en este capítulo también se detalló su Plan de Acción.

Los esfuerzos más importantes realizados por el Gobierno Abierto del Reino Unido, han sido para mejorar los servicios y gestionar eficazmente los recursos públicos, lo cual se constata en los mensajes del Primer Ministro, dirigidas al Gabinete.

En ellos se determina la liberación de datos de una serie de áreas específicas y que se pusieron a disposición de terceros. Así es como, tanto departamentos como agencias de gobierno tienen la obligación de que toda información que se publique, incluya un formato predeterminado que contenga los datos subyacentes.

Asimismo, se describió la Iniciativa de la Sociedad de Gobierno Abierto (OGP) en Noruega. Su experiencia demuestra que este país tiene más capacidad para dirigir el destino de la sociedad, debido a sólidas razones, partiendo de la apertura presupuestal (ingresos y gastos), la cual conlleva a la confianza de mayor participación en la economía y los mercados. Todo ello sienta bases para el desarrollo económico y también político.

La propuesta a la apertura en este país, tiene como plataforma, la colaboración entre autoridades y sociedad civil. Así como, es objetivo de la Sociedad de Gobierno Abierto de Noruega, compartir su experiencia con otros países del mundo.

Desde inicios del milenio, Noruega ha apoyado la Iniciativa de Transparencia en las Industrias Extractivas (EITI) y es el único país de la OCDE que ha tomado en su totalidad las medidas y procesos de dicha organización y cuya implementación está a cargo del Ministerio del Petróleo y Energía.

Por su parte, en España, las administraciones gubernamentales se han enfocado en algunas fases del gobierno electrónico, tales como difusión de información y tramitación de documentos. Posteriormente, el enfoque es hacia un Gobierno Abierto. Se han puesto en marcha diferentes iniciativas, de variable magnitud,

acorde con las divisiones y administraciones geográfico-políticas. A saber: estatales, autonómicos y locales. Algunos ejemplos de dichas iniciativas son el Proyecto Aporta y Open Data.

En el más reciente Plan de Acción español sobre Gobierno Abierto (OGP), los principales compromisos que se realizan son: Creación del portal de transparencia, apertura de datos del Servicio Nacional de Salud, y el centro Nacional de Información Geográfica.

No pudiendo faltar el ejemplo norteamericano, las directrices establecidas que deben llevar los diferentes departamentos y agencias, son:

- Publicación de la información gubernamental en línea, cuyos objetivos son incrementar la rendición de cuentas, promover la participación ciudadana y la creación de oportunidades económicas.
- La presunción de la apertura en línea se hará de conformidad con las leyes, como la Ley de Libertad de Información (FOIA) y la Ley Federal de Registros.
- La información debe ser publicada con un formato abierto que se recupere, se descargue y se busque en sitios web de uso común.
- Cada agencia debe publicar tres conjuntos de datos, como mínimo en mes y medio, y registrarlos en *data.gov*. También crear una página web cada dos meses, debiendo situarla en

Algunos aspectos importantes de este Plan de Acción, además de los descritos, son: Informar la ciudadanía sobre las acciones significativas por diferentes medios como son las reuniones públicas, reuniones informativas, conferencias de prensa en Internet, y reuniones periódicas del Ayuntamiento Nacional. Poner a disposición abierta, un sitio web mostrando el desarrollo de la gestión de las agencias con un registro electrónico de actividades y programación. Enlace a un sitio web que reciba y responda solicitudes de la FOIA (Ley de Libertad de Información) de manera oportuna. Página web en la que los ciudadanos aprendan el uso de los recursos tecnológicos, conozcan los cambios y reformas, así como detalles y respuestas de

las peticiones del Congreso. Esto último para acceder a los programas de desclasificación de las agencias, de acuerdo a los procedimientos establecidos.

Por su parte, el público ciudadano debe seguir siendo parte de la revisión y modificación periódica del Plan de Acción y, por supuesto, que las agencias tienen el deber de responder a sus comentarios, opiniones y peticiones de manera constante.

El Plan México para el Gobierno Abierto, es un modelo de gobernanza de reciente creación cuyo fin es el de lograr la transformación de las relaciones gobierno-sociedad para imprimir fuerza a la democracia mexicana. Asimismo, se afirma que se intenta crear un ecosistema que coloque a gobierno como plataforma innovadora.

Las líneas de trabajo formuladas por PA15 (Plan de Acción 2013-2015) son cinco, estos grandes objetivos son los promotores de la transparencia y la rendición de cuentas, ambos requisitos para consolidar un México Abierto: datos abiertos para el desarrollo, empoderamiento y participación ciudadana, gobierno centrado en la ciudadanía, presupuesto abierto y participativo, gobernanza de recursos naturales.

Se anexa en este capítulo, la evaluación de los compromisos establecidos y su grado de avance.

De trascendental importancia en nuestros días, es el uso del ciberespacio como experiencia colectiva y como participación individual, ya que anteriormente las personas, como individuos aislados se perdían ante los intereses de grupos clasistas e históricos, los cuales determinaban, como sujetos, las políticas públicas.

Mediante internet, el ciudadano puede organizarse, tejer las redes sociales necesarias para participar en la vida política; asimismo, los gobiernos pueden cumplir con su deber de transparencia hacia la ciudadanía estableciendo canales abiertos de información, colaboración y servicio al ciudadano. Y aunque en México aún falta mucho por hacer, desde mi punto de vista la adopción del Plan de Gobierno Abierto que plantea la Alianza para el Gobierno Abierto, abre una gama de posibilidades de mejora en la calidad de vida del país.

BIBLIOGRAFÍA

Aguilar Villanueva, Luis F., *Gobernanza y Gestión Pública*, México, Fondo de Cultura Económica, 2006.

-----, *Gobierno y Administración Pública*, México, FCE, 2013.

Alianza para el Gobierno Abierto, *Plan de Acción 2013-2015: una nueva relación entre sociedad y gobierno*, México, Gobierno de la República, 2013.

Arellano Gault, David, *Más allá de la reinención del gobierno: fundamentos de la nueva gestión pública y presupuestos por resultados en América Latina*, México, CIDE, 2004.

Baena Paz, Guillermina, "Gobierno Electrónico, Administración Pública en construcción, Revista IAPEM, (10) 2013.

Barzelay, Michael, *La Nueva Gestión Pública*, México, FCE, 2003.

Belloch Ortí, Consuelo, *Las Tecnologías de la Información y Comunicación*, Valencia, Universidad de Valencia, 2011.

Cabrero Mendoza, Enrique, "Cambio en la Administración Pública", en Guillermo M. Cejudo, *La Nueva Gestión Pública*, México, Siglo XXI Editores, 2011.

Calderón César y Sebastián Lorenzo, *Open Government*, Buenos Aires, Capital Intelectual, 2010.

Castells, Manuel, *Comunicación y Poder*, Madrid, Alianza Editorial, 2009.

Cejudo, Guillermo M., *Nueva Gestión Pública*, México, Siglo XXI Editores, 2011.

Drucker, Peter, *Su Visión sobre: la Administración, la Organización basada en la Información, la Economía y la Sociedad*, Santa Fe de Bogotá, Grupo Editorial Norma, 1996.

- Fountain, Jane E., *La Construcción del Estado Virtual: tecnologías de Información y Cambio Institucional*, México, CIDE, 2013.
- Galicia, Gil, *Gobierno Electrónico en México*, México, CIDE, 2008.
- Gil García, José Ramón, *Gobierno Electrónico en México*, México, CIDE, 2008.
- Gobierno de Brasil, *Plan de Acción de la Alianza para el Gobierno Abierto*, Brasilia, AGA, 2012.
- Gobierno de Chile, *Plan de Acción de la Alianza para el Gobierno Abierto*, Bogotá, AGA, 2012.
- Guardián Orta, Carlos en Calderón, César y Sebastián Lorenzo, *Open Government*, Buenos Aires, Capital Intelectual, 2010.
- Guerrero, Omar, *La Nueva Gerencia Pública*, México, Fontamara, 2004.
- , *La Administración Pública en Gran Bretaña*, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, 2012.
- , *Del Estado Gerencial al Estado Cívico*, México, UNAM, 1999.
- Hayek, Friedrich, *Democracia, Justicia y Socialismo*, México, Diana, 1979.
- Mariñez Navarro, Freddy, *Gobierno Abierto: propuestas para los gobiernos locales*, México, Tecnológico de Monterrey, 2013.
- Rabotnikof, Nora, *En busca de un lugar común: el espacio público en la teoría política contemporánea*, México, Instituto de Investigaciones Filosóficas, UNAM, 2005.
- Rodríguez Zepeda, Jesús, *Estado y Transparencia: un paseo por la filosofía política*, México, IFAI, 2012.
- Sánchez González, José Juan, *Gestión Pública y Governance*, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, 2001.

Schröder, Peter, *Nueva Gestión Pública: aportes para el Buen Gobierno*, México, Fundación Friedrich Naumann, 2012.

Shumager, E.F., *Small is beautiful*, Nueva York, Perennial Library, 1973.

Ugalde, Luis Carlos, *Rendición de Cuentas y Democracia: el caso de México*, México, Instituto Federal Electoral, 2002.

Valenzuela Mendoza, Rafael, *Delimitar Gobierno Abierto para ampliar la colaboración con una sociedad más abierta*, México, Tecnológico de Monterrey, 2012.

Vicher, Diana, "Reflexiones sobre las reformas neogerenciales, ¿Hacia una nueva reforma administrativa?", Revista Chilena de Administración Pública, 13 (2009).

FUENTES ELECTRÓNICAS

Alianza para el Gobierno Abierto [<http://www.opengovpartnership.org>]

Álvaro Ramírez Alujas, *Gobierno Abierto y Modernización de la Gestión Pública: tendencias actuales y el (inevitable) camino que viene* [<http://www.cecod.org/LinkClick.aspx?fileticket=gJmINnDaQhw%3D&>]

Comisión Intersecretarial para el Desarrollo del Gobierno Electrónico [<http://cidge.gob.mx>]

Definición ABC

[<http://www.definicionabc.xom/comunicacion/facebook.php#ixzz3TMtSBfHu>]

Diccionario de la Real Academia Española [<http://www.rae.es/>]

Electronic Public Records [<http://www.oep.no>]

Estrategia Digital Nacional [<http://www.presidencia.gob.mx/edn/>]

Gobierno de Estados Unidos de América [<http://www.data.gov>]

Gobierno de Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte
[www.data.gov.uk/opendataconsultation.com]

Gobierno de México [<http://www.datos.gob.mx>]

Gobierno de Noruega [<http://www.data.norge.no/>]

Ingrid Francis Figueroa, *Las Tecnologías de Información y Comunicación*
[http://laluchaprueba.weebly.com/uploads/3/8/5/9/38596245/definicin_de_tic.pdf]

Instituto Tecnológico de la Energía [<http://www.ite.es/>]

Instituto Nacional de Tecnologías Educativas y de Formación del Profesorado
[<http://www.ite.educacion.es/formacion>]

Maestros del Web [<http://www.maestrosdelweb.com>]

Portal de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes [<http://www.sct.gob.mx>]

Portal de Transparencia [<http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx>]

Portal de Transparencia de Noruega [<http://www.ssb.no>]

Revista CLAD [<http://old.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/006-julio-1996/0027700.pdf>]