



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y
SOCIALES



*“EL GOBIERNO ABIERTO EN MÉXICO: UN ANÁLISIS
LEGAL Y CONCEPTUAL PARA SU IMPLEMENTACIÓN E
INSTRUMENTACIÓN”*

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA

(OPCIÓN: ADMINISTRACIÓN PÚBLICA)

P R E S E N T A:

RODRIGO AUGUSTO PRECIADO CARDOSO

ASESOR: MTRO. SALVADOR MORA VELÁZQUEZ

CIUDAD UNIVERSITARIA, CDMX

2017



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.

Mi más sincero agradecimiento:

A Dios

Por permitirme concluir una etapa más en mi vida y darme las fuerzas necesarias para seguir adelante.

A mi Mamá

Por darme la vida, tu fe en mí hizo posible concluir este gran proyecto. Este logro no es sólo mío, sino tuyo también. Te quiero mucho.

A mis hermanos

Por ser parte de mi familia.

A mi asesor Mtro. Salvador Mora Velázquez

Por su apoyo, paciencia y tiempo durante la elaboración de esta tesis, transmitiendo en todo momento sus conocimientos en el tema.

A mis sinodales

Por su disposición y apoyo para desarrollar satisfactoriamente este proyecto que me significa mucho. Sus aportaciones y observaciones enriquecieron a mejorar la tesis.

A la Universidad Nacional Autónoma de México

Por darme la oportunidad de ser parte de ella y enseñarme todo lo necesario para ser un profesionista.

“La gratitud no es sólo la más grande de las virtudes, sino la madre de todos los demás”

Cicerón (106 a.C.- 43 a.C.)

Índice

Página

Introducción.....	1
--------------------------	----------

Capítulo I. El derecho al acceso a la información pública como derecho fundamental de la persona a saber del quehacer gubernamental en México.....	6
---	----------

I.I. El acceso a la información pública como derecho fundamental en México.....	6
---	---

I.II. Tratados y acuerdos internacionales en materia del derecho al acceso a la información pública.....	10
--	----

I.III. Trayectoria del derecho al acceso a la información pública en México durante el período de 1977 al 2000.....	13
---	----

I.IV. Importancia del sexenio de Vicente Fox y del Grupo Oaxaca en materia del derecho al acceso a la información pública.....	19
--	----

I.V. La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y su Reglamento.....	22
---	----

I.V.I. La Iniciativa Chihuahua.....	26
-------------------------------------	----

I.V.II. Reformas al artículo 6º constitucional de 2007.....	27
---	----

I.VI. Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.....	29
--	----

I.VII. Importancia del derecho al acceso a la información pública y la transparencia como herramientas que abren las puertas gubernamentales al escrutinio público en México.....	32
---	----

I.VIII. Análisis del concepto, finalidad y beneficios del Gobierno Abierto en la gestión pública....	35
--	----

Capítulo II. El Gobierno Abierto en México	42
II.I. El proceso de cambio institucional ante la llegada de las Tecnologías de la Información y Comunicación en México.....	43
II.II. El Gobierno Electrónico en la administración pública en México.....	53
II.III. El Gobierno Abierto en México.....	57
II.III.I. La Participación y Colaboración ciudadana como elementos que fortalecen al Gobierno Abierto en México.....	68
Capítulo III. Marco legal del Gobierno Abierto en México	75
III.I. Reformas constitucionales al artículo 6° de 2013 y 2014.....	76
III.II. Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión.....	81
III.III. Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.....	83
III.IV. Del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales al Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.....	87
III.V. Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.....	89
III.VI. Programa para un Gobierno Cercano y Moderno.....	94
Capítulo IV. Instrumentos del Gobierno Abierto en México	99
IV.I. Los instrumentos del Gobierno Abierto con los que se cuenta en México.....	99
IV.II. Estrategia Digital Nacional.....	101
IV.III. Sistema Nacional de Transparencia.....	106
IV.IV. Sistema Nacional Anticorrupción.....	110

IV.V. Sistema Nacional de Fiscalización.....	113
IV.VI. Encuesta Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales 2016.....	116
IV. VII. Métrica del Gobierno Abierto.....	123
Conclusiones.....	131
Fuentes de consulta.....	134

Introducción

Desde finales del siglo XX, diversos países del orbe han emprendido una serie de esfuerzos para formular nuevas estrategias políticas y así incorporar los conceptos de transparencia, acceso a la información pública, rendición de cuentas, participación, y colaboración, todo con el propósito de promover una administración pública eficiente, eficaz y de calidad.

La necesidad de lograr una administración ágil, confiable y flexible es una innegable prioridad para los gobiernos locales en el fortalecimiento, ejecución, monitoreo y evaluación de las políticas públicas y programas gubernamentales que mejoren el desempeño del sector público. Será posible lograrlo a través de la adopción del Gobierno Abierto como modelo de gestión que moderniza el quehacer gubernamental.

El Gobierno Abierto se caracteriza por impulsar a los conceptos anteriormente mencionados como mecanismos de gestión que dan un cambio radical en la forma de conducción de los gobiernos y de las administraciones públicas en la forma en que lo entendíamos hasta ahora.

Sin embargo, para poner al Gobierno Abierto en su justa dimensión, es preciso antes enunciar que tanto la libertad de información como el derecho de acceso a la información son puntos de partida para establecer el empoderamiento de los ciudadanos para exigir al Estado publicar la información en posesión de los organismos públicos, además, de difundir los procedimientos, reglas y requisitos para acceder a tal información.

El uso de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC) ha generado un impacto sustancial entorno a la prestación de servicios y trámites que el gobierno ofrece a sus ciudadanos, ya que es posible acceder a ellos desde cualquier punto y en cualquier momento. Esto privilegia la creación de una estrecha relación de cooperación y participación entre gobernantes y gobernados que mejora la gestión gubernamental.

A partir de 2011, México ha incorporado al Gobierno Abierto a su agenda político-administrativa en aras de consolidar a la gobernanza y gobernabilidad democrática en pro de generar nuevos mecanismos de gestión (transparencia, participación y colaboración ciudadana) que transformen el ejercicio del poder público. Sin embargo, existe una brecha sustancial entre la calidad del marco institucional y la disposición política para consolidar al Gobierno Abierto y las leyes que lo rigen.

Lamentablemente, la incapacidad y la ineficiencia mostrada por parte del gobierno por solucionar los problemas públicos, aunado a los actos constantes de corrupción, opacidad, abuso de poder e injusticia, han rebasado toda expectativa de cambio. Sin embargo, todavía existe un recurso que promete un cambio alentador, el cual es la implementación del Gobierno Abierto como modelo de gestión que modernice el quehacer gubernamental, y así recobrar la confianza, credibilidad y certidumbre en el Estado por hacer bien las cosas.

Es probable que la inercia que ha gestado el Gobierno Abierto sea insuficiente por la falta de compromiso de la clase política en impulsar gobiernos honestos y comprometidos en erradicar las malas prácticas que yacen en entramado gubernamental. Ante esto, la sociedad debe impulsar desde su trinchera a la transparencia, rendición de cuentas, participación y colaboración como valores públicos que auxilian a superar los infortunios que se derivan de la mala conducción de los recursos públicos.

Es así como poco a poco comienza a ampliarse la noción de Gobierno Abierto como un cambio cultural organizacional que puede entenderse a partir de dos vías: la ciudadanía vigila, controla y supervisa el ejercicio del poder público, mientras que el gobierno cumple con aquellas responsabilidades de servir y facilitar los mecanismos institucionales que permitan una democracia de hacer público lo que es público, y para que las decisiones discrecionales sean sometidas al escrutinio público y no para intereses de unos pocos.

La intervención activa de la ciudadanía en pro de políticas públicas, leyes e instituciones están enfocadas a reformular el papel del gobierno en dinamizar la gestión pública, con el objetivo de promover la innovación y desarrollo de instrumentos que hagan prosperar al Gobierno Abierto como una nueva forma de hacer gobierno, donde la participación y colaboración activa de la ciudadanía sea la principal fuente de legitimidad para contrarrestar la crisis en materia de corrupción y opacidad que atraviesa el país.

Es evidente que el Gobierno Abierto representa un nuevo paradigma y modelo de gestión que está enfocado a mejorar los procesos de gobierno, a partir de la construcción de instituciones públicas fuertes que estén comprometidas a promover a la transparencia, acceso a la información pública, participación y colaboración ciudadana como valores públicos que estimulen un cambio en la concepción de gobernar. Asimismo, el uso de la tecnología como herramienta que ayuda a mejorar la calidad de los servicios públicos y como catalizador para hacer llegar las demandas sociales a oídos de aquellos que toman las decisiones.

En este sentido, el Gobierno Abierto es esencial para recobrar la confianza, legitimidad y credibilidad del gobierno para mejorar la calidad de vida de las personas.

La presente investigación surge a partir de la necesidad de percibir cómo es que el Gobierno Abierto, como tendencia actual de los gobiernos democráticos, puede revertir la cultura de opacidad y corrupción que yace en todo el aparato gubernamental en México. Por tal motivo, la investigación tiene como propósito examinar y comprender la transversalidad que ha tenido el derecho al acceso a la información pública como punto de partida en la maximización de los valores que impulsa un Gobierno Abierto: transparencia, rendición de cuentas, colaboración y participación ciudadana.

Por otra parte, se pretende enunciar la importancia de las TIC como herramientas esenciales que garantizan el éxito del Gobierno Abierto en una sociedad cada vez más apegada a la era del conocimiento. Subsecuentemente, se analiza el impacto que ha tenido la normatividad de transparencia y acceso a la información pública en el fortalecimiento del Gobierno Abierto en México. Finalmente, se enumerarán en el capítulo cuatro una serie de instrumentos que a consideración de la presente investigación ayudan a arraigar la idea de contar con un Gobierno Abierto como modelo de gestión que transforma el ejercicio del poder público.

De ahí que se parta de las preguntas: ¿Qué es el Gobierno Abierto?, ¿qué se entiende por acceso a la información pública?, ¿cuál es el impacto normativo e institucional que rige y protege el derecho al acceso a la información pública?, ¿cómo influye el derecho al acceso a la información en la ciudadanía para ejercer los valores del Gobierno Abierto?, ¿cuánta participación y colaboración del ciudadano se requiere para dar sentido al Gobierno Abierto? y ¿qué instrumentos se necesitan para potenciar al Gobierno Abierto?

De estas preguntas, se desprende la siguiente hipótesis:

El Gobierno Abierto al que el Estado mexicano se ha comprometido a cumplir a partir de la entrada en vigor de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública y el Programa para un Gobierno Cercano y Moderno 2013-2018, además de los convenios y tratados internacionales como la Alianza para el Gobierno Abierto y obliga al gobernante a responsabilizarse con el gobernado en la resolución de los problemas públicos con el objeto de mejorar la calidad de vida de las personas. Sin embargo, el gobierno abierto está expuesto a una serie de elementos contingentes (opacidad, corrupción, abuso del poder, impunidad, etc.) que deben ser contrarrestados en la Administración Pública Federal.

Por eso, el Gobierno Abierto debe entenderse no sólo como acciones específicas sino como valores a saber: acceso a la información pública, transparencia, rendición de cuentas, colaboración y participación ciudadana. Si se cumplen estos valores, será posible observar su implementación e instrumentación en el efectivo impacto en la calidad de la administración pública.

La conformación de la presente investigación se compone de cuatro capítulos, los cuales están organizados y presentados a manera tal que sigan una continuidad tanto temporal como congruente.

En el primer capítulo, se analiza el acceso a la información pública como derecho fundamental de la persona a saber sobre los asuntos públicos que atañen a las personas. Posteriormente, se enuncian algunos tratados y acuerdos internacionales en la materia que México se comprometido a cumplir y con el propósito de generar un ambiente de apertura del gobierno hacia sus ciudadanos. Subsecuentemente, se analizará la ardua trayectoria que tuvo que atravesar el derecho al acceso a la información pública durante el periodo de 1977 hasta 2000, cuando se da la alternancia política en el país. Igualmente, se analiza el concepto de Gobierno Abierto para comprender las diversas posturas que existen alrededor de él. Se expone también, la importancia que tuvo el sexenio de Fox y el Grupo Oaxaca en la conformación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Asimismo, se explica la transcendencia del entonces Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales como la instancia encargada de respetar y hacer cumplir con lo dispuesto en la Ley Federal de Transparencia. Finalmente, se explica la importancia del derecho al acceso a la información pública y la transparencia como mecanismos que abren las puertas del gobierno al escrutinio público.

En el segundo capítulo, se examina el proceso de cambio institucional ante la llegada de las Tecnologías de la Información y Comunicación en México. A la postre, se explica la importancia del Gobierno Electrónico en la transformación tanto tecnológica como administrativa del quehacer gubernamental. Se concluye este capítulo con el análisis de la importancia que tiene tanto la participación y colaboración ciudadana como los indicadores que redefinen al Gobierno Abierto en México.

En el tercer capítulo, se analiza el marco legal del Gobierno Abierto en México, aunque bien hay ciertos instrumentos normativos a los que se hace mención que no necesariamente abordan al tema en cuestión, pero sí repercuten en la adopción e implementación del Gobierno Abierto,

tales como el artículo 6° constitucional y la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión (LFTR). Por otra parte, en el mismo capítulo se estudian la conformación de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP) y a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LFTAIP), las cuales hacen mención del Gobierno Abierto como mecanismo de apertura y transparencia de los sujetos obligados. También se hace mención aquí del fortalecimiento del ahora Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales como órgano garante encargado de respetar y hacer cumplir con lo establecido con las leyes en la materia. De la misma forma, se aborda el Programa para un Gobierno Cercano y Moderno, el cual se desprende como una estrategia transversal del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, con el propósito de impulsar una cultura de apertura y accesibilidad del gobierno ante la sociedad.

En el cuarto capítulo, se abordan los instrumentos que, para la presente investigación, son necesarios para implementar satisfactoriamente al Gobierno Abierto como modelo de gestión que moderniza el ejercicio del poder público en México.

La investigación termina con una serie de conclusiones de acuerdo con los resultados que se recabaron y que hicieron posible la realización de esta investigación.

Capítulo I.

El derecho al acceso a la información pública como derecho fundamental de la persona a saber del quehacer gubernamental en México

“Todo hombre, ya sea que se le considere aisladamente o inserto en una comunidad humana, necesita información. Solamente cuando alcanza un conocimiento lo más completo posible de lo que sucede en su entorno y en el mundo puede formarse una opinión...”

Eduardo Novoa Monreal, 1979.

En el presente capítulo, se analiza el amplio recorrido internacional y nacional que ha sorteado el derecho al acceso a la información pública como derecho fundamental que garantiza la implementación e instrumentación del Gobierno Abierto en la administración pública en México. Posteriormente, se explica la importancia que tuvo el sexenio de Fox y el Grupo Oaxaca en la conformación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y la trascendencia de la Iniciativa Chihuahua en las reformas constitucionales al artículo 6° constitucional en 2007. Más adelante, se examina el papel que desempeñó el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos como órgano encargado de asegurar el acceso a la información pública y la protección de los datos personales.

En los dos últimos apartados del capítulo, se explica la importancia del derecho al acceso a la información pública y la transparencia como herramientas que abren las puertas del gobierno hacia el escrutinio público. Asimismo, se citan diversas definiciones del Gobierno Abierto, con la intención de analizar su alcance y valor como modelo de gestión que moderniza el quehacer gubernamental en pro de mejorar las condiciones de vida de la sociedad.

I.I. El acceso a la información pública como derecho fundamental en México

El acceso a la información pública como derecho fundamental e innegable de la persona dentro de una sociedad democrática, hace posible tomar decisiones informadas y deliberadas y permite así ejercer un control riguroso en el flujo y recepción de la información concerniente a los asuntos de interés público.

Cualquier Estado democrático tiene la obligación de respetar, cumplir y hacer cumplir los derechos fundamentales pues es su responsabilidad garantizar que cada persona tenga la plena

satisfacción de hacer valer sus derechos y libertades sin restricción alguna. De esta manera se impulsa la participación plural de ideas y opiniones en torno a temas que atañen a la sociedad en general.

Los derechos fundamentales se encuentran plasmados en las constituciones de los Estados, debido a la magnitud e importancia que los caracteriza. Se les denomina así (fundamentales) por la relevancia de los derechos que agrupa el concepto: aquellos derechos que se consideran vitales para el desarrollo individual y social de las personas, con independencia de factores como condición social, religión, preferencia sexual o nacionalidad. Generalmente los derechos fundamentales son derechos humanos reconocidos por el Estado o los Estados en cuestión, es decir, son derechos humanos positivados.¹

Frente a este escenario, el Estado mexicano tiene el compromiso de reconocer, satisfacer, salvaguardar y afianzar los derechos fundamentales dentro del país; con la finalidad de estipular un ordenamiento jurídico que dé legalidad y legitimidad del quehacer gubernamental. Para poder hacer esta realidad, en 2011, se llevó a cabo una reforma constitucional que redefinió las responsabilidades y obligaciones del Estado en materia de derechos humanos. La reforma trajo consigo cambios sustantivos a los artículos 1°, 3°, 11°, 15°, 18°, 29°, 33°, 89°, 97°, 102° apartado B, y 105° fracción II que armonizaron el derecho constitucional de México con las exigencias internacionales en torno a los derechos humanos. Los principales cambios fueron los siguientes:

a) la modificación a la denominación misma del capítulo que agrupa a los derechos básicos, de manera que se denomina ahora “De los derechos humanos y sus garantías”; b) el reconocimiento de rango constitucional a las normas de derechos humanos previstas en tratados internacionales (artículo 1); c) la ampliación de hipótesis de no discriminación (artículo 1); d) la educación en materia de derechos humanos (artículo 3); e) el derecho de asilo y de refugio (artículo 11); f) el respeto a los derechos humanos en la operación del sistema penitenciario (artículo 18), y g) los derechos humanos como principio de la política exterior mexicana (artículo 19).²

¹ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Derechos Humanos y derechos fundamentales*, México, pág. 1, disponible en: http://stj.col.gob.mx/dh/descargables/pdf_seccion/concepto_3_2_2.pdf [consultado el 20 de octubre 2016].

² Carmona Tinoco, Jorge Ulises, “El derecho de acceso a la información a la luz de la reforma en materia de derechos humanos”, en *A 10 años del derecho de acceso a la información en México: Nuevos paradigmas para su garantía*, Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, México, 2015, págs. 50-51, disponible en: <http://inicio.ifai.org.mx/Publicaciones/A%2010%20A%C3%91OS%20DEL%20DERECHO%20DE%20ACCESO%20A%20LA%20INFORMACI%C3%93N%20EN%20M%C3%89XICO.pdf> [consultado el 20 de octubre 2016].

Estos cambios transformaron la operatividad de los derechos humanos, ahora las autoridades competentes cuentan con herramientas legales que garantizan su óptimo funcionamiento.

a) Los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad; el respeto, protección, garantía y promoción de los derechos; las obligaciones de prevención, investigación, sanción y reparación de violaciones a los derechos humanos (artículo 1); b) el control de constitucionalidad y de convencionalidad de los propios tratados internacionales (artículos 15, 103, y 105 fracción II); c) la regulación de los límites, casos y condiciones para la suspensión y restricción provisional del ejercicio de algunos derechos humanos (artículo 29); d) la exigencia de que las autoridades funden, motiven y hagan pública, en su caso, la negativa de aceptar o cumplir las recomendaciones que les dirijan las comisiones de derechos humanos, así como la posibilidad de que las autoridades comparezcan ante los órganos legislativos correspondientes a explicar los motivos de su negativa (artículo 102 apartado B); e) el traslado a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos de la facultad investigadora, asignada originalmente a la Suprema Corte de Justicia de la Nación (artículos 97 y 102 apartado B); f) la posibilidad de que las acciones de inconstitucionalidad que puedan presentar la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y los organismos respectivos de las entidades federativas, en el ámbito de su respectiva competencia, contra leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales, se puedan enderezar respecto a violaciones a los derechos humanos previstos en la Constitución, pero también en los tratados internacionales de derechos humanos (artículo 105 fracción II).³

Con mayor énfasis en el derecho fundamental de toda persona de acceder a la información pública, suscrito en el artículo 6º constitucional, en donde se establecen los criterios jurídicos y administrativos que determinan los alcances y límites de su aplicación, interpretación y justificación. En palabras de Ernesto Villanueva, “El derecho de acceso a la información pública puede definirse como la prerrogativa de la persona para acceder a datos, registros y todo tipo de información en poder de entidades públicas y de empresas privadas que ejercen gasto público y/o cumplen funciones de autoridad”.⁴

³ *Ídem*, págs. 51-52.

⁴ Villanueva, Ernesto. *Derecho de Acceso a la Información Pública en Latinoamérica, Estudio Introductorio y Compilación*, UNAM, México, 2003 pág. 26.

El derecho de acceder a la información constituye una herramienta democrática fundamental que hace posible mejorar la calidad en la gestión pública a partir del ejercicio de cuatro principios fundamentales: el principio de máxima publicidad o divulgación, el principio de progresividad, el principio de buena fe y el principio de transparencia y rendición de cuentas.

- ❖ El principio de máxima publicidad: Asienta que todas las instituciones gubernamentales de los tres órdenes de gobierno, los servidores públicos que son elegidos mediante elección popular, empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza y los sujetos obligados tienen la obligación de permitir el libre acceso a toda la información pública que sea solicitada sin distinción, opacidad, ni secretismos. No obstante, se deben instaurar reservas que limiten el acceso a temas delicados, tales como: seguridad nacional, protección de datos personales, secretos bancarios, etc.
- ❖ El principio de progresividad: Implica que la información no caiga en un constante abuso de los criterios de clasificación de reserva. Entonces se propugna por estándares dinámicos que determinen los parámetros de temporalidad en la reserva de la información; a través de un sistema ágil, accesible y expedito que asegure la apertura y efusión constante de la información hacia el escrutinio público.
- ❖ El principio de buena fe: Orienta el buen comportamiento de los sujetos obligados con el propósito de garantizar que sus acciones serán bajo los fines establecidos por las leyes, incentivando así una cultura de transparencia que favorezca la satisfacción del interés colectivo y la no defraudación de la confianza de la sociedad hacia la gestión pública.
- ❖ El principio de transparencia y rendición de cuentas: Establece que el suministro de la información debe traspasar la opacidad y corrupción, donde el interés colectivo ejerza un control férreo sobre las decisiones públicas. Asimismo, se fortalece el sistema democrático en la generación de sujetos informados, críticos y comprometidos a combatir contra las malas prácticas que dañan el quehacer gubernamental.

La funcionalidad, eficiencia y eficacia de los principios anteriormente mencionados, articulan una visión democrática que dan sentido al quehacer gubernamental. La exigencia del escrutinio público a la corresponsabilidad en la toma de decisiones basadas en el acceso real de la información pública forman capacidades de respuesta ante las malas prácticas gubernamentales,

(opacidad, corrupción, discrecionalidad, secretismo y abuso del poder). No obstante, se percibe a la información como una plataforma que cimienta una sociedad proactiva en las disertaciones políticas y asume una conducta responsable de entablar una democracia deliberativa que incida en la calidad de vida de las personas; con el objetivo de construir una sociedad mejor.

El Estado a través de las instituciones públicas, debe sistematizar la información que es de interés público, ya que la información no puede negarse ni restringirse, sino que es ineludible forjar procedimientos que hagan posible su publicidad. Consecuentemente, el acceso a la información pública es un derecho fundamental que ayuda a controlar el ejercicio del poder público, mediante la democratización de las reglas del juego para quienes deseen participar.

I.II. Tratados y acuerdos internacionales en materia del derecho al acceso a la información pública

En toda vida democrática y plural de cualquier país del mundo, es de suma importancia poner como prioridad la defensa y promoción de los derechos y libertades fundamentales de las personas, particularmente, el derecho al acceso a la información pública. Pues a través del uso de datos confiables y oportunos, es posible tomar decisiones adecuadas en la hechura de políticas públicas que mejoren la efectividad y eficiencia de la gestión pública.

Reconocer el derecho al acceso a la información pública por parte del Estado mexicano, es reconocer un derecho fundamental e innegable de la persona. La supervisión, vigilancia y control permanente por parte de la sociedad hace posible observar escrupulosamente el quehacer gubernamental y facilitar con ello la participación y colaboración de la sociedad dentro del espacio público que lo rodera.

La gran trayectoria que ha tenido el derecho al acceso a la información a nivel internacional es vasta, por tal motivo, se tomaron como referencia a los diversos tratados y acuerdos más relevantes a nivel internacional como fuente cercana que tiene México en la materia. Esto se hizo con la intención de percibir el valor y alcance que guarda la información pública como herramienta que abre las puertas del gobierno hacia el escrutinio público.

El primer antecedente se halla en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, promulgada por los representantes del pueblo francés en la Asamblea Nacional y destaca en su artículo 11°:

La libre comunicación de los pensamientos y de las opiniones es uno de los derechos más preciados del hombre; todo ciudadano puede, por tanto, hablar, escribir e imprimir libremente, salvo la responsabilidad que el abuso de esta libertad produzca en los casos determinados por la ley.⁵

El segundo antecedente se encuentra en la Declaración Universal de los Derechos Humanos proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en París, Francia en 1948 y expresa en su artículo 19°:

Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión.⁶

En cuestión del Continente Americano, se localiza el primer antecedente del derecho al acceso a la información pública en la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre aprobada en Bogotá, Colombia en 1948, estipula en su artículo IV:

Toda persona tiene derecho a la libertad de investigación, de opinión y de expresión y difusión del pensamiento por cualquier medio.⁷

Posteriormente, en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos firmada en Nueva York, EUA en 1966, en su artículo 19°, hace mención:

Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.⁸

Subsecuentemente, en la Convención Americana sobre Derechos Humanos en San José, Costa Rica en 1969, dispone en su artículo 13°:

⁵ Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, 1789, Artículo 11°, México, pág. 282, disponible en: <http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/derhum/cont/22/pr/pr19.pdf> [consultado el 23 de octubre 2016].

⁶ Naciones Unidas, Declaración Universal de los Derechos Humanos, Artículo 19°, disponible en: <http://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/> [consultado el 23 de octubre 2016].

⁷ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, Artículo 4°, México, disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/declaracion.asp> [consultado el 25 de octubre 2016].

⁸ Naciones Unidas, Derechos Humanos, Oficina del Alto Comisionado, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, México, disponible en: <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx> [consultado el 25 de octubre 2016].

Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.⁹

En este contexto, la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos aprobó una Ley Modelo sobre Acceso a la Información Administrativa¹⁰ con el propósito de apoyar a los Estados Americanos a crear o a fortalecer sus respectivos marcos normativos en la materia.

Es necesario especificar que hay diversas excepciones legales que restringen el derecho al acceso a la información pública. Tal como lo reconoce la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, existen ciertas limitaciones que deben ser acatadas por el individuo. En conformidad a lo establecido por el artículo 13.2° de la Convención Americana sobre Derechos Humanos:

El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar: a) el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o b) la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.¹¹

Para determinar la limitación al acceso a la información pública, la jurisprudencia interamericana especifica una serie de exigencias que todo Estado miembro ha de cumplir. Primero, se debe tener una legislación en la materia que estipule, en términos claros y precisos, los criterios que permitan o restrinjan el acceso a la información. Segundo, para poder limitar la información, se debe justificar el por qué y para qué de su negación; con el objetivo de asegurar el no abuso de los criterios que condicionen el acceso a la información pública.

En México, el ejercicio cotidiano del derecho al acceso a la información pública se ve perjudicado por factores tales como el secreto de Estado, reserva de la información personal o por seguridad nacional. Si bien es fundamental establecer el cuidado integral de los archivos y

⁹ Organización de los Estados Americanos, Convención Americana sobre Derechos Humanos, Artículo 13°, México, disponible en: <http://www.oas.org/ES/CIDH/EXPRESSION/showarticle.asp?artID=25&IID=2> [consultado el 25 de octubre 2016].

¹⁰ Para mayor información deberá consultarse la Ley Modelo de Acceso a la Información Administrativa, disponible en: http://www.oas.org/juridico/english/ley_modelo_acceso.pdf

¹¹ Organización de los Estados Americanos, Convención Americana sobre Derechos Humanos, Artículo 13.2°, México, disponible en: <http://www.oas.org/ES/CIDH/EXPRESSION/showarticle.asp?artID=25&IID=2> [consultado el 28 de octubre 2016].

datos gubernamentales en manos ajenas de este, es necesario aludir que el acceso a la información se ve eclipsado por la tendencia de la burocracia de retraer la información, debido a que tiene a su disposición el resguardo y control de los datos fehacientes de la gestión pública y hace difícil su publicidad y conocimiento ante la opinión pública.

I.III. Trayectoria del derecho al acceso a la información pública en México durante el período de 1977 al 2000

En este apartado se analiza la trayectoria del derecho al acceso a la información pública, derivado del proceso de liberalización política que vivió México a finales de los 70's, el cual consistió principalmente en abrir el juego político a la oposición de forma amplia, esto originó un cambio substancial dentro del sistema político mexicano que reinventó la interacción del gobernante/gobernado.

Es necesario manifestar que el poder público se encontraba por más de siete décadas del siglo pasado bajo un partido hegemónico, Partido Revolucionario Institucional (PRI). El nivel de poder y los recursos que tenía a su disposición eran avasalladores, en especial el control férreo que tenía sobre la información pública. El sistema político fue ejercido inescrupulosamente, ya que impedía la libre competencia de la oposición, al no permitirle disputar igualitariamente el poder.

La sociedad, ante la ausencia de una pluralidad política y la falta de legislación que garantizara el acceso a la información en manos del gobierno, imposibilitó en consecuencia la crítica y la diversidad de opiniones, pues en un Estado autoritario como el mexicano no tenían cabida debido a que no existían instancias institucionales que aseguraran al ciudadano conocer acerca del estado que guardaba la gestión pública. Sin embargo, el desgaste político del sistema y las crisis económicas y sociales que surgieron dentro del país, obligaron al gobierno a reconocer el derecho a la información pública como una garantía constitucional de los individuos para poder consultar la información gubernamental de su preferencia cuando o donde fuera necesario.

El arduo trayecto del derecho al acceso a la información pública inició a principios del sexenio de José López Portillo y Pacheco (1976-1982). En 1977, el congreso mexicano aprobó una Reforma Política Electoral que estaba encaminada a rehabilitar el sistema de partidos, (basado de un modelo de partido único a uno pluripartidista) el cual posibilitaría la representatividad de todas las corrientes ideológicas, (periodo en que se reconoce la legalidad a la apertura democrática y política del país). Derivado de esta disposición legislativa, se reformó constitucionalmente el artículo 6° y adicionó al final de su párrafo la frase “el derecho a la

información será garantizado por el Estado”. Esta aseveración jurídica generó gran suspicacia en torno a la sociedad mexicana, en particular, sobre la naturaleza y alcance que guardaba su regulación.¹²

Antes de la reforma al artículo 6° constitucional de 1977, toda información emanada del gobierno se consideraba oficial. Por tal motivo, su divulgación era innecesaria e irrelevante. Bajo la justificación de seguridad nacional, el ejercicio real del poder quedaba en la penumbra por no contar con mecanismos de supervisión y control que suprimieran las malas prácticas secretariales que impedían la publicidad de la información.

La finalidad del derecho al acceso a la información en primera instancia fue aludida como parte de las prerrogativas de los partidos políticos en acceder a los medios de comunicación, atribución que beneficiaría el discernimiento de la sociedad al momento de condescender a la pluralidad de ideas y opiniones, y de tal modo favorecería a la libertad de expresión y al acceso a la información objetiva y clara.

El derecho a la información fue concebido como una potestad impuesta por el Estado a efecto de dársele el título de garante. El derecho a la información se diseñó como elemento concomitante de la accesibilidad de los partidos políticos a los medios de comunicación, es decir, no se concibió necesariamente como un derecho de los individuos oponible al Estado como sujeto pasivo de un deber.¹³

La incertidumbre que se generó por no contar con instrumentos jurídicos capaces de garantizar el derecho al acceso a la información pública, provocó confusión y escepticismo del pleno uso del derecho. Por ejemplo, en la redacción del texto constitucional del artículo 6° en 1977, no se mencionaron los medios legales que el Estado goza para garantizar el derecho y la imprecisión semántica y estructural, en su redacción, dio paso a una desasosiega existencia del valor del derecho como fuente subjetiva o fundamental del individuo.

Ante esta situación, el gobierno trató de asumir la responsabilidad y obligación moral de divulgar, explicar y afrontar las consecuencias que se derivaran de sus acciones y omisiones. En

¹² Cabe destacar que dado a la inexistencia de instrumentos jurídicos reacios que garantizaran tal decisión, no hubo un efectivo ejercicio del derecho, ya que no se elaboró una ley secundaria que reglamentase el artículo 6° constitucional, causando con ello lagunas jurídicas en la materia.

¹³ Carmona Tinoco, Jorge Ulises, “El derecho de acceso a la información a la luz de la reforma en materia de derechos humanos”, en *A 10 años del derecho de acceso a la información en México: Nuevos paradigmas para su garantía*, Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, México, 2015, pág. 34, disponible en:

<http://inicio.ifai.org.mx/Publicaciones/A%2010%20A%C3%91OS%20DEL%20DERECHO%20DE%20ACCESO%20A%20LA%20INFORMACI%C3%93N%20EN%20M%C3%89XICO.pdf> [consultado el 28 de octubre 2016].

1981, el gobierno mexicano ratificó el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, más tarde publicados en el Diario Oficial de la Federación. Sin embargo, no se cumplieron cabalmente debido a la falta de marcos normativos que manifestaran el derecho de acceso a la información como garantía individual. Ante tal situación, es necesario mencionar que el artículo 133° Constitucional hace referencia a:

Las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada entidad federativa se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de las entidades federativas.¹⁴

Con la ratificación de los acuerdos internacionales, México adquirió una serie de obligaciones y responsabilidades respecto a la protección, satisfacción y garantía del derecho al acceso a la información. Esto significó que el ordenamiento jurídico del país tuviera que armonizarse con las exigencias internacionales en la materia.

El individuo, ante esta situación, puede ejercer su pleno derecho de acceder a la información pública como consecuencia del sistema republicano que practica el Estado mexicano, con la invariable obligación y condición del gobierno de instrumentar un sistema jurídico que provea el buen suministro de la información requerida sin demoras ni secretismos.

El proceso de interpretación jurisprudencial del derecho al acceso a la información consagrado en el artículo 6° constitucional se originó a partir de las diversas tesis que fueron emitidas en la materia. Una de las más relevantes fue derivada de la matanza ocurrida el 28 de junio de 1995, en el vado de Aguas Blancas, municipio de Coyuca de Benítez, Estado de Guerrero. Agentes policiacos estatales dispararon indiscriminadamente contra un contingente de la Organización Campesina de la Sierra Sur que se dirigía a una marcha en demanda de la liberación de Gilberto Romero Vázquez, el saldo fue 17 campesinos muertos y varios heridos de gravedad.¹⁵

¹⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 133°, México, pág. 106, disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_150816.pdf [consultado el 31 de octubre 2016].

¹⁵ Carmona Tinoco, Jorge Ulises, "El derecho de acceso a la información a la luz de la reforma en materia de derechos humanos", en *A 10 años del derecho de acceso a la información en México: Nuevos paradigmas para su garantía*, Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, México, 2015, pág. 37, disponible en: <http://inicio.ifai.org.mx/Publicaciones/A%2010%20A%C3%91OS%20DEL%20DERECHO%20DE%20ACCESO%20A%20LA%20INFORMACI%C3%93N%20EN%20M%C3%89XICO.pdf> [consultado el 31 de octubre 2016].

La opacidad, manipulación y secretismo mostrado del lamentable suceso, provocó un descontento social que obligó al gobierno federal a solicitar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) que emitiera su posición al respecto. Procedente del informe presentado por la SCJN ante los hechos violentos en Guerrero mencionados anteriormente y de las omisiones en el acceso a la información, se suscitaron diversos criterios jurisprudenciales que ligaron al artículo 6° con el artículo 97° constitucional.¹⁶

Tal derecho [el de la información] es, por tanto, básico para el mejoramiento de una conciencia ciudadana que contribuya a que ésta sea más enterada, lo cual es esencial para el progreso de nuestra sociedad. Si las autoridades públicas... asumen ante ésta actitudes que permitan atribuirles conductas falta de ética, al entregar a la comunidad una información manipulada, incompleta, condicionada a intereses de grupos o personas, que le vede la posibilidad de conocer la verdad para poder participar libremente en la formación de la voluntad general, incurre en una violación grave a las garantías individuales en términos del artículo 97 constitucional, segundo párrafo, pues su proceder conlleva a considerar que existe en ellas la propensión de incorporar a nuestra vida política, lo que podríamos llamar la cultura del engaño, de la maquinación y de la ocultación, en lugar de enfrentar la verdad y tomar acciones rápidas y eficaces para llegar a ésta y hacerla del conocimiento de los gobernados.¹⁷

Ante esta resolución, se reconoció que la persona tiene la facultad de buscar, recibir y difundir la información sin que haya dolo alguno. Sin embargo, en 1997 se produjo nuevamente un discernimiento al acceso a la información ahora procedente de la falta de datos en el informe del presidente del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

Si un recurrente sostiene que su interés jurídico deriva del artículo 6° constitucional, porque como miembro de esa sociedad interesada en que se administre justicia en forma pronta y expedita, le afecta que el informe rendido por el presidente del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal al Pleno del mismo, no contenga

¹⁶ Artículo 97° constitucional, segundo párrafo: La Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá nombrar alguno o algunos de sus miembros o algún Juez de Distrito o Magistrado de Circuito, o designar uno o varios comisionados especiales, cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiere el Ejecutivo Federal o alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, o el Gobernador de algún Estado, únicamente para que averigüe algún hecho o hechos que constituyan una grave violación de alguna garantía individual. Antes de la reforma que modifica la redacción del segundo párrafo del artículo 97° constitucional, DOF 10-06-2011.

¹⁷ Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, *Reforma al artículo 6° constitucional que establece el acceso a la información pública como un derecho fundamental de los mexicanos*, 3a ed. México, 2007, págs. 9-10, disponible en: <http://inicio.ifai.org.mx/Publicaciones/ModificacionArt6.pdf> [consultado el 31 de octubre 2016].

datos exactos en relación con el rezago de expedientes, tal afectación resulta inexacta en atención a que ese precepto consagra el derecho de todo gobernado a la información, pero el contenido del mismo como garantía individual debe presuponer la existencia de un acto autoritario que vulnere directamente esa prerrogativa del gobernado. Por tanto, si no se acredita que el quejoso haya solicitado la información de que se trata, no se demuestra que exista un acto de autoridad que vulnere la garantía que estima violada pues, independientemente de que exista un informe de labores rendido por la autoridad antes mencionada, ese acto, al no estar dirigido al promovente, no le causa ningún perjuicio pues, en términos de la ley orgánica respectiva, lo rinde al Tribunal Pleno y no al público en general.¹⁸

En la resolución se constató el secretismo y opacidad que imperan dentro de las instituciones públicas del país. Si entonces era posible solicitar la información al apelar al amparo, también era cierto si la autoridad se negaría a otorgarla o la proporcionaría incompleta con la justificación de no atentar contra los intereses de terceros.

El otro caso que tuvo bastante resonancia mediática en la sociedad mexicana e internacional por la coerción de la libertad de expresión fue procedente del homicidio en contra del periodista Héctor Félix Miranda en 1988. Ante tal situación, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos elaboró en 1997 un informe en donde se expresaba al respecto.

La libertad de expresión es universal y encierra en concepto la facultad jurídica que asiste a toda persona, individual o colectivamente considerada, para expresar, transmitir y difundir su pensamiento. Paralela y correlativamente, la libertad de informarse también es universal y entraña el derecho colectivo de las personas a recibir la información que los demás les comunican sin interferencias que la distorsionen.¹⁹

Los criterios anteriormente señalados, hacen constatar que la libertad de expresión no debe ser coartada ni censurada por ningún motivo. De hacerlo, estaría suprimiéndose un derecho

¹⁸ Carmona Tinoco, Jorge Ulises, "El derecho de acceso a la información a la luz de la reforma en materia de derechos humanos", en *A 10 años del derecho de acceso a la información en México: Nuevos paradigmas para su garantía*, Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, México, 2015, pág. 40, disponible en:

<http://inicio.ifai.org.mx/Publicaciones/A%2010%20A%C3%91OS%20DEL%20DERECHO%20DE%20ACCESO%20A%20LA%20INFORMACI%C3%93N%20EN%20M%C3%89XICO.pdf> [consultado el 2 de noviembre 2016].

¹⁹ *Ibidem*, pág. 41

fundamental: el derecho al acceso a la información pública, el cual se deriva de la misma libertad de expresión.

En 1979, el derecho al acceso a la información intentó reglamentarse pues la Secretaría de Gobernación convocó a una serie de reuniones públicas para dar a conocer las diversas opiniones que la sociedad guardaba al respecto. Académicos, empresarios, periodistas, partidos políticos, sociedad civil, entre otros, participaron en estas reuniones y manifestaron una inconformidad en la que, si el Estado interfiriera plenamente en la redacción de la reglamentación, podría haber regresiones a la libertad de expresión y al derecho al acceso a la información pública.

El proceso de crear una ley que reglamentara el derecho al acceso a la información quedó a la deriva. Esto fue a partir de que la revista Proceso publicara en 1981, el borrador de la supuesta Ley General de Comunicación Social. Luego de esta publicación, números grupos periodísticos criticaron y denunciaron que, de aprobarse dicha ley, se estaría incurriendo a la opacidad y secretismo. La iniciativa fue conocida por sus detractores como la “Ley Mordaza”.

Para 1983, el gobierno intentó retomar el camino recorrido en la elaboración de una ley reglamentaria, por lo que convocó a un Foro de Consulta Pública sobre Comunicación Social. Sin embargo, no se llegó a un consenso unánime que avalara su creación. La industria de los medios de comunicación encabezada por Televisa, expuso los peligros de permitirle al Estado tener el poder de influir en la información expuesta ante la sociedad.

Los intentos en hacer una ley secundaria resultaron un rotundo fracaso, ya que había muchos intereses de por medio, tales como la participación social en los medios de comunicación, la influencia de los medios de comunicación sobre la opinión pública o la injerencia del Estado en los contenidos informativos tanto televisivos como radiofónicos que impedían su aprobación.

A finales del siglo XX, el agotamiento de la gestión pública provocada por la crisis gubernamental de la década de los 80²⁰ ocasionó un desgaste sustancial en la conducción del país. Las expectativas de la sociedad en erradicar las malas prácticas gubernamentales no fueron satisfechas y al contrario, se transformaron en un reclamo colectivo que exigía un mayor control del quehacer gubernamental, deslegitimando y desacreditando así a las instituciones públicas.

²⁰ El creciente déficit presupuestal y la morosidad de pago de la deuda externa, obligó al gobierno a implementar reformas de ajuste y disciplina fiscal que tuvieron efectos negativos, aunado a la caída de los precios del petróleo en 1986, laceraron la precaria condición económica del país. Los ajustes económicos no surtieron efecto, debido a los excesivos gastos del gobierno que, en su mayoría, estaban destinados a rescatar empresas privadas nacionales endeudadas. Del mismo modo, hubo recortes a los programas sociales que generaron un gran descontento en la sociedad.

Para cambiar esta realidad sombría, el gobierno puso en marcha diversos cambios estructurales con el objetivo de depurar las malas prácticas en la administración pública. Se reordenaron aspectos organizacionales y funcionales del Estado a través del uso de mecanismos administrativos tales como la transparencia y rendición de cuentas, pero sus esfuerzos fueron infructuosos, debido a que todavía existía una cultura de opacidad y secretismo dentro del aparato gubernamental, lo que hacía más difícil transformar al gobierno para bien.

Si bien la transparencia y rendición de cuentas son herramientas democráticas que abren las puertas del gobierno y crean una cultura participativa y colaborativa, donde el servidor público tiene la obligación moral y legal de rendir cuentas ante la sociedad, coadyuvando a forjar condiciones que posibiliten evaluar los resultados de la gestión pública de forma inmejorable. Adicionalmente, implementar una política de transparencia es de suma importancia para el combate a la corrupción. No basta tener acceso a la información, es preciso indagar de forma estricta el ejercicio real del poder público con la intención de garantizar que la rendición de cuentas sea transparente, precisa y contundente con forme a las expectativas sociales y políticas.

En general, el derecho de acceso a la información reviste una importancia central en el catálogo de los derechos humanos, no sólo por su naturaleza como derecho fundamental, sino por su papel en el funcionamiento de la democracia y el empoderamiento de los individuos. Cuando hay transparencia y acceso a la información, las personas tienen la posibilidad real de participar de manera más efectiva en las decisiones que afectan a sus vidas.²¹

I.IV. Importancia del sexenio de Vicente Fox y del Grupo Oaxaca en materia del derecho al acceso a la información pública

Durante el siglo pasado, el sistema político mexicano ejerció un autoritarismo que atenuaba las diversas expresiones de la opinión pública, a través del uso discrecional de ciertos mecanismos políticos y legales que dejaban a la zozobra el actuar del gobierno. Los gobiernos priistas habían perfeccionado una notable capacidad para subyugar los problemas que llegaban a oídos de la

²¹ Orozco Henríquez, José de Jesús, “El derecho de acceso a la información y el sistema interamericano”, en *A 10 años del derecho de acceso a la información en México: Nuevos paradigmas para su garantía*, Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, México, 2015, pág. 21, disponible en: <http://inicio.ifai.org.mx/Publicaciones/A%2010%20A%C3%91OS%20DEL%20DERECHO%20DE%20ACCESO%20A%20LA%20INFORMACI%C3%93N%20EN%20M%C3%89XICO.pdf> [consultado el 5 de noviembre 2016].

opinión pública. Sin embargo, surgieron movimientos de la sociedad civil que exigían la apertura de espacios públicos.

En México existía una necesidad de crear una ley que regulara el control de la información en manos del Estado. Por tal motivo, la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) exhortó al gobierno mexicano a legislar en materia, debido a que el país era uno de los pocos miembros de dicha organización que no contaba con una ley específica de transparencia y acceso a la información. Por otra parte, se empezó a gestar un descontento social generalizado que exigía un entorno más democrático y participativo en el ejercicio del poder.

El desgaste que sufrió el régimen priista por sus constantes omisiones ante la solución de los problemas sociales, económicos y políticos; causó que perdiera la Presidencia de la República en a manos del Partido Acción Nacional en 2000. El gran vencedor fue Vicente Fox Quesada. La alternancia política, prometía grandes cambios tanto administrativos como legales que garantizaran el efectivo ejercicio de las libertades y derechos de las personas. Para responder a la confianza depositada, el gobierno impulsó a la transparencia y acceso a la información como estandartes que modernizaran a la gestión pública en todos sus niveles operacionales.

Durante 2001, la administración de Fox creó un grupo intersecretarial encargado de formular una propuesta de ley de transparencia y acceso a la información basado en normas y prácticas internacionales. No obstante, la noticia de su elaboración llegó a oídos del escrutinio público. La noticia creó gran suspicacia entre la sociedad por los alcances e implicaciones que se contraerían una vez aprobada. Para incluir a la sociedad en su formulación, se realizaron diversos foros de discusión sobre los beneficios que presentaría consigo esta ley. Paralelamente, en la ciudad de Oaxaca se llevó a cabo el Seminario Nacional de Derecho a la información y Reforma Democrática, donde académicos, periodistas y ciudadanos, interesados en hacer valer su derecho al acceso a la información pública, elaboraron una iniciativa de ley en materia de transparencia y acceso a la información; con el propósito de generar un contrapeso a la iniciativa presentada por el gobierno. A esta coalición de la sociedad civil se la conocería como el Grupo Oaxaca.

Los integrantes del Grupo Oaxaca, en particular los de su Comisión Técnica, agrupaban una extensa gama de perfiles tanto profesionales como empresariales, dado que estaban en total desacuerdo con el gobierno en limitar el libre acceso a la información. El 26 de mayo de 2001, la Comisión Técnica hizo difundir la Declaración de Oaxaca donde se establecía una serie de elementos necesarios para consolidar la formulación y aprobación de una ley idónea de acceso a la información.

1. Adecuación del texto constitucional para precisar el principio de que la información pública en posesión de los poderes del Estado, les pertenece a los ciudadanos.
2. Legislar para que los diferentes órganos del Estado y todas aquellas empresas privadas que reciban recursos públicos sean sujetos obligados a proporcionar la información que requieran los ciudadanos.
3. Establecer sanciones para imponerlas a los servidores públicos que injustificadamente incumplan su deber de proporcionar la información que se les solicite.
4. Establecer con claridad un capítulo de excepciones y asegurarse de que éstas sean mínimas.
5. Crear un órgano independiente que resuelva las controversias entre los particulares y la autoridad, y
6. Reformar y derogar todas las disposiciones jurídicas y reglamentos que se opongan al derecho de acceso a la información.²²

La declaración se tornó en un documento mediático que persuadió al escrutinio público sobre el valor que representaba el extenso campo del derecho a la información. El empuje y cabildeo que generó el Grupo Oaxaca en torno al desarrollo de una estrategia que agrupara a los diversos intereses políticos, sociales e institucionales alrededor de una iniciativa de ley que garantizara el acceso a la información pública a nivel federal fue amplia. La declaración tuvo un gran recibimiento y apoyo por parte de los diversos estratos sociales que propugnaban ser parte de las decisiones y soluciones que definen el rumbo del país.

Posteriormente de haber publicado las acciones y ante la inacción mostrada por el gobierno de elaborar una iniciativa de ley acorde a las demandas exigidas, el grupo se enteró de un borrador de ley hecho por el gobierno que no iba afín con los parámetros planteados.

Para el grupo, se atentaba contra el derecho al acceso a la información y por tal razón, el Grupo Oaxaca difundió en los periódicos Reforma y El Universal un decálogo con los puntos que debería contener una ley modelo que garantizara y protegiera el derecho al acceso a la información pública, esto con la intención de que el gobierno no impulsara un proyecto que coartara tal derecho.

El decálogo contenía los siguientes principios:

1. Derecho Humano Universal.
2. La información pública le pertenece a las personas.
3. Máxima apertura de los poderes del Estado.
4. Obligación de publicar

²² Escobedo, Juan Francisco, *Movilización de opinión pública en México: El caso del Grupo Oaxaca y de la Ley Federal de Acceso a la Información Pública*, México, 2002, pág. 74, disponible en: <http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/decoinc/cont/2/art/art3.pdf> [consultado el 9 de noviembre 2016].

y entregar la información que posee el Estado. 5. Procedimientos ágiles, sencillos y a costos mínimos. 6. Mínimas excepciones a la norma. 7. Organismo autónomo para promover la apertura y resolver controversias. 8. Tras la pista del dinero. 9. Consistencia jurídica. Y por último, 10. Promoción del federalismo.²³

Para contrarrestar la iniciativa del grupo, el gobierno apeló a la sociedad por medio de foros y consultas populares. Ante esta situación, el grupo dispuso no pronunciarse al respecto y cedió la decisión a todo aquel que quisiera participar. No obstante, el liderazgo mostrado por el Grupo Oaxaca fue trascendental para que la sociedad no respaldara la propuesta de ley del gobierno. Y como resultado, el gobierno no tuvo más remedio que aceptar los puntos abordados.

La iniciativa de ley presentada por el Grupo Oaxaca²⁴ fue exteriorizada ante la Cámara de Diputados, misma que fue acogida e impulsada por la bancada de los diputados federales del Partido Revolucionario Institucional (PRI) y del Partido de la Revolución Democrática (PRD). Sin embargo, existían otras iniciativas similares presentadas por otras bancadas y por el mismo Ejecutivo Federal. Tras un arduo debate y consenso, fue aprobada el 30 de abril de 2002 por unanimidad en ambas cámaras del congreso mexicano la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG), la cual entró en vigor el 12 de junio de 2002, y en junio de 2003, se publicó su reglamento para su mejor operatividad.

I.V. La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y su Reglamento

La promulgación y entrada en vigor de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental²⁵ (en adelante, denominada Ley) en 2002, favoreció a mejorar los procesos de estabilidad en la gobernabilidad y gobernanza del país. En materia de gobernabilidad, la Ley contribuyó a generar puntos de equilibrio, a partir de la convergencia de fuerzas que optimizan la organización del poder público y garantizan el derecho al acceso a la información. Respecto a la gobernanza, la normatividad acreditó la existencia de diversos actores tanto públicos como privados que confluyen y cooperan con el gobierno.

²³ *Ibidem*, pág. 79

²⁴ En la iniciativa de ley presentada por el *Grupo Oaxaca* se contemplaba la creación de un Instituto Nacional de Acceso a la Información que fuese un órgano autónomo con presupuesto y patrimonio propio, con el propósito de solucionar en última instancia las controversias que se suscitan ante las negativas a las solicitudes de acceso a la información.

²⁵ Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, México, disponible en: <http://inicio.ifai.org.mx/LFTAIPG/LFTAIPG.pdf> [consultado el 12 de noviembre 2016].

El derecho al acceso a la información se vio ensanchado por el cauce normativo que representó la Ley. Las obligaciones contraídas referentes a la transparencia y apertura, permitieron que toda persona sin necesidad de externar alguna motivación pudiese acceder libremente a la información gubernamental. Es necesario mencionar que las entidades federativas tienen la potestad de crear su propia normatividad para regular el derecho al acceso a la información y sus respectivas particularidades de garantía.

La Ley buscaba abrir las puertas del gobierno al escrutinio público para poder acceder y conocer los datos, documentos, cifras y estadísticas gubernamentales. El impacto jurídico que provocó la Ley en la democratización del Estado permeó significativamente a la Administración Pública Federal (APF) y a los tres niveles de gobierno (Federal, Estatal y Municipal) e incentivó en ellos una cultura de puertas abiertas de tal modo que privilegió la difusión, publicación y accesibilidad de la información pública.

No obstante, es necesario inferir que, al momento de la promulgación de la Ley, no había esfuerzos claros en instrumentar marcos legales y organizacionales que regularan el manejo de los archivos gubernamentales de forma fácil, ágil y accesible, ya que no se contaba con un sistema de clasificación de archivos que ordenara la información eficiente y eficazmente. Esto imposibilitó saber quién tenía tal información y en dónde se podía hallarse, de tal suerte que no podía saberse si la información era verídica, sesgada o manipulada.

El propósito de la Ley se suscribió en su artículo 1º, el cual aseguraba el acceso a la información a toda persona en posesión de los tres Poderes de la Unión (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), los órganos constitucionales autónomos y cualquier otra dependencia federal. Cabe mencionar que toda la información gubernamental es pública y los particulares tienen acceso a ella.

Sin embargo, “no existió una relación gobierno-público que es el requisito del principio de publicidad, (...), de modo que la Ley no hizo referencia a los ciudadanos, sino a particulares, para los cuales el gobierno es algo ajeno al cual sólo podrá observar a través de su propia iniciativa, más que por iniciativa del gobierno”.²⁶

La Ley dispuso una serie de obligaciones y responsabilidades que todo servidor público debería cumplir, con la intención de mejorar la observancia y control sobre las instituciones gubernamentales. Los objetivos que se suscribieron en su artículo 4º fueron:

²⁶ Guerreo Orozco, Omar, “La transparencia en la administración pública: principios conceptuales”, en *Rumbos de la Transparencia en México*, pág. 55.

I. Proveer lo necesario para que toda persona pueda tener acceso a la información mediante procedimientos sencillos y expeditos. II. Transparentar la gestión pública mediante la difusión de la información que generan los sujetos obligados. III. Garantizar la protección de los datos personales en posesión de los sujetos obligados. IV. Favorecer la rendición de cuentas a los ciudadanos, de manera que puedan valorar el desempeño de los sujetos obligados. V. Mejorar la organización, clasificación y manejo de los documentos. Y por último, VI. Contribuir a la democratización de la sociedad mexicana y la plena vigencia del Estado de derecho.²⁷

Asimismo, la Ley instauró en el país un esquema institucional determinado para los sujetos obligados²⁸ donde se establecieron los criterios, procedimientos e instituciones que se encargaran de proporcionar la información requerida a los particulares, de modo que se apegaran en todo momento a los principios y plazos proyectados por la misma normatividad. La Ley ofreció al individuo la posibilidad de solicitar la información a través de procesos fáciles y expeditos para su mejor comprensión.

Es necesario señalar que existen varias instituciones públicas a las que la Ley reconoció como otros sujetos obligados y les dio un trato especial, dejándolos exentos a apegarse a la misma. En su artículo 61° se explica que:

El Poder Legislativo Federal, a través de la Cámara de Senadores, la Cámara de Diputados, la Comisión Permanente y la Auditoría Superior de la Federación; el Poder Judicial de la Federación a través de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del Consejo de la Judicatura Federal y de la Comisión de Administración del Tribunal Federal Electoral; los órganos constitucionales autónomos y los tribunales administrativos, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán mediante reglamentos o acuerdos de carácter general, los órganos, criterios y procedimientos institucionales para proporcionar a los particulares el

²⁷ Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, Artículo 4°, México, pág. 3, disponible en: <http://inicio.ifai.org.mx/LFTAIPG/LFTAIPG.pdf> [consultado el 15 de noviembre 2016].

²⁸ Los sujetos obligados fueron establecidos en el artículo 3°, fracción XIV de la LFTAIPG: Poder Ejecutivo Federal, Poder Legislativo Federal, Poder Judicial Federal y el Consejo de la Judicatura Federal, órganos constitucionales autónomos, tribunales administrativos federales y cualquier otro órgano federal. Asimismo, se establecen en el artículo 12° que los sujetos obligados deberán hacer pública toda aquella información relativa a los montos y las personas a quienes entreguen, por cualquier motivo, recursos públicos, así como los informes que dichas personas les entreguen sobre el uso y destino de dichos recursos.

acceso a la información, de conformidad con los principios y plazos establecidos en esta Ley.²⁹

Este artículo representó un limitante a la transparencia de la información ya que primero, se estableció un régimen de acción ajeno al ámbito de aplicación de la Ley dio paso a la opacidad, y más tarde, incentivó el manejo discrecional a los casos de excepción mediante la regulación de sus propios procedimientos en la materia.

En su artículo 7°, dispuso que las instituciones gubernamentales habrían de publicar información relacionada con las funciones operativas y presupuestales que realizan (organigrama de puestos, directorio de la organización, salarios del personal, contratos con terceros, concesiones, etc.).

En el Capítulo III “Información reservada y confidencial”, se enumeraron las diversas causas y excepciones que provocaron la limitación del acceso a la información. Los artículos 13° y 14° hicieron mención de los motivos por los cuales la información se clasificaba como reservada: seguridad nacional, estabilidad económica, seguridad de cualquier persona, secretos comerciales, averiguaciones previas, etc. No obstante, la información podía reservarse hasta por un periodo de doce años (artículo 15°), con la posibilidad de ampliar su temporalidad, siempre y cuando se justificara su reclasificación. Referente a la información confidencial, se consideraron a los datos personales y todo lo que fuese estipulado en el artículo 19°.

En materia de protección de datos personales, la Ley previó el manejo de los datos personales que los sujetos obligados tenían a su disposición, y que se respetaran en todo momento la licitud, consentimiento, finalidad y responsabilidad del trato legítimo, legal y controlado.

Derivado de la Ley, en 2003 se aprobó su Reglamento respectivo, el cual sistematizó a los procedimientos de aplicación de manera específica y precisa. Asimismo, dispuso el manejo de los archivos, las obligaciones de los servidores públicos, la protección de los datos personales, (su acceso, uso, y corrección de los mismos) y reguló el proceso de revisión ante el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública por casos en los que las instituciones obligadas se negaran a dar la información solicitada.

²⁹ Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, Artículo 61°, México, pág. 18, disponible en: <http://inicio.ifai.org.mx/LFTAIPG/LFTAIPG.pdf> [consultado el 16 de noviembre 2016].

I.V.I. La Iniciativa Chihuahua

Posteriormente a la aprobación de la Ley, numerosos estados de la república empezaron a legislar en la materia. Sin embargo, no todos contaban con los criterios mínimos que aseguraran el acceso a la información. La mayoría de las leyes disponían de una serie de requerimientos que entorpecían el derecho de acceder a la información pública, o en algunos casos, no existía un órgano encargado de asegurar el acceso a la información. Para cambiar esta disparidad, en el marco del Segundo Congreso de Transparencia Local celebrado en Chihuahua, se gestó un movimiento entre gobernadores que externaban la necesidad de llevar a cabo una reforma constitucional que permitiera suprimir las deficiencias en el ejercicio del derecho en cuestión. El 10 de noviembre de 2006 se firmó un documento conocido como la Iniciativa Chihuahua, cuyos firmantes fueron los gobernadores de Aguascalientes, Chihuahua y Zacatecas, a quienes se les sumaron el gobernador de Veracruz y el jefe de gobierno del Distrito Federal. Este documento proponía adicionar al artículo 6° constitucional los procedimientos básicos para ejercer el derecho a la información pública.

La transparencia y el acceso a la información constituyen la conquista más importante de la sociedad y la política mexicanas en los últimos años. Son un gran avance en la calidad democrática del estado y un salto en las relaciones entre la sociedad civil y los gobiernos. Juntos materializan un derecho moderno, que forma parte de la nueva cultura política y cívica de los mexicanos, (...). Transparencia y acceso a la información serían, así, parte medular del nuevo federalismo que buscamos: un federalismo que otorgue más recursos a los gobiernos locales, un federalismo más eficiente, un federalismo con más obligaciones para todos y un federalismo vigilado, evaluado por la propia ciudadanía. Y más que eso: los Gobernadores que suscribimos esta iniciativa consideramos que el acceso a la información y la transparencia son, sobre todo, un derecho fundamental, que no puede multiplicarse ni replicarse en decenas de versiones para su ejercicio. Precisamente porque está en la base de nuestra convivencia democrática, es necesario construir un derecho, ejercido del mismo modo y con las mismas condiciones legales e institucionales por cualquier mexicano, en cualquier lugar, región, estado o municipio del país.

De manera particular, los principios que se proponen en la materia son los siguientes:

a) Principio de publicidad sujeta a excepciones por causa de interés público.

- b) Acceso a la información de todos los órganos del estado y los partidos políticos.
- c) Un procedimiento expedito para el acceso a la información.
- d) Un procedimiento expedito para el acceso y rectificación de los datos personales.
- e) Un procedimiento de revisión de las decisiones desfavorables ante un organismo especializado e imparcial que goce de autonomía operativa, presupuestal y de decisión.
- f) Prueba de daño y de interés público.
- g) Sanciones administrativas para los servidores públicos.
- h) Obligación de proporcionar información.
- i) La existencia de archivos administrativos actualizados y confiables.
- j) Protección de la vida privada...³⁰

La iniciativa tuvo gran eco en el Congreso de la Unión, que propuso una reunión entre la Junta de Coordinación Política con los Gobernadores firmantes; con el propósito de exponer, evaluar y valorar los principios de la iniciativa. El documento sirvió de base para que se aprobara, en 2007, la reforma constitucional que adicionó el segundo párrafo del artículo 6°.

I.V. II. Reformas al artículo 6° constitucional de 2007

Procedente del impacto de la Ley y de la Iniciativa Chihuahua, se dio impulso a una segunda fase jurídica que acreditara a la transparencia y rendición de cuentas como herramientas que la sociedad posee para vigilar y controlar el quehacer gubernamental. La necesidad de homogenizar el acceso a la información a nivel nacional hizo que en 2007 se reformara en dos ocasiones el artículo 6° constitucional. En primera instancia (20 de julio), se adicionó un segundo párrafo con siete fracciones que desarrollan los principios que afianzan el derecho al acceso a la información pública en todo el país.

Los aspectos que abarcó la reforma fueron: a) la obligación de proveer lo necesario para delimitar el ejercicio del derecho de referencia en los ámbitos federal, estatal y municipal, bajo el principio de máxima publicidad, b) la reserva temporal de la

³⁰ Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, *Reforma al artículo 6° constitucional que establece el acceso a la información pública como un derecho fundamental de los mexicanos*, 3a ed. México, 2007, págs. 15-16, disponible en: <http://inicio.ifai.org.mx/Publicaciones/ModificacionArt6.pdf> [consultado el 19 de noviembre 2016].

información y sólo por causas de interés público, c) la protección de datos personales y vida privada, la gratuidad del acceso a la información, d) la obligación de establecer mecanismos de acceso y revisión expeditos a cargo de órganos especializados, imparciales y autónomos en su operación, gestión y decisiones, e) la preservación de archivos en poder de los sujetos obligados y la obligación de hacer públicos los indicadores de gestión y ejercicio de los recursos públicos, f) la obligación de que las leyes prevean sanciones a la infracción del derecho de acceso a la información.³¹

La reforma fortaleció las condiciones que salvaguardan el derecho al acceso a la información dentro de las instituciones públicas. No obstante, hay ciertos elementos restrictivos que limitan la autenticidad, veracidad, y amplitud, debido a que existe una mentalidad cerrada dentro de los cuerpos burocráticos que antepone sus intereses por encima de los demás.

Ante tal situación, se volvió a reforma (el 13 de noviembre), esta vez ampliando los designios de 1977, logrando así desahogar las exigencias de la sociedad.

Artículo 6º: La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado.³²

Esta reforma incluyó el derecho de réplica. La difusión de información falsa o injuriosa por parte de los medios de comunicación que dañaran la credibilidad de los particulares era causa de sanciones penales. El afectado disponía de herramientas jurídicas que le permitían contrarrestar cualquier agravio. Además, tenía el derecho de solicitar la rectificación de lo publicado, y si fuera el caso, solicitar el resarcimiento pecuniario del daño derivado de declaraciones infamatorias.

³¹ Carmona Tinoco, Jorge Ulises, "El derecho de acceso a la información a la luz de la reforma en materia de derechos humanos", en *A 10 años del derecho de acceso a la información en México: Nuevos paradigmas para su garantía*, Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, México, 2015, pág. 45 disponible en:

<http://inicio.ifai.org.mx/Publicaciones/A%2010%20A%C3%91OS%20DEL%20DERECHO%20DE%20ACCESO%20A%20LA%20INFORMACI%C3%93N%20EN%20M%C3%89XICO.pdf> [consultado el 21 de noviembre 2016].

³² Diario Oficial de la Federación, Decreto que se reforma del artículo 6º constitucional..., México, 2007, disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_178_13nov07_ima.pdf [consultado el 21 de noviembre 2016].

I.VI. Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales

La Ley creó al Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) como un órgano de la APF, con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, que estuviera encargado de promover y difundir el ejercicio del derecho a la información y que resolviera sobre la negativa a las solicitudes de acceso a la información y proteger los datos personales en poder de las dependencias y entidades (artículo 33°).³³ El IFAI se constituyó formalmente el 24 de diciembre de 2002, pero empezó a fungir a partir de junio de 2003.

La trayectoria del IFAI, sus atribuciones y su diseño normativo e institucional, estaban estrechamente vinculados con el diseño operativo de la Ley, esto supuso que su ámbito de aplicación sería incluir a los tres Poderes de la Unión a nivel federal y a los organismos constitucionales autónomos.³⁴

El IFAI fue creado como un organismo descentralizado regido en primera instancia por la Ley y en forma supletoria por la Ley Federal de Entidades Paraestatales y la Ley Orgánica de la Administración Pública, lo cual significaba que no estaba sometido a ningún ordenamiento jurídico de cualquier Secretaría de Estado.

La Ley instituyó al IFAI como un órgano colegiado integrado por cinco comisionados; con el propósito de asegurar la objetividad y autonomía en sus resoluciones. Los comisionados del IFAI eran elegidos por el Ejecutivo Federal y ratificados por La Cámara de Senadores. Una vez avalado el nombramiento, el comisionado no podía ser removido durante su periodo de encargo, (siete años y sin posibilidad de reelección), salvo por causas que transgredieran gravemente las disposiciones contenidas en la Constitución y de la misma Ley (artículos 34°).

El IFAI estaría presidido por un comisionado presidente, el cual sería elegido por los mismos comisionados. Su encargo duraría un periodo de dos años, con posibilidad de reelegirse por una ocasión. El Comisionado Presidente fungiría como representante legal del mismo y como enlace entre los tres poderes federales. Además, de cumplir con la obligación de informar al Pleno regularmente sobre el estado que guarda el derecho al acceso a la información pública en la APF.

³³ El individuo tiene derecho de expresarse libremente y de controlar la circulación de la información perteneciente a su persona. Los datos personales deben ser ajenos a injerencias externas concernientes a lo público, la división de lo público y privado tiene que estar delimitada por instrumentos jurídicos que permita ordenar el tratamiento legítimo, controlado e informado; a efecto de salvaguardar la privacidad y autodeterminación informativa del individuo.

³⁴ En el artículo 3°, fracción IX de la LFTAIPG se establecieron los Órganos constitucionales autónomos: El Instituto Nacional Electoral, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el Banco de México, el Instituto Federal de Telecomunicaciones, la Comisión Federal de Competencia Económica, las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía y cualquier otro establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Las principales atribuciones que la Ley le confirió al IFAI fueron cuatro en particular:

1. Proteger los datos personales en posesión de las dependencias y entidades federales, es decir, contribuir a la protección del derecho a la privacidad y la intimidad;
2. Vigilar los avances en la transparencia del gobierno federal, es decir, ser contrapeso en contra de la opacidad en el gobierno;
3. Resolver las negativas de acceso a información pública, es decir, garantizar el acceso a la información pública gubernamental y así contribuir a preservar el derecho de petición de información pública;
4. Promover y difundir los beneficios del derecho al acceso a la información pública y la transparencia, es decir, contribuir al fortalecimiento de la cultura de la transparencia y rendición de cuentas de las autoridades (artículos 33°, 37° y 38°).

Las tres primeras tareas se refieren sobre todo a funciones de carácter regulatorio; la última se refiere a funciones de carácter promocional.³⁵

En lo que se refería a la solución de controversias ante la negatividad de las solicitudes de acceso a la información, el IFAI se desempeñaría como un tribunal administrativo especializado. Por esta razón, se previó en el artículo 51° de la Ley que el recurso de revisión previsto en los artículos 49° y 50° de la misma Ley procediera en lugar del recurso establecido en el artículo 83° de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. En el artículo 59°, la Ley establecía que las resoluciones del IFAI eran definitivas para las dependencias y entidades, pero, los particulares podrían impugnarlas ante el Poder Judicial de la Federación.

A continuación, se citan cuatro etapas en la evolución de la estructura administrativa del IFAI, con el objetivo de comprender el proceso en su consolidación como órgano encargado de tutelar el derecho al acceso a la información pública y la protección de datos personales.

Durante la etapa de construcción (2003-2005), el IFAI estuvo organizado en dos secretarías. Por un lado, la Secretaría de Acuerdos, que contaba con las Direcciones Generales de Asuntos Jurídicos, de Clasificación de Información y Archivos, de Protección de Datos Personales, y de Estudios e Investigación. Y, por el otro, la

³⁵ Baltazar Macías, Atzimba; Guerrero Amparán, Juan Pablo. *El instituto federal de acceso a la información pública: la construcción institucional*, México, pág. 45, disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/3/1407/4.pdf> [consultado el 22 de noviembre 2016].

Secretaría Ejecutiva, organizada en las Direcciones Generales de Comunicación Social, de Coordinación y Vigilancia de la Administración Pública Federal, de Atención a la Sociedad y Relaciones Institucionales, de Vinculación con Estados y Municipios, de Administración, y de Informática y Sistemas.

La etapa de estabilización (2006-2008) se caracterizó porque mantuvo la organización en dos Secretarías (Ejecutiva y Acuerdos), pero se produjeron cambios a nivel de direcciones. La Secretaría de Acuerdos estuvo conformada por las Direcciones Generales de Asuntos Jurídicos, de Coordinación y Vigilancia de la Administración Pública Federal, de Clasificación y Datos Personales, y de Estudios e Investigación. Bajo la Secretaría Ejecutiva se ubicaron las Direcciones Generales de Comunicación Social, de Atención a la Sociedad y Relaciones Institucionales, de Administración, y de Informática y Sistemas.

En la etapa de crecimiento (período 2009-2011), la estructura del IFAI se organizó en tres Secretarías con sus respectivas direcciones generales. La Secretaría de Acuerdos cuenta con las siguientes Direcciones Generales: de Asuntos Jurídicos, de Coordinación y Vigilancia de la Administración Pública Federal, de Clasificación y Datos Personales, y de Estudios e Investigación. Bajo la Secretaría Ejecutiva se ubican las siguientes Direcciones Generales: de Comunicación Social, de Atención a la Sociedad y Relaciones Institucionales, de Administración, y de Informática y Sistemas. A su vez, la nueva Secretaría de Protección de Datos cuenta con las siguientes Direcciones Generales: de Registro de Datos Personales, de Inspección, de Regulación, y de Tutela de Datos Personales. Por último, se estableció un Órgano Interno de Control al nivel de dirección general. Así, se fortaleció el control interno y la función de protección de datos.

A su vez, se modifica la estructura de la Secretaría de Protección de Datos que pasa a contar con cuatro Direcciones Generales: de Normatividad y Estudios, de Verificación, de Sustanciación y Sanción, y de Autorregulación. El OIC permanece con las mismas atribuciones conferidas en los artículos 9 y 10 del Decreto de Creación del IFAI.

Posteriormente, con la incorporación de las nuevas competencias en materia de protección de datos personales se inicia la etapa más reciente, de reestructuración organizacional (2011-2012). En diciembre de 2011, se modificó el Reglamento

Interior del IFAI. Mediante acuerdos tomados por el Órgano de Gobierno, el Instituto aprobó su Estructura Orgánica y determinó cambiar la denominación de diversas unidades administrativas, entre ellas la de Secretaría Ejecutiva por Secretaría General, la de Secretaría de Acuerdos por Secretaría de Acceso a la Información y la de Dirección General de Sanciones por Dirección General de Sustanciación y Sanción.

Asimismo, se crea la Dirección General de Coordinación de Políticas de Acceso, cuyas atribuciones se definirán en el nuevo reglamento interior. No obstante, entre ellas se encuentra la de diseñar, proponer y coordinar políticas dirigidas a promover la transparencia proactiva para impulsar la rendición de cuentas y elevar el acceso público a la información significativa sobre las tareas que realizan dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

La estructura organizativa del IFAI se ha caracterizado por su flexibilidad y adaptación al cambio. Se organiza siguiendo cercanamente la definición explícita de sus funciones en la ley.³⁶

El éxito del IFAI dependió en gran medida de su real autonomía frente al Ejecutivo Federal y de la confianza que lograra ante el escrutinio público por la imparcialidad y veracidad en sus acciones y resoluciones.

De esta manera, contribuyó a enriquecer la vida democrática, articular el acceso a la información pública y la transparencia con todo aquel que deseara conocer acerca del quehacer gubernamental, haciéndolas más copartícipes y corresponsables en el ejercicio de las tareas de la APF.

I.VII. Importancia del derecho al acceso a la información pública y la transparencia como herramientas que abren las puertas gubernamentales al escrutinio público en México

Actualmente, vivimos en una sociedad cambiante que demanda una mayor apertura del quehacer gubernamental. No obstante, el escrutinio público se siente incrédulo de ésta por considerarla llena de vicios. Ante tal situación, el gobierno mismo está tratando de erradicar esta percepción

³⁶ Montero Guillán, Aránzazu. *Los órganos garantes de la transparencia y el acceso a la información en Chile y México*, Ed. Consejo para la Transparencia, Chile, págs. 64-67, disponible en: http://www.consejotransparencia.cl/consejo/site/artic/20130820/asocfile/20130820152206/cplt_ifai_interior.pdf [consultado el 25 de noviembre 2016].

a partir del uso de mecanismos legales como lo son: el derecho al acceso a la información pública y la transparencia, que a su vez incentivan a la rendición de cuentas. Estos elementos son usados por la sociedad para interactuar de forma cercana y directa con sus gobernantes. Sin embargo, el deterioro económico, político y social que ha atravesado México, ha generado un malestar colectivo que exige rotundamente de respuestas, explicaciones y resultados.

El acceso a la información pública es un derecho fundamental que está reconocido por la constitución, el cual promueve una cultura de transparencia y de rendición de cuentas que permea a todos los sectores institucionales del país para involucrar al escrutinio público en la toma de decisiones discrecionales que den rumbo y sentido a la administración pública.

- ❖ El derecho de acceso a la información pública, contribuye a generar una deliberación democrática, libre e informada. Si tenemos acceso a las fuentes primarias, como son los archivos públicos, podremos contrastar estos datos con otras voces, por ejemplo, la de los grandes medios de comunicación y estar en condiciones de participar en las decisiones colectivas.³⁷

Los gobiernos democráticos tienen que garantizar el acceso a la información pública como derecho innegable de la persona, con la finalidad de permitir que el ciudadano sepa sobre la condición que guarda la gestión pública. Ello supone que la apertura y transparencia del entramado gubernamental sea parte inherente del Gobierno Abierto, donde la ciudadanía pueda influir en los procesos de toma de decisiones que dan origen a las políticas públicas.

- ❖ La transparencia implica que la información sea accesible, esté disponible para el mayor número de personas, y que esta información sea relevante, oportuna, comprensible y de calidad. Por ello, una obligación del Estado democrático de derecho es la publicidad de los actos gubernamentales, no sólo como mecanismo de control de dichos actos, sino como el insumo principal para la participación libre e informada de las decisiones colectivas. Así, una sociedad crítica puede dotar de contenido a las decisiones y actos del gobierno, fortaleciendo aún más sus derechos fundamentales.³⁸

³⁷Gutiérrez Jiménez, Paulina. *El derecho de acceso a la información pública. Una herramienta para el ejercicio de los derechos fundamentales*, Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, México, 2008, pág. 20, disponible en: <http://www.infodf.org.mx/capacitacion/publicacionesDCCT/ensayo7/ENSAYO7.pdf> [consultado el 2 de enero 2017].

³⁸ *Ibidem*, págs. 7-8

La transparencia debe considerarse como un valor público que fortalece las capacidades operativas, técnicas y administrativas del gobierno, la cual permite a la ciudadanía vigilar las acciones y resultados de los funcionarios, con el propósito de hacer rendir cuentas claras y precisas ante una sociedad que está constantemente pendiente de su desempeño.

Ante tal panorama, el Gobierno Abierto se ve ampliamente beneficiado por contar con elementos como la transparencia que reconfiguren la gestión pública en pro de dar certeza y certidumbre que el manejo de los recursos públicos se hace con apego al bienestar de la sociedad.

- ❖ La rendición de cuentas es una obligación de los gobiernos democráticos, consistente en informar a la sociedad sobre el ejercicio del poder, a partir de una normatividad que permita evaluar los procesos de toma de decisiones y los resultados de las políticas públicas, valorando también el desempeño de los servidores públicos. Los elementos centrales para la rendición de cuentas son la fiscalización y el control, herramientas con las que se busca vigilar el uso de los recursos públicos y evaluar las acciones de gobierno y si su ejecución corresponde a la normatividad que las rige.³⁹

Los gobiernos deben asumir la responsabilidad sobre sus acciones y responder oportunamente por ellas ante la ciudadanía que exige mejores mecanismos de control y vigilancia sobre el manejo de los recursos públicos. Por eso, la rendición de cuentas funge como un aliciente que busca erradicar las malas prácticas gubernamentales, en específico la corrupción y la opacidad que son impedimentos para adoptar al Gobierno Abierto como modelo que moderniza la gestión pública.

Para el escrutinio público, el gobierno es un ente que tiene que entender de forma empática los problemas que afectan directamente a sus gobernados, ello pone de manifiesto que la sociedad perciba el derecho al acceso a la información pública, la transparencia y la rendición de cuentas como herramientas tangibles y útiles que ayuden a controlar el ejercicio del poder público.

Cabe destacar que para arraigar a estas herramientas, es necesario antes consolidar una cultura democrática participativa y colaborativa que incentive un ambiente social proactivo en exigir la total apertura, claridad y calidad del quehacer gubernamental en México.

³⁹ González García, Claudia Pamela. *El Acceso a la Información como Derecho Fundamental*, México, 2009, pág. 15, disponible en: https://www.ichitaip.org/infoweb/archivos/ensayos/ai_derecho_fundamental.pdf [consultado el 2 de enero 2017].

La importancia de contar con un Gobierno Abierto que modernice tanto la gestión pública como el servicio público es medular para superar los desafíos que menguan al quehacer gubernamental. Por ello, es importante analizar el concepto de Gobierno Abierto para comprender su valor y alcance en la construcción de políticas públicas orientadas a la solución de los problemas públicos.

I.VIII. Análisis del concepto, finalidad y beneficios del Gobierno Abierto en la gestión pública

El Gobierno Abierto es un concepto relativamente reciente que surge en aras de consolidar una nueva forma de gestión para afrontar a los problemas públicos, a través del uso de mecanismos de acceso, apertura y transparencia de la información pública en manos del gobierno, aunado con la participación y colaboración ciudadana que incidan en la rendición de cuentas de aquellos que ejerzan o reciban recursos públicos. En este contexto, el Gobierno Abierto ha sido adoptado por diversos países democráticos, con la finalidad de instaurar un cambio cultural y organizacional que trascienda en el servicio público en todos los niveles.

Existen numerosas posturas conceptuales que definen las características del Gobierno Abierto, por ello, el propósito de la presente investigación es analizarlas y entender la manera en que repercute el Gobierno Abierto en la gestión pública para que sea más eficiente, eficaz, responsable, incluyente y de calidad, que garantice a la ciudadanía mejores políticas públicas basadas en la confianza, reciprocidad, igualdad, equidad y justicia; con la intención de permear a todo el entramado gubernamental para que este enfocado a velar en todo momento por el bienestar de la población en general.

Para concebir de mejor manera posible al Gobierno Abierto, es necesario referirnos en primera instancia qué es la gestión pública para comprender su importancia en la consecución de mejores mecanismos que den soporte a los principios y prácticas del Gobierno Abierto.

Por consiguiente, se toma la definición que hace la Secretaría de la Función Pública entorno al concepto de gestión pública, con el propósito de identificar sus características y así tener un claro criterio para efectos de la presente investigación.

La Gestión Pública se puede definir como la aplicación de todos los procesos e instrumentos propios de la administración pública para lograr los objetivos de desarrollo y de bienestar de la población. De ahí que la mejora de la Gestión Pública implica un mejor aprovechamiento de dichos procesos para maximizar la calidad de

los trámites y servicios que presta la Administración Pública Federal, a fin de satisfacer las expectativas de los ciudadanos.

Los procesos de mejoramiento de la Gestión Pública promueven homologación de métodos, adopción de buenas prácticas, eliminación de normas que entorpecen el quehacer gubernamental y el empleo de herramientas que fomentan el incremento de la efectividad y la disminución de costos de operación de las instituciones.⁴⁰

De acuerdo con esto, se puede decir que la gestión pública está enfocada a mejorar el proceso de asignación y distribución de los recursos públicos, que fomenten el logro de objetivos, fines y metas, las cuales estén sustentadas en políticas públicas orientadas a alcanzar el bien común. Por ello, el Gobierno Abierto se plantea como una nueva forma de gestión que esté encaminado a optimizar la coordinación entre los diversos sectores públicos, para modernizar la actuación del Estado ante la compleja demanda social.

Existen diversas definiciones de Gobierno Abierto que brindan distintos enfoques, de modo que resulta importante citar algunos para poder analizar el alcance y valor que representa adoptar un modelo de gestión, en pro de lograr resultados concretos que mejoren la calidad de vida de las personas.

El concepto de Gobierno Abierto no es nuevo, pues Suecia, fue el primer país en plasmar en su legislación la “Libertad de prensa y el derecho de acceso a los archivos en 1766”.⁴¹ En los años setenta del siglo XX, “Reino Unido utilizó el término de Gobierno Abierto para hacer referencia a los temas afines con los secretos gubernamentales e iniciativas para abrir las ventanas del sector público hacia el escrutinio público, con el objetivo de reducir la opacidad burocrática”.⁴²

En este sentido, Ramírez Alujas expone que:

⁴⁰ Secretaría de Función Pública, *Mejora de la Gestión Pública*, México, 2013, disponible en: <http://www.programaanticorruccion.gob.mx/index.php/internacionales/practicas-exitosas/mejores-practicas-internacionales/mejora-de-la-gestion-publica.html> [consultado el 25 de enero 2016].

⁴¹ Márquez Fernández, Juan, et al., *Estudio sobre objetivos, estrategias y actuaciones nacionales e internacionales en materia de gobierno abierto*, Gobierno de España, 2013, pág. 28, disponible en: http://www.ontsi.red.es/ontsi/sites/ontsi/files/objetivos_estrategias_y_actuaciones_gobierno_abierto.pdf [consultado el 28 de enero 2016].

⁴² Ramírez-Alujas, Álvaro V., *Gobierno abierto: ¿las nuevas ropas del emperador? Las luces y sombras en su definición y operacionalización en el marco de la alianza para el gobierno abierto y su impacto en Latinoamérica*, en el XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Cartagena, Colombia, 30 Oct.- 2 Nov. 2012, pág. 2, disponible en: <http://www.dgsc.go.cr/dgsc/documentos/cladxvii/ramiralu.pdf> [consultado el 30 de enero 2017].

La idea de gobierno abierto viene precedida por el foco prioritario en el derecho de acceso a la información pública, tanto en su dimensión de promoción de la transparencia y rendición de cuentas en los asuntos públicos y decisiones políticas como en la esfera de considerar la información como insumo fundamental para valorar, exigir y evaluar el desempeño de gobernantes y de las instituciones públicas en general.⁴³

El derecho al acceso a la información, es el andamiaje fundamental que da sentido y valor al Gobierno Abierto, ya que sin este no habría cabida ni sustento para las prácticas de apertura y transparencia por parte del Estado, que legitime el empoderamiento de la ciudadanía en exigir al gobierno que cumpla con sus obligaciones.

Por otra parte, Rodrigo Sandoval establece que:

El gobierno abierto debe entenderse como una plataforma tecnológica institucional que convierta los datos gubernamentales en datos abiertos para permitir su uso, protección y colaboración por parte de la sociedad en los procesos de decisión pública, rendición de cuentas y mejoramiento de los servicios públicos.⁴⁴

La tecnología beneficia sustancialmente al Gobierno Abierto, pues permite al ciudadano usar diversas aplicaciones tecnológicas que emanan de las propias instituciones de gobierno con la intención de conocer las necesidades de los usuarios, y posteriormente realizar una serie de estrategias que permitan su solución.

Retomando una definición legal del Gobierno Abierto, se alude lo que establece la Ley para hacer de la Ciudad de México una ciudad abierta, lo que a la letra dice:

Gobierno Abierto: Modelo de gobernanza colaborativa, que aprovecha la inteligencia de diferentes sectores de la sociedad para tomar mejores decisiones en los procesos de diseño, elaboración, implementación y evaluación de políticas públicas, servicios públicos y programas gubernamentales, de forma abierta y transparente.⁴⁵

⁴³ *idem*, p. 2

⁴⁴ Sandoval Almazán, Rodrigo. *La larga marcha del Gobierno Abierto. Teoría, medición y futuro*, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 2013, pág. 40, disponible en: http://www.inap.mx/portal/images/pdf/book/larga_marcha.pdf [consultado el 1 de febrero 2017].

⁴⁵ Ley para hacer de la Ciudad de México una ciudad abierta, D.F., México, 2015, pág. 3, disponible en: <http://www.aldf.gob.mx/archivo-1b52054447d78a831c329f25931f03a5.pdf> [consultado el 1 de febrero 2017].

Para hacer de la Ciudad de México una ciudad abierta, la Ley contempla al Gobierno Abierto como un modelo de gestión que modernice el quehacer gubernamental, en pro de crear nuevas estrategias tanto políticas como sociales que permitan mejores condiciones de vida de los capitalinos.

En el contexto del IFAI, el Gobierno Abierto es entendido como:

Un modelo de gestión que asienta los principios de transparencia, acceso a la información, participación ciudadana, rendición de cuentas y tecnologías de la información para transformarlos en políticas públicas que motiven el diálogo, la colaboración y la co-creación entre autoridades y ciudadanos y que atiendan asuntos públicos prioritarios.⁴⁶

Ante esta percepción, el Gobierno Abierto es considerado como un modelo que sistematiza y sintetiza el proceso de apertura para avanzar a un estado que busca clarificar y orientar esfuerzos entre autoridad y ciudadanía, con el objetivo de promover políticas públicas dinámicas y de calidad, orientadas a innovar y dar sentido y valor al quehacer gubernamental.

Desde otro punto de vista, la Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto instala que:

Se entenderá el Gobierno Abierto como el conjunto de mecanismos y estrategias que contribuye a la gobernanza pública y al buen gobierno, basado en los pilares de la transparencia, participación ciudadana, rendición de cuentas, colaboración e innovación, centrando e incluyendo a la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones, así como en la formulación e implementación de políticas públicas, para fortalecer la democracia, la legitimidad de la acción pública y el bienestar colectivo.⁴⁷

Las definiciones hasta ahora expuestas de Gobierno Abierto demuestran que el concepto varía dependiendo del enfoque que se le quiera dar, sin embargo, para la presente investigación se adoptará la definición que brinda la Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto, ya que reúne los elementos necesarios para identificar, en primera instancia, los principios que conforman al

⁴⁶ Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, *Programa anual de trabajo de la comisión permanente de gobierno abierto y transparencia*, México, 2015, págs. 10-11, disponible en: [http://inicio.ifai.org.mx/AcuerdosDelPleno/ACT-PUB-EXT-26-03-2015.03%20i\).pdf](http://inicio.ifai.org.mx/AcuerdosDelPleno/ACT-PUB-EXT-26-03-2015.03%20i).pdf) [consultado el 11 de febrero 2017].

⁴⁷ Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, *Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto*, Bogotá, Colombia, 2016, pág. 5, disponible en: http://www.funcionpublica.gov.co/eva/admon/files/empresas/ZW1wcmVzYV83Ng==/archivos/1470417708_350c543cc190276e5a10618fd50a3245.pdf [consultado el 1 de febrero 2017].

Gobierno Abierto (transparencia, participación ciudadana, rendición de cuentas, colaboración e innovación), pero también hace mención de mecanismos y estrategias (instrumentos), con los que pudiera favorecer en la construcción de una gobernanza pública, donde la principal meta sea lograr un buen gobierno, el cual esté encausado a mejorar la efectividad y calidad de sus decisiones.

Por otro lado, la Carta muestra la finalidad con la que el Gobierno Abierto cuenta como mecanismo para hacer las habilidades y capacidades de gestión de los gobiernos más eficientes. De esta forma, permitirán a la sociedad monitorear sus resultados, participar y colaborar en la construcción de estrategias que puedan alcanzar resultados positivos a partir de la libre interacción de gobernante/gobernado.

Las políticas y acciones de gobierno abierto que lleven a cabo los países deberán buscar crear valor público teniendo por finalidad la concreción del derecho de los ciudadanos a un buen gobierno, que se traduzca en un mayor bienestar y prosperidad, en mejores servicios públicos y calidad de vida de las personas, para contribuir al fortalecimiento de la democracia, afianzar la confianza del ciudadano en la administración pública y al desarrollo efectivo de las máximas del bien común, el buen vivir, el vivir bien y la felicidad de las ciudadanas y ciudadanos bajo una perspectiva de desarrollo sostenible, inclusión y respeto a la dignidad humana y la diversidad cultural.⁴⁸

De acuerdo con esto, los gobiernos democráticos deben garantizar la existencia de derechos civiles que consoliden el empoderamiento de la ciudadanía durante la toma de decisiones discrecionales que dan rumbo y sentido a las políticas públicas. Por ende, el Gobierno Abierto surge como modelo de gestión que moderniza el aparato gubernamental, con el objetivo de hacer frente a los problemas colectivos, tratando en todo momento de buscar una solución lo más práctica y económicamente posible para mejorar las condiciones de vida de la población en general.

Siguiendo en este razonamiento, la Carta hace énfasis de los innumerables beneficios que se contrae por adoptar e implementar al Gobierno Abierto como modelo de gestión que recobra la confianza de la ciudadanía en el gobierno, basada en el diálogo y deliberación de la toma de

⁴⁸ *Ídem*, pág. 5

decisiones, lo cual se traduce en una mayor apertura y transparencia del Estado al momento de ejercer el poder público.

a) Elevar la calidad institucional de los gobiernos a través del incremento de la legitimidad de la acción pública: hacer que los ciudadanos sean parte del proceso les ayuda a comprender los retos de la gestión pública, los empodera y puede contribuir a asegurar que las decisiones sean adoptadas en consenso cuando sean aplicables, ya que hace más clara y confiable la relación contractual entre gobernantes y gobernados;

b) Generar una mayor confianza entre Estado y ciudadanía, que permitan la colaboración y el trabajo conjunto, partiendo de la disposición de los gobiernos por escuchar, ser receptivos y dar respuesta a las necesidades ciudadanas;

c) Promover mejores resultados a menor costo a través del aprovechamiento de los conocimientos y los recursos de la ciudadanía, además de elevar los niveles de cumplimiento y evaluación de resultados gracias a la fiscalización y el seguimiento de la ciudadanía a las políticas públicas;

d) Impulsar que las políticas sean más específicas y atiendan a las necesidades de la ciudadanía, eliminando fugas y despilfarro de recursos, y fomentando decisiones y gasto público inteligente.

e) Asegurar la equidad de acceso a la formulación de políticas públicas. Su implementación reduce las barreras que limitan la participación de las personas en los procesos de decisión, lo que fortalece la cohesión y estabilidad social, la igualdad de oportunidades, el compromiso cívico, etc.

f) Fomentar la innovación y nuevas actividades económicas. El compromiso de la ciudadanía y del gobierno abierto es reconocido cada vez más como motores de la innovación y la creación de valor en el sector público, en el privado y en el social.⁴⁹

Indudablemente, el Gobierno Abierto representa una serie de fines y valores orientados a alcanzar resultados que influyan positivamente en la sociedad, a fin de suscitar la participación y colaboración de la ciudadanía en el ciclo de las políticas públicas (identificación del problema

⁴⁹ *Ibidem*, pág. 8

a resolver, formulación de estrategias, decisión política, implementación y evaluación), cuya aplicación influye decisivamente en el desempeño de los gobiernos.

Como puede apreciarse, el Gobierno Abierto funge como modelo de gestión que no solo moderniza el quehacer gubernamental sino también consolida una cultura de apertura hacia todo el ámbito público, donde la reciprocidad sea parte primordial del esfuerzo por asegurar un Estado al servicio de la ciudadanía y de ahí su gran valor e importancia. A continuación, se analizará el impacto que han tenido las TIC en la conformación del Gobierno Electrónico, y como éste ha influenciado para arraigar al Gobierno Abierto en México para mejorar el quehacer gubernamental.

Capítulo II.

El Gobierno Abierto en México

“No hace falta un gobierno perfecto: se necesita uno que sea práctico”

Aristóteles (384 a.C.-322 a.C.)

El presente capítulo tiene el objetivo principal de analizar a detalle la conformación, trayectoria y características del Gobierno Abierto en México, por ello se dividió en tres apartados para su mejor comprensión.

El primer apartado consiste en valorar la trayectoria previa que permitió allanar el terreno para la adopción del modelo de Gobierno Abierto en México. Por tal motivo, se revisa el proceso de cambio que sufrió la gestión pública ante la llegada de las Tecnologías de la Información y Comunicación conforme al enfoque de la Nueva Gerencia Pública, igualmente, se escudriñe la acogida del Gobierno Electrónico dentro de las instituciones públicas. Para concluir, se examina la transición del Gobierno Electrónico al Gobierno Abierto, con la finalidad de identificar algunas características que acceden a concebir nuevas prácticas referentes a mejorar el quehacer gubernamental.

El segundo apartado está planteado a examinar al Gobierno Abierto en México desde su marco contextual, donde se identifica la trascendencia de la Alianza para el Gobierno Abierto como organismo internacional que promueve el fortalecimiento de la gestión pública, para mejorar la calidad de las instituciones públicas.

Este capítulo está enfocado a la mejor comprensión de la importancia que la adopción del Gobierno Abierto implica como mecanismo de gestión para fortalecer el quehacer gubernamental en México.

II.I. El proceso de cambio institucional ante la llegada de las Tecnologías de la Información y Comunicación en México

La situación que atravesaba el gobierno y la administración pública en México, a mediados del siglo pasado, era problemática y preocupante, pues la coyuntura política, económica y social no transcurría por un buen momento, debido a la profunda crisis de legitimidad y credibilidad en el aparato estatal de 1974 se acrecentó como resultado de una prolongada estanflación, provocada en gran medida por un constante endeudamiento gubernamental e intervencionismo en la economía.

Los desequilibrios financieros que provocaron la crisis y recesión a lo largo de las décadas de 1980 y 1990, pusieron al descubrimiento las fallas operativas y técnicas de la administración pública,⁵⁰ por tal razón, los gobiernos priistas, en turno, tuvieron la necesidad de adoptar medidas neoliberales para tratar de subsanar los desaciertos provocados por sus antecesores.

En el sexenio de López Portillo (1976-1982), la crisis financiera se intensificó drásticamente, debido a que la administración anterior de Luis Echeverría Álvarez (1970-1976) no supo aprovechar los ingresos en divisas provenientes de la triplicación del valor del precio del petróleo. Sin embargo, el gobierno en esos momentos de abundancia prefirió endeudarse a invertir en infraestructura que le asegurara un futuro más prometedor. Para 1982, la crisis estalló totalmente, esto creó un círculo vicioso que le impedía a México recuperarse de tal problema, pues se veía en una disyuntiva: pedir prestado para pagar una deuda, pero al mismo tiempo contraería otra.

Ante tal panorama poco prometedor, el país ya no pudo contener la deuda externa más tiempo. Fue así que, durante el periodo de agosto de 1982 a enero de 1983, el gobierno se declaró en moratoria de pagos de la deuda externa. La crisis financiera tocaba puntos críticos. Para dar una pronta solución, el gobierno accedió a que el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial intervinieran en las políticas de ajuste macroeconómicas, cuyo propósito era estabilizar las finanzas públicas. Los cambios más radicales fueron la drástica devaluación del peso frente al

⁵⁰ La administración pública debe entenderse como la “organización ordenada a la gestión de los servicios y a la ejecución de las leyes en una esfera política determinada, con independencia del poder legislativo y el poder judicial”. Fuente: Munive Cortés, Erika Yamel, *El gobierno electrónico en la administración pública federal*, México, 2008, pág. 5, disponible en: <http://www.tfja.gob.mx/investigaciones/historico/pdf/elgobiernoelectronicoenla.pdf> [consultado el 7 de enero 2017].

dólar, el aumento tajante de las tasas de interés nacional y la nacionalización de la banca, sólo por citar algunos ejemplos.

Durante el sexenio de Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988), las políticas neoliberales que fueron implementadas en territorio nacional empezaron a surtir efecto y dieron paso a una paulatina privatización de empresas paraestatales que ya no representarían un interés estratégico para el desarrollo nacional. Cabe señalar que a principios de su administración, el gobierno federal contaba con 1,155 empresas y a finales de su gestión, solamente restaban 412. Estos cambios buscaron estabilizar la precaria condición económica, pero lo realmente preocupante era la amplia corrupción que yacía dentro del aparato estatal, la cual impedía arraigar una cultura de responsabilidad y honradez en el manejo de los recursos públicos.

El proceso de consolidación del neoliberalismo continuó con el gobierno de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), con la aprobación de reformas constitucionales que impactaron significativamente en la conducción del Estado. Los artículos 28°, 73°, y 123° fueron reformados o adicionados para sustentar y justificar la privatización de la banca. Además, el artículo 27° fue modificado para permitir que los ejidatarios vendieran o rentaran sus tierras a capitales nacionales o extranjeros.

La cúspide del neoliberalismo en México, se dio con la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) entre Canadá, Estados Unidos y México en 1994. El Tratado prometía traer estabilidad y crecimiento para cada una de las partes firmantes. No obstante, las asimetrías económicas y sociales que enfrentaba el país frente a sus pares canadienses y estadounidenses no arrojaban buenos augurios. Sin embargo, la incorporación de México al Tratado representaba un instrumento que aseguraría la modernización de los diversos sectores estratégicos del país, asimismo, reduciría los costos de producción y haría los productos nacionales más competitivos.

Los cambios impulsados no fueron bien recibidos por la sociedad, puesto que todavía seguían existiendo grandes problemas por resolver: pobreza, inseguridad, desempleo, violencia y corrupción y aunando a la falta de transparencia y rendición de cuentas por parte de las autoridades encargadas de llevar al país por buen camino provocaron un gran descontento colectivo que prevalecería hasta estas fechas.

Para tratar de contrarrestar los efectos nocivos de la crisis fiscal, que asolaron al Estado mexicano por muchos años, fue preciso entonces replantear los esfuerzos para atender de forma eficiente y eficaz a los asuntos públicos. Las circunstancias políticas y económicas que se conjuntaron

para transformar a la administración pública, fueron mediante el establecimiento de reformas neogerenciales que prometían reconfigurar el actuar del gobierno, a través de ajustes fiscales tales como la reducción de costos y el ahorro de los recursos públicos para aquellos programas y organismos gubernamentales que constituyeran un egreso desmedido, injustificado o innecesario para el Estado, y que representaran un objetivo que tenía que resolverse por cualquier medio posible. Por tal motivo, el gobierno acogió a la Nueva Gerencia Pública (NGP)⁵¹ como modelo que mejorara la eficiencia, eficacia y calidad en el servicio público y permitió así la flexibilización de los trámites y servicios que se ponen a disposición del usuario⁵² o del ciudadano⁵³ para la satisfacción de sus necesidades.

El proceso de modernización de la administración pública se dio con el Programa General de Simplificación de la Administración Pública Federal (1989-1994), este buscó agilizar y transparentar el quehacer gubernamental. Sin embargo, los esfuerzos emprendidos no fueron lo suficientemente enérgicos para surtir un efecto duradero.

Durante el sexenio de Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000), la NGP fue impulsada a partir del Plan para la Modernización Administrativa (PROMAP), cuyo propósito era: incentivar la participación ciudadana, la descentralización de las decisiones tanto políticas como administrativas, hacer una constante revisión, medición y evaluación del quehacer público y la profesionalización en el servicio, y ética de los servidores públicos.

Como parte de las estrategias de modernización administrativa que emprendió el gobierno de Zedillo, fue la transformación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF), la cual pasaría a ser la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM) en 1996, gracias a las reformas a las leyes Orgánica de la Administración Pública Federal, Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y en la Federal de las Entidades Paraestatales.

⁵¹ Las características o postulados principales que distinguen a la NGP como un modelo de gestión que moderniza la administración pública son: recortes presupuestarios, desregulación, privatización, descentralización, ética en la gestión pública, rendición de cuentas, evaluación por desempeño, competencia, participación ciudadana, uso de las tecnologías de la información, etc.

⁵² Usuario se entiende como aquella persona que utiliza algún servicio en particular a través de herramientas tecnológicas (computadoras, sistemas operativos, smartphones, apps, etc.) cuyo propósito sea satisfacer sus necesidades sociales, profesionales, personales o cotidianas.

⁵³ El ciudadano es un término político/jurídico que puede entenderse como aquella persona que goza plenamente de derechos políticos (votar y ser votado, participar en los asuntos públicos que aquejan al país o a su entorno inmediato, pertenecer algún partido político, etc.). Sin embargo, para ser considerado como ciudadano, deben antes contemplarse ciertas consideraciones: pertenecer a una comunidad, ciudad o país, ser mayor de edad, tener buena conducta moral, tener un modo honesto de vivir. Si cumple con estos requisitos, básicamente será reconocido como miembro de la sociedad, donde el bienestar público es la mayor de las prioridades.

La misión de la SECODAM era fortalecer los sistemas de gestión y control de la APF, mediante la transformación de las instituciones públicas en organismos eficientes, eficaces y de calidad, donde coadyuvar con la sociedad fuera la mayor de las prioridades. Asimismo, la lucha contra la corrupción e impunidad tomaron gran relevancia, ya que las instituciones gubernamentales tenían la obligación de informar a la población de manera clara y concisa las condiciones en que guarda su gestión.

Entre las innovaciones técnico/administrativas, que trajo consigo la NGP, fue la introducción de las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC) en la administración pública. A finales del siglo pasado, hubo innumerables progresos tecnológicos como la invención del internet, la telefonía fija, los ordenadores, el fax, entre otros avances de gran relevancia que facilitaron la vida del hombre. Ante esta situación, México realizó grandes esfuerzos por incorporar la tecnología a la administración pública, con la intención de promover la eficiencia, eficacia y transparencia de los servicios y trámites que ofrece el gobierno a través de la aplicación de redes digitales.

Bajo el enfoque de la NGP, las TIC fungieron como herramientas ágiles que ofrecieron un cambio sustancial a los procesos del gobierno, por ende, las estructuras, rutinas y la cultura organizacional de la gestión pública se vieron modificadas de manera continua. Los nuevos mecanismos de comunicación electrónicos componen un elemento clave para la interacción cercana y directa entre gobernantes y gobernados.

Cabe destacarse que, el beneficio que se contrajo por implementar las TIC como estrategias de modernización dentro del gobierno fue la mejora de los servicios públicos, el fortalecimiento de los procesos democráticos, la mejora de la implementación de las políticas públicas y la solución pronta de los problemas públicos. Pero para introducir de forma eficiente a las TIC, tuvo antes que emprenderse un proceso complejo de transformación que reuniera una serie de procedimientos normativos y administrativos que permitieran evaluar las condiciones tanto de disponibilidad como de adaptabilidad de las instituciones, ya que es bien sabido sobre la intransigencia de las mismas.

Es necesario apuntar que “las instituciones son un conjunto de reglas y rutinas interrelacionadas, que definen las acciones apropiadas en términos del vínculo entre roles y situaciones”.⁵⁴

⁵⁴ Contreras Orozco, Leticia. “El cambio institucional y el gobierno electrónico”, en *Perspectivas del Gobierno Electrónico Local en México*, Universidad Autónoma del Estado de México, México, 2014, pág. 60, disponible en: <http://iapem.mx/Libros/2014%20160%20Perspectiva%20del%20Gob%20Elec%20Loc.pdf> [consultado el 12 de enero 2017].

No obstante, las instituciones se caracterizan por asimilar gradualmente el cambio, debido a que la adaptación requiere de tiempo, recursos y aprendizaje. La transición hacia una nueva rutina constituye una serie de oportunidades de mejora para la institución. Sin embargo, pueden también suponer una amenaza para las reglas de su comportamiento.

La modernización de las instituciones significó adoptar nuevas prácticas de procedimientos convenientes para su buen funcionamiento, por ello, su nivel de organización se consideró adecuado, racional y moderno y además, se aumentó la legitimidad y credibilidad en su actuar.

La influencia de la NGP en torno al uso de las TIC en México, ha producido cambios específicos, dando paso a una reconfiguración de los canales tradicionales de comunicación. Ahora, el internet funge como medio de comunicación masiva que facilita el acceso libre, fácil y rápido de la información. Asimismo, su uso fomenta la transparencia y la rendición de cuentas de la gestión de recursos públicos.

Uno de los beneficios que trajo consigo la implementación de las TIC fue la posibilidad de renovar el quehacer gubernamental a través de la prestación de servicios a distancia, con lo que optimizó la operación interna de las instituciones públicas. Igualmente, mejoró la corresponsabilidad entre los ciudadanos y el gobierno. La modernización tecnológica quedó estrechamente relacionada con el empleo de las computadoras y del internet. Ahora el gobierno tenía las herramientas necesarias para incrementar su capacidad de respuesta ante las demandas generalizadas de la sociedad. El cambio trascendental que sufrió la administración pública fue denominado como Gobierno Electrónico.

El empleo de las TIC en la APF en México data de principios de los 70, cuando la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) proporcionaba soporte técnico a organismos públicos y a empresas paraestatales tales como: Petróleos Mexicanos (PEMEX), Comisión Federal de Electricidad (CFE) y Nacional Financiera (NAFIN).

La integración plena de las TIC se da en 1971 con el Comité Técnico Consultivo de Unidades de Informática (CTCUI). En ese mismo año se creó también el Comité de Autoridades de Informática de la Administración Pública (CAIAPF), cuyo propósito era coordinar los esfuerzos de las diversas unidades de informática de las dependencias que conforman a la APF. Posteriormente se crearía en 1978 el Comité de Informática de la Administración Pública Estatal y Municipal (CIAPEM). Su finalidad era la misma que CAIAPF, pero ahora desde el ámbito estatal y municipal.

A partir de 1978 y hasta 1990, el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) fungiría como encargado de aplicar la normatividad para la compra de infraestructura tecnológica para el gobierno federal. Ante tal situación, el INEGI elaboró el Programa de Desarrollo Informático 1995-2000, con el objetivo de introducir plenamente a las TIC como eje de desarrollo para todos los sectores estratégicos del país (económico, educativo, salud, social, político, gubernamental, etc.), estimulando así la competitividad y productividad de la gestión pública. Cabe destacar que, en el gobierno de Zedillo en 1994, se lanzó por primera vez una página de internet del gobierno federal. A finales de su periodo, se contabilizaban un total de 935 páginas y eso significaría un progreso uniforme del quehacer gubernamental.

A finales de agosto de 2000, el gobierno federal emprendió un esfuerzo por implementar el uso de las TIC para consolidar una cultura de participación y colaboración con la sociedad con el fin de estar mejor informada. Fue por eso que se impulsó el programa “Precisa”, el cual era una página web de acceso a toda la información concerniente al gobierno mexicano, pasando por los tres poderes de la unión tanto federal como estatal y desde luego también el municipal.

Durante la presidencia de Fox (2000-2006), se apreció una clara intención de implementar el uso de las TIC en el gobierno federal, e influenciado principalmente por los postulados de la NGP, se creó el documento Modelo Estratégico para la Innovación y la Calidad Gubernamental (aprobado en enero de 2001). El documento proponía un modelo de conducción gerencial que daba utilidad a las tecnologías, con la finalidad de permitir el libre acceso a la sociedad a servicios y trámites de manera oportuna, expedita y transparente, así el gobierno se comprometía a adoptar a las TIC de manera generalizada en todo el país. Además, se creó un sistema nacional que garantizara la reducción en la brecha digital entre los sectores menos favorecidos de la población.

En el 2000, como parte de los cambios en la estructura organizacional de la APF, se instauró la Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental, cuyo objetivo era impulsar los planes y estrategias en torno a la utilidad de las TIC que dieran paso a una nueva cultura gubernamental de hacer las cosas correctamente.

Consecutivamente, el INEGI publicó en 2002 el Programa de Desarrollo Informático de 2001-2006, que planteaba la creación del Sistema Nacional e-México (SNeM), con el objetivo de aprovechar al máximo el potencial de las TIC para el beneficio del gobierno a través de tres ejes centrales: conectividad, contenidos y sistemas. En este contexto, a finales de 2002 se exterioriza la Agenda Presidencial de Buen Gobierno, y constituye así la modernización y consolidación de un gobierno digital bajo seis rubros fundamentales:

1. Gobierno que cueste menos
2. Gobierno de calidad
3. Gobierno profesional
4. Gobierno digital
5. Gobierno con mejora regulatoria
6. Gobierno honesto y transparente

La estrategia de gobierno digital en concreto buscó un cambio organizacional, en donde las formas de atender a los problemas públicos fueran más diligentes, por ende, la entrada en operación del Sistema Nacional e-México, constituyó la plena modernización de la APF. Para instrumentar su operatividad, se creó la Coordinación de e-México y el Consejo del Sistema e-México.

El SNeM estaría a cargo de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), en donde se buscaría integrar una red que brindara una serie de servicios y trámites electrónicos en los rubros de educación, salud, gobierno, turismo, etc.; con la finalidad de reducir los costos y tiempos en su ejecución. Al mismo tiempo, se dotaba al usuario de información relevante con respecto al quehacer de las diversas dependencias que componen al gobierno federal.

Ante esta transformación gubernamental, los objetivos primordiales que perseguía el SNeM eran:

- ❖ Desarrollar un sistema tecnológico y de contenido social.
- ❖ Impulsar el desarrollo de los individuos y de sus comunidades.
- ❖ Crear la infraestructura necesaria que permita la conectividad a las TIC sin restricción alguna.
- ❖ Crear Centros Comunitarios Digitales que permitan el libre acceso a internet.
- ❖ El libre acceso a la información encaminada a enriquecer el conocimiento colectivo que mejore la calidad de vida de las personas; asimismo crear nuevas oportunidades para el aprendizaje.
- ❖ Mejorar la calidad de los servicios y trámites que proporcione el gobierno de forma gratuita, con la intención de reducir el tiempo y costo de la realización de los mismos.
- ❖ Coadyuvar en la gestión llevada a cabo por las instituciones públicas.
- ❖ Apoyar la conectividad digital en los tres niveles de gobierno.

- ❖ Fomentar la transparencia, rendición de cuentas y equidad en los tres niveles de gobierno.
- ❖ Fomentar una cultura de participación y colaboración social.

Cabe apuntar que, para el buen funcionamiento del gobierno digital, este sistema quedó bajo la responsabilidad de la Secretaría de la Función Pública (SFP). En el 2003, se instituyó dentro de la misma, la Unidad de Gobierno Electrónico y Política de Tecnologías de Información. Dicha atribución le permitió desarrollar la política informática del país, coadyuvando en todo momento con los objetivos del programa e-gobierno implementado durante el sexenio de Fox.

La transversalidad de las TIC dentro del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, condujo al gobierno federal a crear, en 2005, la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo del Gobierno Electrónico (CIDGE) como mecanismo de coordinación de gestión entre las diversas dependencias y entidades de la APF.

Dentro de los temas rectores de la CIDGE se encuentran:

I) la organización y los recursos humanos vinculados con las TIC, II) la seguridad, privacidad y confidencialidad, III) las adquisiciones, contrataciones y administración de bienes y servicios de TIC, IV) la administración estratégica de las TIC, V) la interoperabilidad y servicios electrónicos gubernamentales, VI) el software de sistemas, VII) el Internet y los sitios Web gubernamentales, VIII) la administración del conocimiento en los servicios públicos, IX) el correo digital mexicano, X) la participación ciudadana, XI) el presupuesto y financiamiento, XII) la integración y homologación de registros públicos, XIII) la arquitectura gubernamental, y XIV) la vinculación de estados y municipios.⁵⁵

En el último año de la administración de Fox, la SPF instauró dentro de la APF el Portal Ciudadano www.gob.mx, con el propósito de optimizar la clasificación de los servicios y trámites que oferta el gobierno, mediante la incorporación de prácticas corporativas del sector privado. Como parte de la estrategia de gobierno digital, la cual estaba inscrita dentro de la Agenda Presidencial de Buen Gobierno. Además, se implementó el Registro Único de Personas Acreditadas (RUPA) y el Sistema de Compras Gubernamentales (Compranet).

⁵⁵ Navarro Isla, Jorge, *Aspectos de las tecnologías de la información y el comercio electrónico*. Elaborado para CGMPS, Consultores, SC. Por encargo de la Asociación Mexicana de Internet, A.C. México, 2011, pág. 3, disponible en: http://www.cursohomologacionti.com.mx/pub/mod_3_ses_2.pdf [consultado el 18 de enero 2017].

Las reformas constitucionales al artículo 6° y la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental establecieron un marco jurídico que reguló, desde cierto punto, la transformación administrativa provocada por las TIC.

En la administración de Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012), el uso de las TIC no tuvo una gran difusión. Sin embargo, en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 en su eje rector 5 “Democracia efectiva y política exterior responsable”, objetivo 4, estrategia 4.1. Se estableció “Elevar los estándares de eficiencia y eficacia gubernamental a través de la sistematización y digitalización de todos los trámites administrativos y el aprovechamiento de tecnologías de información y comunicación para la gestión pública”.⁵⁶

Como parte del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 y el Programa Especial de Mejora de la Gestión en la Administración Pública Federal 2008-2012, se derivó la Agenda de Gobierno Digital implementada por la SFP a partir del 2009. Los objetivos que la Agenda perseguía eran “consolidar el desarrollo del Gobierno Digital por medio de la coordinación entre los actores que participan en el aprovechamiento de las TIC a nivel nacional, incluyendo las dependencias y entidades de la APF, la industria y la academia, los poderes de la unión y la sociedad en general”.⁵⁷

Además, se expidió el Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera para la APF y se instauró el Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción 2008-2012. Este último tenía por objetivo combatir conductas antijurídicas que dañaran el ejercicio dentro y fuera de la administración pública. El programa fue una política federal sectorial que estuvo a cargo de la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y Combate a la Corrupción en la Administración Pública de la SFP. Sus objetivos estaban suscritos bajo seis líneas de acción:

1. Consolidar una política de Estado en materia de información, transparencia y rendición de cuentas.
2. Fortalecer la fiscalización de los recursos públicos y lograr el control interno de la Administración Pública Federal para contribuir a la efectividad y el desempeño de las instituciones.

⁵⁶ Para mayor información deberá consultarse el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, disponible en: http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/pdf/PND_2007-2012.pdf

⁵⁷ Gobierno Federal, Agenda de Gobierno Digital, México, 2008, pág. 17, disponible en: http://cidge.gob.mx/wp-content/uploads/2013/04/Agenda_GD_16012009.pdf [consultado el 21 de enero 2017].

3. Contribuir al desarrollo de una cultura de apego a la legalidad, de ética y responsabilidad pública.
4. Institucionalizar mecanismos de vinculación y participación ciudadana en el combate a la corrupción y la mejora de la transparencia y de la legalidad.
5. Establecer mecanismos de coordinación de acciones para el combate a la corrupción en la Administración Pública Federal.
6. Combatir la corrupción en instituciones del Gobierno Federal que participen en la prevención, investigación y persecución de los delitos así como en la ejecución de sanciones penales.⁵⁸

Para el sexenio de Enrique Peña Nieto (2012-2018), el uso de las TIC se vieron fortalecidas con la puesta en marcha del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, ya que como parte de una estrategia transversal del mismo, se creó el Programa para un Gobierno Cercano y Moderno (PGCM), cuyo propósito es establecer una Estrategia Digital Nacional que esté dirigida a fomentar la adopción y desarrollo de las TIC para así incentivar una cultura de información y conocimiento que inserte a México como nación comprometida a brindar nuevas oportunidades para mejorar la eficiencia, eficacia, calidad, transparencia y rendición de cuentas del gobierno.

Uno de los principales progresos que ha brindado un efecto positivo en la administración de Peña Nieto en materia digital, fue la puesta en marcha de la Ventanilla Única Nacional, en donde se perfeccionó el portal www.gob.mx. El nuevo portal cuenta con información de más de 4,300 trámites que el gobierno federal ofrece a sus usuarios a través de sus diversas dependencias. Asimismo, se crearon portales específicos para cada una de las 18 secretarías del gobierno federal. Pero llama la atención la habilitación de la plataforma de participación ciudadana www.gob.mx/participa, cuyo principal objetivo es interactuar de forma más cercana y directa con la sociedad.

En el 2014 se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) las políticas y disposiciones para la Estrategia Digital Nacional, en materia de Tecnologías de la Información y Comunicaciones y en la de Seguridad de la Información. Igualmente, se crea su respectivo Manual Administrativo de Aplicación General. Dicho decreto establece las medidas necesarias para el uso apropiado de los recursos públicos y sus respectivas acciones de disciplina presupuestaria para dicho rubro.

⁵⁸ Participación ciudadana y combate a la corrupción, Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción (PNRCTCC, 2008), México, 2013, disponible en: <http://www.anticorruptcion.mx/programa-nacional-de-rendicion-de-cuentas%2C-transparencia-y-combate-a-la-corrupcion.html> [consultado el 22 enero 2017].

Los beneficios sustanciales que tuvo la APF con la implementación de las TIC como forma de gestión, han sido notables. Fue necesario homologar los procesos, leyes, reglamentos, estándares, regulaciones y manuales de operación en todo el gobierno para que el desarrollo fuera lineal. Esto con la intención de mejorar el quehacer gubernamental. Aunque todavía existían rubros que eran precarios, se entorpecía el potencial del gobierno digital.

La evolución tecnológica no sólo favoreció al gobierno, sino también a la sociedad en general, puesto que el uso de las TIC permitió acceder al conocimiento desde cualquier lugar y a cualquier hora. La comunicación no presencial como las redes sociales: Facebook, Twitter, YouTube, entre otros, traspasaron fronteras e idiomas. La utilidad de las TIC es infinita tanto para el gobierno como para la sociedad en general.

II.II. El Gobierno Electrónico en la administración pública en México

Tradicionalmente, las instituciones gubernamentales en México se han identificado por ser organizaciones con comunicación jerárquica y lineal. No obstante, la llegada de las TIC a la administración pública como distribuidor de servicios digitales, modificó radicalmente el modo de transmitir la información dentro y fuera de la cadena jerárquica de la institución.

La ventaja de utilizar la tecnología, específicamente el internet ha sido de gran utilidad, pues su uso cambió la perspectiva del deber ser del gobierno, ahora los servicios públicos y trámites que se ofertan a la sociedad son más asequibles, eficientes, transparentes y económicos.

Los cambios tecnológicos producidos por las TIC tuvieron gran resonancia en el gobierno, ya que gracias a ellos pudieron incrementarse el uso eficiente de los recursos públicos y el manejo de la información. Esto supuso un cambio sinérgico en las políticas públicas para expandir las estrategias digitales que mejoraran la calidad en la administración pública durante la prestación de servicios. Por tal motivo, surge el Gobierno Electrónico para encausar los problemas públicos a una pronta solución.

El Gobierno Electrónico puede ser entendido como la transformación tecnológica de la gestión pública, con ello se optimiza la oferta de servicios e información que provee el gobierno. Igualmente, se incentiva el intercambio e interacción con la sociedad y con organizaciones privadas, disminuyendo considerablemente así el tiempo y costo de la gestión de los mismos.

Con la puesta en marcha del Gobierno Electrónico en México, se han adoptado nuevas formas de trabajo que mejoraron el desempeño institucional considerablemente, sobre todo, al momento

de ofrecer servicios públicos de calidad. Esto implica que la modernización administrativa ha sido orientada para ser competitiva ante los nuevos retos que ofrece un mundo más globalizado.

No obstante, hay que considerar que existen ciertos aspectos que deben tomarse en cuenta, tales como: la continuidad de proyectos y acciones transexenales encaminados a optimizar el fortalecimiento gubernamental, la adecuación de un marco normativo que asegure el buen ejercicio en el aprovechamiento de las TIC y la instrumentación de mecanismos provechosos a fin de explotar los beneficios coyunturales en materia tecnológica al máximo.

La modernización tecnología en la APF en México ha sido fructífera, ya que ha consolidado la gobernanza digital como un esquema de aplicación que cumple con tres condiciones fundamentales:

1. Incentiva la participación ciudadana
2. Consolida la colaboración, coordinación y comunicación entre la sociedad civil y el gobierno
3. Busca la igualdad y equidad para todos

En este sentido, el gobierno ha orientado estrategias para mejorar las gestiones en la prestación de servicios públicos y trámites digitales hacia sus usuarios. Para hacer una distinción de los servicios públicos y trámites que el gobierno pone a disposición de la población en general, es necesario definir su significado.

- ❖ Servicios: Es toda aquella solicitud que lleva a cabo la persona para obtener un beneficio propio o colectivo ante el gobierno local para que éste realice las obras o prestaciones a los que está obligado.⁵⁹ Algunos ejemplos son: servicio de limpia de parques y jardines, reparación del alumbrado público, desazolve de drenaje, bacheo, etc.
- ❖ Trámite: Es todo aquel procedimiento que lleva a cabo la persona para obtener un beneficio propio o para cumplir con una obligación de índole fiscal. Puede ser gestionado a través de las diversas instituciones públicas. Algunos ejemplos son: expedición de constancia de residencia, autorización para la prestación de espectáculos en la vía pública, licencia de conducir, licencia para la construcción, etc.

⁵⁹ Para mayor información deberá consultarse el artículo 115° constitucional, fracción tercera.

Por lo tanto, los servicios públicos y trámites son de suma importancia para la integración de la sociedad con el gobierno y así pues, se incentiva la participación y colaboración del individuo en su entorno. Así se logra tener un gobierno que apoye e interactúe con sus gobernados para asegurarles una calidad de vida propicia y decorosa.

Cabe mencionar que en 2007, México firmó la Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico⁶⁰ donde se comprometió a implementarlo como modelo de gestión para optimizar el trabajo de la administración pública, impulsar la transparencia, rendición de cuentas y la lucha contra la corrupción.

El mejoramiento del desempeño del quehacer gubernamental sucedió a partir de la adopción del Gobierno Electrónico, el cual modernizó y fortaleció a la gestión pública, mediante la integración de sistemas sinérgicos, transversales y multisectoriales que facilitaron el control, monitoreo y evaluación de programas y políticas públicas, cuyo propósito fuera lograr un gobierno más competitivo acorde a las expectativas de la sociedad.

A continuación, se esquematizan los resultados obtenidos al momento de adoptar al Gobierno Electrónico como herramienta de gestión que optimiza el quehacer gubernamental.

Figura 1. Resultados de la modernización del Gobierno Electrónico



Fuente: Pérez Zúñiga, Ricardo, *Análisis general del gobierno electrónico en México*, México, 2015, disponible en: <http://www.udgvirtual.udg.mx/paakat/index.php/paakat/article/view/253/376> [consultado el 26 de enero 2017].

⁶⁰ Para mayor información deberá consultarse la Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico, Chile, 2007, disponible en: <http://old.clad.org/documentos/declaraciones/cartagobelec.pdf>

Los objetivos fundamentales del Gobierno Electrónico son: disminuir el uso de recursos, acercar al gobierno más a las personas, incentivar la participación y el diálogo, generar la noción de valor público de las instituciones gubernamentales, mejorar la calidad en los servicios públicos, renovar la gobernabilidad, aumentar la transparencia, combatir la corrupción, fortalecer los canales democráticos, y mejorar la coordinación intergubernamental.

Para poder definir y apreciar el alcance sustancial del Gobierno Electrónico, es necesario analizarlo bajo cuatro aspectos: gestión interna, prestación de servicios, oferta de información y participación democrática.

- ❖ **Gestión interna:** La utilización de las TIC generan que la información fluya constantemente entre las unidades administrativas. Esto facilita que la dinámica gubernamental esté asiduamente cambiando por medio de herramientas como el internet y otras aplicaciones que mejoren las tareas de la gestión pública.
- ❖ **Prestación de servicios:** El objetivo es satisfacer las necesidades de la sociedad. Para ello, se crean portales digitales para que el interesado pueda consultar la información sobre servicios públicos o trámites específicos, pero también pueda externar sus dudas, quejas o sugerencias sobre los mismos.
- ❖ **Oferta de información:** Este aspecto es parecido a la prestación de servicios. No obstante, su diferencia radica en que no todas las páginas web gubernamentales contienen la misma información, pues dependiendo del sector es la información que puede consultarse. Además, se estimula la transparencia y rendición de cuentas de la gestión pública.
- ❖ **Participación democrática:** Las TIC sirven como un canal de comunicación permanente entre el gobierno y la sociedad, con el objeto de ampliar los espacios públicos de opinión, diálogo, consulta y consenso alrededor de los procesos en la toma de decisiones que definen las políticas públicas que dan rumbo al país.

México es un país que continuamente está modernizándose, con la determinación de ofrecer respuestas eficientes, expeditas, claras y de calidad que den solución a los problemas cotidianos, por ello resulta importante usar al Gobierno Electrónico como herramienta que revalore las estrategias del gobierno, que a su vez ayuden a sojuzgar las malas prácticas respecto a la estructura y cultura organizacional del mismo.

II.III. El Gobierno Abierto en México

El Gobierno Electrónico tiene una amplia trayectoria previa en las administraciones públicas del orbe. Si bien, el uso de las TIC permitió optimizar y modernizar los procesos de organización y funcionamiento de la gestión pública, esto no significó que mejorara del todo la calidad de los gobiernos, pues aún persistían la opacidad, el secretismo y la corrupción.

Para hacer frente a las deficiencias y a los efectos y secuelas de la crisis económica del 2008, los gobiernos decidieron acoger la postura que emitió el entonces presidente estadounidense Barack Obama en 2009, cuando publicó el *Memorandum on Transparency and Open Government*.⁶¹

El documento expresaba la importancia de consolidar la transparencia, participación y colaboración como modo de vida de las instituciones estadounidenses. Así, el concepto de Gobierno Abierto fue bien recibido por los diversos gobiernos del orbe como modelo de gestión que, junto con el Gobierno Electrónico fortalecerían tanto el quehacer gubernamental como a la democracia.

En este contexto, el Gobierno Abierto emerge como una propuesta que hace frente a los retos de los gobiernos democráticos, la búsqueda de legitimidad en el ejercicio del poder público recae en el buen desempeño de las agendas políticas y sociales, así, la construcción de un modelo para el desarrollo e integración de la comunidad se afianza a través de la transparencia, la participación y la rendición de cuentas del aparato gubernamental.

Ante esta postura, puede decirse que el Gobierno Abierto guarda cierto parecido con el Gobierno Electrónico. Sin embargo, lo único que los asemeja es la utilización de las TIC, la web 2.0 y el derecho al acceso a la información pública.

Pero lo cierto es que el Gobierno Electrónico ayuda a lograr los objetivos que se propone el Gobierno Abierto: mejorar la eficiencia, eficacia y calidad de los servicios que reciben los ciudadanos, asimismo, la capacidad de respuesta ante los problemas públicos.

Para poder diferenciar el campo de acción tanto del Gobierno Electrónico como del Gobierno Abierto, es necesario hacer ciertas consideraciones, pues se valora al Gobierno Electrónico como una herramienta de gestión, mientras que al Gobierno Abierto como un modelo de gestión.

⁶¹ Para mayor información deberá consultarse el Memorandum on Transparency and Open Government, EE.UU., 2009, disponible en: <https://www.archives.gov/files/cui/documents/2009-WH-memo-on-transparency-and-open-government.pdf> (versión en inglés).

- ❖ Gobierno Electrónico: El uso de las TIC es el insumo fundamental que favorece la modernización en la forma de organización y funcionamiento dentro de las estructuras del gobierno. Implementar el Gobierno Electrónico significa tecnificar el quehacer gubernamental y lograr una mejor comunicación e integración entre los diferentes niveles de gobierno, se optimiza la calidad, eficiencia y eficacia de la gestión pública. Además, se garantiza la democracia electrónica pues se busca elevar el rendimiento en la prestación de los servicios públicos.
- ❖ Gobierno abierto: El uso de las TIC es fundamental. No obstante, la finalidad del Gobierno Abierto radica en instaurar valores culturales dentro y fuera del gobierno. Con ello se fomenta la transparencia, participación, colaboración y rendición de cuentas ante la sociedad. Esto le otorga un empoderamiento sobre la toma de decisiones públicas. Lo anterior hace posible catalizar y articular una nueva visión y misión de la gestión pública, cuyo propósito sea restaurar la confianza de los individuos en el quehacer gubernamental y que al mismo tiempo, se ejerza un mayor control sobre las actuaciones de los servidores públicos.

De acuerdo con la visión de Christian Cruz Meléndez, existen tres etapas de evolución del Gobierno Electrónico que impactan significativamente en la sofisticación del Gobierno Abierto, ya que la tecnología ha avanzado a pasos agigantados en corto tiempo, lo que posibilita el rediseño de servicios que estén enfocados a crear mejores condiciones de participación y colaboración ciudadana, considerados como pilares fundamentales para la construcción de políticas públicas enfocadas a crear el valor público.

A continuación, se muestra una tabla creada por Cruz donde se esquematizan los aportes que ofrece el Gobierno Electrónico al Gobierno Abierto.

Tabla 1. Aporte del Gobierno Electrónico al
Gobierno Abierto

Evolución del gobierno electrónico	Herramientas de gobierno electrónico.	Aporte al gobierno abierto.
Etapa de presencia.	Sitios web 1.0.	Información básica de los gobiernos, aunque de manera muy limitada y unilateral.
Etapa interacción-transacción	Sitios web 2.0. Gobierno móvil. Ventanillas únicas. Interoperabilidad. Datos abiertos. Gobierno sin papel.	Información básica del gobierno, en archivos multimedia, puede ser evaluada por la ciudadanía. Transacciones. Reutilización de datos. Comunicación directa gobierno-sociedad. Participación ciudadana. Facilidad de compartir y reutilizar información, y también facilitar su acceso por parte del ciudadano de manera directa.
Etapa participación-colaboración	Redes sociales. Gobierno móvil. Blogs. Sitios web 2.0.	Participación directa de la ciudadanía. Capacidad para exigir al gobierno mejores servicios, denunciar problemas y rendición de cuentas. Ciudadano proactivo y colaborador en los asuntos públicos. Medios para que los gobiernos comuniquen sus acciones y estas puedan ser evaluadas por el ciudadano

Fuente: Cruz Meléndez, Christian Arturo. *Gobierno electrónico para lograr el gobierno abierto: avances y retos en México*. Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Perú, 10-13 nov. 2015, pág. 25, disponible en: [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/34CA4D3DF6BEA26605257F4500747F93/\\$FILE/cruzmele.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/34CA4D3DF6BEA26605257F4500747F93/$FILE/cruzmele.pdf) [consultado el 4 de febrero 2017].

El Gobierno Electrónico y el Gobierno Abierto son diferentes, pero con particularidades y objetivos muy similares; pues los dos buscan mejorar el desempeño gubernamental a través del uso de las tecnologías. No obstante, el Gobierno Abierto puede funcionar sin la tecnología, pero esto complicaría la eficacia de la gestión pública. En este sentido, puede afirmarse que el Gobierno Electrónico funge más como una herramienta de gobierno que precede al Gobierno Abierto que como un modelo de gestión que transforme el quehacer gubernamental para bien de la sociedad.

El Gobierno Abierto no puede entenderse ni explicarse sin que antes existan mecanismos institucionales sólidos como el acceso a la información, la transparencia, rendición de cuentas, participación y colaboración que permitan alcanzar una democracia que incluya la diversidad de ideas y opiniones sin restricciones ni limitaciones.

La adopción del Gobierno Abierto en México surge a través de la invitación de Estados Unidos a participar en la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA) como parte de su Comité Directivo. Aunque para ser partícipe, era necesario cumplir una serie de requisitos instituidos por la propia

AGA, el más trascendental, era redactar un Plan de Acción donde México estableciera sus metas y objetivos alcanzar para abrir el aparato gubernamental ante la sociedad.

Para que México pudiera ser considerado como candidato a ser miembro de la AGA, tuvo que cumplir primero con una serie de criterios de elección y expectativas comunes, fue así, que al momento de elaborar el Plan de Acción, se consideraron como puntos medulares: la consolidación del derecho al acceso a la información pública, la garantía de la transparencia de la información consultada, la instauración de la rendición de cuentas del gobierno y el arraigo de la participación y colaboración de la sociedad en la toma de decisiones que se deriven en el diseño de políticas públicas.

El Plan de Acción, tenía que cumplir cabalmente con los compromisos y objetivos delineados por la AGA: utilizar de forma eficiente y eficaz los recursos públicos, mejorar la calidad e integridad de los servicios públicos, fomentar la equidad e igualdad del uso de las TIC, subyugar la corrupción y abuso del poder público mediante la rendición de cuentas y lograr la total apertura del quehacer gubernamental.

Una vez concretados los requisitos solicitados, México firmó la Declaración de la AGA y entregó su Plan de Acción, en el marco de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas en 2011. La Declaración fue firmada también por Brasil, Estados Unidos, Filipinas, Indonesia, Noruega, Reino Unido y Sudáfrica.

La primera reunión formal de los miembros adheridos a la AGA fue a finales de agosto de 2011 en Washington D.C., bajo el nombre de “Grupo de Trabajo para la iniciativa Alianza Mundial por los Gobiernos Abiertos”, cuyo principal propósito era constatar los avances en el cumplimiento de los planes de acción de los miembros participantes. En este escenario, México refrendó el compromiso de que su Plan de Acción estaría sustentado sobre la aprobación de la sociedad civil y de las instituciones que componen a la APF. No obstante, la misma sociedad civil denunció que el plan no contaba con los requerimientos mínimos exigidos por ellos mismos.

La declaración de la AGA plantea una serie de principios y objetivos del Gobierno Abierto, cuya misión y visión sea mejorar la calidad de la gestión pública de los países miembros.

1. Mejorar el desempeño de gobiernos, parlamentos, sistemas judiciales, partidos políticos, sindicatos y toda persona moral que esté en posesión de recursos públicos.
2. Atender demandas específicas de la sociedad.

3. Mejorar la calidad de la información y promover la difusión de conocimiento público que permita la participación informada de la sociedad.⁶²

Ante tal problema, la sociedad civil impulsó la creación del Secretariado Técnico Tripartita (STT),⁶³ integrado por un representante del IFAI, uno de la SFP y por el Núcleo de la Sociedad Civil. El objetivo era conformar un adendum al Plan de Acción Original, donde se plasmaran todas las exigencias de la sociedad civil y fuera sería monitoreado por sus tres partes integrantes.

Es necesario señalar que el Plan de Acción Original contenía 14 compromisos agrupados de la siguiente manera. 3 en políticas transversales que estaban dirigidas a optimizar los servicios públicos, 6 a mejorar la integridad pública, 3 a eficientizar el manejo de los recursos públicos y 2 más para consolidar la rendición de cuentas como herramienta de gestión gubernamental. Estos compromisos buscaban fortalecer la apertura y claridad del gobierno mediante el uso de plataformas digitales. Sin embargo, no se le dio tanto énfasis a la participación y colaboración de la sociedad, lo que derivó a un rechazo colectivo.

El nuevo Plan de Acción Amplificado coordinado por la STT, fue aprobado a mediados de 2012 con 36 compromisos que serían cumplidos a más tardar al cabo de un año. En este nuevo plan, se privilegió el uso de las TIC en el gobierno federal, dándole mayor importancia a la creación de sitios web que difundieran los servicios y trámites que ofrece el gobierno. Asimismo, se impulsó la innovación en el manejo de los recursos públicos, pero lo más trascendental fue la apertura del sistema gubernamental a la sociedad, lo que fortaleció la transparencia y rendición de cuentas del mismo gobierno.

Ante la inercia provocada por el Plan de Acción Amplificado, se consolidó la liberación y acceso a la información pública. También, se detonó la participación social a la hechura de las políticas públicas, logrando así consolidar al Gobierno Abierto en México como modelo de gestión. Aunque hay que reconocer que el nivel de transparencia y rendición de cuentas no fue suficiente

⁶² Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, Gobierno abierto, México, disponible en: <http://inicio.ifai.org.mx/SitePages/Transparencia/GobiernoAbierto.aspx> [consultado el 6 de febrero 2017].

⁶³ Órgano colegiado encargado de elaborar y ejecutar los planes de acción en materia de Gobierno Abierto, el cual está integrado por un Comité Coordinador de la Sociedad Civil, conformado por ocho organizaciones civiles: Artículo 19, CIDAC, Cultura Ecológica, Fundar, GESOC, Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO), SocialTIC y Transparencia Mexicana. Estas organizaciones, junto con las dependencias de gobierno, buscan desarrollar políticas públicas enfocadas en atender problemas específicos, cuya solución sea a partir del diálogo y la colaboración asidua, donde la participación, inclusión y transparencia formen parte de su elaboración. Asimismo, el STT tiene la misión de elaborar, difundir y dar seguimiento a todos los planes de acción que vayan formulándose. Esto, con el objetivo de vigilar que su implementación sea conforme a lo establecido, y dar con ello, certidumbre que su operación estará enfocada a mejorar las condiciones de vida de las personas.

para establecer una cultura organizacional que indujera, a corto plazo, un cambio significativo que mejorara el quehacer gubernamental.

En el 2012, se publicó un documento concerniente al primer año de la puesta en marcha de la AGA en México por parte de la organización de la sociedad civil Fundar, el cual evaluaba el cumplimiento de los 36 compromisos del Plan de Acción Amplificado y dio, como resultado, 21 compromisos con un cumplimiento total, 15 compromisos con un cumplimiento parcial y dos nulos. Aquí hay que resaltar que Fundar no evaluó 36 compromisos que originalmente estaban previstos por el Plan de Acción Amplificado, sino 38. Los dos restantes fueron acerca del nivel de participación y colaboración con la sociedad, los cuales arrojaron resultados poco alentadores.

Para 2013, se llevó a cabo una consulta a nivel nacional, con la intención de consensuar un nuevo proyecto que renovara al Plan de Acción Amplificado. Esto generó que se creara el Plan de Acción 2013-2015 (PA15), presentado en la Cumbre Global de la Alianza en Inglaterra. “El PA15 fue objeto de nueve mesas de trabajo: compras públicas, agenda digital, competencia y fomento económico, política social, medio ambiente y cambio climático, infraestructura, transparencia presupuestaria y fiscal, justicia y seguridad, energía e industrias extractivas”.⁶⁴ La discusión del PA15 se realizó bajo tres rubros: “análisis del diagnóstico, identificación de asuntos prioritarios e identificación y selección de hasta dos compromisos que debieron cumplirse al cabo de dos años (octubre 2013-octubre 2015) con viabilidad técnica, normativa y diseñados para ser monitoreados y evaluados”.⁶⁵ Cabe resaltar que el PA15 constó de 26 compromisos agrupados en cinco ejes fundamentales:

- ❖ Gobierno centrado en la ciudadanía;
- ❖ Presupuesto abierto y participativo;
- ❖ Datos abiertos para el desarrollo;
- ❖ Empoderamiento y participación ciudadana;
- ❖ Gobernanza de recursos naturales.⁶⁶

México enfatizó esta agenda de puntos al momento de contraer la presidencia de la AGA a nivel internacional desde septiembre de 2014 y hasta octubre de 2015. Asimismo, se buscó fortalecer

⁶⁴ Salas Suárez, Joel, “Breve historia del gobierno abierto en México”, en *Gobierno Abierto: el valor social de la información pública*, Coords. Issa Luna Pla y José Antonio Bojórquez Pereznieto, Ed. Andrés Hofmann, México, págs. 234-235, disponible en: http://www.ivai.org.mx/documentos/fadh/Gobierno_abierto_en_el_Estado_de_Veracruz_ITAIP.pdf [consultado el 8 de febrero 2017].

⁶⁵ *Ídem*, pág. 235

⁶⁶ Alianza para el Gobierno Abierto, Plan de Acción 2013-2015 México, México, disponible en: <http://www.pa2015.mx/> [consultado el 9 de febrero 2017].

sustancialmente la apertura del poder legislativo y judicial tanto a nivel federal como estatal. Por lo tanto, se promovió la plena adopción de las TIC y la web 2.0 en la gestión pública como herramienta esencial que sirviera de catalizador para atender los asuntos públicos prioritarios.

El Gobierno Abierto en México puede entenderse como un enfoque que construye una nueva forma de gestión, donde se articulan los qués y cómo de las políticas públicas, cuya implementación sea benéfica o perjudicial en la interacción sociopolítica y en la interrelación de gobernantes y gobernados.

Los principios que sustentan al Gobierno Abierto en México, yacen bajo los derechos de primera generación (libertad de información, de prensa, de circulación y de libre manifestación de ideas), los cuales cimientan los valores democráticos, que a su vez están estrechamente asociados con la gobernabilidad y la buena gestión del gobierno. La sociedad, en este contexto, es considerada como un ente que está comprometida a mejorar su entorno, a través del uso de herramientas tanto tecnológicas como normativas, lo que contribuye a promover su involucración en el proceso de diseño y ejecución de las políticas públicas.

El proceso actual de consolidación del Gobierno Abierto en nuestro país, exige una serie de medidas necesarias que incidan en implementar y afianzar una cultura de calidad en la gestión pública, con la intención de mejorar la gobernabilidad democrática; pero esto será sólo posible a partir de la acogida de buenas prácticas tales como: el derecho al acceso a la información pública, la transparencia, la rendición de cuentas, la participación y colaboración de la sociedad. Lo anterior permitirá reivindicar el rol del gobierno en atender los problemas que afectan a las personas día tras día.

Por lo tanto, es imprescindible tener un Gobierno Abierto en México como modelo de gestión, pues mediante gobiernos eficientes y eficaces, se pueden brindar mayores oportunidades de crecimiento que beneficien a toda la población en general. La consolidación del Gobierno Abierto, garantiza la regeneración de la democracia que a su vez hace posible el respeto a las libertades individuales, igualdad, equidad, dignidad y justicia de las personas.

En el marco de la septuagésima Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, llevada a cabo a finales de 2015, el Comité Directivo de la Alianza para el Gobierno Abierto presentó la Declaración sobre Gobierno Abierto para la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Bajo este contexto, el STT anunció la puesta en marcha del Plan de

Acción 2016-2018, cuyo propósito es alinearse con los Objetivos de Desarrollo Sostenible⁶⁷ exteriorizado por las Naciones Unidas. Cabe resaltar que el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) en 2016 hizo pública la Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto,⁶⁸ cuyo principal objetivo es conjuntar los esfuerzos y estrategias para ofrecer una alternativa viable que articule los elementos precisos para la apertura gubernamental en Iberoamérica.

El Plan de Acción 2016-2018, supone el tercer plan de acción nacional que lleva a cabo el gobierno mexicano para mejorar la condición de vida de los mexicanos, cuyo principal objetivo es garantizar el pleno respeto de los derechos humanos de la sociedad en general.

Para la elaboración del plan se construyó una metodología que estuviera enfocada a:

- ❖ Ampliar la participación ciudadana: Involucrar a la mayor cantidad de personas posible para formular compromisos inclusivos y transformadores.
- ❖ Definir compromisos en términos de política pública: Plantear con claridad lo que se quiere lograr en función de un problema público.
- ❖ Contribuir con los Objetivos de Desarrollo Sostenible: Alinear los compromisos con la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas, en el contexto de la Declaración sobre Gobierno Abierto para la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, promovida por México durante su presidencia en la AGA.⁶⁹

Los compromisos adquiridos por el plan no son limitativos sino progresivos. Esto ayuda a dar cumplimiento con las buenas prácticas orientadas a mejorar la transparencia, rendición de cuentas, participación y colaboración ciudadana. Por tal razón, los compromisos pueden ser enumerados bajo seis ejes temáticos:

⁶⁷ Los Objetivos de Desarrollo Sostenible son: Fin de la pobreza, hambre cero, salud y bienestar, educación de calidad, igualdad de género, agua limpia y saneamiento, energía asequible y no contaminante, trabajo decente y crecimiento económico, industria, innovación e infraestructura, reducción de las desigualdades, ciudades y comunidades sostenibles, producción y consumo responsable, acción por el clima, vida submarina, vida de ecosistemas terrestres, paz, justicia e instituciones sólidas y alianzas para lograr los objetivos. Para mayor información deberá consultarse: <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>

⁶⁸ Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, *Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto*, Bogotá, Colombia, 2016, disponible en: http://www.funcionpublica.gov.co/eva/admon/files/empresas/ZW1wcmVzYV83Ng==/archivos/1470417708_350c543cc190276e5a10618fd50a3245.pdf [consultado el 14 de febrero 2017].

⁶⁹ Alianza para el Gobierno Abierto, *Plan de Acción 2016-2018. Tercer Plan de Acción Nacional de México en la Alianza para el Gobierno Abierto*, México, 2015, pág. 8, disponible en: <http://gobabiertomx.org/wp-content/uploads/2016/09/Plan-de-Acci%C3%B3n-2016-2018.pdf> [consultado el 16 de febrero 2017].

1. Derechos humanos y fortalecimiento del Estado de Derecho: Promover fuertes instituciones gubernamentales que garanticen el pleno derecho al acceso a la justicia para todos. Del mismo modo, se busca reducir la violencia y mortalidad ocasionada por delitos del fuero común y federal.
2. Sistema Nacional Anticorrupción: Se busca la creación de un organismo que reduzca y combata la corrupción y el soborno en los tres poderes de la unión y en los tres niveles de gobierno. Además, se pretende consolidar instituciones confiables, eficientes, transparentes, que rindan cuentas y de calidad que respondan a las necesidades de la sociedad.
3. Pobreza y desigualdad: Mediante la implementación de políticas públicas transparentes que estén enfocadas a reducir considerablemente la pobreza y desigualdad. Por tal motivo, la política social está estrechamente relacionada con el gobierno abierto para concebir herramientas capaces de lograr una efectiva disminución de la pobreza y desigualdad a nivel nacional.
4. Igualdad de género: El reconocimiento de la igualdad de género en los trabajos domésticos, o no, forma parte central del plan, ya que la discriminación contra las niñas y mujeres atañe de gran manera al crecimiento educativo y económico del país: la responsabilidad compartida entre mujeres y hombres representa mejorar la cohabitabilidad de los hogares mexicanos.
5. Gobernanza de recursos naturales y cambio climático: Mejorar la capacidad de reacción ante problemas derivados del cambio climático. Por tal motivo, el uso eficiente de los recursos públicos en la mitigación de los riesgos derivados de los desastres naturales.
6. Servicios públicos de calidad: Garantizar la disponibilidad de todos los servicios públicos que el gobierno local está comprometido a proporcionar. De igual forma, fortalecer la participación y colaboración de la sociedad, con la intención de mejorar la gestión de los servicios a través de mecanismos tecnológicos que ayuden a optimizar la sustentabilidad del medioambiente.

Por otra parte, la OCDE resalta la importancia de implementar al Gobierno Abierto como modelo de gestión, pues contribuye a transparentar la información pública, a combatir la corrupción, a mejorar la calidad de las políticas públicas, abrir nuevos canales de participación y colaboración, y a recuperar la confianza y credibilidad de la sociedad en el gobierno. La OCDE impulsa la idea de implementar el Gobierno Abierto bajo seis principios fundamentales:

1. Restablecer una mayor confianza en el gobierno. La confianza es resultado del Gobierno Abierto que puede reforzar su desempeño en otros aspectos. Además, si los ciudadanos confían en el gobierno y en sus políticas específicas, pueden estar más dispuestos a contribuir (mediante tasas e impuestos por ejemplo) para apoyar y financiar esas políticas.
2. Garantizar mejores resultados al menor coste. El co-diseño y ejecución de políticas, programas y (provisión de) servicios con los ciudadanos, las empresas y la sociedad civil ofrecen el potencial para explotar un depósito más amplio de ideas y recursos.
3. Elevar los niveles de cumplimiento. Hacer que la gente sea parte del proceso les ayuda a comprender los retos de la reforma y puede ayudar a asegurar que las decisiones adoptadas sean percibidas como legítimas.
4. Asegurar la equidad de acceso a la formulación de políticas públicas mediante la reducción del umbral para el acceso a los procesos de decisión que enfrentan las personas como barreras para la participación.
5. Fomentar la innovación y nuevas actividades económicas. El compromiso de la ciudadanía y del Gobierno Abierto son cada vez más reconocidos como motor de la innovación y la creación de valor en el sector público, privado y social.
6. Mejorar la eficacia mediante el aprovechamiento de los conocimientos y los recursos de los ciudadanos que de otra forma se enfrentan a barreras para participar. La participación ciudadana puede garantizar que las políticas sean más específicas y atiendan sus necesidades, eliminando desgastes potenciales.⁷⁰

Asimismo, la OCDE plantea la necesidad de desarrollar una serie de estrategias que aseguren la estabilidad social, el desarrollo político, económico y la plena gobernabilidad democrática a partir de la consolidación de la transparencia, rendición de cuentas, participación y colaboración entre el gobierno y la sociedad.

- ❖ Un gobierno transparente y accesible (que las acciones de los responsables públicos e instituciones estén bajo el escrutinio público y puedan ser impugnadas, y la capacidad para los ciudadanos de acceder a información comprensible, obtener servicios y realizar transacciones en cualquier momento y lugar);

⁷⁰ Ramírez Alujas, Álvaro V., *Gobierno abierto: ¿las nuevas ropas del emperador? Las luces y sombras en su definición y operacionalización en el marco de la alianza para el gobierno abierto y su impacto en Latinoamérica*, en el XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Cartagena, Colombia, 30 Oct.- 2 Nov. 2012, pág. 6, disponible en: <http://www.dgsc.go.cr/dgsc/documentos/cladxvii/ramiralu.pdf> [consultado el 19 febrero 2017].

- ❖ Un gobierno responsable y que rinde cuentas (por sus acciones y omisiones)
- ❖ Un gobierno sensible y receptivo (a las posibilidades de consulta, participación e interacción permanente con los ciudadanos y sus demandas)⁷¹

Es preciso señalar que el pasado 11 de febrero de 2017, el periódico *The New York Times* publicó un informe técnico elaborado por *The Citizen Lab* de la Universidad de Toronto, con la colaboración de las organizaciones mexicanas como R3D, SocialTIC y Artículo 19, en donde revelaron la posible intromisión del gobierno mexicano en la vigilancia digital ilegal contra defensores de la salud en México. Las organizaciones civiles afectadas fueron: El Poder del Consumidor y el Instituto Nacional de Salud Pública. Cabe resaltar que éstas organizaciones participaron activamente en la elaboración del Tercer Plan de Acción 2016-2018, en específico en el compromiso para combatir y prevenir la obesidad en el país.

Derivado del informe, el Núcleo de la Sociedad Civil que integra al STT, exigió a la SFP, a la Coordinación de la Estrategia Digital y al INAI el esclarecimiento y sanción del presunto acto de espionaje, sin embargo, durante tres meses de espera, el Núcleo no recibió ninguna respuesta oficial satisfactoria por parte de las autoridades competentes. Ante la negativa mostrada de dar solución, aunado a la falta de condiciones de cocreación, corresponsabilidad y diálogo del Gobierno Federal con el Núcleo para implementar satisfactoriamente al Tercer Plan, fueron los principales motivos para que el Núcleo decidiera salirse del STT. No obstante, el Núcleo de Organizaciones de la Sociedad Civil seguirán trabajando en pro de construir las condiciones necesarias que posibiliten la implementación del Gobierno Abierto a nivel nacional.

La idea de contar con un Gobierno Abierto dentro de la administración pública representa un reto mayúsculo, principalmente porque no existen marcos normativos reacios que garanticen su entera implementación. No obstante, existen mecanismos que engloban las aspiraciones e iniciativas del mismo Gobierno Abierto tales como la participación y colaboración entre la ciudadanía y el gobierno, pero éstas no atraviesan por un buen momento, lo que perjudica implementarlo satisfactoriamente.

⁷¹ *Ídem*, pág. 6

II.III.I. La Participación y Colaboración ciudadana como elementos que fortalecen al Gobierno Abierto en México

El empleo de las TIC en el Gobierno Abierto hace posible que la sociedad tenga a su disposición diversos mecanismos de participación y colaboración que permitan extender y consolidar los principios rectores que distinguen al Gobierno Abierto: acceso a la información pública, transparencia y rendición de cuentas.

La vinculación de estos principios entre el gobierno y la sociedad, fortalecen la potestad de legitimidad y legalidad en el ejercicio pleno de la administración pública en México. No obstante, hay que advertir que el Gobierno Abierto es un medio para recobrar la confianza y credibilidad mermada de las instituciones, pero es fundamental destacar que no es el fin mismo si no existe antes una disposición política que materialice dichos principios.

Por tal razón, se hace la pregunta: ¿para qué sirve tener un Gobierno Abierto en México?, y cuya respuesta sería para propiciar la solución de los problemas públicos, a partir del desarrollo de políticas públicas enfocadas a modernizar la gestión pública, cuyo propósito sea transformar al gobierno en un ente responsable que contribuya a crear condiciones necesarias para optimizar el valor en la prestación de servicios que mejoren la calidad de vida de las personas y, de paso, fortalezcan el sistema democrático.

La exigencia de la sociedad en tener instrumentos efectivos de participación y colaboración que sean capaces de hacer escuchar sus opiniones, ideas, sugerencias, inquietudes y quejas hacen forzoso impulsar una cultura de ética en el servicio público que reconfigure los procesos del quehacer gubernamental para alejarse de la tradición del secretismo y opacidad que yace dentro del gobierno en la figura de la burocracia.

Así pues, la combinación de la participación y colaboración de la sociedad a través del uso del internet, determina la propensión de la deliberación de las decisiones colectivas que influyen, en gran medida, a la vida política del país. Esto supone, por parte del gobierno, publicar información relevante que acceda a mejorar la comprensión de los procesos decisorios en la elaboración de las políticas públicas que repercutan en la vida diaria de las personas.

En este contexto, el desarrollo de portales o plataformas digitales en el marco del Gobierno Abierto, suponen un avance sustancial que permite aprovechar la gran cantidad de información destinada a la sociedad, el cual facilita los métodos de participación y colaboración a la par con la acción del gobierno.

Para evitar inconvenientes asociados con la definición y alcance de la participación y colaboración ciudadana, es prudente analizar el panorama en que los desenvuelve a cada uno para concurrir en el mejoramiento de los principios que componen al Gobierno Abierto.

La participación ciudadana en el Gobierno Abierto está en búsqueda de conseguir un nivel de vida conveniente, mediante la construcción de espacios públicos que estén inmersos en el interés general de la sociedad, al mismo tiempo ejerce presión en los servidores públicos para que transparenten y rindan cuentas del ejercicio de sus funciones y atribuciones, independientemente del cargo que ostenten.

En este sentido, Mauricio Merino estipula que la participación puede entenderse desde varias aristas.

Participar, en principio, significa “tomar parte”: convertirse uno mismo en parte de una organización que reúne a más de una sola persona. Pero también significa “compartir” algo con alguien o por lo menos, hacer saber a otras algunas informaciones. De modo que participar es siempre un acto social: nadie puede participar de manera exclusiva, privada, para sí mismo. La participación no existe entre los anacoretas, pues sólo se puede participar con alguien más, sólo se puede ser parte donde hay una organización que abarque por lo menos dos personas.⁷²

La participación es el resultado de la relación entre la sociedad civil organizada y el gobierno, donde la pertenencia del individuo en una sociedad le dé sentido y valor al momento de involucrarse en la búsqueda de consensos y soluciones a los problemas colectivos y de afianzar así el pleno ejercicio de sus derechos y también de sus obligaciones.

Los instrumentos participativos tradicionales con los que cuenta la sociedad son: el referendo, el plebiscito, la iniciativa legislativa popular, el voto, la consulta popular y la revocación del mandato. Estos abren la puerta al diálogo y a la interacción cercana con todo aquel que desee formar parte de las controversias relacionadas con temas de interés común.

⁷² Merino, Mauricio. *La participación ciudadana en la democracia*. IFE. Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, No. 4 México, 1995, pág. 9, disponible en: http://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/DECEYEC/DECEYEC-CuadernosDivulgacion/2015/cuad_4.pdf [consultado el 22 de febrero 2017].

No obstante, las innovaciones tecnológicas dirigidas a promover la participación social en los asuntos públicos a través de los portales digitales como el INFOMEX⁷³ o de los diversos portales de transparencia gubernamental, los cuales ayudan a divisar los procesos institucionales durante el manejo de los recursos públicos.

Para consolidar al Gobierno Abierto en México es necesario precisar de un mayor ímpetu en el intercambio de información y en ejercicio pleno de la democracia. Aunque para lograr este cometido, es necesario erradicar la corrupción, opacidad y secretismo, pues sin esto, los esfuerzos serán infructuosos.

La corrupción, en específico, es una conducta latente que desvía o desvirtúa los deberes formales de un cargo público a causa de ganancias monetarias que pueden provenir del ámbito público y privado. Es necesario mencionar que una sociedad que usa a la corrupción, como herramienta para satisfacer sus intereses, merma los procesos de transparencia y rendición de cuentas, socavando a las instituciones y perjudicando el imperio de la ley.

Los diversos actores públicos,⁷⁴ que participan para alcanzar un objetivo en concreto, pueden usar recursos normativos que les permitan llegar a un punto de acuerdo que beneficie al interés general. Así, el proceso de participación se ve enriquecido por la diversidad de posturas que constituyen una *accountability* social que esté focalizada a la consolidación de instituciones democráticas capaces de generar escenarios proclives a la legalidad de las acciones del gobierno, al mismo tiempo, se impulsan mecanismos adecuados para monitorear el desempeño de las prácticas institucionales que interfieran en la consolidación de pesos y contrapesos que den legalidad y legitimidad al entramado gubernamental.

El concepto de *accountability* social puede ser explicado mediante la potestad que tiene la sociedad de exigir la rendición de cuentas de sus representantes populares, ya que estos tienen la obligación de informar y transparentar sobre el ejercicio y repercusión de sus decisiones y acciones, que eventualmente podrán ser castigados por un mal desempeño u omisión por ellas. Por tal razón, es un mecanismo de control vertical y no electoral que puede canalizarse tanto por

⁷³ El INFOMEX es una plataforma digital que permite solicitar información pública de los distintos organismos gubernamentales que conforman a la administración pública federal, a su vez estos tienen la obligación de dar una respuesta satisfactoria; aunque existe la posibilidad de no proporcionar la información solicitada por cuestiones que prevé la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Esta plataforma es un instrumento que transparenta la información pública para la sociedad; además, genera espacios de participación que sirven para que el usuario sin necesidad de una motivación o justificación solicite información que considere valiosa para el desarrollo pleno de la sociedad.

⁷⁴ Entre la gama de actores públicos que convergen en el espacio público figuran: El gobierno, los partidos políticos, los medios de comunicación, organismos internacionales, la sociedad civil, las ONG y los grupos de interés (sindicatos, empresarios, iglesia, etc.).

vías institucionales como no institucionales. La noción de accountability está estrechamente relacionada con los procedimientos legales preestablecidos considerados proclives a generar mecanismos de control que permitan establecer obstáculos a la arbitrariedad del poder público.

En este sentido, la maduración de la accountability en un Gobierno Abierto depende de las leyes y políticas públicas de acceso a la información pública y transparencia que puedan generar un beneficio amplio para la sociedad. La apertura de los datos como complemento, es indispensable para abrir al gobierno. Si bien los datos son los insumos básicos para la apertura de información, no por ello deja ser imprescindible su cuidado y su debida valoración, pues pueden ser editados, sintetizados o distorsionados, lo que afectaría su uso e entendimiento.

Los datos abiertos sirven como herramientas transversales de la transparencia que promueven la participación y colaboración ciudadana. Al respecto, la idea de control y vigilancia que ofrecen los datos abiertos, bajo el esquema de gestión del Gobierno Abierto, representan la innovación tecnológica gubernamental en la consolidación de la transparencia en los métodos, mecanismos y técnicas que contribuyen a la apertura de las instituciones públicas al escrutinio público.

Bajo el modelo de rendición de cuentas, el cual está inserto en la accountability social como instrumento de supervisión, permite a la sociedad cuestionar a los servidores públicos por determinadas decisiones o denunciar comportamientos fuera de la ley. Esto se da a partir de la participación y colaboración continua de la sociedad, la cual está comprometida a mejorar la comunicación con el gobierno.

La transparencia y rendición de cuentas han formado parte del discurso político cotidiano, donde la supuesta preocupación de prevenir el abuso desmedido del poder público, ha sido uno de los principales males a vencer por parte de la clase política. Así que la transparencia y rendición de cuentas sean consideradas como procesos administrativos que adquieren una connotación de valor público, a su vez conformadas por una serie de principios y elementos para su mejor desempeño.

- ❖ **Responsabilidad.** Implica asumir las consecuencias de las acciones y omisiones ejercidas por aquellos que tienen un cargo público. Asimismo, implica la obligación de responder y hacer frente a los cuestionamientos del escrutinio público. Es necesario mencionar que existe una diferencia sustancial entre responsabilidad y rendición de cuentas, ya que la primera puede ser compartida, mientras que la segunda es individual e indivisible.

- ❖ Información. La información es poder, por tal razón los servidores públicos tienen la innegable obligación de informar de forma rápida y expedita los datos concernientes a la gestión pública. Además, el derecho de recibir y acceder a la información es parte inherente del desarrollo integral del ser humano; es así que no puede ser violado ni coartado.
- ❖ Justificación. Al momento de elegir una decisión determinada o hacer caso omiso a un problema, la autoridad tiene la obligación moral y ética de dar una explicación con argumentos sólidos y concisos que satisfagan la exigencia del escrutinio público.
- ❖ Sanciones. Las consecuencias que se contraen por actuar indebidamente o de mala fe, deben ser sancionadas conforme a la normatividad vigente, previniendo con eso el uso ilícito de los recursos públicos.

Uno de los elementos que distingue al Gobierno Abierto como modelo idóneo combinado con marcos institucionales encausados a garantizar la corresponsabilidad del poder político y gubernamental con las preferencias e intereses de la sociedad, dan como resultado a una *accountability plus responsiveness*. Esto significa que el gobierno coadyuve con la sociedad a través de mecanismos de participación ciudadana como son: movimientos sociales, activismo cívico, periodismo crítico y presupuesto participativo, sólo por mencionar algunos ejemplos.

El acceso a la información pública, la transparencia y la rendición de cuentas son elementos medulares que consolidan a la *accountability plus responsiveness*, pues a través de estos, se consolida un estado de derecho apropiado para la resolución de conflictos y problemas públicos, cuyo principal objetivo sea impulsar una cultura de calidad dentro de las organizaciones gubernamentales. La responsabilidad y sensibilidad del gobierno por diseñar estrategias eficaces que creen condiciones proclives a fortalecer el desempeño de los servidores públicos en ámbitos específicos impulsan la figura de contraloría social, la cual está enfocada en supervisar continua y escrupulosamente la correcta aplicación de los recursos públicos.

Cabe destacar que la participación ciudadana está constantemente evolucionando, pues hoy contamos con diversas herramientas tecnológicas que permiten la libre expresión desde cualquier lugar, pero para lograr arraigar a la participación como valor público, es forzoso antes incentivar a la ciudadanía a ser parte de una cultura de calidad, donde la *accountability social* sea el principal motor de la convivencia entre la sociedad y el gobierno. Por tal razón, el impacto de la participación ciudadana en la comunidad, radica en la búsqueda de mejores oportunidades

para transformar el medio en que viven y de paso instar al gobierno a mejorar el desempeño de la gestión pública.

Sin embargo, la desconfianza y la inseguridad que se ha ido gestando en torno al gobierno por no cumplir con su tarea primordial de proveer los insumos necesarios para el pleno desarrollo del individuo, impide que se genere una colaboración estrecha entre los diversos sectores que conforman a la sociedad. No obstante, bajo el modelo de gestión del Gobierno Abierto, se plantea como objetivo fundamental recobrar la confianza y credibilidad de la ciudadanía en el quehacer gubernamental, a partir de los buenos resultados que se obtengan, derivados de las acciones encaminadas a construir soluciones propicias que instauren ambientes sólidos capaces de generar valor público.

En la actualidad, la capacidad de interactuar y colaborar con otras personas se ha visto favorecida por los diversos avances tecnológicos que han ido desarrollándose con el paso de los años. No obstante, para dimensionar el grado de consolidación de la colaboración, es preciso antes divisar las capacidades de interfaz (gobernante/gobernado) que son esenciales para la obtención de un Estado que genere estrategias incluyentes y dinámicas como las ventanillas únicas y los portales de transparencia y anti-corrupción. Si bien, la colaboración ciudadana bajo la lógica de valor social que busca incidir en los múltiples proyectos, programas y políticas públicas gubernamentales para instar al gobierno a erradicar las malas prácticas que yacen dentro de él, con la intención de elevar la calidad de vida de las personas.

La colaboración ciudadana en el Gobierno Abierto, significa motivar el trabajo conjunto entre la sociedad civil, el sector privado y el gobierno para la consecución de resultados concretos en ámbitos específicos. Aunque previamente hay que determinar las líneas de acción sobre la ejecución de instrumentos proactivos que faciliten la solución de los problemas públicos, dando como resultado, mayor empoderamiento de la ciudadanía ante las posibles arbitrariedades que pudiera cometer el gobierno.

La importancia de analizar la interfaz de comunicación dentro de la colaboración lleva a entender la magnitud que tiene como organización ser capaz de generar consensos, propuestas e ideas que retroalimenten la inteligencia gubernamental, la cual tiene como innegable obligación fomentar la inclusión de los diversos sectores para producir mejores condiciones de vida de la población, es decir, darle valor y sentido a las decisiones tomadas mancomunadamente, tanto en el ámbito público como el privado.

No obstante, se ha hecho necesario garantizar la existencia de factores previos de colaboración ciudadana tales como: confianza, reciprocidad, contacto e intercambio plural de ideas, semejanza en creencias y valores, y sentido de equidad e igualdad, lo que asegura el libre intercambio de la información para optimizar el desempeño del quehacer público. Sin estos factores, podría ser muy difícil entablar una simbiosis que favorezca a las partes involucradas.

Tabla 2: La participación y colaboración en el Gobierno Abierto

	Informar	Consultar	Apoderar	Cooperar	Involucrar
Objetivos de la participación y colaboración en el Gobierno Abierto	La información pública incrementa la transparencia y rendición de cuentas de la administración pública. Además, fortalece la comunicación entre la sociedad y el gobierno. Al suscitar la información, se genera confianza en el desempeño de las instituciones públicas y mejora la calidad de las políticas públicas que permiten dar solución a los problemas arraigados en la sociedad	Permitir el acceso a la información pública para que el individuo pueda forjar una opinión propia de los acontecimientos que giran a su alrededor	Que la toma de decisiones sea mancomunada entre la sociedad y el gobierno	Intercambiar ideas, opiniones, proyectos, etc., con el fin de asociar aspectos públicos que aseguren el cumplimiento de las exigencias de la sociedad	Trabajar en equipo para la consecución de objetivos y metas colectivas a través de la constante retroalimentación pública que sirva para entender los problemas colectivos
Instrumentos de la participación y colaboración en el Gobierno Abierto	Portales digitales de transparencia y rendición de cuentas, redes sociales, páginas de internet	Solicitudes de información, consultas populares, referéndums	Votaciones, contralores sociales, auditorías sociales de desempeño	Comités de participación ciudadana, presupuestos consultivos	Mesas o foros de discusión deliberativas que generen consensos colectivos

Elaboración propia

El Gobierno Abierto debe ser entendido como un modelo de gestión multidisciplinario en pro de desarrollar las capacidades de reacción de los gobiernos locales en cuanto a la solución de las necesidades públicas. Por ello, los gobiernos han de ser más colaborativos y participativos con la ciudadanía para la construcción de iniciativas y estrategias homogeneizadas que permitan la erradicación de las malas prácticas gubernamentales, las cuales estén con la transparencia y la rendición de cuentas. Entonces se puede advertir que la participación y colaboración ciudadana crean valor público para el Gobierno Abierto a través de las exigencias de la sociedad por cambiar la forma de gobernar, pues a partir de esto, el aparato gubernamental tendría mayor credibilidad y legitimidad en el ejercicio diario de sus funciones.

Capítulo III.

Marco legal del Gobierno Abierto en México

“La ley no debe tornar al pasado, sino prever el futuro”

Nicolás Maquiavelo (1469-1527)

En el presente capítulo se analiza el marco legal que rige al Gobierno Abierto en México. Si bien existen muy pocas referencias normativas que hagan mención al tema en cuestión, tales como la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública. No obstante, existen otros mecanismos legales como el artículo 6° constitucional y la ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión que favorecen la observancia del buen desempeño del Gobierno Abierto en las instituciones públicas.

Para poder comprender el alcance legal que tiene el Gobierno Abierto, es necesario primero examinar la trascendencia que tuvieron las reformas constitucionales del artículo 6° durante 2013 y 2014, ya que representaron el punto de partida en la materialización de las expectativas de apertura y transparencia del gobierno y de los sujetos obligados. Además, es de suma importancia examinar la transición que tuvo el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales al Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, pues a partir de esta transformación institucional, se ampliaron las facultades, atribuciones y obligaciones anteriormente conferidas en la materia, lo que permitió coadyuvar en la instrumentalización y ejecución del Gobierno Abierto en todo el país.

Es preciso señalar que durante el presente sexenio y con la puesta en marcha del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, se ha planteado como estrategia transversal el Programa para un Gobierno Cercano y Moderno, en el que se busca colocar al Gobierno Abierto como modelo de gestión que revitalice y modernice el quehacer gubernamental y que garantice la eficiencia, eficacia, honradez, calidad y corresponsabilidad del gobierno hacia sus gobernados.

III.I. Reformas constitucionales al artículo 6° de 2013 y 2014

En el marco de la reforma constitucional en materia de telecomunicaciones aprobada el 30 de abril de 2013 por el Congreso de la Unión, se abrió en el país una discusión sobre sus pros y contras que se contraerían una vez dada su implementación.

La regulación que planteaba la reforma con relación a las empresas oferentes en materia de telecomunicaciones y radiodifusión (sin importar que fueran grandes o pequeñas), formaban parte de un ecosistema que era necesario ordenar, debido a que no cumplían con los ordenamientos mínimos que establecían la Ley Federal de Radio y Televisión de 1960 y la Ley Federal de Telecomunicaciones de 1995.

La reforma buscó equilibrar la competencia de los oferentes con la protección de los derechos fundamentales de las personas. Además, todos los actores involucrados desde el ámbito empresarial hasta el gubernamental debían ser regulados bajo un mismo marco normativo. Esto representó un avance significativo en cuanto a contenidos a ofertar a la población en general, cuyo propósito era hacer valer el derecho de información y comunicación.

En este contexto, los principales objetivos que perseguía la reforma en comento se resumen en 6 campos principales:

- ❖ Fortalecer los derechos fundamentales de los individuos que están plasmados en la constitución: libertad de expresión, publicación, difusión y acceso a la información. Asimismo, de ejercer el derecho de réplica en los casos que exista un agravio personal.
- ❖ Actualizar el marco legal en telecomunicaciones.
- ❖ Expedir un marco legal que regule el espectro, en específico un órgano que vigile y regule minuciosamente el mercado en telecomunicaciones.
- ❖ Permitir la entrada de capitales extranjeros, con lo cual habrá una mayor competencia y calidad en la prestación de los servicios.
- ❖ Impulsar políticas públicas que impulsen la inclusión digital en todo el país.
- ❖ Mejorar y ampliar la infraestructura existente.

Con la promulgación de la reforma en telecomunicaciones, fue necesario hacer cambios específicos a la constitución, en particular a los artículos: 6°, 7°, 27°, 28°, 73°, 78°, 94° y 105°.

Además, se agregaron 18 artículos transitorios pero, para el presente apartado el enfoque será únicamente a analizar los cambios que sufrió el artículo 6° en específico.⁷⁵

El acceso a la información pública es el centro nodal para abrir a los gobiernos y eje primordial de la reforma en telecomunicaciones, tal derecho se encuentra inscrito en el artículo 6° constitucional. Este derecho busca garantizar la libertad de todo individuo de acceder, buscar, conocer y categorizar a la información, mediante el uso de todas aquellas herramientas tecnológicas que se tengan a disposición. En México, desde 1977, el derecho al acceso a la información pública ha sido garantizado por el Estado. Sin embargo, esta potestad fue ensanchada desde el 11 de junio de 2013, cuando se reformaron y adicionaron diversos párrafos constitucionales de dicho artículo para armonizarlo con los designios de la reforma en telecomunicaciones.

El primer párrafo del artículo 6° fue reformado, y se lee a la letra:

Toda persona tiene derecho al libre acceso a información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión.

El Estado garantizará el derecho de acceso a las tecnologías de la información y comunicación, así como a los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, incluido el de banda ancha e internet. Para tales efectos, el Estado establecerá condiciones de competencia efectiva en la prestación de dichos servicios.⁷⁶

Ante tal escenario, se creó un marco espacio-tecnológico sin restricciones técnicas que garantizó el uso de las TIC en el país, (siendo el internet de banda ancha la principal herramienta). Esto

⁷⁵ Se reformaron diversos preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El artículo 6° para regular el derecho a la información y la protección de datos personales; el artículo 7° para establecer la inviolabilidad de la difusión de opiniones, información e ideas a través de cualquier medio; los artículos 27° y 28° para conferir al Instituto Federal de Telecomunicaciones la facultad de otorgar y revocar concesiones en materia de radiodifusión y telecomunicaciones y cuyas decisiones solo puedan ser impugnadas mediante juicio de amparo indirecto; el artículo 73° para dotar al Congreso de facultades expresas para dictar leyes en materia de tecnologías de la información y la comunicación, radiodifusión y telecomunicaciones, incluida la banda ancha e Internet; el artículo 78° para suprimir la facultad de la Comisión Permanente de ratificar los nombramientos de los integrantes de los órganos reguladores en materia de telecomunicaciones y competencia económica; y el artículo 94° para que el Consejo de la Judicatura Federal determinara el número, división de circuitos, competencia territorial y especialización en materia a los juzgados y tribunales especializados en radiodifusión, telecomunicaciones y competencia económica. Fuente: Wikipedia. *Reforma de telecomunicaciones en México*, disponible en: https://es.wikipedia.org/wiki/Reforma_de_telecomunicaciones_en_M%C3%A9xico [consultado el 25 de febrero 2017].

⁷⁶ Diario Oficial de la Federación, Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de los artículos 6°, 7°, 27°, 28°, 73°, 78°, 94° y 105° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de telecomunicaciones, México, 2013, pág. 1, disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_208_11jun13.pdf [consultado el 28 de febrero 2017].

permitió abrir nuevos canales de comunicación e interacción directa a través del empleo de redes sociales, blogs y foros de participación, incentivando con ello la inclusión digital, donde todo individuo sin distinción económica, social o étnica pudiera acceder desde cualquier lugar y momento a la información pública de su preferencia.

De la misma forma, se adicionaron los párrafos segundo, tercero y cuarto. Además, en el apartado B se hizo énfasis a la radiodifusión y a las telecomunicaciones, dando como consecuencia:

- I. El Estado garantizará a la población su integración a la sociedad de la información y el conocimiento, mediante una política de inclusión digital universal con metas anuales y sexenales.
- II. Las telecomunicaciones son servicios públicos de interés general, por lo que el Estado garantizará que sean prestados en condiciones de competencia, calidad, pluralidad, cobertura universal, interconexión, convergencia, continuidad, acceso libre y sin injerencias arbitrarias.
- III. La radiodifusión es un servicio público de interés general, por lo que el Estado garantizará que sea prestado en condiciones de competencia y calidad y brinde los beneficios de la cultura a toda la población, (...).
- IV. Se prohíbe la transmisión de publicidad o propaganda presentada como información periodística o noticiosa. Se establecerán las condiciones que deben regir los contenidos y la contratación de los servicios para su transmisión al público, incluidas aquellas relativas a la responsabilidad de los concesionarios respecto de la información transmitida por cuenta de terceros, sin afectar la libertad de expresión y de difusión.
- V. La ley establecerá un organismo público descentralizado con autonomía técnica, operativa, de decisión y de gestión, que tendrá por objeto proveer el servicio de radiodifusión sin fines de lucro, a efecto de asegurar el acceso al mayor número de personas en cada una de las entidades de la Federación, a contenidos que promuevan la integración nacional, la formación educativa, cultural y cívica, la igualdad entre mujeres y hombres, la difusión de información imparcial, objetiva, oportuna y veraz del acontecer nacional e internacional, y dar espacio a las obras de producción

independiente, así como a la expresión de la diversidad y pluralidad de ideas y opiniones que fortalezcan la vida democrática de la sociedad, (...).

VI. La ley establecerá los derechos de los usuarios de telecomunicaciones, de las audiencias, así como los mecanismos para su protección.⁷⁷

Fue evidente que se dio un paso fundamental en la conformación de marcos legales e institucionales que garantizaran el buen desarrollo y fortalecimiento en el empleo de las TIC. Sin embargo, esta potestad fue objeto de polémica, debido a que no se contaba con la infraestructura necesaria ni los instrumentos tecnológicos suficientes que aseguraran la plena implementación de las políticas públicas en la materia.

Derivado de la reforma en telecomunicaciones, se creó al Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT), que sustituyó a la Comisión Federal de Telecomunicaciones (COFETEL). El IFT es un organismo constitucional autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya principal misión es coadyuvar con las empresas en telecomunicaciones y radiodifusión para brindar un servicio de calidad a los usuarios y del mismo modo, tendrá la capacidad de otorgar concesiones, definir sus contraprestaciones, supervisar y sancionar todo lo que esté relacionado con la competencia económica en telecomunicaciones y radiodifusión.

En el 2014, se aprobó una reforma constitucional en materia de transparencia, la cual modificó nuevamente al artículo 6° constitucional para alinear los objetivos de la reforma con los mecanismos legales de acceso a la información pública y a la protección de datos personales. La reforma contempló tres ejes de acción trascendentales que estarían enfocados a mejorar la gama de obligaciones y derechos que están supeditados tanto los particulares como los sujetos obligados, por lo que es preciso advertir dichos cambios.

1. Fortalecimiento del derecho de acceso a la información pública: La reforma amplía los sujetos obligados a transparentar su información y permite a la sociedad conocer la información que poseen los partidos políticos y sindicatos, así como los órganos autónomos, fideicomisos y fondos públicos, además los tres Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de los tres órdenes de gobierno, y las personas físicas y morales que reciban y ejerzan recursos públicos o que realicen actos de autoridad.
2. Consolidación de un sistema nacional de transparencia: La reforma fortalece al IFAI, al otorgarle autonomía constitucional y darles a sus determinaciones el

⁷⁷ *Ídem*, págs. 1-2

carácter de definitivas e inatacables, incluyendo claro está a los sujetos obligados, respetando el derecho de acceso a la justicia de los particulares que no estén de acuerdo con las resoluciones del organismo. Igualmente, se sienta las bases para la creación de organismos locales autónomos en los 31 Estado de la República y el Distrito Federal.

3. Establecimiento de nuevas facultades para el organismo garante a nivel federal: El IFAI como organismo garante del derecho al acceso a la información pública y a la transparencia, podrá interponer acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes que vulneren sus principios rectores, incluso controvertir tratados internacionales que vulneren el acceso a la información pública y a la protección de datos personales. Asimismo, podrá revisar las determinaciones que realicen los organismos locales y atraer los recursos de revisión en el ámbito local que así lo ameriten.⁷⁸

En este contexto, el IFAI se vio beneficiado con las nuevas modificaciones realizadas, debido a que sus resoluciones emitidas serían definitivas. No obstante, el Consejo Jurídico del Ejecutivo Federal era el único en impugnar las resoluciones dictaminadas que atentaran contra la seguridad nacional, mediante la vía del Recurso de Revisión que sería revisado por la SCJN. Además, el pleno que conformaba al IFAI pasó de ser de 5 a 7 comisionados, con el propósito de garantizar su autonomía legal y operativa. Otra potestad que se le confirió al IFAI, fue la coordinación entre la Auditoría Superior de la Federación, el INEGI y con los órganos garantes de transparencia locales para consolidar un sistema de rendían de cuentas.⁷⁹

Ante tal escenario, el Congreso de la Unión tuvo un plazo de un año, (a partir de la entrada en vigor de la reforma en la materia) para emitir una Ley General en materia de transparencia y acceso a la información que regulara al artículo 6º constitucional para su mejor operancia. Asimismo, los congresos locales tuvieron el mismo plazo para promulgar sus respectivas leyes en la materia para armonizarlas con la Ley General.

⁷⁸ Secretaría de la Función Pública, Reforma en materia de transparencia, México, 2014, disponible en: <https://www.gob.mx/sfp/reformas/reforma-en-materia-de-transparencia-4504> [consultado el 3 de marzo 2017].

⁷⁹ Para mayor información deberá consultarse la Reforma en Materia de Transparencia, disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/66464/13_Transparencia.pdf y ¿Cómo funcionaría el nuevo IFAI?, disponible en: http://www.tm.org.mx/wp-content/uploads/2013/08/ESP_ifai_3.jpg

III.II. Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión

El uso de las TIC en México han sido herramientas proactivas para la participación, colaboración e inclusión social pues permiten abrir nuevas formas de interactuar de manera ágil y oportuna, facilitando así la comunicación, difusión, expresión y acceso a la información pública en todo el territorio nacional.

En julio de 2014, se publicó la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión,⁸⁰ cuyo fin es regular y potencializar el espectro radioeléctrico para incentivar el crecimiento económico en la materia. De nuevo, se impulsó el desarrollo sostenido de la competitividad y productividad de los sectores que prestan los servicios de telecomunicación y radiodifusión. Esto fortaleció el ejercicio pleno de los derechos y libertades de los artículos 6°, 7°, 27° y 28° de la constitución. Cabe mencionar que la ley en comento derogó la Ley Federal de Radio y Televisión de 1960 y la Ley Federal de Telecomunicaciones de 1995.

Los objetivos que persigue la LFTR se pueden resumir a continuación:

- ❖ La LFTR regula el aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, las redes públicas de telecomunicación, los recursos orbitales, la comunicación vía satélite, los derechos de los usuarios y las audiencias, el proceso de competencia y libre concurrencia de los diversos sectores que prestan los servicios públicos de interés general de telecomunicaciones y radiodifusión.
- ❖ Se le confiere al IFT la regulación, promoción y supervisión del uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, recursos orbitales, servicios satelitales, redes públicas de telecomunicación, acceso a la infraestructura activa y pasiva y otros insumos esenciales.
- ❖ Se le confiere a la SCT emitir opinión técnica no vinculante al IFT para el otorgamiento, prórroga, revocación, autorización de cesiones o cambios de control accionario; garantizar la continuidad de la prestación de servicios de telecomunicaciones y radiodifusión por causas de terminación por revocación o rescate de concesiones, disolución o quiebra de concesionarios y plantear las políticas de cobertura universal y cobertura social.

⁸⁰ Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, México, disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFTR_270117.pdf [consultado el 5 de marzo 2017].

- ❖ Se establecen las facultades y funcionamiento del IFT, así como de los siguientes órganos del IFT: el Pleno, el Presidente, los Comisionados, el Secretario Técnico del Pleno, la Autoridad Investigadora, el Consejo Consultivo y la Contraloría Interna.
- ❖ Las bandas de frecuencia del espectro radioeléctrico se clasifican en espectro: determinado, libre, protegido, y reservado.
- ❖ Se prevé que la atribución de las bandas de frecuencia pueda ser en dos categorías: a título primario (con protección contra interferencias perjudiciales) y a título secundario (no deben causar interferencias y no cuentan con protección).
- ❖ Se permite el arrendamiento del espectro radioeléctrico de uso comercial o privado, previa autorización del IFT.
- ❖ Se crea el Registro Público de Telecomunicaciones integrado por el Registro Público de Concesiones.
- ❖ Los concesionarios y autorizados deberán colaborar con la justicia de la siguiente manera: en la localización geográfica de equipos de comunicación móvil, la conservación de un registro y control de comunicaciones que identifique datos como el nombre y domicilio del suscriptor, la suspensión de servicios de equipos móviles reportados como robados o extraviados y cancelar o anular permanentemente las señales de telefonía celular dentro de los centros de readaptación social, penitenciarias o centros de menores.
- ❖ Se reconocen diversos derechos de los usuarios de servicios de telecomunicaciones a continuación: recibir el saldo de manera gratuita, proteger los datos personales, portabilidad, elegir libremente proveedor de servicios, rescindir el contrato dentro 60 días naturales siguientes sin penalización, desbloqueo del equipo terminal móvil y los usuarios con discapacidad tendrán acceso a los servicios de telecomunicaciones en igualdad de condiciones con los demás usuarios.
- ❖ Se establecen diversos derechos de las audiencias, por ejemplo: recibir contenidos que reflejen pluralismo ideológico, político, social, cultural y lingüístico, diferenciar con claridad la información noticiosa de la opinión de quien la presenta y respeto de

los derechos humanos, el interés superior de la niñez, la igualdad de género y la no discriminación, entre otros.⁸¹

El objetivo primordial de la LFTR es aprovechar la convergencia de las diversas plataformas tecnológicas para impulsar el desarrollo y el progreso entre las redes de telecomunicaciones y el espectro radioeléctrico en México. De esta manera, la ley busca modernizar la infraestructura a partir de la atracción de inversión privada que esté orientada a mejorar las condiciones de la oferta y demanda durante la prestación de los servicios en la materia sin olvidar que la aplicación de la normatividad está encausada a crear un marco técnico/jurídico que regule a las empresas oferentes y, si es necesario, sancionar las arbitrariedades y abusos respecto a su función.

En este sentido, la LFTR incentiva la promoción del Gobierno Abierto, a través del uso de herramientas tecnológicas que permitan participar a la ciudadanía activamente en la esfera pública, posibilitando con ello el libre intercambio de la información, donde su análisis acceda a eliminar asimetrías y resistencias, para dar pie a un empoderamiento ciudadano que dé valor y sustento a la acción gubernamental.

III.III. Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública

Durante el 2012, un grupo de senadores de diversas Bancadas Partidistas presentaron diversas iniciativas de reformas en materia de transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción. En ese mismo año, se llevaron a cabo numerosas reuniones entre la sociedad civil, académicos de la UNAM y representantes de los partidos políticos para definir un proyecto de ley que cumpliera con las condiciones mínimas que garantizaran el pleno derecho de toda persona de acceder a la información pública, la cual fuese transparente, confiable y oportuna.

Cumpliendo con lo establecido por la reforma de transparencia del 2014 en emitir una Ley General de Transparencia y Acceso a la Información. Las Comisiones Unidas de Anticorrupción y Participación Ciudadana, de Gobernación y Estudios Legislativos de la Cámara de Senadores junto con la Conferencia Mexicana para el Acceso a la Información Pública (conformada por los órganos garantes de acceso a la información y transparencia de los estados); realizaron múltiples mesas de trabajo con diversos expertos e instituciones tanto nacionales como internacionales en

⁸¹ Hernández Arroyo, Federico, *Resumen de la nueva Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión*, Asociación Nacional de Abogados de Empresa, Colegio de Abogados, A. C., México, págs. 1-2, disponible en: <http://anademx.com/files/2014/08/4-AGOSTO-2014.-NOTA-DECRETO-LFTR.pdf> [consultado el 9 de marzo 2017].

la materia para abordar, debatir y consensuar los temas que debían ser plasmados en la Ley General.

En marzo del 2015 fue aprobada por el Senado de la República la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, donde se ensanchan las obligaciones de transparencia y acceso a la información de los sujetos obligados. Además, se reconoce al IFAI como órgano constitucional autónomo, permitiéndole conservar sus facultades y atribuciones. No obstante, hay que reconocer que la LGTAIP no aborda netamente los temas de combate a la corrupción ni la obligación de los servidores públicos de hacer públicas sus declaraciones patrimoniales.

Para abril de 2015, la LGTAIP fue aprobada por la Cámara de Diputados sin sufrir modificación alguna, por lo que el 4 de mayo de ese mismo año fue publicada en el DOF entrando en vigor al siguiente día.⁸²

La LGTAIP reglamenta al artículo 6° constitucional para su mejor operancia. Además, establece los procedimientos y condiciones en el ejercicio del derecho humano de acceder a la información pública en manos de todo aquel que ejerza o reciba recursos públicos incluyendo a los estados y municipios. Asimismo, promueve una cultura de transparencia y rendición de cuentas, incentiva la participación y colaboración ciudadana en la toma de decisiones en la hechura de políticas públicas y contribuye a que el gobierno tenga mayor apertura hacia la sociedad.

La LGTAIP puede resumirse a partir de los siguientes puntos:

- ❖ Amplía el catálogo de sujetos obligados, incorporando a los partidos políticos, los fideicomisos, fondos públicos y sindicatos, así como a las personas físicas y morales que reciban o ejerzan recursos públicos o realicen actos de autoridad de la federación, los estados y los municipios.
- ❖ Crea el Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (artículo 27°) que estará conformado por el INAI, los órganos garantes de cada entidad federativa, la Auditoría Superior de la Federación, el Archivo General de la Nación y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Dentro de sus funciones sobresalen la de establecer lineamientos, instrumentos, objetivos, indicadores, metas, estrategias, códigos de buenas

⁸² Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, México, disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGTAIP.pdf> [consultado el 12 de marzo 2017].

prácticas, modelos y políticas integrales en la materia, promover la participación ciudadana, así como la profesionalización, actualización y capacitación de los servidores públicos y la coordinación efectiva de las instancias que integran el sistema, entre otros.

- ❖ Crea la Plataforma Nacional de Transparencia, que estará conformada por cuatro sistemas: de solicitudes de acceso a la información, de gestión de medios de impugnación, de portales de obligaciones de transparencia, y de comunicación entre organismos garantes y sujetos obligados.
- ❖ Amplía las atribuciones de los órganos garantes. El INAI tendrá la facultad de conocer y resolver los recursos de revisión interpuestos por los particulares en contra de los órganos garantes de las entidades federativas, podrá conocer y resolver de oficio o a petición de estos los recursos de revisión que por su interés o trascendencia así lo ameriten. También tendrá la facultad de interponer acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes de carácter federal, estatal o del Distrito Federal, así como controversias constitucionales, establecer y ejecutar medidas de apremio y sanciones (artículo 41°).
- ❖ Conformar Consejos Consultivos, de carácter honorífico, en cada uno de los organismos garantes de cada entidad federativa (artículo 47°), que tendrán como facultades: comentar sobre el programa anual y su cumplimiento, además del presupuesto, emitir opiniones técnicas y proponer programas, proyectos y acciones relacionadas con esta materia, entre otras.
- ❖ Incluye la transparencia proactiva, los datos abiertos y el Gobierno Abierto, así como un apartado de obligaciones en materia energética. Será facultad de los órganos garantes, con base en los lineamientos del Sistema Nacional de Transparencia, establecer políticas de transparencia proactiva, esto es, publicar información adicional a la que establecen como mínimos las leyes de transparencia general y locales.
- ❖ Reduce el plazo de reserva de la información a cinco años, de 12 años previstos en la LFTAIPG.
- ❖ Amplía y precisa sanciones. A diferencia de la LFTAIPG, se señalan medidas de apremio como la amonestación pública y las multas; que van desde 150 hasta 1,500

veces el salario mínimo general vigente en el área geográfica de que se trate. Se especifica que tanto las medidas de apremio, como las sanciones de tipo económico, no podrán ser cubiertas con recursos públicos.

- ❖ Los sujetos obligados que se constituyan como fideicomitentes, fideicomisarios o fiduciarios en fideicomisos que involucren recursos públicos no podrán clasificar por ese solo supuesto la información relativa al ejercicio de estos, como secreto bancario o fiduciario (artículo 117°).
- ❖ La generación, publicación y entrega de información deberá garantizar que sea accesible, verificable, veraz, oportuna y atender las necesidades de acceso a la información de toda persona (artículo 13°).⁸³

Respecto al Gobierno Abierto, la LGTAIP lo prevé en su Título Cuarto. Cultura de Transparencia y Apertura Gubernamental. Capítulo III, Del Gobierno Abierto. Artículo 59°.

Artículo 59°. Los Organismos garantes, en el ámbito de sus atribuciones coadyuvarán, con los sujetos obligados y representantes de la sociedad civil en la implementación de mecanismos de colaboración para la promoción e implementación de políticas y mecanismos de apertura gubernamental.⁸⁴

El presente artículo busca la apertura gubernamental para que el gobierno rinda cuentas claras y contundentes a la sociedad, y mejorar así la capacidad de respuesta frente a actos de corrupción, opacidad y abuso de poder. De esta manera, se optimiza el principio de máxima publicidad y el de buena fe. Esto da como resultado que la sociedad participe, colabore y sea parte del entramado que componen al Estado mexicano.

⁸³ Bautista Farías, José. "La nueva Ley General de Transparencia: alcances y retos", en *Del dicho al hecho: opacidad, autoritarismo y verdades a medias*, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente, México, 2015, págs. 150-153, disponible en: http://formacionhumana.iteso.mx/documents/11309/0/AP1S15_new2.pdf/7e3909d0-ec09-482c-adc9-f6dba96c3006 [consultado el 17 de marzo 2017].

⁸⁴ Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, México, pág. 19, disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGTAIP.pdf> [consultado el 18 de marzo 2017].

III.IV. Del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales al Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales

El pasado 5 de mayo de 2015, el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (antes IFAI) cambió su nombre al de Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (ahora INAI), debido a la entrada en vigor de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

La nueva Ley General regula en materia de transparencia y acceso a la información pública, está conformada por 216 artículos que amplían las atribuciones del INAI como órgano constitucionalmente autónomo.⁸⁵

Las nuevas atribuciones adquiridas del INAI por coadyuvar los esfuerzos y trabajos que ejecutan los 32 órganos de transparencia especializados, imparciales y autónomos, con base en el marco del Sistema Nacional de Transparencia, le permite tutelar los derechos fundamentales de acceso a la información y la protección de datos personales en el ámbito nacional.

El INAI ahora está comprometido a cumplir con ocho objetivos fundamentales que buscan eficientizar la calidad en el ejercicio de sus atribuciones. Cabe mencionar que unos ya están concretados y otros están en proceso de consolidación.

1. La instalación del Sistema Nacional de Transparencia, por medio del cual se podrá desarrollar, organizar y operar una política pública integral, mediante una nueva relación de cooperación y coordinación entre los órganos garantes de transparencia de la Federación, de los Estados y de la Ciudad de México, y de diversas autoridades establecidas para tal efecto.
2. El desarrollo de la normativa secundaria, tanto del Sistema Nacional de Transparencia, como del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, que permita la articulación efectiva del derecho de acceso a la información.
3. La construcción de la Plataforma Nacional de Transparencia, siendo ésta una innovación electrónica que permitirá cumplir con los procedimientos, obligaciones

⁸⁵ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 6°, fracción VIII, apartado A, México, 2017, disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_150917.pdf [consultado el 18 de marzo 2017].

y disposiciones señaladas en la Ley para los sujetos obligados y organismos garantes, a favor de los particulares.

4. La capacitación a nivel nacional en materia de acceso a la información, lo cual permitirá establecer programas accesibles y al alcance de todos los sujetos obligados, que tengan como fin principal, actualizar, profesionalizar y, en su caso, especializar no solo a los involucrados en la atención de solicitudes, sino a todos los integrantes de los sujetos obligados.
5. La promoción y difusión de los derechos de acceso a la información y protección de datos personales, de manera que se amplíe la base de usuarios que los ejerzan, impulsando, por ejemplo, la realización de ajustes razonables para garantizar a las personas con discapacidad el goce o ejercicio del derecho de acceso a la información, y la utilización de un lenguaje sencillo y amigable para las personas.
6. La incentivación y seguimiento a políticas de Gobierno Abierto y transparencia proactiva, que permita extender y facilitar el derecho de acceso a la información.
7. La elaboración de los lineamientos técnicos para la publicación y evaluación de la información pública de oficio, los cuales permitirán homologar las secciones de transparencia de los sujetos obligados para que la información pública tenga utilidad social por su sencillez y uso de lenguaje llano, sea confiable y completamente explotable.
8. La consolidación y reforzamiento de la posición del Instituto a nivel internacional en la materia, y el trabajo activo, mediante la socialización de todas las nuevas herramientas jurídicas técnicas y humanas que mantienen al Instituto en la vanguardia en la tutela del derecho de acceso a la información y de la protección de los datos personales.⁸⁶

Sin embargo, la LGTAIP no contempló aspectos como la resolución definida inapelable que anteriormente ostentaba el IFAI, ahora el Consejo Jurídico de la Presidencia puede impugnar las

⁸⁶ Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, *Preparado el INAI para enfrentar retos de la nueva Ley General de Transparencia*, México, 2015, págs. 1-2, disponible en: <http://inicio.ifai.org.mx/Comunicados/Comunicado%20INAI-009-15.pdf> [consultado el 20 de marzo 2017].

resoluciones emitidas por el INAI ante la SCJN, cuando juzgue que viola o atente contra la seguridad nacional.

Otro aspecto necesario para resaltar es que la LGTAIP no establece los medios para que los servidores públicos rindan cuentas a la sociedad a través del INAI como organismo garante en el acceso a la información pública y transparencia. Si bien es cierto que existe la declaración patrimonial, de intereses y de información fiscal como mecanismo de rendición de cuentas que está coordinada por la SFP. No obstante, las personas no pueden ejercer su derecho de acceder y conocer esta información, por considerarse atentar contra los datos personales de los funcionarios.

En cuanto a la protección de datos personales, el INAI no sufrió ningún cambio sustancial que modificara el cumplimiento en cuanto a la salvaguarda en el manejo y cuidado de la información personal en posesión de los particulares.

Actualmente el INAI es un organismo que promete cumplir con los más altos estándares a nivel internacional como una institución pública empeñada a promover, satisfacer, respetar y garantizar el derecho fundamental de acceder a la información pública sin distinguir aspectos raciales, étnicos, económicos, sociales o en situación de discapacidad. Igualmente, el INAI ha estado promoviendo al Gobierno Abierto como modelo de gestión entre los diversos poderes y niveles de gobierno, con una visión de apertura gubernamental que consolida la democratización en México.

III.V. Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública

En México, los temas de transparencia y acceso a la información pública han sido objeto de un arduo debate desde la década de los 70, no obstante, con la aprobación de la LFTAIPG en 2002, favoreció a mejorar los procesos de apertura gubernamental hacia la sociedad. Sin embargo, los cambios coyunturales que ha atravesado el país, han provocado que la LFTAIPG sea obsoleta a las demandas actuales que exigen una mayor claridad y transparencia en el ejercicio cotidiano del gobierno.

Ante tal escenario, el gobierno emprendió un proceso para modernizar la normatividad en comento con miras a ampliar el campo de acción de la ley. Esto permitiría mejorar la calidad de la información a la que la sociedad tiene acceso al momento de discernir si el gobierno está cumpliendo correctamente con su trabajo.

La transformación en materia de transparencia y acceso a la información pública ya había comenzado con la aprobación de la LGTAIP, pero esta ley sólo reglamentaba al artículo 6° constitucional, lo que hacía necesario reforzar a la LFTAIPG para que se acoplara con los designios de la Ley General.

A mediados de 2015, las Comisiones Unidas de Anticorrupción y Participación Ciudadana, de Gobernación, y de Estudios Legislativos, se conjuntaron para analizar y consensuar las diferentes propuestas legislativas existentes encaminadas a abrogar la LFTAIPG. Para dar certidumbre a la sociedad de que los trabajos legislativos iban a buen puerto, las Comisiones Unidas acordaron desarrollar audiencias públicas, con el propósito de invitar a los representantes de la sociedad civil, académicos, medios de comunicación, instituciones públicas y expertos en la materia para que externaran sus diversas posturas.

Una vez pasadas las audiencias públicas, se hicieron numerosas observaciones y recomendaciones, que las Comisiones Dictaminadoras recogieron y estimaron oportunas de analizar cuidadosamente para integrarlas a un anteproyecto de dictamen que contuviera dichas propuestas. Para el 5 de noviembre de 2015, se presentó el anteproyecto de ley por el que se abroga la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y se expide la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la información Pública.⁸⁷

El dictamen de la minuta del Senado de la nueva Ley Federal fue aprobado en lo general por la Cámara de Diputados el pasado 19 de abril de 2016, tras un arduo debate que congregó a las diversas Bancadas Partidistas. Cabe resaltar que se aprobó un adendum en el artículo cuarto transitorio a petición de la Comisión de Transparencia y Anticorrupción, el cual fue avalado por la asamblea en votación económica.

Se plantea en el cuarto transitorio que el INAI deberá aprobar en máximo de seis meses, a partir de la entrada en vigor de la Ley, los correspondientes lineamientos que regularán la forma, términos y plazos en el que los sujetos obligados del ámbito federal deberán cumplir con los designios de la presente Ley.

⁸⁷ Para mayor información deberá consultarse el Dictamen relativo a las iniciativas que contienen proyecto de decreto por el que se abroga la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, disponible en: http://rendiciondecuentas.org.mx/wp-content/uploads/2016/02/Dictamen_LFT.pdf

La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública,⁸⁸ fue promulgada en el DOF el 9 de mayo de 2016. La nueva Ley Federal cuenta con 206 artículos y 9 artículos transitorios, los cuales están armonizados con la LGTAIP.

El nuevo marco normativo tiene por objeto promover lo necesario a nivel federal para garantizar el derecho humano de acceder a la información pública en manos de cualquier autoridad legalmente reconocida o de cualquier persona física o moral que ejerza recursos del erario público. Asimismo, se establece que el derecho de acceder a la información pública comprende solicitar, investigar, difundir, buscar y recibir información sin que haya dolo alguno de por medio.

La LFTAIP amplía las atribuciones del INAI, como organismo público responsable de proteger que el ejercicio pleno del derecho a la información y la protección de datos personales será respetado conforme a los principios y bases determinados por el artículo 6° constitucional. No obstante, existe cierta información que el ciudadano no puede acceder por cuestiones de seguridad nacional o por ser datos personales. Ante tal situación, se precisan los criterios para la clasificación de la información.

Una de las nuevas atribuciones que se le confirió al INAI fue interponer sanciones pecuniarias a los sujetos obligados (de acuerdo a la Unidad de Medida y Actualización) por no cumplir con sus obligaciones, acorde a lo previsto por la LGTAIP y la misma LFTAIP. Otra atribución sustancial que se visualiza a nivel estructural es que el INAI tendrá las facultades para resolver los recursos de revisión que promuevan los ciudadanos, con la excepción de los asuntos que le competan la SCJN.

La LFTAIP establece un nuevo marco jurídico donde se innovan las reglas del juego y por consiguiente, los participantes adquieren mayores compromisos ineludibles que han de ser cumplidos en tiempo y forma. Ante tal panorama, es importante considerar seis puntos trascendentales que la ley contempla para su mejor operación.

1. Los sindicatos, partidos políticos, fideicomisos y cualquier otro que ejerza recursos públicos, deberá transparentar la información a través de sus portales de internet, sin que exista de por medio manipulación, omisión, opacidad o negación, ya que en todo momento prevalecerá el principio de máxima publicidad y accesibilidad de la información.

⁸⁸ Ley Federal de Transparencia y Acceso a LA Información Pública, México, disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFTAIP_270117.pdf [consultado el 23 de marzo 2017].

2. El Poder Legislativo tanto a nivel federal como local, tiene la obligación de dar detalles claros del uso de los recursos públicos. Además, deberá transparentar todos los contratos, convenios, acuerdos, licitaciones, etc., con el propósito de generar un ambiente de rendición de cuentas.
3. Toda aquella información que sea reservada tendrá que ser debidamente justificada y sustentada, a través de la prueba de daño y prueba de interés público. La información podrá ser reservada por un periodo máximo de cinco años, con posibilidad de ampliarla otros cinco años más, siempre y cuando el comité de transparencia del sujeto obligado así lo requiera.
4. Se establecen sanciones a todos aquellos sujetos obligados que no cumplan con los términos de la ley. Las multas dependen del grado de gravedad según sea el caso.
5. Los organismos garantes locales y el nacional, serán los institutos públicos responsables de vigilar el adecuado cumplimiento de las disposiciones conferidas a los sujetos obligados. Tendrán la misión de verificar y revisar la información a través de los portales de transparencia de los sujetos obligados y coadyuvarán con la sociedad para denunciar cualquier anomalía cuando no se cumpla con lo establecido por la ley. Cabe resaltar que todos los sujetos obligados, sin excepción alguna, habrán de rendir cuentas sobre el estado que guarda el acceso a la información pública al INAI.
6. Se impulsa la participación y colaboración efectiva de la ciudadanía con el gobierno, con el propósito de proporcionar la información necesaria y precisa para la atención de los mismos, a fin de favorecer al fortalecimiento de la democracia. Conjuntamente, se impulsa una cultura de transparencia y rendición de cuentas.

Respecto al Gobierno Abierto, la LFTAIP lo prevé en su Título Segundo, Responsabilidades en Materia de Transparencia y Acceso a la Información, Capítulo IV, Del Gobierno Abierto, Artículos 66° y 67° que a la letra dice:

Artículo 66°. Las Cámaras del Congreso de la Unión, el Poder Ejecutivo Federal, el Poder Judicial de la Federación, los organismos constitucionalmente autónomos y demás sujetos obligados en el ámbito federal, en materia de Gobierno Abierto deberán:

- I. Establecer políticas internas para conducirse de forma transparente.
- II. Generar las condiciones que permitan que permee la participación de ciudadanos

y grupos de interés. III. Crear mecanismos para rendir cuentas de sus acciones, y IV. Promover la eficacia tanto en la organización de su trabajo como en su propio desempeño.

Artículo 67°. En materia de Gobierno Abierto compete: I. A las Cámaras del Honorable Congreso de la Unión: a) Permitir, de conformidad con su legislación interna, la participación ciudadana en el proceso legislativo, b) Publicar activamente información en línea sobre las responsabilidades, tareas y funciones de las Cámaras, c) Facilitar la formación de alianzas con grupos externos para reforzar la participación ciudadana en las Cámaras, d) Permitir que la ciudadanía tenga acceso a información más comprensible a través de múltiples canales, e) Publicar información legislativa con formatos abiertos, f) Desarrollar plataformas digitales y otras herramientas que permiten la interacción ciudadana con las Cámaras del Congreso, g) Desarrollar programas divulgativos dirigidos a jóvenes y comunidades históricamente marginadas, y h) Garantizar que los procedimientos de apertura parlamentaria sean conformes a los estándares internacionales. II. A los órganos del Poder Judicial de la Federación: a) Propiciar el acceso al público a audiencias y sesiones en las que se resuelvan asuntos jurisdiccionales, conforme a la legislación aplicable, b) Propiciar mecanismos de acceso público a las sesiones de los órganos colegiados administrativos, siempre que su propia naturaleza lo permita, c) Procurar la utilización de lenguaje sencillo en sus resoluciones, d) Implementar plataformas electrónicas y otras herramientas que permitan la interacción de la sociedad frente a la actuación jurisdiccional, e) Instituir un grupo de trabajo con la sociedad que posibilite la interacción permanente, la detección de áreas de oportunidad y el establecimiento de políticas de apertura institucional. En este caso se emitirán los lineamientos que establezcan la forma y términos de implementación del trabajo conjunto con la sociedad.⁸⁹

Los presentes artículos consolidan al Gobierno Abierto como un modelo de gestión que permite transformar el quehacer gubernamental para bien. Además, se establecen las bases para que la participación y colaboración ciudadana sea una realidad. Asimismo, se crean los mecanismos

⁸⁹ Ley Federal de Transparencia y Acceso a LA Información Pública, México, págs. 25-26, disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFTAIP_270117.pdf [consultado el 26 de marzo 2017].

para que el gobierno rinda cuentas de sus acciones y fomenten así la eficacia y eficiencia tanto en su organización como en su propio desempeño.

No obstante, hay que puntualizar que la LFTAIP no contempla la obligación de hacer pública la declaración 3 de 3 (patrimonial, de intereses y fiscal) de los servidores públicos y partidos políticos. En este rubro, la ley adolece por no contar con los esfuerzos suficientes para transparentar dicha información. Esto provoca que la legislación no surta los cambios necesarios para modificar la actitud del servidor público, haciendo propenso que haya actos de corrupción, opacidad o abuso desmedido del poder público.

III.VI. Programa para un Gobierno Cercano y Moderno

En el sexenio de Peña Nieto se ha implementado el Programa para un Gobierno Cercano y Moderno (PGCM) como un programa especial que instrumenta la estrategia transversal para un gobierno cercano y moderno, el cual se deriva del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 (PND). El PGCM busca construir un consenso entre el gobierno y la sociedad para atender y resolver oportunamente los principales problemas que aquejan al ámbito público a través del uso de las TIC como base fundamental para que el gobierno sea más eficiente, eficaz, transparente, incluyente, comprometido y que rinda cuentas claras y objetivas a la ciudadanía.

El programa está conformado por 5 objetivos, 28 estrategias y 209 líneas de acción que buscan incrementar las áreas de oportunidad de las políticas y programas de la presente administración.

El PGCM contempla los tipos de líneas de acción referidos en los “Lineamientos para dictaminar y dar seguimiento a los programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 para los programas transversales que permitan el logro de las estrategias”.⁹⁰

- ❖ Coordinación de la estrategia: referentes a aquellas acciones que implementarán las dependencias o entidades encargadas de la coordinación de la política en cada materia.
- ❖ Generales: que todas las dependencias y entidades deberán incorporar en sus respectivos programas sectoriales.

⁹⁰ Secretaría de la Función Pública, Instrumentación del Programa para un Gobierno Cercano y Moderno, México, 2015, disponible en: <http://www.gob.mx/sfp/acciones-y-programas/instrumentacion-del-programa-para-un-gobierno-cercano-y-moderno> [consultado el 31 de marzo 2017].

- ❖ Específicas: que serán de observancia obligatoria para una o más dependencias o entidades a través de sus respectivos programas.⁹¹

Con base en lo anterior, el PGCM tiene como objetivo mejorar la calidad del gobierno a partir de los siguientes puntos:

- ❖ Garantizar el acceso a la información y a la protección de los datos personales, fomentando la rendición de cuentas.
- ❖ Establecer una Estrategia Digital Nacional para fomentar la adopción y el desarrollo de las tecnologías de la información y la comunicación, e impulsar un gobierno eficaz que inserte a México en la Sociedad del Conocimiento.
- ❖ Consolidar un gobierno que sea productivo y eficaz en el logro de sus objetivos, mediante una adecuada racionalización de recursos, el reconocimiento del mérito, la reproducción de mejores prácticas y la implementación de sistemas de administración automatizados.⁹²

Los 5 objetivos que persigue el PGCM son:

1. **Impulsar un Gobierno Abierto que fomente la rendición de cuentas en la APF.** Hace referencia al fortalecimiento de la rendición de cuentas, con acciones que van desde la apertura de datos de manera que cualquier interesado pueda acceder a ellos y reutilizarlos, hasta facilitar la participación ciudadana para la mejora de los programas y acciones del gobierno que deriven en la generación de espacios para la colaboración entre el gobierno, la sociedad civil y el sector privado.
2. **Fortalecer el presupuesto basado en resultados de la APF, incluyendo el gasto federalizado.** Lograr que el presupuesto no sea manejado como un vehículo de asignación de recursos y control de gasto exclusivamente, sino como una herramienta para aumentar la eficiencia operativa y la efectividad del gasto público.
3. **Optimizar el uso de los recursos en la APF.** Incluye estrategias y líneas de acción la racionalización de los recursos, y destinar los ahorros generados a fortalecer los programas prioritarios de la APF.

⁹¹ *Ídem.*

⁹² Secretaría de la Función Pública, Programa para un Gobierno Cercano y Moderno (PGCM), México, 2016, disponible en: <http://www.gob.mx/sfp/acciones-y-programas/programa-para-un-gobierno-cercano-y-moderno-pgcm> [consultado el 4 de abril 2017].

4. **Mejorar la gestión pública gubernamental en la APF.** Consiste en transformar el funcionamiento de las dependencias y entidades de la APF, a través de la mejora en la prestación de bienes y servicios a la población, el incremento en la eficiencia de su operación mediante la simplificación de sus procesos y normas. El mejor aprovechamiento de los recursos, la eficiencia de los procesos vinculados a las contrataciones que realiza el Estado; así como el incremento en el desempeño de los servidores públicos.
5. **Establecer una Estrategia Digital Nacional que acelere la inserción de México en la Sociedad de la Información y del Conocimiento.** Mediante el uso de Tecnologías de la Información y Comunicación, impulsar un gobierno centrado en valores democráticos que contribuyan a construir una nueva relación entre la sociedad y el Estado centrada en el individuo y en su experiencia como usuario de los servicios públicos, con la finalidad de alcanzar los objetivos de las Metas Nacionales.⁹³

Con el enfoque específicamente al Gobierno Abierto, el PGCM contempla como su objetivo número uno a cumplir, debido que la transparencia en la información pública permite discernir en las decisiones públicas que influyen en gran medida en la calidad de vida de la sociedad. Ello supone que la rendición de cuentas sea una herramienta esencial de control y vigilancia en el gobierno y en el diseño e implementación de las políticas públicas. El reto que enfrenta la APF en materia de Gobierno Abierto es grande, pues es necesario fortalecer los marcos normativos existentes para que accedan a consolidar la participación y colaboración ciudadana en la toma de decisiones públicas que den solución a los problemas públicos.

Por ello, el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Transparencia y de Archivos (MAAGMTA),⁹⁴ estipula una serie de acciones, disposiciones, procedimientos y métodos administrativos que aseguren la adecuada preservación de toda aquella información pública en acervos documentales, estadísticos y digitales para que el usuario pueda acceder a ella sin ningún contratiempo. En este sentido, los sujetos obligados deberán contar con

⁹³ *Ídem.*

⁹⁴ Secretaría de Gobernación, Secretaría de la Función Pública, Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones para la Transparencia y los Archivos de la Administración Pública Federal y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materias de Transparencia y de Archivos, México, 2011, disponible en: http://2006-2012.conacyt.gob.mx/transparencia/Documents/Manual_Administrativo_Aplicacion_General_materia_Transparencia_Archivos.pdf [consultado el 7 de abril 2017].

mecanismos tecnológicos que permitan la ubicación de toda aquella información que sea de interés público. A continuación, se esquematiza los objetivos que persigue el MAAGMTA.

Figura 2: Modelo de política en materia de transparencia y rendición de cuentas



Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Programa para un Gobierno Cercano y Moderno 2013-2018, México, 2013, pág. 16, disponible en: https://sre.gob.mx/images/stories/marconormativodoc/gob_moderno.pdf [consultado el 7 de abril 2017].

Para poder consolidar los esfuerzos emprendidos por PGCM en materia de Gobierno Abierto, es necesario tomar en cuenta tanto al Índice de Transparencia Focalizada (ITF)⁹⁵ como al Índice de Presupuesto Abierto (IPA),⁹⁶ ya que ambos son de gran ayuda para evaluar el estado en que se encuentra el Gobierno Abierto en México.

Como parte de la “Estrategia 1.4 ‘Mejorar la transparencia de la información socialmente útil de la APF’, suscrita en el PGCM, la SFP a través de la Unidad de Políticas de Transparencia y

⁹⁵ Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, Programa para un Gobierno Cercano y Moderno, Guía de Transparencia Focalizada 2016, México, disponible en: http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/63767/Gu_a_de_Transparencia_Focalizada_2016.pdf [consultado el 10 de abril 2017].

⁹⁶ Índice de Presupuesto Abierto, México, 2015, disponible en: <http://presupuestoabierto.org.mx/> [consultado el 10 de abril 2017].

Cooperación Internacional (UPTCI), diseña, coordina y evalúa la Política de Transparencia Focalizada del Gobierno de la República”.⁹⁷

Con la intención de garantizar que las instituciones públicas cumplan con los designios del PGCM, la SFP pone a disposición la Guía de Transparencia Focalizada, donde las dependencias y entidades puedan saber los criterios y contenidos que estipula el MAAGMTA para el buen desempeño de sus obligaciones en materia de transparencia y acceso a la información pública.

Por otra parte, se encuentra la Encuesta de Presupuesto Abierto (EPA), en la cual el IPA yace como herramienta internacional eficaz que evalúa el proceso de conformación del presupuesto de egresos de cada país participante. Cabe resaltar que el IPA pertenece al programa de investigación y análisis de *International Budget Partnership*, cuyo principal objetivo es brindar información presupuestaria clara, concisa y objetiva a la sociedad para que pueda discernir acerca de las decisiones más proclives que den solución a las necesidades que son prioritarias.

El IPA promueve la participación social referente a temas presupuestarios y del manejo de los recursos públicos para indagar el nivel de transparencia presupuestaria de cada país. La esencia del Presupuesto Abierto, es suscitar y sensibilizar a la sociedad para que trate de incidir sus intereses y preocupaciones al gobierno, con el fin de mejorar la calidad de vida de la población.

Por último, el PGCM tiene como principal designio recuperar la confianza de la sociedad en las instituciones públicas, mediante la adopción e implementación exitosa del Gobierno Abierto como modelo de gestión que fortalezca la transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas, que va desde la apertura de la información hasta la mejora del funcionamiento de la APF.

En seguida, se mencionan algunos instrumentos que para la presente investigación ayudan a consolidar al Gobierno Abierto como modelo de gestión que mejora el quehacer gubernamental en México.

⁹⁷ Gobierno de la República, Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, Programa para un Gobierno Cercano y Moderno, Guía de Transparencia Focalizada 2016, México, disponible en: http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/63767/Gu_a_de_Transparencia_Focalizada_2016.pdf [consultado el 10 de abril 2017].

Capítulo IV.

Instrumentos del Gobierno Abierto en México

“¿Cuál es la esencia de un buen gobierno? No resolver los asuntos con precipitación y no buscar el propio provecho”.

Confucio (551 a. C.-479 a. C.)

En el presente capítulo se abordan diversos instrumentos con los que cuenta el Gobierno Abierto en México, que para la presente investigación son importantes para garantizar su plena implementación como modelo de gestión que moderniza el quehacer gubernamental en México. Por tal razón, el propósito de este capítulo es ofrecer una visión integral de la trascendencia del Gobierno Abierto. En este sentido, no es objetivo para la investigación profundizar en cada uno de los instrumentos aquí mencionados, sino aportar los elementos básicos para su entendimiento como instrumentos que mejoran el diario quehacer de la gestión pública.

Además, el capítulo tiene como intención ofrecer al lector un panorama del estado en que se encuentran los marcos de referencia del Gobierno Abierto en México. De tal suerte que sea el punto de partida para la generación de otros temas más que podrían haberse comentado en el capítulo, pero, pueden abordarse en otras investigaciones en lo futuro para contribuir en el campo de estudio del Gobierno Abierto.

Asimismo, se hace referencia a la Encuesta Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales 2016 y a la Métrica del Gobierno Abierto como instrumentos de medición y evaluación del estado que guarda tanto el derecho humano al acceso a la información pública como el nivel de consolidación del Gobierno Abierto como política nacional que permite acercar a la ciudadanía con el gobierno para generar mejores condiciones de vida.

IV.I. Los instrumentos del Gobierno Abierto con los que se cuenta en México

Con el objetivo de desarrollar el análisis hasta ahora mostrado del tema en cuestión, es preciso abordar los instrumentos del Gobierno Abierto en México, los cuales deben considerar ciertas características mínimas durante el proceso de apertura gubernamental de cualquier autoridad, poder, órgano, e institución pública.

En este contexto, se identifican al menos 4 instrumentos de gestión y 2 instrumentos de medición de desempeño, que para esta investigación son relevantes para entender el alcance y trascendencia del Gobierno Abierto como modelo de gestión que moderniza la administración pública en México.

1. Estrategia Digital Nacional
2. Sistema Nacional de Transparencia
3. Sistema Nacional Anticorrupción
4. Sistema Nacional de Fiscalización
5. Encuesta Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales 2016
6. Métrica del Gobierno Abierto

La importancia de estos puede entenderse a partir de los siguientes indicadores:

- ❖ Político: Generan una democracia participativa donde la gobernabilidad y gobernanza son los principales motores que garantizan una estabilidad política y social.
- ❖ Social: Suscitan credibilidad y confiabilidad en el ejercicio diario del quehacer gubernamental.
- ❖ Económico: Forjan certidumbre de que el manejo de los recursos públicos será eficaz, eficiente y de calidad.
- ❖ Cultural: Suscitan una mentalidad al servidor público de responsabilidad, honestidad, compromiso, lealtad y profesionalismo ante la ciudadanía.

Por tal motivo, se toma como referencia a la Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto, la cual señala que, para alcanzar un adecuado nivel de implementación de este, es preciso contar con una serie de herramientas (tecnológicas, técnicas, normativas, institucionales y de personal) que aseguren desplegar su máximo desempeño y que fortalezcan la promoción de los principios que lo conforman (transparencia, participación ciudadana, rendición de cuentas, colaboración e innovación).

No obstante, a lo largo de esta investigación se ha notado que para poder echar a andar cualquier proyecto o en este caso instrumento, es necesario contar con leyes e instituciones fuertes que aseguren la corresponsabilidad entre gobierno, ciudadanos, partidos políticos, sociedad civil, empresarios, etc. con el propósito de discernir en qué grado se encuentra el gobierno en la

generación de elementos cualitativos y cuantitativos que afiancen la transformación de la administración pública en México.

Bajo esta perspectiva, el Gobierno Abierto puede entenderse a partir de la idea donde los datos abiertos, la transparencia, el uso del internet, la disponibilidad de la autoridad y la rendición de cuentas sean la sinergia para que las debilidades y problemas gubernamentales sean resueltos. Dentro de esta noción se asume que el derecho al acceso a la información es el pilar para que las decisiones tomadas sean vistas, analizadas, consensuadas y juzgadas por la sociedad a través de las repercusiones positivas o negativas que puedan contraerse.

En las páginas siguientes, tratará de describirse el estado que guarda cada uno de los instrumentos mencionados. Sin embargo, hay que advertir desde ahora, que dichos instrumentos son pocos asequibles, debido a que no cuentan con las bases necesarias para garantizar el buen desempeño del Gobierno Abierto. No obstante, todavía es posible mejorar la condición de cada uno de ellos, siempre y cuando exista la disposición política y presupuestaria para consolidar su actuación.

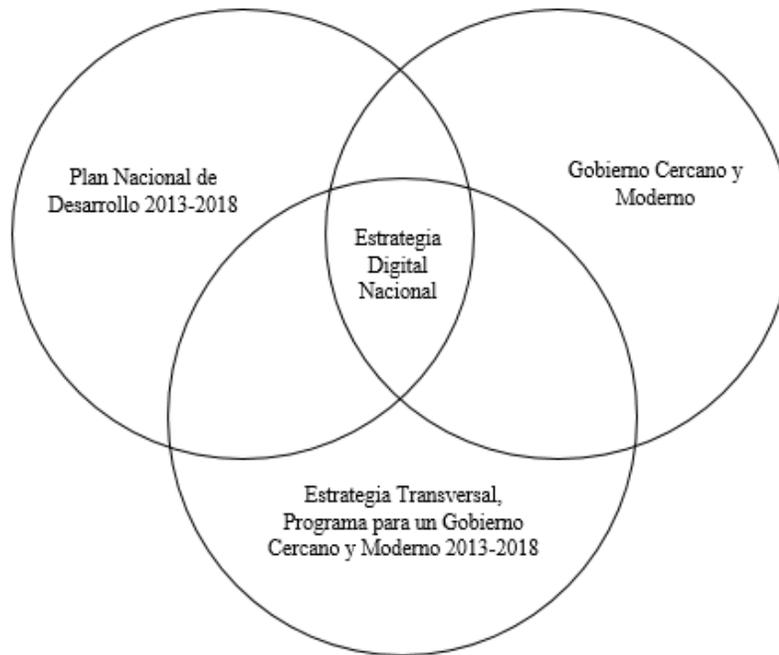
IV.II. Estrategia Digital Nacional

En el 2013, se promulgó en el DOF el Decreto de Reforma Constitucional en materia de Telecomunicaciones y Competencia Económica que permitió asentar las bases para la libre competencia y la inversión en el sector. Asimismo, la Reforma estableció el derecho inalienable de la persona de acceder a las TIC, por lo que el Estado tiene la obligación y compromiso de respetar, garantizar y salvaguardar tal derecho.

La política gubernamental en materia de Telecomunicaciones, incentivó al Gobierno de la República a desarrollar la Estrategia Digital Nacional,⁹⁸ cuyo principal objetivo es integrar a las TIC en la vida cotidiana de la población. Igualmente, se impulsó una cultura de inclusión digital que posibilite la democratización en el acceso del internet de banda ancha, con la intención de llevar el conocimiento a todas partes del país. La Estrategia Digital Nacional surge en el marco del PND 2013-2018, como parte de la estrategia transversal de un “Gobierno Cercano y Moderno”.

⁹⁸ Gobierno de la República, *Estrategia Digital Nacional*, México, 2013, disponible en: <http://cdn.mexicodigital.gob.mx/EstrategiaDigital.pdf> [consultado: 15 de abril 2017].

Figura 3. Conformación de la Estrategia Digital Nacional en México



Elaboración propia.

La Estrategia Digital Nacional es un instrumento esencial para consolidar al Gobierno Abierto como modelo de gestión en el país. Esto se traduce a que haya mayor transparencia, acceso a la información, rendición de cuentas, participación y colaboración del gobierno con la sociedad.

La digitalización en México precisó de infraestructura que permitiera la adopción de nuevas herramientas tecnológicas, las cuales favorecerían a generar, procesar y compartir la información en tiempo real. Para coordinar y supervisar las metas en materia de digitalización se utiliza el Índice de Digitalización⁹⁹, (el cual está suscrito en el PGCM), mismo que considera el uso y adopción de las TIC como fuente de desarrollo y oportunidad para alcanzar un crecimiento económico, social y político. A continuación, se esquematiza el impacto que tiene la digitalización como instrumento que favorece la implementación del Gobierno Abierto, el cual abarca tanto a los sectores productivos del país como a la sociedad en general.

⁹⁹ El índice está enfocado a medir la adopción y uso de las TIC, mediante la integración de tres niveles: individual, empresas económicas y sociedades. A su vez, está compuesto por 6 elementos que optimizan su medición: Asequibilidad, Confiabilidad, Acceso, Capacidad, Uso y Capital Humano.

Figura 4. Impactos Multidimensionales de la Digitalización



Fuente: Gobierno de la República, *Estrategia Digital Nacional*, México, 2013, pág. 14, disponible en: <http://cdn.mexicodigital.gob.mx/EstrategiaDigital.pdf> [consultado el 18 de abril 2017].

La Estrategia traza cinco objetivos estratégicos que garantizan la transformación de la administración pública, con el objetivo de hacer frente a los retos coyunturales que atraviesa el Estado mexicano.

1. Transformación Gubernamental. Construir una nueva relación entre la sociedad y el gobierno, centrada en la experiencia del ciudadano como usuario de los servicios públicos, mediante la adopción del uso de las TIC en el Gobierno de la República.
2. Economía Digital. Desarrollar un ecosistema de economía digital que contribuya a alcanzar un México próspero, mediante la asimilación de las TIC en los procesos económicos, para estimular el aumento de la productividad, el crecimiento económico y la creación de empleos formales.
3. Educación de Calidad. Integrar las TIC al proceso educativo, tanto en la gestión educativa como en los procesos de enseñanza-aprendizaje, así como en los de

formación de docentes y de difusión y preservación de la cultura y el arte, para permitirle a la población insertarse con éxito en la Sociedad de la Información y el Conocimiento.

4. Salud Universal y Efectiva. Generar una política digital integral de salud que aproveche las oportunidades que brindan las TIC con dos prioridades: por una parte, aumentar la cobertura, el acceso efectivo y la calidad de los servicios de salud y, por otra, hacer más eficiente el uso de la infraestructura instalada y recursos destinados a la salud en el país.
5. Seguridad Ciudadana. Utilizar las TIC para prevenir la violencia social, articulando los esfuerzos de la ciudadanía y de las autoridades en torno a objetivos comunes para promover la seguridad, y también para prevenir y mitigar los daños causados por desastres naturales.¹⁰⁰

Estos objetivos estratégicos están enfocados a modo general de incentivar la inclusión digital como fuente de crecimiento y oportunidades que permitan alcanzar un México Digital. En este sentido, se diseñaron cinco habilitadores transversales, para mejorar la operatividad y funcionalidad de dichos objetivos.

1. Conectividad. Desarrollo de redes y ampliación del despliegue de una mejor infraestructura en el territorio nacional, la ampliación de la capacidad de las redes existentes, y el desarrollo de competencia en el sector de las TIC para estimular la reducción de precios.
2. Inclusión y habilidades digitales. Se refiere al desarrollo equitativo de habilidades para operar tecnologías y servicios digitales, contemplando la cobertura social y el desarrollo de habilidades con equidad de género.
3. Interoperabilidad. Se refiere a las capacidades técnicas, organizacionales, de gobernanza y semánticas, necesarias en los sistemas tecnológicos para compartir información y transacciones de forma consistente.
4. Marco Jurídico. Se refiere a la armonización del marco jurídico con la finalidad de propiciar un entorno de certeza y confianza favorables para la adopción y fomento de las TIC.
5. Datos Abiertos. Se refiere a la disponibilidad de información gubernamental en formatos útiles y reutilizables por la población en general, para fomentar el

¹⁰⁰ *Ibidem*, pág. 16

emprendimiento cívico e impulsar la transparencia, mejorar los servicios públicos y detonar mayor rendición de cuentas.¹⁰¹

La Estrategia está elaborada, aplicada y evaluada por la Coordinación de Estrategia Digital Nacional, cuya titular es la comunicóloga Alejandra Lagunes Soto, quien fue ampliamente criticada por no contar con experiencia en el ramo gubernamental, poniendo en duda su nombramiento.

La coordinación funge como unidad de apoyo técnico de la Presidencia de la República en materia de las TIC, no obstante, el intento de desarrollar una cultura tecnológica que impulsara a la innovación, apertura y transparencia no ha resultado favorable por un sinnúmero de fallas técnicas y normativas que han imposibilitado la implementación de dicha estrategia.

Por ejemplo, la Ventanilla Única Nacional (www.gob.mx) sólo muestra la información que es importante para el gobierno. Ahí se encuentran los trámites y servicios que ofrece cada institución pública a la ciudadanía. Sin embargo, no es posible saber a ciencia cierta sobre el manejo de los recursos públicos o el desempeño de los servidores públicos.

La Estrategia presenta retrasos en su implementación que ponen en duda su estabilidad y consistencia, por lo que repercute el proceso de digitalización para hacer más eficiente al gobierno y brindar mejores servicios a la ciudadanía. Lo más preocupante es que no existan mecanismos de medición que evalúen el cumplimiento de sus objetivos y metas.

Por lo tanto, es prematuro aún afirmar que la Estrategia pueda servir de instrumento para garantizar la plena implementación del Gobierno Abierto, pues la carencia de indicadores que midan el nivel de digitalización hace pensar que no se cuenta con medios digitales sólidos que aseguren el acceso a la información, la cual da sustento a la transparencia, rendición de cuentas, participación y colaboración ciudadana.

Asimismo, la política de datos abiertos ha dejado mucho que desear, principalmente por los actos de opacidad y corrupción que yacen dentro del gobierno, y debilita con ello al Gobierno Abierto como modelo de gestión que promueve la transparencia, participación y colaboración ciudadana, provocando así una fragmentación en la corresponsabilidad gobernante/ gobernado. Por lo tanto, se advierte que el uso del internet se ha convertido en un espacio de interacción social que da

¹⁰¹ *Ibidem*, págs. 16-17

cabida al desenvolvimiento de los diversos extractos sociales, que convergen en un escenario digital, donde se desarrolla una acción social que busca incidir en la toma de decisiones públicas.

De igual forma, debe mencionarse que la brecha digital en México es un problema latente cada vez más frecuente en la vida cotidiana de las personas, pues aún falta consolidar ciertos puntos como la conectividad e infraestructura necesaria que posibiliten erradicar este problema que se traduce en tres elementos sustantivos: a) El uso equitativo e igualitario de las TIC, b) uso con sentido y c) apropiación y pertenecía social de las TIC. Sin estos elementos será imposible afianzar una política pública que busque potencializar el uso de las TIC.

IV.III. Sistema Nacional de Transparencia

El pasado 23 de junio de 2015, se estableció el Consejo del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, en cuyo marco normativo de actuación constituyó al Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (SNT), para el desarrollo de los procesos operativos y sistemáticos del INAI. Su implementación será progresiva conforme a la nueva composición orgánica de las estructuras institucionales y del desarrollo humano en la materia.

En este marco, el SNT establece que los sujetos obligados deben rendir cuentas claras y concluyentes que den insumos para la fiscalización y evaluación en el ejercicio de los recursos públicos.

Igualmente, se conforma la Plataforma Nacional de Transparencia (PNT) como un mecanismo electrónico que redimensiona el derecho al acceso a la información pública, el cual está constituido por cuatro sistemas de atención.

1. Solicitudes de acceso a la información.
2. Gestión de medios de impugnación.
3. Portales de obligaciones de transparencia.
4. Comunicación con órganos garantes y sujetos obligados.

La importancia de la puesta en marcha tanto de la SNT y PNT, es que congregan los esfuerzos emprendidos por la Conferencia Mexicana para el Acceso a la Información Pública,¹⁰² cuyo objetivo es generar instrumentos que ayuden a disipar la falta de información y comunicación inter e intrainstitucional. Es decir, se busca unificar los criterios normativos, técnicos y tecnológicos que hagan más ágil y sencilla la obtención de información pública y la rendición de cuentas del entrañado gubernamental.

El SNT diseñará, ejecutará y evaluará el Programa Nacional de Transparencia para garantizar que las políticas públicas en la materia sean objetivas, estratégicas y que cumplan con sus objetivos y metas. Así, el desarrollo integral del SNT depende, en gran medida, de la promoción y respeto del derecho al acceso a la información pública y la difusión de una cultura de participación y colaboración ciudadana que dé como resultado una efectiva rendición de cuentas del Estado mexicano.

La LGTAIP reconoce al SNT como una instancia pública, la cual está delineada para coordinar y deliberar los esfuerzos del INAI con el propósito de construir una política pública integral, articulada y ordenada en la materia. Además, el SNT tiene la misión y visión de impulsar una cultura de cooperación, colaboración y participación con la sociedad para facilitar el conocimiento y evaluación del quehacer gubernamental. A continuación, sólo se mencionan los artículos y fracciones más relevantes para entender mejor el papel del SNT.

Artículo 27°. El presente Capítulo tiene por objeto regular la integración, organización y función del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, así como establecer las bases de coordinación entre sus integrantes.

Artículo 31°. El Sistema Nacional tiene como funciones:

- I. Establecer lineamientos, instrumentos, objetivos, indicadores, metas, estrategias, códigos de buenas prácticas, modelos y

¹⁰² La Conferencia Mexicana para el Acceso a la Información Pública (COMAIP) es un espacio de intercambio de experiencias, reflexión, análisis y cooperación para los 33 Organismos de Transparencia y Acceso a la Información Pública existentes en el país, que la integran de manera voluntaria. El objetivo central de la Conferencia Mexicana para el Acceso a la Información Pública (COMAIP), consiste en propiciar, difundir y consolidar la cultura de la Transparencia, el Derecho de Acceso a la Información Pública, la Protección de Datos Personales y la rendición de cuentas en el país. Fuente: http://www.cevat.org.mx/recursos_revision/comaip.php [consultado el 16 de abril 2017].

políticas integrales, sistemáticas, continuas y evaluables, tendientes a cumplir con los objetivos de la presente Ley; (...).

- IV. Establecer los criterios para la publicación de los indicadores que permitan a los sujetos obligados rendir cuentas del cumplimiento de sus objetivos y resultados obtenidos; (...).
- VI. Establecer lineamientos para la implementación de la Plataforma Nacional de Transparencia de conformidad con lo señalado en la presente Ley; (...).
- X. Establecer programas de profesionalización, actualización y capacitación de los Servidores Públicos e integrantes de los sujetos obligados en materia de transparencia, acceso a la información pública, así como de protección de datos personales;
- XI. Emitir acuerdos y resoluciones generales para el funcionamiento del Sistema Nacional;
- XII. Aprobar, ejecutar y evaluar el Programa Nacional de Transparencia y Acceso a la Información;
- XIII. Promover el ejercicio del derecho de acceso a la información pública en toda la República mexicana;
- XIV. Promover la coordinación efectiva de las instancias que integran el Sistema Nacional y

dar seguimiento a las acciones que para tal efecto se establezcan, (...).¹⁰³

Hay que hacer mención que el SNT cuenta con fallas significativas que perjudican su pleno desarrollo y ponen en duda su credibilidad como instrumento que consolida al Gobierno Abierto en el país.

Por ejemplo, la PNT que fue puesta en marcha en mayo de 2016 como herramienta digital que homogeniza el derecho de acceso a la información pública en México, y que sustituye al INFOMEX como principal fuente de consulta que tiene la ciudadanía hacia el gobierno, sin embargo, PNT ha presentado una serie de imprevistos técnicos para realizar solicitudes de información de los sujetos obligados. Estas fallas afectan su capacidad de acción y reacción, pues provocan un descontento social por los recursos públicos ejercidos para tal fin, los cuales no han surtido los beneficios esperados, teniendo que regresar inevitablemente al INFOMEX mientras se solucionan las fallas técnicas.

La incapacidad mostrada por la PNT, no sólo mengua al derecho al acceso a la información, sino que también perjudica al erario público, pues para solucionar tales pifias, se prevé que se desembolsen alrededor de 19 millones de pesos.

Asimismo, el INAI ha sido criticado por ampliar el plazo que tienen los sujetos obligados para que suban a sus respectivos portales web y en la Plataforma toda aquella información que está prevista en la LGTAIP.¹⁰⁴

En este sentido, el Gobierno Abierto sólo podrá funcionar correctamente siempre y cuando se garantice que la PNT funcione apropiadamente. Además, los sujetos obligados deben respetar la normatividad vigente para garantizar que el derecho al acceso a la información sea ágil, claro, certero y contundente. Si esto no es así, habrá opacidad en el aparato gubernamental que perjudicará la credibilidad y susceptibilidad de la sociedad por no cumplir con sus expectativas de apertura y transparencia.

¹⁰³ Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, México, págs. 8-11, disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGTAIP.pdf> [consultado el 22 de abril 2017].

¹⁰⁴ El plazo finalizó el pasado 4 de mayo de 2017, no obstante, faltan todavía sujetos obligados en cumplir con lo que establece la ley.

IV.IV. Sistema Nacional Anticorrupción

El Sistema Nacional Anticorrupción (SNA), fue creado a partir de la reforma constitucional del 27 de mayo de 2015 que reformó, adicionó y derogó diversos artículos en materia de combate a la corrupción.

Artículo 113°. El Sistema Nacional Anticorrupción es la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos. (...).¹⁰⁵

El SNA está pensado como una política pública nacional de combate a la corrupción que habrá de establecer las bases precisas para la coordinación, operación y organización dentro y fuera de las instituciones públicas y de la sociedad civil para hacer frente a los actos de corrupción, por tal motivo, la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción (LGSNA)¹⁰⁶ es quien regula al SNA, con el propósito de garantizar su operatividad para enfrentar los retos en materia de fiscalización, rendición de cuentas y combate a la corrupción.

El diseño de la LGSNA está enfocada a determinar las competencias y atribuciones del SNA. Igualmente, señala a los actores que lo conforman y permitiendo así coadyuvar con otros sistemas nacionales para robustecer su capacidad de actuación frente a los retos que conlleva la lucha contra la corrupción. En seguida, se mencionan los artículos y fracciones más relevantes de la LGSNA para entender mejor el desempeño del SNA.

Artículo 2°. Son objetivos de esta Ley:

- I. Establecer mecanismos de coordinación entre los diversos órganos de combate a la corrupción en la Federación, las entidades federativas, los municipios y las alcaldías de la Ciudad de México;
- II. Establecer las bases mínimas para la prevención de hechos de corrupción y faltas administrativas;

¹⁰⁵ Diario Oficial de la Federación, Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos, en materia de combate a la corrupción, pág. 10, disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_223_27may15.pdf [consultado el 25 de abril 2017].

¹⁰⁶ Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, México, disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSNA.pdf> [consultado el 27 de abril 2017].

III. Establecer las bases para la emisión de políticas públicas integrales en el combate a la corrupción, así como en la fiscalización y control de los recursos públicos;

IV. Establecer las directrices básicas que definan la coordinación de las autoridades competentes para la generación de políticas públicas en materia de prevención, detección, control, sanción, disuasión y combate a la corrupción;

V. Regular la organización y funcionamiento del Sistema Nacional, su Comité Coordinador y su Secretaría Ejecutiva, así como establecer las bases de coordinación entre sus integrantes; (...).

IX. Establecer las bases del Sistema Nacional de Fiscalización,

X. Establecer las bases mínimas para crear e implementar sistemas electrónicos para el suministro, intercambio, sistematización y actualización de la información que generen las instituciones competentes de los órdenes de gobierno.

Artículo 6°. El Sistema Nacional tiene por objeto establecer principios, bases generales, políticas públicas y procedimientos para la coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno en la prevención, detección y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos. (...).

Artículo 49°. La Plataforma Digital Nacional del Sistema Nacional estará conformada por la información que a ella incorporen las autoridades integrantes del Sistema Nacional y contará, al menos, con los siguientes sistemas electrónicos:

- I. Sistema de evolución patrimonial, de declaración de intereses y constancia de presentación de declaración fiscal;

- II. Sistema de los Servidores públicos que intervengan en procedimientos de contrataciones públicas;
- III. Sistema nacional de Servidores públicos y particulares sancionados;
- IV. Sistema de información y comunicación del Sistema Nacional y del Sistema Nacional de Fiscalización;
- V. Sistema de denuncias públicas de faltas administrativas y hechos de corrupción, y
- VI. Sistema de Información Pública de Contrataciones.

Artículo 54°. El sistema de información y comunicación del Sistema Nacional y del Sistema Nacional de Fiscalización será la herramienta digital que permita centralizar la información de todos los órganos integrantes de los mismos, incluidos los órdenes: federal, estatal y, eventualmente, municipal.

El SNA es una política pública que conglomerada los principios elementales del Gobierno Abierto, de modo que busca erradicar las malas prácticas que yacen dentro del aparato gubernamental. No obstante, el SNA ha presentado limitantes de orden legal y organizacional que dificultan cumplir su operatividad.

Entre las debilidades que limitan al SNA, se encuentran que la participación ciudadana está limitada, pues el Comité de Participación Ciudadana sólo puede opinar y proponer proyectos que optimicen el funcionamiento del SNA, imposibilitando a la sociedad a incidir en las políticas públicas en la lucha contra la corrupción. Igualmente, el Comité Coordinador tiene sólo la atribución de hacer recomendaciones y exhortos referentes a los integrantes del Sistema.

Sin embargo, la falla más trascendental que merma el desempeño del SNA es que aún no hay un Fiscal Anticorrupción capaz de tomar las riendas del Sistema e imposibilita la capacidad de perseguir actos de corrupción, que a su vez, entorpezcan la capacidad de maniobra de los órganos internos de control para ejercer adecuadamente sus funciones y atribuciones al momento de investigar, sancionar y si es el caso inhabilitar.

Ante tal situación, el SNA no puede tomarse como instrumento del Gobierno Abierto hasta que no esté funcionando completamente. Pero, de lograr materializarse será una herramienta esencial para asegurar un mejor país.

IV.V. Sistema Nacional de Fiscalización

El Sistema Nacional de Fiscalización (SNF) data desde 2010, a partir de la necesidad de tener un control sobre el manejo de los recursos públicos en todos los órdenes de gobierno, con el propósito de examinar, vigilar, articular, transparentar, supervisar y fiscalizar el uso, empleo y destino de los mismos, de tal forma que logran mejorar la calidad de la gestión pública a nivel nacional.

En este sentido, la Auditoría Superior de la Federación (ASF) integró en su Plan Estratégico 2011-2017 la creación del SNF, el cual se concretó mediante dos reuniones plenarias llevadas a cabo en la Ciudad de México. La primera fue el 30 de noviembre de 2011 para analizar su estructura y atribuciones, la segunda fue el 5 diciembre del mismo año, en las cuales se definieron las líneas estratégicas que el Sistema debe seguir.

El 22 de julio de 2015, se relanzó el SNF para fortalecerlo y efectuar un mejor trabajo en la materia de fiscalización y rendición de cuentas.

La exigencia de la sociedad para que el gobierno realice una labor efectiva en el manejo de los recursos públicos ha sido el principal objetivo que se propone cumplir el SNF. La consecución de este objetivo no requiere de la modificación de instituciones ni estructuras organizacionales para generar las condiciones que permitan alcanzar el adecuado desempeño de los entes públicos. Lo que se necesita es que el Gobierno Abierto esté bien implementado en la administración pública de los tres órdenes de gobierno. Aunado a esto, el SNF debe tomar siete criterios que converjan con la finalidad del Gobierno Abierto como base para su desarrollo.

1. Transparencia
2. Oportunidad
3. Imparcialidad
4. Rigor técnico
5. Integridad
6. Confiabilidad
7. Rendición de cuentas

Cada uno de ellos abarca un ámbito específico que mejora la calidad en los procesos internos del SNF, da sustento y credibilidad en sus resultados, los cuales tiene la debida ponderación ante el escrutinio público y las instancias concernientes a la fiscalización gubernamental.

Con la aprobación de la LGTAIP, México asumió el compromiso de optimizar la integridad y transparencia del sector público, pero para lograr una innovación verdadera, era necesario aprobar una legislación secundaria que contribuyera a fortalecer al SNF. Fue así que en julio de 2016 se promulgó la LGSNA que dotaba de herramientas legales al SNF para que ejerciera plenamente sus funciones y atribuciones. En seguida, se mencionan los artículos y fracciones más relevantes de la LGSNA para entender mejor el desempeño del SNF.

Artículo 3°. Para los efectos de la presente Ley se entenderá por:

XII. Sistema Nacional de Fiscalización: El Sistema Nacional de Fiscalización es el conjunto de mecanismos interinstitucionales de coordinación entre los órganos responsables de las tareas de auditoría gubernamental en los distintos órdenes de gobierno, con el objetivo de maximizar la cobertura y el impacto de la fiscalización en todo el país, con base en una visión estratégica, la aplicación de estándares profesionales similares, la creación de capacidades y el intercambio efectivo de información, sin incurrir en duplicidades u omisiones. (...).

Artículo 37°. El Sistema Nacional de Fiscalización tiene por objeto establecer acciones y mecanismos de coordinación entre los integrantes del mismo, en el ámbito de sus respectivas competencias, promoverán el intercambio de información, ideas y experiencias encaminadas a avanzar en el desarrollo de la fiscalización de los recursos públicos. (...).

Artículo 40°. Para el ejercicio de las competencias del Sistema Nacional de Fiscalización en materia de fiscalización y control de los recursos públicos, el Comité Rector ejecutará las siguientes acciones:

- I. El diseño, aprobación y promoción de políticas integrales en la materia;
- II. La instrumentación de mecanismos de coordinación entre todos los integrantes del Sistema, y
- III. La integración e instrumentación de mecanismos de suministro, intercambio, sistematización y actualización de la información que en materia de

fiscalización y control de recursos públicos generen las instituciones competentes en dichas materias.

Artículo 45°. Los integrantes del Sistema Nacional de Fiscalización en el ámbito de sus respectivas facultades y atribuciones:

- I. Identificarán áreas comunes de auditoría y fiscalización para que contribuyan a la definición de sus respectivos programas anuales de trabajo y el cumplimiento de los mismos de manera coordinada;
- II. Revisarán los ordenamientos legales que regulan su actuación para que, en su caso, realicen propuestas de mejora a los mismos que permitan un mayor impacto en el combate a la corrupción, y
- III. Elaborarán y adoptarán un marco de referencia que contenga criterios generales para la prevención, detección y disuasión de actos de corrupción e incorporar las mejores prácticas para fomentar la transparencia y rendición de cuentas en la gestión gubernamental.

Artículo 46°. Para el fortalecimiento del Sistema Nacional de Fiscalización, sus integrantes atenderán las siguientes directrices:

- III. Evitar duplicidades y omisiones en el trabajo de los órganos de fiscalización, en un ambiente de profesionalismo y transparencia;
- IV. Mayor cobertura de la fiscalización de los recursos públicos, y
- V. Emitir información relevante en los reportes de auditoría y fiscalización, con lenguaje sencillo y accesible, que contribuya a la toma de decisiones públicas, la mejora de la gestión gubernamental, y a que el ciudadano común conozca cómo se gasta el dinero de sus impuestos, así como la máxima publicidad en los resultados de la fiscalización. (...).

Artículo 55°. El sistema de información y comunicación del Sistema Nacional de Fiscalización deberá contemplar, al menos, los programas anuales de auditorías de los órganos de fiscalización de los tres órdenes de gobierno; los informes que deben hacerse públicos en términos de las disposiciones jurídicas aplicables, así como la base de datos que permita el adecuado intercambio de información entre los miembros del Sistema Nacional de Fiscalización. El funcionamiento del sistema de información a que hace alusión el presente artículo se sujetará a las bases que emita el Comité Coordinador respecto a la Plataforma Digital Nacional.¹⁰⁷

No obstante, el SNF afronta retos y riesgos que pueden debilitar en lo inmediato su operación, tales como la falta de profesionalización del personal, insuficiencia presupuestaria y la nula homologación de las leyes locales en la materia. Esto perjudica la percepción que tiene la sociedad sobre el adecuado funcionamiento de sus atribuciones y funciones en la lucha contra la corrupción.

IV.VI. Encuesta Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales 2016

Para dar una perspectiva del estado que guarda el acceso a la información pública en México, el INEGI conjuntó esfuerzos con el entonces IFAI en 2013 para realizar un primer ejercicio de recabar información acerca de la percepción de la sociedad con relación a si es respetado el derecho en cuestión. Esto dio como resultado la Encuesta Nacional sobre el Derecho de Acceso a la Información Pública Gubernamental (EDAI).

La EDAI sentó un precedente estadístico referente a las prácticas en torno a la gestión, instrumentos, normatividad, y relevancia del acceso a la información pública en México. En este contexto, nuevamente el INEGI y el ahora INAI unieron esfuerzos para colaborar con la puesta en marcha de la Encuesta Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales 2016 (ENAIID),¹⁰⁸ cuyo principal objetivo es conocer las experiencias de los usuarios al momento de ejercer su derecho, así como el conocimiento de las instituciones públicas encargadas de hacerlos valer.

Los temas que congrega la ENAIID son cinco:

¹⁰⁷ *Ídem*, págs. 1-15

¹⁰⁸ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Encuesta Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales 2016 ENAIID*, México, 2016, disponible en: http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/Productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/702825089320.pdf [consultado el 29 de abril 2017].

1. Percepción y conocimiento del derecho de acceso a la información. Este apartado se enfoca a conocer el tipo de información que consulta la población de 18 y más, que habita en zonas urbanas, además, permite saber el interés de la población en la información que genera el gobierno y la confianza que ésta tiene sobre dicha información.
2. Consultas sobre trámites y servicios públicos. Expone y profundiza sobre la experiencia de la población de 18 años y más, que habita en zonas urbanas, al consultar información para resolver dudas, problemas o presentar quejas en las diferentes dependencias de servicios públicos, trámites, y pagos. Igualmente, se busca medir el grado de satisfacción de los informantes con la información que se obtuvo a través de las consultas con base en los atributos que idealmente debe tener la información pública. Esta información tiene como periodo de referencia de enero a diciembre de 2015.
3. Obligaciones de Transparencia. Se enfoca en la experiencia de la población al interactuar con las páginas de Internet gubernamentales, así como en la medición de la facilidad de acceso y manejo de dichas páginas oficiales y la satisfacción con la información consultada. Con estos cuadros estadísticos se genera información sobre la responsabilidad que tienen las instituciones públicas de poner a disposición de los usuarios la información actualizada en los respectivos medios electrónicos, de acuerdo con sus facultades, atribuciones, funciones y objeto social, según corresponda. Esta información tiene como periodo de referencia de enero a diciembre de 2015.
4. Solicitud formal de información. Estima el interés de la población de 18 años y más, que habita en áreas urbanas, en realizar una solicitud formal de información a una institución pública. También se busca identificar los temas de interés de la población sobre los cuales pediría información. Asimismo, pretende medir la experiencia sobre el procedimiento, la calidad de la información recibida y los medios por los cuales la población ha realizado dichas solicitudes de información.
5. Protección de Datos Personales. Analiza la difusión que la población hace de sus datos personales, así como la información que las instituciones públicas, empresas y otras personas le han solicitado. Este apartado incluye igualmente datos acerca del conocimiento de la población de 18 años y más, que habita en áreas urbanas de cien mil habitantes y más, sobre el Derecho de Protección de Datos Personales y el Aviso

de Privacidad. La información referida en este apartado tiene como periodo de referencia de enero a diciembre de 2015.¹⁰⁹

Los principales resultados que arrojaron la ENAID 2016 fueron los siguientes:

Tipo de información gubernamental consultada

Gráfica 1



Fuente: INEGI, ENAID 2016

En esta gráfica se muestra que la sociedad consulta principalmente información sobre los requisitos para trámites o servicios que ofrece el gobierno. Sin embargo, se aprecia que existen otros rubros que también son de interés general, pero sólo son consultados en el momento que son necesarios.

No obstante, se visualiza que la información que concierne a contrataciones, concesiones, compras y servicios de obra pública no es de gran interés, debido a que para acceder a ella es

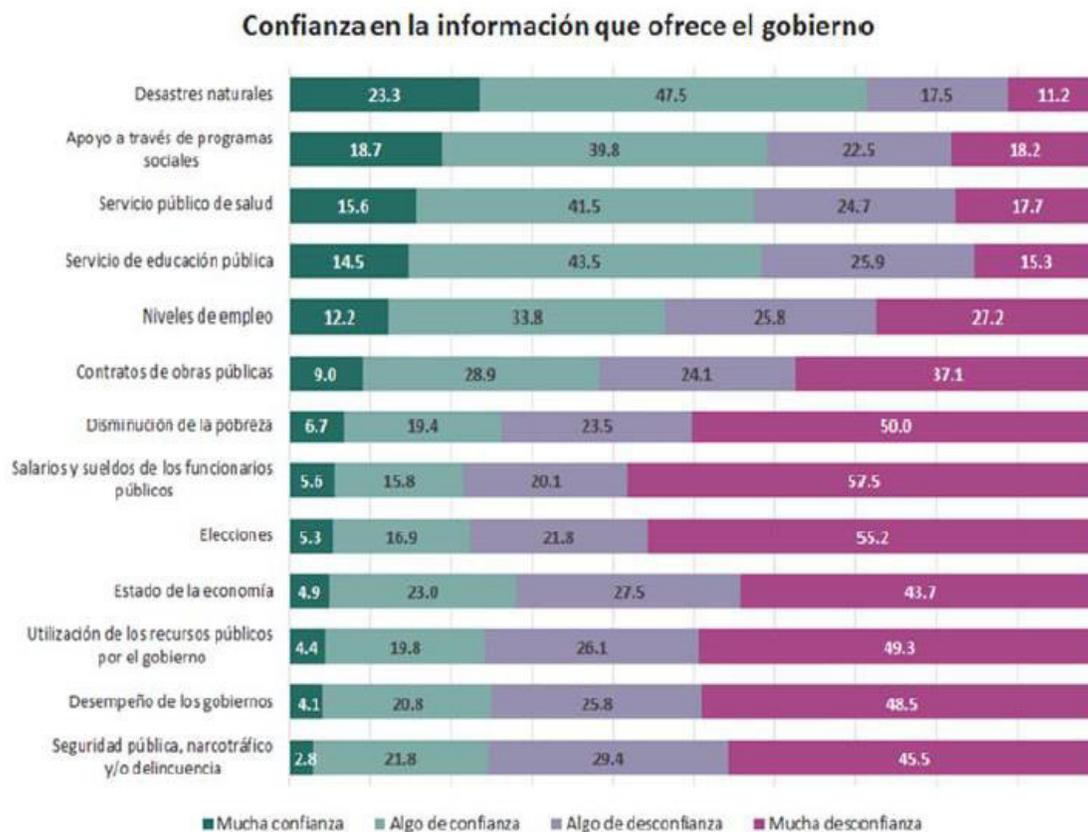
¹⁰⁹ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Encuesta Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales 2016*, México, 2016, págs. 9-10 disponible en: http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2016/especiales/especiales2016_11_01.pdf [consultado el 29 de abril 2017].

necesario seguir una serie de largos y tardados procedimientos y con la posibilidad que no se obtengan los resultados deseados.

Por tal motivo, se percibe que el ciudadano sólo busca aquella información que es útil para su vida cotidiana, haciendo a un lado toda aquella que no sea de su interés.

Nivel de confianza en la información que ofrece el gobierno

Gráfica 2



Fuente: INEGI, ENAID 2016

La ciudadanía poco cree en la información que presenta el gobierno, por ello los niveles más bajos de desconfianza los presentan: el desempeño de los gobiernos (municipales, estatales y el federal) y la seguridad pública, en específico la lucha contra el narcotráfico y el crimen organizado.

El deterioro del entorno público, aunado a la suspicacia de la sociedad, generan una pérdida de credibilidad en el aparato gubernamental por no cumplir con las expectativas de mejorar la calidad de vida de la población.

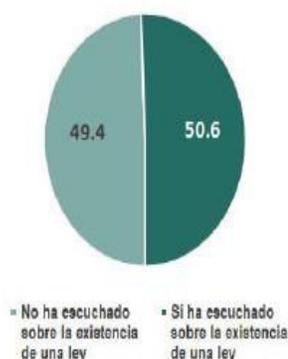
Si bien, esta tendencia se puede revertir a través de la adopción de mecanismos de apertura y transparencia como elementos para asegurar el buen funcionamiento de las instituciones

públicas, pero, antes es necesario consolidar una nueva forma de gobernar que esté respaldada por la participación y colaboración ciudadana con el fin de garantizar la calidad de las políticas públicas.

Conocimiento de las Leyes sobre el Derecho de Acceso a la Información Pública

Gráfica 3

Conocimiento de la existencia de una Ley encargada de garantizar el derecho de acceso a la información pública



Nombre de la Ley encargada de garantizar el derecho de acceso a la información pública

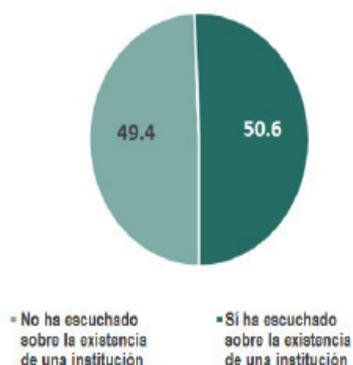


Fuente: INEGI, ENAID 2016

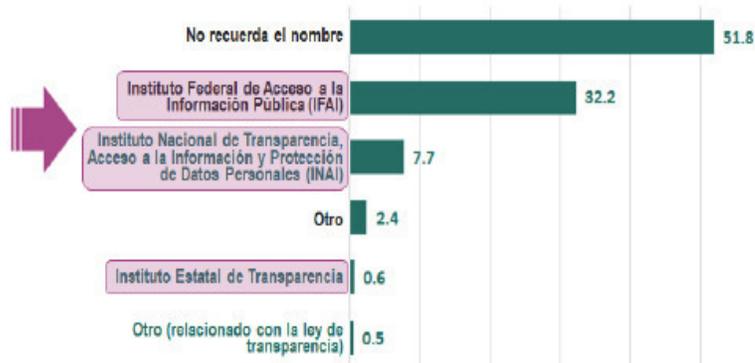
Conocimiento de una institución que garantice el derecho de acceso a la información pública y protección de datos personales

Gráfica 4

Conocimiento de la existencia de una Institución encargada de garantizar el derecho de acceso a la información pública



Nombre de la Institución encargada de garantizar el derecho de acceso a la información pública



Fuente: INEGI, ENAID 2016

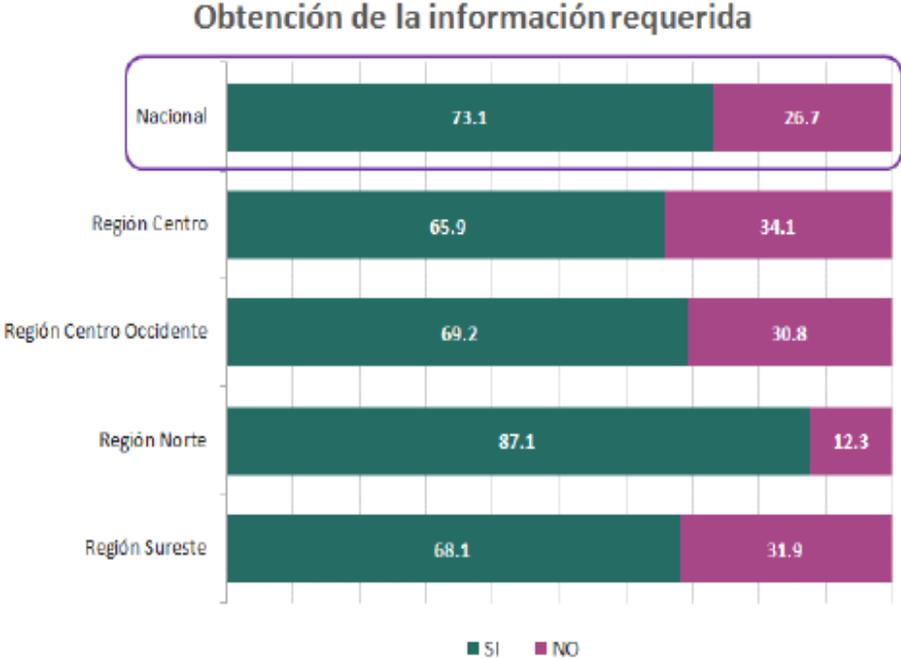
La aprobación de leyes específicas en materia de transparencia y acceso a la información no han sido tan trascendentales para la ciudadanía en general, pues la mitad de esta tiene noción de una

ley que reconoce y protege su derecho fundamental de solicitar y recibir información relacionada con el ejercicio de los recursos públicos.

Asimismo, la ciudadanía apenas reconoce a la institución pública (INAI) encargada de hacer valer las leyes en materia de transparencia, acceso a la información pública y protección de datos personales. Esto impide el pleno derecho de la ciudadanía de saber la veracidad acerca del quehacer gubernamental.

Respuesta favorable a solicitud formal a una institución de gobierno

Gráfica 5



Fuente: INEGI, ENAID 2016

El gobierno, a través de sus instituciones públicas ha presentado de forma satisfactoria la información que solicita la ciudadanía, esto da como resultado a que haya una comunicación cercana y directa con el entramado gubernamental. Sin embargo, no toda la información que se solicita es atendida adecuadamente, en específico, en temas relacionados con la seguridad nacional, datos personales o escándalos de corrupción.

La ciudadanía sólo pide información de lo que conoce o sabe, pero no ahonda lo suficiente para poner en aprietos al gobierno, esto representa una pérdida de consolidación de la transparencia y rendición de cuentas, lo que lleva a que la información que el gobierno publica sea opaca y difusa.

Interés en realizar una solicitud de información

Gráfica 6



Fuente: INEGI, ENAID 2016

La ciudadanía no es muy asidua a solicitar información, lo que imposibilita que haya una participación real que incida a mejorar la calidad de gobernar, por tal motivo, al gobierno le conviene que no se lo cuestione ni presione por dar cuenta de sus acciones y omisiones, y que eso beneficie la opacidad y secretismo entre las instituciones públicas.

La inseguridad que se genera por no contar con instituciones sólidas que trabajen por el bienestar de la sociedad, es algo que preocupa a los mexicanos, pero para poder revertir esta tendencia y lograr resultados proclives a transformar la conducción del país, es necesario crear leyes y políticas públicas enfocadas a consolidar al Gobierno Abierto como modelo de gestión que modernice el quehacer gubernamental en todos los niveles de gobierno.

Los resultados de la ENAID demuestran que el derecho al acceso a la información pública es un pilar fundamental del Gobierno Abierto, el cual todavía está en proceso de consolidación, pues aún falta reforzar ciertos puntos clave como la generación de una cultura de participación y colaboración ciudadana que incida en el proceso de diseño de estrategias públicas enfocadas a la apertura y a la transparencia de los gobiernos, y que permita generar confianza y valor de la información que se ponga al conocimiento del escrutinio público. Además, se fortalecerá la gobernanza y gobernabilidad, las cuales afianzan al Gobierno Abierto como modelo de gestión que moderniza el quehacer gubernamental en México.

IV. VII. Métrica del Gobierno Abierto

En México desde 2007, algunos estudios han medido la trayectoria de la transparencia y acceso a la información pública. Existen, entre ellos, tres Métricas de Transparencia (2007, 2010, y 2014)¹¹⁰ elaboradas por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y la Conferencia Mexicana para el Acceso a la Información Pública (COMAIP).

La Métrica de Transparencia analiza y mide el nivel de actualización de la norma referente a los portales de acceso a la información de los sujetos obligados, asimismo, considera la experiencia del usuario al momento de interactuar con los sistemas de acceso a la información que existen en el ámbito gubernamental.

En este sentido, México adoptó el modelo de gestión del Gobierno Abierto desde 2011, el cual ha sido incorporado tanto a la agenda pública como política, con el fin de transformar la manera en que el ciudadano pueda incidir en la toma de decisiones discrecionales que afectan su vida cotidiana.

Por tal motivo, el INAI como órgano garante en materia de transparencia, acceso a la información pública y protección de datos personales, se ha dado a la tarea de impulsar al Gobierno Abierto como herramienta de gestión que ayude a detonar contrapesos para delimitar el uso del poder público mediante las figuras de participación y colaboración ciudadana, las cuales estén enfocadas a incentivar el interés de la sociedad en saber acerca del quehacer gubernamental y si fuera el caso denunciar la desvirtuación del mismo.

Sin embargo, para evaluar el alcance y trascendencia que ha tenido el Gobierno Abierto en los tres órdenes de gobierno, se levantó un estudio especializado en la materia para comprender el alcance e impacto que ha tenido en el país. Por tal motivo, surge la Métrica de Gobierno Abierto (en adelante Métrica) con el objetivo de analizar el estado actual del SNT, las políticas y programas transversales de transparencia y acceso a la información pública que forman parte del Gobierno Abierto.

La Métrica parte de una definición operacionalizable de Gobierno Abierto que considera que un gobierno, para ser abierto, requiere que la información que transparenta sea realmente útil para el ciudadano, y que los mecanismos de participación permitan efectivamente involucrarse en las decisiones de sus gobiernos. El instrumento de medición del Gobierno Abierto se compone de dos

¹¹⁰ Para mayor información deberá consultarse: <http://www.metricadetransparencia.cide.edu/>

dimensiones: transparencia y participación ciudadana, así como por dos perspectivas: la del gobierno y la del ciudadano.¹¹¹

Tabla 3. Dimensiones y perspectivas para la medición del Gobierno Abierto

	Transparencia	Participación ciudadana
Perspectiva del gobierno	<p><i>¿El gobierno hace pública la información relativa a sus decisiones y acciones? ¿En qué medida lo hace?</i></p> <p><i>¿De qué calidad es dicha información?</i></p>	<p><i>¿Mediante qué formas pueden los ciudadanos incidir en la toma de decisiones públicas?</i></p>
Perspectiva ciudadana	<p><i>¿Qué tan factible es que un ciudadano obtenga información oportuna y relevante para tomar decisiones?</i></p>	<p><i>¿Qué posibilidad tienen los ciudadanos para activar un mecanismo que les permita incidir en las decisiones públicas?</i></p>

Fuente: Cejudo, Guillermo (Coord.), Michel, Cynthia, Sobrino, Armando, et al., *Métrica de Gobierno Abierto, México, 2017*, pág. 2, disponible en: <http://eventos.inai.org.mx/metricasga/images/docs/ReportedeResultadosMetricafeb17.pdf> [consultado el 5 de mayo 2017].

La Métrica contempla 908 sujetos obligados, de los cuales se analizan a partir de 3,635 solicitudes de acceso a la información derivadas de la revisión de 754 portales de transparencia, igualmente, se analiza el rango del tiempo que tiene que esperar el usuario para recibir la información solicitada.

El levantamiento de la información inició a principios de mayo del 2016 y concluyó a finales de octubre del mismo año, teniendo como muestra a los estados de Jalisco, Morelos, Oaxaca y Sonora. Aunque también se sondeó a grosso modo el grado de implementación del Gobierno

¹¹¹ Cejudo, Guillermo (Coord.), Michel, Cynthia, Sobrino, Armando, et al., *Métrica de Gobierno Abierto*, México, 2017, pág. 1, disponible en: <http://eventos.inai.org.mx/metricasga/images/docs/ReportedeResultadosMetricafeb17.pdf> [consultado el 8 de mayo 2017].

Abierto en los demás estados de la república, donde se encontraron hallazgos importantes sobre el tema en cuestión.

La Métrica está compuesta por un índice general y ocho subíndices:

1. Índice de Gobierno Abierto (GA). Se obtiene a partir del resultado del promedio de los subíndices de Gobierno Abierto desde la perspectiva gubernamental y de Gobierno Abierto desde la perspectiva ciudadana.
2. Subíndice de Gobierno Abierto desde la perspectiva gubernamental (Gag). Mide las políticas y programas referentes al Gobierno Abierto.
3. Subíndice de Gobierno Abierto desde la perspectiva ciudadana (GAc). Mide la trascendencia y relevancia del Gobierno Abierto para la sociedad en general.
4. Subíndice de Transparencia (T). Mide el nivel de transparencia y practicidad de la información consultada por parte de los ciudadanos.
5. Subíndice de transparencia desde la perspectiva gubernamental (TG). Evalúa el grado en el que el sujeto obligado proporciona a los ciudadanos información de la que dispone, y parte de la medición de cuatro variables: acceso a la información, transparencia reactiva, transparencia proactiva y datos abiertos.
6. Subíndice de Transparencia desde la perspectiva ciudadana (TC). Mide la facilidad con la que los ciudadanos pueden conocer información relevante para su vida cotidiana.
7. Subíndice de Participación (P). Mide el nivel de participación de la ciudadanía.
8. Subíndice de Participación desde la perspectiva gubernamental (PG). Mide la existencia de mecanismos de participación (formales e informales) en los sujetos obligados, así como su funcionamiento. Se conforma por: mecanismos de participación, actores involucrados, funcionamiento del mecanismo, formato de la participación y seguimiento de los acuerdos.
9. Subíndice de Participación desde la perspectiva ciudadana (PC). Evalúa las posibilidades de activación de un mecanismo de participación con que cuentan los ciudadanos, y se mide a través de cuatro variables: métodos de contacto, recepción, activación de un mecanismo y celeridad.¹¹²

¹¹² *Ibidem*, págs. 17-18

Las fórmulas que conforman a la Métrica del Gobierno Abierto son:

$$GA = \frac{GA_g + GA_c}{2}$$

Donde,

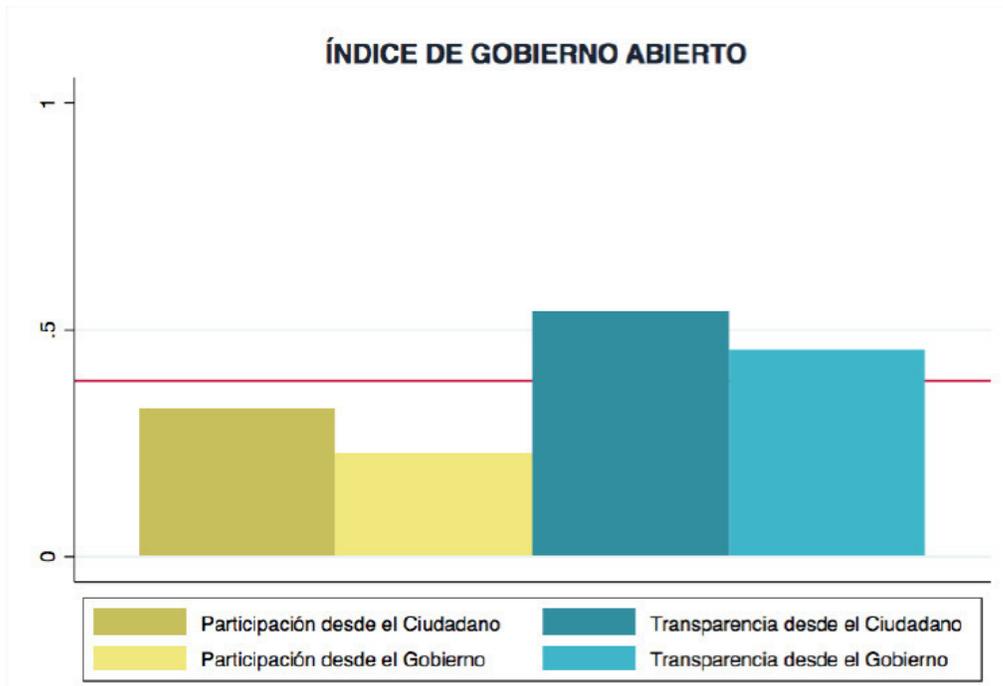
$$GA_g = \frac{TG+PG}{2} \quad \text{y} \quad GA_c = \frac{TC+PC}{2}$$

La escala de medida de la Métrica oscila de 0 a 1, entonces, para concretar el estudio, la Métrica usó tres factores para calcular los subíndices que conforman al Índice de Gobierno Abierto, el cual tuvo un puntaje de 0.39.

1. Análisis de la normatividad: revisión y análisis de las leyes correspondientes para determinar la existencia de procedimientos para solicitar información pública.
2. Usuario simulado: fue el método más utilizado. Consiste en generar un personaje ficticio para realizar solicitudes de acceso a la información, enviar correos electrónicos y hacer llamadas telefónicas. El objetivo de este método es analizar cómo se atiende realmente a las personas en materia de transparencia y participación ciudadana.
3. Revisión de portales: revisión de información en los sitios web de los sujetos obligados. Se realizaron también búsquedas en repositorios de datos abiertos, y búsquedas generales en Internet (mediante el navegador Bing).¹¹³

¹¹³ *Ibidem*, pág. 22

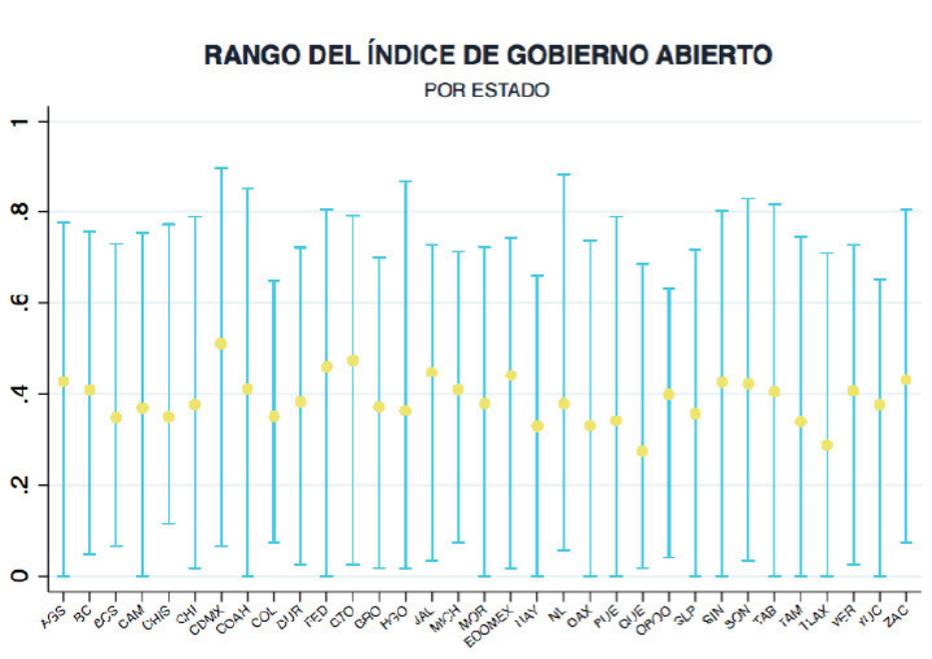
Gráfica 7



Fuente: Cejudo, Guillermo (Coord.), Michel, Cynthia, Sobrino, Armando, et al., *Métrica de Gobierno Abierto*, México, 2017, pág. 3, disponible en: <http://eventos.inai.org.mx/metricasga/images/docs/ReportedeResultadosMetricafeb17.pdf> [consultado el 10 de mayo 2017].

De la misma forma, la Métrica analiza el estado que guarda el Gobierno Abierto en los estados de la república.

Gráfica 8



Fuente: Cejudo, Guillermo (Coord.), Michel, Cynthia, Sobrino, Armando, et al., *Métrica de Gobierno Abierto*, México, 2017, pág. 3, disponible en: <http://eventos.inai.org.mx/metricasga/images/docs/ReportedeResultadosMetricafeb17.pdf> [consultado el 10 de mayo 2017].

La Métrica está enfocada a examinar el desempeño de las instituciones públicas y los sujetos obligados. También, revisa el nivel de adopción y funcionamiento de los estados al momento de transparentar su información. En este contexto, la Métrica arrojó ocho resultados que dejan entrever el estado que guarda el Gobierno Abierto en México.

1. **Los gobiernos han institucionalizado e internalizado la transparencia, no así la participación.** El proceso de acceso a la información pública es la principal fortaleza del sistema de transparencia y es el elemento más sólido de Gobierno Abierto en México. No obstante, la participación no está institucionalizada ni sus mecanismos plenamente formalizados. En muchos casos, la normatividad en la materia suele referirse a mecanismos de democracia directa que no permiten la incidencia cotidiana del ciudadano en el ejercicio de gobierno. Al momento de presentar ante ciertos sujetos obligados propuestas sobre asuntos relacionados con un tema sustantivo de política pública, el proceso resultó muy complicado, principalmente porque no hay claridad sobre los mecanismos de contacto, estos no suelen funcionar y, cuando lo hacen, no siempre culminan en la activación de un mecanismo para que los ciudadanos puedan incidir en la toma de decisiones de los gobiernos.
2. **Persisten prácticas de opacidad que obstaculizan el ejercicio del derecho de acceso a la información.** De las solicitudes de información realizadas, 83.24% obtuvo una respuesta. Esto muestra la fortaleza de los mecanismos para procesar y responder las solicitudes de acceso a la información. Pese a ello, subsisten prácticas de opacidad que no necesariamente ocurren al margen de la Ley, sino que las previsiones normativas son utilizadas como estrategias contrarias a la transparencia. Con prevenciones y prórrogas, es posible que, cumpliendo el marco legal, los tiempos efectivos de respuesta sean mucho más largos del ideal previsto en la Ley. En la mayoría de las ocasiones, esas figuras no se utilizan para mejorar la respuesta, sino para dilatar su entrega.
3. **Los canales que tiene el gobierno para incorporar a los ciudadanos en la toma de decisiones (PG) son mínimos, dispersos y poco eficaces.** Cuando se pregunta a las oficinas de gobierno sobre la participación ciudadana, los sujetos obligados suelen identificar alguna normatividad que les es aplicable, y señalar mecanismos de participación (formal o informal) en funcionamiento, pero hay poca o nula evidencia de su seguimiento, principalmente respecto a la incidencia real de dicha participación en decisiones de los gobiernos. (...).

4. **La política de Gobierno Abierto parte de un piso mínimo que funciona razonablemente bien: los ciudadanos pueden obtener información básica para tomar decisiones sobre su vida cotidiana.** La Métrica de Gobierno Abierto también incluyó una revisión de la forma en que los sujetos obligados responden a preguntas simples sobre áreas de política de su competencia, para valorar la posibilidad de que el ciudadano disponga de la información necesaria y oportuna para la toma de decisiones. El desempeño de los sujetos obligados en este rubro es superior a la calificación global de Gobierno Abierto, ya que en promedio obtuvieron un índice de 0.63. Esto significa que cuando los ciudadanos requieren información útil para su vida cotidiana, la mayoría de las veces obtienen respuestas claras y completas en un tiempo más o menos razonable. (...).
5. **Los nuevos sujetos obligados deben cerrar una brecha muy amplia frente a los demás sujetos obligados.** Los datos muestran que los nuevos sujetos obligados, con la excepción parcial de los partidos políticos, son quienes consistentemente presentan las calificaciones más bajas en cualquiera de las dimensiones o perspectivas de la Métrica. Sólo 58.92% tiene mecanismos electrónicos de acceso a la información, la mitad tiene sitio web (51.03%), y ninguno tiene datos abiertos. (...).
6. **Los municipios son gobiernos menos opacos y tienen mejores mecanismos de participación que los estados.** Los ayuntamientos del país, frecuentemente considerados el ámbito de mayor precariedad institucional, han logrado avanzar en mecanismos de transparencia y de participación, tanto o más que los sujetos obligados de otros ámbitos de gobierno. No obstante, esto no significa que su desempeño en materia de Gobierno Abierto sea el deseado. En efecto, el Índice de Gobierno Abierto de los municipios es apenas de 0.41, mientras que el de los estados y la Federación es de 0.38 y 0.46, respectivamente. Estas calificaciones se basan en una muestra de 155 municipios en los 31 estados y cinco demarcaciones territoriales de la Ciudad de México. (...).
7. **La mayoría de los sujetos obligados cuenta con portales de internet, pero estos no cubren aún las obligaciones de transparencia legales, ni contienen información orientada al ciudadano.** Si bien 94% de los sujetos obligados analizados tienen su propio portal de internet, en general éstos no cuentan aún con la información mínima prevista en la LGTAIP. Los sujetos obligados del ámbito federal obtuvieron una calificación de 0.30 en el subíndice que mide la completitud

de la información que, según lo dispuesto en el artículo 70 la LGTAIP, deberá estar disponible en los portales en los próximos meses. En este sentido, la calificación de los sujetos obligados de los ámbitos estatal y municipal fue de 0.30 y 0.38, respectivamente. Estas calificaciones reflejan el enorme trabajo que queda aún por hacer para que los sujetos obligados cumplan con las obligaciones que la LGTAIP les exige. (...).

8. **El Sistema Nacional de Transparencia enfrenta una agenda compleja, diferenciada y con disyuntivas.** Los datos de la Métrica muestran que, hacia adelante, el SNT debe tratar asuntos de vanguardia y de gran sofisticación, al mismo tiempo que se atiende una agenda más básica de arranque en la construcción de capacidades para la transparencia. Esta agenda incluye el reto que enfrentan los nuevos sujetos obligados de desarrollar sus procedimientos, crear sus primeros portales y empezar a participar en los procesos y mecanismos ya existentes. Tanto sujetos obligados nuevos como viejos, enfrentan también el desafío de combatir prácticas de opacidad que dejan a los ciudadanos sin una respuesta clara y completa a sus solicitudes. En el mismo sentido, hay una tarea fundamental respecto a la preservación y gestión eficaz de los archivos, condición indispensable para que la información esté disponible cuando un ciudadano la solicite. Estos desafíos, que podrían llamarse de primera generación, están presentes todavía en todos los sujetos obligados.¹¹⁴

En conclusión, la Métrica es un instrumento valioso que ayuda a comprender el significado, alcance y relevancia del Gobierno Abierto en México. Por otra parte, muestra los avances, oportunidades y rezagos en materia de transparencia y acceso a la información, los cuales son andamiajes medulares del SNT.

Los resultados que arroja la Métrica, demuestran que aún falta un largo trayecto por recorrer para estar en posibilidades de cumplir con las obligaciones previstas por las diversas leyes enfocadas en la materia. De la misma forma, señala que la PNT necesita solucionar sus fallas técnicas para estar en posibilidades de alcanzar el potencial requerido para dar solución a las demandas de la sociedad en transparentar y publicitar la información pública de los sujetos obligados, con el propósito de consolidar un gobierno democrático capaz de generar un ambiente de estabilidad y prosperidad que trascienda en la calidad de vida de los mexicanos.

¹¹⁴ *Ibidem*, págs. 6-11

Conclusiones

“Gobernar es rectificar”.

Confucio (551 a. C.-479 a. C.)

El Gobierno Abierto se encuentra en un periodo de afianzamiento dentro de las instituciones públicas, que dificulta observar su real desempeño como modelo de gestión, que mejore las prácticas gubernamentales, orientadas a identificar y priorizar la solución de los problemas de interés público, bajo un esquema de apertura, transparencia, rendición de cuentas, participación y colaboración ciudadana. Asimismo, hay que reconocer que el Gobierno Abierto cuenta con instrumentos que posibilitan su implementación, con el objetivo de coadyuvar esfuerzos interinstitucionales que optimicen el quehacer gubernamental en aras del bienestar de la sociedad.

A partir de esto, se desprende lo siguiente:

En primera instancia, se concibe al derecho al acceso a la información pública como el pilar sustancial que garantiza y consolida al Gobierno Abierto, pues, no se podría hablar de una apertura gubernamental que permeé en el ejercicio diario del poder público sin éste. El valor público de contar con un Gobierno Abierto que esté arraigado tanto adentro como afuera del aparato gubernamental, permite establecer contrapesos reacios que posibiliten hacer frente a las malas prácticas que imperan en la gestión pública.

En segundo lugar, en el gobierno, la aplicación de las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC) benefician a la transparencia que es una consecuencia positiva del acceso a la información, mediante la creación de portales web de las dependencias que facilitan la búsqueda de información de interés común, permitiendo crear soluciones proactivas a los problemas públicos. En este tema específico hay todavía tareas pendientes, por ejemplo: el nivel de conectividad e infraestructura es aún precaria en algunas zonas del país, lo que imposibilita que haya un nivel óptimo de digitalización que satisfaga las necesidades de los usuarios. Por eso, es preciso reforzar la alfabetización digital y el empoderamiento de los usuarios, ambos representan pilares esenciales para consolidar al Gobierno Electrónico. Sin lo anterior, será difícil impulsar una cultura digital que acceda a combatir contra las malas prácticas gubernamentales que tanto lastiman la susceptibilidad de la sociedad en no cumplir con sus expectativas de un futuro mejor.

En tercer lugar, cuando México se adhirió a la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA) desde 2011, adquirió una serie de obligaciones y responsabilidades ante la ciudadanía para abrir de par en par las puertas del gobierno, lo que despierta grandes esperanzas de mejorar la actuación de la gestión pública. Esto implicaría un cambio en la gestión, donde antes el poder era ejercido de forma discrecional, ahora el poder tendría que ser ejercido bajo el consenso y apropiación de la sociedad; si esto no ocurriese, habría un malestar colectivo que exigiría el rediseño de las políticas públicas para cambiar la forma en que se toman las decisiones políticas. No obstante, el 23 de mayo del 2017, el Núcleo de Organizaciones de la Sociedad Civil que forma parte del Secretariado Técnico Tripartita (STT), suspendió su participación de la AGA en México, denunciando actos de vigilancia digital ilegal a sus miembros, lo que atenta contra la libertad de expresión y la privacidad, impidiendo con ello la reciprocidad entre éstos y el gobierno, no existiendo las condiciones adecuadas para continuar con su colaboración en el STT. Sin embargo, el Núcleo de Organizaciones de la Sociedad Civil seguirán trabajando en pro de construir las condiciones necesarias que posibiliten la implementación del Gobierno Abierto a nivel nacional.

En cuarto lugar, se observa que la legislación vigente (Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública --2015--, y la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública--2016--) es suficiente, pero, ésta no ha logrado incidir por completo para que las 32 entidades federativas crean leyes respectivas en materia de Gobierno Abierto. No obstante, uno de los principales problemas que se encontró fue que se dificulta contar con marcos jurídicos idóneos a nivel estatal que permitan alcanzar un grado de satisfacción de la gestión pública, ya que cada estado tiene sus propios problemas particularidades que son necesarios resolver cuanto antes, siendo posible a través de la adopción del Gobierno Abierto.

En quinto lugar, se percibe que el Gobierno Abierto busca recobrar la debilitada confianza de la ciudadanía, mediante el empleo de prácticas proactivas que se centren en el empoderamiento del ciudadano, promoviendo el impulso de instancias de participación y colaboración que ya existen tanto en la ley como en las reglas de operación de las instituciones públicas. Para asegurar el potencial de cualquier mecanismo de participación y colaboración, es antes necesario fomentar la publicitación de las estancias encargadas de hacerlas cumplir tanto en medios electrónicos como tradicionales, con el fin de dar transparencia y credibilidad que los acuerdos tomados serán cumplidos y respetados cabalmente.

En sexto lugar, el Gobierno Abierto es un modelo de gestión relativamente nuevo que promete un cambio en el paradigma de gobernar, donde el ciudadano se sitúe en el centro de las decisiones

que dan rumbo al país, por medio de instrumentos tanto institucionales como normativos que den soporte a la construcción de capacidades de empoderamiento ciudadano sobre las políticas públicas, enfocadas a mejorar las condiciones de vida de la sociedad. Asimismo, numerosas organizaciones de la sociedad civil han levantado la voz para exigir que el Gobierno Abierto se acoja a nivel nacional como contrapeso para hacer frente al mal ejercicio del poder público, con el objeto de transformar a la gestión pública, lo que constituye impulsar una cultura de participación y colaboración ciudadana que incidan a recobrar la confianza de la sociedad bajo los principios que convergen en el Gobierno Abierto: transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas.

Finalmente, la implementación del Gobierno Abierto en México (específicamente en el Tercer Plan de Acción 2016-2018) se ha visto infructuosa, debido a la falta de condiciones de cocreación, corresponsabilidad y diálogo del Gobierno Federal con el Núcleo de Organizaciones de la Sociedad Civil, entorpeciendo acordar cómo se iban a ejecutar los compromisos adquiridos por el Ejecutivo Federal, no obstante, diversas dependencias públicas pusieron trabas o buscaron modificar sustantivamente los compromisos, con el fin de desincentivar la participación y colaboración ciudadana. Cabe mencionar que la AGA y el Tercer Plan de Acción, son compromisos de Estado que su cumplimiento es ineludible, sin que haya variaciones que transgredan sus alcances.

El desafío es enorme, pero no imposible, por ello es de suma importancia demandar al gobierno que cumpla con sus obligaciones que adquirió con la aprobación de la Ley General y la Ley Federal de transparencia, igualmente, con la AGA, para garantizar una modernización plena de la gestión pública que satisfaga las expectativas de cambio de la ciudadanía en contar con mejores condiciones de vida.

Fuentes de consulta

Bibliografía

Guerrero Orozco, Omar, “La transparencia en la administración pública: principios conceptuales”, en *Rumbos de la Transparencia en México*.

León y Ramírez, Juan Carlos, Mora Velázquez, Salvador (coordinadores). *Las políticas públicas: incidencia en la construcción de la agenda de transparencia y la rendición de cuentas*, México, D.F, UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 2013.

Mariñez Navarro, Freddy, *Gobierno abierto: ¿más innovaciones?, ¿más gobierno?, ¿más sociedad?, ¿en qué consiste?, propuestas para los gobiernos locales*, Ed. Miguel Ángel Porrúa, México EGAP Gobierno y Política Pública-Tecnológico de Monterrey, 2013.

Novoa Monreal, Eduardo, *Derecho a la vida privada y libertad de información un conflicto de derechos*, Ed. Siglo Veintiuno Editores, sexta edición, México, 2001.

Uvalle Berrones, Ricardo Coord. *Rumbos de la transparencia en México*, Editores e Impresiones Profesionales, México, CDMX, UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 2011.

Uvalle Berrones, Ricardo, *Oportunidades y restricciones de la política de transparencia en México*, Ed. Sitesa, México, D.F, UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 2013.

Villanueva, Ernesto. *Derecho de Acceso a la Información Pública en Latinoamérica, Estudio Introductorio y Compilación*, UNAM, México, 2003.

Mesografía

Alianza para el Gobierno Abierto, Plan de Acción 2013-2105 México, México, disponible en: <http://www.pa2015.mx/>

Baltazar Macías, Atzimba; Guerrero Amparán, Juan Pablo. El instituto federal de acceso a la información pública: la construcción institucional, México, disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/3/1407/4.pdf>

Bautista Farías, José. “La nueva Ley General de Transparencia: alcances y retos”, en *Del dicho al hecho: opacidad, autoritarismo y verdades a medias*, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente, México, 2015, disponible en: http://formacionhumana.iteso.mx/documents/11309/0/AP1S15_new2.pdf/7e3909d0-ec09-482c-adc9-f6dba96c3006

Carmona Tinoco, Jorge Ulises, “El derecho de acceso a la información a la luz de la reforma en materia de derechos humanos”, en *A 10 años del derecho de acceso a la información en México: Nuevos paradigmas para su garantía*, Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, México, 2015, disponible en: <http://inicio.ifai.org.mx/Publicaciones/A%2010%20A%C3%91OS%20DEL%20DERECHO%20DE%20ACCESO%20A%20LA%20INFORMACI%C3%93N%20EN%20M%C3%89XICO.pdf>

Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, Artículo 4º, México, disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/declaracion.asp>

Contreras Orozco, Leticia. “El cambio institucional y el gobierno electrónico”, en *Perspectivas del Gobierno Electrónico Local en México*, Universidad Autónoma del Estado de México, México, 2014, disponible en: <http://iapem.mx/Libros/2014%20160%20Perspectiva%20del%20Gob%20Elec%20Loc.pdf>

Cruz Meléndez, Christian Arturo. *Gobierno electrónico para lograr el gobierno abierto: avances y retos en México*, Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Perú, 10-13 nov. 2015, disponible en: [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/34CA4D3DF6BEA26605257F4500747F93/\\$FILE/cruzmele.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/34CA4D3DF6BEA26605257F4500747F93/$FILE/cruzmele.pdf)

Escobedo, Juan Francisco, Movilización de opinión pública en México: El caso del Grupo Oaxaca y de la Ley Federal de Acceso a la Información Pública, México, 2002, disponible en: <http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/decoin/cont/2/art/art3.pdf>

González García, Claudia Pamela. *El Acceso a la Información como Derecho Fundamental*, México, 2009, disponible en: https://www.ichitaip.org/infoweb/archivos/ensayos/ai_derecho_fundamental.pdf

Gutiérrez Jiménez, Paulina, *El derecho de acceso a la información pública. Una herramienta para el ejercicio de los derechos fundamentales*, Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, México, 2008, disponible en: <http://www.infodf.org.mx/capacitacion/publicacionesDCCT/ensayo7/ENSAYO7.pdf>

Hernández Arroyo, Federico, *Resumen de la nueva Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión*, Asociación Nacional de Abogados de Empresa, Colegio de Abogados, A. C., México, disponible en: <http://anademx.com/files/2014/08/4-AGOSTO-2014.-NOTA-DECRETO-LFTR.pdf>

Índice de Presupuesto Abierto, México, 2015, disponible en: <http://presupuestoabierto.org.mx/>

Márquez Fernández, Juan, et al., *Estudio sobre objetivos, estrategias y actuaciones nacionales e internacionales en materia de gobierno abierto*, Gobierno de España, 2013, disponible en: http://www.ontsi.red.es/ontsi/sites/ontsi/files/objetivos_estrategias_y_actuaciones_gobierno_abierto.pdf

Merino, Mauricio. *La participación ciudadana en la democracia*, IFE. Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, No. 4 México, 1995, disponible en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Publicaciones/CDs2010/CDParticipacion/pdf/DOC05.pdf>

Montero Guillán, Aránzazu. *Los órganos garantes de la transparencia y el acceso a la información en Chile y México*, Ed. Consejo para la Transparencia, Chile, disponible en: <http://www.consejotransparencia.cl/consejo/site/artic/20130820/asocfile/20130820152206/cplinterior.pdf>

Munive Cortés, Erika Yamel. *El gobierno electrónico en la administración pública federal*, México, 2008, disponible en: <http://www.tfja.gob.mx/investigaciones/historico/pdf/elgobiernoelectronicoenla.pdf>

Naciones Unidas Derechos Humanos, Oficina del Alto Comisionado, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Artículo 19°, México, disponible en: <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx>

Naciones Unidas, Declaración Universal de los Derechos Humanos, Artículo 19°, disponible en: <http://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/>

Navarro Isla, Jorge. *Aspectos de las tecnologías de la información y el comercio electrónico*, Elaborado para CGMPS, Consultores, SC. Por encargo de la Asociación Mexicana de Internet, A.C. México, 2011, disponible en: http://www.cursohomologacionti.com.mx/pub/mod_3_ses_2.pdf

Organización de los Estados Americanos, Convención Americana sobre Derechos Humanos, Artículo 13°, México, disponible en: <http://www.oas.org/ES/CIDH/EXPRESSION/showarticle.asp?artID=25&IID=2>

Orozco Henríquez, José de Jesús, “El derecho de acceso a la información y el sistema interamericano”, en *A 10 años del derecho de acceso a la información en México: Nuevos paradigmas para su garantía*, Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, México, 2015, disponible en: <http://inicio.ifai.org.mx/Publicaciones/A%2010%20A%C3%91OS%20DEL%20DERECHO%20DE%20ACCESO%20A%20LA%20INFORMACI%C3%93N%20EN%20M%C3%89XICO.pdf>

Participación ciudadana y combate a la corrupción, Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción (PNRCTCC, 2008), México, 2013, disponible en: <http://www.anticorrupcion.mx/programa-nacional-de-rendicion-de-cuentas%2C-transparencia-y-combate-a-la-corrupcion.html>

Pérez Zúñiga, Ricardo, *Análisis general del gobierno electrónico en México*, México, 2015, disponible en: <http://www.udgvirtual.udg.mx/paakat/index.php/paakat/article/view/253/376>

Ramírez-Alujas, Álvaro V., *Gobierno abierto: ¿las nuevas ropas del emperador? Las luces y sombras en su definición y operacionalización en el marco de la alianza para el gobierno abierto y su impacto en Latinoamérica*, en el XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Cartagena, Colombia, 30 Oct.- 2 Nov. 2012, disponible en: <http://www.dgsc.go.cr/dgsc/documentos/cladxvii/ramiralu.pdf>

Salas Suárez, Joel, “Breve historia del gobierno abierto en México”, en *Gobierno Abierto: el valor social de la información pública*, Coords. Issa Luna Pla y José Antonio Bojórquez Pereznieto, Ed. Andrés Hofmann, México, disponible en: [http://www.ivai.org.mx/documentos/fadh/Gobierno abierto en el Estado de Veracruz ITAIP.pdf](http://www.ivai.org.mx/documentos/fadh/Gobierno%20abierto%20en%20el%20Estado%20de%20Veracruz%20ITAIP.pdf)

Sandoval Almazán, Rodrigo. *La larga marcha del Gobierno Abierto. Teoría, medición y futuro*, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 2013, disponible en: http://www.inap.mx/portal/images/pdf/book/larga_marcha.pdf

Secretaría de Función Pública, Mejora de la Gestión Pública, México, 2013, disponible en: <http://www.programaanticorrupcion.gob.mx/index.php/internacionales/practicas-exitosas/mejores-practicas-internacionales/mejora-de-la-gestion-publica.html>

Secretaría de la Función Pública, Programa para un Gobierno Cercano y Moderno (PGCM), México, 2016, disponible en: <http://www.gob.mx/sfp/acciones-y-programas/programa-para-un-gobierno-cercano-y-moderno-pgcm>

Secretaría de la Función Pública, Reforma en materia de transparencia, México, 2014, disponible en: <https://www.gob.mx/sfp/reformas/reforma-en-materia-de-transparencia-4504>

Wikipedia. Reforma de telecomunicaciones en México, disponible en: https://es.wikipedia.org/wiki/Reforma_de_telecomunicaciones_en_M%C3%A9xico

Legislación

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_150816.pdf

Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, México, disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFTR_270117.pdf

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, México, disponible en: <http://inicio.ifai.org.mx/LFTAIPG/LFTAIPG.pdf>

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, México, disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFTAIP_270117.pdf

Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, México, disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGTAIP.pdf>

Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, México, disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSNA.pdf>

Ley Modelo sobre Acceso a la Información Administrativa, México, disponible en: http://www.oas.org/juridico/english/ley_modelo_acceso.pdf

Ley para hacer de la Ciudad de México una ciudad abierta, D.F., México, 2015, pág. 3, disponible en: <http://www.aldf.gob.mx/archivo-1b52054447d78a831c329f25931f03a5.pdf>

Documentos oficiales

Alianza para el Gobierno Abierto. *Plan de Acción 2016-2018. Tercer Plan de Acción Nacional de México en la Alianza para el Gobierno Abierto*, México, 2015, disponible en: <http://gobabierto.mx.org/wp-content/uploads/2016/09/Plan-de-Acci%C3%B3n-2016-2018.pdf>

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, *Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico*, Chile, 2007, disponible en: <http://old.clad.org/documentos/declaraciones/cartagobelec.pdf>

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, *Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto*, Colombia, 2016, disponible en: http://www.funcionpublica.gov.co/eva/admon/files/empresas/ZW1wcmVzYV83Ng==/archivos/1470417708_350c543cc190276e5a10618fd50a3245.pdf

Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Derechos Humanos y derechos fundamentales*, México, disponible en: http://stj.col.gob.mx/dh/descargables/pdf_seccion/concepto_3_2_2.pdf

Diario Oficial de la Federación, Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de los artículos 6o., 7o., 27, 28, 73, 78, 94 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de telecomunicaciones, México, 2013, disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_208_11jun13.pdf

Diario Oficial de la Federación, Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos, en materia de combate a la corrupción, disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_223_27may15.pdf

Diario Oficial de la Federación, Decreto que se adiciona el segundo párrafo del artículo 16° constitucional, México, 2009, disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_187_01jun09.pdf

Diario Oficial de la Federación, Decreto que se reforma del artículo 6° constitucional, México, 2007, disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_178_13nov07_ima.pdf

Diario Oficial de la Federación, Decreto que se reforma del artículo 6° constitucional, México, 2007, disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_174_20jul07_ima.pdf

Dictamen relativo a las iniciativas que contienen proyecto de decreto por el que se abroga la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, disponible en: http://rendiciondecuentas.org.mx/wp-content/uploads/2016/02/Dictamen_LFT.pdf.

Gobierno de la República, Estrategia Digital Nacional, México, disponible en: <http://cdn.mexicodigital.gob.mx/EstrategiaDigital.pdf>

Gobierno de la República, Guía de implementación de datos abiertos, versión 1, México, 2014, disponible en: http://cidge.gob.mx/wp-content/uploads/2014/01/Guia-de-implementacion-de-datos-abiertos-v1_01.pdf,

Gobierno de la República, Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, Programa para un Gobierno Cercano y Moderno, Guía de Transparencia Focalizada 2016, México, disponible en: http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/63767/Gu_a_de_Transparencia_Focalizada_2016.pdf

Gobierno de la República, Reforma en Materia de Transparencia, México, 2014, disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/66464/13_Transparencia.pdf

Gobierno Federal. Agenda de Gobierno Digital, México, 2008, disponible en: http://cidge.gob.mx/wp-content/uploads/2013/04/Agenda_GD_16012009.pdf

Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, “Reforma al artículo 6° constitucional que establece el acceso a la información pública como un derecho fundamental de los mexicanos”, 3a ed. México, 2007, disponible en: <http://inicio.ifai.org.mx/Publicaciones/ModificacionArt6.pdf>

Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, Programa anual de trabajo de la comisión permanente de gobierno abierto y transparencia, México, 2015, disponible en: [http://inicio.ifai.org.mx/AcuerdosDelPleno/ACT-PUB-EXT-26-03-2015.03%20j\).pdf](http://inicio.ifai.org.mx/AcuerdosDelPleno/ACT-PUB-EXT-26-03-2015.03%20j).pdf)

Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, ¿Cómo funcionaría el nuevo IFAI?, México, 2014, disponible en: http://www.tm.org.mx/wp-content/uploads/2013/08/ESP_ifai_3.jpg

Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Encuesta Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales 2016 ENAID, México, 2016, disponible en: http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/Productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/702825089320.pdf

Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Encuesta Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales 2016, México, 2016, disponible en: http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2016/especiales/especiales2016_11_01.pdf

Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, Preparado el INAI para enfrentar retos de la nueva Ley General de Transparencia, México, 2015, disponible en: <http://inicio.ifai.org.mx/Comunicados/Comunicado%20INAI-009-15.pdf>

Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, disponible en: http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/pdf/PND_2007-2012.pdf

Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, Programa para un Gobierno Cercano y Moderno, Guía de Transparencia Focalizada 2016, México, disponible en: http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/63767/Gu_a_de_Transparencia_Focalizada_2016.pdf

Secretaría de Gobernación, Secretaría de la Función Pública, Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones para la Transparencia y los Archivos de la Administración Pública Federal y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materias de Transparencia y de Archivos, México, 2011, disponible en: http://www.transparencia.inecc.gob.mx/transparencia/50_d_2755_11_08_2011.pdf

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Programa para un Gobierno Cercano y Moderno 2013-2018, México, 2013, disponible en: https://sre.gob.mx/images/stories/marconormativodoc/gob_moderno.pdf