



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE
MÉXICO**

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

**EL DESEMPEÑO DEL MODELO DEL GOBIERNO
ABIERTO EN MÉXICO: NUEVA INTERACCIÓN
CIUDADANOS Y AUTORIDADES PÚBLICAS**

T E S I N A

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

**LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

OPCIÓN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

P R E S E N T A:

LUIS ENRIQUE BERMÚDEZ CRUZ

DIRECTOR DE TESINA:

DR. RICARDO UVALLE BERRONES

CIUDAD DE MÉXICO, 2020





Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

AGRADECIMIENTOS Y DEDICATORIAS

Para tener éxito, es decir cumplir con lo que nos proponemos -en este caso profesional y académicamente- es necesario contar con tres condiciones inapelables: talento; orientación hacia la disciplina y el esfuerzo; y recibir la oportunidad. Con este razonamiento, creo firmemente que los logros personales son en todo momento la reivindicación innegable de los esfuerzos generacionales de la familia, así como del apoyo de todas las personas que han abonado en algún suceso de nuestra historia de vida, además del aprovechamiento de las oportunidades ganadas.

Por esta razón deseo que la culminación de este trabajo, al tiempo de ser el logro de un objetivo sea una muestra de agradecimiento profundo a la Universidad Nacional Autónoma de México, espacio por antonomasia de reflexión y excelencia académica, además de ser el principal proyecto cultural, educativo y de movilidad social de nuestro país. A su vez, expreso agradecimiento permanente a mi familia: mi madre, Anel Cruz Ajuech; mi padre, Luis Enrique Bermúdez Cruz; mi hermano, Rafael Bermúdez Cruz y mi tía, Irma Bermúdez Cruz, de quienes valoro su apoyo e incondicionalidad y a quienes dedico este trabajo de titulación y demás logros porque son el resultado de sinergias lo suficientemente sólidas para avanzar en la complejidad de la vida.

Agradezco el apoyo de quienes desde los espacios de la universidad o fuera de ellos, me han impulsado y apoyado profesional y académicamente, profesores y ahora amigos: Dr. Ricardo Uvalle Berrones, Mtro. Edgar Guerrero Centeno, Dr. Eber Betanzos Torres, Mtro. Israel González Delgado, Dr. Rafael Martínez Puon, Dr. Francisco Piñón Gaytán y Mtro. Manuel Quijano Torres, en conjunto con todos los profesores de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, quienes incidieron positivamente en mi formación universitaria y como profesional interesado en aportar ideas y trabajo permanente en favor de las mejores causas para el desarrollo de nuestro país.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	4
Hipótesis central	5
Objetivo de la investigación	5
Estructura de la investigación	5
APARTADO 1: FUNDAMENTOS DEL GOBIERNO ABIERTO.....	7
1.1 Génesis y desarrollo	7
1.2 Sentido y alcance	17
1.3 Sustento funcional: transparencia, innovación tecnológica y participación colaborativa	20
1.3.1 Transparencia.....	21
1.3.2 Innovación tecnológica.....	24
1.3.3 Participación colaborativa	26
APARTADO 2: EL GOBIERNO ABIERTO EN MÉXICO	32
2.1 Origen y fundamento.....	32
2.2 Objetivos.....	42
2.3 Estrategias.....	44
2.4 Corresponsabilidad	47
APARTADO 3: ESTUDIO DE CASO EN MÉXICO.....	51
3.1 Participación colaborativa.....	51
3.2 Políticas aplicadas: desempeño	55
3.3 Evaluación de las políticas aplicadas	59
APARTADO 4: BALANCE ANALÍTICO	69
Recomendaciones y propuestas	70
Conclusiones	72
BIBLIOGRAFÍA.....	75

INTRODUCCIÓN

En los regímenes democráticos la toma de decisiones es un proceso de convencimiento y consenso, por esta razón las formas autocráticas en un entorno de pluralidad y alejado de posiciones maniqueas pierden aplicabilidad sobre todo con la consideración de una sociedad contemporánea caracterizada por la disposición de información con que cuenta y la proclividad para organizarse. Sumado a esta condición, el Estado -otrora agente principal en la vida pública- cuenta con demás actores relevantes (organizados) que pueden o no estar de acuerdo con procesos de toma de decisiones y acciones -antaño- indiscutidas.

Entonces, el gobierno abierto adquiere sentido. Es una nueva forma de gestionar los asuntos públicos y aprovechar los recursos (conocimiento) dispersos entre la sociedad para lograr resolver eficientemente los problemas, crecientemente complejos, a partir de su sustento funcional, pilares fundamentales que describen la modernización del gobierno y las administraciones públicas, los cuales son: la transparencia, rendición de cuentas, participación colaborativa e innovación tecnológica. Estos, lejos de ser fines u objetivos, forman el arquetipo de la apertura gubernamental (*open government*) a partir de los principios de corresponsabilidad y co-creación. El gobierno abierto es un modelo que, a partir del sustento funcional y también discursivo, orienta su acción a generar esquemas menos rígidos y horizontales en el desarrollo de la función pública.

Para el caso de los gobiernos en México, la implementación del modelo de gobierno abierto debe superar una etapa -necesaria pero insuficiente- respecto a la expresión de necesidad del gobierno abierto y avanzar hacia la definición de estrategias y líneas de acción precisas.

La elección de este tema como trabajo de investigación surge a partir del interés sobre las tendencias actuales de la administración pública y la preocupación por observar cómo el distanciamiento entre ciudadanía y gobierno ha abierto espacios de ineficacia y de crisis institucional que han derivado -incluso- en la crítica a los procesos democráticos e iniciado una etapa política caracterizada por la

desconfianza en el carácter de lo público. Además, por considerar relevante el modelo de gobierno abierto a la luz de la generación de valor público para la sociedad y, simultáneamente, para las organizaciones gubernamentales. Sin embargo, resulta necesario evaluar y analizar el estado actual del gobierno abierto y cómo ha impactado en México, con el objetivo de recomendar y proponer cambios y toma de decisiones.

Hipótesis central

El modelo de gobierno abierto es una solución para generar valor público y resolver problemas públicos bajo los principios de corresponsabilidad y co-creación en un entorno de complejidad que contribuye a la reducción del distanciamiento entre ciudadanía y gobierno. Sobre todo, porque en el tiempo actual los gobiernos no tienen el monopolio público del conocimiento, las soluciones y los recursos. Motivo por el cual es fundamental aprovechar las capacidades de la sociedad en términos de mayor colaboración y co-creación del valor público para potenciar la calidad de la vida democrática en México.

Objetivo de la investigación

Analizar el alcance y resultados de la implementación del modelo de gobierno abierto en México, retomando el Programa para un Gobierno Cercano y Moderno y la Estrategia Digital Nacional y en general, la génesis y desarrollo del modelo y su sustento funcional: transparencia, rendición de cuentas, participación colaborativa e innovación tecnológica. Y con la consideración de la integración de México a la Alianza para el Gobierno Abierto. Esto con el fin de puntualizar que se ha ingresado a una nueva etapa de vida que se concreta en el imperativo de cómo gobernar mejor a la sociedad con base en los valores de la democracia fincados en la transparencia, la participación y colaboración.

Estructura de la investigación

La presente tesina está organizada de la siguiente forma: la primera parte está centrada en describir los fundamentos del gobierno abierto, desde la génesis y

desarrollo este, el sentido y alcance, así como el sustento funcional del modelo; el segundo apartado se refiere al derrotero que ha seguido el gobierno abierto en México, es decir origen y fundamentos, objetivos y estrategias, así como el rol del principio de corresponsabilidad; el tercer apartado es ceñido al estudio de caso en México, en el que se analizó la implementación del Programa para un Gobierno Cercano y Moderno (2013-2018) y específicamente la Estrategia Digital Nacional en lo relacionado a la transformación gubernamental y la innovación cívica, todos elementos del gobierno abierto; el cuarto apartado refiere algunas de las recomendaciones y propuestas que considero factibles. En la parte final se elaboran las conclusiones de la investigación.

APARTADO 1: FUNDAMENTOS DEL GOBIERNO ABIERTO

1.1 Génesis y desarrollo

El gobierno abierto es un modelo inserto en el contexto de la sociedad contemporánea y el proceso de redefinición del carácter de lo público. Es, también una estrategia que pone de manifiesto una nueva concepción del Estado en tanto que en su actuación “se encuentra acompañado de muchos otros actores, malignos y benignos, que a veces compiten y a veces colaboran a la hora de proporcionar gobernanza [...] mediante formas de organización no jerárquicas y horizontales”¹.

Al respecto han surgido diversas teorías como la propuesta de Joel Migdal, en la que se describe la coexistencia del Estado como organización junto con otros grupos, con los cuales colabora, logra consensos, riñe y también constriñe, dado que algunos de éstos son “directa o indirectamente subversivos”². El gobierno abierto, en primera instancia, reconoce la presencia de más grupos y no sólo del Estado, por lo que en sus decisiones debe prevalecer la consideración de participación de más agentes interesados en los asuntos colectivos.

En este sentido, el gobierno abierto, fundamentado en la idea de los nuevos procesos de la sociedad contemporánea, cuenta por delante con un amplio espectro de aplicación que, supone (ante la diversidad de actores en la vida pública, además del Estado), la formación de procesos de toma de decisiones orientados a la generación de consenso y colaboración entre sociedad civil, gobierno y mercado.

Bajo esta argumentación, Ricardo Uvalle identifica al gobierno abierto como “la suma de capacidades diseñadas como medio clave en los procesos de gobernanza con énfasis en la capacidad de generar los datos que los ciudadanos necesitan para participar de manera colaborativa en el desarrollo de las actividades productivas y sociales, disponiendo de información veraz y oportuna, para que asuman con sentido dialógico su condición de personas activas, organizadas e informadas para

¹ INNERARITY, Daniel, *Un mundo de todos y de nadie. Piratas, riesgos y redes en el nuevo desorden global*, Paidós, Barcelona, 2013, p.33.

² MIGDAL, Joel S. *Estados débiles, Estados fuertes*, Fondo de Cultura Económica, Edición electrónica, 2012, p.283.

intervenir en la discusión y adopción de las políticas públicas”³. Dicho sea, para tal propósito, el gobierno abierto ha destacado como un concepto con “carácter de integralidad, o como coloquialmente se suele decir de concepto ‘paraguas’ o ‘atrápalo todo’”⁴. Sustancialmente, el gobierno abierto tiene su asidero en temas trascendentales en la discusión sobre el Estado, la democracia y la administración pública, como lo son: la transparencia, rendición de cuentas, participación ciudadana y colaboración.

El factor crucial del gobierno abierto está ubicado en el contexto de la irrupción de la ciudadanía, bajo esquemas democráticos. En sí mismo, el modelo es una estrategia y política con incidencia directa en la organización de la administración pública, la toma de decisiones y las políticas públicas, bajo un enfoque evidentemente deliberativo, en el que la ciudadanía adquiere relevancia inusitada.

En tanto, la génesis del gobierno abierto está ubicada en el abandono -gradual- del modelo burocrático cerrado y tradicional, y en el direccionamiento hacia ideas basadas, en mucho, sobre el movimiento para generar un equilibrio entre el gobierno y los gobernados, movimiento que algunos han calificado como “la cuarta revolución, la carrera global para reinventar el Estado”⁵.

Bajo esta tesitura, el gobierno abierto, como respuesta a la reinención del Estado y la revalorización del carácter de lo público es, artificial y -simultáneamente- consecuencial del proceso de democratización y en general, de las características de la sociedad contemporánea.

También en este contexto, destacan las tendencias que -en el estudio del Estado y la Administración Pública- se han formulado en las últimas tres décadas, “propuestas que van desde la Nueva Gestión Pública, tanto en su versión neoempresarial como neopública; el modelo de Responsabilización; el Buen

³ UVALLE BERRONES, Ricardo, *Análisis multifacético del gobierno abierto en los procesos de la sociedad contemporánea*, en: UVALLE BERRONES, Ricardo, VALENZUELA, Rafael (editores), *Revista especializada en investigación jurídica. Dossier especial Gobierno Abierto para crear un Nuevo Servicio Público*, Año 2, Número 3, julio-diciembre de 2018, Centro de Investigaciones Jurídicas, Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, p.33.

⁴ MARTÍNEZ PUÓN, Rafael (editor), *Gobierno Abierto para la consolidación democrática*, Tirant lo Blanch, México, 2016, pp. 27-28.

⁵ MICKLETHWAIT, John, WOOLDRIDGE, Adrian, *La cuarta revolución. La carrera global para reinventar el Estado*, Galaxia Gutenberg, Barcelona, 2015.

Gobierno; el Nuevo Servicio Público; el esquema de creación de valor público; y hasta lo que se identifica como gobernanza, o Estado en red”⁶.

El concepto de gobernanza ha sido, para el tiempo reciente en el estudio de la administración pública, el centro de discusiones, incluso filosóficas, sobre cómo ha generado una nueva concepción del Estado -para los detractores de esta tendencia, ha significado el vaciamiento del Estado como organización política-, sobre todo por la falsa idea de la pérdida del centro de autoridad, dado el postulado de la gobernanza en red. Mientras que, para otros estudiosos, ha representado la reformulación del Estado, el gobierno y la Administración Pública y su manera de relacionarse con la sociedad, algunos de los más representativos son: Rhodes (1996), Mayntz (1998), Peters y Pierre (2000), Blanco y Góma (2003), Kooiman (2003), y Aguilar (2014).

La gobernanza es un concepto “utilizado para describir situaciones en las que la estructura *de gobierno* se vuelve más horizontal y aparecen nuevos actores (organizaciones internacionales, empresas, y sociedad civil organizada) en la generación de políticas públicas”⁷. En términos generales es una transformación sustantiva en la producción de valor público y un amoldamiento ante las características y comportamientos de la sociedad contemporánea; así como una tendencia que se “orienta a reivindicar, recuperar y reconstruir la naturaleza de la Administración Pública”⁸.

La estrecha relación entre los conceptos de gobierno abierto y gobernanza resulta fundamental. La literatura especializada también identifica como la génesis del gobierno abierto y de la gobernanza democrática, en primer lugar, el agotamiento del modelo burocrático de las organizaciones públicas y; en segundo lugar, la consideración de la creciente complejidad de los problemas públicos en espera de la implementación de políticas. En este sentido la reinención de la actividad estatal y su relación con la sociedad ha presentado modificaciones relevantes, sobre todo

⁶ MARTÍNEZ PUÓN, Rafael, *De la transparencia hacia un gobierno abierto*, Tirant lo Blanch, México, 2017, p.94.

⁷ HARGUINDÉGUY, Jean-Baptiste, *Análisis de políticas públicas*, Tecnos, Madrid, 2015, p.40.

⁸ AGUILAR VILLANUEVA, Luis F., *Gobernanza y gestión pública*, Fondo de Cultura Económica, México, Sexta Reimpresión, 2016, p.40.

ante la formación del nuevo paradigma hacia la administración pública posburocrática dado que el modelo previo ha sido señalado “no sólo como una restricción ineludible para el diseño y la implementación de las políticas, sino como la causa de buena parte de los desafíos fundamentales que debía afrontar el Estado”⁹ ante una sociedad ampliamente informada y demandante.

En este contexto, Beth Noveck destaca al gobierno abierto por su potencial para restaurar la confianza en las instituciones y generar vínculos de confianza, bajo el razonamiento de que el gobierno “valora y utiliza el conocimiento ciudadano”¹⁰, por demás valioso, ante la complejidad de los problemas públicos en los que, en antaño, el Estado centraba su acción única e irrefutable; para lograr el tránsito democrático hacia “aprovechar el conocimiento y la capacidad distribuidos en una sociedad conectada en red”¹¹.

De tal suerte, el gobierno abierto tiene su origen en la transformación del Estado y el redimensionamiento de su actuar en el espacio público, así como en la complejidad de los problemas a los que se enfrenta, lo que lo orilla a considerar el conocimiento extendido más allá de las organizaciones gubernamentales.

Justo por la consideración del conocimiento disperso en la sociedad, el modelo de gobierno abierto pugna por la formación de espacios de discusión y deliberación, en los que los asuntos colectivos adquieren y se revalorizan con el carácter de lo público, en buena medida para lograr eficiencia en su tratamiento. Esta preeminencia de apertura describe, prácticamente la redefinición o redimensionamiento del carácter de lo público.

Dicha redefinición se concibe bajo el entendido de que “la esfera pública no es la esfera gubernamental [...] más bien es, una instancia de vigilancia y crítica desde la sociedad frente al poder”¹², sumado, por definición, al tratamiento de los asuntos

⁹ MERINO, Mauricio, *Políticas Públicas. Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos*, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), México, 2013, p.96.

¹⁰ NOVECK, Beth, *Ciudadanos inteligentes, Estado más inteligente. Las tecnologías del conocimiento y el futuro de gobernar.*, Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C., México, 2017, p.13.

¹¹ *Ibid.*, p.14.

¹² FERNÁNDEZ SANTILLÁN, José, *Política, administración pública y esfera pública*, en: OLVERA, Julio, CONTRERAS, Leticia (Coordinadores), *Administración pública y sociedad. Una necesaria relación de proximidad*, Universidad Autónoma del Estado de México, Miguel Ángel Porrúa, México, 2017, p.211.

colectivos como un “ejercicio de interacción y corresponsabilidad”¹³ entre la autoridad constituida y la sociedad. Ante este escenario, los esquemas de co-creación desde el gobierno abierto sean regla tras la apertura plena de la información que la ciudadanía requiere para colaborar en el proceso de políticas públicas.

Al respecto Ricardo Uvalle señala:

“Un elemento irrenunciable del gobierno abierto es que los procesos dialógicos continúen como el pivote que permite el fortalecimiento de la democracia; al favorecer que la sociedad civil, entendida como una sociedad de ciudadanos, tenga la oportunidad de generar debate crítica y propuesta que alimenten el quehacer de la vida asociada, a partir de la apertura, la accesibilidad y la generación de datos, los cuales son fundamentales para producir información relevante para los ciudadanos”¹⁴.

Es así como el modelo de gobierno abierto “se ha convertido en el referente más destacado que refleja cómo se han transformado las condiciones de vida por parte de los gobiernos democráticos”¹⁵, los cuales están centrados en considerar la pluralidad de la sociedad contemporánea en el diseño e implementación de políticas públicas y, de manera genérica, en la administración de los asuntos públicos.

Sin embargo, los remanentes de las organizaciones burocráticas con procesos de toma de decisiones eminentemente verticales -en muchos casos emanadas de gobiernos autoritarios- han planteado críticas entorno a las implicaciones que el gobierno abierto -en tanto hacedor de espacios de discusión sobre los asuntos públicos- produce sobre la eficiencia y eficacia de la administración. No obstante, la defensa del modelo señala su pertinencia para lograr la comprensión de problemas en un escenario de complejidad y la co-creación de las políticas públicas.

¹³ UVALLE, Ricardo, *Estado y Administración Pública en los procesos de la sociedad contemporánea*, en: MARTÍNEZ ANZURES, Luis Miguel (Coord.), *Antología sobre Teoría de la Administración Pública*, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 2017, p.108.

¹⁴ UVALLE BERRONES, Ricardo, “Análisis multifacético...” p.36.

¹⁵ *Ibid.*, p.38.

El objetivo central del gobierno abierto es “promover la transparencia, la participación y la colaboración, dentro del gobierno y entre éste y la ciudadanía”¹⁶. Así como dar respuesta a “los imperativos de apertura, visibilidad y construcción dialógica de las políticas públicas en el arquetipo de un gobierno por discusión”¹⁷ y búsqueda de acuerdos y participación, que generen respuestas inteligentes y certidumbre del cumplimiento de metas y objetivos.

En este sentido, el gobierno abierto es un nuevo paradigma para las instituciones públicas por un lado y para el estudio del gobierno y la administración pública por otro, en función de que su análisis requiere de búsqueda de elementos que lo constituyen como una estrategia y un modelo proporcional a los cambios que en la sociedad tienen lugar.

Sucintamente, la orientación del modelo es hacia aumentar la disponibilidad de información sobre las actividades gubernamentales; apoyar la participación ciudadana; aplicar los más altos estándares de integridad profesional en todos los gobiernos; y aumentar el acceso a las nuevas tecnologías para la apertura y la rendición de cuentas. Ante esto, el gobierno abierto también se dimensiona como un esfuerzo organizacional encaminado a la consecución de eficiencia y eficacia en la formación de un gobierno cercano y moderno.

Aunado a estas características, el gobierno abierto al impulsar la participación colaborativa de la ciudadanía, a partir de la publicación de información necesaria, logra que “la acción pública se *co-construya* junto con la población a la que va dirigida”¹⁸. Esta consideración implica, como consecuencia inmediata, mayor probabilidad de que las políticas no reciban un rechazo frontal por parte de la ciudadanía¹⁹, lograr mayor eficiencia en la acción pública y simultáneamente

¹⁶ OSZLAK, Oscar, *Gobierno Abierto: El rumbo de los conceptos*, en: LUNA PLA, Issa; BOJÓRQUEZ, José Antonio (coordinadores), *Gobierno Abierto y el valor social de la información pública*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto Tabasqueño de Transparencia y Acceso a la Información Pública, México, 2016, p.28.

¹⁷ UVALLE BERRONES, Ricardo, *op. cit.*, p.39.

¹⁸ HARGUINDÉGUY, Jean-Baptiste, *op. cit.*, p.94. *Las cursivas son propias.*

¹⁹ *Ibid.*, p.95.

fortalecer el principio de la corresponsabilidad que ayuda a mejorar el desempeño de la democracia como un sistema de vida.

A pesar de que el contexto de una ciudadanía participativa y del desarrollo de la innovación tecnológica como “un medio para asegurar la apertura digital de los gobiernos hacia los ciudadanos”²⁰, dieron paso a la formación del gobierno abierto, éste como concepto se creó en el Congreso de Estados Unidos, en el Subcomité Especial sobre la Información Gubernamental en 1955. No obstante, su significado se reducía prácticamente a la noción o “sinónimo de acceso público a la información gubernamental previamente no revelada”²¹ y al término *accountability* o rendición de cuentas, sin mayores implicaciones en la manera de tomar decisiones en materia de políticas públicas desde la administración pública.

Empero, el surgimiento fáctico del gobierno abierto como modelo está en la emisión en 2009 del *Memorandum de Transparencia y Gobierno Abierto* por el presidente estadounidense Barak Obama y con la creación de la Alianza para el Gobierno Abierto (*Open Government Partnership*), presentada el 12 de julio de 2011, que en principio, agrupó a ocho países: Estados Unidos, Brasil, México, Noruega, Reino Unido, Indonesia, Filipinas y Sudáfrica; con la intención de generar “una plataforma multilateral de países comprometidos con los principios de transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana para fortalecer la capacidad de respuesta del sector público, el fortalecimiento de la lucha contra la corrupción, la promoción de la eficiencia económica y la innovación”²².

La profundización del modelo, como objeto de estudio y también como política, parece que supera el arquetipo de la transparencia, la rendición de cuentas y la participación ciudadana en lo individual y como prácticas institucionales aisladas y no interconectadas porque ahora se desarrolla en un entorno complejo que requiere de esquemas de colaboración en que los que participan estén en un mismo nivel

²⁰ UVALLE BERRONES, Ricardo, *op. cit.*, p.39.

²¹ OSZLAK, Oscar, *op. cit.*, p.28.

²² SALAS SUÁREZ, Joel, *Epílogo. Breve historia del Gobierno Abierto en México*, en: LUNA PLA, Issa; BOJÓRQUEZ, José Antonio (coordinadores), *op. cit.*, p.266.

informativa y se realice bajo la óptica de los valores democráticos contemporáneos.

En virtud de que “el gobierno abierto es un modelo interoperable que facilita la relación entre personas y sistemas”²³, finca su funcionamiento en “cuatro principios y procedimientos y sus respectivas apuestas para ejercer la política, tomar decisiones de política pública y gestionar el Estado”²⁴, sobre todo en el marco de la redefinición de lo público y de la relación entre gobierno y sociedad.

Al respecto, Andrés Hofmann señala los siguientes principios y procedimientos:

TABLA 1. PRINCIPIOS Y PROCEDIMIENTOS DEL GOBIERNO ABIERTO	
PRINCIPIOS	PROCEDIMIENTOS
<p>La transparencia del Estado. El principio: la información pública que gestiona el Estado es un acervo de la nación.</p>	<p>Su aspecto procedimental consiste en gestionar la información pública gubernamental de tal forma, que la sociedad pueda acceder y disponer a ella fácilmente.</p>
<p>La participación. El principio: la ciudadanía cuenta con un patrimonio de información, conocimientos y experiencias que el Estado (servidores públicos) no siempre tienen.</p>	<p>El procedimiento: consiste en crear espacios públicos de conversación Estado/sociedad, para mejorar y legitimar decisiones de política, política pública y gestión estatal.</p>
<p>La colaboración. El principio: la sociedad está en condiciones de crear nuevos servicios públicos y de resolver problemas colectivos, que las instituciones públicas del Estado no son capaces de realizar por sí solas, debido a la falta de atribuciones y/o recursos y/o visión.</p>	<p>El procedimiento: el Estado involucra a la ciudadanía en la solución de problemas sociales y de gestión pública, identificando personas y organizaciones que tienen la capacidad para hacerlo. Este procedimiento convoca también a las agencias estatales para abatir la insularidad entre ellas.</p>
<p>Los datos abiertos gubernamentales. El principio: todo ciudadano tiene derecho a procesar y reutilizar la información pública gubernamental, para los fines que estime conveniente, sin restricciones de ningún tipo.</p>	<p>El procedimiento: gestionar la información especialmente los datos públicos gubernamentales, de tal manera que cualquier persona, con la ayuda de dispositivos digitales, pueda apropiarse de ellos.</p>

Fuente: Elaboración propia con citas textuales obtenidas de HOFMANN, Andrés, Gobierno Abierto: Algunos apuntes. Estudio Introductorio, en: MARTÍNEZ PUÓN, Rafael (editor), *Gobierno Abierto para la consolidación democrática*, Tirant lo Blanch, México, 2016, pp.13-25.

²³ CAPRIGLIONE, A., CASALINO, M., DRAOLI, M., y TARANTINO, L., An Open Government Model for the Openness and the Modernization of the Public Administration, Centro di Ricerca sui Sistemi Informativi (CERSI). Citado en: GIL-GARCÍA, Ramón, QUINTANILLA, Gabriela, Gobierno Abierto en México: reflexiones sobre transparencia, rendición de cuentas y corrupción, en: OLVERA, Julio César, CONTRERAS, Leticia (coordinadores), Administración Pública y sociedad. Una necesaria relación de proximidad, Miguel Ángel Porrúa, Universidad Autónoma del Estado de México, 2017, p.116.

²⁴ HOFMANN, Andrés, Gobierno Abierto: Algunos apuntes. Estudio Introductorio, en: MARTÍNEZ PUÓN, Rafael (editor), *op. cit.*, p.14.

Bajo estos principios rectores, el gobierno abierto ha avanzado como un tema de desarrollo de capacidades institucionales en diversos Estados y gobiernos. La Alianza para el Gobierno Abierto, al tiempo de que se constituyó como el referente internacional en la materia, comprometió a los gobiernos integrantes a formular planes de acción nacionales, con las respectivas especificaciones propias de las organizaciones públicas y de la ciudadanía en cada país.

En consenso, el desarrollo del gobierno abierto se da, bajo la iniciativa de:

“Pasar de un modelo ‘analógico, hermético y autorreferente de gobierno y gestión pública, a un modelo digital, abierto, distribuido e incluyente, que no se afianza en la visión tradicional del monopolio exclusivo (y en muchos casos excluyente) para dar respuesta a las cada vez más complejas demandas y necesidades sociales desde la institucionalidad pública, sino que justamente aprovecha la aparición de nuevos, variados y múltiples espacios de interacción con otros actores (de la sociedad civil, ONG y del sector privado), facilitado por el avance tecnológico, para configurar una plataforma de trabajo en clave participativo y bajo una nomenclatura sustentada en la colaboración, el activismo cívico y las posibilidades de co-crear/co-producir valor público”²⁵ .

El activismo actual para colocar al gobierno abierto como un paradigma compatible con la nueva gobernanza, ha gestado “nuevos procesos de gobernar, que destacan más por la senda de la cooperación, no por la imposición de las relaciones jerárquicas”²⁶, a través de la fijación de objetivos explícitos y líneas de acción en el sentido de fortalecer la transparencia, rendición de cuentas, participación ciudadana e innovación tecnológica aplicado a los procesos de la administración pública y a las nuevas formas de relacionarse, desde lo digital, con los ciudadanos.

²⁵ NASER, Alejandra, RAMÍREZ ALUJAS, Álvaro, *Plan de gobierno abierto. Una hoja de ruta para los gobiernos de la región*, Serie Manuales, Organización de las Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2017, p.16.

²⁶ MAYNTZ, R., *El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna*, en: *Reforma y democracia*, núm. 21, Caracas, Venezuela, 2001. Citado en: UVALLE BERRONES, Ricardo, “Análisis multifacético...” p.43.

En virtud de que las sociedades democráticas contemporáneas están fundadas, en buena medida, sobre el principio de legalidad y la formación de un Estado de Derecho que exige que la autoridad se limite a realizar lo expresamente señalado en las reglas formales, el gobierno abierto se ha hecho cauce, en primera instancia, en la modificación de las reglas para la implementación de los pilares fundamentales del modelo. De tal suerte que, la transparencia y rendición de cuentas sean prácticas obligadas que en el ejercicio proactivo sean parte de la cotidianeidad del ejercicio de funciones en las organizaciones públicas.

En este orden de ideas, el desarrollo del gobierno abierto está centrado en la comprensión de un triple aspecto, según Ricardo Uvalle:

- a) Institucional: porque su origen formal se reconoce en normas y reglas escritas que son producidas por órganos específicos del gobierno como el Poder Legislativo, mientras que el Ejecutivo y Judicial se encargan de cumplirlas en razón de sus tareas.
- b) Funcional: porque los gobiernos están diseñados para atender, procesar y solucionar problemas con el concurso de actores sociales y productivos, así como con políticas públicas y servicios públicos.
- c) Heurístico: porque los sistemas de gestión se conciben para dar respuestas a los ciudadanos, favorecer sistemas de enlace con ellos y responder a una variedad de condiciones que exigen el seguimiento de las políticas que se aplican, así como la corrección y el mejoramiento con inventiva de los procesos y programas para lograr el desempeño con eficacia²⁷.

Sucintamente, las posibilidades de desarrollo del gobierno abierto se centran en los procesos de reforma institucional, desde un par de aspectos: el primero, son las modificaciones a las reglas formales que organizan orgánicamente al Estado; y el segundo, es el referido al diseño de las organizaciones públicas que, fácticamente implementan y ofrecen políticas y servicios públicos.

²⁷ UVALLE BERRONES, Ricardo, “Análisis multifacético...” p.54.

1.2 Sentido y alcance

El sentido del gobierno abierto se ciñe al significado e importancia con que cuenta para la vida de la sociedad contemporánea y la valiosa aportación que realiza desde sus pilares fundamentales: la transparencia, rendición de cuentas, participación colaborativa e innovación tecnológica. Sumado a su importancia justificante, el gobierno abierto se visualiza como una opción importante para mejorar el desempeño de la democracia como sistema de vida basado en el “poder de las sociedades para decidir, inventar y organizar”²⁸, en función de que la sociedad contemporánea es “centrífuga, dado que no tiene un solo centro de poder, sino muchos, y merece el nombre, en el que concuerdan los estudiosos de la política, de sociedad policéntrica o poliárquica”²⁹, es decir pluralista.

La reinención del gobierno y la administración pública, con incidencia directa en la democracia, se manifiesta con la implementación de las políticas propias del modelo y, además sobre la idea nodal de ciudadanos participativos de los asuntos públicos, como parte del argumento de la toma de decisiones deliberadas.

Por tal razón, el gobierno abierto como respuesta de las nuevas condiciones para la toma de decisiones se inserta en un escenario en que “los viejos mecanismos del poder no funcionan *por la existencia de* una sociedad en la que los ciudadanos viven en el mismo entorno informativo que aquellos que los gobiernan”³⁰. El flujo de la información ha determinado que la sociedad pueda opinar y decidir acerca de los asuntos colectivos y su actuación en un marco de amplia participación.

Este no es un suceso menor, por el contrario, el hecho de la redistribución de la información -a través de la transparencia con que los gobierno deben actuar- ha generado una sociedad del conocimiento y marca el momento histórico en que se redefinen roles en el espacio público, en el que la ciudadanía adquiere un

²⁸ PIKETTY, Thomas, *¡Ciudadanos a las urnas! Crónicas del mundo actual*, Siglo XXI Editores, México, 2017.

²⁹ BOBBIO, Norberto, *El futuro de la democracia*, Fondo de Cultura Económica, México, 9na Reimpresión, 2018, p.30.

³⁰ GIDDENS, Anthony, *Un mundo desbocado. Cómo está modificando la globalización nuestras vidas*, Madrid, Taurus, 2002, p.88.

protagonismo antes ausente, dado que actualmente es una sociedad observadora y participativa.

La ciudadanía, dimensionada desde el léxico democrático como “un grupo de individuos racionales, libres e iguales ante la ley, que conforman el sujeto por excelencia de la cosa pública”³¹, es decir que, se involucran en la toma de decisiones sobre asuntos públicos y en el diseño e implementación de políticas. En síntesis, el sentido del gobierno abierto está en la capacidad instalada de generar un esquema de toma de decisiones orientada desde el seno de la ciudadanía y, en general, de la sociedad civil.

Es posible -con base en la definición del gobierno abierto, su relación con la gobernanza democrática y la aliteración de sus principios-, señalar que el derrotero de este modelo está en la posibilidad de generar que “los ciudadanos y las agrupaciones de la sociedad civil, *den* seguimiento y *evalúen* la actuación de los poderes públicos, y se pronuncien frente a los asuntos públicos que son de interés para la supervivencia, convivencia [...] por determinar los temas de la agenda de gobierno y la política pública”³²; sobre una base de información y datos previamente puestos a disposición por las instituciones públicas.

El alcance del gobierno abierto está en lograr ampliar la participación colaborativa de los ciudadanos en el proceso de las políticas públicas, definidas por Luis Aguilar como: “Un conjunto (secuencia, sistema, ciclo, espiral) de acciones intencionales y causales. Son acciones intencionales porque se orientan a realizar objetivos considerados de valor para la sociedad o a resolver problemas cuya solución se considera de interés o beneficio público, y son acciones causales porque son consideradas idóneas y eficaces para realizar el objetivo o resolver el problema”³³. Su funcionamiento se describe por: la formación de la agenda; la definición del problema público; la hechura o formulación de la política; la decisión o selección entre opciones; la comunicación de la política; la implementación de la política y la

³¹ PESCHARD, Jacqueline, *La cultura política democrática*, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, Instituto Nacional Electoral, México, 2016, p.32.

³² AGUILAR, Luis F., “*Gobernanza...*” p.41. *Las cursivas son propias*.

³³ AGUILAR, Luis F. (compilador), *Política Pública*, Siglo XXI editores, México, 2012, p.29.

evaluación de la política³⁴ y, con la implementación del modelo, la relación entre ciudadanía y gobierno se presenta en cada una de las etapas del proceso de las políticas públicas.

También es destacable que el alcance del gobierno abierto se muestra desde el propósito de pasar de un esquema -en el que las decisiones se tomaban unilateralmente- hacia uno fundado en la lógica de “la observación, la vigilancia, la voluntad de transparencia, el debate y control”³⁵ al ejercicio del poder. Por lo que la conceptualización de ciudadanía es imprescindible, en buena medida ante la concepción y redefinición de la creación de valor público, como una cuestión colectiva, en que las políticas públicas son decisiones en las que se representa la diversidad y pluralidad de ideas, así como el conocimiento extendido en la sociedad.

Sumado a esto, el gobierno abierto adiciona el ejercicio de la co-creación y corresponsabilidad de las políticas públicas, como la característica fundamental, para que la sociedad y los ciudadanos puedan intervenir en los temas y problemas de carácter colectivo.

La construcción teórica del gobierno abierto demuestra su inserción en el esquema de gobernanza democrática, ceñido a “nuevos modos de relacionarse con la sociedad para poder dirigirla, que se caracterizan por dejar atrás su dominancia decisoria y su acción directa, [...] se consolida un formato e instrumental directivo más horizontal o en red”³⁶. El razonamiento que genera el binomio gobierno abierto-gobernanza democrática es señalado bajo el entendido de que “la gobernación en solitario del gobierno ha perdido sentido y eficacia”³⁷ ante la creación de valor público y las características de la sociedad contemporánea.

³⁴ *Ibid.*, p.34.

³⁵ INNERARITY, Daniel, *op. cit.*, p.90.

³⁶ AGUILAR, Luis F., “Gobernanza...” p.87.

³⁷ *Ibid.*, p.136.

1.3 Sustento funcional: transparencia, innovación tecnológica y participación colaborativa

El gobierno abierto, se señala en un espacio diverso de análisis, con la posibilidad de caracterizarlo como un modelo, una estrategia, una categoría “que se perfila como un sistema de desempeño institucional que encuentra en los fundamentos políticos de la propia democracia, la base para estructurarse a partir de un diseño de instituciones que refleja los principios y reglas que dan funcionalidad al ejercicio democrático del poder”³⁸. Bajo esta idea, el gobierno abierto requiere de un sustento funcional que -sumado a sus principios rectores- lo consolide en el contexto de la gobernanza democrática, dicho sustento está inscrito en la transparencia, la rendición de cuentas y la participación colaborativa como políticas insustituibles.

En buena medida, el debate sobre la pertinencia y factibilidad del gobierno abierto se ha centrado en el sustento funcional de éste. La discusión ha generado, por un lado, la posición de la eficiencia burocrática en las organizaciones públicas, tratando este elemento como un asunto interno, en la que se coloca en cuestionamiento las consecuencias de la implementación de políticas como la de la transparencia; por otro lado, la posición de la “inteligencia deliberativa para un gobierno abierto”³⁹, evidentemente distanciado del paradigma tradicional de la administración burocrática, que, en esencia genera organizaciones y procesos de toma de decisiones cerrados dado que “se configura como un modelo donde cada parte se dedica a lo suyo. Y no solo esto, sino que además no se mete en los asuntos de los demás. Ni permite que se metan en los suyos”⁴⁰.

En contraparte, el binomio gobierno abierto-gobernanza democrática apunta hacia la formación de espacios de colaboración permanente en el tratamiento de los asuntos públicos; por lo que el sustento funcional es determinante.

³⁸ UVALLE BERRONES, Ricardo, “Análisis multifacético...” pp.50-51.

³⁹ BRUGUÉ-TORRUELLA, Quim, *De la eficiencia burocrática a la inteligencia deliberativa para un gobierno abierto*, en: UVALLE BERRONES, Ricardo, VALENZUELA, Rafael (editores), *Revista especializada en investigación jurídica. Dossier especial Gobierno Abierto para crear un Nuevo Servicio Público*, Año 2, Número 3, julio-diciembre de 2018, Centro de Investigaciones Jurídicas, Universidad Autónoma de Ciudad Juárez.

⁴⁰ *Ibid.*, p.15.

1.3.1 Transparencia

Es una política eminentemente democrática que, además, guarda íntima relación con el derecho de acceso a la información. Por ello, “la transparencia se definió como la obligación institucional de poner a disposición de los ciudadanos la información pública que se produce y maneja en el ámbito gubernamental”⁴¹; mientras que el sustantivo referido en este binomio, el referido al acceso a la información se entiende como un derecho “por medio del cual requieren de la autoridad un determinado conjunto de datos que deben estar organizados con la calidad suficiente para su uso, disposición y tratamiento”⁴². En medio de estas líneas, acerca de la definición del derecho y, consecuentemente de la política, también se han identificado diversos debates acerca de cómo lograr la eficiencia en la política de transparencia para garantizar el ejercicio de un derecho.

Esta distinción entre el derecho y la política es pertinente en términos de análisis, dado que, el primero se ciñe prácticamente a las leyes en la materia que se han creado, mientras que el entendimiento como política, dimensiona que “la transparencia se refiere a las decisiones y los procesos asumidos por el Estado para darle contenido sustantivo a los principios democráticos de responsabilidad, publicidad e inclusión en la agenda gubernamental”⁴³. En otro sentido, la política de cumplimiento del derecho de acceso a la información también es significativa del cambio de la actividad del Estado y muestra de la sociedad contemporánea, en tanto “la transparencia contribuye a que los Estados tengan una mejor operación democrática”⁴⁴; por esta razón fundamental, acerca de las repercusiones que la transparencia ha tenido en el Estado y la Sociedad, es importante realizar dicha

⁴¹ GARCÍA GUZMÁN, Maximiliano, *Eficacia de las solicitudes de acceso a la información pública en los gobiernos locales*, en: AGUILERA HINTELHOLHER, Rina, *Transparencia y gobernanza en los gobiernos locales en México*, Editorial La Biblioteca, Universidad Nacional Autónoma de México, 2017, p.136.

⁴² *Ídem*.

⁴³ MERINO, Mauricio, *Muchas políticas y un solo Derecho*, en: LÓPEZ-AYLLÓN, Sergio, *Democracia, Transparencia y Constitución. Propuesta para un debate necesario.*, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto Federal de Acceso a la Información, México, 2006, p.128.

⁴⁴ UVALLE, Ricardo, *Relevancia de la transparencia en los procesos contemporáneos de la sociedad y el Estado*, en: AGUILERA HINTELHOLHER, Rina, *Transparencia y gobernanza en los gobiernos locales en México*, Editorial La Biblioteca, Universidad Nacional Autónoma de México, 2017, p.17.

diferenciación bajo las consideraciones teóricas y prácticas de la actualidad en las organizaciones gubernamentales.

En este sentido, el derecho de acceso a la información es considerado un derecho fundamental que ha adquirido carácter constitucional en los Estados y espacio en las legislaciones para garantizar su ejercicio, dado que la información es antes que nada un derecho humano universal que surge porque la ciudadanía desea conocer qué es lo que el gobierno hace con los recursos públicos y cómo resuelve los problemas públicos. Por ello, en los regímenes democráticos, los gobiernos y, consecuentemente, la administración pública, deben contar con elementos constitucionales y legales que rijan su actuar bajo la garantía de que “el derecho a saber cualquier información es imprescindible en cualquier escenario democrático y de derecho”⁴⁵. Sin embargo, el embalaje del derecho de acceso a la información pública gubernamental, debe ser el marco jurídico; que describa los escenarios de excepcionalidad, los límites de la transparencia como política, privilegiando el derecho fundamental de conocer la información. Sobre todo, bajo la idea de que “se atenta el contenido esencial de un derecho cuando éste queda sometido a limitaciones que lo hacen impracticable, lo dificultan más allá de lo razonable o lo despojan de la necesaria protección”⁴⁶. Por esta razón, es ineludible para la construcción del modelo del gobierno abierto, la construcción de la transparencia como garantía del derecho de acceso a la información.

La vinculación del derecho de acceso a la información y la transparencia es tal, que su comprensión, no se da por medio de los sustantivos aislados; por el contrario, el análisis de la transparencia como pilar del gobierno abierto, se debe dar en la observación del desarrollo de tal derecho fundamental.

Por ello todas las legislaciones sobre el tema, consideran fundamental que el Estado, como garante de derechos, cuente con las siguientes obligaciones: “suministrar la información solicitada *por derecho de acceso*; dar respuesta fundamentada a la solicitud, en caso de que proceda la negativa de entrega por

⁴⁵ NAVA, Salvador, *Derecho de acceso a la información. Apuntes de caso.*, en: LÓPEZ-AYLLÓN, Sergio, *op. cit.*, p.53.

⁴⁶ *Ibid.* p.54.

encontrarse la información solicitada dentro de las excepciones; abstenerse de eliminar información que generen sus funciones; y documentar todas sus actuaciones⁴⁷; en tanto que estas obligaciones delinean la directriz de la política de transparencia. La relevancia del derecho de acceso a la información y de la transparencia es dada por su propósito primigenio de “asegurar el libre acceso a [...] documentos gubernamentales para que los ciudadanos *ejercen* un control sobre el Estado y sus funcionarios⁴⁸, así como un mecanismo de control al poder e incentivo para la participación de la ciudadanía en el proceso de políticas públicas y acciones de gobierno, en antaño exclusivas para las organizaciones gubernamentales.

Esta realidad abonó a la superación del dilema entre “secreto y publicidad⁴⁹. De tal suerte, la transparencia viró hacia su concepción como un compromiso de los gobiernos y una nueva política, además de la herramienta máxima para el impulso de la participación de la ciudadanía, en un contexto en que “los ciudadanos no se conforman con participar de manera esporádica en el quehacer público⁵⁰, por el contrario, buscan espacios de participación colaborativa a partir del conocimiento de la información dada desde la transparencia.

En este sentido, si bien es cierto que la transparencia ha transformado la concepción de ciudadanía, el ejercicio de derechos en democracia (el caso del acceso a la información pública gubernamental), las dinámicas organizacionales del gobierno y la administración pública, los diseños institucionales y la relación del Estado con otros actores de la vida pública; también es real que se han identificado algunos límites que figuran como retos que deben ser superados, acaso por medio del modelo de gobierno abierto, o dicho de otra forma, por medio de la conjunción de la transparencia con otros temas actuales.

⁴⁷ PUENTE DE LA MORA, Ximena, *Reforma en materia de transparencia*, Fondo de Cultura Económica, México, 2017, p.34. -*las cursivas son propias*-.

⁴⁸ PESCHARD, Jacqueline, *Transparencia: promesas y desafíos*, El Colegio de México A.C., Universidad Nacional Autónoma de México, 2017, p.36. -*Las cursivas son propias*-.

⁴⁹ UVALLE, Ricardo, *Oportunidades y restricciones de la política de transparencia en México*, Universidad Nacional Autónoma de México, 2013, p.29.

⁵⁰ PESCHARD, Jacqueline, *op. cit.*, p.67.

El valor contemporáneo de la transparencia “responde a la vigencia de las sociedades abiertas, liberales y democráticas que han asimilado los valores republicanos de la convivencia y de ese modo, la confianza en las instituciones públicas se puede convertir en una tendencia que favorece la existencia de un poder público al servicio del público ciudadano”⁵¹. De ahí que su implementación sea indispensable para el mantenimiento y el orden democrático, además del funcionamiento de la administración pública en un espacio público con actores diversos y plurales y la operatividad del modelo de gobierno abierto en el marco de la gobernanza democrática.

1.3.2 Innovación tecnológica

En virtud de que el Estado, el gobierno y la administración pública se desenvuelven bajo las nuevas dinámicas y características de la sociedad contemporánea y en un contexto de desarrollo exponencial de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC), se ha comenzado a hacer más evidente la necesaria manifestación tecnológica en los procesos y procedimientos propios de la gestión de lo público. Por ejemplo, el término de gobierno electrónico⁵² ha acaparado la atención de la agenda de gobiernos y del propio estudio de la administración y las políticas públicas. Sin embargo, aún representa un reto fundamentalmente inherente a la probable resistencia de los gobiernos y el sostenimiento de prácticas y rutinas.

En este sentido, la innovación tecnológica, adquiere una doble importancia: la primera, en lo referido al funcionamiento interno de las organizaciones gubernamentales; la segunda, para la mejor comunicación y dotación de

⁵¹ UVALLE, Ricardo, *op. cit.*, p.43.

⁵² Resulta conveniente enfatizar la diferenciación entre gobierno electrónico y gobierno abierto, sobre todo en función de la intersección con que cuentan por el uso de las TIC. Al respecto, el texto “*El gobierno electrónico en la gestión públicas*” de la autoría de Alejandra Naser y Gastón Concha, publicación de las Naciones Unidas, remarca la diversidad de definiciones sobre el concepto de gobierno electrónico desde constructos primigenias que lo identifican como “la aplicación de tecnologías basadas en Internet para actividades comerciales y no comerciales en el seno de las administraciones públicas” hasta definiciones más elaboradas que lo caracterizan como “el uso de las tecnologías de información y comunicaciones para mejorar la eficiencia, efectividad, la transparencia y la rendición de cuentas del gobierno”. Empero, en el texto referido se denota que el gobierno electrónico se concibe incluso como una primera forma de expresión del gobierno abierto el cual es un concepto que apunta a llegar a la participación colaborativa a partir de la utilización de elementos de la innovación tecnológica y demás elementos incrementales.

información por parte del Estado hacia los ciudadanos y ciudadanas, en función de que, en muchas ocasiones, la información es de una gran cantidad de datos y volúmenes.

Dado que el gobierno abierto requiere de máxima transparencia y publicidad de la información que las administraciones públicas generan, así como medios de participación y de exigibilidad de rendición de cuentas vertical, es que la tecnología se convierte en una herramienta fundamental para la consecución de estos propósitos. Dado que las tecnologías de la información y comunicación, así como el internet también tienen la capacidad de fungir como “herramientas interactivas para promover la participación, colaboración, cooperación y coproducción de información [...] así como, las organizaciones públicas también hacer uso de las tecnologías para archivar grandes volúmenes de datos, ordenarlos, automatizar procesos y prestar servicios públicos”⁵³; en tanto su aplicación como sustento funcional del gobierno abierto se dimensiona como esencial para lograr que ciudadanía y gobierno “de manera conjunta, *logren* resolver muchos de los problemas existentes”⁵⁴, por lo que el uso de las TIC, así como la innovación tecnológica en los gobiernos es una condición *sine qua non* del gobierno abierto.

La innovación tecnológica y el uso de las TIC, además de ser un pilar del modelo, es un instrumento para lograr transparencia, rendición de cuentas y participación en una sociedad contemporánea conectada en red, en que sus intereses y demandas hallan cauces institucionales físicos y digitales. Por ello, el gobierno electrónico también es una manifestación de la presencia de las TIC, al momento de que el gobierno y la administración pública ofrecen servicios.

Así como está presente en el léxico el concepto de gobierno electrónico, también se halla el de ciudadanía digital. Ambos conceptos son caracterizados por la orientación determinante del uso de las TIC en el desarrollo de la relación entre ciudadanía y gobierno, notoriamente posibilitada -además de maximizada- por la facilidad con que ahora se apertura puntos de contacto entre éstos.

⁵³ MARTÍNEZ PUÓN, Rafael, *op. cit.*, p.130.

⁵⁴ *Ibid.*, p.30.

Es decir, “el horizonte actual de la ciudadanía en entorno digitales orienta y delimita las pautas de su ejercicio circunscrito en un sentido aumentado por las TIC”⁵⁵, dado que se multiplican las opciones para crear vínculos y canales de comunicación efectivos en el desarrollo de acciones de gobierno específicas.

En ese tenor, se visualiza como un imperativo el fortalecer y extender el uso de la tecnología; por lo que han surgido conceptos como: los datos abiertos (*open data*), el *blockchain*, el internet de las cosas, la nube informática, máquinas inteligentes, seguridad en el ciberespacio, analítica avanzada⁵⁶, etc., que en el embrollo del desarrollo tecnológico tienen cada vez mayor espacio en la agenda de los gobiernos como una forma de dinamizar las organizaciones públicas, ordenar, sistematizar y poner a disposición grandes volúmenes de información, así como “depurar los datos y así enriquecer la toma de decisiones”⁵⁷ con el conocimiento de los diferentes integrantes de la sociedad. Igualmente, la innovación tecnológica se ha constituido -ante la apertura de procesos, información y decisiones gubernamentales- como una nueva forma de brindar seguridad y estabilidad a los diferentes asuntos de gobierno.

1.3.3 Participación colaborativa

La concepción moderna del Estado situó el paradigma de la participación ciudadana como una inexorable consecuencia de los regímenes democráticos y de Estados constitucionales de Derecho. La relación de la administración pública frente a la participación ciudadana era -en antaño- señalada prácticamente como un ejercicio comunicacional. Sin embargo, la concepción contemporánea de dicha participación, ante el modelo de gobierno abierto y gobernanza democrática, rebasa la opción reduccionista de “emisor, mensaje y receptor” para dar paso a la concepción de la creación de valor público en el que tiene lugar la interacción entre “gobierno y

⁵⁵ MARTÍNEZ RÁMILA, Karla, RAMÍREZ MARTINELL, Alberto, *Ciudadanía digital para practicar un gobierno abierto: análisis del uso de las tecnologías de la información y de la comunicación en un ambiente universitario*, en: UVALLE BERRONES, Ricardo, VALENZUELA, Rafael (editores), *op. cit.*, p.98.

⁵⁶ *Ibid.*, p.131.

⁵⁷ NOVECK, Beth, *op. cit.*, p.158.

administraciones públicas *sumado a sociedad civil y ciudadanía*⁵⁸ en condiciones de corresponsabilidad y co-creación. Esta nueva relación describe la esencia del gobierno abierto y la diferenciación con otros conceptos recurrentes en el estudio e la administración pública.

Esta apertura, como se ha señalado anteriormente, responde a un cambio sustantivo de la administración burocrática hacia las múltiples conversiones en el entorno posburocrático que, ante la sociedad organizada en red, aprovecha el conocimiento diseminado entre ésta, por medio de formación de organizaciones más abiertas y tendientes a la colaboración. Sobre todo, con la idea de que “gobernar de manera abierta, *con la participación de la ciudadanía*, también ayuda a encontrar mayor diversidad de enfoques en la resolución de problemas”⁵⁹ y, en general en el tratamiento de los asuntos públicos.

Además, este enfoque de la participación colaborativa, como sustento funcional del modelo de gobierno abierto “se está desarrollando como un [...] modelo de relación entre los gobernantes, las administraciones y la sociedad”⁶⁰. En buena medida, la propensión del gobierno abierto por contar con participación colaborativa que genere valor público dado que “promueve el derecho de los ciudadanos a formular políticas públicas y promueve también la creación de espacios de encuentro para que éstos puedan implicarse en los asuntos públicos”⁶¹, en virtud del ejercicio de sus derechos como ciudadanos y del interés creciente por los asuntos públicos en una sociedad basada en la información.

Esta línea argumentativa de la creación de valor público genera una responsabilidad compartida también desde la óptica de las políticas públicas, por lo que “la participación colaborativa se da en el momento en que los individuos -con su *expertise*- son parte integrante con el gobierno en el proceso de la hechura de

⁵⁸ MARTÍNEZ PUÓN, Rafael, *op cit.*, p.126. *Las cursivas son propias.*

⁵⁹ NOVECK, Beth, *op. cit.*, p.44. *Las cursivas son propias.*

⁶⁰ RAMÍREZ-ALUJAS, Álvaro, CRUZ-RUBIO, César, *¿Políticas públicas abiertas?: Hacia la definición y análisis de los diseños políticos bajo los principios de gobierno abierto*, en: MARTÍNEZ PUÓN, Rafael, *Gobierno abierto para la consolidación democrática*, Tirant lo Blanch, México, 2016, p.137.

⁶¹ CANEL CRESPO, María José, *La comunicación de la Administración Pública. Para gobernar con la sociedad*, Fondo de Cultura Económica, México, 2018, p.191.

decisiones, buscando generar soluciones que luego serán implementadas”⁶². Por lo que la deliberación es indispensable e inaplazable en el contexto de la gobernanza para generar participación colaborativa ante la creciente complejidad de los problemas y la demanda de espacios efectivos de incidencia ciudadana.

A pesar de que el modelo de gobierno abierto y la gobernanza democrática se adhieren a la relevancia de la participación colaborativa, es verídico identificar este trabajo conjunto y coordinado “con distintos públicos”⁶³ en función de su interés y cúmulo de conocimiento especializado. Aunque sin invalidar el precepto democrático de la participación incluyente, por lo que la transparencia -en tanto brinda información pública de acceso libre- apertura la posibilidad de que cualquier individuo sea participe de los asuntos y la resolución de los problemas públicos.

Al respecto, Rafael Valenzuela señala:

“La idea de la colaboración, es crear condiciones favorables para la realización de proyectos complejos, frente a una realidad donde el Estado deja de ser actor único, y se asume en procesos de negociación con actores sociales y privados. Al asumir una relación proactiva junto con la sociedad, el gobierno se asume más abierto a la participación desde una lógica de reconocimiento mutuo, lo cual requiere de ciertas condiciones de transparencia, a fin de lograr las condiciones que hacen del gobierno abierto un modelo viable”⁶⁴.

En suma, la interoperabilidad del modelo de gobierno abierto está sujeta al sustento funcional de éste, integrado por: la transparencia, la innovación y uso de las nuevas tecnologías y, la participación colaborativa.

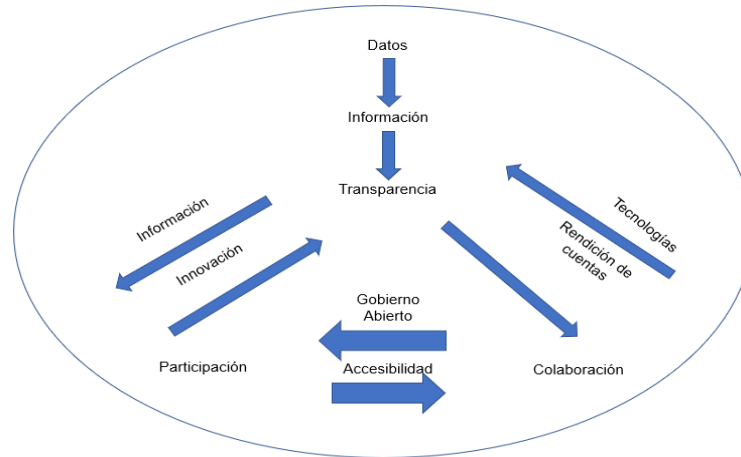
⁶² MARIÑEZ, NAVARRO, Freddy, *La dimensión relacional del gobierno abierto y el liderazgo colaborativo*, en: *Espiral* (Guadalajara), 2016, vol.23, no.65, p.47-87.

⁶³ CANEL CRESPO, María José, *op. cit.*, p.191.

⁶⁴ VALENZUELA MENDOZA, Rafael, *Delimitar gobierno abierto para ampliar la Colaboración con una Sociedad más Abierta*, en: *Estado, Gobierno y Gestión Pública*, no.21, Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile, 2013, p.132.

Llegado a este punto, la literatura especializada identifica al sustento funcional del gobierno abierto por una interacción permanente:

GRÁFICA 1. INTERACCIÓN EN EL GOBIERNO ABIERTO



Fuente: GIL GARCÍA, Ramón, QUINTANILLA, Gabriela, *Gobierno abierto en México: reflexiones sobre transparencia, rendición de cuentas y corrupción*, en: OLVERA, Julio, CONTRERAS, Leticia, *Administración pública y sociedad. Una necesaria relación de proximidad*, Miguel Ángel Porrúa, Universidad Autónoma del Estado de México, p.117.

En síntesis, el gobierno abierto puede ser analizado y evaluado como nuevo modelo de gobierno y tendencia contemporánea de la administración pública, desde dos dimensiones: la primera es la referida a lo funcional, en que se encuentran las políticas públicas de transparencia, rendición de cuentas, participación colaborativa y, la segunda se refiere a lo estratégico, ceñido a las oportunidades de asociación para la resolución de problemas públicos en entornos complejos y las consecuencias que genera en el fortalecimiento de los regímenes democráticos. Por ello, es relevante que el gobierno abierto esté alejado de las posturas gerencialistas, dado que su esencia está en la recuperación del carácter de lo público en la gestión de los asuntos comunes y, por tanto, no puede estar centrado en la generación de “*think tanks*” o consejos con que administren información privilegiada sobre asuntos públicos, sino la sociedad en general.

Esencialmente, lograr la apertura de las instituciones públicas requiere también de dos elementos imprescindibles: lo discursivo y lo fáctico. El discurso es relevante para la consolidación del modelo de gobierno abierto en efecto, el sustento funcional

del modelo centrado en políticas públicas específicas solamente tendrá resultados positivos en tanto se logre la relación estrecha con la ciudadanía. Desde una visión constructivista que “la interacción entre individuos genere significados compartidos, que, al mantenerse en el tiempo, se vuelven estructuras estables (que pueden tomar forma de instituciones u organizaciones)”⁶⁵. Ante este escenario, el convencimiento de las personas sobre la utilidad y factibilidad del modelo de gobierno abierto es evidentemente necesario.

Dicho convencimiento no es accesorio, es el resultado es fundamental para que el modelo de gobierno abierto cuente, en prospectiva, con utilidad y aplicación en la gestión de lo público, en tanto “/as construcciones sociales no se crean ni se mantienen por sí mismas; para ello es necesario que haya discursos que les den sentido y legitimidad en un momento dado”⁶⁶. En buena medida esta afirmación acerca del convencimiento a partir del discurso solamente es posible tras “explicar la lógica y la razón”⁶⁷ en este caso del gobierno abierto.

Por esta razón, señalo que el gobierno abierto cuenta -potencialmente- con suficientes argumentos para la elaboración de un discurso institucional lo suficientemente elocuente y convincente.

El gobierno abierto es, ante todo, una estrategia para mejorar la gestión pública, por ello es importante la evaluación permanente. Los resultados de la implementación del modelo deberán sostener una tendencia incremental, en tanto la presencia discursiva de la factibilidad de apertura gubernamental, predispondrá una base de apoyo y participación. Cercano a las nuevas corrientes de pensamiento de la administración pública, el gobierno abierto en binomio con la gobernanza tiene incidencia directa en la calidad de la democracia y el sostenimiento de los regímenes democráticos.

⁶⁵ CEJUDO, Guillermo M., *Discurso y Políticas Públicas. Enfoque constructivista*, en: MERENO, Mauricio y Cejudo, Guillermo M. (comps.), *Problemas, decisiones y soluciones. Enfoques de política pública*, Fondo de Cultura Económica, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), México, 2013, p.97.

⁶⁶ *Ídem. Las cursivas son propias.*

⁶⁷ DUSSAUGE, Mauricio, *Reseña. Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, en: *Foro Internacional*, Vol. XXXVIII, El Colegio de México, 1998.

Por esta razón, sostengo que el gobierno abierto es una estrategia para generar administraciones públicas que evolucionan conforme los cambios sociales se presentan. También es un modelo ideal para captar y dotar de utilidad pública a la organización de la población y el conocimiento extendido que esta tiene para formar esquemas de colaboración con capacidad para resolver problemas públicos y, general mejorar la administración de lo público.

APARTADO 2: EL GOBIERNO ABIERTO EN MÉXICO

2.1 Origen y fundamento

Para el caso de México el modelo de gobierno abierto es -hasta ahora- una idea inacabada y explorada primariamente. Sobre todo, bajo la consideración de que el proceso de democratización de las instituciones del Estado mexicano se dio, apenas hacia finales del siglo XX e inicio del XXI; con ello comenzó un proceso de reformas constitucionales y creación de leyes para dar apertura a los procesos de la sociedad contemporánea y a la transformación del Estado (reforma del Estado), en función de dichos valores democráticos.

Bajo este razonamiento destaca, por ejemplo, el tránsito de la opacidad hacia la transparencia en el Estado, a partir de la reforma constitucional de 1977, que incluyó en el artículo 6 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el derecho a la información garantizado por el propio Estado. De igual importancia ha sido el proceso de construcción de políticas (simultáneamente sustento funcional del gobierno abierto) como la transparencia, la participación ciudadana y la rendición de cuentas con incidencia directa en la organización interna del gobierno y la administración pública, así como con lo manifestado desde la gobernanza.

Sin embargo, el modelo de gobierno abierto -en realidad de reciente creación- tiene implicaciones aún más trascendentes que cada una de las políticas de sustento funcional en lo individual, por lo que su origen como modelo es resultado de un proceso histórico.

Como se ha señalado, el modelo de gobierno abierto es un concepto contemporáneo atrapa todo, en tanto aglutina las políticas de transparencia, rendición de cuentas, innovación tecnológica y participación colaborativa. Su aparición fáctica está en la publicación de la Declaración de Gobierno Abierto en el año 2011 (*Open Government Partnership*), la que México suscribió como uno de los países fundadores e impulsores. El documento, además de ser una línea discursiva de apertura, transparencia, apego a los valores democráticos, compromiso con el ejercicio efectivo de la ciudadanía y búsqueda de eficiencia en la resolución de

problemas públicos, también es un documento base de política pública que fijó el compromiso de los firmantes para formular planes de acción nacionales bajo los siguientes principios⁶⁸:

1. Aumentar la disponibilidad de información sobre las actividades gubernamentales;
2. Apoyar la participación ciudadana;
3. Aplicar los más altos estándares de integridad profesional en todos los gobiernos;
4. Aumentar el acceso a las nuevas tecnologías para la apertura y la rendición de cuentas.

A pesar de que el origen del modelo de gobierno abierto se identifica en esta fecha y en el contexto de la Declaración, es importante considerar el origen y desarrollo de la transparencia, la innovación tecnológica y la participación colaborativa como pilares y fundamento del modelo en México de manera individual.

El origen de la transparencia está señalado en el derecho de acceso a la información (DAI) que data de la iniciativa de reforma enviada por el presidente de la República a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión el 06 de octubre de 1977⁶⁹, la cual incluía modificaciones y adiciones a los artículos: 6, 41, 51, 52, 53, 54, 55, 60, 61, 65, 70, 73, 74, 76, 93, 97 y 115. El proceso siguió cuando se dio lectura a dicha iniciativa el 06 de octubre de 1977 en la que el artículo 6° se propuso como:

“Artículo 6°. 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 tercero, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho a la información será garantizado por el Estado”⁷⁰.

La modificación del artículo 6°, agregando la materia de acceso a la información constituyó un hito en el Estado, en tanto la adición al cuerpo constitucional

⁶⁸ ALIANZA PARA EL GOBIERNO ABIERTO, *Declaración de Gobierno Abierto*, 2011.

Consultado en: <http://gobabiertomx.org/alianza-internacional/>

⁶⁹ CÁMARA DE DIPUTADOS, *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones VI*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, Miguel Ángel Porrúa, séptima edición, LIX Legislatura, 2006, p.439.

⁷⁰ *Ibid.*, p.456. *El artículo responde a la iniciativa original de reforma al artículo 6° constitucional del año 1977.*

señalando “el derecho a la información será garantizado por el Estado”, supuso la reorganización del gobierno y -en general- de las instituciones del Estado para garantizar el ejercicio del derecho fundamental a través de la una política: la transparencia.

La reforma que da origen al derecho de acceso a la información, propiamente dicho, tiene dos explicaciones fundamentales: la primera, el contexto político y social del país, demandante de democracia y la puesta en crisis del proceso de gobierno en medio de atavismos y claroscuros que, ante el empoderamiento ciudadano, perdió vigencia y factibilidad; la segunda, la búsqueda de homogenización del marco jurídico nacional con instrumentos internacionales como la Declaración Universal de los Derechos Humanos, que en su artículo 19 identifica el derecho de toda persona para atraerse de información, a informar y ser informada.

En este sentido, la legislación sobre el derecho de acceso a la información dio origen a la política de transparencia como la acción del Estado -en tanto garante- para brindar los datos sobre el funcionamiento de los diferentes órganos de los poderes del Estado. Así “la inserción de la transparencia en el derecho deviene de otra antigua institución jurídica que hoy se invoca como patente de un sistema democrático, la del principio de publicidad del Estado”⁷¹. Sin embargo, la legislación secundaria sobre transparencia surgió hasta llegada la transición (señalada en ocasiones como únicamente alternancia). Para el caso del derecho que fundamenta y motiva la transparencia, además de la reforma constitucional al artículo 6° en el año 1977, éste ha sufrido más modificaciones publicadas en el Diario Oficial de la Federación en las siguientes fechas: 20 de julio de 2007, 13 de noviembre de 2007, 11 de junio de 2013, 7 de febrero de 2014 y el 29 de enero de 2016.

Las reformas posteriores a la fundacional generaron un esbozo de los elementos complementarios al derecho de acceso a la información y de la política de transparencia, entre los que destacan: el acceso a la información pública a petición

⁷¹ *Ibid.*, p.232.

de parte, la transparencia o acceso a información de oficio; el sistema legal de protección de datos personales; el sistema legal de archivos públicos⁷².

La búsqueda de consolidación de dicho derecho político tomó el cauce de la legislación reglamentaria, que, en el año 1981, se presentó el proyecto para el artículo 6°, que contenía un capítulo referido al acceso a la información pública. Sin embargo, es menester señalar que, en tanto la transparencia tiene repercusiones organizacionales, administrativas y políticas, la resistencia a la legislación no fue menor. La consecución de este propósito se dio hasta el primer año del siglo XXI, cuando existió una transición política que, considero como uno de sus principales argumentos a la transparencia y rendición de cuentas.

El proceso para la aprobación y publicación de la Ley en materia de Acceso a la Información Gubernamental significó un esfuerzo tanto del gobierno como de la sociedad civil. Desde el gobierno se conformó hacia el año 2001 “un grupo de trabajo intersecretarial en el que participaron las Secretarías de Gobernación, de la Contraloría (hoy Función Pública), de Comunicaciones y Transportes, la Comisión Federal de Mejora Regulatoria y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal”⁷³. El proyecto generado desde el gobierno federal tenía la visión de reglamentar el artículo 6° en materia de acceso a la información pública gubernamental sobre todo para desvincularlo con el tema de la prensa, también presente en el artículo constitucional; también se vinculó el proyecto de ley a la fijación de obligaciones para el Estado.

Además, desde la sociedad civil se dio “la creación hacia mayo de 2001, de un grupo de académicos y periodistas conocido como *El Grupo Oaxaca* quienes mediante una declaración pública resultado del seminario *Derecho a la Información y Reforma Democrática* se constituyeron como uno de los más importantes interlocutores de la sociedad civil en materia de acceso a la información”⁷⁴. El proceso legislativo fue lo

⁷² *Ibid.*, p.233.

⁷³ LÓPEZ-AYLLÓN, Sergio, *La creación de la Ley de Acceso a la Información en México: una perspectiva desde el Ejecutivo Federal*, en: CANTÚ, Hugo, LÓPEZ-AYLLÓN, Sergio, TACHER, Lucy (coordinadores), *Transparentar al Estado: La experiencia Mexicana de Acceso a la Información*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2005, p.8.

⁷⁴ *Ibid.*, p.11. *Las cursivas son propias.*

suficiente nutrido de la participación de la ciudadanía, lo que significó el surgimiento real de la política de transparencia. Aunado al acontecimiento significativo de la iniciativa en el Congreso de la Unión, de manera previa se habían presentado diversas iniciativas en algunas entidades federativas de la República mexicana; dicho sea, la etapa previa a la aprobación de la ley marcó un hito en la historia legislativa mexicana con la realización de foros, en conjunto constituidos como consulta pública, con el propósito de conocer inquietudes y propuestas en la materia.

Así, en el año 2002 “se expide la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, la cual, junto con su reglamento promulgado en 2003, reconoce de manera abierta y explícita el derecho de la ciudadanía de solicitar la información que le interesa del quehacer gubernamental”⁷⁵; este suceso marcó, indiscutiblemente, la vida democrática de México. Las principales consecuencias de la aprobación de la ley fueron: quizás en primer término, “transformar la muy arraigada lógica del secreto de la gestión gubernamental e introducirla obligación de transparentarla”⁷⁶; la generación de “disposiciones y mecanismos capaces de darle vigencia al derecho de los mexicanos a conocer la información producida y resguardada por los poderes públicos”⁷⁷ y, sobre todo, la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI). En resumen, la iniciativa previamente confeccionada desde el gobierno y fortalecida por la participación de la sociedad civil, ofreció como producto una ley de avanzada mira, en buena medida respondiente a una sociedad demandante por conocer cómo se administra el gobierno y sobre qué base informativa toma decisiones; así como al autoritarismo y secrecía con que la administración pública y, en general los poderes del Estado se habían dirigido por, al menos setenta años.

⁷⁵ UVALLE, Ricardo, *Oportunidades y restricciones de la política de transparencia en México*, Universidad Nacional Autónoma de México, 2013, p.78.

⁷⁶ PESCHARD, Jacqueline, *Transparencia: promesas y desafíos*, op. cit., p.181.

⁷⁷ *Ídem*.

El nuevo modelo de apertura en la administración de la información, orientada por el principio de máxima publicidad, determinó que la ley contenga una serie de principios expresos en los siguientes puntos⁷⁸:

- 1) Toda información en posesión del Estado es pública;
- 2) Las excepciones a la apertura deben estar especificadas en la ley;
- 3) Los datos personales se protegen;
- 4) Toda persona puede tener acceso a los documentos públicos mediante procedimientos expeditos y plazos de cumplimiento;
- 5) No puede haber condicionantes de uso o identificación de la persona solicitante para la entrega de información;
- 6) La ley comprende a los tres poderes y a los órganos constitucionales autónomos;
- 7) La existencia de un listado de obligaciones de transparencia que los entes deben proporcionar vía internet;
- 8) La existencia de un catálogo de funciones para servidores públicos ante incumplimiento;
- 9) La existencia de un órgano garante, el IFAI;
- 10) Consideración de que sólo las personas, titulares del derecho de acceso a la información pueden inconformarse.

No obstante, esta serie de principios no bastaron y, la transformación y el surgimiento de la política de transparencia a nivel federal no contó con el suficiente efecto replica en los Estados de la República Mexicana, lo que provocó la reconsideración de un segundo proceso legislativo en la materia, reformando la ley para el año 2007, en el sentido de que se debían formar tanto el derecho como la política en el mismo sentido, a nivel federal y subnacional.

Mientras los momentos fundacionales del derecho de acceso a la información pública, por tanto de la transparencia son: la reforma al artículo 6° constitucional en 1977 y la promulgación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en 2002; es viable señalar la reforma del 2007

⁷⁸ PESCHARD, Jacqueline, *op. cit.*, p.183.

a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como la “constitucionalización de la transparencia”⁷⁹ y el inicio de su propia transformación desde la observancia federal hacia lo general.

Dicha reforma partió de la idea de la homogenización de los principios de la transparencia como política para garantizar el acceso a la información, así como de la actualización de las bases operativas. En resumidas cuentas, la reforma constitucional del año 2007, en materia de transparencia fue un gran avance normativo porque estableció los principios comunes que regirían para todos los entes públicos en el país, con la intención de reducir el margen discrecional con que las legislaturas en las entidades federativas contaban para legislar en la materia.

Si bien el modelo mexicano sirvió durante mucho tiempo como un modelo en diferentes países, también es real que en el ámbito subnacional los avances no necesariamente eran evidentes y proporcionales a la formación constitucional y legal emanada del Congreso de la Unión; esta es, quizás, la explicación lógica de la reforma del año 2014 con las siguientes características:

- La posibilidad de impugnar las resoluciones del entonces IFAI, en diversas materias, por ejemplo: seguridad nacional y derechos humanos;
- El mantenimiento de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación determine su propia política de transparencia, la apertura o la clasificación de la información bajo su jurisdicción, y el sostenimiento de un órgano garante de transparencia propio;
- Competencia del IFAI sobre organismos constitucionales autónomos, tal es el caso del Banco de México, la Comisión Nacional de Derechos Humanos o el Instituto Electoral;
- La homologación de los principios y procedimientos de transparencia en todo el país, bajo la creación del Sistema Nacional de Transparencia, en el que además del órgano garante del derecho de acceso a la información, se agregarían la Auditoría Superior de la Federación (ASF), el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) y el Archivo General de la Nación.

⁷⁹ *Ibid.*, p.199.

- Se previó la emisión de una Ley General de Transparencia.
- El IFAI se convertiría en “la cabeza de toda la estructura nacional de transparencia, lo cual modificó significativamente su naturaleza y sus atribuciones”⁸⁰, pasando a fungir como segunda instancia para las resoluciones de los organismos de transparencia en las entidades federativas;

La reforma constitucional del año 2014 fue un cambio sustantivo en la concepción de la transparencia. Desencadenó cambios legales, la Ley General de Transparencia se aprobó en 2015, un año después de la reforma.

Otras de las implicaciones de la reforma de 2014 y de la creación de la Ley General, fueron: el incremento del número de sujetos obligados, así como “el paso de 17 a 48 obligaciones comunes”⁸¹ para dichos sujetos. Así como la creación de la Plataforma Nacional de Transparencia (PNT) que es “un sistema formado a su vez por otros subsistemas que tienen como finalidad primordial el cumplimiento de las obligaciones previstas en la Ley”⁸², integrada por los sistemas de solicitud 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; es esta tesitura, la PNT es un facilitador del ejercicio del derecho y del cumplimiento de las obligaciones en la materia.

El punto de la consolidación de la transparencia plantea la formación de un paradigma de dicha política en México, visible desde el articulado constitucional y las leyes reglamentarias; en tanto el modelo agrupa los diferentes tipos de transparencia, clasificados por Andrés Hofmann: transparencia reactiva, aquella que surge después de que personas físicas o morales solicitan información a las instituciones públicas; transparencia activa, relacionada íntimamente con la obligación de las organizaciones públicas de publicar y mantener actualizada la información propia de su gestión; transparencia focalizada, “consiste en publicar cuerpos específicos de información, sin que la ciudadanía los solicite, para

⁸⁰ *Ibid.*, p.208-210.

⁸¹ *Ibid.*, p.211.

⁸² PUENTE DE LA MORA, Ximena, *op. cit.*, p.58.

satisfacer la demanda de conocimiento que grupos limitados de personas o empresas tienen respecto a temas particulares”⁸³; la transparencia proactiva, está ligada al interés de las propias instituciones de poner a disposición de los ciudadanos información sin obligación alguna.

Para el caso de la innovación tecnológica aplicada a los procesos de gobierno y la administración pública, ha generado múltiples avances que señalan al gobierno electrónico o digital como una opción viable para la formación de valor público y la búsqueda de eficiencia en el tratamiento de los asuntos públicos.

Con la consideración del Estado de Derecho, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal manifiesta en varias partes del cuerpo legal el concepto de gobierno digital y tecnologías de la información. El artículo 8 otorga la función a la Oficina de la Presidencia de la República de “definir las políticas del gobierno federal en los temas de informática, tecnologías de la información, comunicación y de gobierno digital, en términos de las disposiciones aplicables”⁸⁴. También la Secretaría de la Función Pública cuenta con la atribución de “vigilar la aplicación de las políticas de gobierno digital, y definir las de gobierno y datos abiertos de la Administración Pública Federal”⁸⁵. La propia integración de la Secretaría de la Función Pública, como dependencia del gobierno federal, cuenta con la Unidad de Gobierno Digital.

En tanto, el uso de las Tecnologías de la Información y la Comunicación en los procesos de gobierno en México tiene origen en el contexto de búsqueda de modernización de las organizaciones de gobierno. Uno de los primeros acercamientos al tema es cuando en el año 2005, el 9 de diciembre “se publicó en el Diario Oficial de la Federación el acuerdo para crear la Comisión Intersecretarial para el desarrollo del gobierno electrónico que, entre otros beneficios, sienta las bases de un esquema de gobernabilidad para las tecnologías de la información y

⁸³ HOFMANN, Andrés, *La transparencia gubernamental: del estancamiento en que se encuentra y cómo revitalizarla*, XVII Congreso del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, Cartagena de Indias, Colombia, 30 de octubre al 2 de noviembre de 2012.

⁸⁴ CÁMARA DE DIPUTADOS del H. Congreso de la Unión, *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, Última reforma DOF 14-05-2019.

⁸⁵ *Ídem*.

para la interoperatividad tecnológica en México”⁸⁶. Este primer acercamiento a la temática situó al gobierno en un escenario de innovación tecnológica para reinventar la manera tradicional en que se relacionan la sociedad y el gobierno, así como más eficientes procesos de tratamientos de la información y de ofrecer orientación y servicios públicos.

La implementación del uso de las nuevas tecnologías en las responsabilidades del gobierno responde al modelo de gobierno abierto, en tanto configuran un nuevo espacio de relación e interacción entre la sociedad y las organizaciones del Estado. Como consecuencia, la innovación tecnológica se vislumbra como un novedoso instrumento para hacer eficiente la disposición de información pública para alentar la colaboración y participación, y la rendición de cuentas, además de catalizar la generación de valor público.

De hecho, la propia Constitución Política general, manifiesta en el artículo 6° fracción V: “los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y se publicarán, a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre el ejercicio de los recursos públicos y los indicadores que permitan rendir cuenta del cumplimiento de sus objetivos y de los resultados obtenidos”⁸⁷. Otra de las consideraciones de la Carta Magna es la de los principios de gobierno digital y datos abiertos sobre los que se deben basar los órganos de transparencia gubernamental.

Bajo estas consideraciones, en México la AGA internacional se trasladó al entorno nacional con la Alianza para el Gobierno Abierto de México, bajo el entendido de ser un espacio “multiactor, permanente e institucionalizado de diálogo y consulta para la toma de decisiones encaminadas a construir, dar seguimiento y difundir los planes de acción de México ante la Alianza para el Gobierno Abierto”. Consecuentemente, el modelo de gobierno abierto se ha centrado en lo aprobado

⁸⁶ ÁVILA BARRIOS, Delia, *El uso de las TICs en el entorno de la nueva gestión pública mexicana*, en: *Andamios*, vol.11, no.24, 2014, pp.263-288.

⁸⁷ CÁMARA DE DIPUTADOS, H. Congreso de la Unión, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.

desde la alianza a nivel internacional, pero con las adecuaciones propias para el contexto nacional.

2.2 Objetivos

Resulta sugerente que el modelo de gobierno abierto, a pesar de que su formación responde a políticas en lo individual: transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana, logre consensuar que los grandes objetivos de éste se dirijan hacia “la consolidación del Estado de Derecho, el fortalecimiento de la democracia y el reconocimiento pleno de la posición del ciudadano en su relación con la administración pública”⁸⁸. Así como “facilitar una gestión pública centrada en los ciudadanos y en instituciones más cercanas a la gente”⁸⁹.

Derivado de estos grandes objetivos, en México la Alianza para el Gobierno Abierto colocó una serie de condiciones idóneas para el modelo, las cuales son⁹⁰:

- Mantener un liderazgo y compromiso de alto nivel para AGA;
- Apoyar a reformadores locales con experiencia técnica y con proyectos innovadores;
- Fomentar la participación de un grupo diverso de ciudadanos y sociedad civil;
- Asegurar que los países rindan cuentas referentes a los avances en el cumplimiento de compromisos de gobierno abierto.

También, la Alianza para el caso de México y debido a la necesidad de toma de decisiones en la materia, se integró un Comité Coordinador de la AGA, integrado por:

- Un representante de la Secretaría de la Función Pública;
- Un representante del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales;

⁸⁸ NASER, Alejandra, RAMÍREZ-ALUJAS, Álvaro, ROSALES, Daniela (editores), *Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe*, Organización de las Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina (CEPAL), 2017, p.57.

⁸⁹ *Ídem*.

⁹⁰ Información disponible en: <http://gobabiertomx.org/mision-y-objetivos/>

- Un representante del Núcleo de Organizaciones de la Sociedad Civil y;
- Un participante del sector académico.

Dicho Comité responde a la necesidad de integrar un Plan Nacional de Acción, que desde la Alianza Internacional se señala como necesario un documento en que se manifiesten compromisos de gobierno orientados a superar retos como: i) mejora de servicios públicos, ii) aumentar la integridad pública, iii) manejo de recursos públicos con mayor eficacia y eficiencia, iv) aumento de la rendición de cuentas por parte de las empresas y v) construcción de comunidades más seguras.

En tanto, se desarrollaron los Planes de Acción 2011-2012, 2013-2015 y 2016-2018; todos con el objetivo de generar líneas de acción y estrategias lo suficientemente sólidas para lograr la apertura de las organizaciones de gobierno.

Dicho sea, esta construcción institucional se debe -no solamente a la Alianza para el Gobierno Abierto- sino a un entorno de acuerdos internacionales, por ejemplo, la “Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible” desarrollada por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y la Comisión Económica para América Latina (CEPAL). Esta agenda señala como objetivo 16: “Paz, Justicia e Instituciones sólidas”, lo que coloca -de manifiesto- la necesaria implementación de los principios de gobierno abierto. De hecho, las siguientes metas del Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) mencionado, se centran en el modelo de gobierno abierto como un elemento transversal para lograr el desarrollo:

- ODS 16.6: Crear a todos los niveles instituciones eficaces y transparentes que rindan cuentas.
- ODS 16.7: Garantizar la adopción en todos los niveles de decisiones inclusivas, participativas y representativas que respondan a las necesidades.
- ODS 16.10: Garantizar el acceso público a la información y proteger las libertades fundamentales, de conformidad con las leyes nacionales y los acuerdos internacionales.

Esta agenda devenida de acuerdos internacionales ha permeado sobre la conformación de los objetivos nacionales hacia consolidar gobiernos abiertos. En tanto, se ha requerido del diseño institucional y organizacional de estrategias.

Por tanto, bajo la línea programática y de planeación devenida desde la agenda internacional, se ha gestado la fijación de objetivos del gobierno abierto en México bajo los principios de gobierno digital y datos abiertos, señalados en la Constitución Política; así como, por medio de los Planes de Acción y la aplicación de leyes federales y generales como lo señalado en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública:

Capítulo III. Artículo 59. Los organismos garantes, en el ámbito de sus funciones 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.

Dicha expresión, pone de manifiesto la responsabilidad de implementar el modelo de gobierno abierto -desde la práctica- como un paradigma de la gestión de lo público y de reinención de la relación entre sociedad y gobierno.

2.3 Estrategias

En función de que los pilares que constituyen el modelo de gobierno abierto: transparencia, participación colaborativa e innovación tecnológica; las estrategias y líneas de acción -para el caso de México- han involucrado directa e indirectamente a diversas instituciones como: el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales; la Secretaría de la Función Pública, entre otras.

Además, la Alianza para el Gobierno Abierto en México ha optado -para el caso de la formación de los planes en la materia- por lograr el involucramiento de la sociedad civil por medio de la formación de un “Núcleo de sociedad civil”. Este elemento se constituye como estratégico en tanto, las líneas de acción de los planes se derivan

de la realización de mesas de co-creación en las que sociedad y gobierno confluyen para la generación de políticas e iniciativas que contribuyan a la mejora de la gestión pública, la difusión de información en datos abiertos y el fortalecimiento de la rendición de cuentas, además de la propuesta en temas relacionados con problemas públicos que son interés general como: educación, seguridad, políticas medioambientales, combate a la inseguridad y la corrupción.

También -desde el gobierno- se ha optado por la implementación y fortalecimiento del modelo de gobierno abierto, sumado a lo generado desde el Comité Coordinador de la Alianza en México, el gobierno federal ha generado elementos de planeación estratégica como el “Programa para un Gobierno Cercano y Moderno (PGCM)”⁹¹, el cual fue diseñado como una estrategia transversal del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.

Dicha estrategia transversal -el PGCM- contó con 5 objetivos y 28 estrategias. Los objetivos son los siguientes:

- Objetivo 1. Impulsar un gobierno abierto que fomente la rendición de cuentas en la Administración Pública Federal (APF).
- Objetivo 2. Fortalecer el presupuesto basado en resultados de la APF.
- Objetivo 3. Optimizar el uso de los recursos en la APF.
- Objetivo 4. Mejorar la gestión pública gubernamental en la APF.
- Objetivo 5. Establecer una Estrategia Digital Nacional que la acelere la inserción de México en la Sociedad de la Información y del Conocimiento.

El PGCM tuvo como punto de partida un diagnóstico claro de la relación que guarda la sociedad con las instituciones de gobierno y considera relevante generar puntos de contacto con la ciudadanía a partir de: la generación de mejoras en la administración de los recursos públicos, la generación de políticas públicas a partir de una base de participación ciudadana amplia y la utilización de las Tecnologías

⁹¹ GOBIERNO DE LA REPÚBLICA, *Programa para un Gobierno Cercano y Moderno*, en: *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*, México. Disponible en: <https://funcionpublica.gob.mx/web/doctos/ua/ssfp/uegdg/banco/PGCM-2013-2018-WEB2sep.pdf>

de la Información y la Comunicación para acercar a las personas y el gobierno sobre una base informacional igualada.

Para el caso que inciden directamente en la formación, implementación y fortalecimiento del modelo de gobierno abierto, destacan los objetivos 1 y 5 del PGCM; sobre todo con la consideración de que las estrategias de éstos definen líneas de acción claras, además de unidades responsables dentro de la estructura organizacional del gobierno. Las estrategias del objetivo 1 se muestran en la tabla y las correspondientes al objetivo 5 en la tabla

TABLA 2. OBJETIVO 1 DEL PGCM

Objetivo 1. Impulsar un gobierno abierto que fomente la rendición de cuentas en la APF
Estrategia 1.1 Fomentar la participación ciudadana en las políticas públicas y en la prevención de la corrupción.
Estrategia 1.2 Promover una cultura de la legalidad que aumente la confianza de los mexicanos en el gobierno y prevenga la corrupción.
Estrategia 1.3 Garantizar el acceso a la información y la protección de los datos personales en la APF.
Estrategia 1.4 Mejorar la transparencia de la información socialmente útil de la APF.
Estrategia 1.5 Fortalecer el uso de la información presupuestaria.
Estrategia 1.6 Fomentar la participación ciudadana a través de la innovación en el uso de las TIC y los datos abiertos.
Estrategia 1.7 Consolidar los sistemas institucionales de archivo y administración de documentos.

Fuente: Elaboración propia, con base en información de GOBIERNO DE LA REPÚBLICA, *Programa para un Gobierno Cercano y Moderno*, en: *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*, México. Disponible en: <https://funcionpublica.gob.mx/web/doctos/ua/ssfp/uegdq/banco/PGCM-2013-2018-WEB2sep.pdf>

TABLA 3. OBJETIVO 5 DEL PGCM

Objetivo 5. Establecer una Estrategia Digital Nacional que acelere la inserción de México en la Sociedad de la Información y del Conocimiento
Estrategia 5.1 Propiciar la transformación gubernamental mediante las tecnologías de información y comunicación.
Estrategia 5.6 Establecer y operar habilitadores de TIC para la conectividad y asequibilidad, inclusión digital e interoperabilidad.

Fuente: Elaboración propia, con base en información de GOBIERNO DE LA REPÚBLICA, *Programa para un Gobierno Cercano y Moderno*, en: *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*, México. Disponible en: <https://funcionpublica.gob.mx/web/doctos/ua/ssfp/uegdq/banco/PGCM-2013-2018-WEB2sep.pdf>

Todas las estrategias mencionadas comparten -por definición- la búsqueda de consolidación del modelo de gobierno abierto en México y, en su aplicación resalta el elemento de transversalidad en las tareas del gobierno y la formulación de programas y políticas públicas. El Programa para un Gobierno Cercano y Moderno

y su aplicación se colocaron en el debate público por posiciones escépticas acerca de su factibilidad y obtención de resultados. En tanto los objetivos del PGCM son considerados estratégicos -no deben generar dependencia con elementos programáticos- el diseño institucional de la propia Secretaría de la Función Pública responde a esta aseveración.

El PGCM junto con la pertenencia a la AGA y el diseño de los planes nacional de gobierno abierto formaron, en conjunto, la incursión y diseño institucional del gobierno abierto en México. Resulta significativo que el modelo haya estado presente en las herramientas de planeación más importantes del gobierno federal y la estructuración burocrática de la administración pública: el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 y los diferentes presupuestos de egresos.

2.4 Corresponsabilidad

El replanteamiento del valor de lo público también se manifiesta en la asignación de responsabilidades sobre lo referido a la búsqueda de soluciones de los problemas comunes. Resultan fundamentales los nuevos paradigmas de la co-creación y la corresponsabilidad, los cuales son posibles dada la garantía del derecho de acceso a la información y la formación de políticas en la materia. Por ejemplo, la Política de Datos Abiertos en México -publicada en el año 2015- señaló como objetivo: que los datos abiertos se conviertan en una herramienta para utilizar, reutilizar y redistribuir información por cualquier persona para lograr: “impulsar el crecimiento económico, fortalecer la competitividad y promover la innovación; incrementar la transparencia y rendición de cuentas; fomentar la participación ciudadana y fortalecer la democracia; detonar una mayor eficiencia gubernamental, diseño de política pública basada en evidencia y mejora de servicios públicos, en apoyo a los objetivos de desarrollo, generación de conocimiento y buena gobernanza; y el respeto a la privacidad y protección de datos personales”⁹².

⁹² GOBIERNO DE LA REPÚBLICA, *Guía de Implementación de la Política de Datos Abiertos*, en: Diario Oficial de la Federación, 12 diciembre 2017. Consultado en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5507476&fecha=12/12/2017

La implementación de la Política de Datos Abiertos junto con el funcionamiento de la Alianza para el Gobierno Abierto en México constituyen -en bloque- una nueva forma de tratamiento de los asuntos públicos que, sumado al Programa para un Gobierno Cercano y Moderno se vislumbran como mecanismos que vinculan a la sociedad y al gobierno entorno a objetivos específicos de beneficio común.

Los propios Planes de Acción de la AGA en México se han diseñado bajo el postulado de que el conocimiento extendido en la sociedad acerca de los problemas público es valioso. En consecuencia, para el año 2019 se realizó una consulta pública, en la que el Comité Coordinador de la AGA identificó 6 temas prioritarios para atender en políticas públicas de gobierno abierto, entre los que se encuentran: corrupción, desarrollo rural, educación, salud, trabajo, paz y seguridad pública; los cuales determinarán los compromisos del Cuarto Plan de Acción de la AGA.

Bajo la influencia del desarrollo de mayor número de legislación, políticas públicas y elementos programáticos sobre transparencia, acceso a la información, rendición de cuentas e innovación tecnológica, se han generado acciones de gobierno sobre problemas públicos específicos, por ejemplo, la creación del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA). Éste es muestra relevante del modelo, en función de que es muestra de la fijación de corresponsabilidad entre gobierno y ciudadanos en un problema público como la corrupción.

Además, ante el redimensionamiento del espacio público, la toma de decisiones ha transitado hacia esquemas de mayor apertura. Justo en este contexto, desde el ámbito de estudio del gobierno, se considera que las políticas públicas y la gobernanza, se introducen como ejes angulares de un nuevo paradigma en el que la corresponsabilidad es una máxima, ante la complejidad de los problemas públicos y los nuevos retos a los que se enfrenta la administración pública. Esto ante el supuesto contemporáneo de que:

“La cuestión nueva consiste en que los gobernantes legítimos pueden no gobernar. Sus decisiones y acciones pueden tener propósitos directivos pero no efectos directivos en campos cruciales de la convivencia y supervivencia social. El problema de la legitimidad o validez institucional del gobierno ha

dejado de ser el centro del problema, pues el gobernante ocupa legalmente el cargo y actúa conforme a las reglas jurídicas establecidas. Lo que se discute es su validez directiva, su competencia directiva, su competencia directiva (o su “legitimidad por resultados”, en expresión muy socorrida aunque inapropiada). El problema no es ya el gobierno, en el sentido de gobernante, sino el gobierno, en el sentido de la acción de gobernar, gobernación, gobernanza: en el gobernar más que en el gobierno. Ello se debe, entre otras razones, a que la eficacia del gobernar implica componentes científico-técnicos y no sólo los institucionales de su cargo y actuación, y además implica prácticas políticas de relación con los ciudadanos (agentes sociales, económicos, políticos), las cuales van más allá de la simple observancia de las prescripciones legales aun si las acaten en su actuación”⁹³.

Justo en este nuevo arquetipo de gobierno, se consolida la idea de los problemas como un asunto colectivo, en el que la participación es nodal y no tienen asidero nociones arcaicas de dirección vertical de la sociedad ante los problemas públicos. Por el contrario, las nociones contemporáneas de vigilancia del ejercicio del poder, rendición de cuentas horizontal, transparencia y, sucintamente, el nuevo enfoque de gobernanza. En tanto:

“El enfoque de gobernanza es postgubernamental. El enfoque apunta a la necesidad o conveniencia de un nuevo proceso directivo de la sociedad más que a la reproducción del proceso directivo estructurado por la acción del gobierno aun si dotado con la totalidad de las capacidades requeridas. Su supuesto básico es la noción de que en las actuales condiciones sociales (nacionales a internacionales) el gobierno es un agente de dirección necesario pero insuficiente, aun si dotado de todas las capacidades requeridas y aun si sus acciones aprovechan a cabalidad las muchas capacidades que le han sido otorgadas. Por consiguiente, se requieren y se

⁹³ AGUILAR, Luis F., *El aporte de la Política Pública y de la Nueva Gestión Pública a la gobernanza*, en: Revista del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, *Reforma y Democracia*, núm. 39, Caracas, Venezuela, octubre, 2007, p.9.

valoran las capacidades sociales para una dirección satisfactoria de la sociedad”⁹⁴

En conjunto, el modelo de gobierno abierto y el enfoque de gobernanza se constituyen como el arquetipo de la acción de gobierno en la sociedad contemporánea con las características que ya han sido señaladas en este documento académico. En síntesis, la transformación gubernamental ante la robustez de la sociedad civil y demás actores de la vida pública, evidencia la necesidad discursiva y fáctica del principio de la corresponsabilidad en el tratamiento de los asuntos comunes.

El PGCM consideró el elemento de la corresponsabilidad y, en el caso específico del objetivo 5 “establecer una Estrategia Digital Nacional que acelere la inserción de México en la Sociedad de la información y el conocimiento” señala como líneas de acción: habilitar canales de atención estandarizados por medios presenciales, remotos y móviles para los trámites y servicios digitalizados, así como obtener su retroalimentación ciudadana; establecer y operar un Modelo de Innovación Gubernamental basado en la co-creación de soluciones a través de la participación ciudadana y; digitalizar trámites a través de la Ventanilla Única Nacional⁹⁵.

⁹⁴ *Ibid.*, p.17.

⁹⁵ GOBIERNO DE LA REPÚBLICA, *Programa para un Gobierno Cercano y Moderno*, México, 2012. Consultado en línea en: <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/3114/programa-para-un-gobierno-cercano-y-moderno.pdf>

APARTADO 3: ESTUDIO DE CASO EN MÉXICO

La caracterización del modelo del gobierno abierto, basado en el desarrollo de pilares fundamentales que lo dotan de sustento funcional, debe orientar las nuevas dinámicas del gobierno y la administración pública. Empero, el funcionamiento en lo individual de la transparencia, participación, rendición de cuentas o innovación tecnológica, no necesariamente refleja la implementación del modelo en conjunto. Este cometido implicaría que realmente exista conjunción entre estos elementos para orientar la creación de valor público desde la colaboración.

Por ello, el PGCM y la EDN son ejemplos de rutas de implementación del modelo del gobierno abierto, desde la conjunción de los elementos funcionales del modelo y con énfasis en la participación colaborativa. Ante esto, el análisis de estos programas sirve como muestra para conocer el estado actual del gobierno abierto en México. El estudio de caso permite conocer los alcances institucionales y programáticos del modelo de gobierno abierto y cuáles han sido los resultados y evidencias arrojadas tras su implementación.

La selección del estudio de caso como método de investigación responde a que facilita analizar y explicar formas de desempeño de organismos administrativos o programas y políticas públicas. Dicho método, empleado en esta investigación, resulta explicativo dado que posibilita la identificación de debilidades o fallas para convertirlas en áreas de oportunidad y generar recomendaciones. Además, con la utilización de este método se logra simplificar la realidad para trabajar con una complejidad reducida centrada en lo que se considera importante.

3.1 Participación colaborativa

Para el caso de México, el modelo de gobierno abierto se concibe de manera aspiracional ligado con el desarrollo de sus pilares fundamentales y el fortalecimiento democrático tanto de las organizaciones con funciones gubernamentales como del resto de los actores participantes del espacio de lo público: sociedad civil, por ejemplo.

En este sentido, la participación diversa y plural de la sociedad en el proceso de políticas públicas es un compromiso indeclinable en la implementación del gobierno abierto; ejemplo de este elemento es: el Eje Transversal del Plan Nacional de Desarrollo 2012-2018 referido a la generación de un gobierno receptor y relacionado formalmente con la sociedad, en el que ésta se constituya como “el pilar fundamental en torno al cual deben diseñarse y ejecutarse políticas”⁹⁶ a través de “poner especial énfasis en la atención de las demandas más sentidas de la sociedad y permitir su participación de una forma activa en los asuntos públicos”⁹⁷. Por este razonamiento, se requiere de espacios formales de expresión, participación colaborativa y de co-creación.

El PGCM, eje transversal del Plan Nacional de Desarrollo 2012-2018, es un ejemplo de la implementación del modelo de gobierno abierto en México. El planteamiento del programa identifica una serie de objetivos con diferentes estrategias, los cuales son: Objetivo 1. Impulsar un gobierno abierto que fomente la rendición de cuentas en la Administración Pública Federal (APF); Objetivo 2. Fortalecer el presupuesto basado en resultados de la APF, incluyendo el gasto federalizado; Objetivo 3. Optimizar el uso de los recursos en la APF; Objetivo 4. Mejorar la gestión pública gubernamental en la APF; Objetivo 5. Establecer una Estrategia Digital Nacional que acelere la inserción de México en la Sociedad de la Información y del Conocimiento. Para el caso de este trabajo, es factible analizar los objetivos 1 y 5, en tanto están ceñidos directamente al gobierno abierto, objeto de estudio de este trabajo. Además, porque las estrategias contempladas responden directamente a los preceptos del modelo.

Para el caso de la participación colaborativa se identifica desde la conformación de estrategias para generar participación en el diseño, seguimiento y evaluación de políticas y programas públicos. Justo en esta dimensión, es relevante señalar la integración del gobierno mexicano a la Alianza por el Gobierno Abierto (AGA) y -con ello- la constitución del Núcleo de Sociedad Civil de la AGA en México, como la

⁹⁶ *Ídem.*

⁹⁷ *Ídem.*

institucionalización de la participación de la sociedad en la toma de decisiones acerca de la implementación del gobierno abierto en México, en conjunto con el PGCM constituyen declaraciones públicas y elementos programáticos acerca de la definición estratégica que la participación ciudadana debe tener en un entorno democrático y de búsqueda de soluciones eficaces y eficientes para los problemas públicos; objetivo principal de las políticas y administración pública.

Además de la estrategia de fomentar la participación ciudadana, las seis estrategias siguientes están centradas en: promover la cultura de la legalidad, garantizar el acceso a la información, mejorar la transparencia de la información socialmente útil, fortalecer el uso de la información presupuestaria, el fomento de la participación ciudadana a través de las TIC y los datos abiertos y la consolidación de los sistemas de archivo y administración de documentos y, en consecuencia, revitalizan la idea de formación de relación estrecha y puntos de contacto entre ciudadanía y gobierno.

Las líneas de acción de la Estrategia 1.1 del PGCM definen claramente los alcances de la participación ciudadana en la toma de decisiones y en el control y evaluación del ejercicio de gobierno a través de políticas y programas públicos. Sin embargo, el resto de las estrategias consideradas en el multicitado programa y eje transversal del documento de planeación sexenal, también se hallan interrelacionadas y concatenadas, de tal forma que, resulta fundamental su consideración y análisis.

Una de las premisas fundamentales de la participación colaborativa y la co-creación está fincada en la confianza que la sociedad tiene en las instituciones. Por ello la Estrategia 1.2 ceñida a la cultura de la legalidad como forma de prevención de la corrupción resulta -como silogismo- lógica y factible, en función de que el distanciamiento entre sociedad y gobierno se explica -en mucho- por la presunción de falta de cumplimiento de la ley y la presencia de hechos de corrupción. Estos dos fenómenos controlables y no deseados en la gestión pública dinamitan también la posibilidad de contar con participación en la resolución de problemas públicos y, en general, en el proceso de políticas públicas.

Otras de las premisas para lograr la participación, además de la cultura de la legalidad y la prevención de los hechos de corrupción, está identificado en la

posibilidad de que la sociedad cuente con la información suficiente y de calidad acerca del estado que guardan las organizaciones públicas, así como los problemas comunes. Ante esta necesidad la garantía de acceso a la información resulta ineludible y, de forma concatenada la protección de datos personales es igualmente relevante.

Justo el tópico de la protección de datos personales ha sido, en la implementación del modelo de gobierno abierto en México, tema de discusión y confrontación, citar el caso de la salida de organizaciones de la sociedad civil del Secretariado Técnico Tripartita (STT) de la Alianza para el Gobierno Abierto en México en razón de que señalaron ser víctimas de espionaje por parte del gobierno, enunciando: “esta vigilancia resulta ilegal, como sistema de control, y sin que medie una orden judicial, deja en estado de indefensión a los ciudadanos y vulnera su privacidad”⁹⁸. En retrospectiva, la ausencia de la garantía de protección de datos fisuró la relación entre gobierno y sociedad.

Además, la aplicabilidad de la protección de datos personales, en el marco del gobierno abierto, se halla también en la necesidad de colocar -por derechos- límites sobre la publicación y administración de la información de la que las instituciones resguardan y es susceptible de transparencia. Por ello el binomio de transparencia y acceso a la información también halla ciertas restricciones en su implementación, sin el menoscabo de su relevancia para el nuevo paradigma de la gobernanza y el gobierno abierto.

La visión estratégica de considerar a la información como un elemento sustantivo de las organizaciones gubernamentales, ha construido la argucia discursiva de la imposibilidad de publicitar con total transparencia la totalidad de las acciones y actividades de las organizaciones de gobierno. Sin embargo, el principio de máxima publicidad es irrenunciable en un régimen democrático como el mexicano, además, la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, señala la necesidad de que la información en posesión de los sujetos obligados a la política de transparencia sea pública, “completa, oportuna, y accesible, así como sujeta a

⁹⁸ REDACCIÓN ANIMAL POLÍTICO, *Sociedad civil denuncia espionaje y rompe con la alianza por el Gobierno Abierto*, en: *Animal Político*, 23 de mayo del 2017. Consultado en: <https://www.animalpolitico.com/2017/05/espionaje-alianza-gobierno-abierto/>

un claro régimen de excepciones que deberán estar definidas y ser además legítimas y estrictamente necesarias en una sociedad democrática”⁹⁹. Dadas estas condiciones, la disposición de información con estas características, determina la posibilidad de que la sociedad la utilice para generar valor público.

En lo que se refiere al objetivo de establecer una Estrategia Digital Nacional, éste se justifica bajo el razonamiento funcional del gobierno abierto y asociación con las TIC y su aplicabilidad en la relación sociedad-gobierno. Por ello destaca la estrategia de “propiciar la transformación gubernamental mediante las tecnologías de la información y la comunicación”; esta determinación constituye uno de los insumos principales para la implementación del modelo de gobierno abierto y los pilares que lo conforman -dicho ha sido- interrelacionados en la implementación del modelo en el diseño institucional y organizacional.

3.2 Políticas aplicadas: desempeño

El Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 formuló el Programa para un Gobierno Cercano y Moderno y, consecuentemente, los objetivos -en abstracto- tuvieron que derivar en la formulación e implementación de elementos programáticos y políticas públicas específicas, es decir acciones de gobierno que considerasen la resolución de un problema a partir de un diagnóstico y el ejercicio de recursos para la acción pública. Por ello la Estrategia Digital Nacional, además de ser un objetivo de la planeación nacional, fue una política pública que respondió a los principios del modelo de gobierno abierto.

La mencionada estrategia fue articulada con cinco objetivos: transformación gubernamental; economía digital; transformación educativa; salud universal y efectiva; e innovación cívica y participación ciudadana. Además de habilitadores, los cuales actuaban como instrumentos transversales de política pública: conectividad, inclusión y habilidades digitales, interoperabilidad y habilidades digitales, marco jurídico y datos abiertos.

⁹⁹ CÁMARA DE DIPUTADOS, *Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública*. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGTAIP_130820.pdf

Desde la óptica de gobierno abierto, resulta de especial interés los objetivos referidos a la transformación gubernamental y el ceñido a innovación cívica y participación ciudadana.

Los objetivos secundarios de la transformación gubernamental son: generar y coordinar líneas de acción orientadas hacia el logro de un gobierno abierto, instrumentar la Ventanilla Única Nacional para trámites y servicios, implementar una política de TIC sustentable para la Administración Pública Federal, coordinar una política digital de gestión del territorio nacional, adoptar una comunicación digital centrada en el ciudadano. Y los objetivos secundarios de innovación cívica y participación ciudadana son: impulsar la innovación cívica para resolver problemas de interés público por medio de las TIC, usar datos para el desarrollo y el mejoramiento de políticas públicas, generar herramientas y aplicaciones de denuncia ciudadana en múltiples plataformas, desarrollar instrumentos digitales para la prevención social de la violencia que involucren la participación ciudadana, prevenir y mitigar los daños causados por desastres naturales mediante el uso de las TIC¹⁰⁰.

Estos objetivos secundarios de la Estrategia Digital Nacional permiten visualizar las líneas de acción fijadas en la planeación gubernamental, según el PGCM y el PND 2013-2018. Resulta importante visualizar estos elementos en función de que se traducen en elementos programáticos que -evidentemente- son potencialmente sujetos a evaluación de diferentes tipos.

TABLA 4. LÍNEAS DE ACCIÓN EDN-1	
Líneas de acción por objetivo secundario: Transformación Gubernamental, EDN 2013-2018	
Objetivos secundarios	Líneas de acción
Generar y coordinar acciones orientadas hacia el logro de un Gobierno Abierto	<ul style="list-style-type: none"> • Establecer los mecanismos digitales de diálogo que permitan la participación ciudadana en las políticas públicas • Impulsar iniciativas proactivas de Gobierno Abierto en coordinación con las dependencias y organismos de la sociedad civil responsables
Instrumentar la Ventanilla Única Nacional para Trámites y Servicios	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollar un catálogo nacional de trámites y servicios en una plataforma digital • Digitalizar los trámites y servicios del Catálogo Nacional de Trámites y Servicios del Estado e

¹⁰⁰ GOBIERNO DE LA REPÚBLICA, *Estrategia Digital Nacional 2013-2018*. Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/17083/Estrategia_Digital_Nacional.pdf

	<p>incorporarlos al portal de la Ventanilla Única Nacional</p> <ul style="list-style-type: none"> • Estandarizar procedimientos y normatividad de trámites y servicios • Coordinar y dar seguimiento al impulso del uso de las TIC en políticas de identificación personal, promoviendo la identidad digital administrativa única de personas y empresas
Coordinar la política digital de gestión del territorio nacional	<ul style="list-style-type: none"> • Coordinar y dar seguimiento al establecimiento de la gestión digital del territorio nacional con bases cartográficas, datos de catastro y del Registro Público de la Propiedad
Implementar una política de TIC sustentable para la Administración Pública Federal	<ul style="list-style-type: none"> • Establecer una Arquitectura Tecnológica de la Administración Pública Federal • Establecer principios a las dependencias y entidades en el diseño, contratación, implementación y gestión de TIC, así como su operación y mantenimiento • Promover la consolidación de servicios de cómputo y uso compartido de recursos e infraestructura de TIC en las dependencias y entidades • Impulsar las condiciones técnicas, administrativas y normativas, para lograr la interoperabilidad de la información en el Gobierno de la República • Coordinar y dar seguimiento al impulso del cómputo de nube y uso de soluciones tecnológicas que favorezcan la neutralidad e interoperabilidad tecnológica • Coordinar y dar seguimiento al impulso de la Seguridad de la Información dentro de los Sistemas y Aplicaciones de las dependencias y entidades
Adoptar una comunicación digital centrada en el ciudadano	<ul style="list-style-type: none"> • Establecer una estrategia de Comunicación Digital y Redes Sociales para el Gobierno de la República, que esté centrada en el ciudadano, sea accesible y útil

Fuente: Elaboración propia con base en información de GOBIERNO DE LA REPÚBLICA, *Estrategia Digital Nacional*, México, 2013. Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/17083/Estrategia_Digital_Nacional.pdf

Los objetivos, tanto generales como secundarios, en conjunto con las respectivas líneas de acción constituyen elementos de política pública, es decir que requieren de presupuesto, planeación y ejercicio de atribuciones institucionales para generar resultados. En este sentido es incuestionable la importancia de la EDN como un proyecto de características transversales en la APF para integrar el modelo de gobierno abierto en los procesos de toma de decisiones y, en general en el desarrollo de la gestión pública.

Las líneas de acción del objetivo secundario, referido a la innovación cívica y la participación ciudadana, también tienen incidencia en la apertura gubernamental

(gobierno abierto) y, por tanto, en el fortalecimiento de los esquemas de co-creación y participación colaborativa que generan valor público en la resolución de problemas comunes y en la formación de mejores relaciones entre gobierno y sociedad, basadas en el principio general de la corresponsabilidad. Por esta razón, la EDN se vislumbró como un esfuerzo institucional con repercusiones más amplias que los eminentemente digital, era -desde el ámbito de la planeación- una estrategia integral con la capacidad de reducir el distanciamiento entre ciudadanía y gobierno y, además, generar un gobierno (como lo señaló en PND) cercano y moderno.

TABLA 5. LÍNEAS DE ACCIÓN EDN-2	
Líneas de acción por objetivo secundario: Innovación cívica y participación ciudadana, EDN 2013-2018	
Objetivos secundarios	Líneas de acción
Impulsar la innovación cívica para resolver problemas de interés público por medio de las TIC	<ul style="list-style-type: none"> • Potenciar la innovación cívica y la capacidad de los ciudadanos para participar en los asuntos de interés público. • Incentivar la co-creación con la ciudadanía, de nuevos servicios públicos y de soluciones a problemas públicos, a través de herramientas digitales. • Generar mecanismos para resolver problemas de interés público mediante la colaboración del gobierno, ciudadanos, empresas y sociedad civil. • Coordinar y dar seguimiento al aprovechamiento de las TIC para fomentar la participación ciudadana en el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas.
Usar datos para el desarrollo y mejoramiento de políticas públicas	<ul style="list-style-type: none"> • Generar herramientas para el uso de datos como sustento empírico al proceso de diseño de las políticas públicas. • Garantizar la privacidad y la protección de datos personales, así como la información reservada o confidencial en la utilización de datos abiertos. • Fomentar la filantropía de datos por parte del sector privado, para proyectos de interés público.
Generar herramientas y aplicaciones de denuncia ciudadana en múltiples plataformas	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollar herramientas y aplicaciones de denuncia ciudadana por medios digitales, a través de dispositivos móviles o fijos, que permitan la colaboración en la construcción de la seguridad ciudadana.
Desarrollar instrumentos digitales para la prevención social de la violencia que involucren la participación ciudadana	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollar herramientas e instrumentos digitales para la prevención social de la violencia en la población. • Impulsar el uso de TIC para el desarrollo de competencias comunitarias en cultura ciudadana de paz y legalidad.
Prevenir y mitigar los daños causados por desastres naturales mediante el uso de las TIC	<ul style="list-style-type: none"> • Promover el uso de las tecnologías para la prevención ciudadana, alerta temprana y respuesta efectiva en materia de desastres naturales. • Desarrollar servicios y aplicaciones en línea que permitan a la población hacer frente al riesgo ante fenómenos naturales y hacer más efectivas las labores de protección civil. • Transparentar el uso de recursos federales en respuesta a desastres naturales a través de herramientas digitales.

Fuente: Elaboración propia con base en información de GOBIERNO DE LA REPÚBLICA, *Estrategia Digital Nacional*, México, 2013. Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/17083/Estrategia_Digital_Nacional.pdf

Ambos objetivos de la EDN están centrados o derivan del modelo de gobierno abierto, sobre todo desde la óptica del desarrollo y utilización de las TIC, así como de la participación colaborativa como ejes o pilares fundamentales del gobierno abierto. Por tanto, su análisis y evaluación se debe orientar desde ese propósito; es decir contrastar los resultados a la luz de la mejora en la relación sociedad-gobierno.

Al respecto, conviene precisar que tanto el PGCM y la Estrategia Digital Nacional encontraron implementación por medio de programas presupuestarios, por lo que la evaluación de desempeño es una herramienta sumamente útil para cumplir con el propósito de este trabajo académico y conocer los resultados de las políticas aplicadas.

La mencionada evaluación de desempeño de las políticas se constituye como un mecanismo para verificar el cumplimiento de los objetivos y metas programadas, sobre todo realizar el contraste entre los indicadores en períodos de tiempo distintos. El análisis puede considerar elementos eminentemente programáticos, sobre los resultados de éstos, presupuesto, productos, cobertura o demás asuntos con probabilidad de mejora para la consecución de las metas. Por ello la EDN se debe evaluar desde la óptica de qué tanto logró la implementación del modelo de gobierno abierto y por tanto la reducción en el distanciamiento entre ciudadanía y gobierno.

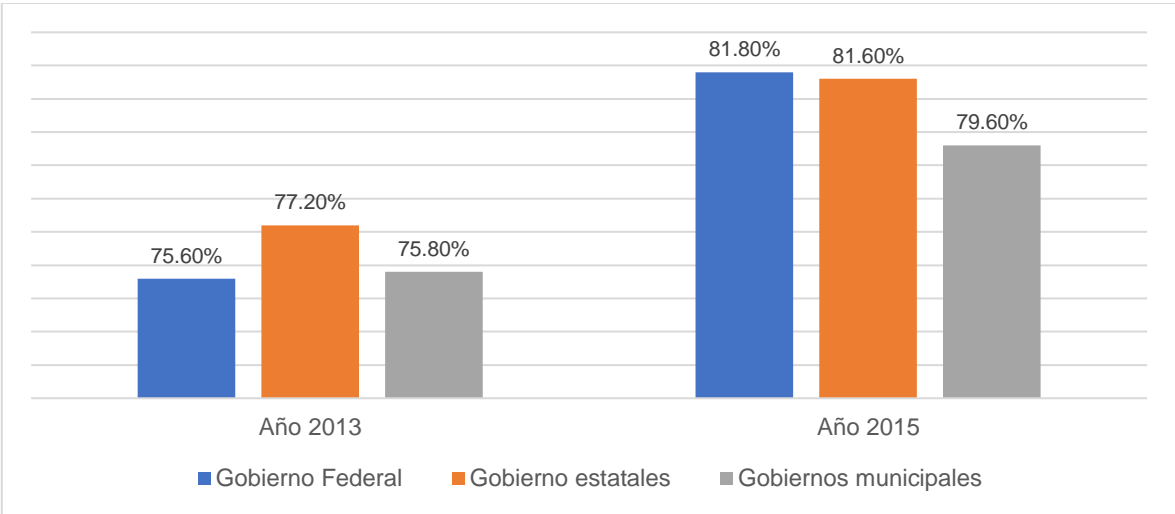
3.3 Evaluación de las políticas aplicadas

La implementación de la EDN 2013-2018, en estricto sentido además de apuntalar el tópico de la conectividad y uso de las nuevas tecnologías entre la población, también está centrada en las ideas primarias de gobierno abierto y su repercusión en la conformación de mecanismos de corresponsabilidad y co-creación entre sociedad y gobierno. Por ello la construcción semántica de “transformación gubernamental” adquiere una comprensión literal sobre las múltiples posibilidades que genera el modelo sobre la confianza en las instituciones. En este contexto, resulta relevante registrar el comportamiento de indicadores relacionados, tanto *a priori* a la implementación de la EDN como *a posteriori*.

La Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) elaborada por el Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI) registra los niveles de confianza en las instituciones, a partir de la variable de “percepción sobre frecuencia de corrupción”. Resulta esclarecedor para el propósito de este trabajo relacionar los niveles altos de percepción de corrupción con el incremento en la desconfianza social hacia las instituciones públicas y por tanto la imposibilidad de generar proyectos en los que se colabore, es decir la apertura gubernamental en los tres órdenes de gobierno: federal, estatal y municipal.

Los registros de la ENCIG de los años 2013 y 2015 muestran al gobierno (en todos sus órdenes) en los primeros lugares sobre percepción de corrupción, en consecuencia, se vislumbra como un obstáculo para lograr esquemas de colaboración dado que *a priori* se descalifica a las organizaciones públicas como interlocutores y agentes con quienes se participa para solucionar problemas públicos. Sin embargo, también es un escenario que requiere de previsiones de política pública para mejorar, por lo que modelo del gobierno abierto es factible.

GRÁFICA 2. PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN QUE SEÑALÓ COMO “MUY FRECUENTE” Y “FRECUENTE” LA PERCEPCIÓN DE CORRUPCIÓN

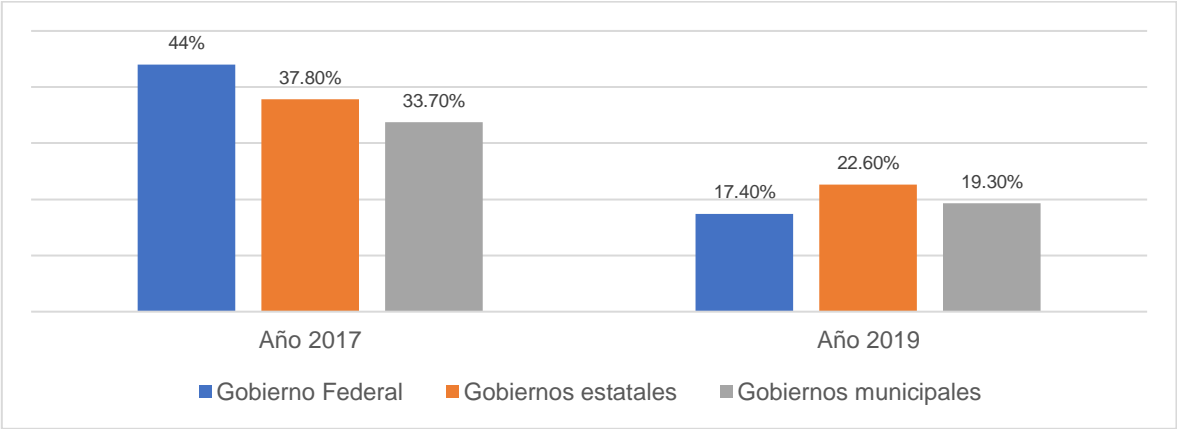


Fuente: Elaboración propia con base en información de: Instituto Nacional de Geografía y Estadística, *Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental*, 2013 y 2015. Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/encig/2015/default.html#Tabulados>

Además, las ediciones de los años 2017 y 2019 de la ENCIG contaron ya con un diseño ceñido al tópico de la confianza institucional. Al respecto, los niveles de desconfianza institucional en términos relativos sobre gobiernos federal, estatales y municipales arroja un escenario de necesaria reacción. En consecuencia, el gobierno abierto además de reducir esta distancia (generada por los bajos niveles de confianza institucional), genera mejores interacciones entre sociedad y gobierno, lo cual repercute en la generación de valor público.

Bajo esta argumentación, el gobierno abierto funciona desde el paradigma de la colaboración por lo que la confianza institucional es un factor fundamental en el que el PGCM y la EDN como programas públicos debieron contar con incidencia.

GRÁFICA 3. NIVELES EN TÉRMINOS RELATIVOS DE CONFIANZA INSTITUCIONAL



Fuente: Elaboración propia con base en información de: Instituto Nacional de Geografía y Estadística, *Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental*, 2013 y 2015. Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/encig/2019/default.html#Tabulados>

La persistencia de la distancia entre ciudadanía y gobierno, a pesar de la implementación de estrategias y políticas públicas como el caso de la Estrategia Digital, orilla a pensar y repensar el diseño de estas políticas para obtener mejores resultados.

Ante esta construcción lógica, los avances en el cumplimiento a partir de la publicación de la estrategia, más allá del tema eminentemente tecnológico, hay un tópico de diseño realmente importante en el avance y consecución de metas y objetivos. Se presentan el informe de resultados, obtenidos a partir de los Informes

de Gobierno 2013-2018 sobre el estado que guarda la APF y el cumplimiento de lo manifestado en el PND y por tanto el PGCM y la EDN.

- Para el año 2013, según el Primer Informe de Gobierno, se creó la Coordinación de Estrategia Digital Nacional como la oficina responsable de elaborar la política pública en materia digital. También se definió la necesidad de la integración de procesos digitales, compartición de datos y agilización de la respuesta a través de interconexiones eficientes; por esta razón se publicó el portal único (gob.mx) del gobierno mexicano para trámites y servicios de los tres órdenes de gobierno¹⁰¹.

Bajo la idea de complementariedad y, bajo los principios del modelo de gobierno abierto, fue creada la Estrategia de Datos Abiertos. Dicha estrategia articula la idea de que la información de interés público debe contar también con la posibilidad de análisis y uso por parte de la sociedad para los fines que sean necesarios. En tanto, la EDN como esfuerzo de apertura gubernamental, así como el uso de datos abiertos, se vislumbran como elementos discursivos y simultáneamente líneas de acción para la gestión pública.

- Según el Segundo Informe de Gobierno, correspondiente a la anualidad de 2014, los avances en la implementación de la EDN-PGCM y por tanto del modelo de gobierno abierto, están descritas desde la participación del gobierno mexicano en la toma de decisiones de agenda internacional en el tópico, sobre todo en el marco de la Alianza para el Gobierno Abierto y del respectivo Plan de Acción para el GA 2013-2015.

En este orden de ideas, el binomio de digitalización-apertura contó con la presentación del Portal único en una versión beta y se realizaron los primeros ejercicios para contar con la Ventanilla Única Nacional. El 08 de mayo del 2014 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la política de tecnología de la APF para consolidar e incrementar las capacidades y

¹⁰¹ GOBIERNO DE LA REPÚBLICA, *Primer Informe de Gobierno*, México, 2013. Disponible en: https://www.inecc.gob.mx/transparencia/transparencia/1er_inf_gob_2012_2013.pdf

aprovechamientos de los recursos e infraestructura destinados a la digitalización en las dependencias y entidades de la administración pública. Sumado a esto, la EDN halló causas institucionales hacia el nivel subnacional tras la emisión de la Guía para la Formulación de la Estrategia Digital Estatal. En lo referido al objetivo de la innovación cívica y participación ciudadana, en el marco de la EDN, se generó el proyecto “Agentes de Innovación Nacional” como un mecanismo de colaboración entre ciudadanía y gobierno para impulsar proyectos de base tecnológica en respuesta a problemas públicos¹⁰².

- El Tercer Informe de Gobierno correspondiente al año 2015 destaca el hecho de que el gobierno de la República presidió la AGA desde septiembre de 2014 y fue sede del (en octubre de 2015) de la Cumbre Mundial de la AGA. Sumado a esto se reportó el cumplimiento con el 100% de los 26 compromisos señalados en el Plan de Acción 2013-2015.

Respecto al funcionamiento del portal -www.gob.mx- definió los ejes bajo los que se circunscribiría su funcionamiento: el primero referido a “trámites” diseñado para proporcionar acceso a todos los trámites de la APF y a toda la información necesaria para llevarlos a cabo; el segundo es “gobierno” ceñido a la conversión de una plataforma única para la comunicación de la totalidad de la APF para acceder a la información y los programas en los que trabajan las dependencias y entidades, al cierre para el informe la existen, en el portal, de información de 18 dependencias, 231 entidades y empresas productivas del Estado y de las 32 entidades federativas; el tercer eje “participa” diseñado con el objeto de ser una plataforma de participación que ofrezca mecanismos diversos para que la ciudadanía realice consultas, opiniones, evaluaciones y propuestas de solución a problemas públicos que contribuyan al desarrollo de mejores políticas públicas. Se señala que, hasta agosto de 2015, se había puesto a consulta un total de 1,463 documentos de 80 oficinas de gobierno e integrado 218 mecanismos de participación ciudadana permanentes.

¹⁰² GOBIERNO DE LA REPÚBLICA, *Segundo Informe de Gobierno*, México, 2014. Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/30345/2_ie_2014_CONSOLIDADO.pdf

Los reportes también registraron que, ante el objetivo de lograr participación colaborativa, en el marco del proyecto de Agentes de Innovación Nacional fueron generadas cinco nuevas soluciones tecnológicas para que las organizaciones públicas pudiesen implementar y escalar. Otro de los elementos indisociables del gobierno abierto, son los datos abiertos. Al respecto, el 20 de febrero de 2015 se publicó en el DOF el Decreto de Datos Abiertos, para establecer que los datos de carácter público de la APF se abran a la población bajo estándares internacionales que posibiliten su acceso, uso, reúso y redistribución¹⁰³.

- El Cuarto Informe de Gobierno, correspondiente al año 2016, manifiesta avances en materia de gobierno abierto, sobre todo con la instalación (en concordancia con lo establecida desde la AGA) del Secretariado Técnico Tripartita de la AGA en México, integrado por el Gobierno, el INAI y el Núcleo de Sociedad Civil, así como el inicio de la construcción del Plan de Acción 2016-2018. Esto para lograr el cumplimiento de compromisos internacionales y de objetivos del PGCM y la EDN.

Con la experiencia tecnológica desde la Oficina de la Presidencia de la República y la Unidad de Gobierno Digital en la Secretaría de la Función Pública, el tópico de la innovación para generar participación y, en general, interacción de la sociedad con los diferentes temas de interés público; se generaron dos plataformas digitales, con el objetivo de permitir que los ciudadanos conozcan y den seguimiento a la asignación, destino y resultados del ejercicio del presupuesto, el gasto público, dichas plataformas son: <http://transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/EntidadesFederativas> y <http://transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/Obra Publica Abierta>.

En materia de Ventanilla Única Nacional se reporta la digitalización y estandarización de 1,545 trámites y servicios¹⁰⁴. A pesar de que los esfuerzos institucionales aislados significan llamadas de atención, el modelo de

¹⁰³ GOBIERNO DE LA REPÚBLICA, *Tercer Informe de Gobierno*, México, 2015.

¹⁰⁴ GOBIERNO DE LA REPÚBLICA, *Cuarto Informe de Gobierno*, México, 2016. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/4toInforme.htm>

gobierno abierto aún significa escepticismo a nivel subnacional, por lo que es necesario destacar el ejercicio de digitalización y generación de ventanillas únicas, de manera digital, en algunas entidades federativas.

- La anualidad 2017 significó un retroceso para la vida institucional del gobierno abierto en México. En el mes de mayo, 10 organizaciones de la sociedad civil que integraban el Secretariado Tripartita de la AGA en México lo abandonaron. Su retirada denunció públicamente el espionaje del que fueron objeto diferentes defensores de derechos humanos en el país; información conocida a partir de un informe elaborado por “*Citizen Lab*” y organizaciones relacionadas con los derechos digitales¹⁰⁵ como “*SocialTic*” y “*R3D*”. Este suceso demostró las inconsistencias argumentativas en el marco de la formulación de políticas públicas basadas en la idea de apertura y esquemas de corresponsabilidad y co-creación.

El Quinto Informe de Gobierno, reportó el aumento a 299 entidades de gobierno disponibles con volúmenes de información en la Ventanilla Única Nacional. Además, respecto al portal -gob.mx- se implementó un estándar de servicios digitales, por lo que 5,359 trámites y servicios de los más de 5,700 disponibles en la APF, fueron estandarizados¹⁰⁶.

La EDN significó un compromiso gubernamental con el gobierno abierto, su preeminencia estratégica centrada en la transformación gubernamental, así lo demuestra por ejemplo la creación de la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo del Gobierno Electrónico (CIDGE) en la que para el año 2017 “se desarrollaron 15 herramientas de TIC, en colaboración con 16 dependencias de la APF; de esa totalidad, el 60% (9)”¹⁰⁷ estuvieron enfocadas a contribuir los objetivos de transformación gubernamental y economía digital, junto con el 26.7% (4) centrados

¹⁰⁵ REDACCIÓN ANIMAL POLÍTICO, *Sociedad civil denuncia espionaje y rompe con la alianza por el Gobierno Abierto*, 23 de mayo de 2017. Disponible en: <https://www.animalpolitico.com/2017/05/espionaje-alianza-gobierno-abierto/>

¹⁰⁶ GOBIERNO DE LA REPÚBLICA, *Quinto Informe de Gobierno*, México, 2017. Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/313371/5_IE_PND_VERSION_FINAL_190318_RGB.pdf

¹⁰⁷ AUDITORIA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN, *Informe de Resultados de Auditorías, Auditoría de Desempeño: 2017-0-02100-07-0009-2018*, Grupo funcional gobierno, realizada a la Presidencia de la República: Estrategia Digital Nacional, p.6 Disponible en: https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2017c/Documentos/Auditorias/2017_0009_a.pdf

en el objetivo de innovación cívica y participación ciudadana. Esta acción de política pública es demostrativamente centrada en la implementación del modelo del gobierno abierto.

Bajo este mismo razonamiento, el concentrado de herramientas TIC generadas en el período 2014-2017 suma un total de 58; del cual el 34.5% (20) corresponde a mecanismos dirigidos al cumplimiento del objetivo de transformación gubernamental, mientras que el 22.4% (13) al objetivo de innovación cívica y participación ciudadana¹⁰⁸. Estas cifras representan -en conjunto- el 56.9% de las herramientas planificadas directa o indirectamente para la implementación del modelo de gobierno abierto. Los datos señalan una importante planeación de herramientas relacionadas con las TIC y el gobierno abierto, sin embargo, éstas no necesariamente se han generalizado en el ejercicio de las funciones de la administración pública y, en consecuencia, han derivado en acciones aisladas y de impacto marginal. Por lo que la orientación futura se deberá centrar, sobre todo en planificar la interrelación del modelo con el ejercicio de la función pública.

Respecto a la digitalización de los puntos de contacto gobierno-sociedad en la realización de trámites y oferta de servicios públicos, la EDN reportó avances graduales en el objetivo de generar apertura gubernamental.

TABLA 6. DIGITALIZACIÓN DE TRÉMITES Y SERVICIOS

TRÁMITES Y SERVICIOS DIGITALIZADOS, 2017			
Denominación	Trámites y servicios digitalizados	Trámites y servicios de la dependencia o entidad programados	Porcentaje de cumplimiento
TOTAL	4,340	6,303	68.9
Presidencia de la República	1	1	100
Gobernación	79	102	77.5
Relaciones Exteriores	1	2	50.0
Hacienda y Crédito Público	133	291	45.7
Defensa Nacional	1	1	100
Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	18	47	38.3
Comunicaciones y transportes	104	133	78.2
Economía	21	82	25.6
Educación Pública	3,455	4,571	75.6
Salud	92	414	22.2
Trabajo y Previsión Social	4	4	100
Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano	3	3	100
Medio Ambiente y Recursos Naturales	28	33	84.9

¹⁰⁸ *Ibid.*, p.10.

Procuraduría General de la República	2	2	100
Energía	23	20	115.0
Desarrollo Social	56	57	98.3
Función Pública	2	3	66.7
Consejería Nacional de Ciencias y Tecnología	57	65	87.7
Comisión Reguladora de Energía	72	209	34.5
Comisión Nacional de Hidrocarburos	73	99	73.7
Entidades no sectorizadas	19	24	79.2
Cultura	53	64	82.8
Instituto Mexicano del Seguro Social	3	24	12.5
Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado	23	35	65.7
Comisión Federal de Electricidad	17	17	100

Fuente: AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN, *Informe de Resultados de Auditorías, Auditoría de Desempeño: 2017-0-27100-07-0120-2018*, Grupo funcional gobierno, realizada a la Secretaría de la Función Pública: Estrategia Digital Nacional, p.18

El registro del indicador supone el cumplimiento del 68.9% de trámites y servicios digitalizados. Por ello es indispensable reconfigurar la EDN en el sentido de que las herramientas de TIC sean aprovechadas óptimamente para lograr la implementación del modelo de gobierno abierto y reducir la distancia entre ciudadanía y gobierno.

Sobre este asunto los indicadores identificados en el marco del PGCM y la EDN: “Índice de Transparencia Focalizada”, “Índice de Presupuesto Abierto”, “Índice de Ciudadanos interactuando con su gobierno vía internet OCDE” e “Índice de Digitalización” registran la capacidad del gobierno para implementar el modelo del gobierno abierto con énfasis en la digitalización y la capacidad para que esta herramienta catalice y mejore la relación entre sociedad y gobierno. El monitoreo de estos indicadores es trascendental para conocer el estado actual del gobierno abierto en México.

TABLA 7. INDICADORES DEL PGCM

Monitoreo de indicadores. Programa para un Gobierno Cercano y Moderno. Monitoreo de indicadores				
Objetivos	Indicadores	Meta 2018	Porcentaje de avance	Desempeño del indicador
Impulsar un gobierno abierto para fomentar la rendición de cuentas en la APF	Índice de Transparencia Focalizada	80	66.1	Adecuado
	Índice de Presupuesto Abierto	81	25.0	Insuficiente
Establecer una Estrategia Digital Nacional que acelere la inserción de México en la sociedad de la información y del conocimiento	Índice de ciudadanos interactuando con su gobierno vía internet OCDE	15	98.1	Avanzado
	Índice de Digitalización	59.29	24.7	Insuficiente

Fuente: Elaboración propia, con base en información de: CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA SOCIAL (CONEVAL), *Monitoreo de los programas que derivan del Plan de Desarrollo 2013-2018*.

El grado de avance sobre indicadores estratégicos debe ser motivo para catalizar la toma de decisiones y mejorar el diseño de los programas y demás políticas relacionadas con el modelo del gobierno abierto, sobre todo para evitar que éste se convierte en un artilugio argumentativo o discursivo y realmente cumpla con el propósito de constituirse como ejemplo de realización de una nueva etapa de relación entre la sociedad y los gobiernos.

El gobierno abierto desde la planeación gubernamental y la implementación de las políticas que le otorgan sustento funcional es importante para la vida pública en la sociedad contemporánea, empero, enfrenta retos importantes en términos presupuestales y, sobre todo, de toma de decisiones. Ante este escenario, es factible precisar una serie de recomendaciones y propuestas a la luz del estudio de caso del PGCM y la EDN, los cuales fueron políticas que cumplen con el arquetipo del gobierno abierto e incluían entre sus objetivos consideraciones del modelo.

APARTADO 4: BALANCE ANALÍTICO

El modelo de gobierno abierto es -indudablemente- una respuesta bifurcada, por dos causas diferentes. La primera se refiere a la creciente complejidad de la sociedad contemporánea y de los problemas públicos a los que se enfrenta. La segunda es la transformación del Estado -consecuentemente de los gobiernos y administraciones públicas- y la exigencia social por conocer, opinar y participar de las decisiones de interés común. Ante la consistente expresión argumentativa de la transparencia, rendición de cuentas, participación ciudadana e innovación tecnológica, el concepto de gobierno abierto resulta integral y con aguda elocuencia para agrupar todas estas aspiraciones para la moderna gobernanza.

Resulta indispensable para orientar la toma de decisiones y conocer el estado actual del gobierno abierto en México, analizar el desempeño del modelo como una nueva forma de interacción entre ciudadanos y autoridades. En síntesis, es posible señalar que:

- 1) El modelo del gobierno abierto en México es un concepto novedoso que debe ser, con mayor frecuencia, incorporado en el funcionamiento de las organizaciones de la administración pública y también en el ámbito discursivo de los tomadores de decisiones;
- 2) La implementación del gobierno abierto es un reto fundamental, es necesario que sus pilares fundamentales (transparencia, rendición de cuentas, participación colaborativa e innovación tecnológica) estén realmente interrelacionados bajo elementos programáticos con diseño sólido;
- 3) En México, la eficiencia del modelo del gobierno abierto está vinculada con la formación de esquemas de colaboración y co-creación, como premisas necesarias, para generar valor público y avanzar en la mejora de la calidad de vida democrática;
- 4) Resulta fundamental que el modelo del gobierno abierto, apoyado en sus pilares fundamentales, trascienda hacia la resolución de problemas públicos graves, por ejemplo, la desigualdad, la pobreza o la inseguridad. Esto bajo el entendido de que la sociedad posee conocimiento extendido que debe ser

aprovechado en el proceso de formulación e implementación de políticas públicas; y

- 5) Las políticas, programas, estrategias y demás elementos de implementación del gobierno abierto en México están supeditadas al fortalecimiento de la participación de la sociedad y su capacidad para plantear propuestas de interés público.

En este sentido, el balance analítico se organiza en dos partes: recomendaciones y conclusiones.

Recomendaciones y propuestas

Resulta relevante -en términos de políticas públicas- que la implementación del gobierno abierto en México esté orientada desde la evidencia y apoyado desde el ámbito de lo discursivo. Es una herramienta para generar mayor confianza y también menor oposición a los planes, estrategias, proyectos y líneas de acción de gobierno, en función de que la apertura gubernamental no es un fin último, sino un medio para resolver, de manera eficiente, los problemas públicos.

Para el caso de la Estrategia Digital Nacional -política retomada en este trabajo para analizar la implementación del gobierno abierto en México- tras la elección de un nuevo Presidente de la República, titular de la APF, ésta ha perdido en términos reales relevancia. Sin embargo, es un proyecto que debiera profundizarse y verificarse el cumplimiento de sus objetivos para abonar a la mejora de la gestión pública y, en general, apuntalar el tópico de digitalización y apertura gubernamental.

Algunas recomendaciones para lograr un gobierno abierto -sobre todo a partir de las experiencias con el Programa para un Gobierno Cercano y Moderno y la Estrategia Digital Nacional- son:

- Considerar seriamente las propuestas de la sociedad para resolver problemas públicos. La presentación de ideas y acciones originadas desde la ciudadanía debe considerarse nodal para la formación de esquemas de participación colaborativa que resulten útiles en todo el proceso de políticas públicas y no solamente como cuestión de imagen política de los gobiernos.

- Redefinir y formular políticas de control de recursos humanos en áreas sustantivas para la implementación del modelo de gobierno abierto, en función de que las políticas de apertura gubernamental exigen del mayor grado de profesionalización y perfiles definidos y orientados con una nueva cultura administrativa, centrada en la valoración de la transparencia, rendición de cuentas, participación e innovación tecnológica.
- Respeto e impulso a la libre organización de la sociedad. El resultado de la transformación del Estado como organización política lo sitúa en un momento histórico en el que las decisiones que afectan -positiva o negativamente- el interés común deben estar fundadas en el consenso y la colaboración permanente de gobierno (administración pública) y los diferentes sectores y formas de organización de la sociedad. Por esta razón, es recomendable mantener puntos de contacto e interlocución permanente en el marco del gobierno abierto, no solamente para dar cumplimiento a los planteamientos de instrumentos internacionales (como la AGA) sino para generar valor público y decisiones de política pública eficientes.
- Comprender los procesos de innovación tecnológica, como la digitalización, desde la visión de mejora de las relaciones entre sociedad y gobierno. Por ello, las estrategias y líneas de acción centradas en estos tópicos deben adquirir relevancia política y presupuestal en las prioridades de gobierno y planeación. Específicamente en el caso de la Estrategia Digital Nacional, esta debe profundizarse justo en las dimensiones que se requiere para realmente instalar a México en el paradigma de la sociedad del conocimiento y, consecuentemente la implementación del modelo de gobierno abierto.
- Garantizar la protección de datos y el espacio de privado tanto de organizaciones de la sociedad civil como de persona en lo individual que participan en el proceso de políticas públicas.
- Optar por la transversalidad de los planes de acción de gobierno abierto y apuntar, simultáneamente, al nivel federal y subnacional. Además, formar agendas realmente nacionales para generar espacios de co-creación para la resolución de problemas públicos.

- Generar guías de implementación de gobierno abierto y estándares mínimos de participación en la toma de decisiones y, en general en el proceso de políticas públicas.
- Generar metodologías de evaluación y monitoreo sobre el que se base la toma de decisiones para la mejora continua de políticas públicas y programas.

La inserción de México en el paradigma de la sociedad del conocimiento y la modernización de las organizaciones gubernamentales, pasan por la posibilidad de generar, usar y analizar información para tomar decisiones orientadas desde ésta; por esta razón el gobierno abierto es una posibilidad única para consolidar una relación gobierno-sociedad capaz de generar valor público.

Conclusiones

- El gobierno abierto demuestra ser una solución para generar valor y resolver problemas públicos, así como para reducir el distanciamiento entre ciudadanía y gobierno. La generación de espacio de colaboración es determinante para el aprovechamiento de las condiciones y características de la sociedad contemporánea. El Programa para un Gobierno Cercano y Moderno y específicamente la Estrategia Digital Nacional demuestran la vinculación del modelo con la idea de interacción, colaboración y co-creación; estos elementos programáticos son muestra de la efectiva planeación para la implementación del modelo del gobierno abierto y cómo los pilares fundamentales (sustento funcional) ofertan la posibilidad de mejor relación entre sociedad y gobierno para resolver problemas.
- La complejidad de la sociedad contemporánea y los problemas a los que se enfrenta exige la transformación y formación de nuevos arquetipos en la administración de los asuntos públicos. Por ello el binomio gobernanza-gobierno abierto, es una posibilidad para desarrollar mejores procesos de toma de decisiones -en entornos democráticos- y generar políticas públicas eficientes en la atención de los problemas.

- El gobierno abierto y sus pilares fundamentales (transparencia, rendición de cuentas, participación colaborativa, innovación tecnológica) responden a la nueva relación sociedad-gobierno, centrada en la necesidad de generar valor público a partir de los principios de corresponsabilidad y co-creación fincados en la confianza. Esta suma adquiere relevancia en el marco de la redefinición del carácter de lo público y la solución al distanciamiento entre ciudadanía y gobierno.
- La historia institucional de México, en el marco de gobierno abierto en sus formas primigenias o aisladas (pilares fundamentales que le otorgan sustento funcional al modelo de apertura), es larga, por ello debe contar con fuerza argumentativa (sustento discursivo) para adquirir relevancia pública y, sobre todo vigencia en el ejercicio de la gestión pública.
- La Alianza para el Gobierno Abierto debe contar con medios de verificación de resultados de los Planes de Acción Nacionales para la emisión de recomendaciones en términos de políticas públicas.
- Los Planes de Acción de Gobierno Abierto deben avanzar hacia la formación plural, es decir, su conformación debe originarse desde la participación colaborativa en un entorno óptimo de creación de valor público.
- El alcance de la Estrategia Digital Nacional depende de condiciones presupuestales y organizacionales dentro de la APF, por lo que su reestructuración es necesaria para lograr la implementación del modelo de gobierno abierto.
- Tras la implementación del gobierno abierto, considerando el caso del PGCM y la EDN, se ha avanzado en la dirección de la formación de esquemas de colaboración y a la reducción del distanciamiento entre ciudadanía y gobierno. Los registros de los indicadores por ejemplo acerca de los ciudadanos que interactúan con los gobiernos, en el caso de la EDN por medio de internet, muestran justificación de la implementación del modelo de apertura gubernamental.
- La definición de metas y objetivos de las políticas y programas relacionados con el gobierno abierto deben contar con suficiencia empírica y basadas en

herramientas de planeación que generen -en prospectiva- escenarios posibles a través de la acción de gobierno.

- El gobierno abierto y los pilares que le dan sustento funcional deben generar inteligencia colectiva, en tanto el conocimiento acerca de los problemas complejos que enfrenta la sociedad contemporánea están dispersos entre esta y no concentradas en alguna organización.

BIBLIOGRAFÍA

Aguilar Villanueva, Luis F. (compilador), *Política Pública*, Siglo XXI editores, México, 2012.

Aguilar Villanueva, Luis F., *El aporte de la Política Pública y de la Nueva Gestión Pública a la gobernanza*, en: Revista del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, *Reforma y Democracia*, núm. 39, Caracas, Venezuela, octubre, 2007, pp.5-32.

Aguilar Villanueva, Luis F., *Gobernanza y gestión pública*, Fondo de Cultura Económica, México, Sexta Reimpresión, 2016.

Ávila Barrios, Delia, *El uso de las TICs en el entorno de la nueva gestión pública mexicana*, en: *Andamios*, vol.11, no.24, 2014, pp.263-288.

Bobbio, Norberto, *El futuro de la democracia*, Fondo de Cultura Económica, México, 9na Reimpresión, 2018.

Brugué-Torruella, Quim, *De la eficiencia burocrática a la inteligencia deliberativa para un gobierno abierto*, en: Uvalle Berrones, Ricardo, Valenzuela, Rafael (editores), *Revista especializada en investigación jurídica. Dossier especial Gobierno Abierto para crear un Nuevo Servicio Público*, Año 2, Número 3, julio-diciembre de 2018, Centro de Investigaciones Jurídicas, Universidad Autónoma de Ciudad Juárez.

Canel Crespo, María José, *La comunicación de la Administración Pública. Para gobernar con la sociedad*, Fondo de Cultura Económica, México, 2018.

Fernández Santillán, José, *Política, administración pública y esfera pública*, en: Olvera, Julio, Contreras, Leticia (Coordinadores), *Administración pública y sociedad. Una necesaria relación de proximidad*, Universidad Autónoma del Estado de México, Miguel Ángel Porrúa, México, 2017.

García Guzmán, Maximiliano, *Eficacia de las solicitudes de acceso a la información pública en los gobiernos locales*, en: Aguilera Hintelholher, Rina, *Transparencia y*

gobernanza en los gobiernos locales en México, Editorial La Biblioteca, Universidad Nacional Autónoma de México, 2017.

Giddens, Anthony, *Un mundo desbocado. Cómo está modificando la globalización nuestras vidas*, Madrid, Taurus, 2002.

Harguindéguy, Jean-Baptiste, *Análisis de políticas públicas*, Tecnos, Madrid, 2015.

Hofmann, Andrés, Gobierno Abierto: Algunos apuntes. Estudio Introductorio, en: Martínez Puón, Rafael (editor), *Gobierno Abierto para la consolidación democrática*, Tirant lo Blanch, México, 2016.

Hofmann, Andrés, *La transparencia gubernamental: del estancamiento en que se encuentra y cómo revitalizarla*, XVII Congreso del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, Cartagena de Indias, Colombia, 30 de octubre al 2 de noviembre de 2012.

Innerarity, Daniel, *Un mundo de todos y de nadie. Piratas, riesgos y redes en el nuevo desorden global*, Paidós, Barcelona, 2013.

López-Ayllón, Sergio, *La creación de la Ley de Acceso a la Información en México: una perspectiva desde el Ejecutivo Federal*, en: Cantú, Hugo, López-Ayllón, Sergio, Tacher, Lucy (coordinadores), *Transparentar al Estado: La experiencia Mexicana de Acceso a la Información*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2005.

Mariñez, Navarro, Freddy, *La dimensión relacional del gobierno abierto y el liderazgo colaborativo*, en: Espiral (Guadalajara), 2016, vol.23, no.65, p.47-87.

Martínez Puón, Rafael, *De la transparencia hacia un gobierno abierto*, Tirant lo Blanch, México, 2017.

Martínez Puón, Rafael (editor), *Gobierno Abierto para la consolidación democrática*, Tirant lo Blanch, México, 2016.

Merino, Mauricio, *Muchas políticas y un solo Derecho*, en: López-Ayllón, Sergio, *Democracia, Transparencia y Constitución. Propuesta para un debate necesario.*,

Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto Federal de Acceso a la Información, México, 2006.

Merino, Mauricio, *Políticas Públicas. Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos*, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), México, 2013.

Micklethwait, John, Wooldridge, Adrián, *La cuarta revolución. La carrera global para reinventar el Estado*, Galaxia Gutenberg, Barcelona, 2015.

Migdal, Joel S. *Estados débiles, Estados fuertes*, Fondo de Cultura Económica, Edición electrónica, 2012.

Naser, Alejandra, Ramírez Alujas, Álvaro, *Plan de gobierno abierto. Una hoja de ruta para los gobiernos de la región*, Serie Manuales, Organización de las Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2017.

Naser, Alejandra, Ramírez-Alujas, Álvaro, Rosales, Daniela (editores), *Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe*, Organización de las Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina (CEPAL), 2017.

Nava, Salvador, *Derecho de acceso a la información. Apuntes de caso.*, en: López-Ayllón, Sergio, *Democracia, Transparencia y Constitución. Propuesta para un debate necesario.*, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto Federal de Acceso a la Información, México, 2006.

Noveck, Beth, *Ciudadanos inteligentes, Estado más inteligente. Las tecnologías del conocimiento y el futuro de gobernar.*, Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C., México, 2017.

Oszlak, Oscar, *Gobierno Abierto: El rumbo de los conceptos*, en: Luna Pla, Issa; Bojórquez, José Antonio (coordinadores), *Gobierno Abierto y el valor social de la información pública*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto Tabasqueño de Transparencia y Acceso a la Información Pública, México, 2016.

Peschard, Jacqueline, *La cultura política democrática*, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, Instituto Nacional Electoral, México, 2016.

Peschard, Jacqueline, *Transparencia: promesas y desafíos*, El Colegio de México A.C., Universidad Nacional Autónoma de México, 2017.

Piketty, Thomas, *¡Ciudadanos a las urnas! Crónicas del mundo actual*, Siglo XXI Editores, México, 2017.

Puente de la Mora, Ximena, *Reforma en materia de transparencia*, Fondo de Cultura Económica, México, 2017.

Ramírez-Alujas, Álvaro, Cruz-Rubio, César, *¿Políticas públicas abiertas?: Hacia la definición y análisis de los diseños políticos bajo los principios de gobierno abierto*, en: Martínez Puón, Rafael, *Gobierno abierto para la consolidación democrática*, Tirant lo Blanch, México, 2016.

Salas Suárez, Joel, *Epílogo. Breve historia del Gobierno Abierto en México*, en: Luna Pla, Issa; Bojórquez, José Antonio (coordinadores), *Gobierno Abierto y el valor social de la información pública*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto Tabasqueño de Transparencia y Acceso a la Información Pública, México, 2016.

Uvalle Berrones, Ricardo, *Análisis multifacético del gobierno abierto en los procesos de la sociedad contemporánea*, en: Uvalle Berrones, Ricardo, Valenzuela, Rafael (editores), *Revista especializada en investigación jurídica. Dossier especial Gobierno Abierto para crear un Nuevo Servicio Público*, Año 2, Número 3, julio-diciembre de 2018, Centro de Investigaciones Jurídicas, Universidad Autónoma de Ciudad Juárez.

Uvalle Berrones, Ricardo, *Estado y Administración Pública en los procesos de la sociedad contemporánea*, en: Martínez Anzures, Luis Miguel (Coord.), *Antología sobre Teoría de la Administración Pública*, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 2017.

Uvalle, Ricardo, *Oportunidades y restricciones de la política de transparencia en México*, Universidad Nacional Autónoma de México, 2013.

Uvalle, Ricardo, *Relevancia de la transparencia en los procesos contemporáneos de la sociedad y el Estado*, en: Aguilera Hintelholher, Rina, *Transparencia y gobernanza en los gobiernos locales en México*, Editorial La Biblioteca, Universidad Nacional Autónoma de México, 2017.

Valenzuela Mendoza, Rafael, *Delimitar gobierno abierto para ampliar la Colaboración con una Sociedad más Abierta*, en: *Estado, Gobierno y Gestión Pública*, no.21, Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile.

LEYES Y DOCUMENTOS GUBERNAMENTALES

Auditoría Superior de la Federación, *Informe de Resultados de Auditorías, Auditoría de Desempeño: 2017-0-02100-07-0009-2018, Grupo funcional gobierno, realizada a la Presidencia de la República: Estrategia Digital Nacional*. Disponible en: https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2017c/Documentos/Auditorias/2017_0009_a.pdf

Auditoría Superior de la Federación, *Informe de Resultados de Auditorías, Auditoría de Desempeño: 2017-0-27100-07-0120-2018, Grupo funcional gobierno, realizada a la Secretaría de la Función Pública: Estrategia Digital Nacional*. Disponible en: https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2017c/Documentos/Auditorias/2017_0120_a.pdf

Cámara de Diputados, *Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública*. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGTAIP_130820.pdf

Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (CONEVAL), *Monitoreo de los programas que derivan del Plan de Desarrollo 2013-2018*. Disponible en: https://www.coneval.org.mx/coordinacion/Documents/monitoreo/Fichas_sectoriales

[/2016/GOBIERNO_CERCANO_MODERNO.pdf#search=Estrategia%20Digital%20Nacional](#)

Gobierno de la República, *Primer Informe de Gobierno*, México, 2013. Disponible en:

https://www.inecc.gob.mx/transparencia/transparencia/1er_inf_gob_2012_2013.pdf

Gobierno de la República, *Segundo Informe de Gobierno*, México, 2014. Disponible en:

https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/30345/2_ie_2014_CONSOLIDADO.pdf

Gobierno de la República, *Tercer Informe de Gobierno*, México, 2015.

Gobierno de la República, *Cuarto Informe de Gobierno*, México, 2016. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/4toInforme.htm>

Gobierno de la República, *Quinto Informe de Gobierno*, México, 2017. Disponible en:

https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/313371/5_IE_PND_VERSION_FINAL_190318_RGB.pdf

Gobierno de la República, *Guía de Implementación de la Política de Datos Abiertos*, México. Publicado en el Diario Oficial de la Federación, 12 diciembre 2017. Consultado en:

http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5507476&fecha=12/12/2017

Gobierno de la República, *Programa para un Gobierno Cercano y Moderno*, México, 2012. Consultado en línea en:

<https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/3114/programa-para-un-gobierno-cercano-y-moderno.pdf>

Instituto Nacional de Geografía y Estadística, *Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental*, 2013 y 2015. Disponible en:

<https://www.inegi.org.mx/programas/encig/2015/default.html#Tabulados>