



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**  
PROGRAMA DE POSGRADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

USO DE LAS TIC EN EL GOBIERNO FEDERAL DESDE UN ENFOQUE DE GOBIERNO ABIERTO:  
EL CASO DEL PORTAL DE INTERNET DE LA PROFECO

## **T E S I S**

QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE:  
MAESTRO EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

PRESENTA:  
JOSÉ LUIS RAMOS ALDERETE

TUTOR  
DR. JOSÉ JUAN SÁNCHEZ GONZÁLEZ  
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES, UNAM

CIUDAD UNIVERSITARIA, CD. MX. JUNIO DE 2016



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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



## **Agradecimientos**

### **A la Universidad Nacional Autónoma de México**

Por la gran oportunidad que me brindó para continuar mi formación académica y crecimiento personal.

### **Al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología**

Por su apoyo para realizar mis estudios de maestría y elaborar esta tesis.

### **Al Programa de Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales**

Por la enriquecedora experiencia de asistir a su espacio privilegiado para el encuentro, confrontación, estudio y difusión de ideas.

### **A mi tutor Dr. José Juan Sánchez González**

Por la muy formadora conducción académica de esta tesis, el aprendizaje sobre el tratamiento de los temas de la Administración Pública, el interés que siempre mostró en el tema, compartir sus conocimientos sobre el quehacer gubernamental y brindarme su apoyo decidido para llevar a buen fin este proyecto.

### **A mi profesora de Seminario de Investigación Dra. Fiorella Mancini**

Por compartir y transmitir de manera tan cordial sus sólidos conocimientos que han contribuido significativamente a mi formación metodológica. Aprecio mucho todas sus orientaciones, aportaciones, sugerencias, el tiempo dedicado e interés que puso para desarrollar de la mejor forma esta investigación.

### **A los miembros del Honorable Jurado:**

#### **Dr. Miguel Ángel Márquez Zárate**

Por su invaluable apoyo y orientaciones para desarrollar este proyecto y su estímulo para realizar mis estudios de maestría y continuar mi formación académica.

#### **Dr. Maximiliano García Guzmán**

Por su excelente disposición para fungir como lector desde el proceso de construcción de este trabajo, sus aportaciones y sugerencias que contribuyeron al mejoramiento de la tesis.

#### **Dr. Francisco Javier Jiménez Ruiz**

Por su excelente disposición para desarrollar su papel de sinodal, el interés en este trabajo y sus orientaciones y observaciones para dar mayor sustento a este trabajo.



***A mi hijo***

*Luis Emilio*

*Con mi más sentido amor*

*siempre presente en mí*

***A mis padres***

*Miami Alderete Nava*

*y*

*Gabriel Ramos Baltazar*

*(In memoriam)*

*Con amor y agradecimiento*



## Índice

	<b>Pág.</b>
Introducción.....	17
<b>Capítulo I. El desarrollo de las TIC y su influencia en el ámbito público y gubernamental .....</b>	<b>35</b>
1.1. Surgimiento y evolución de las TIC .....	35
1.2. La sociedad de la información y la del conocimiento .....	47
1.3. La Sociedad Red .....	56
1.4. El nuevo espacio público digital .....	63
1.5. El Gobierno Electrónico .....	70
1.5.1. Uso de TIC en la Administración Pública Federal y Gobierno Electrónico en México .....	77
1.6. El Gobierno Abierto .....	90
1.6.1. Antecedentes .....	91
1.6.2. Aparición del Gobierno Abierto .....	98
1.6.3. Transparencia .....	107
1.6.4. Participación .....	110
1.6.5. Colaboración .....	114
<b>Capítulo II. Evolución del Gobierno Abierto en el ámbito gubernamental internacional y de México .....</b>	<b>121</b>
2.1. Conformación de la Alianza para el Gobierno Abierto .....	121
2.2. La Alianza para el Gobierno Abierto en Latinoamérica .....	132
2.3. Incorporación de México a la AGA y Planes de Acción implementados...	146
2.3.1. El primer Plan de Acción .....	147



2.3.2. El Plan de Acción Ampliado 2011-2013 .....	153
2.3.3. El segundo Plan de Acción 2013-2015 .....	168
2.3.4. Políticas en materia de Gobierno Abierto y uso de TIC en el sexenio 2012-2018 .....	181
<b>Capítulo III. Metodología para la operacionalización de la investigación</b>	<b>197</b>
3.1. Metodología para la medición de Gobierno Abierto .....	197
3.2. Formulación de un Índice de Gobierno Abierto .....	201
3.2.1. Proceso para la operacionalización de Gobierno Abierto .....	202
3.2.1.1. Construcción de los indicadores para la dimensión de la transparencia .....	205
3.2.1.1.1. Construcción del indicador de transparencia de la gestión interna de la Profeco .....	206
3.2.1.1.2. Construcción del indicador de transparencia de los trámites o servicios que corresponde proporcionar a la Profeco ....	214
3.2.1.1.3. Construcción del indicador de transparencia de la información que produce y/o resguarda la Profeco .....	219
3.2.1.2. Construcción de los indicadores para la dimensión de la participación .....	224
3.2.1.2.1. Construcción del indicador de participación mediante mecanismos de consulta ciudadana o captación de información de la sociedad en el portal de Internet de la Profeco .....	226
3.2.1.2.2. Construcción del indicador de participación mediante mecanismos interactivos de atención ciudadana en el portal de Internet de la Profeco .....	228
3.2.1.2.3. Construcción del indicador de mecanismos específicos de participación ciudadana en el portal de Internet de la Profeco ...	230
3.2.1.3. Construcción de los indicadores para la dimensión de la colaboración .....	231

<b>Capítulo IV. Medición de Gobierno Abierto en el portal de Internet de la Profeco .....</b>	<b>235</b>
4.1. Recolección y análisis de la información de los indicadores de la dimensión de transparencia .....	237
4.1.1. Indicador de transparencia de la gestión interna de la Profeco .....	238
4.1.2. Indicador de transparencia de los trámites o servicios que corresponde proporcionar a la Profeco .....	250
4.1.3. Indicador de transparencia de la información que produce y/o resguarda la Profeco .....	259
4.2. Recolección y análisis de la información de los indicadores de la dimensión de participación .....	271
4.2.1. Indicador de participación mediante mecanismos de consulta ciudadana o captación de información de la sociedad en el portal de Internet de la Profeco .....	271
4.2.2. Indicador de participación mediante mecanismos interactivos de atención ciudadana en el portal de Internet de la Profeco .....	278
4.2.3. Indicador de mecanismos específicos de participación ciudadana en el portal de Internet de la Profeco .....	285
4.3. Recolección y análisis de la información de los indicadores de la dimensión de colaboración .....	289
4.4. Resultados y análisis del Índice de Gobierno Abierto .....	291
4.5. Prospectiva del Gobierno Abierto .....	297
4.5.1. Perspectivas en el futuro inmediato de Gobierno Abierto en el mundo .....	298
4.5.2. Perspectivas en el futuro inmediato de Gobierno Abierto en México .....	304
4.5.3. Perspectivas en el futuro inmediato de Gobierno Abierto en la Profeco .....	310
4.6. Hallazgos en la investigación frente a las dimensiones conceptuales del Gobierno Abierto .....	314

Conclusiones .....	321
Anexo .....	339
Fuentes de información .....	357

### Índice de cuadros

	<b>Pág.</b>
Cuadro no.1.- Categorías y elementos del Gobierno Electrónico .....	74
Cuadro no. 2.- Niveles de reutilización de los datos de Tim Berners-Lee .....	108
Cuadro no. 3.- Tipología de niveles de participación de Arnstein .....	112
Cuadro no. 4.- Datos de desarrollo económico en América Latina en 2013 ...	133
Cuadro no. 5.- Porcentaje de personas en situación de pobreza e indigencia en América Latina .....	134
Cuadro no. 6.- Usuarios de Internet en América Latina en 2013 .....	137
Cuadro no. 7.- Desglose de compromisos de los planes de acción nacionales, por país y eje estratégico .....	140
Cuadro no. 8.- Compromisos y principales actividades para el cumplimiento del primer Plan de Acción .....	149
Cuadro no. 9.- Análisis de cumplimiento por compromiso del Plan de Acción Ampliado .....	157
Cuadro no. 10.- Análisis del Plan de Acción Ampliado .....	165
Cuadro no. 11.- Mesas temáticas para formulación de propuestas para el PA15 .....	170
Cuadro no. 12.- Seguimiento a los compromisos del Plan de Acción 2013-2015 .....	173
Cuadro no. 13.- Análisis del Plan de Acción 2013-2015 .....	178
Cuadro no. 14.- Objetivos de la Estrategia Digital Nacional .....	187
Cuadro no. 15.- Indicadores de la dimensión de transparencia .....	236
Cuadro no. 16.- Indicadores de la dimensión de participación .....	236

Cuadro no 17.- Indicadores de la dimensión de colaboración .....	237
Cuadro no. 18.- Información del indicador de transparencia de la gestión interna de la Profeco .....	240
Cuadro no. 19.- Escala de medición de existencia y actualización de la información de los rubros de la gestión de la Profeco .....	245
Cuadro no. 20.- Escala de medición de la claridad y comprensión de la información de los rubros de la gestión de la Profeco .....	246
Cuadro no. 21.- Escala de medición de la presentación y organización de la información de la gestión de la Profeco .....	246
Cuadro no. 22.- Escala de medición de manejo del archivo digital de la información de la gestión de la Profeco .....	246
Cuadro no. 23.- Escala de medición de transparencia, participación y colaboración .....	248
Cuadro no. 24.- Información del indicador de transparencia de los trámites o servicios que corresponde proporcionar a la Profeco .....	252
Cuadro no. 25.- Escala para medir la disposición del trámite o servicio en el portal de Internet .....	256
Cuadro no. 26.- Escala de medición del procedimiento para realizar el trámite o servicio .....	256
Cuadro no. 27.- Escala de medición de la operación del medio informático para realizar el trámite u obtener el servicio .....	256
Cuadro no. 28.- Datos del indicador de transparencia de la información que produce y/o resguarda la Profeco .....	261
Cuadro no. 29.- Datos del indicador de participación mediante mecanismos de consulta ciudadana o captación de información de la sociedad en el portal de Internet de la Profeco .....	273
Cuadro no. 30.- Escala de medición de los mecanismos de consulta ciudadana o captación de la información de la sociedad .....	274
Cuadro no. 31.- Escala de medición de la operación de los mecanismos de consulta ciudadana o captación de información de la sociedad .....	274

Cuadro no. 32.- Escala de medición del resultado o producto de la participación .....	275
Cuadro no. 33.- Información del indicador de participación mediante mecanismos interactivos de atención ciudadana en el portal de Internet de la Profeco .....	279
Cuadro no. 34.- Escala de medición de la operación de los mecanismos interactivos de atención ciudadana .....	281
Cuadro no. 35.- Escala de medición del nivel de interactividad de los mecanismos de atención ciudadana .....	282
Cuadro no. 36.- Información del indicador de mecanismos específicos de participación ciudadana en el portal de Internet de la Profeco .....	286
Cuadro no. 37.- Resultados de los indicadores de la transparencia .....	292
Cuadro no. 38.- Resultados de los indicadores de la participación .....	292
Cuadro no. 39.- Resultados de los indicadores de la colaboración .....	293

### **Índice de gráficas**

	<b>Pág.</b>
Gráfica no. 1.- Porcentaje de confianza en 4 instituciones a nivel mundial, 2013 .....	95
Gráfica no. 2.- Confianza en instituciones en América Latina y el Caribe, 2010 .....	96
Gráfica no. 3.- Confianza con el Presidente en América Latina, 2010 .....	96
Gráfica no. 4.- Percepción de corrupción en América Latina, 2010 .....	97
Gráfica no. 5.- Características de las políticas públicas entre regiones, 2006 (escala de 1 a 4) .....	136
Gráfica no. 6.- Crecimiento usuarios únicos internet 2012-2013, total visitantes únicos (000) y crecimiento (%) .....	138
Gráfica no. 7.- Crecimiento Facebook 2007-2012 .....	139
Gráfica no. 8.- Principales compromisos en la agenda regional de gobierno abierto .....	142

## Índice de figuras

	<b>Pág.</b>
Figura no. 1.- Diferentes funciones en los portales <i>web</i> de gobierno .....	116
Figura no. 2.- Conceptos desarrollados por diferentes autores en torno a la colaboración .....	118
Figura no. 3.- Marco estructural de la Estrategia Digital Nacional .....	187



*“No cabe duda de que el empuje social contemporáneo y la marea tecnológica azotan fuertemente los cimientos del Estado, que trata de inquirir nuevos conceptos en los que afianzar la democracia, los cuales deben concebir al ciudadano, no como un simple observador circunstancial, sino como actor principal del juego político y el depositario de la soberanía, y a la Administración pública como un ente abierto, transparente y al servicio de los ciudadanos, siendo las nuevas tecnologías el eje vertebral de esta transformación”.*

**Juan Manuel Roa, 2013**





## Introducción

La aparición del transistor en 1947 fue la base para el desarrollo de una serie de innovaciones tecnológicas que han tenido notables repercusiones en la evolución de la economía, de la sociedad y de la política desde ese entonces hasta la fecha. La tecnología del transistor se fue mejorando y para 1957 se logró crear el circuito integrado que tenía mucho mayores alcances. La inversión, la investigación y las constantes innovaciones que se fueron incorporando a esta tecnología hicieron posible la invención del microprocesador en 1971.

El microprocesador se comenzó a aplicar a aparatos electrónicos sencillos como la calculadora, pero pronto sus constantes mejoras permitieron integrarlos al funcionamiento de aparatos cada vez más diversos y complejos como los semáforos, los radios y las televisiones. Asimismo, el microprocesador dio paso a la aparición y desarrollo de una industria basada en el procesamiento de información, que inició creando aparatos para hacer cálculos matemáticos y ordenar grandes volúmenes de información, que eran costosos y de grandes dimensiones y que fueron paulatinamente disminuyendo sus precios y su tamaño.

Hacia mediados de los años setenta del siglo pasado se comenzaron a desarrollar aparatos que realizaban funciones como las que desempeñaban los grandes equipos *mainframes* pero bajo la idea de que pudieran utilizarse en un ambiente de oficina, ampliando sus funciones, que fueran mucho más accesibles en precios y más fácil de operar. En este proceso jugó un papel relevante la compañía *Apple* que logró poner en el mercado un aparato para escritorio, la compañía *International Business Machine* (IBM) que desarrolló su propio modelo de computadora personal, así como la compañía *Windows* que creó programas de cómputo o *software* en un ambiente gráfico para facilitar la operación de los equipos de cómputo personal.

El desarrollo de la industria del *software* pronto ofreció programas específicos para hacer todo tipo de cálculos matemáticos, procesar texto, hacer diseño gráfico, realizar cálculos contables, hacer tareas administrativas, entre muchas otras funciones. Asimismo, se creó *software* para diseñar sistemas que permitieran atender las necesidades específicas de organizaciones e instituciones del sector privado y público.

Esta tecnología se comenzó a aplicar a las más diversas tareas de las diferentes actividades económicas, de los gobiernos, de las instituciones de educación, entre otros sectores, logrando facilitar tareas, simplificar procesos y paulatinamente replanteando la forma de desarrollar los trabajos.

En las administraciones públicas de los países desarrollados desde finales de los años setenta del siglo pasado se comenzó a generalizar el uso de la computadora personal, de sistemas informáticos y de *software* comercial especializado. En la Administración Pública mexicana fue hacia mediados de los años ochenta cuando se comenzó a extender la utilización de estas tecnologías.

Ante la necesidad de compartir los recursos y la información de las computadoras desde finales de los años sesenta del siglo pasado se comenzó a acelerar el desarrollo de tecnologías para intercomunicarlas. Primero se logró enlazar equipos de cómputo de diferentes fabricantes, lo que permitió posteriormente instalar redes tipo LAN (*local área network*) para conectar computadoras ubicadas en un mismo sitio. El paso siguiente fue lograr instalar redes tipo WAN (*wide área network*) que comunicaban equipos de cómputo situados en lugares distantes.

En los años setenta del siglo XX la principal red que existía era la Red Digital de Servicios Integrados (RDSI) situada en los Estados Unidos, la cual fue superada ampliamente para finales de los años ochenta por la *National Science Foundation's Network* (NSFNET) auspiciada por el gobierno de este país. Esta red logró enlazar trece regiones de los Estados Unidos, a la cual se le fueron

integrando redes de otros países, para 1990 cualquier computadora se podía conectar a esta red lo que dio origen al Internet que conocemos actualmente.

Asimismo, las constantes innovaciones en la rama de la informática y de las telecomunicaciones permitieron desarrollar tecnologías para la instalación de redes inalámbricas. En materia de comunicaciones, se logró generalizar el uso de la telefonía celular, a la cual se le integró la tecnología de transmisión de texto y datos y, posteriormente, conectarla a la red de Internet y tener acceso a los diversos servicios que ofrece.

En cuanto al *hardware*, la computadora personal fue incrementado notablemente sus capacidades y reduciendo sus costos. Asimismo, se desarrollaron equipos portátiles como la *notebook*, la *lap top* y más recientemente la *tablet* que tienen las funciones de una computadora personal y que pueden conectarse a Internet y hacer uso de sus diferentes servicios.

Todos estos recursos que se han denominado Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC), han transformado las actividades de la sociedad en todos sus ámbitos, las relaciones entre los individuos y de éstos con las agrupaciones, asociaciones, organizaciones o instituciones que se desenvuelven en la esfera pública.

En la Administración Pública, prácticamente desde su aparición se ha adoptado el uso de los equipos de cómputo, de los sistemas informáticos, de los programas de cómputo comerciales y de las tecnologías de telecomunicaciones. Las grandes corrientes de ideas como la Nueva Gerencia Pública han tenido en cuenta las ventajas de las TIC para elevar los niveles eficacia y eficiencia en los procesos de gestión de la Administración Pública. A partir del auge del Internet se generaron planteamientos como los del Gobierno Electrónico a fin de aprovechar sus recursos para automatizar trabajos de gestión, trámites administrativos, prestación de servicios y proporcionar información a los ciudadanos.

Más recientemente apareció una nueva corriente de ideas que ha desarrollado el concepto de Gobierno Abierto, el cual basa en buena medida sus propuestas en utilizar las potencialidades de las TIC y de Internet desde nuevas perspectivas, que permitan a los gobiernos y a sus administraciones públicas interactuar de forma más directa con la sociedad, transparentar su actuación y sus trabajos de gestión, propiciar participación ciudadana en los asuntos públicos y en sus políticas, programas y acciones, así como construir espacios de colaboración en los que tanto el gobierno como la sociedad puedan aportar su experiencia, conocimientos y recursos de los que puedan echar mano para la atención y solución de demandas y problemas públicos.

En última instancia su gran propuesta es transformar la relación entre gobierno y sociedad, a fin de dejar atrás esquemas verticales en los que el primero era el emisor y generador de decisiones y políticas y la segunda era la receptora pasiva de éstas, para dar paso a relaciones más horizontales en las que los gobiernos tomen en cuenta y trabajen con los ciudadanos, quienes jugarían un papel más activo para incidir en la políticas públicas, en los programas y acciones gubernamentales, generando mejores niveles de eficiencia, mayor credibilidad confianza y legitimidad para los gobiernos.

Con estos antecedentes, es fácil advertir que desde hace tiempo ha venido apareciendo un amplio campo de estudio en la Administración Pública, que ofrece múltiples y complejos temas y enfoques que apenas comienzan a abordarse. México fue uno de los primeros países en poner atención en las iniciativas sobre Gobierno Abierto que se estaban gestando desde 2011 en el ámbito internacional, participó como miembro fundador de la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA) en septiembre de ese año. Derivado de los compromisos contraídos como miembro de esta Alianza, formuló e implementó un primer plan de acción entre 2011 y 2013, una versión ampliada de éste, así como un segundo plan de acción entre

2013 y 2015, en los que se llevaron a cabo proyectos vinculados con los principios y fines del Gobierno Abierto.

En el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 y específicamente en el Programa para un Gobierno Cercano y Moderno que se deriva de éste se hacen planteamientos sobre Gobierno Abierto. En el discurso del Presidente de la República y de algunos de sus secretarios de estado han comenzado a aparecer elementos de las ideas que se han generado en torno al Gobierno Abierto.

Sin embargo, resulta pertinente preguntarse cuál ha sido el impacto de los planeamientos del Gobierno Abierto en la Administración Pública Federal, si se puede reconocer el desarrollo de alguno de sus principios o ideas al desempeñar sus funciones, ejecutar sus programas o realizar sus actividades. Las propuestas que hace el Gobierno Abierto son muy atractivas, han tenido una amplia y rápida aceptación y representan una importante alternativa a seguir en la Administración Pública. Pero en la realidad en qué situación se encuentra la Administración Pública Federal frente a los planteamientos del Gobierno Abierto, existen avances, cuáles son y de qué magnitud. Sólo si se cuenta con este tipo de información se podrán fijar objetivos y orientar recursos y esfuerzos.

Este cuestionamiento puede abordarse desde diferentes enfoques, en la presente investigación se hará desde el uso de las TIC en la Administración Pública Federal, considerando que hay un consenso respecto a que éstas son un elemento indispensable para el Gobierno Abierto, ya que son el medio para poder poner en práctica sus propuestas.

De tal forma que en esta investigación se plantea analizar si el uso de las TIC en la Administración Pública Federal contribuye al desarrollo de los planteamientos del Gobierno Abierto. Para delimitar de una forma más precisa la investigación se propone analizar si la forma como se utilizan las TIC en la Administración Pública Federal propician transparencia, participación y colaboración que son los

principios del Gobierno Abierto, de acuerdo a la amplia bibliografía que hay sobre el tema.

Para desarrollar la investigación se propuso como **objetivo general** analizar la utilización de las TIC como medio de transparencia, participación y colaboración entre el gobierno federal y la sociedad, a fin de aportar elementos para conocer de qué forma y en qué medida contribuyen a lograr los principios del Gobierno Abierto.

Asimismo, los **objetivos particulares** de la investigación son los siguientes:

- Analizar el diseño, funcionamiento y operación de las principales TIC que utiliza una dependencia del gobierno federal para proveer servicios, proporcionar información y comunicarse e interactuar con la sociedad.
- Determinar la forma y la medida en que las principales TIC utilizadas por una dependencia del gobierno federal propician transparencia, participación y colaboración.

Tomando en cuenta los antecedentes antes descritos, la observación empírica durante 17 años de experiencia laboral en áreas de la Administración Pública relacionadas con la informática y la estadística, así como el interés en el uso de las TIC en el ámbito gubernamental, se hace el planteamiento de dos hipótesis. En la primera, se parte de observar que desde los años noventa del siglo pasado y de forma más intensa en los años que llevamos del presente siglo, el uso de las TIC ha crecido de forma notable en los procesos administrativos internos de la Administración Pública, en los trámites y servicios que proporciona y en los medios de comunicación que utiliza, a grado tal que muchas de sus funciones sustantivas y adjetivas serían inviables sin el apoyo de las TIC.

Con base en lo anterior, se sostiene como **primera hipótesis** que a pesar de que el uso de las TIC se ha ampliado en el ámbito gubernamental, su aprovechamiento como medio de transparencia, participación y colaboración entre el gobierno federal y la sociedad es aún limitado, debido a que se utilizan marcadamente como instrumentos para proporcionar información, realizar trámites, ofrecer servicios o ampliar canales de comunicación y de manera reducida para propiciar los tres referidos principios del Gobierno Abierto.

Esta afirmación lleva a plantear la **segunda hipótesis**, en la que señala que las TIC se han estado utilizando más en términos de lo que se ha denominado Gobierno Electrónico que de acuerdo a lo propuesto por los conceptos del Gobierno Abierto.

Conforme a lo que se ha expuesto, en la presente investigación se busca responder la siguiente pregunta: ¿La forma como usa el gobierno federal las TIC genera transparencia, participación y colaboración en términos de lo planteado por el Gobierno Abierto?

La **variable independiente** que podemos identificar es el uso de las TIC por parte del gobierno federal. En tanto que la **variable dependiente** son los principios del Gobierno Abierto: la transparencia, la participación y la colaboración.

En este sentido, el uso de las TIC puede propiciar o no algún nivel o grado de transparencia, participación o colaboración entre el gobierno federal y la sociedad. En la variable dependiente se medirá precisamente el grado de transparencia, participación y colaboración que se ha logrado alcanzar con el uso de las TIC por parte del gobierno federal.

Tomando en cuenta lo planteado, la **unidad de análisis** en esta investigación es el gobierno federal. La propiedad particular que interesa es cómo utilizan las TIC y si esta forma de utilización propicia transparencia, participación y colaboración.



Para hacer una delimitación puntual de los alcances de esta investigación, se planteó desarrollarla como un estudio de caso constituido por una dependencia de la Administración Pública Federal. Respecto a las TIC, se seleccionó a la que mayor alcance y relevancia tiene actualmente en el gobierno federal: sus portales de Internet. Para seleccionar una dependencia gubernamental, se partió de considerar que para poder medir el nivel de transparencia, participación y colaboración que se genera mediante el uso de las TIC, es necesario observar la forma como la ciudadanía utiliza los servicios, trámites, información disponible y canales de comunicación que se ofrecen en Internet, así como las interacciones que se generan entre servidores públicos y usuarios.

Considerando lo anterior, se pensó en una dependencia que no realizara funciones dirigidas a ámbitos de actividad particulares como las de protección al ambiente, combate del delito, desarrollo agropecuario o financiero. Asimismo, que sus políticas no estuvieran orientadas a grupos específicos de población como personas de la tercera edad, grupos vulnerables, niños o mujeres, sino que abarcara los más amplios sectores de la población.

Una dependencia que cumple con estas consideraciones es la Procuraduría Federal de Protección al Consumidor (Profeco), ya que su función central es de servicio social y está orientada a toda la población en tanto que todo individuo es un consumidor, sin importar su nivel socioeconómico, género, edad, actividad a la que se dedique o lugar donde habite, por lo que se seleccionó a esta dependencia como caso de estudio.

Hacer la medición del grado de transparencia, participación y colaboración que genera el portal de Internet (que es la TIC que se seleccionó) de la Profeco (que es el caso que se eligió) representó un reto metodológico, que se resolvió recurriendo al método desarrollado por diferentes autores entre los que destaca Lazarsfeld para hacer mediciones de conceptos abstractos mediante la

construcción de índices. En términos generales, este método consiste en identificar las principales “dimensiones” del concepto que se requiere medir, a cada una de las cuales se le construyen un número suficiente de indicadores orientados a información concreta que el investigador debe obtener de campo. Al final se reúnen los resultados de los indicadores de cada una de las dimensiones a fin de conformar un índice global que constituye la medición del concepto abstracto.

En esta investigación se construyó un Índice de Gobierno Abierto en el que se tomaron como sus “dimensiones” a sus tres principios: transparencia, participación y colaboración. La construcción de los indicadores representó dos retos: 1) el de seleccionar de forma adecuada los aspectos y la información del portal de Internet de la Profeco que permitieran observar y mostrar de la mejor forma los conceptos de transparencia, participación y colaboración, y 2) el de diseñar los instrumentos que hicieran posible hacer mediciones que se tradujeran en números cuantificables.

Después de hacer una revisión del marco normativo de la Profeco se pudo determinar que los principales aspectos que debe transparentar como dependencia del gobierno federal son su gestión, los trámites y servicios que debe proporcionar así como la información que genera y maneja. Por ello, se decidió construir un indicador para cada uno de estos aspectos.

Al primero se le denominó indicador de transparencia de la gestión interna de la Profeco que se diseñó para verificar la presentación de una serie de rubros de información en su portal de Internet que es lo que le daría transparencia. Estos rubros son los siguientes: 1) estructura orgánica, 2) funciones de la estructura orgánica, 3) programas y calendario de trabajo, 4) cumplimiento de programas y calendario de trabajo, 5) ejercicio del presupuesto de los programas de trabajo, 6) percepciones salariales de funcionarios y empleados, 7) licitaciones, adquisiciones y obras, y 8) seguimiento y cumplimiento de licitaciones, adquisiciones y obras.

Para medir la transparencia se diseñaron escalas y un sistema de puntuación para calificar si existe la información, su nivel de actualización, su claridad y comprensión, su organización y la facilidad para manejar el archivo digital en el que se puede obtener.

El segundo indicador se diseñó para medir la transparencia de los trámites y servicios que debe proporcionar la Profeco. Para construirlo, en primer lugar se revisó su marco normativo para detectar los trámites y servicios que está obligada a ofrecer. En segundo lugar, se revisó su portal de Internet para verificar cuáles de éstos se proporcionan a través de este medio. La medición de la transparencia se basó en el hecho de que el trámite o servicio apareciera en Internet, ya que lo pone a disposición del ciudadano sin mediadores en un sitio que es público. Para medir el grado de transparencia se elaboraron escalas de puntuación para calificar la disposición del trámite o servicio en Internet, el procedimiento y la operación del medio informático para realizarlo.

El tercer indicador se elaboró para medir la transparencia de la información que produce y/o resguarda la Profeco. Para construirlo se revisó su marco normativo a fin de determinar la información que está obligada a generar, conservar y poner a disposición del público. En total se encontraron 16 tipos de información que se tomaron como referente. Para medir su transparencia se diseñaron escalas de puntuación para calificar si la información aparece en el portal del Internet de la Profeco, su grado de claridad y comprensión, su organización y la facilidad de manejo del archivo digital en que se puede obtener.

En cuanto a la dimensión de la participación, fue necesario tener presente lo que significa este término dentro del Gobierno Abierto y ubicar las formas como se puede generar participación utilizando los recursos del portal de Internet de la Profeco. Después de hacer diferentes acercamientos se observó que la participación se puede llevar a cabo básicamente mediante mecanismos y los principales que se pudieron ubicar fueron: 1) los de consulta ciudadana o

captación de información de la sociedad, 2) los que generan interacción en la atención de la Profeco a los ciudadanos sobre asuntos de su competencia, y 3) los que especialmente se diseñan para la participación.

De esta forma, el primer indicador se elaboró para medir la participación mediante mecanismos de consulta ciudadana o captación de información de la sociedad. Para ello, se elaboraron escalas y un sistema de puntuación para calificar el número de mecanismos en el portal de Internet de la Profeco, la facilidad para operarlos y si presenta un resultado o producto de la participación.

El segundo indicador se construyó para medir la participación mediante mecanismos interactivos de atención ciudadana. En este caso, se diseñaron escalas y un sistema de puntuación para evaluar el número de mecanismos que se encontraran en el portal de Internet, la facilidad para operarlos y el nivel de interactividad que producen.

El tercer indicador se dedicó a medir los mecanismos específicos de participación ciudadana, en el que también se formularon escalas para calificar el número de mecanismos que se detectaran en el portal de Internet, la facilidad para operarlos y si presentan un resultado o producto concreto.

Respecto a la dimensión de la colaboración, se partió de conceptualizar lo que representa este término dentro de los planteamientos del Gobierno Abierto. Posteriormente, se hizo el ejercicio de pensar las formas como se puede llevar a la práctica la colaboración, en el que brindó mucha orientación la propuesta que hace Calderón respecto a que la colaboración se puede llevar a cabo entre las propias instancias gubernamentales, con la sociedad civil y con el sector privado.

Por lo que se elaboró un indicador para medir la colaboración de la Profeco con otras instancias gubernamentales, otro para la colaboración con ciudadanos u organizaciones de la sociedad civil y uno más para la colaboración con

emprendedores, empresas u organizaciones del sector privado. Para hacer las mediciones en cada indicador se diseñaron escalas y sistemas de puntuación para calificar el número de mecanismos que se lograra encontrar en el portal de Internet de la Profeco, la facilidad para operarlos y si presentan un resultado o producto de la colaboración.

Como puede observarse, la construcción de los indicadores el Índice de Gobierno Abierto se hizo específicamente para hacer la comprobación de las hipótesis que se plantean en la investigación. En la primera se señala que a pesar de que el uso de las TIC se ha ampliado en el ámbito gubernamental, su aprovechamiento como medio de transparencia, participación y colaboración entre el gobierno federal y la sociedad es aún limitado, debido a que se utilizan marcadamente como instrumentos para proporcionar información, realizar trámites, ofrecer servicios o ampliar canales de comunicación y de manera reducida para propiciar los tres referidos principios del Gobierno Abierto. En tanto que en la segunda hipótesis se sostiene que las TIC se han estado utilizando más en términos de lo que se ha denominado Gobierno Electrónico que de acuerdo a lo propuesto por los conceptos del Gobierno Abierto.

El planteamiento central de la investigación es hacer una medición de Gobierno Abierto con base en la utilización de Internet en la Profeco, el hilo conductor es la comprobación de las hipótesis. En las conclusiones se hace una confrontación de los resultados obtenidos en el Índice de Gobierno Abierto frente a los planteamientos de las hipótesis. Enseguida se describe la forma como se desarrolló la investigación en cuatro capítulos.

En el primer capítulo se construye un marco teórico en el que se incluyen los antecedentes sobre los avances tecnológicos que se lograron después de la Segunda Guerra Mundial, los cuales sentaron las bases para futuras innovaciones que a la postre permitirían el desarrollo de lo que ahora conocemos como las TIC, que son uno de los aspectos centrales de esta investigación. Se describe la forma

como sucesivos avances y descubrimientos en microelectrónica hicieron posible la invención del microprocesador, el cual provocó una revolución tecnológica que dio paso a la aparición de la industria de la informática, impulsó el desarrollo de las telecomunicaciones que permitieron la instalación de redes informáticas locales y posteriormente de redes de mayor alcance que con el tiempo darían origen al Internet.

Asimismo, en este primer capítulo se da cuenta de cómo la aparición y evolución de diferentes dispositivos informáticos, programas computacionales, aparatos de comunicación, tecnologías de telecomunicación y el Internet han conformado lo que se denomina desde hace varios años como las TIC, que han acrecentado de manera sorprendente los recursos para la generación, procesamiento, intercambio, reproducción, reutilización de información, lo cual ha tenido amplias repercusiones en las sociedades contemporáneas.

En este capítulo se exponen también las principales características, aspectos y alcances de la denominada Sociedad de la Información y de la Sociedad del Conocimiento como propuestas conceptuales desarrolladas en las ciencias sociales, que se han derivado de las transformaciones en las actividades productivas y en las estructuras sociales provocadas por el uso creciente de las TIC desde la segunda mitad del siglo XX.

Enseguida se describen los principales planteamientos desarrollados por Castells en torno a lo que ha denominado la Sociedad Red, como una propuesta conceptual mucho más acabada en la que las TIC han contribuido a que las actividades básicas que configuran y controlan la vida humana en las sociedades contemporáneas se organicen en redes.

El capítulo I continúa con la exposición de que el entramado de sitios e información que existen en Internet, de dispositivos y usuarios que se conectan a esta red de redes y de la interacción que se genera ha dado lugar a un nuevo

espacio público de tipo digital, en el cual se desarrollan las más variadas actividades.

El siguiente concepto que se expone es el de Gobierno Electrónico que surge como consecuencia del aprovechamiento de las TIC para las tareas gubernamentales y que se utiliza en la formulación de la segunda hipótesis. Se describen sus principales características, enfoques y alcances.

Enseguida se hace un repaso de la evolución que ha tenido en México la utilización de las TIC en la Administración Pública así como del desarrollo del Gobierno Electrónico. Se inicia con algunos antecedentes en los años setenta y ochenta del siglo pasado, después se refiere el aprovechamiento de los recursos de las TIC en los años noventa en las tareas gubernamentales mencionando los programas con contenidos en materia de uso de TIC. Enseguida se da cuenta del impulso que se dio a la política digital en el sexenio de Vicente Fox con la implementación del Sistema nacional e-México, la creación de la Unidad de Gobierno Electrónico y Política de Tecnologías de Información (UGEPTI) en la Secretaría de la Función Pública (SFP) y de la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo del Gobierno Electrónico (CIDGE). Asimismo, se refieren las continuidades que se dio a los programas de la política digital de Fox en el sexenio de Felipe Calderón, concluyendo con la presentación de las principales acciones y resultados en materia de uso de TIC y Gobierno Electrónico en el presente sexenio.

El capítulo I concluye con una exposición de lo que constituye el Gobierno Abierto que es el principal referente conceptual en esta investigación. Se señalan sus antecedentes, los factores que propiciaron su aparición, sus planteamientos más relevantes, así como los principales desarrollos conceptuales que han hecho diferentes autores. Al final, se hace una descripción de los tres principios del Gobierno Abierto: transparencia, participación y colaboración que se tomarán como dimensiones a operacionalizar conforme a lo que se indica en el Capítulo III.

El segundo capítulo está dedicado a presentar de forma general las políticas, programas y acciones que en materia de Gobierno Abierto se han configurado en el ámbito internacional y que se han implementado en Latinoamérica y en México, a fin de tenerlos como antecedentes y referentes de los esfuerzos que se han realizado para llevar a la práctica sus principios y fines.

Se inicia mencionando el importante papel que jugó la administración de Barack Obama para dar forma a los principios del Gobierno Abierto, se describe la manera como se fue conformando una iniciativa en el ámbito internacional para impulsar los planteamientos del Gobierno Abierto. Asimismo, se da cuenta del proceso de integración de la AGA, de sus principales documentos, mecanismos de operación, políticas y programas que promueve entre sus miembros. Respecto a América Latina, se señala la importante aceptación y difusión que han tenido los planteamientos de la AGA en esta región, a la que se han integrado 15 países entre los que se encuentran México, Brasil (que también fue miembro fundador), Argentina y Chile. Se hace una mención general del contenido de los planes de acción que se han implementado en Latinoamérica para cumplir con los compromisos contraídos con la AGA.

En cuanto a México, se señala el papel que jugó en la integración a la AGA, se describe la forma en que se elaboró el Primer Plan de Acción, el Plan de Acción Ampliado 2011-2013 y el Plan de Acción 2013-2015, indicando los compromisos, proyectos y actividades propuestos, así como los principales resultados obtenidos en su implementación. En la parte final de este segundo capítulo se hace referencia de las principales políticas propuestas en materia de Gobierno Abierto y uso de las TIC en el sexenio 2012-2018.

En el capítulo III se describe la metodología que se desarrolló para llevar a cabo la investigación. Inicia con la exposición de los planteamientos que han desarrollado diferentes autores para operacionalizar conceptos abstractos, obtener mediciones



e integrar índices, a fin de tomarlos como base para operacionalizar el concepto de Gobierno Abierto y hacer mediciones de sus tres principios.

En el resto del capítulo se hace una descripción del proceso que se siguió para construir un Índice de Gobierno Abierto que requirió de mucha creatividad, se comenzó definiendo como sus dimensiones a la transparencia, la participación y la colaboración. Para cada una de éstas, se elaboraron tres indicadores orientados a medir los principales aspectos de las dimensiones. Para cada indicador se definieron rubros, temas o propiedades específicas a fin de ser medidos mediante datos concretos que se pudieran obtener en el portal de Internet de la Profeco. Para hacer las mediciones se elaboraron escalas en las que se definió una forma de asignación de puntos a sus diferentes peldaños de acuerdo a las cualidades y cantidad de información que se lograra recabar en cada caso específico. Asimismo, se presentan los formatos que se diseñaron para registrar la información de campo. Cabe señalar que la construcción de este Índice de Gobierno Abierto es la principal aportación que se hace en esta investigación.

En el capítulo IV, se da cuenta del proceso de recopilación de información del Portal de Internet de la Profeco, se presentan los formatos con los datos que se lograron obtener para cada uno de los indicadores diseñados, que son nueve en total, tres para cada una de las dimensiones consideradas: transparencia, participación y colaboración. En estos formatos se asignan las puntuaciones que con base en las escalas diseñadas corresponde a la cantidad y cualidades de los datos recabados en cada caso específico.

Asimismo en el capítulo IV, se hace el análisis de los indicadores de transparencia, participación y colaboración, en el que destaca que las dimensiones del Gobierno Abierto son cualitativa y cuantitativamente diferentes entre sí. Existe una importante disparidad entre las puntuaciones que alcanzaron, lo cual se expone a detalle con datos específicos, que se acompañan de deducciones y

comentarios analíticos que se pueden derivar a partir de la información de cada uno de los indicadores en particular y del Índice de Gobierno Abierto en general.

En la última parte del capítulo IV se retoman los principales contenidos de la investigación ubicando algunas de las principales tendencias que se observan en la actualidad en torno al Gobierno Abierto, con base en las cuales se plantean algunas perspectivas de evolución en el futuro inmediato de esta corriente de ideas y prácticas administrativas en el mundo, en México y en la Profeco. Finalmente, se hace una confrontación de los hallazgos de la investigación frente a las dimensiones conceptuales del Gobierno Abierto.



## **Capítulo I. El desarrollo de las TIC y su influencia en el ámbito público y gubernamental**

En este capítulo inicial se presentan los antecedentes, la contextualización así como los referentes teóricos y conceptuales a los que se recurrieron para el desarrollo de esta investigación. En primer lugar, se expone la forma como después de la Segunda Guerra Mundial surgen y evolucionan las tecnologías de lo que a la postre daría lugar al desarrollo de las denominadas TIC, las cuales se han aplicado a los procesos productivos y a las diferentes actividades de la sociedad generando significativas transformaciones que han llevado a algunos autores a plantear los conceptos de la sociedad de la información y la del conocimiento, que también se exponen. Después, se presenta el concepto desarrollado por Castells de la Sociedad Red como un constructo mucho más acabado de la sociedad organizada en torno al uso de las TIC.

Asimismo, se da cuenta de las ideas de varios autores que han aludido con diferentes términos al espacio público digital de tipo virtual que han creado las TIC, que es el campo de observación de esta investigación. Posteriormente, se expone la evolución y principales características del concepto de Gobierno Electrónico que es uno de los enfoques que se emplean a lo largo de esta tesis. Por último, se presentan los antecedentes, surgimiento y principales desarrollos conceptuales del Gobierno Abierto que es el enfoque principal que se utiliza en el planteamiento y desarrollo de la investigación.

### **1.1. Surgimiento y evolución de las TIC**

Aunque se pueden encontrar diferentes antecedentes de las tecnologías de la información basados en la electrónica, de acuerdo a Castells fue durante la Segunda Guerra Mundial y en el periodo posterior cuando tuvieron lugar los principales avances tecnológicos en esta materia con la aparición del transistor y

del primer ordenador programable que constituyeron el núcleo de la revolución de la tecnología de la información en el siglo XX. <sup>1</sup>

El transistor fue inventado en 1947 en los Laboratorios Bell de Murray Hill en Nueva Jersey, Estados Unidos, por los destacados físicos Bardeen, Brattain y Shochley lo cual les permitió obtener el Premio Nobel. Este invento logró algo trascendental: procesar los impulsos eléctricos a un ritmo más rápido en un modo binario de interrupción y paso, lo que permitió la lógica de la codificación y la comunicación con máquinas y entre ellas. Estos dispositivos de procesamiento se conocen técnicamente como semiconductores y comúnmente se les denomina chips los cuales en realidad están compuestos por millones de transistores.

El procesamiento de los impulsos eléctricos en modo binario de interrupción y paso o de encendido y apagado que también pueden expresarse como cero (apagado) y uno (encendido) es la base del funcionamiento del transistor. Este funcionamiento dio paso a la creación del código binario denominado *American Standard Code for Information Interchange* (ASCII) el cual creó una cadena de ocho ceros y unos acomodados de diferentes maneras para representar cada una de las letras del alfabeto y los números del 0 al 9. Un impulso eléctrico equivalente a un 0 ó a un 1 es un bit (acrónimo de las palabras *binary digit*), una cadena de ocho bits constituye un byte.

Esta codificación tiene una gran relevancia ya que cuando un número o una letra se representa en forma de ceros y unos, es decir, en dígitos se puede procesar electrónicamente. Este proceso constituye la digitalización mediante el cual una letra o un número que forman palabras y cifras se pueden manejar en medios electrónicos. Este procedimiento de digitalización fue el que permitió el desarrollo de las diferentes TIC.

---

<sup>1</sup> Manuel Castells, *La era de la información: economía, sociedad y cultura, vol. I: la sociedad red*, Madrid, España, Alianza Editorial, 1998, p. 67.

Sin embargo, el transistor primigenio sólo pudo comenzar a difundirse con la invención del denominado transistor de contacto por parte de Shocley en 1951. El factor clave para que se pudiera producir en grandes cantidades fue la utilización del silicio en su fabricación, material que fue utilizado por primera vez en 1945 por la compañía norteamericana *Texas Instruments*. En 1953 Gordon Teal otro destacado científico de los Laboratorios Bell fue el que incorporó el silicio en la fabricación de los transistores. En 1957 Bob Noyce y Jack Kilby ingenieros de *Texas Instruments* lograron un avance más al inventar el circuito integrado.

En 1959 la compañía *Fairchild Semiconductors* en el *Silicon Valley* inventó el proceso planar que hizo posible integrar componentes miniaturizados con una fabricación de precisión. Pero no fue sino el antes mencionado Bob Noyce quien fabricó el primer circuito integrado con el proceso planar. La fabricación de los circuitos integrados con un material relativamente abundante como el silicio con el proceso planar que los miniaturizaba hizo posible su producción masiva, lo cual tuvo profundas repercusiones en la industria de las comunicaciones, la principal fue que sólo entre 1959 y 1962 los precios de los semiconductores descendieran un 85 % y en los diez años siguientes la producción se multiplicara por veinte. Asimismo, entre 1962 y 1971 el precio medio de un circuito integrado cayó de 50 a 1 dólar.<sup>2</sup>

En 1971 Ted Hoff ingeniero de la compañía *Intel* de *Silicon Valley* logró otro avance trascendental al inventar el microprocesador, que no es otra cosa que un computador en un chip. Este invento tuvo la relevancia de posibilitar el uso del microprocesador en múltiples aparatos electrónicos desde las calculadoras hasta los semáforos pasando por los hornos de microondas, los automóviles, elevadores, relojes, teléfonos, entre muchos otros. Asimismo, los microprocesadores han permitido desarrollar cadenas de producción robotizadas, sistemas de localización por satélite (tipo GPS) y sistemas de control de seguridad. Por ello, Bell y Gray prefieren hablar de plataformas informatizadas en

---

<sup>2</sup> *Ibid.*, p. 68.

lugar de computadoras para considerar no sólo a éstas de manera aislada sino también a las que están dentro de otro tipo de máquinas.<sup>3</sup>

El rendimiento de los microprocesadores está basado en tres elementos: 1) su capacidad de integración, indicada por la mínima anchura de las líneas del chip, medida en micras; 2) su capacidad de memoria, medida en bits, miles (k) y millones (megabits); 3) su velocidad, medida en megahercios. Gordon Moore el fundador y primer directivo de *Intel* formuló una famosa ley que lleva su apellido, en la que plantea que el número de transistores de un chip se duplica cada dos años.

En 1971 el primer microprocesador se presentó en líneas de unas 6.5 micras, en 1980 se redujo a 4 micras, en 1995 0.35, en 1999 0.25. Esto permitió empaquetar en 1971 2,300 transistores en un

chip del tamaño de una chincheta, para 1993 35 millones de transistores, en 2005 el primer procesador multi-núcleo permitió integrar 290 millones, en 2011 el procesador de la serie *Core i7* contiene más de 700 millones de transistores. Respecto a la capacidad de memoria indicada por la capacidad DRAM (*Dynamic Random Acces Memory*) en 1971 era de 1,024 bits, en 1980 de 64,000, en 1999 de 256 millones. Por lo que toca a la velocidad, entre 1972 en que se fabricó el primer microprocesador y 1998 aumentó 550 veces su rapidez.

Respecto al origen de las computadoras, se pueden mencionar como antecedentes el *Colossus* desarrollado en Inglaterra en 1943 para descifrar los códigos de los nazis, así como el Z-3 fabricado en Alemania en 1941 para ayudar a los cálculos de la aviación. En Estados Unidos bajo los auspicios del ejército en la Universidad de Pensilvania Mauchly y Eckert desarrollaron en 1946 la primera computadora llamada ENIAC por sus siglas en inglés (*Electronic Numerical Integrator and Calculator*) que pesaba 30 toneladas construido en módulos de

---

<sup>3</sup> Rafael Macau Nadal, "La base tecnológica de la sociedad del conocimiento", en Imma Tubella i Casadevall y Jordi Vilaseca i Requena (coords.), *Sociedad de conocimiento, cómo cambia el mundo ante nuestros ojos*, Barcelona, España, Ed. Eureka Media, 2005, p. 4.

metal de dos y medio metros de altura y que tenía 70,000 resistores y 18,000 tubos de vacío. Pero no fue sino hasta 1951 que se produjo la primera versión comercial de esta computadora que se denominó UNIVAC-1 con la marca *Remington Rand*.

La *International Business Machine* IBM basándose en parte en la investigación desarrollada para construir la primera computadora creó en 1953 su máquina de tubo de vacío 701. En 1958 Sperry Rand desarrolló su computadora *mainframe* de segunda generación y la IBM presentó por su parte su modelo 7090, que siguió posicionándose en el mercado y para 1964 con su máquina *mainframe* 360/370 comenzó a dominar la industria de las computadoras.

La invención del microprocesador en 1971 impulsó significativamente el desarrollo de la industria de la computación. En 1975 Ed Roberts construyó una caja de cálculo con base en un microprocesador a la que denominó *Altair* en su pequeña compañía de calculadoras MITS en Albuquerque, Nuevo México. Este modelo sirvió de base a dos jóvenes que habían abandonado sus estudios, Steve Wozniak y Steve Jobs, para diseñar su modelo *Apple I* y posteriormente el *Apple II* en un *garaje* en Menlo Park (*Silicon Valley*). En 1976 lanzaron su compañía *Apple Computers* con tres socios y 91,000 dólares como capital. En 1992 ya había logrado ventas por 583 millones de dólares.

En 1981 IBM entró a la competencia presentando su propia versión de computadora a la que denominó *Personal Computer* (PC), nombre que a la postre se utilizó para denominar a las computadoras basadas en microprocesadores. Como la tecnología de la IBM no era propia sino desarrollada para esta compañía por otras fuentes se hizo muy proclive a la imitación en diferentes países por muchas compañías que desarrollaron sus propias versiones de computadoras iniciando un *boom* en la producción de estas máquinas.



Por su parte, *Apple* continuó innovando y en 1984 presentó su modelo *Macintosh* el cual inició el camino para facilitar su utilización al ofrecer una interfaz de usuario gráfica basada en iconos de utilización intuitiva que dejaba atrás las poco prácticas instrucciones escritas en un lenguaje de programación. Esta innovación fue desarrollada originalmente en el Centro de Investigación de Palo Alto de la *Xerox*, la cual no es otra cosa que una programación informática orientada a objetos con el propósito de que el usuario se comunique con la computadora a través de iconos. Esta tecnología vino a constituir lo que se ha denominado *software* o programas informáticos que resultó fundamental para expandir sustancialmente el uso de las computadoras personales.

El antecedente de este tipo de *software* para computadoras surgió en 1976 cuando Bill Gates y Paul Allen, dos jóvenes que habían abandonado sus estudios en Harvard, adaptaron el lenguaje de programación BASIC para que funcionara en la primera computadora basada en un microprocesador llamada *Altair*. Estos dos jóvenes tuvieron la visión de apropiarse de innovaciones desarrolladas por otros programadores las cuales fueron incorporando a sus propias ideas para ofrecer un producto más terminado. La demanda de su *software* no se hizo esperar y rápidamente comenzaron a lograr grandes ventas de su producto, lo cual llevó a la fundación de su compañía que denominaron *Microsoft* primero en Albuquerque para trasladarse dos años después a Seattle. Esta compañía ha sido una de las más exitosas en los últimos 40 años la cual ha llevado a posicionar a Bill Gates como el hombre más rico del mundo durante varios años.

La expansión del uso de las computadoras personales trajo consigo la necesidad de conectarlas para potencializar su aprovechamiento, lo cual sólo fue posible mediante el desarrollo de las telecomunicaciones que, a su vez, se vieron beneficiadas por el desarrollo tecnológico que generó el advenimiento del microprocesador. Las telecomunicaciones se han desarrollado por la combinación de la tecnología de nodo que tiene que ver con los conmutadores y selectores de rutas electrónicos y de los nuevos enlaces que se refieren a la transmisión. El

primer conmutador electrónico que se produjo industrialmente fue el ESS-1 desarrollado por los Laboratorios Bell en 1969 basado en tecnología analógica.

El microprocesador hizo posible que para mediados de los años setenta se desarrollara el conmutador digital que aumentaba la velocidad, la potencia y la flexibilidad ahorrando espacio, energía y trabajo dejando atrás los dispositivos analógicos. A su vez, se lograron importantes innovaciones en optoelectrónica mediante fibras ópticas y transmisión por láser, así como en la tecnología de transmisión de paquetes digitales, que ampliaron de forma exponencial la capacidad de las líneas de transmisión. La Red Digital de Servicios Integrados (RDSI) de los años setentas fue superada por mucho por las Redes Digitales de Servicios Integrados de Banda Ancha (RDSI-BA) de los años noventa.

La RDSI operaba sobre alambre de cobre con una capacidad de transmisión estimada en 144,000 bits, mientras que la RDSI-BA sobre fibra óptica podía transmitir mil billones de bits. En telefonía en 1956 el primer cable trasatlántico conducía 50 circuitos de voz comprimidos, en 1995 las fibras ópticas podían transmitir 85,000 circuitos. Esta capacidad de transmisión se combinó apropiadamente con los avances en las arquitecturas de conmutación y selección de rutas, como el Modo de Transferencia Asíncrono (*Asynchronous Transfer Mode*, ATM) y el Protocolo de Control de Transmisión/Protocolo de Interconexión (*Transmission Control Protocol/Interconnection Protocol*, TCP/IP), que constituyen la base de la autopista de la información.

En los años sesenta el Departamento de Defensa de los Estados Unidos era el más grande comprador de computadoras en el mundo. En su Oficina para las Tecnologías de Procesado de la Información (IPTO) se generó una creciente demanda de estos equipos por aquel entonces muy grandes y costosos, por lo que fue necesario comenzar a idear formas para optimizar su aprovechamiento. En 1966 su director Robert Taylor retomó las ideas expresadas por J. C. Licklider en un artículo titulado "*Man-Computer Symbiosis*" para plantear la posibilidad de

conectar diferentes computadoras entre sí, con el propósito de compartir sus recursos e información entre los investigadores y laboratorios ubicados en diferentes oficinas y lugares evitando adquirir muchos equipos.

Este proyecto fue apoyado firmemente por Charles Herzfeld director de la *Advanced Research Project Agency* (ARPA), instancia de la que dependía la IPTO, asignándole de inmediato un millón de dólares para su desarrollo. De esta manera, se montó una pequeña red experimental que se fue perfeccionando hasta lograr enlazar muchas computadoras de diferentes fabricantes. Para 1969 la ARPA ya había logrado establecer una red de comunicación que fue el modelo a seguir para instalar otras redes en diferentes instituciones durante los años setenta. En 1988 la *National Science Foundation's Network* (NSFNET), fundada por el gobierno de Estados Unidos, enlazó trece regiones de este país a las que paulatinamente se fueron uniando otras redes de todo el mundo hasta conformar la Red Digital de Servicios Integrados (RDSI).

En el proceso de integración de esta red global fue de vital importancia el protocolo del TCI/IP inventado en 1974 por Cerf y Khan que permitió la interconexión de diferentes tipos de redes. A partir de 1990 cualquier computadora personal se podía conecta a esta red lo cual dio paso al concepto de Internet que actualmente conocemos.

Asimismo, las innovaciones tecnológicas del último tercio del siglo XX hicieron que las telecomunicaciones se diversificaran, el ejemplo claro es el del espectro de la radio que permitió la transmisión tradicional analógica, la transmisión directa por satélite, por microondas, la telefonía celular digital, a las cuales se sumaron el cable coaxial y la fibra óptica. Esta última fue producida por Corning Glass de forma industrial a inicios de los años setenta.

En 1979 científicos de la IBM logran establecer la primera red inalámbrica de importancia basada en la tecnología de transmisión infrarroja. Pero no fue sino

hasta 1985 cuando se inician los desarrollos de este tipo de tecnología con fines comerciales, cuando el órgano de regulación del espectro radioeléctrico de Estados Unidos, la FCC, asigna un conjunto de estrechas bandas para libre uso en las bandas de los 2.4 y de los 5 megahercios.

En 1999 las empresas 3Com, *Airones*, *Intersil*, *Lucent Technologies*, *Nokia* y *Symbol Technologies* se unieron para crear la *Wireless Ethernet Compatibility Alliance* (WECA) que posteriormente se llamaría Wi-Fi con el objeto de designar una marca que permitiese fomentar más fácilmente la tecnología inalámbrica y asegurar la compatibilidad de equipos. En 2000 la WECA certifica la interoperabilidad de equipos según la norma IEEE 802.11b bajo la marca Wi-Fi, que ha facilitado la intercomunicación entre sí y con Internet de los diferentes dispositivos informáticos y de telecomunicaciones que existen actualmente.

La convergencia de la computadora personal y las telecomunicaciones en los años noventa que permitieron la integración de la red global de Internet, constituyó la base para el desarrollo de importantes innovaciones tecnológicas en la siguiente década. En materia de *hardware* la tendencia fue la de desarrollar dispositivos portables lo que dio lugar a la creación de los modelos de computadoras tipo *notebook* y *lap top* que se hicieron más livianas, pequeñas y potentes con los avances tecnológicos que elevaron significativamente la capacidad de los microprocesadores.

En materia de telefonía, en los años noventa la tecnología celular dio paso al uso de los teléfonos móviles al principio restringido, cuyo uso se expandió en la siguiente década al bajar los costos de los aparatos y del servicio de este tipo de telefonía. El uso del microprocesador y de la tecnología digital en la telefonía permitió la comunicación no sólo de voz sino también de datos e imágenes, lo que dio lugar al concepto de teléfono inteligente o *smartphone*.

Este tipo de teléfono permite transmitir voz, datos e imágenes a través del cable de la infraestructura de las compañías telefónicas o conectándose a la red de Internet. Para ello se ha desarrollado un *software* propio para este tipo de teléfonos como lo son sistemas operativos y aplicaciones para recibir y transmitir diferentes tipos de información. De esta manera, los teléfonos inteligentes permiten la intercomunicación de voz, texto e imágenes no sólo entre éstos sino con otros dispositivos informáticos, así como acceder a todos los recursos e información de Internet.

Asimismo, en materia de portabilidad de *hardware* se dio un paso más hacia adelante con el diseño del concepto de la tableta o *tablet*, la cual se basa en la tecnología *touchscreen* bajo la idea de disponer de una pantalla liviana muy manejable. La *tablet* está pensada sobre todo para acceder a los diferentes recursos de Internet desde cualquier lugar en que se encuentre el usuario, aunque también se puede utilizar como una pequeña computadora.

En materia de *software*, los primeros programas informáticos se diseñaron para ejecutarse o utilizarse en computadoras individuales, primero en los equipos *mainframes* y posteriormente en las *personal computers*, como fue el caso del lenguaje de programación BASIC. Bill Gates y Paul Allen tuvieron la suficiente visión para identificar la necesidad de crear programas informáticos que facilitaran y potenciaran el uso de las computadoras de escritorio, por lo que retomando los conceptos de programación ya existentes a mediados de los años setenta y desarrollaron un programa base o plataforma para operar o manejar la computadora personal, al que se le denominó sistema operativo MS-DOS.

Este sistema operativo dio la pauta para crear otros programas orientados a realizar funciones específicas como realizar cálculos matemáticos o procesar textos. De esta forma, una serie de programas se integraron en un paquete para dar forma a lo que se conoce como un procesador de texto o una hoja de cálculo.

Posteriormente se crearon otros paquetes para hacer trabajos de diseño, elaborar láminas para presentaciones, para dibujar, entre otros.

El éxito que tuvieron estos primeros paquetes de cómputo incentivó a la naciente industria de la informática a crear diferentes programas de *software* para facilitar, automatizar o resolver tareas que implicaban mucho trabajo y diferentes tipos de recursos. De esta forma, apareció *software* para elaborar planos arquitectónicos o ingenieriles, planear complejos proyectos, realizar tareas administrativas, llevar el control de nóminas, elaborar estadísticas, hacer animaciones para películas, entre muchas otras actividades.

La vertiente de los lenguajes de programación para elaborar sistemas informáticos específicos para resolver necesidades particulares también se vio incentivada con la expansión de las computadoras personales. En la segunda mitad de la década de los setenta aparecieron nuevos paquetes de programación comerciales que permitieron desarrollar sistemas propios a las empresas, los gobiernos, las instituciones de educación, entre otros sectores. Estos sistemas que absorbían grandes cargas de trabajo necesitaban trabajar en red para elevar su eficiencia, por lo que las instituciones comenzaron a instalar redes propias tipo LAN (*local área network*) para enlazar las computadoras cercanas entre sí, así como del tipo WAN (*wide área network*) para comunicar computadoras ubicadas en espacios geográficos lejanos.

Sin embargo, hacia inicios de los años noventa el advenimiento del Internet repercutió de manera importante en el uso y aprovechamiento de los recursos informáticos. Las redes LAN y WAN que las instituciones y organizaciones públicas y privadas habían venido instalando se comenzaron a conectar a Internet a fin de acceder a sus crecientes recursos como el correo electrónico, los *chats*, la búsqueda de información o la consulta de la gran cantidad de portales que proliferaron.

En materia de *software*, los sistemas diseñados para operar en redes tipo LAN y WAN comenzaron a ser sustituidos por sistemas para operar en la Internet que se ajustan al diseño de las páginas *web* en formato HTML, que se ha convertido en un estándar global. De esta forma, la manera de diseñar y construir sistemas se ha transformado en pocos años.

Ante este desarrollo de los recursos tecnológicos para procesar y comunicar información, desde principios de los años noventa del siglo pasado se comenzó a conformar un término para referirlas de forma conjunta como tecnologías de la información y comunicación (TIC). Toda vez que desde diferentes ámbitos se ha aludido a este término, Cobo Romaní de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede México, advirtió la necesidad de construir una definición lo más abarcadora posible, para lo cual se dio a la tarea de elaborar un *benchmarking* que recopiló, analizó y clasificó qué entienden por este concepto distintos organismos internacionales y entidades educativas. A partir de este trabajo elaboró una propuesta final de definición que es la siguiente:

“Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC): Dispositivos tecnológicos (*hardware* y *software*) que permiten editar, producir, almacenar, intercambiar y transmitir datos entre diferentes sistemas de información que cuentan con protocolos comunes. Estas aplicaciones, que integran medios de informática, telecomunicaciones y redes, posibilitan tanto la comunicación y colaboración interpersonal (persona a persona) como la multidireccional (uno a muchos o muchos a muchos). Estas herramientas desempeñan un papel sustantivo en la generación, intercambio, difusión, gestión y acceso al conocimiento.

La acelerada innovación e hibridación de estos dispositivos ha incidido en diversos escenarios. Entre ellos destacan: las relaciones sociales, las estructuras organizacionales, los métodos de enseñanza-aprendizaje, las formas de expresión cultural, los modelos de negocios, las políticas públicas nacionales e internacionales, la producción científica (I+D), entre otros. En el contexto de las sociedades del conocimiento, estos medios pueden contribuir al desarrollo educativo, laboral, político, económico, al bienestar social, entre otros ámbitos de la vida diaria.”<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Juan Cristóbal Cobo Romaní, “El concepto de tecnologías de la información, benchmarking sobre las definiciones de las TIC en la sociedad del conocimiento”, *Revista Zer*, vol 14, núm. 27, 2009, p. 312.

En resumen, el proceso histórico de conformación de las TIC inició después de la Segunda Guerra Mundial con la invención del transistor que pronto incrementó sus capacidades al evolucionar hacia el circuito integrado que, a su vez, fue la base para la creación del microprocesador que ha tenido un papel revolucionario. En primer lugar, permitió el desarrollo de la informática como industria y como disciplina de conocimiento haciendo posible una rápida evolución desde los enormes equipos *mainframe* hasta los dispositivos móviles como la *tablet* y el *smartphone*.

En segundo lugar, favoreció de forma decisiva la creación de los programas o *software* para operar los dispositivos informáticos que se han utilizado en los más diversos ámbitos, actividades y trabajos produciendo transformaciones sustanciales en la forma de realizarlos. En tercer lugar, impulsó el desarrollo de tecnologías para intercomunicar equipos informáticos, crear redes digitales remotas hasta conformar la actual Internet. Desde hace varios años, se ha acuñado el término de TIC para denominar a todas estas tecnologías en su conjunto las que, sin duda, han estado produciendo notables transformaciones en las sociedades contemporáneas.

## **1.2. La sociedad de la información y la del conocimiento**

Entre los principales factores que dieron la pauta para que se comenzara a utilizar el término de sociedad de la información, se pueden ubicar los tres siguientes: 1) la transformación de la economía al pasar de la producción industrial a la preminencia de los servicios como generadores de la riqueza; 2) el cambio en la estructura ocupacional en la que comenzaron a ser mayoría las personas que se dedican a los servicios frente a las que trabajan en las actividades primarias y en la industria (estrechamente vinculado con el primer factor) y; 3) el auge las TIC en el último tercio del siglo XX.



La información siempre ha sido un elemento importante para el avance de la ciencia y el desarrollo de la tecnología, pero en la economía posindustrial se convirtió en el insumo clave e insustituible para la generación de los servicios que demandan todos los sectores de la nueva economía. Después de la Segunda Guerra Mundial las actividades involucradas en la generación de servicios se diversificaron significativamente a la vez que incrementaron de forma importante su participación en el conjunto de las actividades económicas. En este tipo de actividades el procesamiento de información se convirtió en su principal motor, ya que sus actividades operativas cotidianas se desarrollan con el uso de información la cual es un insumo que se procesa y se convierte en un producto como tal o en nueva información que se utiliza como insumo en otra instancia o proceso operativo-administrativo. Asimismo, en las actividades terciarias dedicadas a los servicios es indispensable la comunicación de la información y entre personas.

De esta forma, los sectores de los servicios que estaban en plena expansión generaron grandes necesidades de procesamiento de información y de medios de comunicación. Esto propició que se buscaran formas que auxiliaran a procesar grandes volúmenes de información, por lo cual se recurrió al uso de las primeras computadoras que comenzaron haciendo tareas repetitivas y cálculos elementales pero que permitían realizar grandes cargas de trabajo que de otra manera necesitaban ocupar a un gran número de personas. Los primeros equipos de cómputo fueron fabricados en estantes de más de dos metros y medio de altura, eran sumamente pesados y se les conocía como *mainframes*.

En la década de los cincuentas y los sesenta el uso de estos equipos permitió elevar de forma sustancial los niveles de eficiencia y eficacia en el procesamiento de información en las primeras organizaciones que los utilizaron, como lo fueron las áreas estratégicas del gobierno de los Estados Unidos y las grandes empresas, lo cual hizo que hubiera una mayor demanda éstos. Esta situación incentivó a los primeros fabricantes a perfeccionar sus equipos buscando sobre

todo reducir su tamaño y bajar su costo, lo cual fueron logrando de forma cada vez más acelerada a partir de la aparición del microprocesador en 1971.

Esto permitió que en la década de los setenta se extendiera el uso de computadoras en el ámbito gubernamental como en el de las empresas terminando por propagarse rápidamente a los diversos sectores de la actividad económica, educativa y de la investigación científica y tecnológica. El desarrollo de la computadora personal, la reducción de su costo y la aparición del *software* de interfaz gráfica que se dieron a fines de los años setenta y principio de los ochenta dieron otro gran impulso al uso de las computadoras, ya que permitieron que se adoptaran como equipo de escritorio, se aplicaran a muy diversas tareas y fueran manejadas por un mayor número de personas. En esta etapa el uso de las computadoras se extiende a todas las tareas operativo-administrativas de los diferentes sectores de la economía, el gobierno, la educación, la investigación y llegan a los hogares.

De forma paralela se logran avances tecnológicos para comunicar computadoras bajo un esquema de red y la telefonía se extiende a un mayor número de usuarios. En este contexto de cambio tecnológico es que desde fines de los años sesenta se comienza a hablar con mayor insistencia en una sociedad de la información. No hay un consenso sobre lo que debe entender por el término de sociedad de la información. Webster uno de los autores que más han contribuido a su definición señala que puede conceptualizarse desde los cinco enfoques siguientes: tecnológico, económico, ocupacional, espacial y cultural.

El primer enfoque, se basa en que las nuevas tecnologías como la televisión por cable y satélite, la comunicación computadora a computadora, las computadoras personales, las nuevas tecnologías de oficina, los servicios de información en línea y el procesador de palabras han tenido un impacto profundo en la sociedad que ha venido a reconstituirla. En el segundo enfoque, Webster retoma los planteamientos de Porat quien hacia 1962 introduce el concepto de industria de la

información en la que incluye los sectores de la economía de la educación, investigación y desarrollo, medios de comunicación, tecnologías de la información y servicios de información. Cuando la suma de estos sectores constituyen más de la mitad del producto interno bruto de un país se puede decir que una economía está basada en la información, lo cual ha venido ocurriendo desde hace años en las economías desarrolladas y las de muchos otros países están en vías de lograr esta composición.

En el tercer enfoque que es el ocupacional se considera que una ocupación que no es manual se clasifica dentro del sector de la información. De esta manera, cuando la mayor parte de la población de un país trabaja en el sector de la información se considera que ha accedido al ámbito de la sociedad de la información. El enfoque espacial toma en cuenta el hecho de que las redes informáticas y de telecomunicaciones han comprimido el espacio físico relativizando el tiempo y el espacio, lo cual ha provocado profundos efectos en la organización de la sociedad. Por lo que cuando una sociedad emplea en sus diferentes actividades redes de comunicaciones adquiere características de una sociedad de la información.

Por último, el enfoque cultural toma en cuenta la información que circula en la sociedad. La gran cantidad de información que las diferentes TIC permiten circular socialmente a través de aparatos como la televisión, radio, computadoras, teléfonos, *tablets* es el distintivo de la sociedad de la información.<sup>5</sup>

Como puede advertirse, el desarrollo de las TIC jugó un papel imprescindible en la conformación de las diferentes formas de concebir a la sociedad de la información. Aunque la información ha sido utilizada en las diferentes actividades que ha llevado a cabo la humanidad a lo largo de la historia, las TIC introducen cambios trascendentales en su manejo. Las primeras tecnologías de comunicaron como el telégrafo, el teléfono, el radio, la televisión, transmitían datos, voz o imagen de

---

<sup>5</sup> Frank Webster, *Theories of the information society*, New York, United States, Routled, 2006, pp. 8-19.

forma analógica con la gran característica de que era unidireccional, había un emisor y un receptor.

Las TIC revolucionaron este esquema al digitalizar la información lo cual permite modificarla, enriquecerla o transformarla. Estas características son relevantes ya que permite que la información pueda manejarse o trabajarse en los diferentes procesos de las actividades administrativas, educativas y económicas. Las nuevas tecnologías de la electrónica, comunicaciones e informática desarrollaron precisamente aparatos para procesar de forma eficaz la información digitalizada, lo cual permitió superar el esquema de manejo unidireccional de ésta. Las TIC permitieron trabajar la información con fines productivos y transmitirla de uno o muchos emisores a uno o muchos receptores, lo que dio paso a un nuevo esquema de trabajo, comunicación y circulación de grandes cantidades de datos, voz, sonidos, imágenes y video en red.

Este esquema generó una gran circulación social de información que se ajusta al enfoque cultural de definición de sociedad de la información de Webster y que es uno de sus principales distintivos frente a sociedades precedentes en las que sin duda también había un manejo y circulación de información.

El desarrollo de los protocolos de comunicación entre computadoras que permitió la conformación de la ARPANET, que al expandirse se convirtió en la *National Science Foundation's Network* y que dio paso a la creación de Internet en 1990, potenció enormemente la comunicación de todo tipo de información y estimuló la creación desde la segunda mitad de la década de los noventa de nuevos dispositivos como la *note book*, la *lap top*, los teléfonos inteligentes y las *tablets* que han venido masificando el acceso a servicios de comunicación de voz, datos, video e imágenes, lo cual ha incrementado significativamente los ámbitos sociales y geográficos de circulación de información.

De esta forma, ya en 2001 Trejo Delarbre identificaba los siguientes diez rasgos de la sociedad de la información:

Exuberancia.- Se refiere a que en la sociedad contemporánea disponemos de una apabullante y diversa cantidad de datos.

Omnipresencia.- Los nuevos instrumentos de información y sus contenidos forman parte del escenario público contemporáneo y de nuestra vida privada.

Irradiación.- Las barreras geográficas se difuminan para el intercambio de mensajes, las distancias físicas se vuelven relativas.

Velocidad.- La comunicación se ha vuelto instantánea.

Multilateralidad/Centralidad.- Las capacidades técnicas de la comunicación contemporánea permiten que recibamos información de todas partes.

Interactividad/Unilateralidad.- Los nuevos instrumentos para propagar información permiten que sus usuarios sean no sólo consumidores, sino además productores de sus propios mensajes.

Desigualdad.- Internet ha generados nuevas desigualdades ya que mientras en las naciones industrializadas se extiende su acceso en los países menos desarrollados su uso es limitado entre sus sectores más pobres.

Heterogeneidad.- La información que circula en Internet es un reflejo de las sociedades de tal forma que sirve para expresar sus aspectos positivos así como los negativos.

Desorientación.- La enorme y creciente cantidad de información a la que se tiene acceso puede propiciar el desarrollo social pero también se ha convertido en

desafío cotidiano y en motivo de agobio para quienes recibimos o podemos encontrar millares de noticias, símbolos, declaraciones, imágenes e incitaciones de casi cualquier índole a través de los medios y especialmente en la red de redes.

Ciudadanía pasiva.- La dispersión y abundancia de mensajes, la preponderancia de los contenidos de carácter comercial y la ausencia de capacitación y reflexión sobre estos temas, suelen aunarse para que en la Sociedad de la Información el consumo prevalezca sobre la creatividad y el intercambio mercantil sea más frecuente que el intercambio de conocimientos.<sup>6</sup>

En cuanto al concepto de la sociedad del conocimiento se pueden distinguir entre sus antecedentes más importantes las ideas de Drucker sobre la revolución educativa hacia 1959, quien ya en ese entonces percibe que la educación es el factor clave para el desarrollo, lo que lo lleva a sostener que:

“Estamos pasando por la revolución educativa a causa de que el trabajo del saber ya no es improductivo en cuanto a bienes y servicios. En la organización nueva, se convierte en el trabajo específicamente productivo. El individuo que trabaja exclusiva o primordialmente con las manos es el que cada vez es más improductivo. El trabajo productivo en la sociedad y la economía actuales aplica visión, saber y conceptos, es trabajo que se basa en la mente y no en la mano.”<sup>7</sup>

De esta manera, lo que la sociedad requería para su desarrollo era contar con personas con educación. Las actividades económicas demandarían de profesionales preparados en las distintas ciencias y disciplinas, por lo que advertía la aparición de una nueva capa social de trabajadores de conocimiento. Para 1969 Drucker observaba una tendencia hacia una sociedad de conocimiento, que se caracterizaría por una estructura económica y social en la que el conocimiento sustituiría al trabajo, a las materias primas y al capital como la fuente más

---

<sup>6</sup> Citado en Ana Sacristán (comp.), *Sociedad del conocimiento, tecnología y educación*, Madrid, España, Ediciones Morata, 2013, pp. 29-31.

<sup>7</sup> Peter F. Drucker, “La revolución educativa”, en Amitai y Eva Etzioni, *Los cambios sociales*, México, Fondo de Cultura Económica, 1984, p. 219.

importante para la productividad, el crecimiento y que a la vez generaría nuevas desigualdades sociales.

Otro antecedente importante es el aportado por Bell quien desarrolla el concepto de la sociedad post-industrial en torno a las siguientes cinco dimensiones que la caracterizan:

1) En el sector económico: el cambio de una economía productora de mercancías a otra productora de servicios; 2) en la distribución ocupacional: la preminencia de las clases profesionales y técnicas; 3) como principio axial: la centralidad del crecimiento teórico como fuente de innovación y formulación política de la sociedad; 4) como orientación futura: el control de la tecnología y de las contribuciones tecnológicas y; 5) para la toma de decisiones: la creación de una nueva “tecnología intelectual”.<sup>8</sup>

Para Bell es muy relevante la expansión de los servicios de salud, educación, investigación y gobierno que representan el ascenso de una nueva *intelligentsia* en las universidades, las organizaciones, los institutos de investigación, las profesiones y el gobierno. De tal forma que el conocimiento se convierte en un componente central de la sociedad post-industrial, el cual representa una inversión de tiempo y recursos para generarlo y adquirirlo.

El incremento del conocimiento teórico en la estructura social genera, por una parte, una nueva clase intelectual, académica y profesional con más poder, influencia y riqueza y, por otra parte, traería beneficios para la sociedad al generalizar la lógica de la producción científica centrada en la libre investigación teórica y transferencia de saber a diferentes ámbitos sociales cada vez más participativos e igualitarios.

---

<sup>8</sup> Daniel Bell, *El advenimiento de la sociedad post-industrial*, Madrid, España, Alianza Universidad, 1994, p 30.

De forma casi paralela al desarrollo de estas ideas los avances que se obtuvieron en la microelectrónica y las telecomunicaciones así como la aparición del microprocesador dieron paso a un rápido desarrollo de nuevas tecnologías de la información y comunicación. Estas tecnologías permitieron la generación e intercomunicación de grandes volúmenes de todo tipo de información (datos, voz, vídeo, imágenes), lo que dio lugar al concepto que ya se ha desarrollado de sociedad de la información. De acuerdo a autores como Echeverría y Sacristán, la sociedad de la información es el basamento que dio paso a lo que actualmente se denomina sociedad del conocimiento.

Para Echeverría es indispensable distinguir entre información y conocimiento ya que mientras a la primera se le puede apropiarse con sólo verla u oírla, memorizándola o guardándola en un fichero digital, apropiarse del conocimiento es más difícil ya que requiere de un proceso de aprendizaje que lleva tiempo. Por lo que un adecuado proceso de apropiación de la información es lo que genera conocimiento. Para Sacristán la información es la materia prima del conocimiento, la clave para que la información pase a ser conocimiento radica en cómo se manejan los datos que se reciben, de modo que se organicen en informaciones que puedan ser comprendidas y utilizadas. Asimismo argumenta que:

“Los habitantes de la Sociedad de la Información reciben informaciones y, manejándolas en redes interconectadas, adquieren y crean nuevo conocimiento. Además lo transmiten como conocimiento a otros pobladores de la Sociedad de la Información que ahora por la repetición incesante de este proceso, ya se convierte en Sociedad del Conocimiento.”<sup>9</sup>

Desde mediados de los años noventa del siglo pasado se ha venido conformando y extendiendo el uso del término de Sociedad del Conocimiento, en el cual se pueden identificar los elementos siguientes:

- La utilización de las TIC como medio para generar, intercomunicar y reproducir información y conocimientos.

---

<sup>9</sup> Ana Sacristán, *op. cit.*, p. 33.



- El conocimiento es considerado como uno de los principales motores del crecimiento económico junto con el capital y el trabajo.
- Destaca la creciente importancia de los procesos educativos y formativos, tanto en la educación y formación inicial como a lo largo de la vida.
- Cobran gran relevancia los servicios intensivos en conocimiento y comunicación que generalmente se denominan trabajo de conocimiento.
- El conocimiento en general y el de los expertos en particular son sometidos a un proceso de revisión continúa convirtiendo la innovación en un componente cotidiano del trabajo.
- La producción, distribución y reproducción del conocimiento tiene una importancia estratégica.

Con base en lo que se expone en este subapartado, se puede destacar que la evolución de las TIC y sus repercusiones en los procesos productivos, en la generación de riqueza, en la estructura ocupacional de las sociedades y en general en el desarrollo tecnológico, educativo y cultural de los últimos años, han sido aspectos centrales en la construcción de los conceptos de la Sociedad de la Información y la del Conocimiento, que son categorías propuestas por diferentes autores para caracterizar a la sociedad de finales de siglo XX y principios del XXI.

### **1.3. La Sociedad Red**

De acuerdo a Castells todas las sociedades conocidas han utilizado la información y el conocimiento para generar riqueza y poder, desde la invención de la rueda hasta la bomba atómica pasando por la metalurgia, la imprenta, la pólvora, las

cartas de navegación, la máquina de vapor, la electricidad entre muchos otros inventos y avances tecnológicos. Por lo que no es preciso considerar a nuestra sociedad contemporánea como de la información y el conocimiento.

En realidad lo que nos distingue tanto tecnológicamente como socialmente es que nuestra sociedad actual está construida alrededor de tecnologías de la información basadas en la microelectrónica, las cuales funcionalmente son también tecnologías de comunicación ya que la información que no se comunica deja de ser relevante. La revolución tecnológica que significó la aparición del transistor y enseguida del microprocesador dio paso al desarrollo de tecnologías informáticas y telecomunicaciones que permitieron la generación, transformación, reproducción e intercambio de grandes volúmenes de información entre instancias conectadas en red. Al respecto, Castells precisa que:

“lo específico de nuestro mundo es la extensión y el aumento del cuerpo y la mente de los sujetos humanos en redes de interacción alimentadas por tecnologías de la comunicación basadas en la microelectrónica y que operan mediante *software*.”<sup>10</sup>

Las tecnologías que se han desarrollado con base en la aplicación del microprocesador, los programas o *software* que los hacen funcionar y su intercomunicación mediante redes de telecomunicaciones en su conjunto son conceptualizadas por Castells bajo el término de informacionalismo. Durante el último cuarto del siglo pasado el informacionalismo fue reemplazando y subsumiendo al industrialismo como paradigma tecnológico dominante. El informacionalismo presupone al industrialismo ya que utiliza la energía y las tecnologías que tiene asociadas en sus procesos y no implica su desaparición sino su integración.

El sistema de información y comunicación intrínseco al informacionalismo se caracteriza por: a) su capacidad auto-expansiva de procesamiento y comunicación

---

<sup>10</sup> Manuel Castells, *La sociedad red: una visión global*, Madrid, España, Alianza Editorial, 2011, p. 32.

en términos de volumen, complejidad y velocidad; b) su capacidad para recombinar basada en la digitalización y en la comunicación recurrente y; c) su flexibilidad de distribución mediante redes interactivas y digitalizadas.

El informacionalismo tiene la gran virtud de recombinar información y procesos en tiempos reducidos, que dan lugar a nuevos resultados que son inmediatamente procesados mediante las redes en un proceso interminable de producción de información, comunicación y retroalimentación en tiempo real o en un tiempo determinado. Esta cualidad tiene una gran relevancia ya que se ha convertido en la fuente de la productividad económica, la creatividad cultural y la configuración del poder político.

De acuerdo a Castells el informacionalismo gradualmente fue dando origen a una nueva forma de organización social de la actividad humana en el último tramo del siglo XX, a la cual conceptualizó como la Sociedad Red. Es decir, el uso de las TIC en las actividades que realizan los individuos en sus diferentes ámbitos de actuación provocaron transformaciones en las estructuras sociales que originaron nuevas formas en su organización.

Sin embargo, la sociedad red no debe ser vista como la culminación de la evolución social y de los diferentes avances tecnológicos, sino que se originó por la combinación de los tres procesos siguientes:

“la crisis y reestructuración del industrialismo y sus dos modos de producción asociados, capitalismo y estatismo; los movimientos sociales y culturales de orientación liberadora de finales de los sesenta y comienzos de los setenta; y la revolución en las tecnologías de la información y la comunicación”<sup>11</sup>

El primero de estos procesos se originó cuando el modelo industrial alcanzó su límite para incrementar el crecimiento de la productividad debido a la incapacidad

---

<sup>11</sup> *Ibid.*, p. 41.

de las organizaciones, los valores y las políticas de la sociedad industrial para manejar la transición al incremento de productividad basado en el conocimiento mediante el uso del potencial de las TIC. La productividad decreciente generó excedentes decrecientes que provocaron reducción de beneficios y menor inversión privada. El modelo se comenzó a sostener aumentando el gasto público y el endeudamiento privado. La deuda pública y el aumento de dinero en circulación generaron inflación lo cual junto con el súbito aumento de los precios del petróleo en 1973-75 desencadenó una crisis. Las empresas despidieron trabajadores, los salarios, beneficios y la seguridad social se vieron mermados, la producción y los mercados se globalizaron. Se buscaron formas de gestión más flexibles y eficientes mediante la investigación y el desarrollo de nuevas tecnologías.

A su vez, en los años sesenta y setenta se generaron movimientos culturales y sociales que tienen como antecedentes al movimiento por la libertad de expresión de Berkeley en 1964 y al de mayo de 1968 en París, los cuales estaban orientados hacia la libertad. Enarbolaban la afirmación de una cultura de libertad personal y autonomía social frente al capitalismo y al estatismo, desafiando a los valores conservadores y a la izquierda tradicional. Estos movimientos buscaban sobre todo una transformación de los valores de la sociedad, desafiar al patriarcado, al productivismo, a la uniformidad cultural, al poder estatal y al militarismo.

En cuanto a la revolución en las tecnologías de la información y la comunicación, es el proceso que dio lugar al informacionalismo que es, a su vez, el basamento de la Sociedad Red. El desarrollo de las TIC dentro de las que tiene un papel central el microprocesador, la computadora personal, la telefonía digital, las redes informáticas y el Internet no fueron la respuesta a exigencias empresariales o las necesidades del capitalismo sino que fueron el subproducto de la experimentación de empresarios y científicos motivados por su propia curiosidad.

Aunque estos tres procesos se originaron de forma independiente con el tiempo interactuaron profundamente en su desarrollo. Los movimientos sociales y

culturales que se han referido generaron un ambiente de transformación de los valores tradicionales que fue en el que se desarrollaron las personas involucradas en la creación de *hardware* y el *software* que permitieron que se extendiera su uso. La computadora personal se desarrolló en contraposición a los enormes equipos *mainframe* que sólo podían adquirir las grandes compañías y en sentido opuesto a la trayectoria de la industria empresarial. El desarrollo del *software* y de los protocolos de conexión a las redes informáticas se inició en grupos afines a compartir ideas, trabajo y productos. Se desafió el concepto de los derechos de propiedad afirmando el derecho a la difusión gratuita de determinados programas computacionales.

Los ideales y nuevos valores opuestos a la tradición de procedimientos verticales y burocráticos y afines a la libertad de expresión, de autonomía personal y a la diversidad cultural, ha influido de alguna manera en la creación de las nuevas tecnologías y dispositivos informáticos desde los años setenta, los cuales buscan dar libertad de movimiento, autonomía, facilitar y extender su uso.

A su vez, cuando las empresas buscaron hacer más eficientes sus procesos y aumentar su productividad para salir de la crisis de los setenta, se encontraron con diferentes opciones que había generado la referida revolución en las tecnologías de la información y la comunicación, que rápidamente adaptaron a sus necesidades. La incorporación de las TIC a los procesos productivos y su comunicación e interacción a través de redes informáticas y de la propia Internet dio paso a la economía global y en red. En suma, la interacción de los tres referidos procesos dio origen a una nueva forma de organización: la Sociedad Red.

Las redes digitales por su capacidad de interconexión de ámbitos geográficos distantes y de reconfigurarse de forma ilimitada son por naturaleza globales, por lo que una estructura social basada en redes digitales es por definición global. De esta forma, la Sociedad Red es una sociedad global, lo cual no significa que las

personas de todo el mundo están enlazadas, de hecho la mayoría no está incluida en las redes digitales. Lo relevante es que todo el mundo se ve afectado por los procesos generados en las redes globales que constituyen la estructura social dominante. Según Castells esto se debe a que:

“las actividades básicas que configuran y controlan la vida humana en cada rincón del planeta están organizadas en redes globales: los mercados financieros; la producción y la gestión internacional así como la distribución de bienes y servicios; el trabajo altamente cualificado; la ciencia y la tecnología; los medios de comunicación, la cultura, el arte, los deportes; las instituciones internacionales que administran la economía global y las relaciones intergubernamentales; la religión; la economía criminal; las ONG internacionales que hacen valer los derechos y valores de una nueva sociedad civil global”.<sup>12</sup>

Sin embargo, aunque la estructura social es global la mayoría de la experiencia humana es local tanto en sentido territorial como cultural. Las redes buscan incorporar los territorios, actividades o personas que les resulta útiles o valiosos y excluye a los que tienen poco o ningún valor para la realización de actividades dentro de la red. La Sociedad Red funciona bajo una lógica de inclusión-exclusión, no alcanza una globalización perfecta, lo cual es una característica muy significativa de su estructura social. La Sociedad Red coexiste junto a sociedades industriales, rurales, comunitarias o de supervivencia de acuerdo a las características de cada país, por lo que las redes tienen distintas geometrías y geografías de exclusión e inclusión.

De acuerdo a Castells, la Sociedad Red se debe considerar como: 1) una arquitectura global de redes auto-reconfigurables, programadas y reprogramadas constantemente por los poderes existentes en cada dimensión; 2) el resultado de la interacción entre las diferentes geometrías y geografías de las redes que incluyen las actividades que moldean la vida y se realizan en sociedad; y 3) el resultado de una interacción de segundo orden entre las redes dominantes y la

---

<sup>12</sup> *Ibid.*, p. 49-50.

geometría y geografía de la desconexión de las formas sociales que permanecen fuera de la lógica de la estructura global de redes.<sup>13</sup>

La inclusión-exclusión de la Sociedad Red no tiene relación con la denominada brecha digital, ya que el acceso a las TIC e Internet no garantizan la integración a las principales redes de dominación o de contra-dominación de la sociedad actual.

En la Sociedad Red cada red dominante tiene su propia lógica para crear valor, el cual es lo que cada una procesa, en cada momento, en cada lugar, según la jerarquía programada por quienes actúan sobre la red. El ámbito laboral se divide en la fuerza de trabajo auto-programable y la fuerza de trabajo genérica. La primera es la que tiene la capacidad autónoma para centrarse en la meta que se le ha asignado en el proceso de producción, encuentra la información relevante, la recombina en forma de conocimiento, utiliza el conocimiento disponible y lo aplica en las tareas orientadas a los objetivos del proceso. La segunda es la que realiza las tareas no valoradas, que es reemplazada paulatinamente por máquinas o descentralizada a lugares de producción de bajo costo.

La capacidad de auto-programación laboral individual se ha combinado con la estructuración en red del trabajo para elevar la productividad, lo que ha transformado la organización del proceso de producción y ha generado lo que Castells conceptualiza como la empresa red. No se trata de una red de empresas sino del funcionamiento de una empresa como una red. En este nuevo esquema se forman redes para realizar determinados proyectos empresariales, en las que se comparte capital, fuerza de trabajo pero sobre todo información y conocimiento. Asimismo, las empresas forman redes de cooperación llamadas alianzas estratégicas o sociedades.

---

<sup>13</sup> *Ibid.*, p. 51.

#### 1.4. El nuevo espacio público digital

El desarrollo de la computadora personal fue trascendental ya que permitió llevar la informática a cualquier organización pública o privada e incluso a los hogares y aplicar sus recursos y potencialidades en sus diferentes procesos administrativos, de gestión, creativos, de producción, de generación y prestación de servicios. A partir de los años ochenta, cuando se extendió su uso, se han venido incrementando significativamente sus capacidades de procesamiento de información, a la vez que sus dimensiones y diseño la ha hecho más manejable y la reducción de sus costos de producción la han logrado hacer cada vez más accesible.

De igual forma, se ha desarrollado una gran diversidad de *software* diseñado para automatizar los más variados trabajos y para aplicarlos en múltiples procesos creativos, de generación y reproducción de información. El *software*, algo totalmente intangible, se ha convertido en un factor clave para elevar la eficiencia, la productividad pero sobre todo ha potencializado la creatividad que es inherente a la inteligencia y a las capacidades humanas, llegando al punto de crear *software* que emula la inteligencia del hombre a la que se ha denominado inteligencia artificial.

La conexión en red de las computadoras para optimizar su uso e intercambiar información permitió la conformación de la red de redes que es Internet, lo cual incrementó exponencialmente el flujo información de todo tipo. Una de las principales consecuencias de las redes informáticas es que elevaron de forma relevante la eficiencia en el procesamiento de información para diferentes fines.

Como una evolución de la computadora personal la industria de la informática desarrollo nuevos aparatos que permiten su portabilidad como la *notebook* y la *laptop* a fines de los años ochenta y principios de los noventa. En materia de telefonía, en la década de los noventa se expandió el uso de los móviles o



celulares cuya tecnología permitió también la comunicación de datos en forma de mensajes y comenzaron a incorporar cámara para tomar fotografías, recibir señales de radio y televisión. Es decir, se estaba generando un nuevo modelo bajo la idea de reunir en un solo aparato varias tecnologías de la comunicación. Con la propagación del uso de Internet el siguiente avance tecnológico fue conectar a los teléfonos celulares a esta red digital para acceder a sus diferentes recursos como los mensajes de texto interactivos en un principio denominados *chat*, el correo electrónico y la consulta de cualquier página web, con lo cual había surgido el llamado teléfono inteligente.

Con estos modelos tecnológicos como antecedentes, la creatividad propia de la industria de la informática desarrolló otro dispositivo intermedio entre la *lap top* y el teléfono inteligente: la *tablet*. El modelo tecnológico de este dispositivo es contar con una pantalla táctil en la que se consulta la información y se reciben las instrucciones con base a interfaces de usuario completamente gráficas, desarrolladas para que se operen con la menor capacitación, más de forma intuitiva mediante el toque y el desplazamiento de iconos con un dedo. Este funcionamiento que pareciera trivial constituye un buen acercamiento entre la manera de operar un dispositivo y la forma en que funciona el cerebro humano.

La *tablet* permite operar *software* y realizar funciones propias de las computadoras personales y también acceder a los recursos de Internet pero ganando en movilidad al ser completamente portables. Asimismo, se han venido desarrollando aplicaciones informáticas diseñadas especialmente para las *tablets* y para los teléfonos inteligentes, por lo que cada vez realizan más funciones que facilitan trabajos y actividades de toda índole, como el trazar rutas geográficas de desplazamiento, realizar transacciones bancarias, comprar o pagar bienes y servicios, acceder a un amplia gama de programas de entretenimiento, entre muchas otras.

Muchas de estas aplicaciones son gratuitas o de bajo costo con lo que las empresas buscan que se expanda su uso como mecanismo para generar el consumo de un bien o servicio que hay detrás de éstas. Otras aplicaciones que realizan funciones que dan mayor valor a la información tienen un costo más alto y un mercado creciente de personas físicas y morales que les sacan provecho.

Mención especial merecen las denominadas redes sociales, cuyo concepto inició su desarrollo febrero de 2004 con el estudiante estadounidense de la Universidad de Harvard Mark Zuckerberg, quien forma parte de una generación habituada al uso de los recursos de la informática y había desarrollado habilidades para el manejo de *software*, redes digitales y la programación. Como una forma de diversión estudiantil *hackeó* algunos de los sistemas administrativos de la referida Universidad, a fin de obtener las fotografías de los expedientes de los alumnos. Diseñó una página en la que colocaba dos de estas fotografías con el propósito de que otros estudiantes la consultaran, hicieran comparaciones y registraran señalamientos u ocurrencias en tono de broma.

Este experimento o broma estudiantil con alto contenido de *bullying* fue descubierto y sancionado, pero le sirvió a Zukenberg para desarrollar el concepto de una página digital que presentara los datos generales de una persona (que posteriormente se le denominaría perfil) para que se consultara en Internet con el objeto de formar círculos de amigos. Estas páginas servirían también para que el círculo de amigos intercambiara mensajes e información. Esta idea se puso en funcionamiento en el *campus* de la Universidad de Harvard y tuvo un éxito instantáneo.

Pronto los recursos informáticos con los que operaba esta aplicación informática comenzaron a quedar rebasados frente a la demanda para abrir cuentas y hacer consultas, al mismo tiempo que Mark Zukenberg intuyó que tenía un gran potencial de expansión y para generar ganancias. Por ello, decidió abandonar la Universidad e iniciar su propia compañía lo cual no deja de rememorar el caso de

Bill Gates y de Steve Jobs. De esta manera, se trasladó a Palo Alto, California y con el capital inicial que aportó uno de sus propios amigos de la Universidad inició la construcción de la compañía que llamaron *facebook* en alusión a que su *software* era una especie de libro de caras ya que en el perfil de cada usuario un elemento importante es su fotografía.

La expansión que tuvo *facebook* fue vertiginosa primero en las universidades e instituciones educativas de Estados Unidos, después se extendió el servicio a cualquier persona que contara con una cuenta de correo electrónico, rápidamente llegó a Inglaterra y Canadá. Posteriormente comenzó a popularizarse en otros países. En febrero de 2007 llegó a 19 millones de usuarios en todo el mundo y para el 2008 se lanzó su versión en francés, español y alemán con lo que se esparció por muchos otros países.<sup>14</sup>

Esta empresa que desde su inicio se negó a hacer anuncios publicitarios después de su exitoso arranque logró atraer más inversionistas y obtener ganancias multimillonarias sin cobrar por ingresar a *facebook*. Por ello, pronto surgieron otras redes sociales basadas esencialmente en el modelo informático de *facebook* como *Foursquare*, *Flickr*, *MySpace* e *Instagram*. Un submodelo de estas redes sociales es *twitter* que basa su funcionamiento en permitir a sus usuarios escribir mensajes de hasta 140 caracteres. Buena parte de la rápida expansión que también han tenido estas otras redes sociales se debe a que tampoco han cobrado su servicio.

A nivel informático se han incorporado a las redes sociales funciones como la de hacer contacto con los conocidos de un amigo cercano, poder consultar palabras, noticias, hechos o temas que generan grandes tendencias en un país o en el mundo, facilitar el contacto con personas o la consulta de información afin al perfil de cada usuario.

---

<sup>14</sup> Vid *Historia de Facebook*, [en línea], Dirección URL: [http://www.cad.com.mx/historia\\_de\\_facebook.htm](http://www.cad.com.mx/historia_de_facebook.htm)

Si bien se debe tener presente que existen sectores que no tienen acceso a los beneficios de todas estas tecnologías que se han venido refiriendo, cuyo tamaño varía en relación al desarrollo tecnológico, económico y social de cada región o país, existe una clara tendencia a la expansión del uso de las TIC apoyada por la lógica del mercado de incorporar a la mayor cantidad de consumidores a estas tecnologías.

Desde hace varios años es muy evidente que se ha venido conformando un enorme entramado de redes digitales, de usuarios de diversos medios informáticos que se conectan a éstas, de personas y organizaciones de todo tipo que presentan, ofrecen y consultan la más diversa información a través de Internet, que se comunican entre sí y con organizaciones públicas y privadas mediante los diferentes dispositivos que ofrecen las TIC.

El mayor flujo de información propicia que se retome por diferentes personas y organizaciones que la procesan y utilizan con diversos fines. Con conocimientos previos y creatividad le añaden información y nuevas características que, a su vez, son retomadas por otras instancias y las aplican a otros procesos que permiten generar nueva información. Uno de los resultados de esta dinámica es la constante generación de nuevos conocimientos que ha favorecido el desarrollo de la ciencia y la tecnología.

Otro de los resultados de la referida dinámica es el enorme intercambio de información entre privados, organizaciones sociales, instituciones gubernamentales, empresas pequeñas, medianas y grandes, instituciones educativas, entre otras muchas otras. Esto ha generado la mayor producción y flujo de información de la historia de la humanidad. Desde el inicio de la civilización cuando se comenzaron a registrar los primeros datos hasta 2005 el ser humano había almacenado unos 5 exabytes (cada exabyte equivale a un billón

de gigabytes). En 2010 se habían generado unos 800 exabytes de nueva información, se estima que cada dos días se producen 5 exabytes.<sup>15</sup>

Dentro de este enorme intercambio de información, es importante destacar para los fines de este trabajo la referente a la comunicación de noticias y hechos de forma instantánea a través de las TIC que ha facilitado su conocimiento más amplio, sin las cuales tardarían en difundirse en algunos casos y en otros sencillamente no se conocerían. Esto aunado a las facilidades que ofrecen las propias TIC para comunicar información sobre noticias y hechos de todo tipo han abierto nuevos medios y formas para expresar puntos de vista, opiniones, descalificaciones, acusaciones, denuncias, mejor o peor sustentadas, con mucho o poco apego a la realidad, con mejores o peores intenciones o finalidades. Todas estas expresiones han terminado por impactar de diferentes formas el ámbito de lo público y a los asuntos, organizaciones e instituciones que se desenvuelven en éste.

El ámbito en el que fluye, se genera, reproduce e intercambian la información, los conocimientos, las conversaciones, opiniones y mensajes mediante la infraestructura de las redes informáticas y de las TIC, sin lugar a dudas constituye un nuevo espacio que por su naturaleza es público, no se lo puede apropiar alguna instancia en particular. Desde las ciencias sociales diferentes autores contemporáneos lo han identificado y le han dado distintas denominaciones según el enfoque desde el que lo miran. Castells ubica este nuevo espacio público en las redes digitales en un sentido muy concreto y en lo que llama la “Sociedad Red” en un sentido amplio.<sup>16</sup> Volkmer ha desarrollado el concepto de “esfera pública global” argumentando que los medios incluidos los digitales se han convertido en

---

<sup>15</sup> Ana Sacristan, *op. cit.*, p. 24.

<sup>16</sup> Manuel Castells, *op. cit.*, p. 27-73.

el espacio público.<sup>17</sup> Subirats lo refiere como “ecosistemas informacionales en red”.<sup>18</sup>

Por su parte, Dutton considera que este nuevo espacio público sustentado en una red de trabajo individual de cientos de ciudadanos que se comunican mediante las tecnologías digitales, posibilitan una nueva fuente de información para la fiscalización y la rendición de cuentas del gobierno. A esta nueva esfera pública la considera el “quinto poder”.<sup>19</sup>

Echeverría considera que ha emergido un “nuevo espacio social” que constituye un espacio electrónico o mundo digital, cuya estructura reticular desborda los territorios y favorece el desarrollo de la Sociedad Red de Castells. Otra forma de conceptualizar al nuevo espacio informacional para Echeverría es observarlo como una “tercera dimensión”, considerando que el primer entorno es la naturaleza, el campo, la biósfera y el segundo alude a las formaciones sociales como la ciudad, el Estado, la nación.<sup>20</sup> Ballinas Valdés al estudiar el fenómeno de la participación política a través de las TIC refiere que Internet puede ser vista como el gran “ágora digital” en clara alusión al ágora de las antiguas ciudades-estado del mundo heleno, en la que se deliberaba sobre los asuntos públicos.<sup>21</sup>

Como se puede advertir, estamos frente a un nuevo espacio público digital que tiende a expandirse incorporando a más personas y organizaciones, que está generando enormes cantidades de información sobre todo lo relacionado con lo público y cuya dinámica acelerada de generación, circulación e intercambio de información implica transformaciones en la forma de actuación para los

---

<sup>17</sup> *Ibid.*, p. 59.

<sup>18</sup> Joan Subirats, “Nuevos tiempos, ¿nuevas políticas públicas? Explorando caminos de respuesta”, *Revista del CLAD reforma y democracia*, no. 54, Caracas, Venezuela, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 2012, p. 8.

<sup>19</sup> Eva Campos Domínguez y Ana Corojan, “Estado del arte del Gobierno Abierto: promesas y expectativas”, en A. Hofmann, A. Ramírez Alujas y J. A. Bojórquez Pereznieta (coords.), *La promesa del Gobierno Abierto*, Itaip/InfoDF, 2012, p. 120.

<sup>20</sup> Rodolfo Suárez (coord.), *Sociedad del conocimiento. Propuestas para una nueva agenda conceptual*, México, UNAM, 2009, pp. 27-28.

<sup>21</sup> Christopher Ballinas Valdés, *Participación política y las nuevas tecnologías de la información y la comunicación*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2011, pp. 21-28.

ciudadanos y los gobiernos. Finalmente, constituye también un nuevo ámbito de estudio para las ciencias sociales.

### **1.5. El Gobierno Electrónico**

El proceso de desarrollo de las TIC que se ha venido describiendo en los apartados anteriores sin lugar a dudas ha actuado sobre el ámbito de los gobiernos y de sus administraciones públicas en todo el mundo, de acuerdo a su grado de desarrollo político, administrativo y tecnológico. De forma paralela, el proceso de evolución de sus instituciones, su desarrollo organizacional y las corrientes de pensamiento que han influido en la Administración Pública contribuyeron a la adopción, adaptación y desarrollo del uso de las TIC en las actividades y las tareas gubernamentales.

La combinación de estos dos procesos con las potencialidades tecnológicas que trajo consigo Internet hizo que para mediados de la década de los noventa se terminara de conformar el concepto de Gobierno Electrónico y se generalizara su uso en el ámbito periodístico, gubernamental y académico. No obstante, es necesario exponer con detenimiento cómo se dio todo este proceso.

Desde la aparición de las primeras tecnologías de la comunicación y de las computadoras se comenzaron a utilizar en las tareas gubernamentales, ya que en buena medida requieren del procesamiento y comunicación de información. Gil-Díaz y Luna Reyes, académicos mexicanos que se han especializado en el tema de Gobierno Electrónico, han logrado ubicar cuatro etapas en la conformación de este término.<sup>22</sup>

---

<sup>22</sup> Vid José Ramón Gil-Díaz y Luis F. Luna Reyes, "Una breve introducción al Gobierno Electrónico: definición, aplicaciones y etapas", *Revista de Administración Pública*, volumen XLIII, no. 2, México, Instituto Nacional de Administración Pública, mayo-agosto, 2008, pp. 51-52.

La primera tuvo lugar en los últimos años de la década de los cincuenta y los primeros años de los sesenta, en la cual se introduce a los gobiernos las computadoras tipo *mainframes* con capacidad de procesamiento en lotes (*batch processing*) para automatizar actividades repetitivas que representaban grandes cargas de trabajo y consumían enormes recursos, como la administración de las nóminas, de los recursos humanos y materiales, el procesamiento de impuestos, los censos de población, entre otras.

La segunda etapa inició a mediados de los años sesenta y se extendió a la década de los setenta, en la que se incrementó la producción de computadoras y se mejoraron sus capacidades con lo que las instituciones gubernamentales pudieron adquirir equipos propios o contrataron servicios de compañías especializadas para atender sus necesidades de procesamiento de información. En esta etapa los costos de las computadoras o de contratación de servicios informáticos externos eran aún muy altos.

La tercera etapa que abarca los años ochenta y el inicio de los noventa se caracteriza por la aparición de la computadora personal que reduce sus costos, aumenta sus capacidades técnicas y disminuye su tamaño lo que permite utilizarla como equipo de escritorio. Esto favoreció su expansión en la Administración Pública con lo cual inició el desarrollo de recursos humanos para aprovechar su potencial. En un principio el aumento del uso de las computadoras personales provocó que se trabajara en diversas plataformas y formatos de archivos que comenzaron a unificarse al consolidarse como estándar la arquitectura de IBM y el sistema operativo MS-DOS.

La propagación del uso de Internet hacia mediados de los años noventa mejoró e incrementó la infraestructura de telecomunicaciones, la capacidad de intercambiar información y las posibilidades de aplicar los recursos de las TIC a diversas actividades. Estas nuevas condiciones fueron las que dieron lugar a la cuarta etapa en la que se puede ubicar la aparición del Gobierno Electrónico. En esta



etapa las administraciones públicas de los diferentes niveles de gobierno utilizan las TIC e Internet en sus procesos de gestión interna, de intercambio de información con otras instancias gubernamentales y proporcionan bienes y servicios a la población.

Respecto al proceso de desarrollo institucional de la Administración Pública que antecedió y dio paso a la aparición del Gobierno Electrónico, desde los años setenta se propagaron las ideas y prácticas que fomentaba la Nueva Gestión Pública (*New Public Management*) que buscaba llevar diversos conceptos de la gerencia privada a la Administración Pública para elevar sus niveles de eficiencia y eficacia, dentro de los cuales estaba la utilización de los recursos informáticos. Otros conceptos y prácticas que también se aplicaron en la Administración Pública fueron los del denominado “Gobierno Unificado (*Jointe-up Government*)”.

Por otra parte, los esquemas tradicionales de las burocracias con formas verticales de organización y actuación comenzaron a ser cuestionados proponiendo su sustitución por redes bajo la idea de lograr una mayor flexibilidad, colaboración y efectividad en el desarrollo de los trabajos y consecución de los objetivos de los gobiernos. El esquema de funcionamiento del comercio electrónico de solicitar y obtener bienes y servicios sin la necesidad de ir personalmente a adquirirlos generando ahorro de recursos, también influyó para adaptarlo a los servicios que ofrecen los gobiernos y mejorar sus procesos de atención a la ciudadanía.

También debe considerarse que una de las necesidades y también un objetivo de los gobiernos para ganar legitimidad ha sido establecer una mejor comunicación con la sociedad, por lo que en la búsqueda de medios para lograrlo las TIC e Internet han representado una buena alternativa. Como puede observarse, el advenimiento del Gobierno Electrónico no estuvo basado únicamente en el desarrollo de las TIC, sino que también influyeron otros factores organizacionales, institucionales y del contexto económico-social.

A partir de la segunda mitad de la década de los noventa se han producido diferentes aportaciones en la literatura académica para tratar de definir lo que es el Gobierno Electrónico sobre todo en el mundo anglosajón. Gil-García y Luna Reyes han logrado hacer una muy buena clasificación de estas aportaciones. En la primera ubican los principales elementos de lo que es o debiera ser el Gobierno Electrónico; en la segunda agrupan a sus diferentes variantes o aplicaciones; y en la tercera consideran las diferentes etapas de su desarrollo.<sup>23</sup>

Respecto a la primera clasificación que pone énfasis en las características del Gobierno Electrónico, los referidos autores recurren a Grönlund quien identifica cuatro niveles de definición. El primero se limita a la provisión de información, servicios y otras actividades basadas en Internet. El segundo considera el uso de tecnologías de información y comunicación en el gobierno. El tercero destaca la capacidad transformadora de las tecnologías de información y describe un gobierno rediseñado alrededor de éstas. El cuarto y último nivel describe al Gobierno Electrónico como una forma de crear un “mejor gobierno” en sus procesos internos y en su relación con la sociedad civil.

En cuanto a la segunda clasificación que se centra en las aplicaciones del Gobierno Electrónico, destaca la propuesta de Rosenbloom quien identifica tres enfoques en el estudio de la Administración Pública: administrativo, político y legal, dentro de los cuales se pueden ubicar diferentes categorías y elementos del Gobierno Electrónico como se puede observar en el cuadro número 1:

---

<sup>23</sup> *Ibid.*, p. 53.

**Cuadro no. 1**  
**Categorías y elementos del Gobierno Electrónico**

<b>Aproximaciones a la Administración Pública</b>	<b>Categorías de Gobierno Electrónico</b>	<b>Elementos de Gobierno Electrónico</b>
Administrativa	E-Servicios	E-Servicios E-Comercio
	E-Administración	E-Administración E-Recursos Humanos E-Compras
Política	E-Democracia	E-Democracia E-Participación E-Voto E-Transparencia
Legal	E-Política Pública	E-Política Pública E-Gobernanza

Fuente: José Ramón Gil-Díaz y Luis F. Luna Reyes, "Una breve introducción al Gobierno Electrónico: definición, aplicaciones y etapas", *Revista de Administración Pública*, volumen XLIII, no. 2, México, Instituto Nacional de Administración Pública, mayo-agosto, 2008, p. 57.

Este cuadro se podría completar con la política pública electrónica o *E-Policy* ya que los gobiernos también crean marcos legales y reglamentarios para promover la sociedad de la información.

Por lo que toca a la tercera clasificación de las aportaciones para definir al Gobierno Electrónico, que se basa en la identificación de sus etapas de desarrollo, Layne y Lee proponen las siguientes: 1) catalogación, 2) transacción, 3) integración vertical, y 4) integración horizontal.<sup>24</sup> La primera se enfoca en la clasificación o catalogación de información gubernamental y su presentación mediante páginas electrónicas. La segunda además de organizar y proveer información permite la interacción de los ciudadanos con el gobierno mediante la obtención de productos y servicios directamente de los sitios electrónicos.

La tercera etapa relativa a la integración vertical consiste en la integración física y/o virtual de organizaciones gubernamentales de los diferentes ámbitos de gobierno que prestan un servicio similar o tienen bajo su responsabilidad una función en común. La última etapa que es la de la integración horizontal se refiere

---

<sup>24</sup> *Ibid.*, p.60.

al proceso de transformación que rompe con las barreras organizacionales y desarrolla una visión integral del gobierno, lo que requiere transformar sustantivamente la distribución del poder al interior y entre las diferentes instancias de una organización que suele ser algo muy complejo en cualquier institución. No obstante, este nivel de integración es la visión más completa del Gobierno Electrónico.

Otra forma de clasificar las etapas del Gobierno Electrónico que es necesario referir es la desarrollada por la División de Economía Pública y Administración Pública de la ONU en colaboración con la Sociedad Americana para la Administración Pública para ser utilizada en la encuesta global sobre Gobierno Electrónico. Esta clasificación identifica las siguientes etapas: 1) presencia inicial, 2) presencia ampliada, 3) presencia interactiva, 4) presencia transaccional, y 5) presencia totalmente integrada.<sup>25</sup>

La primera y la segunda se refieren a la presentación de la información que se dispone con diferentes niveles de complejidad. La tercera y la cuarta implican la existencia de un portal que organiza y ofrece servicios e información de acuerdo a las necesidades de los ciudadanos. La última etapa que es la presencia totalmente integrada supone la existencia de procesos de integración vertical y horizontal.

Ahora bien, lo que hay que destacar de todas estas aportaciones académicas para definir al Gobierno Electrónico es la interacción entre el uso las TIC, la evolución de las formas de organización de las administraciones públicas, de los procedimientos para realizar sus trabajos y de sus estructuras institucionales, ya que es lo que permite observar al Gobierno Electrónico en su dimensión más amplia.

Gil-García y Luna Reyes considerando, por una parte, las aportaciones más importantes que diferentes autores han vertido en torno al tema de Gobierno

---

<sup>25</sup> *Ibid.*, p. 61.

Electrónico y, por otra parte, la necesidad de contar con una conceptualización práctica y fácil de aplicar procurando equilibrar sus aspectos teóricos y prácticos, han desarrollado una de las definiciones más completas, que es la siguiente:

“Gobierno Electrónico es la selección, desarrollo, implementación y uso de tecnologías de información y comunicación en el gobierno para proveer servicios públicos, mejorar la efectividad administrativa y promover valores y mecanismos democráticos, así como el rediseño y desarrollo de marcos legales y reglamentarios que faciliten ajustes organizacionales para el desarrollo de iniciativas orientadas a mejorar el uso de la información, así como el desarrollo de la sociedad de la información y el conocimiento.”<sup>26</sup>

En esta definición cabe destacar la intención de sus autores de que el uso de las TIC en la perspectiva del Gobierno Electrónico no es neutral, sino que tiene dos grandes sentidos. El primero es el de mejorar los procesos de gestión y los servicios públicos lo cual tiene que ver con la racionalidad administrativa. El segundo tiene otros alcances al estar orientado a promover procedimientos democráticos y tendencias que favorecen el libre intercambio de información y la generación de nuevos conocimientos.

Como puede advertirse, el concepto de Gobierno Electrónico es el resultado del uso de TIC en el gobierno y de las transformaciones que generó en sus estructuras organizacionales y en sus formas de trabajo. Es un proceso de desarrollo tecnológico, administrativo e institucional en los gobiernos que inició hacia los años setenta del siglo XX, que es dinámico y que sigue su propio curso. Por lo que este concepto no permanecerá estático sino que seguirá evolucionando.

---

<sup>26</sup> *Ibid.*, p. 65.

### **1.5.1. Uso de TIC en la Administración Pública Federal y Gobierno Electrónico en México**

Entre los principales antecedentes del uso de TIC en la Administración Pública en México se pueden referir los servicios de cómputo que la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) proporcionaba en los años setenta del siglo pasado a organismos como Petróleos Mexicanos (PEMEX), Nacional Financiera (NAFIN) y la Comisión Federal de Electricidad (CFE). En la siguiente década se fue extendiendo el uso de equipos de cómputo, sistemas informáticos y programas comerciales de *software* en las diferentes dependencias de la Administración Pública Federal, con esfuerzos aislados para impulsar la automatización de procesos administrativos y generar algunas líneas para aprovechar los recursos de las TIC.

Llama la atención que ya en el año de 1971 se creara el Comité Técnico Consultivo de Unidades de Informática de la Administración Pública Federal, posteriormente su trabajo fue retomado por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI). Sin embargo, en la década de los setenta y ochenta no sobresalen otros esfuerzos institucionales por normar o impulsar el uso de TIC. De 1978 a 1990 el INEGI fue el encargado de aplicar la regulación para la adquisición de infraestructura tecnológica pero la información generada por el gobierno y su preservación quedaron al margen de sus funciones. En esta etapa no se dio la suficiente atención en la Administración Pública Federal al establecimiento de estándares para la generación, sistematización y almacenamiento de la información gubernamental lo cual representó dificultades para poder disponer de ésta tanto al interior del propio gobierno como para poder ponerla a disposición del público.

En cuanto a la infraestructura de telecomunicaciones, México fue de los primeros países en incorporarse a la red de Internet por su cercanía con Estados Unidos desde inicios de los años noventa del siglo pasado. Sin embargo, su

aprovechamiento en la Administración Pública fue un tanto lenta. Fue hasta diciembre de 1994 que se lanzó la primera página de Internet del gobierno federal. En 1995 únicamente existían 12 direcciones de terminación .gob, que se incrementaron a 201 en 1998. El mayor crecimiento se dio en los últimos dos años del sexenio de Ernesto Zedillo toda vez que en 1999 aumentaron a 510 y en el año 2000 a 935 domicilios gubernamentales. En el último trimestre de 2000, el especialista Gunnar Anzinger elaboró un inventario de los sitios *web* de cada gobierno en el que encontró 263 accesos a páginas del gobierno mexicano, mientras que el de Estados Unidos tenía 852 y el de Canadá 275 <sup>27</sup>

En el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 de la administración de Ernesto Zedillo, se pueden identificar dos programas con contenido en materia de uso de TIC y de gobierno digital: 1) el Programa de Modernización de la Administración Pública a cargo de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM), y 2) el Programa de Desarrollo Informático coordinado por el INEGI.

El primero de estos programas estableció por primera vez algunos mecanismos de transparencia en la toma de decisiones y rendición de cuentas proponiendo una relación entre gobierno y ciudadanos en la que tenían algún papel las TIC especialmente Internet como medio de comunicación. Por su parte, el Programa de Desarrollo Informático tenía como objetivo apoyar el proceso de modernización de la Administración Pública aprovechando los recursos de la informática para elevar la calidad de los servicios públicos. Este programa hizo explícita la necesidad de generar un mercado creciente de demanda y oferta de productos y servicios informáticos para contribuir al desarrollo de este nuevo sector económico. También planteó la modernización en la recaudación de impuestos, la creación de un sistema electrónico y transparente de compras del gobierno así como la simplificación de trámites ante el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), entre otras propuestas. Cabe señalar también que fue en el sexenio de Ernesto Zedillo cuando se originó la red satelital de televisión educativa EDUSAT.

---

<sup>27</sup> Datos tomados de Korina Velázquez Ríos, *Gobierno Electrónico en México. Camino hacia la sociedad del conocimiento*, México, Cámara de Diputados, 2009, p.78.

No obstante, fue en el sexenio de Vicente Fox cuando se dio mayor importancia e impulso al uso de TIC en la Administración Pública Federal. Hasta el 2003 el INEGI estaba encargado de promover el desarrollo en materia informática en coordinación con las dependencias de la Administración Pública Federal, los estados y municipios. Por lo que le correspondió elaborar una nueva versión del Programa de Desarrollo Informático alineado con los grandes objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006. El principal reto de este Programa fue el de la brecha digital que está asociada con el nivel de ingresos y de educación de la población.

De acuerdo a Luna Reyes, Gil García y Sandoval Almazán, en el sexenio de Fox es cuando formalmente se le dio importancia a las tecnologías de la información como estrategia de reforma gubernamental. El Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 planteó como estrategia mejorar la competitividad y la eficacia de los servicios del gobierno para favorecer la competitividad del sector productivo. El gobierno planteó una convergencia tecnológica de telecomunicaciones e informática para ofrecer nuevos y mejores servicios en materia de aprendizaje, capacitación, salud, servicios de gobierno, comercio y entretenimiento.

El principal proyecto en materia de uso de TIC de la administración Fox fue el denominado Sistema nacional e-México. Para instrumentarlo se creó en agosto de 2001 la Coordinación de e-México y el Consejo del Sistema e-México. Sus objetivos fueron: 1) promover la conectividad y generación de contenidos digitales vía Internet a precios accesibles entre la población de menores ingresos para reducir la brecha digital; 2) capacitar en el uso de las TIC y difusión del conocimiento; 3) poner a disposición de la población la información referente a los servicios que prestan los gobiernos (federal, estatales y municipales), a fin de fomentar su transparencia, equidad, disminuir el tiempo de realización de trámites y mejorar su eficiencia.



Para instrumentar el Sistema nacional e-México, se siguieron tres líneas de acción: 1) la creación de infraestructura que permitiera el acceso de la población a Internet, 2) producir contenido relevante, y 3) desarrollar una arquitectura técnica para el gobierno. La Coordinación e-México concluyó que el principal problema a resolver era extender el acceso a las computadoras y a Internet ya que en ese entonces sólo el 9.3 % de los hogares tenían computadora y únicamente el 5 % de la población tenía acceso a Internet.<sup>28</sup>

La implementación del Sistema nacional e-México requirió de acciones conjuntas entre diferentes dependencias del gobierno federal. En primer término, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) se encargó de la coordinación general del proyecto, la oficina de la presidencia intervino a través de la oficina de innovación de la presidencia, la Secretaría de la Función Pública (SFP) que tenía entre sus funciones promover políticas de gobierno electrónico participó a través de la Unidad de Gobierno Electrónico y Tecnologías de Información (UGEPTI), también intervino la Comisión Intersecretarial para el desarrollo del Gobierno Electrónico y el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt) asesoró a la SFP mediante el Fondo de Información y Documentación para la Industria.

El Sistema nacional e-México implicó crear un portal principal de Internet que llegó a contar con cerca de 20,000 contenidos en español, muchos traducidos al maya, mazahua, inglés y francés. Del portal principal se derivaron cuatro portales creados para alcanzar los objetivos del Sistema: 1) e-gobierno que tenía la finalidad de ofrecer información gubernamental y servicios a los ciudadanos; 2) e-aprendizaje para poner a disposición nuevas opciones de acceso a la educación formal en todos los niveles, a la educación continua y a la capacitación para el trabajo; 3) e-economía para promover el desarrollo de la economía digital atendiendo particularmente a las micro, pequeñas y medianas empresas, así como promover la cultura digital entre los consumidores; y 4) e-salud para facilitar el acceso a los servicios de salud y seguridad social.

---

<sup>28</sup> Vid Luis Felipe Luna Reyes, José Ramón Gil García y Rodrigo Sandoval Almazán, *Avances y retos del gobierno digital en México*, México, IAPEM, 2015, p. 132.

Estos portales contaban con subportales particulares de subsecretarías, direcciones u organismos dependientes de la Secretaría titular. De acuerdo a Luna Reyes y Gil García, el proceso de conformación y los resultados fueron diferentes en cada uno de estos portales, que pueden asociarse a factores institucionales y organizacionales que no fueron debidamente considerados al momento de su diseño e implementación.<sup>29</sup>

Con el objeto de reducir la brecha digital el Sistema nacional e-México se propuso crear y operar 10,000 Centros Comunitarios Digitales (CCD) que dieran acceso a Internet al 85 % de la población. A junio de 2006 se logró cubrir la totalidad de los más de 2,400 municipios y las 16 delegaciones del Distrito Federal con más de 7,500 CCD, que se ubicaron en centros educativos, bibliotecas, centros de salud, plazas comunitarias, centros de desarrollo social y presidencias municipales, pero no se alcanzó la meta de contar con 10,000 CCD.

Respecto a los CCD Velázquez Ríos, señala que como política pública sus avances fueron incipientes y apenas fueron visibles en la percepción ciudadana, debido a que sólo una parte de la Administración Pública implantó tecnologías de la información y el grado de avance en las diferentes dependencias y entidades gubernamentales fue heterogéneo.<sup>30</sup>

En noviembre de 2002 se presentó la Agenda Presidencial de Buen Gobierno (APBG) con el objetivo de simplificar, unificar y hacer más efectivos los esfuerzos que permitan el cambio y la transformación de la Administración Pública. Para implementar la APBG se establecieron seis estrategias entre las que estaba la de “Gobierno Digital”, que se proponía dar acceso a los ciudadanos a los servicios e información que ofrece el gobierno desde la comodidad de su casa u oficina a través de Internet.

---

<sup>29</sup> *Vid Ibid.*, p.133.

<sup>30</sup> *Vid Korina Velázquez Ríos, op. cit.*, p. 89.

La estrategia de “Gobierno Digital” estaba orientada a aprovechar al máximo las TIC para reducir la corrupción, aumentar la transparencia de la Administración Pública, hacerla más eficiente y proporcionar servicios de mayor calidad. Los principales objetivos que se establecieron en la administración de Presidente Fox para enfrentar las necesidades de digitalización fueron: 1) expandir la infraestructura tecnológica gubernamental, 2) optimizar la administración del conocimiento y colaboración digital, 3) rediseñar los procesos con las TIC, 4) desarrollar servicios y trámites electrónicos, 5) implementar un portal ciudadano del gobierno federal, y 6) establecer una política informática y organización para el gobierno digital.

En el período 2000-2005 se ejecutaron 104 proyectos relacionados con las seis líneas estratégicas de la APBG, de los cuales 88 estuvieron asociados con la línea de “Gobierno Digital”. En 2006 se iniciaron otros cuatro proyectos asociados con esta misma línea. Uno de los principales resultados de la estrategia del “Gobierno Digital” se pudo percibir en el número de trámites y servicio que se pusieron a disposición del público, los cuales en 2001 eran 170, en 2002 aumentaron a 228, en 2003 se incrementaron a 523, para 2004 eran ya 1,059, en 2005 ascendieron a 1,690 y para el último año de la Administración Fox se incrementaron a 1,846.<sup>31</sup> Asimismo, se implementó el portal ciudadano [www.gob.mx](http://www.gob.mx), el Sistema de Compras Gubernamentales (Compranet) y el Registro Único de Personas Acreditadas (RUPA).

Respecto a los principales cambios en la estructura organizacional de la Administración Pública Federal en el sexenio de Vicente Fox para apoyar y dar sustento a los planes y estrategias en materia de uso de TIC, en primer lugar está la creación en el año 2000 de la Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental, que tenía la misión de “instaurar una nueva cultura gubernamental, que permita la incorporación de todo el talento y potencial creativo de las personas, apoyando toda acción que promueva la satisfacción de las

---

<sup>31</sup> Datos tomados de Korina Velázquez Ríos, *op. cit.*, p. 97.

expectativas del ciudadano, agregando valor en cada una de las acciones de gobierno”.<sup>32</sup>

En abril de 2003 se creó en la SFP la Unidad de Gobierno Electrónico y Política de Tecnologías de Información (UGEPTI) a la que se le otorgó las responsabilidades en materia de desarrollo de las TIC en toda la Administración Pública. Asimismo, tenía funciones y atribuciones claves para alcanzar los objetivos del programa de e-gobierno implementado en el sexenio de Fox. La UGEPTI también se avocó a fomentar la innovación gubernamental mediante proyectos que estuvieron relacionados con las líneas de acción fundamentales en la APBG.

La UGEPTI promovió el intercambio de experiencias entre los directores de TIC de las distintas Secretarías y dependencias a nivel federal mediante reuniones mensuales que formaron una red informal. En 2005 se institucionalizó esta red cuando se crea mediante un acuerdo la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo del Gobierno Electrónico (CIDGE) que se fijó como objetivo promover y consolidar el uso y aprovechamiento de las TIC en la Administración Pública Federal. Algunas de sus principales funciones fueron: conocer las necesidades en materia de TIC y recomendar acciones para su desarrollo; promover mecanismos de coordinación y colaboración para propiciar el intercambio de información y análisis de problemas comunes y la realización de proyectos conjuntos en materia de gobierno electrónico; establecer el marco normativo para su gestión.

Respecto a las evaluaciones internacionales que se hicieron sobre el desarrollo de gobierno electrónico, el Reporte Global sobre Aptitud de e-Gobierno 2004 ubicó a México en el sitio 30 entre 199 países, en el onceavo lugar en materia de sofisticación y madurez de servicios gubernamentales en línea y el sexto sitio en e-participación. Por su parte, el *Improving Technology Utilization in Electronic Government around the World* en 2006 ubicó a México en el lugar 68 dentro del *ranking* mundial de Sitios de Internet Gubernamentales.

---

<sup>32</sup> Luis Felipe Luna Reyes, *op. cit.*, p. 129.

Rivera Urrutia realizó un estudio sobre la construcción del Gobierno Electrónico como problema de innovación institucional analizando la experiencia de México en el sexenio de Vicente Fox. Después de recabar información mediante entrevistas a funcionarios clave y de analizar información sobre los principales proyectos y acciones emprendidas en torno a la implementación y desarrollo de Gobierno Electrónico, este autor formuló las siguientes conclusiones:

“La administración que asumió el gobierno el año 2000 concibió la modernización del Estado en general y la construcción del gobierno electrónico como un problema eminentemente tecnológico, que ignoró las dimensiones institucionales implicadas, que asimiló en demasía los desafíos planteados por (la) Administración Pública a los problemas que plantea la puesta en línea del sector privado y que al no conocer a fondo las características de la Administración pública, contribuyó a generar un mal diseño de política, a estructurar arreglos institucionales que no dieron cuenta de los requerimientos de su implantación y de esa forma frustrar los esfuerzos de aprovechar las Nuevas Tecnologías de Información en construir un Estado más eficiente, transparente y al servicio de los ciudadanos.”<sup>33</sup>

La administración del Presidente Felipe Calderón (2006-2012) redujo de forma visible la atención, esfuerzos, recursos y propuestas en materia de utilización de TIC en la Administración Pública y de desarrollo de Gobierno Electrónico. De inicio tardó más de un año en nombrar a los titulares de la UGEPTI, lo que provocó que los proyectos iniciados en la administración de Fox estuvieran sin actividad importante por casi dos años.

En el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 se contemplaron contenidos relacionados con el uso de TIC principalmente en términos de creación de infraestructura de telecomunicaciones. En su eje rector 5 relativo a “Democracia efectiva y política exterior responsable”, objetivo 4, estrategia 4.1. se plantea “Elevar los estándares de eficiencia y eficacia gubernamental a través de la

---

<sup>33</sup> Eugenio Rivera Urrutia, “La construcción del gobierno electrónico como problema de innovación institucional: la experiencia mexicana”, *Estado, gobierno, gestión pública. Revista Chilena de Administración Pública*, no. 7, 2005, p. 129

sistematización y digitalización de todos los trámites administrativos y el aprovechamiento de tecnologías de información y comunicación para la gestión pública”. En materia de Gobierno Electrónico se contemplaron algunos contenidos en el Programa Especial de Mejora de la Gestión 2008-2012, que tenía como propósito la mejora de la calidad de los servicios, el incremento en la efectividad de las instituciones públicas y la continuidad en la austeridad y la disciplina en el gasto.

En diciembre de 2008 se publica en el Diario Oficial de la Federación la Agenda de Gobierno Digital que la SFP implementó a partir de 2009 y que constituye el primer esfuerzo de integrar en una sola estrategia las acciones relacionadas con el uso de TIC en el gobierno. Las estrategias que se plantearon en esta Agenda fueron: 1) aprovechar y optimizar el uso de los recursos de TIC para elevar la eficiencia operativa del gobierno, 2) determinar, planear y ejecutar proyectos y procesos estratégicos del gobierno federal mediante la innovación tecnológica y aplicación de mejores prácticas, 3) elevar el grado de madurez de Gobierno Digital en las instituciones y con ello el nivel de competitividad del gobierno, 4) asegurar la administración y operación de TIC a través del establecimiento de un marco normativo, 5) promover la digitalización de trámites y servicios gubernamentales integrados para facilitar el acceso al ciudadano, 6) fortalecer las funciones y competencias de los titulares de las áreas de TIC para reforzar su participación en la planeación estratégica de su institución con un enfoque ciudadano, 7) promover el desarrollo del Gobierno Digital mediante la vinculación con los gobiernos y organismos nacionales e internacionales, la industria, la academia y la sociedad.

34

Respecto al portal e-México, se le dio continuidad a su mantenimiento y desarrollo de contenidos. En los tres primeros años del sexenio de Calderón se integraron más de 2,200 contenidos digitales a la plataforma e-México, con 115,000 usuarios

---

<sup>34</sup> Vid Acuerdo por el que se da a conocer la Agenda de Gobierno Digital, *Diario Oficial de la Federación*, México, Secretaría de Gobernación, 19 de diciembre de 2008.

anotados y 108 millones de páginas desplegadas en el 2008. Además, el modelo CapaciNET contó con más de 182,000 visitas en ese año. <sup>35</sup>

Por otra parte, también se produjo el proyecto administración de la red interinstitucional que consistió en la vinculación de instituciones, organismos y asociaciones para continuar la creación y modernización de contenidos y servicios digitales de acuerdo a las necesidades de la población. Para 2008 contaba con 538 instituciones y 1,210 participantes.

Otro de los proyectos que se implementaron fue el denominado Programa Especial de Mejora en la Gestión en la Administración Pública Federal 2008-2012, mediante el que se eliminaron 10,486 normas administrativas internas de un inventario de 14,579 gracias al uso de las herramientas del gobierno digital. <sup>36</sup>

En cuanto al Sistema nacional e-México, la administración del Presidente Calderón le dio continuidad, lo que propició que para el 2012 contara con 21 portales y 17 comunidades virtuales (adultos mayores, empresarios, mujeres, campesinos, estudiantes, indígenas). Asimismo, se lograron presentar 18,000 contenidos y servicios digitales, el número de páginas desplegadas ascendió a 11 millones, la plataforma CapaciNET puso a disposición más de 300 cursos, guías y manuales. <sup>37</sup> En el sexenio de Calderón se continuó creando nuevos CCD, la meta que se plantearon fue llegar a 24,000 de estos centros en el 2012.

Cabe hacer mención que en octubre de 2011 el grupo parlamentario del Partido Verde Ecologista de México presentó una iniciativa de ley en materia de gobierno electrónico. Posteriormente, en noviembre esta iniciativa llegó a la Cámara de Diputados en donde se consideró implementar un instrumento legal para brindar a las instituciones federales lineamientos y normatividad para reglamentar el uso de

---

<sup>35</sup> Luis Felipe Luna Reyes, *op. cit.*, p. 141.

<sup>36</sup> *Ibid.*, p. 142.

<sup>37</sup> Vid Leobardo Ruiz Alanís, Juan Miguel Morales y Gómez, Leticia Contreras Orozco (coords.), *Perspectivas del gobierno local en México*, México, IAPEM, 2014, p. 43.

las TIC en las instituciones del gobierno. Sin embargo, fue rechazada en agosto de 2012.

Respecto a las evaluaciones que hacen diferentes instituciones sobre el nivel de desarrollo en materia digital y de Gobierno Electrónico, según datos de la ANUIES, en 2007 México ocupó la posición 62 en el índice de Inclusión Digital. En el reporte *Improving Technology Utilization in Electronic Government around the World*, México se ubicó en el lugar 50 en 2007 y en el 20 en 2008. En materia de disponibilidad de contenidos digitales, México se encontraba en 2011 en el lugar 81 y en el sitio 100 en el éxito del gobierno en el fomento de las TIC entre 134 países evaluados por el Foro Económico Mundial. En la encuesta mundial de Gobierno Electrónico elaborada por la Organización de las Naciones Unidas (ONU), en 2012 México se ubicó en el lugar 55 debajo de países como Chile, Colombia y Uruguay pero por encima de Brasil y Argentina.

Asimismo, algunos especialistas como Ruiz Alanís, Morales y Gómez y Contreras Orozco han señalado en torno a uno de los principales proyectos en materia de Gobierno Electrónico implementado en la administración de Fox y que tuvo continuidad en la de Calderón, lo siguiente:

“A pesar de que el proyecto e-México incorporaba a la totalidad de las dependencias y secretarías, las cuales a su vez conformaron equipos de trabajo que definieron y revisaron la composición temática de los 16 canales iniciales del portal, en la práctica tales decisiones fueron centralizadas ya que ignoraron las aportaciones de funcionarios de todos los niveles. De esta forma, la composición temática de los canales del portal, se configuró a partir de una visión centralizada y parcial de las necesidades del ciudadano, fue evidente que precisamente por la falta de participación y coordinación, se duplicaron costos y esfuerzos.”<sup>38</sup>

En el sexenio de Enrique Peña Nieto los contenidos en materia de uso de TIC en la Administración Pública Federal y de desarrollo de gobierno digital se encuentran en el Programa para un Gobierno Cercano y Moderno (PGCM), que se deriva del

---

<sup>38</sup> *Ibid.*, p. 48.



Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018. El PGCM está concebido como un eje transversal del PND y se compone de cinco objetivos dentro del que se encuentra el relativo a “Establecer una Estrategia Digital Nacional que acelere la inserción de México en la sociedad de la información y el conocimiento” la cual, a su vez, establece cinco objetivos. En el capítulo II, apartado 2.3.4. dedicado a las políticas en materia de Gobierno Abierto y uso de TIC en el sexenio 2012-2018, se expone el contenido y propuestas tanto del PGCM como de la Estrategia Digital Nacional, por lo que en este apartado se presentarán las principales acciones y resultados que se pueden observar en el presente sexenio respecto al desarrollo del gobierno digital.

Uno de los principales proyectos de la Administración de Peña Nieto en materia de Gobierno Electrónico es la llamada Ventanilla Única Nacional, que ha dado lugar al portal [www.gob.mx](http://www.gob.mx). En este sitio se han puesto a disposición de los ciudadanos la información de más de 4,421 trámites de la Administración Pública Federal (APF). Dentro de la misma línea de creación de portales de Internet, se habilitó la plataforma de participación ciudadana [www.gob.mx/participa](http://www.gob.mx/participa), que tiene como objetivo poner a disposición de la sociedad todas las posibilidades de colaboración y participación con las que el Gobierno de la República cuenta. A la fecha, dispone de 4 secciones: consulta, atención, datos abiertos y catálogo.

En mayo de 2014 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Política de Tecnología de la Administración Pública Federal que establece los criterios específicos para las contrataciones públicas de TIC que las dependencias y entidades llevan a cabo, con base a la cual se han dictaminado más de 2,000 proyectos de tecnología.

Asimismo, se ha estructurado una “Política de Datos Abiertos” instrumentada mediante la Guía de Implementación de Datos Abiertos. En total 148 dependencias de la Administración Pública Federal y organismos autónomos

están publicando ya en el sitio [www.datos.gob.mx](http://www.datos.gob.mx). En este portal se pueden disponer más de 7,800 datos que han permitido el desarrollo de más de 70 apps.

Por otra parte, se ha implementado el denominado Programa Retos Públicos, que consiste en lanzar convocatorias en las que pueden participar innovadores con soluciones tecnológicas y responder a problemas específicos de distintas instituciones gubernamentales. Se han lanzado 15 retos con 9 dependencias de la Administración Pública Federal, en la que han participado más de 1,400 innovadores que han desarrollado 55 prototipos de soluciones tecnológicas y se han anunciado 11 ganadores.

En el área de educación se puso en operación el Programa de Inclusión y Alfabetización Digital (PIAD), mediante el cual se han entregado cerca de 2 millones de dispositivos móviles en las escuelas públicas de 15 estados de la República. Asimismo, se creó el órgano administrativo desconcentrado de la SEP, @prende.mx, para la planeación, coordinación, ejecución y evaluación periódica del PIAD y de otros programas de la Secretaría de Educación Pública con componentes digitales.

También se ha logrado implementar el Certificado Electrónico de Nacimiento (CEN) y la Cartilla Electrónica de Vacunación (CEV). Al primer trimestre de 2016 se habían expedido 3,124 Cartillas Electrónicas de Vacunación en el Estado de México y Colima, como parte de una prueba piloto, con lo que se busca contribuir a la digitalización del historial médico de los derechohabientes de todas las instituciones de salud pública del país y facilitar su acceso a los servicios de salud.<sup>39</sup>

---

<sup>39</sup> Los datos de los avances en gobierno digital del sexenio 2012-2018 se tomaron de la página de Internet A dos años de la Estrategia Digital Nacional: principales resultados, [en línea], Dirección URL: <https://www.gob.mx/mexicodigital/articulos/a-dos-anos-de-la-estrategia-digital-nacional-principales-resultados>, [consulta: 22 de abril de 2016].

Respecto a la evaluación sobre el desarrollo de gobierno digital, la encuesta que elabora la ONU sobre e-gobierno sitúa a México en lugar 63 en 2014, lo que significa que descendió 8 posiciones respecto a la encuesta del 2012.

A manera de conclusión de este subapartado, se puede señalar que no se ha podido establecer con claridad una política pública sobre el uso de TIC en la Administración Pública Federal y el desarrollo del Gobierno Electrónico en México por varios factores. En primer lugar, debido a que los diferentes proyectos, programas y acciones que se han implementado en su mayoría no han tenido continuidad entre los periodos sexenales de gobierno y han variado considerablemente en su diseño, metas, implementación y resultados alcanzados. En segundo lugar, porque las estructuras administrativas que se han creado para normar, dirigir e implementar los referidos proyectos, programas y acciones tampoco han tenido continuidad, han sido frecuentemente creadas, modificadas y desaparecido. En tercer lugar, debido a que no se ha logrado construir un marco normativo adecuado integrado por una ley general y reglamentos administrativos complementarios.

Por último, es necesario tener presente lo que algunos especialistas ya han expuesto respecto a que una política de uso de TIC y de desarrollo del Gobierno Electrónico requiere no sólo de considerar los aspectos incorporación y aprovechamiento de tecnologías informáticas sino que deben considerarse, sobre todo, los aspectos de cambio institucional y de evolución de la cultura organizacional que implican la adopción de nuevos instrumentos de trabajo, a fin de que se orienten a producir una verdadera reforma administrativa.

## **1.6. El Gobierno Abierto**

En este subapartado se exponen los antecedentes, aparición y evolución que ha tenido la corriente de ideas desarrolladas tanto en el plano académico como

gubernamental sobre lo que se ha denominado Gobierno Abierto, que es el principal enfoque teórico conceptual que se utiliza en el planteamiento de esta tesis, a fin de tener una visión de sus principales significados, propuestas y alcances conceptuales.

### **1.6.1. Antecedentes**

Hacia los años ochenta del siglo XX el ascenso de los gobiernos de Margaret Thatcher en Inglaterra y de Ronald Reagan en Estados Unidos trajeron consigo el impulso y la aplicación de políticas económicas de corte neoliberal en sus países, las cuales se extendieron a los demás países desarrollados y otras regiones como América Latina de forma clara. Estas políticas se orientaron a dismantelar al llamado Estado de Bienestar y a aplicar diferentes medidas de liberalización económica, privatización, desregulación y apertura.

Para los gobiernos estas políticas implicaron llevar a cabo un proceso para su redimensionamiento, que significó disminuir su tamaño administrativo, reducir su injerencia en la economía y actuar dentro de un marco de reglas de competencia. Este proceso redefinió la actividad económica del gobierno así como lo público, lo privado y lo social.

En esta misma etapa cobraron auge y se desarrollaron una serie de ideas, principios y técnicas basadas en la gerencia privada pero para ser aplicadas en la Administración Pública que en su conjunto se denominó la Nueva Gerencia Pública, la cual generó una tendencia importante en el ámbito académico y se comenzó a aplicar de forma significativa en los países desarrollados terminando por exportarse a otras regiones del mundo como América Latina. La Nueva Gerencia Pública se aplicó en macro y micro procesos de la Administración Pública utilizando diferentes técnicas gerenciales orientadas a rediseñar estructuras y procedimientos administrativos, generar nuevas dinámicas de trabajo y optimizar el uso de los recursos humanos, materiales y financieros. Todo esto

con el fin de elevar los niveles de desempeño laboral y de eficiencia y eficacia administrativas.

Como puede advertirse, en el proceso de redimensionamiento de los gobiernos los principios y técnicas de la Nueva Gerencia Pública encontraron un excelente campo para su aplicación. Sin embargo, la evolución del contexto económico, político y social de los últimos cuarenta y cinco años ha complejizado significativamente el ámbito de actuación de los gobiernos y de sus administraciones públicas, ya que han generado nuevas demandas y acrecentado otras que se venían arrastrando que requieren de una adecuada atención y respuesta para no generar problemas de ingobernabilidad.

En esta etapa la economía se globalizó, la interacción de las empresas, las instituciones financieras, los mercados de las naciones, el conocimiento y las innovaciones tecnológicas para elevar la productividad, entre otros, rebasaron las fronteras políticas de los países avanzando hacia esquemas de integración y libre flujo de mercancías, capitales, tecnologías, servicios y personas.

En el ámbito político, la caída del muro de Berlín significó el desvanecimiento del mundo bipolar y el predominio del modelo de democracia liberal como forma de gobierno a seguir en Occidente incluyendo a América Latina, muchos países de Asia, Oceanía y algunos países de África. Esto ha impulsado la adopción y/o el mayor desarrollo de diferentes instituciones y procedimientos democráticos como la celebración de elecciones, el sistema de contrapesos entre los poderes públicos y el establecimiento y defensa de diferentes derechos.

Respecto a estos derechos, es importante mencionar que después de los de carácter civil y político como el derecho a votar, a la propiedad privada, a la libertad de expresión, durante el siglo XX se desarrollaron los de segunda generación de tipo social como el derecho a la educación, la salud, la información, cuyo ejercicio pleno ha estado en constante tensión con intereses a los que se

contraponen diferentes agentes del mercado, grupos políticos, actores de los gobiernos e incluso organizaciones de la sociedad civil con visiones particulares de un tema o política.

En el aspecto social, se observa un crecimiento poblacional de la mayoría de los países, de forma más acelerada en los de menos desarrollo como es el caso de América Latina que genera demandas de todo tipo desde las más básicas como alimentación, vestido, vivienda hasta las más complejas como acceso a la información gubernamental, a servicios de telecomunicaciones e Internet pasando por las tradicionales de educación, trabajo, control de la inflación, fomento del desarrollo económico. Las características de esta población es diversa, algunos sectores han elevado su nivel de educación o mejorado su acceso a bienes de consumo y servicios. Pero amplios sectores de la población se han mantenido en niveles de pobreza apenas por arriba de la subsistencia.

En particular es necesario señalar que a diferencia de la etapa de la posguerra, cuando alcanzó su mayor desarrollo el Estado de Bienestar y se contuvo en cierta medida la concentración de la riqueza, en los últimos cuarenta años el proceso de concentración de la riqueza tanto en los países desarrollados como en el resto del mundo se ha acrecentado de forma clara provocando fuertes desigualdades y tensiones sociales y políticas.

Como es fácil advertir, este escenario económico, político y social representa grandes y complejas tareas para los gobiernos, las cuales en el mundo desarrollado tienen mejores niveles de respuesta pero que no han estado exentos de actuaciones erráticas que han desvelado casos de corrupción de sus gobernantes o falta de eficiencia y eficacia en el desempeño gubernamental. Por su parte, los países menos desarrollados y específicamente América Latina arrastra diferentes problemas en la actuación de sus gobiernos.

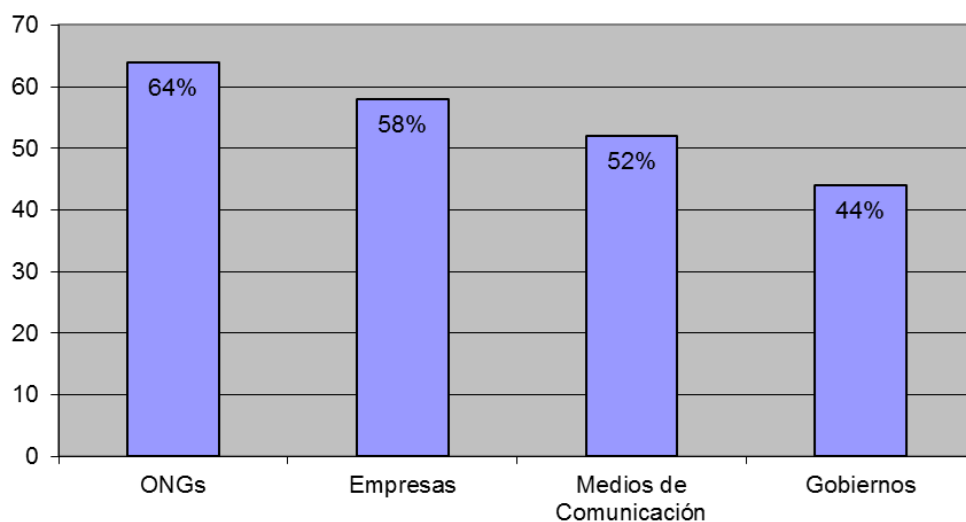
El deficiente desarrollo de sus instituciones democráticas ha posibilitado magros desempeños de sus gobernantes, bajo nivel de la profesionalización de la Administración Pública, problemas para el diseño, implementación, evaluación y continuidad de las políticas públicas, ineficiencias y corrupción en el ejercicio y control del gasto público, falta de eficiencia en sus procesos de gestión, atención y solución de las demandas de la sociedad, entre otros.

Esto ha erosionado la credibilidad y confianza en los gobiernos provocando el distanciamiento de la sociedad. La credibilidad y confianza son aspectos subjetivos que requieren de enormes esfuerzos para construirlos socialmente y, a la vez, demandan acciones constantes que las reafirmen, bastan unas pocas señales desfavorables o incertidumbres para que lo construido se venga abajo.

En nuestro contexto latinoamericano algunos gobiernos han hecho esfuerzos para ganar credibilidad y confianza pero acciones y señales en sentido opuesto invariablemente han hecho perder el poco terreno ganado. Las ideas generales en torno a la política, la clase política y los gobiernos no son favorables. De acuerdo a los datos del *Trust Barometer 2014, Annual Global Study* de Edelman, entre cuatro instituciones importantes a nivel mundial los gobiernos son los que obtienen el menor porcentaje de confianza de los ciudadanos como puede apreciarse en la gráfica número 1.

Gráfica no. 1

Porcentaje de confianza en 4 instituciones a nivel mundial, 2013



Fuente: Juan Felipe López Egaña, *¿Pueden los estados seguir gobernando nuevas ciudadanía bajo viejos paradigmas? Los desafíos políticos del Gobierno Abierto en América Latina y el Caribe*, Banco Interamericano de Desarrollo, 2014, p. 27.

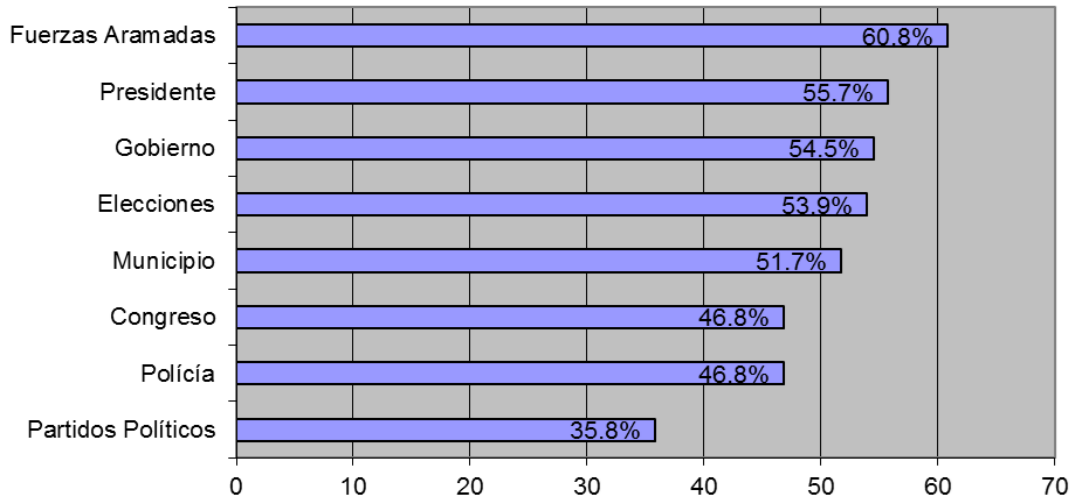
Las viejas demandas ciudadanas de democratización de los procesos políticos, cumplimiento de los derechos ciudadanos, mejoramiento de la calidad de vida, mayores y mejores oportunidades de desarrollo económico se han atendido en diferentes grados pero en la mayoría de sus aspectos con saldo desfavorable.

Aunado a lo anterior, ha sido constante el descubrimiento de casos de corrupción en las contiendas por acceder a los puestos de representación popular, en diferentes acciones de los gobiernos, en la forma de hacer negocios y en la competencia por ganar sectores del mercado. Esta situación ha generado en la ciudadanía una percepción generalizada de que la corrupción es un *modus vivendi* en nuestras sociedades. Las gráficas 2, 3 y 4 dan cuenta de la percepción negativa de la ciudadanía hacia importantes instituciones públicas y sobre la corrupción.



**Gráfica no. 2**

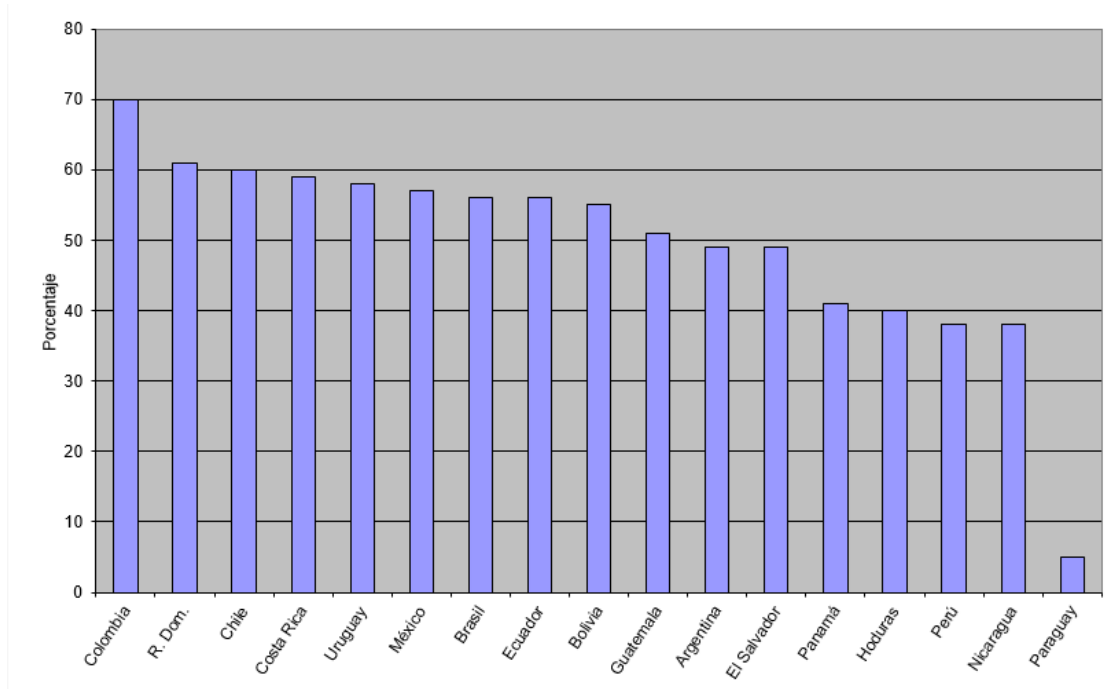
**Confianza en instituciones en América Latina y el Caribe, 2010**



Fuente: Juan Felipe López Egaña, *¿Pueden los estados seguir gobernando nuevas ciudadanía bajo viejos paradigmas? Los desafíos políticos del Gobierno Abierto en América Latina y el Caribe*, Banco Interamericano de Desarrollo, 2014, p. 28.

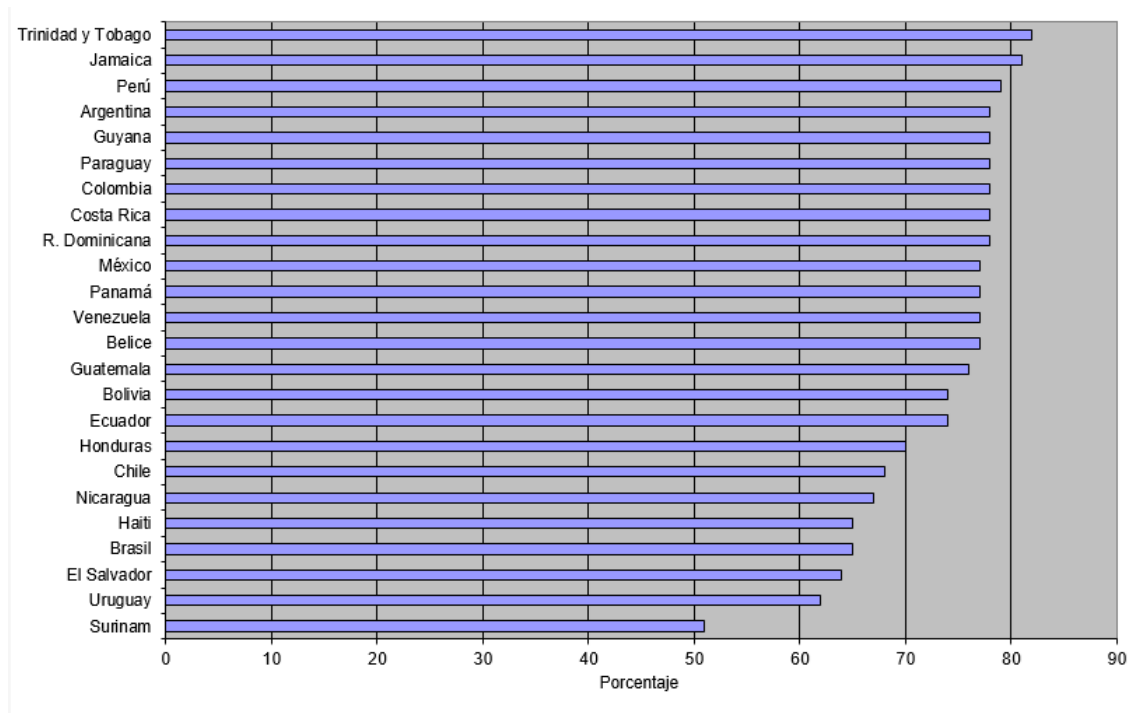
**Gráfica no. 3**

**Confianza con el Presidente en América Latina, 2010**



Fuente: Juan Felipe López Egaña, *¿Pueden los estados seguir gobernando nuevas ciudadanía bajo viejos paradigmas? Los desafíos políticos del Gobierno Abierto en América Latina y el Caribe*, Banco Interamericano de Desarrollo, 2014, p. 29.

**Gráfica no. 4**  
**Percepción de corrupción en América Latina, 2010**



Fuente: Juan Felipe López Egaña, *¿Pueden los estados seguir gobernando nuevas ciudadanía bajo viejos paradigmas? Los desafíos políticos del Gobierno Abierto en América Latina y el Caribe*, Banco Interamericano de Desarrollo, 2014, p. 30.

Uno de los esfuerzos que se han hecho para hacer frente de alguna forma a esta situación ha sido la formulación y aplicación de leyes de transparencia y acceso a la información para obligar a los gobiernos a exponer al escrutinio público sus procesos de elaboración e implementación de las políticas públicas, el ejercicio del presupuesto público, sus procedimientos administrativos y el uso de los diferentes tipos de recursos destinados para realizar sus funciones. A manera de antecedente cabe señalar el caso de Suecia que ya en el año de 1766 adoptó una ley para permitir a los ciudadanos acceder a la información de sus organismos públicos; en 1966 Estados Unidos formuló su propia ley en esta materia.

Posteriormente, la mayoría de los países de Europa aprobaron leyes de transparencia y acceso a la información pública, a los que sumaron Japón, Corea del Sur, Canadá, Australia y Nueva Zelanda. En América Latina entre el 2002 y el 2012 aprobaron sus respectivas leyes en esta materia: Brasil, Chile, Colombia,

Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Perú, República Dominicana y Uruguay. Oszlak en su texto *Teoría y práctica del gobierno abierto: lecciones de la experiencia internacional* del 2014 señala que alrededor de 100 países ya cuentan con legislación sobre transparencia y acceso a información pública.

### **1.6.2. Aparición del Gobierno Abierto**

En Estados Unidos luego de los dos periodos presidenciales de George Bush hijo que favorecieron más a los intereses de las grandes corporaciones y de sectores conservadores del Partido Republicano que a las mayorías, Obama ganó la nominación del Partido Demócrata a la presidencia. El hecho de que este candidato perteneciera a las denominadas minorías de la sociedad norteamericana y particularmente al sector de los afroamericanos que hasta no hace mucho tiempo carecían de plenos derechos civiles enviaba un claro mensaje de cambio. Obama capitalizó esta situación presentándose como un candidato de las mayorías y de la inclusión, lo que le ganó las simpatías de otras minorías como la de los latinos y también de sectores anglosajones progresistas.

La campaña de Obama se centró en atender demandas de la sociedad como la salud pública, educación, otorgar la ciudadanía a migrantes con muchos años de residencia que habían sido descuidadas por las administraciones republicanas, así como en poner límites a los abusos en que había incurrido el sistema financiero, procurar el desarrollo económico y la generación de puestos laborales. Su base de apoyo estaba en los estratos medios y bajos de la sociedad norteamericana, por lo que sus estrategias de campaña buscaron integrar redes de simpatizantes recurriendo de forma natural a las TIC e Internet. La respuesta de la gente fue muy buena ya que lograron llegar a amplios sectores de la población, obtener su apoyo electoral y también convertir a estas redes en una fuente de financiamiento para su campaña.

El triunfo electoral de Obama representó también el triunfo de las redes de ciudadanos frente al apoyo de las grandes corporaciones, grupos de interés y sectores conservadores. Por ello, fue también natural que al acceder a la presidencia de los Estados Unidos Obama buscara ofrecer cambios en el estilo de gobernar dirigidos hacia la ciudadanía en general y hacia las redes de personas que lo habían apoyado utilizando las TIC y el Internet en particular.

El equipo de trabajo de Obama integró rápidamente una propuesta retomando el término de *Open Government* pero imprimiéndole todo un nuevo sentido e impulso que dieron a conocer desde los primeros días de su primer periodo presidencial mediante el ya famoso *Memorando sobre transparencia y gobierno abierto* el 21 de enero de 2009.

El *Open Government* ofrecía continuar interactuando con los ciudadanos a través de las TIC, considerarlos en la elaboración de las políticas públicas, entablar un diálogo permanente entre sociedad y gobierno, proporcionar toda la información no sólo para el escrutinio público de la actuación gubernamental, sino sobre todo para utilizarla como insumo para la elaboración de propuestas ciudadanas. *El Memorando sobre transparencia y gobierno abierto* en buena medida dio orientación al término de Gobierno Abierto, precisando que se basa en tres grandes principios o pilares: la transparencia, la participación y la colaboración (que se detallarán en los siguientes subapartados)

Después de que la administración Obama pusiera sobre la palestra el término de Gobierno Abierto, algunos autores como Chapman y Hunt han señalado que no es nuevo ya que desde finales de los años setenta apareció en el espacio público británico. En ese entonces se utilizó para contraponerlo al secreto de gobierno y proponer nuevas prácticas de “abrir las ventanas” del sector público al escrutinio ciudadano y reducir los espacios de opacidad. Posteriormente, evolucionó para hacer referencia a la capacidad de los ciudadanos para promover un gobierno

plenamente responsable por sus acciones, para evaluar la validez de las medidas que adopta así como a la responsabilidad del manejo de la información que el gobierno dispone de los ciudadanos.

En los años siguientes y por alrededor de dos décadas el término de Gobierno Abierto que no tuvo mucho protagonismo, significó debatir sobre acceso y libertad de información, protección de datos, reforma a las leyes sobre secretos oficiales y, sobre todo, obtener información de las actividades gubernamentales.

No obstante, el sentido y alcances que le da al concepto de Gobierno Abierto el *Memorando sobre transparencia y gobierno abierto* de la administración Obama sí es completamente nuevo al proponer la interacción entre gobierno y sociedad a través de la transparencia, la participación y la colaboración utilizando como medio para operacionalizar dicha interacción al Internet y las TIC.

Al respecto, es importante señalar que desde mucho tiempo atrás se ha venido hablando de la necesidad y bondades de la participación ciudadana en los asuntos públicos y de gobierno, de establecer una adecuada comunicación entre gobernantes y gobernados, de tomar en cuenta las propuestas ciudadanas para resolver los problemas públicos, pero los mecanismos para lograr estos buenos propósitos han sido limitados o difíciles de instrumentar.

Lo novedoso y trascendental en las propuestas del Gobierno Abierto es su sentido de aprovechar el inmenso potencial que representa el Internet y las TIC para lograr mayores alcances en la interacción, comunicación, participación y colaboración entre gobierno y sociedad. Toda vez que el Internet y las TIC permiten: a) una gran capacidad y velocidad de comunicación, procesamiento, creación y recreación de información de todo tipo (voz, imagen, datos, video, sonido); y b) conectar a usuarios situados a grandes distancia en un horario abierto, ventajas con las que antes no se contaba. El desafío es lograr que todo ciudadano pueda hacer uso de Internet y de las TIC para lo cual sería necesario

destinar recursos y esfuerzos para poner al alcance de todos estos servicios. Pero sin duda, sus alcances superan por mucho a cualquier otro medio de comunicación e interacción entre gobierno y sociedad en la historia de la humanidad.

En los años recientes el término de Gobierno Abierto ha llamado mucho la atención tanto en el ámbito académico como en gobiernos de diferentes regiones del mundo. Las propuestas, ideas, principios y conceptos que plantea han sido retomados por diferentes autores de diferentes partes del mundo para ser revisados, hacer reflexiones, ampliar su contenido, realizar precisiones conceptuales y formular críticas.

Entre los diferentes autores que han abordado el tema del Gobierno Abierto existe el consenso de que se basa en los ya referidos tres principios de: transparencia informativa, participación y colaboración ciudadana. Meijer, Curtin y Hillebrandt han señalado que en todo esto hay un elemento clave: la apertura de datos, ya que si no existe un acceso libre, abierto y gratuito a la información del gobierno no existen los mecanismos que permitan la participación y acción de los ciudadanos con dicha información. Para autores como Christmas, Naurin y Meijer sin información disponible para los ciudadanos no es posible la deliberación ni la participación.

De esta forma, una de las condiciones básicas del Gobierno Abierto es el acceso libre, abierto y gratuito a la información gubernamental (*open data*), así como la existencia de mecanismos para la participación y acción de los ciudadanos con esta información (*open action*). Ramírez Alujas y Dassen argumentan que otro aspecto fundamental del Gobierno Abierto es:

“La apertura de procesos (*open process*) y el uso de redes sociales (también llamado Gobierno 2.0), cuyo objeto es facilitar la comunicación y la participación, aprovechar el conocimiento y la experiencia de los ciudadanos para ayudar en el diseño de políticas y la provisión de servicios

públicos, y la colaboración (en red) dentro y entre las administraciones públicas y más allá.”<sup>40</sup>

El Gobierno Abierto busca ir más allá de la aplicación tecnológica para obtener mayor eficiencia y efectividad en los trámites y servicios que las instituciones públicas ponen a disposición de los ciudadanos, aspectos más relacionados con el Gobierno Electrónico. Sus planteamientos novedosos radican en que busca superar el esquema del ciudadano-cliente como sujeto separado del Estado. Concibe a la ciudadanía como uno de los pilares fundamentales del funcionamiento del sistema. Entiende que su puesta en práctica implica una transformación profunda en el modo en que el gobierno se relaciona con los ciudadanos.

Campos Domínguez y Corojan consideran que la importancia del Gobierno Abierto no radica sólo en las tecnologías, sino que implica “reinventar el gobierno”, aunque sí se fundamenta en la aplicación y uso de las TIC. Asimismo, señalan que incluye la participación ciudadana a través de la comunicación en dos direcciones: desde el gobierno a los ciudadanos y desde estos al primero. Además afirman que el Gobierno Abierto contempla la colaboración activa entre los diferentes niveles gubernamentales y administraciones, así como entre estos y los ciudadanos.<sup>41</sup>

De acuerdo a Jaeger, la participación y la colaboración genera tres niveles de interacción: 1) de gobierno a gobierno (*Government-to-Government, G2G*) que se da entre los diferentes niveles de gobierno; 2) de gobierno a empresas (*Government-to-Business, G2B*) en el que interactúan el gobierno y las empresas; 3) de gobierno a ciudadanos y viceversa (*Government-to-Citizens, G2C* y *Citizens-to-Government, C2G*).<sup>42</sup>

---

<sup>40</sup> Nicolás Dassen y Juan Cruz Vieyra (eds.), *Gobierno Abierto y transparencia focalizada, tendencias y desafíos para América Latina y el Caribe*, Washington, Estados Unidos de América, Banco Interamericano de Desarrollo, 2012, p. 46.

<sup>41</sup> Eva Campos Domínguez y Ana Corojan, *op. cit.*, pp.128-129.

<sup>42</sup> *Ibid.*, pp.129-130.

Una de las definiciones más recurridas es la aparecida en el libro *Gobierno Abierto* coordinado por Calderón y Lorenzo que señala lo siguiente:

“Gobierno abierto es aquel que entabla una constante conversación con los ciudadanos con el fin de oír lo que ellos dicen y solicitan, que toma decisiones basadas en sus necesidades y preferencias, que facilita la colaboración de los ciudadanos y funcionarios en el desarrollo de los servicios que presta y que comunica todo lo que decide y lo hace de forma abierta y transparente.”<sup>43</sup>

Desde otro enfoque también se ha considerado que:

“es una doctrina (o filosofía) política que sostiene que los temas de Gobierno y administración pública deben ser abiertos a todos los niveles posibles en cuanto a transparencia para conseguir una mayor participación ciudadana y una mejor regulación.”<sup>44</sup>

Dada la proliferación del uso del término de Gobierno Abierto, la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) propuso en 2006 una definición que consideraba que estaba basado en tres dimensiones relevantes que apelaban a contar con una Administración Pública transparente, accesible y receptiva, con capacidad de respuesta. Para 2010 esta definición evolucionó para considerar al Gobierno Abierto como plataforma para resolver cómo el gobierno puede trabajar con la sociedad y los individuos para co-crear valor público.<sup>45</sup>

La OCDE ha sintetizado en los siguientes puntos los posibles beneficios que se derivarían de implementar estrategias de Gobierno Abierto:

1. (R)establecer una mayor confianza en el gobierno. La confianza es un resultado del Gobierno Abierto que puede reforzar su desempeño en otros aspectos. Además, si los ciudadanos confían en el gobierno y en sus políticas

---

<sup>43</sup> César Calderón y Sebastián Lorenzo (coords.), *Open Government. Gobierno Abierto*, Jaén, España, Algón Editores, 2010, p. 11.

<sup>44</sup> Álvaro Ramírez Alujas, “Gobierno Abierto y modernización de la gestión pública: tendencias actuales y el (inevitable) camino que viene. Reflexiones finales”, *Revista Enfoques*, vol. IX, no. 15, 2011, p. 105

<sup>45</sup> *Vid El Gobierno Abierto y los desafíos tecnológicos en Latinoamérica*, Goberna América Latina, Escuela de Política y Alto Gobierno, Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset, 2013, p. 11.



específicas, pueden estar más dispuestos a pagar (tasas, contribuciones, impuestos) para apoyar y financiar esas políticas.

2. Garantizar mejores resultados al menor coste. El co-diseño y ejecución de políticas, programas y (provisión de) servicios con los ciudadanos, las empresas y la sociedad civil ofrece el potencial para explotar un depósito más amplio de ideas y recursos.
3. Elevar los niveles de cumplimiento. Hacer que la gente sea parte del proceso les ayuda a comprender los retos de la reforma y puede ayudar a asegurar que las decisiones adoptadas sean percibidas como legítimas.
4. Asegurar la equidad de acceso a la formulación de políticas públicas mediante la reducción del umbral para el acceso a los procesos de decisión que enfrentan las personas como barreras para la participación.
5. Fomentar la innovación y nuevas actividades económicas. El compromiso de la ciudadanía y del gobierno abierto son cada vez más reconocidos como motor de la innovación y la creación de valor en el sector público y privado.
6. Mejora de la eficacia mediante el aprovechamiento de los conocimientos y los recursos de los ciudadanos que de otra forma se enfrentan a barreras para participar. La participación ciudadana puede garantizar que las políticas sean más específicas y atiendan a sus necesidades, eliminando desgastes potenciales.<sup>46</sup>

De acuerdo a Martínez Puón, el Gobierno Abierto representa un nuevo paradigma en la relación gobierno-ciudadanía que ofrece la posibilidad de mejorar al primero al mismo tiempo que se fortalece a la segunda, bajo una lógica de ganar-ganar. Tradicionalmente la relación del gobierno con la sociedad se daba básicamente a

---

<sup>46</sup> *Ibid.*, p 12.

través de agrupaciones de ciudadanos, organizaciones civiles, organizaciones políticas, grupos de interés o de presión, la cual se trastoca al posibilitar una relación con el ciudadano como individuo mediante el uso de Internet y de las TIC. Esta situación ofrece nuevas perspectivas en la interacción entre gobierno y ciudadanos.

Asimismo, este autor señala que inclusive aquellos que no tiene acceso a Internet serían beneficiarios de este nuevo paradigma como terceros beneficiarios de acuerdo a la siguiente argumentación:

“Si se parte de que la reutilización de la información puede ser útil para algunos, seguramente en la difusión y socialización de la información hecha por los primeros usuarios habría un beneficio para muchos más, precisamente como parte de la gestión de la información transformada en muchos casos en conocimiento. En este sentido, la propia ciudadanía o los ciudadanos que exploten esta vía de comunicación con los gobiernos y administraciones públicas se pueden convertir en intermediarios para con los otros ciudadanos.”<sup>47</sup>

A nivel conceptual el Gobierno Abierto plantea varios beneficios tanto para los gobiernos como para los ciudadanos, así como para mejorar la siempre problemática y compleja relación en éstos. Sin embargo, para llegar a establecer un esquema de Gobierno Abierto Martínez Puón señala que es necesario cumplir con las condiciones siguientes:

- Contar con información sistematizada y que se pueda poner a disposición del público en formatos abiertos.
- Construir información donde no la hay, más aún si puede resultar útil.
- Tener una infraestructura sólida de tecnologías de la información y la comunicación.

---

<sup>47</sup> Rafael Martínez Puón, “Gobierno Abierto: ¿Más gobierno o más ciudadanía?”, en A. Hofmann, A. Ramírez Alujas y J. A. Bojórquez Pereznieta (coords.), *La promesa del Gobierno Abierto*, Itaip/InfoDF, 2012, p.150.

- Tener un equipo sólido de profesionales que no sólo administren la información, sino que analicen en el interés de saber que puede ser útil y que no para la sociedad.
- Ser transparentes y rendir cuentas.
- Contar con normatividad suficiente y robusta que dé lugar a la apertura de la información, en la que se incluya, por ejemplo, la institucionalización, normativamente hablando, de un Catálogo de Información Pública reutilizable.
- Contar con un sitio de acceso único a la información y a los recursos.
- Registro pormenorizado de propuestas, críticas, mejoras a procesos, e historias de autogestión por parte del público.
- Consolidación de la administración en la red y para proyectos de *Open Data*. Movilidad (*smartphones*), tanto para la ciudadanía como para la Administración Pública, y una escucha activa (qué dicen los ciudadanos) en Internet.
- Escucha activa y transparencia, apertura de datos, establecer espacios colaborativos para aprovechar el conocimiento ciudadano.
- Redes sociales como canal de reclamo y opinión ciudadana, nueva actitud de las administraciones públicas.
- Progreso de las herramientas de gestión y monitorización.
- Nuevas estrategias de servicios públicos digitales para aprovechar la iniciativa emprendedora en la propia administración.
- Aplicaciones a partir de datos públicos, web móvil, información a través de canales como *Whatsapp*, ampliación de zonas *Wi-Fi*, evolución de *Smart cities* a *Smart citizens*, plataformas para la participación ciudadana.
- Mayor conocimiento en uso de redes sociales por parte de empleados públicos, evolución y creación de portales de datos públicos y *open government*, más guías de uso de redes sociales en las administraciones públicas.
- Mejor comunicación con la ciudadanía, aplicaciones móviles y canal de quejas 2.0.

- Incorporación de empleados públicos a las redes sociales y desarrollo de una cultura “de lo social” en los propios departamentos de las administraciones públicas.<sup>48</sup>

En virtud de que el presente trabajo está orientado a investigar de qué forma y en qué medida el uso que hace el gobierno federal de las TIC propicia transparencia, participación y colaboración, enseguida se hace una descripción más amplia de estos tres conceptos en términos de lo que han desarrollado diferentes autores como principios del Gobierno Abierto.

### **1.6.3. Transparencia**

La transparencia es el requisito *sine qua non* de la actuación del Gobierno Abierto, se parte de considerar que “todos los datos producidos por las administraciones públicas, son datos públicos”.<sup>49</sup> En este sentido, la transparencia consiste en proporcionar a la sociedad toda información que produce sobre sus procesos de gestión, formulación e implementación de sus políticas públicas, sobre la ejecución de sus programas, como medio para conocer los niveles de desempeño gubernamental, vigilar la utilización de los recursos públicos y facilitar la rendición de cuentas.

La transparencia es esencial para atender las necesidades de información social, mejorar la imagen y recuperar confianza en el gobierno, además puede mejorar el diseño e implementación de las políticas públicas, combatir la corrupción y promover la participación ciudadana.

La información gubernamental es transparente en la medida en que sea accesible, se proporcione en formatos abiertos, usables y reutilizables y bajo licencias

---

<sup>48</sup> *Ibid.*, pp. 147-148.

<sup>49</sup> Gastón Concha y Alejandra Naser (editores), *El desafío hacia el gobierno abierto en la hora de la igualdad*, Santiago de Chile, CEPAL, 2012, p. 31.

abiertas, en lo cual juega un papel relevante las TIC como lo perciben claramente Quintanilla Mendoza y Gil García, para quienes:

“Las tecnologías de información en el gobierno han modificado el modo como se concibe la transparencia, la cual no se refiere sólo a publicar información, sino que puede entenderse en un formato multi-nivel donde al divulgarse la información útil de modo sencillo y comprensible, por un lado, se fortalece la participación de los diversos actores en la integración de servicios en sitios *web* y por otro, se utilizan las herramientas en línea para solicitar la retroalimentación de los ciudadanos”.<sup>50</sup>

De esta manera, la transparencia está estrechamente vinculada al nuevo paradigma de datos abiertos (*open data*), que se propone situar todos aquellos datos públicos que no afecten a derechos fundamentales en posición de ser reutilizados por la ciudadanía, organizaciones sociales y empresas.

Berners-Lee, uno de los inventores de Internet y el máximo responsable de proyecto de apertura de datos públicos en Gran Bretaña, ha propuesto una clasificación del grado de reutilización de los datos en función de cinco estrellas o pasos, que se presenta enseguida:

**Cuadro No. 2**  
**Niveles de reutilización de los datos de Tim Berners-Lee**

Nivel	Tecnología
★	Poner los datos disponibles en la Web, en cualquier formato
★★	Ponerlos a disposición como datos estructurados por ejemplo en Excel en lugar de escaneo de imagen
★★★	Ponerlos a disposición en formato no propietario, por ejemplo cvs en lugar de Excel
★★★★	Utilizar URI para que las personas apunten a los datos
★★★★★	Vincular los datos a otros para proporcionar un contexto

Fuente: Gabriela Quintanilla Mendoza, José Ramón Gil García, *Gobierno Abierto en América Latina: Modelo conceptual, planes de acción y resultados preliminares*, México, INAP-GLAP/IICA, 2013, p.33.

<sup>50</sup> Gabriela Quintanilla Mendoza y José Ramón Gil García, *Gobierno Abierto en América Latina: Modelo conceptual, planes de acción y resultados preliminares*, México, INAP-GLAP/IICA, 2013, p.28.

La transparencia es la primera condición que se debe cumplir para hacer posible el Gobierno Abierto y para llevarla a la práctica es necesario recurrir a los recursos que ofrecen las TIC y el Internet. En el plano académico desde hace años se han destacado las diferentes virtudes que tiene la transparencia en el manejo de los asuntos públicos, pero en la realidad el uso de las TIC ha sido el factor que ha hecho posible aplicarla a los asuntos gubernamentales al ofrecer un espacio de acceso público en el que se puede poner a disposición de los ciudadanos la información que producen los gobiernos.

Es importante tener presente que la transparencia está estrechamente vinculada al principio de publicidad, entendido como el proceso de pasar de lo individual al contexto social, trascender el ámbito privado de las ideas para entrar al espacio común, comunicar y socializar las ideas, argumentos, propuestas e incluso hechos a fin de que un público los conozca y asimile. Al respecto, Rodríguez Zepeda señala lo siguiente:

“podemos decir que la publicidad es un proceso de comunicación esencial en las sociedades modernas. Un proceso incluyente cuya naturaleza es trascender lo individual o lo particular para incursionar en lo social. Así, la publicidad tiene un claro sentido democrático”.<sup>51</sup>

Sin embargo, el principio de publicidad va mucho más allá del mero hecho de pasar del ámbito privado al espacio público, de un evento individual a uno colectivo o multitudinario, lo relevante es lo que se argumenta o la forma como se presenta una idea, un hecho o una propuesta para que sea aceptado en público. De esta forma, la publicidad aparece como un mecanismo de control racional, como una forma de establecer exigencias para la socialización de argumentos a fin de que sean aceptables frente a los demás, de que tengan una legitimidad y validez en una comunidad. Por ello, la publicidad cobra especial relevancia en la

---

<sup>51</sup> Jesús Rodríguez Zepeda, *Estado y transparencia: un paseo por la filosofía política. Cuaderno de transparencia 04*, México, IFAI, 2006, p.37.

actividad política, en el ejercicio del poder público y en el desempeño de los gobiernos. Al respecto Bobbio argumenta que:

“la obligación de la publicidad de los actos gubernamentales es importante no sólo, como se dice, para permitir al ciudadano conocer las acciones de quien detenta el poder y en consecuencia de controlarlos, sino también porque la publicidad es en sí misma una forma de control, es un expediente que permite distinguir lo que es lícito de lo que es ilícito.”<sup>52</sup>

De esta forma, el principio de publicidad puede también entenderse como un complemento de la transparencia en el sentido de que si bien esta última supone poner a disposición de los ciudadanos la información que generan y administran los gobiernos, mostrar a la luz pública sus procesos de toma de decisiones y poner bajo el escrutinio de la sociedad su desempeño en general, el principio de publicidad obliga a que lo hagan siguiendo razones de validez pública, guiados por objetivos socialmente aceptados.

#### **1.6.4. Participación**

El segundo principio del Gobierno Abierto es el de la participación como mecanismo para que la ciudadanía comunique al gobierno sus puntos de vista, conocimiento y experiencia sobre los problemas que le aquejan. En este sentido, debe promover la creación de nuevos espacios de encuentro y diálogo que favorezcan el protagonismo, implicación y deliberación de los ciudadanos en los asuntos públicos, así como propiciar su participación en la formulación de políticas públicas.

La participación implica la cesión, distribución o delegación del poder público hacia la iniciativa ciudadana. En este sentido, Prieto Martín define a la participación como:

---

<sup>52</sup> Norberto Bobbio, *El futuro de la democracia*, México, FCE, 1986, p. 23.

“Una nueva forma de institucionalización de las relaciones políticas, que se basa en una mayor implicación de los ciudadanos y sus asociaciones cívicas tanto en la formulación como en la ejecución y control de las políticas públicas”.<sup>53</sup>

En esta misma línea de argumentación, Arnstein ya desde 1969 sostenía en su célebre artículo titulado “*A ladder of citizen participation*”, que la participación ciudadana se convierte en un elemento de redistribución del poder, situando al ciudadano al comienzo como al final del proceso político, el cual inicia con el voto y al final debe ejercer también tareas de control de la gestión e impedir desviaciones del mandato.

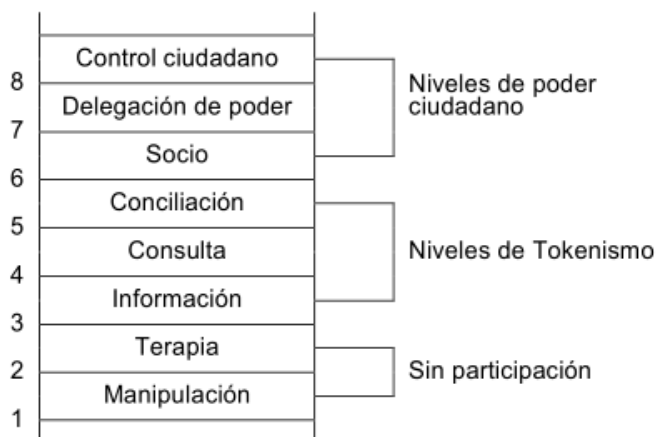
Arnstein elaboró una tipología de niveles de participación que asciende desde grados bajo cero hasta un máximo de ocho niveles, agrupados en tres planos: 1) plano de la no-participación, que pretende sustituir a la verdadera participación mediante mecanismos de manipulación; 2) plano de la participación simbólica, donde se permite a la ciudadanía escuchar, tener voz e incluso ser escuchada y; 3) plano del poder ciudadano, donde la ciudadanía participa en la toma de decisiones, mediante mecanismos de negociación y acuerdo o mediante auténtica delegación del poder. Esta tipología se ilustra en el cuadro número 3.

---

<sup>53</sup> Citado en César Calderón y Sebastián Lorenzo (coords.) *Open Government. Gobierno Abierto*, España, Algón Editores, 2010, p. 37.



**Cuadro no. 3**  
**Tipología de niveles de participación de Arnstein**



Fuente: Gastón Concha y Alejandra Naser (eds.) *El desafío hacia el gobierno abierto en la hora de la igualdad*, Santiago de Chile, CEPAL, 2012, p.35.

Posteriormente, se han elaborado otras escalas de participación entre las cuales la conocida como “*Spectrum of public participation*”, tiene una amplia aceptación. Esta escala considera los siguientes escalones:

**0. Pre-participación.**

1. **Información:** canal unidireccional en el que el gobierno facilita información de sus intenciones.
2. **Consulta:** expresión de la ciudadanía, sin compromiso acerca del tratamiento de sus opiniones.
3. **Implicación:** aceptar propuestas de la ciudadanía, pero sin dejar que ésta participe en las decisiones globales.
4. **Colaboración:** proceso de negociación derivado de demandas ciudadanas, pero conducido por la administración.
5. **Delegación:** los ciudadanos tienen ámbitos en los que deciden autónomamente.<sup>54</sup>

<sup>54</sup> Vid Gastón Concha y Alejandra Naser (eds.), *op. cit.*, p.35.

La llegada de Internet y de las redes sociales han hecho necesario considerar nuevos elementos en las formas de participación, ya que antes se daban básicamente a través de la llamada sociedad civil, es decir, mediante ciudadanos agrupados en torno a intereses determinados que buscaban influir en la agenda pública. Esto es, existían intermediarios que ordenaban el tráfico de legitimidades y prioridades entre la ciudadanía y el gobierno.

El Internet y las redes socio-digitales han venido a trastocar esta relación, ya que permiten a los ciudadanos ponerse en contacto directo con sus gobernantes. A su vez, los gobiernos pueden consultar de forma permanente a los sujetos de sus políticas públicas, quedando la sociedad civil en un punto intermedio con un papel cada vez menor que cumplir y representando a un número menor de ciudadanos. Esta situación plantea cambios en la nueva forma de participar a través de la red, de acuerdo a Calderón los más importantes son los siguientes:

- De las grandes causas a los problemas concretos: las causas abstractas producen participaciones abstractas y difusas; la red permite articular de forma casi inmediata estructuras participativas concretas, que ataquen problemas concretos.
- De la asamblea a la participación asíncrona: no hace falta estar presente físicamente para participar en la toma colectiva de decisiones, la red permite participar en el momento que se disponga de tiempo, pudiendo siempre conocer las opiniones previas y aportando de forma reflexiva.
- De las masas a la micro-segmentación: la participación en la red busca resultados concretos. El ciudadano puede segmentar los lugares donde quiere participar, evaluar el tiempo que será necesario para ejercer esa participación y actuar en consecuencia.

- De la reivindicación a la co-creación: la participación en la red puede añadir a su vertiente reivindicativa otra característica que la convierte en algo de alto valor y es su capacidad para intervenir no sólo en la crítica de una cuestión concreta sino también en la búsqueda de soluciones.
- De los híper-liderazgos a la meritocracia: los liderazgos se dan sólo por un tiempo determinado y están determinados por el mérito de las aportaciones. Los liderazgos personales basados en la escasez de información dejan de tener sentido, convirtiéndose en micro-liderazgos móviles, líquidos, que van alternándose entre los diversos miembros del grupo.
- De las comisiones cerradas al *crowdsourcing*: la producción de ideas deja de estar fragmentada en habitaciones cerradas; en la red las aportaciones pueden realizarse de forma colaborativa, permitiendo la mejora permanente. Dichas ideas y aportaciones dejan de ser personales e inamovibles, modificándose a lo largo del tiempo para permitir su mejora y aumentando sus expectativas de progreso y consenso.<sup>55</sup>

### 1.6.5. Colaboración

El tercer principio del Gobierno Abierto es el de la colaboración que trata de ir más allá de la participación, busca canalizar propuestas, esfuerzos e incluso recursos que los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad civil estén dispuestos a aportar en el proceso de diseño, implementación y control de las políticas públicas. Un gobierno colaborativo compromete e implica a los ciudadanos y demás agentes sociales en el esfuerzo por trabajar conjuntamente para resolver los problemas públicos. De acuerdo a Calderón,<sup>56</sup> la colaboración que plantea el Gobierno Abierto puede darse en las siguientes vertientes:

---

<sup>55</sup> *Vid Ibid*, pp.36-37.

<sup>56</sup> *Vid Ibid*, pp.41-42.

- Colaboración gubernamental: se trata tanto de la colaboración interna de un gobierno y los departamentos que lo forman como la colaboración de éste con otros gobiernos.
- Colaboración con la sociedad civil: las organizaciones de la sociedad civil son uno de los interlocutores por excelencia de los gobiernos de las que se debe buscar su colaboración y aprovechar el *expertise* que han acumulado en muchos de los asuntos públicos.
- Colaboración con la empresa privada y los emprendedores: estos sectores cuentan con un gran potencial de recursos humanos, materiales, tecnológicos, financieros, información, ideas, formas de organización, con los cuales los gobiernos deben establecer lazos de colaboración para canalizar estos recursos hacia sus programas en beneficio de la sociedad en su conjunto.
- Colaboración con los ciudadanos: se trata de rescatar aportaciones de los ciudadanos individuales que tradicionalmente sólo podían colaborar mediante organizaciones sociales o políticas, pero que actualmente lo pueden hacer a través de las TIC aportando opiniones, información, ideas o vigilancia del cumplimiento de derechos y de la actuación de los gobiernos.

La colaboración requiere de un trabajo en grupo donde la experiencia y el conocimiento se unen para crear, producir e innovar, en lo cual juega un papel relevante la producción, difusión y reutilización de información, que se ha facilitado y potenciado con el uso de las TIC. De acuerdo con Quintanilla Mendoza y Gil García, la colaboración invita a compartir información de diferentes maneras, trascendiendo el partidismo político y brindando a las administraciones públicas nuevas maneras de satisfacer las necesidades y priorizar problemas. En este

sentido afirman que:

“Internet, las redes, las bases de datos y las nuevas aplicaciones pueden ser utilizadas como estrategias para responder a problemas complejos que no pueden ser resueltos fácilmente de modo independiente, convirtiéndose en una herramienta que da lugar a la concepción de una administración pública mejor preparada y por tanto más funcional.”<sup>57</sup>

En cuanto al comportamiento de la colaboración en los sitios *web* gubernamentales, los referidos autores, señalan que varía conforme se les adhieren herramientas y se brinda la oportunidad a los usuarios para utilizarlas, lo cual se ilustra en la figura número 1.

**Figura no. 1**  
**Diferentes funciones en los portales *web* de gobierno**



Fuente: Gabriela Quintanilla Mendoza, José Ramón Gil García, *Gobierno Abierto en América Latina: Modelo conceptual, planes de acción y resultados preliminares*, México, INAP-GLAP/IICA, 2013, p.34.

Por su parte, Llinares también hace un planteamiento sobre la relevancia de las TIC para la colaboración como principio del Gobierno Abierto,<sup>58</sup> quien retoma los conceptos orientados a facilitar o potencializar la colaboración desarrollados por diferentes autores y que pueden llevarse a la práctica mediante la utilización de las TIC.

<sup>57</sup> Gabriela Quintanilla Mendoza, José Ramón Gil García, *op. cit.*, p.33.

<sup>58</sup> Vid César Calderón y Sebastián Lorenzo (coords.), *op. cit.*, pp. 67-68.

En primer lugar, alude al término de “sabiduría de multitudes” desarrollado por Surowiecki, que se refiere a que aunar esfuerzos permite conseguir que todos juntos seamos capaces de aportar más que cada uno de nosotros separados, es decir, que es más el todo que la suma de las partes.

El segundo concepto que refiere es el de “multitudes inteligentes” propuesto por Rheingold, que sostiene que la tecnología y en especial las redes sociales han conseguido crear comunidades naturales de intereses, donde las personas de una forma autónoma, espontánea y natural han ido construyendo una red de relaciones que ha permitido que todos estén conectados.

El tercer lugar, señala el término de “inteligencia colectiva” de Lévy, que se refiere a la capacidad creadora, participativa y de colaboración de las personas con respecto a la comunidad a la que pertenecen. Las personas están dispuestas a colaborar cuando el tema les interesa y cuando piensan que su colaboración o su decisión pueden afectar o variar su futuro.

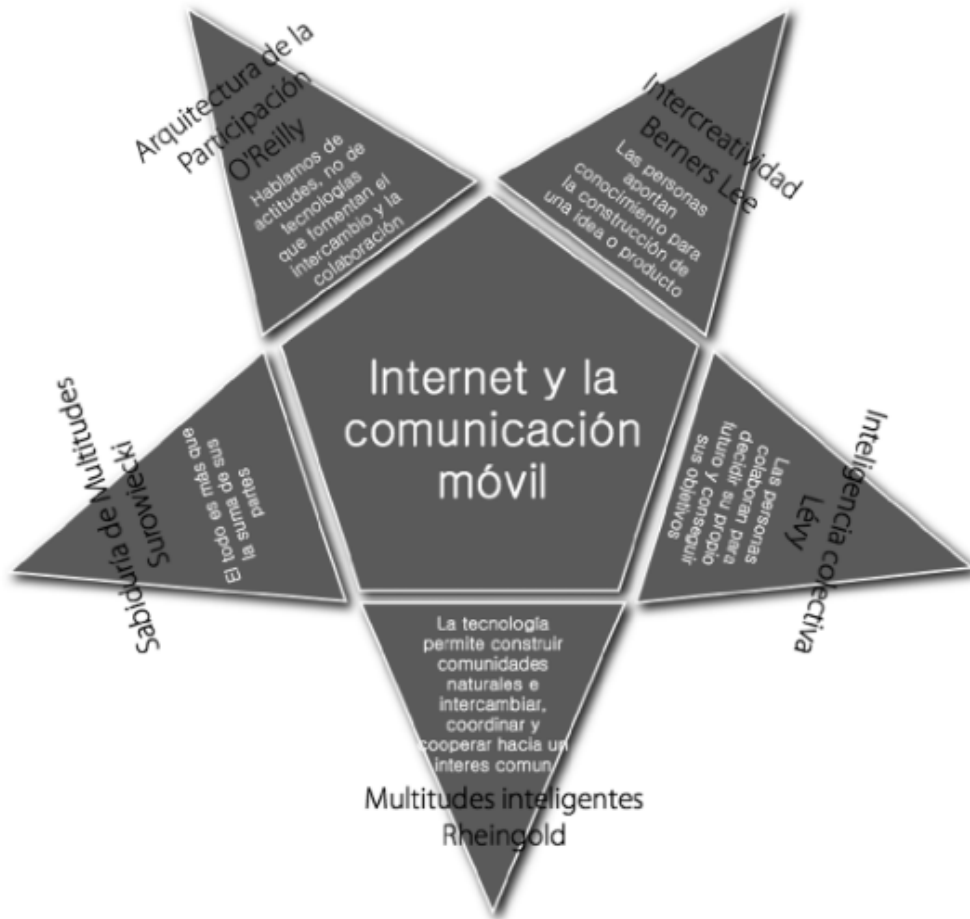
El cuarto concepto es el de la “arquitectura de la participación” de O’Reilly, que se basa en la idea de que algo (una información, opinión, experiencia) es mejor compartirla que guardársela para uno mismo.

El quinto y último concepto es el de “crear de forma interactiva” desarrollado por Berneers Lee, que sostiene que las personas son capaces de crear juntas, de forma colaborativa uniendo creatividades, como conocen sus necesidades son las más indicadas para adaptar su creación y resolver éstas.

En la figura número 2 se ilustra el planteamiento de estos cinco conceptos que giran en torno a la colaboración y que tienen como centro al Internet.

Figura no. 2

Conceptos desarrollados por diferentes autores en torno a la colaboración



Fuente: César Calderón y Sebastián Lorenzo (coords.) *Open Government. Gobierno Abierto*, España, Algón Editores, 2010, pp. 67.

En este primer capítulo se puede observar como después de la Segunda Guerra Mundial algunos avances en microelectrónica permitieron el desarrollo de diferentes tecnologías en materia de informática y de las comunicaciones que tuvieron como una de sus principales cualidades ser aplicables a muy diversos ámbitos de la actividad humana, lo cual ha provocado importantes transformaciones en las estructuras, formas de organización e interacción en la sociedad, la economía, en lo público y lo gubernamental.

En las Ciencias Sociales se han desarrollado conceptos como los de la Sociedad de la Información, la Sociedad del Conocimiento y la Sociedad Red que caracterizan desde diferentes enfoques los nuevos escenarios que se han presentado en la sociedad, la economía, la política y la cultura como consecuencia de una creciente utilización de las TIC, las cuales han venido conformando un nuevo espacio público digital que es de tipo virtual al cual se puede acceder mediante diferentes dispositivos informáticos conectados a las redes digitales.

En los gobiernos y sus Administraciones Públicas las TIC también se han aplicado de forma importante con el fin de mejorar sus niveles de eficiencia y eficacia, lo cual ha generado tendencias o corrientes de ideas como las del Gobierno Electrónico y más recientemente las del Gobierno Abierto que proponen diferentes planteamientos para mejorar el desempeño gubernamental frente a las complejas realidades que enfrentan en la actualidad.





## **Capítulo II. Evolución del Gobierno Abierto en el ámbito gubernamental internacional y de México**

En este segundo capítulo se expone el proceso de formación de la denominada Alianza para el Gobierno Abierto (AGA) en el que intervinieron iniciativas de varios gobiernos a fin de integrar una organización de carácter internacional con el objeto de difundir y promover los principales postulados del Gobierno Abierto en las diferentes regiones del mundo. Asimismo, se da cuenta de la rápida propagación de las ideas del Gobierno Abierto en América Latina, de la adhesión de la mayoría de los países de este subcontinente a la mencionada Alianza, así como del contenido de los planes de acción que han implementado dentro del marco de compromisos que han adoptado como miembros de la AGA.

En el caso de México, se describe su proceso de incorporación a la AGA, la forma como se integraron los tres planes de acción que ha elaborado, sus contenidos, avances, resultados y evaluaciones. Al final se dedica un subapartado a presentar las políticas en materia de Gobierno Abierto y uso de TIC en el actual sexenio a nivel federal principalmente plasmadas en el Programa para un Gobierno Cercano y Moderno y en la Estrategia Digital Nacional, haciendo referencia del contenido de la Reforma en materia de telecomunicaciones como factor clave en el desarrollo de las TIC en México.

### **2.1. Conformación de la Alianza para el Gobierno Abierto**

La campaña electoral que llevó a cabo Obama en 2008 para llegar a la presidencia de los Estados Unidos de América tuvo varias peculiaridades que es importante retomar. En primer lugar, representó la postulación por primera vez de un afroamericano con un claro mensaje de apertura a las minorías que tradicionalmente han sido marginadas. Pero también de retomar las demandas y expectativas de las mayorías pertenecientes a los sectores medios y bajos de la

sociedad norteamericana, que habían sido menos favorecidos en las dos administraciones precedentes de George Bush hijo.

El planteamiento de la campaña de Obama era de ofrecer un cambio frente a la crisis económica generada por el sistema financiero al que el gobierno no había sido capaz de regular eficientemente y que había favorecido más a las grandes corporaciones empresariales y a los sectores conservadores del partido republicano. En tanto que los principales servicios como la salud y la educación dirigidos a las mayorías se habían visto deteriorados.

Como una forma de representar el cambio, Obama en su campaña buscó llegar a los sectores medios y bajos así como a las llamadas minorías utilizando las redes sociales que representa en los Estados Unidos un medio de comunicación e interacción de fácil acceso, rápido, eficiente y barato, como gran alternativa frente a los medios electrónicos tradicionales como el radio y la televisión que son unidireccionales, sumamente costosos, desgastados, con pérdida de credibilidad y asociado a las grandes corporaciones empresariales.

Las redes sociales sirvieron en la campaña electoral de Obama como un instrumento sumamente eficaz para llegar e interactuar con amplios sectores de votantes, captar el descontento y el desgaste de las dos administraciones republicanas anteriores articulando acciones concretas a favor del candidato del partido demócrata, recabar aportaciones económicas de todo tipo de ciudadanos y, sobre todo, permitió a amplias redes de norteamericanos sentirse parte de una campaña electoral para impulsar el cambio en su país.

El resultado fue el triunfo electoral y también social de Obama, para quien no fue difícil percibir el gran potencial que tenía la interacción de la sociedad en las redes sociales. Como una forma de dar continuidad al contacto con los ciudadanos que se había dado en las redes sociales durante su campaña, el equipo de Obama rápidamente elaboró líneas generales para su administración en las que

claramente se pretendía aprovechar el gran potencial de las TIC e Internet como medio para vigilar la actuación del gobierno, obtener la información que produce, participar y colaborar en los asuntos públicos y en el diseño e implementación de las políticas públicas.

De esta forma, al día siguiente de su toma de posesión como presidente de los Estados Unidos de Norteamérica, el 21 de enero de 2009, dio a conocer su célebre “*Memorandum for the Heads of Executive Departments and Agencies*” en el que comienza afirmando lo siguiente:

“Mi administración está comprometida a crear un nivel sin precedentes de apertura en el gobierno. Vamos a trabajar juntos para asegurar la confianza pública y establecer un sistema de transparencia, participación pública y colaboración. La apertura fortalecerá nuestra democracia y promoverá la eficiencia y la eficacia en el gobierno”.<sup>59</sup>

Asimismo, en este *Memorandum* señala que su gobierno debe ser transparente, propiciar la participación y la colaboración haciendo una breve explicación de lo que conlleva cada uno de estos conceptos.

Estas ideas innovadoras representaron una gran alternativa frente a las prácticas arraigadas de manejo discrecional de la información gubernamental, poca transparencia en el uso de los recursos públicos, escasa rendición de cuentas, relación vertical entre gobierno y ciudadanos, poca participación ciudadana en los asuntos públicos, escasos mecanismos de interacción y colaboración entre gobierno y sociedad.

En un escenario en el que la credibilidad de los gobiernos ha venido a la baja, con problemas de corrupción y de eficacia en la solución de las demandas de sus sociedades, las ideas innovadoras de Gobierno Abierto resultaron muy atractivas, por lo que la administración Obama estimó que no sería difícil promoverlas.

---

<sup>59</sup> Citado en Juan Jaime Mesina Ramírez, *Open government partnership en México y Brasil: la transparencia como responsabilidad compartida*, México, INAP-GLAP-IICA, 2013, p. 29.

Por su parte, en el ámbito de la sociedad civil diversas organizaciones llevaban años trabajando y llamando la atención sobre la transparencia, acceso a la información pública, rendición de cuentas y participación social en los asuntos públicos, las cuales entraron en diálogo con el gobierno de Obama en torno a las ideas de Gobierno Abierto. Esta confluencia y comunicación comenzó a sumar interesados y a plantear propuestas para fomentar los referidos temas. Durante 2010 se gestaron algunos lineamientos para crear una iniciativa de Gobierno Abierto.

De esta forma, surgió el proyecto de integrar una “Liga Democrática de Naciones” que apoyara y difundiera las ideas del Gobierno Abierto. Para dar forma a esta Liga en noviembre de 2010 se establecieron las bases para que Estados Unidos y la India la presidieran. Sin embargo, no se logró contar con la participación de este último país, por lo cual se invitó a Brasil para sustituirlo. En una reunión en el Departamento de Estado en Washington D.C, celebrada el 12 de julio de 2011, se establecieron los primeros acuerdos entre la Secretaria de Estado Hillary Clinton y el Ministro de Relaciones Exteriores brasileño, Antonio Patriota, para que sus respectivos países tomaran la iniciativa de promover la creación de un organismo de Gobierno Abierto.

Para ello se integró un Comité Promotor Internacional (denominado en inglés *Steering Commite*) con la participación de ocho países: Estados Unidos, Brasil, México, Noruega, Reino Unido, Indonesia, Filipinas y Sudáfrica. En los siguientes dos meses se hicieron las gestiones necesarias para que en la Asamblea General de las Naciones Unidas, en Nueva York, el 20 de septiembre de 2011 se hiciera el lanzamiento formal de la *Open Government Partnership* (Alianza para el Gobierno Abierto) como organismo multilateral creado con la finalidad de promover políticas públicas de transparencia en la actuación de los gobiernos, fomentar la participación ciudadana en los asuntos públicos, la colaboración entre gobierno y

sociedad, combatir la corrupción, aprovechando los recursos que ofrecen las TIC y el Internet.

En este evento los países fundadores de la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA) se comprometieron con esta iniciativa ratificando una “Declaración sobre Gobierno Abierto”. Se contó con la asistencia de los presidentes Barack Obama de Estados Unidos y de Dilma Russeff de Brasil quienes pronunciaron discursos como representantes de los países que se hacían cargo de la presidencia y copresidencia respectivamente de dicha Alianza. Asimismo, los países fundadores dieron a conocer sus Planes de Acción que constituyen un instrumento básico que los miembros adherentes de la AGA deben diseñar e implementar de acuerdo a los estatutos de esta organización.

Para el proceso inicial de incorporación de miembros a la AGA el Comité Promotor Internacional estableció un criterio de selección basado en cuatro puntos: transparencia fiscal, acceso a la información, revelación de información de candidatos electos y participación ciudadana. Emitió una invitación a 79 países de los cuales sólo 46 se presentaron al lanzamiento de la iniciativa de la AGA, algunos por no cumplir con los criterios de selección. Sin embargo, muchos de éstos posteriormente se fueron integrando.

En la Declaración de Principios de la AGA se adoptan una serie de compromisos y valores por los que sus miembros se proponen trabajar, sus puntos más relevantes se señalan a continuación.

“Como integrantes de la Alianza para el Gobierno Abierto, comprometidos con los principios consagrados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción y otros instrumentos internacionales relacionados con los derechos humanos y el buen gobierno:

- Reconocemos que los pueblos del mundo entero exigen una mayor apertura en el gobierno. Piden mayor participación ciudadana en los

asuntos públicos y buscan la forma de que sus gobiernos sean más transparentes, sensibles, responsables y eficaces.

- Reconocemos que los países se encuentran en diferentes etapas en sus esfuerzos por promover la apertura en el gobierno y que cada uno de nosotros busca un planteamiento coherente con nuestras prioridades y circunstancias nacionales y las aspiraciones de nuestros ciudadanos.
- Aceptamos la responsabilidad de aprovechar este momento para fortalecer nuestros compromisos con miras a promover la transparencia, luchar contra la corrupción, empoderar a los ciudadanos y aprovechar el poder de las nuevas tecnologías para que el gobierno sea más eficaz y responsable.
- Defendemos el valor de la apertura en nuestro compromiso con los ciudadanos para mejorar los servicios, gestionar los recursos públicos, promover la innovación y crear comunidades más seguras. Adoptamos los principios de transparencia y gobierno abierto para que haya más prosperidad, bienestar y dignidad humana en nuestros propios países y en un mundo cada vez más interconectado.”<sup>60</sup>

Asimismo en la Declaración de Principios de la AGA se asume el compromiso a:

- Aumentar la disponibilidad de información sobre actividades gubernamentales.
- Apoyar la participación ciudadana.
- Aplicar los más altos estándares de integridad profesional en todos nuestros gobiernos.
- Aumentar el acceso a las nuevas tecnologías para la apertura y la rendición de cuentas.<sup>61</sup>

En los estatutos de la AGA o Acta Constitutiva (*Articles of Governance*) se definen sus principales finalidades y objetivos, que inician señalando lo siguiente:

“El *Open Government Partnership* (OGP) es una iniciativa internacional, voluntaria con múltiples participantes, cuyo objetivo es obtener compromisos concretos de los gobiernos hacia su ciudadanía para

---

<sup>60</sup> Portal de Internet de la Alianza para el Gobierno Abierto, [en línea], Dirección URL: <http://www.opengovpartnership.org/es/acerca-de/declaraci%C3%B3n-de-gobierno-abierto>, [consulta: 17 de junio de 2015].

<sup>61</sup> *Idem*.

promover la transparencia, empoderar a los ciudadanos, combatir la corrupción y utilizar nuevas tecnologías para fortalecer la gobernabilidad. En busca de estas metas, el OGP proporciona un foro internacional para el diálogo entre gobiernos, las OSC y el sector privado, los cuales contribuyen a una búsqueda común de gobierno abierto. Los participantes del OGP incluyen tanto gobiernos, como a entidades de la sociedad civil y del sector privado que apoyan la misión y los principios del OGP”.<sup>62</sup>

De acuerdo a los estatutos de la AGA, los países que pretenden adherirse a esta organización deben cumplir con los puntos siguientes:

- “Suscribir la Declaración de Principios sobre Gobierno Abierto y aprobarla al más alto nivel.
- Asumir compromisos concretos, mediante la elaboración e implementación de un plan de acción nacional que se extienda más allá de las prácticas actuales en marcha y que debe desarrollarse a través de un proceso de consulta con las múltiples partes interesadas y con la participación activa de los ciudadanos y de la sociedad civil.
- Comprometerse a que se realice un informe de evaluación, que esté a cargo de un panel independiente de expertos, sobre el progreso del país en el cumplimiento de sus compromisos y plan de acción.
- Contribuir a la promoción del gobierno abierto en otros países mediante el intercambio de mejores prácticas, conocimientos y asistencia técnica, tecnologías y recursos, entre otros insumos.”<sup>63</sup>

De igual forma, se ha establecido que los países que se incorporan a la AGA deben comprometerse a elaborar e implementar lo que se ha denominado un Plan de Acción, el cual debe estar orientado a atender los grandes desafíos que esta Alianza ha identificado, como lo son:

- Mejoramiento de los servicios públicos.
- Incremento de la integridad pública.

---

<sup>62</sup> Citado en Juan Jaime Mesina Ramírez, *op. cit.*, p. 74.

<sup>63</sup> Álvaro Ramírez Alujas y Nicolás Dassen, “Gobierno abierto: la ruta hacia una nueva agenda de reforma del Estado y modernización de la administración pública en América Latina y el Caribe” en Nicolás Dassen y Juan Cruz Vieyra (editores), *Gobierno abierto y transparencia focalizada. Tendencias y desafíos para América Latina y el Caribe*, Estados Unidos de América, Banco Interamericano de Desarrollo, 2012, p. 50.



- Gestión más efectiva de los recursos públicos.
- Creación de comunidades más seguras.
- Incremento de la responsabilidad corporativa.

En su primer año de incorporación a la AGA cada país debe escoger al menos uno de estos desafíos y establecer compromisos concretos para resolverlos, que deben reflejar y estar guiados por los planteamientos centrales del Gobierno Abierto, a saber:

- Transparencia
- Participación ciudadana
- Rendición de cuentas
- Innovación y tecnología

Como organismo internacional la AGA se ha planteado como misión y objetivos buscar de manera sostenida que:

“los gobiernos sean más transparentes, rindan cuentas y mejoren la capacidad de respuesta hacia sus ciudadanos con el objetivo final de mejorar la calidad del gobierno, así como la calidad de los servicios que reciben los ciudadanos. Esto requiere un cambio de normas y cultura para garantizar un diálogo y colaboración genuinos entre gobierno y sociedad civil.

OGP (la AGA) se propone apoyar tanto a reformadores de gobierno como de sociedad civil para elevar al gobierno abierto a los niveles más altos del discurso político, proveer cobijo a reformas difíciles, y crear una comunidad de práctica de reformadores en la materia a nivel global.

... Hay tres maneras fundamentales a través de las cuales OGP (la AGA) puede asegurar que las condiciones idóneas estén en su lugar para que los países puedan concretar reformas en materia de gobierno abierto:

1. Mantener un liderazgo y compromiso de alto nivel para OGP (AGA).
2. Apoyar a reformadores locales con experiencia técnica y casos inspiradores.
3. Fomentar la participación en OGP (AGA) de un grupo diverso de ciudadanos y sociedad civil.

4. Asegurar que los países rindan cuentas referentes a los avances en el cumplimiento de compromisos de OGP (AGA)”<sup>64</sup>

Respecto a la estructura de la AGA, el Comité Promotor Internacional se convirtió en un Comité Directivo al quedar formalmente establecida, conformado por los ocho países fundadores al cual se integraron nueve organizaciones de la sociedad civil (OSC): INESC, MKSS, IMCO, *África Center for Open Governance*, *Twaweza*, *National Security Archive*, *Transparency and Accountability Initiative*, *Revenue Watch Institute*, y el *Internacional Budget Partnership*, con el fin de que se encargaran de revisar lo concerniente a la transparencia, rendición de cuentas y participación fuera del ámbito gubernamental.

El Comité Directivo cuenta con una presidencia y una copresidencia para ser ocupadas por los gobiernos adherentes, así como por una presidencia y una copresidencia reservadas para las OSC. Estas presidencias son rotativas, el gobierno de Estados Unidos fue el primero en ocupar la presidencia de enero a septiembre de 2011, fungió como anfitrión de la primera reunión anual que a la vez fue la inaugural. Brasil ocupó la copresidencia en este periodo y asumió la presidencia de septiembre de 2011 a agosto de 2012 y fue el anfitrión de la segunda reunión anual en abril de 2012.

En abril de 2012, el Reino Unido pasó a ocupar la copresidencia y Warren Krafchik del *International Budget Partnership* fue el primer presidente de lado de la sociedad civil. En septiembre de 2012, el Reino Unido asumió la presidencia e Indonesia la copresidencia que ocuparon hasta septiembre de 2013, cuando este último país pasó a ocupar la presidencia y México la copresidencia. En septiembre de 2014 México asumió la presidencia de la AGA, en tanto que la presidencia y copresidencia de las OSC también se han venido renovando en las reuniones anuales.

---

<sup>64</sup> Portal de Internet de la Alianza para el Gobierno Abierto, [en línea], Dirección URL: <http://www.opengovpartnership.org/es/acerca-de/misi%C3%B3n-y-objetivos>, [consulta: 17 de junio de 2015].

Además del Comité Directivo la AGA ha creado otras instancias de apoyo para desarrollar sus actividades y conseguir sus fines como lo son: la Conferencia Anual, la Unidad de Apoyo, el Mecanismo de Red de Contactos y el Mecanismo Independiente de Presentación de Informes.

La Conferencia Anual funciona como la plenaria para ampliar los objetivos de la Alianza e intercambiar experiencias sobre la promoción del Gobierno Abierto. La Unidad de Apoyo tiene como función mantener la memoria institucional, mantener la imagen y la comunicación, llevar las relaciones con organismos clave y donadores, también actúa como mediador entre los gobiernos y las OSC al interior de la AGA.

El Mecanismo de Red de Contactos es administrado por *Global Integrity*, una organización privada exenta de impuestos registrada en Estados Unidos, se encarga de contactar a las redes, expertos, recursos y tecnología para desarrollar las actividades y compromisos de la Alianza, también busca establecer contacto con organizaciones no gubernamentales y sector privado que desean compartir ideas, tecnologías y plataformas con gobiernos de la AGA para ayudarles a atraer a los ciudadanos e incrementar su eficiencia.

El Mecanismo Independiente de Presentación de Informes se creó para asegurar que los países rindan cuentas sobre el cumplimiento de sus compromisos asumidos con la AGA. Está guiado por el Comité Directivo pero no le rinde cuentas directamente. Un panel de expertos internacionales supervisa a este Mecanismo, el cual está integrado por varios asesores de alto nivel y cinco asesores técnicos, quienes aseguran la más alta calidad de las evaluaciones.

La AGA obtiene su financiamiento de los países que participan en el Comité Directivo, los cuales deben hacer contribuciones anuales de acuerdo con una escala móvil basada en las clasificaciones de ingresos por país del Banco

Mundial. Asimismo, obtiene donaciones de fundaciones y corporaciones del sector privado.

Los planteamientos de la AGA han tenido buena aceptación a nivel internacional ya que 69 países de las diferentes regiones del mundo han solicitado su incorporación. Un grupo importante de estos países están implementando su segundo Plan de Acción, otro grupo se encuentra llevando a cabo su primer Plan de Acción y otro grupo reducido de países están diseñando su Plan de Acción inicial. Los países que integran la AGA son los siguientes:

Albania	Georgia	Noruega
Argentina	Ghana	Panamá
Armenia	Grecia	Papúa Nueva Guinea
Australia	Guatemala	Paraguay
Azerbaijan	Honduras	Perú
Bosnia y Herzegovina	Hungría	Reino Unido
Brasil	Indonesia	Republica Checa
Bulgaria	Irlanda	República Dominicana
Cabo Verde	Israel	República Eslovaca
Canadá	Italia	Rumania
Chile	Jordania	Serbia
Colombia	Kenia	Sierra Leona
Corea del Sur	Latvia	Sri Lanka
Costa de Marfil	Liberia	Sudáfrica
Costa Rica	Lituania	Suecia
Croacia	Macedonia	Tanzania
Dinamarca	Malawi	Trinidad y Tobago
El Salvador	Malta	Túnez
España	México	Turquía
Estados Unidos	Moldova	Ucrania
Estonia	Mongolia	Uruguay <sup>65</sup>
Filipinas	Montenegro	
Finlandia	Países Bajos	
Francia	Nueva Zelandia	

Asimismo, cabe señalar que a partir de octubre de 2013 se han asociado a la AGA tres de los organismos multilaterales más importantes a nivel internacional: el

---

<sup>65</sup> Datos tomados del Portal del Internet de la Alianza para el Gobierno Abierto, [en línea], Dirección URL: <http://www.opengovpartnership.org/es/countries>, [consulta: 19 de marzo de 2016]

Banco Mundial, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

## **2.2. La Alianza para el Gobierno Abierto en Latinoamérica**

Como puede apreciarse en la lista anterior, del total de países integrados a la AGA 15 pertenecen a la región de Latinoamérica, lo cual revela que le han dado una importancia creciente a las ideas del Gobierno Abierto las cuales se han propagado rápidamente en este subcontinente.

Los planteamientos del Gobierno Abierto han llamado fuertemente la atención en Latinoamérica, en gran medida porque representan ideas frescas frente a los complejos problemas en el desarrollo de sus democracias y a las ineficiencias en la gestión pública de sus administraciones públicas.

Respecto al problema de desarrollo democrático, si bien a partir de los años setenta del siglo pasado los países que eran gobernados por dictaduras o regímenes políticos no plurales fueron estableciendo sistemas electorales como mecanismos para el acceso y renovación periódica de los poderes ejecutivos y legislativos, también se ha ido agotando en este ámbito la dinámica del desarrollo democrático.

Las sociedades latinoamericanas ya han hecho manifiesta su insatisfacción respecto a que la elección de representantes y gobernantes mediante procedimientos electorales no se haya traducido en mejores gobiernos, políticas públicas con resultados palpables, gestión eficiente de las administraciones públicas, crecimiento económico, distribución de la riqueza, mejor ejercicio de toda la gama de derechos establecidos en la leyes, mayor empleo y remuneración, mayores oportunidades de desarrollo para los jóvenes, disminución de la corrupción y de la concentración de la riqueza, entre otras. Algunos ejemplos

recientes de la expresión de esta insatisfacción son el movimiento de estudiantes en Chile contra el alto costo de la educación en 2011, así como las grandes manifestaciones que se presentaron antes y durante el mundial de *football* de 2014 en Brasil contra el alto costo de algunos servicios públicos, la gran inversión del gobierno en infraestructura para realizar esta justa deportiva y los escándalos de corrupción.

Los datos del cuadro número 4 muestran como en América Latina ha sido bajo el crecimiento económico acompañado de problemas de desempleo y bajos salarios.

**Cuadro no. 4**  
**Datos de desarrollo económico en América Latina en 2013**

País	PIB (millones de dólares)	PIB per cápita (dólares)	Deuda externa (% del PIB)	Tasa de crecimiento	Tasa de desempleo	Salario mínimo (dólares)
Argentina	524 029.9	12 650.1	23.1	2.9	7.1	617'
Bolivia	23 208.8	2 221.2	25.3	6.8	7.6 (2010)	143.68*
Brasil	2 279 748.1	11 399.6	13.8	2.5	5.4	326**
Chile	252 538.5	14 346.4	47.2	4.1	5.9	408
Colombia	333 209.5	6 888.2	24.3	4.7	10.6	374.22**
Costa Rica	41 277.8	8 494	35.6	3.5	8.2	500.87
Ecuador	82 609.1	5 238.7	19.8	4.6	4.7	318
El Salvador	22 678.7	3 585	54.8	1.7	5.6	207.68
Guatemala	45 969.1	2 981.2	32.5	3.7	3.8	205.09
Honduras	17 576.1	2 176.6	35.9	2.6	6	114.12-354.85**
México	1 151 384.7	9 649.4	20.7	1.1	5.7	105.96-111.79**
Nicaragua	10 371.6	1 709.8	42	4.6	9.7 (2010)	94/215***
Panamá	38 127	9 866.4	28.7	8.4	4.7	432
Paraguay	23 597.5	3 479.3	17.8	14.2	8.1	385
Perú	175 425.1	5 790.1	30.3	5.8	5.9	292
Rep. Dominicana	59 301.8	5 762.7	24.4	4.6	7	149.32-245.08
Trinidad y Tobago	20 629.8	15 382.2	6.9	1.6	3.7	--

Uruguay	45 172.1	13 260.4	41	4.4	6.7	405**
Venezuela	267 213.3	8 792.9	28.7	-1.3	7.8	476.76*

\* (al cambio oficial)

\*\* aproximadamente

\*\*\* promedios

Fuentes:

*Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 2014*, Chile, Naciones Unidas/CEPAL, 2014, pp. 40,41, 80, 81, 122.

*Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe 2014*, Chile, Naciones Unidas/CEPAL, 2014, pp. 52, 53.

Comparación del salario mínimo 2013 en 20 países de América Latina, [en línea], Dirección URL: <http://www.venologia.com/archivos/6586/>, [consulta: 30 de junio de 2015].

En consecuencia, como se puede observar en el cuadro número 5 las cifras de la pobreza tienden a ser altas.

**Cuadro no. 5**

**Porcentaje de personas en situación de pobreza e indigencia en América Latina**

País	Año	Pobreza	Indigencia
Argentina	2012	4.3	1.7
Bolivia	2011	36.3	18.7
Brasil	2013	18	5.9
Chile	2013	7.8	2.5
Colombia	2013	30.7	9.1
Costa Rica	2013	17.7	7.2
Ecuador	2013	33.6	12
El Salvador	2013	40.9	12.5
Guatemala	2006	54.8	29.1
Honduras	2010	69.2	45.6
México	2012	37.1	14.2
Nicaragua	2009	58.3	29.5
Panamá	2013	23.2	12.2
Paraguay	2013	40.7	19.2
Perú	2013	23.9	4.7
República Dominicana	2013	40.7	20.2
Uruguay	2013	5.7	0.9
Venezuela	2013	32.5	9.8

Fuente: *Panorama social de América Latina 2014*, Chile, Naciones Unidas/CEPAL, 2014, p. 17.

De esta manera, se está presentando una situación en la que los ciudadanos observan que la democracia no ha dado respuestas satisfactorias a la solución de sus problemas reales y cotidianos. Por ello, López Egaña señala que:

“El éxito político en América Latina y el Caribe debiese dejar de ser solamente medido a través de los votos. Tiene que mutar hacia una razonable mezcla entre éxito electoral y calidad de la democracia.”<sup>66</sup>

Es este contexto se puede comprender que resulten atractivas las ideas del Gobierno Abierto referentes a replantear la relación entre gobierno y sociedad pasando de esquemas verticales a planos más horizontales, a través de la transparencia en la actuación de los gobernantes así como de la participación y la colaboración de la ciudadanía en la solución de los problemas cercanos a la gente.

Respecto a los problemas de gestión pública de los gobiernos, América Latina tradicionalmente ha tenido bajos desempeños en la eficiencia y eficacia en la atención y solución de las demandas de servicios públicos y aplicación de la ley. En décadas pasadas se recurrió a la corriente de la Nueva Gerencia Pública y más recientemente a las ideas de la Gobernanza y Buen Gobierno para mejorar diferentes aspectos en las administraciones públicas logrando algunos avances. Pero el desarrollo de las sociedades contemporáneas han complejizado los problemas, por lo que continúan un sinnúmero de desafíos por resolver.

Recurriendo a las mediciones que han hecho Stein y Tomassi sobre el grado de desarrollo de las políticas públicas entre diferentes regiones del mundo, se observa que América Latina es la que tiene el más bajo desarrollo institucional de sus políticas públicas, como puede apreciar en la gráfica número 5.

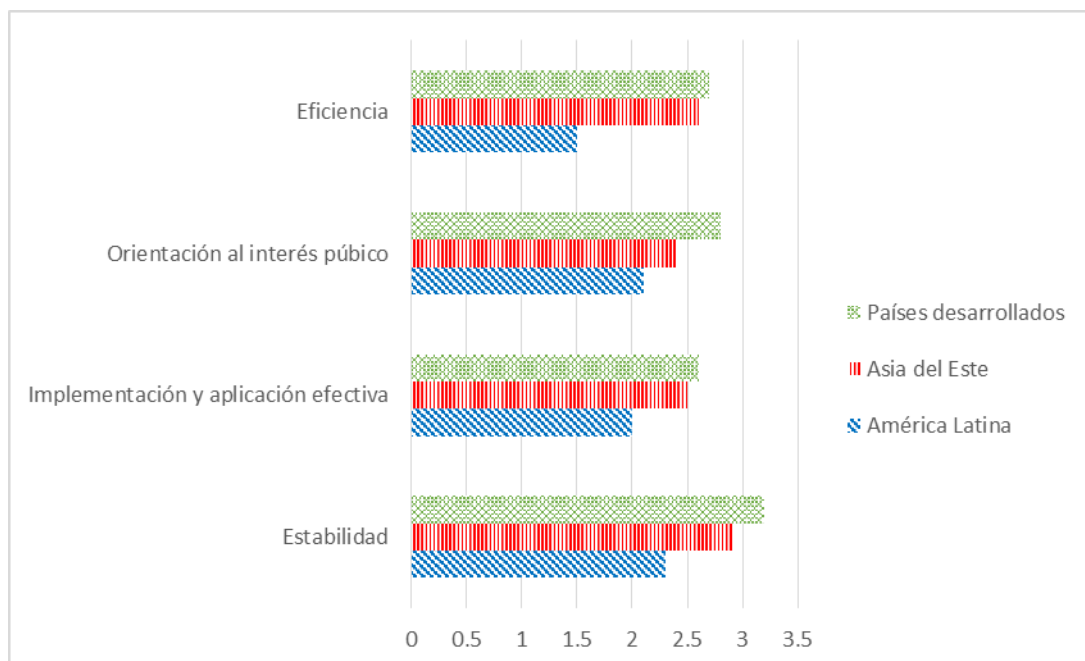
---

<sup>66</sup> Juan Felipe López Egaña, *¿Pueden los estados seguir gobernando nuevas ciudadanía bajo viejos paradigmas? Los desafíos políticos del Gobierno Abierto en América Latina*, s/p, Banco Interamericano de Desarrollo, 2014, p. 33.



Gráfica no. 5

Características de las políticas públicas entre regiones, 2006 (escala de 1 a 4)



Fuente: Juan Felipe López Egaña, *¿Pueden los estados seguir gobernando nuevas ciudadanía bajo viejos paradigmas? Los desafíos políticos del Gobierno Abierto en América Latina*, Banco Interamericano de Desarrollo, 2014, p. 13.

La percepción generalizada en las sociedades latinoamericanas es que continúa prevaleciendo diferentes grados de ineficiencias en sus administraciones públicas en distintos ámbitos de sus estructuras y funciones, los recursos públicos frecuentemente son manejados con diferentes grados de corrupción, varios de los servicios más importantes que proporcionan son caros y de mala calidad, sus procesos administrativos pueden mejorar mucho, pero sobre todo que no se toma de manera constante y efectiva al ciudadano, quien sigue sintiendo lejanas a las instancias administrativas con las que entra en contacto.

Por ello, las ideas del Gobierno Abierto aparecen como una buena alternativa frente a prácticas tendientes a la opacidad, procedimientos burocráticos, gestión de recursos y servicios ineficientes y con criterios políticos, toma de decisiones centralizadas sin considerar a los ciudadanos, que han estado muy arraigadas en las administraciones públicas latinoamericanas.

Asimismo, es indispensable tener en cuenta el desarrollo de la infraestructura en telecomunicaciones y de las TIC en los años recientes en los diferentes países de América Latina para comprender la inserción que han venido teniendo los planteamientos del Gobierno Abierto, ya que se operacionalizan esencialmente a través del uso generalizado de las tecnologías informáticas y de telecomunicaciones que se han puesto al servicio de un creciente número de usuarios. De 2000 a 2012 el número de personas con acceso a Internet ha crecido un 556 % en el mundo, siendo América Latina y el Caribe la tercera región con mayor crecimiento (1311 %) después de África y el Medio Oriente.<sup>67</sup>

El acceso a Internet implica que los usuarios cuentan con algún aparato como computadora personal, laptop o teléfono inteligente, ha logrado los niveles de penetración que se señalan en cuadro número 6 en la población de los países de América Latina.

**Cuadro no. 6**  
**Usuarios de Internet en América Latina en 2013**

País	Población (Est. 2014)	Usuarios de Internet (31 dic. 2013)	% Población (Penetración)
Argentina	43,024,374	32,268,280	75.0 %
Bolivia	10,631,486	4,199,437	39.5 %
Brasil	202,656,788	109,773,650	54.2 %
Chile	17,363,894	11,546,990	66.5 %
Colombia	46,245,297	28,475,560	61.6 %
Costa Rica	4,755,234	2,185,506	46.0 %
Cuba	11,047,251	2,840,248	25.7 %
República Dominicana	10,349,741	6,054,013	58.5 %
Ecuador	15,654,411	6,316,555	40.4 %
El Salvador	6,125,512	1,649,980	26.9 %
Guatemala	14,647,083	2,885,475	19.7 %
Honduras	8,598,561	1,530,543	17.8 %

<sup>67</sup> Datos tomados de Juan Felipe López Egaña, *op. cit.*, pp. 17-18.

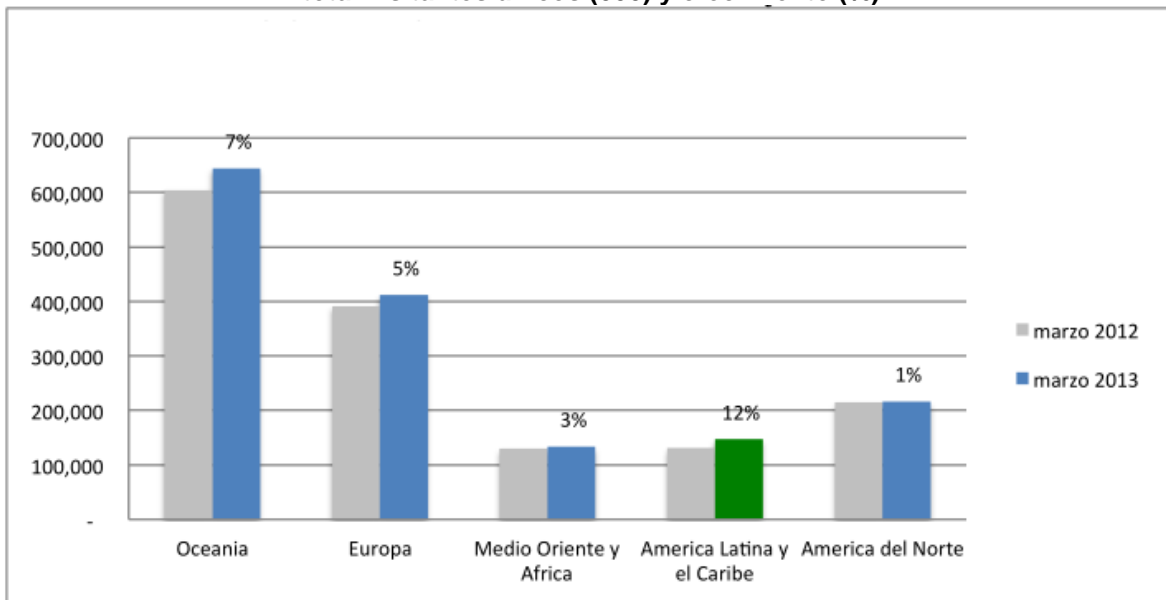
País	Población (Est. 2014)	Usuarios de Internet (31 dic. 2013)	% Población (Penetración)
México	120,286,655	52,276,580	43.5 %
Nicaragua	5,848,641	906,539	15.5 %
Panamá	3,608,431	1,548,016	42.9 %
Paraguay	6,703,860	2,473,724	36.9 %
Perú	30,147,935	11,817,991	39.2 %
Puerto Rico	3,620,897	2,675,843	73.9 %
Uruguay	3,332,972	1,936,457	58.1 %
Venezuela	28,868,486	12,994,232	45.0 %
<b>Total/Promedio</b>	<b>593,517,509</b>	<b>296,355,619</b>	<b>49.9 %</b>

Fuente: Portal de Internet de *Internet World Stats*, [en línea], Dirección URL: <http://www.internetworldstats.com/stats10.htm>, [consulta: 30 de junio de 2015].

Si se consideran a los usuarios únicos (aquellos que sólo ingresan una vez a un sitio web en un determinado periodo de tiempo) América Latina y el Caribe tienen el mayor crecimiento en el año de 2013, como puede apreciarse en la gráfica número 6.

**Gráfica no. 6**

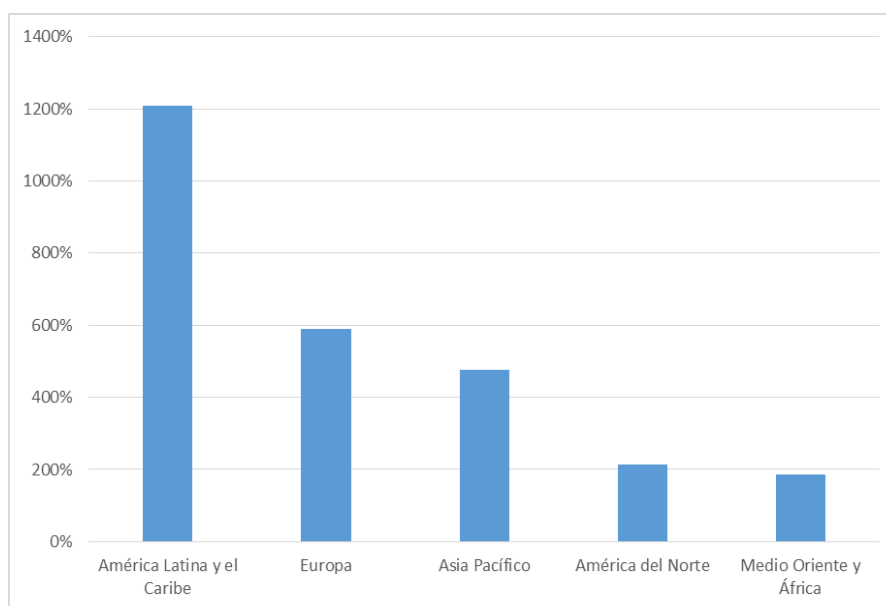
**Crecimiento usuarios únicos internet 2012-2013  
total visitantes únicos (000) y crecimiento (%)**



Fuente: Juan Felipe López Egaña, *¿Pueden los estados seguir gobernando nuevas ciudadanía bajo viejos paradigmas? Los desafíos políticos del Gobierno Abierto en América Latina*, Banco Interamericano de Desarrollo, 2014, p. 18.

La expansión del acceso a Internet ha traído consigo la proliferación de diferentes servicios de todo tipo con fines comerciales, educativos, de altruismo, ocio e incluso delictivos, entre muchos otros, de los cuales destacan las llamadas redes sociales que han tenido una enorme penetración en América Latina. Entre 2007 y 2012 *facebook* (que es una de las redes sociales más populares) ha tenido el mayor crecimiento de usuarios en Latinoamérica a nivel mundial como puede apreciarse en la gráfica número 7.

**Gráfica no. 7**  
**Crecimiento Facebook 2007-2012**



Fuente: Juan Felipe López Egaña, *¿Pueden los estados seguir gobernando nuevas ciudadanía bajo viejos paradigmas? Los desafíos políticos del Gobierno Abierto en América Latina*, Banco Interamericano de Desarrollo, 2014, p. 19.

El creciente uso de las TIC en las sociedades latinoamericanas ha tenido repercusiones en la forma en que se relacionan e interactúan los individuos entre sí, con las organizaciones privadas y públicas y con sus gobiernos. Esta nueva dinámica de actuación de las sociedades ha influido también en que los gobiernos tengan que buscar nuevas alternativas teóricas y prácticas para insertarse en estas nuevas interacciones que se están dando en las sociedades, para no ser

rebasados y mantener niveles adecuados de comunicación y atención a los planteamientos y demandas que se están gestando en la actualidad.

Es por ello que los gobiernos de América Latina han dado una buena recepción a las ideas del Gobierno Abierto que contribuyen a abordar de forma propositiva la nueva dinámica de interacción y comunicación a que han dado lugar las TIC.

Como se ha señalado, uno de los compromisos más importantes que adquieren los países al incorporarse a la AGA es el de elaborar un Plan de Acción que normalmente se ejecuta en dos años. En América Latina los 15 países que han ingresado a la AGA ya han presentado un Plan de Acción. En el caso de Brasil, Chile, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Paraguay y República Dominicana incluso ya han elaborado un segundo Plan de Acción que se encuentran implementando en la actualidad.

Para tener un panorama del contenido, implicaciones y alcances de estos planes, a continuación se presenta un análisis del primer Plan de Acción toda vez que es el que todos los países ya han presentado. La suma de los compromisos contenidos en cada uno de los planes de los 15 países latinoamericanos miembros de AGA asciende a 341. En cuadro número 7 se observa la forma en que se distribuyen los estos compromisos entre los ejes estratégicos establecidos por la AGA.

**Cuadro no. 7**  
**Desglose de compromisos de los planes de acción nacionales,**  
**por país y eje estratégico**

País/Núm de compromisos en su plan de acción	Ejes estratégicos de la AGA				
	Mejoramiento de los servicios públicos	Incremento de la integridad pública	Gestión más efectiva de los recursos públicos	Creación de comunidades más seguras	Incremento de responsabilidad corporativa
Argentina (19)	6	11	2	--	--
Brasil (32)	4	22	5	--	1
Chile (19)	4	11	--	1	3

País/Núm de compromisos en su plan de acción	Ejes estratégicos de la AGA				
	Mejoramiento de los servicios públicos	Incremento de la integridad pública	Gestión más efectiva de los recursos públicos	Creación de comunidades más seguras	Incremento de responsabilidad corporativa
Colombia (27)	8	13	6	--	--
Costa Rica (23)	9	11	3	--	-
El Salvador (21)	3	14	3	--	1
Guatemala (3)	--	1	2	--	--
Honduras (20)	7	6	7	--	--
México (55)	7	22	19	--	7
Panamá (5)	--	5	--	--	--
Paraguay (15)	7	3	5	--	--
Perú (47)	8	37	2	--	--
Rep. Dominicana (24)	5	15	4	--	--
Trinidad y Tobago (13)	10	3	--	--	--
Uruguay (18)	7	6	5	--	--
Total (341)	85	180	63	1	12
<b>Porcentaje del total</b>	<b>24.92 %</b>	<b>52.78 %</b>	<b>18.47 %</b>	<b>0.29 %</b>	<b>3.51 %</b>

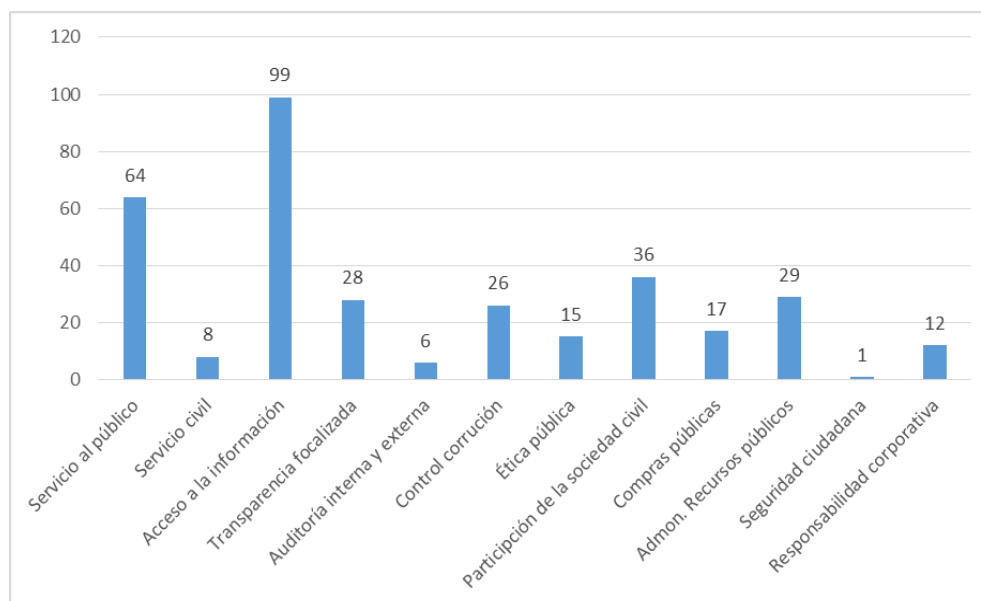
Fuente: Álvaro Ramírez Alujas y Nicolás Dassen, *Vientos de Cambio. El avance de las políticas de gobierno abierto en América Latina y el Caribe*, s/p, Banco Interamericano de Desarrollo, 2014, p. 8. (con la incorporación de los datos correspondientes a Trinidad y Tobago).

Los Planes de Acción no guardan homogeneidad entre sí, los objetivos, programas de trabajo y recursos que cada país contempla para implementarlos varían mucho de una nación a otra. Como se observa en el cuadro anterior, su número de compromisos es variable ya que se definen a iniciativa propia de cada país, los ejes estratégicos a los que están orientados cada uno de los compromisos son también variados. Aunque puede notarse que se concentran en el “Incremento de la integridad pública” (52.78 %) en buena medida debido a los problemas de corrupción que arrastran y a la falta de credibilidad en los gobiernos. El siguiente rubro en el que más se concentran los compromisos de los Planes de Acción es en el de “Mejoramiento de los servicios públicos” en virtud de la fuerte demanda que hacen las sociedades en torno a este aspecto.

Es importante señalar que del total de los compromisos inscritos en los Planes de Acción de los 15 países latinoamericanos integrantes de la AGA, el 61.87 % implica el uso de las TIC para su implementación, lo cual reafirma la relevancia que tienen estas tecnologías para llevar a cabo los propósitos del Gobierno Abierto.

Como es natural, los compromisos de los Planes de Acción en cada país tienen características particulares ya que tratan de enfrentar problemáticas específicas de sus realidades políticas, sociales y económicas. No obstante, Ramírez Alujas y Dassen han propuesto una serie de 12 temas para hacer una clasificación que indiquen de mejor manera la orientación de dichos compromisos. En la gráfica número 8, se señalan cada uno de estos 12 temas indicando el número de compromisos que les corresponden.

**Gráfica no. 8**  
**Principales compromisos en la agenda regional de gobierno abierto**



Fuente: Álvaro Ramírez Alujas y Nicolás Dassen, *Vientos de Cambio. El avance de las políticas de gobierno abierto en América Latina y el Caribe*, s/p, Banco Interamericano de Desarrollo, 2014, p. 18. (con la incorporación de los datos correspondientes a Trinidad y Tobago).

El tema de “Acceso a la información” es el que más compromisos concentra con 99, si se juntan con los del tema de “Transparencia focalizada” muy relacionados entre sí, se añadirían otros 28 compromisos, lo cual indica que los gobiernos de la región están dando una especial atención a poner a disposición de los ciudadanos la información que producen, como respuesta a las críticas relativas a que sus procesos de gestión pública son opacos, el manejo discrecional de la información que debiese ser pública y al problemático acceso a la información pública. El siguiente tema en importancia es el de “Servicios al público” que son de los que mayor uso hacen los ciudadanos y al que los gobiernos tratan de destinar importantes recursos.

Para hacer una evaluación de los Planes de Acción más allá de los informes que por norma se deben presentar, Ramírez Alujas y Dassen se dieron a la tarea de realizar una serie de entrevistas a funcionarios y a representantes de las OSC responsables o vinculados con la implementación de dichos planes en los diferentes países de América Latina miembros de la AGA. Con base en la información recabada, estos autores observan que existen coincidencias que pueden agruparse en fortalezas y debilidades que presentan en el primer capítulo de su libro *Vientos de Cambio. El avance de las políticas de gobierno abierto en América Latina y el Caribe*.

En cuanto a las fortalezas, los funcionarios responsables de los Planes de Acción señalan las siguientes:

- Presencia de compromiso político y respaldo (gobierno y otras autoridades).
- Existencia de políticas previas en las materias propias de la AGA, como la de promoción de la transparencia, la lucha contra la corrupción, y la modernización del Estado.
- Presencia de espacios de diálogo existentes con OSC, que reflejan un compromiso potencial y/o apoyo activo.



- Flexibilidad para la formulación del plan y espacios de coordinación con actores de la sociedad civil.
- Posibilidades de seguimiento y monitoreo de los compromisos adquiridos.

Como debilidades dichos funcionarios apuntan las que se indican a continuación:

- Falta de claridad conceptual de lo que es Gobierno Abierto y de orientaciones desde la AGA.
- Falta de tiempo debido a que los países tuvieron que presentar sus planes de acción antes del Primer Encuentro Anual, y de metodologías estándares para desarrollar el proceso de consulta y participación ciudadana en la formulación, implementación y evaluación de los planes de acción.
- Ausencia de métricas e indicadores para seguimiento y evaluación. Los planes de acción carecen de metas claramente definidas y de responsabilidades delimitadas, entre otros aspectos.
- Diversos puntos de controversia entre gobiernos y actores de la sociedad civil sobre los roles y mecanismos para lograr acuerdos vinculantes entre las partes.
- Resistencias a asumir compromisos propios que trasciendan las exigencias de los propios gobiernos.
- Una burocracia resistente al cambio que supone dificultades para erradicar la “cultura del secretismo”, avanzar en la tarea de compartir información y ampliar espacios de participación hacia la ciudadanía.
- Bajas capacidades en recursos humanos/falta de capacitación.
- Ausencia de una tradición de consulta pública y apertura a la ciudadanía (como prácticas de gestión pública).
- Disponibilidad limitada de recursos financieros para ejecutar todas las iniciativas.
- Falta de asistencia técnica y orientaciones conceptuales y metodológicas sobre qué es Gobierno Abierto y cómo concretarlo en políticas públicas.

Por su parte, los representantes de las OSC consultados plantean como fortalezas de los Planes de Acción las siguientes:

- Cambio favorable en el sistema de comunicación entre los gobiernos y la sociedad civil gracias a los procesos consultivos para formular los planes de acción.
- Facilidades en el desarrollo de la iniciativa: utilización de las redes y la experiencia de las OSC.
- Lograr la adhesión voluntaria de 63 países habla de una iniciativa con fuerte impulso político.
- Los actores gubernamentales y sociales están comprometidos con la iniciativa.
- El mecanismo para participar es relativamente sencillo y dinámico. Se facilita a los países el ingreso, en caso de cumplir con los requisitos.
- Los pilares de la declaración de la AGA son amplios y permiten compromisos diversos; pero a la vez estos son confluyentes y coherentes en su lucha por la gobernabilidad.

Respecto a las debilidades de los Planes de Acción los representantes de las OSC señalan que:

- Los gobiernos no difunden suficiente información proactivamente (sin que se lo soliciten).
- En algunos casos, existe la necesidad de un compromiso y la voluntad real de los Estados para llevar a cabo los planes de acción.
- Hace falta institucionalidad en la AGA (estructura y reglas de juego claras).
- Los actores gubernamentales que toman las decisiones sobre esta iniciativa parecen muy alejados de las realidades de los países.
- Existe poca claridad y certeza con respecto a las acciones y sanciones frente al incumplimiento de los compromisos.
- Los gobiernos pueden reducir el “Gobierno Abierto” al uso y a la promoción de TIC.

- Los gobiernos pueden usar su membresía en la AGA para evadir responsabilidades, a nivel local, por los eventuales fracasos en estos campos.

### **2.3. Incorporación de México a la AGA y Planes de Acción implementados**

Después de la reunión del 12 de julio de 2011 en el Departamento de Estado en Washington D.C, en la que se establecieron los primeros acuerdos entre la Secretaria de Estado Hillary Clinton y el Ministro de Relaciones Exteriores brasileño, Antonio Patriota, para promover la creación de un organismo de Gobierno Abierto, en agosto de ese mismo año se envió a la Administración Pública Federal de México y a varias OSC invitaciones para participar en la iniciativa de Gobierno Abierto, solicitando información relacionada con este tema. El entonces Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI) tuvo una rápida respuesta a esta invitación y de inmediato se integró al Comité Promotor Internacional (*Steering Commite*).

Para ingresar a la AGA México, como los demás países, tuvo que cumplir con criterios mínimos de calificación en los siguientes aspectos establecidos en los documentos de esta Alianza: 1) transparencia fiscal, 2) divulgación de información de los políticos, 3) acceso a la información por parte del público, y 4) participación ciudadana en la vigilancia y control de las cuentas públicas. México superó los requisitos mínimos de elegibilidad. En el primero de estos aspectos alcanzó la más alta calificación (4 de 4), en el segundo obtuvo la calificación mínima aceptada de divulgación de patrimonio, el tercero lo cubrió satisfactoriamente al contar con una ley vigente de acceso a la información, y en el cuarto tuvo una puntuación de 7.65 de un máximo de 10 en el Índice de Libertades Civiles de la *Economist Intelligence Unit*.

### **2.3.1. El primer Plan de Acción**

En el proceso de integración de México a la AGA una de las principales tareas fue la de elaborar un Plan de Acción, el IFAI tomó la iniciativa de coordinar los trabajos respectivos que iniciaron desde el mes de julio de 2011, el cual estableció comunicación con el gobierno federal a través de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) ya que en ese momento la labor central era la incorporación de México al nuevo organismo internacional que se estaba gestando.

Posteriormente, como el IFAI no contaba con facultades para dar seguimiento a las políticas públicas relacionadas con transparencia y rendición de cuentas, en agosto de 2011, se incorporó al proyecto la Secretaría de la Función Pública (SFP) ya que es a ésta a la que le correspondían dichas facultades de acuerdo a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Por lo mismo, la SRE dejó de participar y la SFP fue la que se encargó de coordinar los trabajos de elaboración del primer Plan de Acción y de su implementación.

De acuerdo a las pautas de la AGA, para elaborar los planes de acción se debe hacer una amplia consulta pública, para lo cual se deben difundir los detalles del proceso de consulta, tomar en cuenta a la sociedad civil y al sector privado, buscar diversidad de opiniones, usar diversos mecanismos para facilitar la participación ciudadana, en otros aspectos.

En el caso de México, el proceso de consulta para formular el primer Plan de Acción se realizó sólo con un mes de antelación a su presentación formal. El 1° de agosto de 2011, el IFAI y la SRE enviaron una invitación a las dependencias de la Administración Pública Federal para que aportaran “acciones o prácticas contenidas en los programas sectoriales y/o planes de trabajo de las unidades administrativas, que se encontraran en curso o proyectados para los meses siguientes, y sobre los cuales fuera susceptible informar el grado de avance o

éxito de su implementación”.<sup>68</sup> Se recibió respuesta de 19 secretarías y dependencias de la Administración Pública Federal, las cuales elaboraron un total de 60 propuestas.

El 9 de agosto el IFAI y la SRE convocaron a una reunión a sólo 12 OSC con experiencia en temas de transparencia y rendición de cuentas que tradicionalmente tienen acceso a este tipo de foros y consultas, para informarles sobre la iniciativa de la AGA y que participaran con aportaciones para la elaboración del primer Plan de Acción. No se pudo extender la invitación a otro tipo de organizaciones o actores sociales ni a empresas del sector privado. Las OSC a las que se les invitó a participar fueron:

1. Artículo 19
2. Social TIC
3. Fundar Centro de Investigación y Análisis
4. Gestión Social y Cooperación A. C. (GESOC)
5. Instituto Mexicano para la Competitividad A. C. (IMCO)
6. Centro de Investigación para el Desarrollo A. C. (CIDAC).
7. Cultura Ecológica A. C.
8. Transparencia Mexicana
9. Alianza Cívica
10. Centro de Estudios Económicos del Sector Privado (CEESP)
11. Programa La Neta
12. Red por la Rendición de Cuentas (RRC)

De estas organizaciones sólo las primeras ocho contribuyeron con la elaboración de 63 propuestas, 47 de ellas dirigidas a la Administración Pública Federal. La Coordinación de Asesores de la Presidencia de la República, la SFP, la SRE y el IFAI se encargaron de sistematizar las propuestas y de redactar los compromisos tomando fundamentalmente la información recabada de las secretarías de la

---

<sup>68</sup> *Mecanismo de revisión independiente: México informe de avance 2011-2013*, Centro de Contraloría Social y Estudios de la Construcción Democrática/CCS-CIESAS, p. 34.

Administración Pública Federal y retomando solamente una propuesta de las OSC.

De esta forma, en el breve lapso de julio a septiembre de 2011 se elaboró el primer Plan de Acción integrado por 14 compromisos, que se presentó en la Asamblea General de las Naciones Unidas, en Nueva York, el 20 de septiembre de 2011 cuando se hiciera el lanzamiento formal de la Alianza para el Gobierno Abierto. Evento al que asistieron el entonces presidente, Felipe Calderón Hinojosa, y la titular del IFAI en ese momento, Jacqueline Peschard Mariscal.

Es importante señalar que el primer Plan de Acción se redactó como compromisos generales y no como proyectos específicos, que estuvieron orientados hacia 4 de los 5 retos establecidos por la AGA: mejorar los servicios públicos, aumentar la integridad pública, administrar los recursos públicos con mayor eficacia y mejorar la rendición de cuentas corporativa. En el cuadro número 8 se describen sus compromisos y sus principales resultados.

**Cuadro no. 8**  
**Compromisos y principales actividades para el cumplimiento del primer Plan de Acción\***

Compromiso	Responsable/Fecha de cumplimiento	Principales Actividades para su cumplimiento en 2012
<p>Publicar en internet la información de la que dispone la Unidad de Políticas de Mejora de la Gestión Pública (UPMGP), correspondiente a cada uno de los trescientos trámites de alto impacto detectados por la SFP</p>	<p>SFP/ Septiembre de 2012</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Instalación en la infraestructura de la SFP, pruebas y liberación del aplicativo con la URL: <a href="http://www.tramitefacil.gob.mx">www.tramitefacil.gob.mx</a></li> <li>- Definición de los mecanismos de actualización de datos y mantenimiento del aplicativo. Así como su incorporación a las operaciones de la UPMGP.</li> <li>- Capacitación al personal involucrado en la operación del servicio.</li> <li>- Difusión de la puesta en operación del servicio con las Instituciones y los Órganos Internos de Control.</li> <li>- Diseño de una estrategia de promoción con otras organizaciones.</li> </ul>

Compromiso	Responsable/Fecha de cumplimiento	Principales Actividades para su cumplimiento en 2012
Desarrollo del portal www. gob.mx para convertirlo en una herramienta interactiva de intercambio de información y realización de trámites personalizada entre el gobierno y el ciudadano.	SFP, Unidad de Gobierno Digital/  Diferentes fases durante todo el año	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Se integraron 200 instituciones al servicio de búsquedas especializadas en gobierno en la nube.</li> <li>- Se impartió capacitación a 74 instituciones de la APF para desarrollo de trámites y servicios electrónicos bajo el estándar abierto sobre el cual está diseñada la página personalizada.</li> <li>- Elaboración de un plan de desarrollo y publicación de trámites y servicios electrónicos con las instituciones de la APF.</li> </ul>
Promover la integración de los procesos relacionados con servicios digitales y utilizar plataformas y sistemas de información comunes, a efecto de propiciar el uso de bases de datos crudas por la sociedad	SFP, Unidad de Gobierno Digital/  Diferentes fases durante todo el año	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 26 de marzo de 2012: Publicación en internet de Tu Gobierno en Mapas, conteniendo 612 capas de información geoestadística y más de 5,500 contenidos no geográficos (documentos, imágenes y videos).</li> <li>- 4-9 de mayo de 2012: Envío de comunicado a los Titulares de 40 dependencias y entidades de la APF invitándoles a integrarse al proyecto y solicitando la designación de un enlace de alto nivel para validar la información publicada y un enlace técnico para ser capacitado en el uso de la plataforma y pudiera realizar cargas de información.</li> <li>- Periodo de carga de información por parte de 34 dependencias y entidades de la APF capacitadas.</li> </ul>
Profundizar la publicación de información socialmente útil, para lo cual el gobierno federal mexicano actualizará y reforzará los criterios y procedimientos mediante los cuales todos los organismos federales deben identificar y publicar dicha información	SFP, Unidad de Políticas de Transparencia y Rendición de Cuentas/  Septiembre de 2012	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 26 de marzo de 2012: Publicación en internet de Tu Gobierno en Mapas, conteniendo 612 capas de información geoestadística y más de 5,500 contenidos no geográficos (documentos, imágenes y videos).</li> <li>- Determinación de elementos para la actualización del manual así como diseño del documento "Acciones 2012" en materia de transparencia focalizada.</li> <li>- Emisión de pre evaluaciones y recomendaciones para cada una de las dependencias y entidades para dar cumplimiento a lo establecido en el documento "Acciones 2012".</li> <li>- Reuniones de capacitación, asesorías telefónicas y atención de consultas vía correo electrónico con dependencias y/o entidades.</li> </ul>

Compromiso	Responsable/Fecha de cumplimiento	Principales Actividades para su cumplimiento en 2012
<p>Avanzar hacia una hacienda pública que a partir de sistemas y metodologías contables homogéneas, garantice una mayor transparencia y rendición de cuentas.</p>	<p>SHCP y SFP, Unidad de Operación Regional y Contraloría Social/  Septiembre de 2012</p>	<p>Durante 2009-2012 se realizaron 12 sesiones de trabajo del Consejo Nacional de Armonización Contable, aprobando 22 documentos normativos vigentes para homogenizar las normas, clasificadores y plan de cuentas; aplicables a todos los entes públicos de los tres órdenes de gobierno.</p>
<p>Desarrollo de un Sistema Nacional de Fiscalización, cuya primera etapa de trabajo se vincula con ejercicios de auditoría en el orden estatal y municipal, en el que participarán las entidades federativas por medio de la Asociación Nacional de Organismos de Fiscalización Superior y Control Gubernamental A.C.</p>	<p>Comisión Permanente de Contralores Estados –Federación (CPCEF), Asociación Nacional de Organismos de Fiscalización Superior y Control Gubernamental A.C. (ASOFIS)/  Septiembre de 2012</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Se realizó en diciembre de 2012, la Segunda Reunión sobre el Sistema Nacional de Fiscalización, con la asistencia de los integrantes de la CPCEF y la ASOFIS.</li> <li>- Se integraron tres grupos de trabajo para avanzar en tareas específicas: Visión Estratégica; Normas Profesionales, y Control Interno.</li> <li>- Se realizó una reunión de trabajo por cada grupo integrado, en la cual se definieron los objetivos del SNF, las normas profesionales en la materia que serían analizadas, así como la estrategia general para promover el modelo de control interno por parte de los Órganos Estatales de Control.</li> </ul>
<p>Consolidar el Sistema Electrónico de Información Pública Gubernamental, CompraNet</p>	<p>SFP, Unidad de Política de Contrataciones Públicas/  Diciembre de 2012</p>	<p>De enero a septiembre de 2012 se reportaron 50,903 contratos por un monto transaccional total de 143,113 millones de pesos, por otra parte, a partir de la entrada en vigor de la nueva plataforma CompraNet se capacitaron en el uso de la misma a 8,370 operadores de 3,401 unidades compradoras y se habilitaron en el sistema a 75,035 proveedores y contratistas nacionales e internacionales.</p>
<p>Consolidación de los nuevos esquemas de contratación y los perfiles de los servidores públicos que los operan</p>	<p>SFP, Unidad de Política de Contrataciones Públicas/  Septiembre de 2012</p>	<p>Incorporación de diferentes funcionalidades al sistema informático CompraNet.</p>



Compromiso	Responsable/Fecha de cumplimiento	Principales Actividades para su cumplimiento en 2012
Difundir información que permita a la sociedad conocer el desarrollo de los procedimientos de contratación.	SFP, Unidad de Política de Contrataciones Públicas/  Septiembre de 2012	La Unidad de Política de Contrataciones Públicas diseñó reportes que difunden información relativa a las contrataciones públicas, en tanto se contara con una herramienta de Inteligencia de Negocios (BI por sus siglas en inglés), que incorporara al análisis de información la mayor cantidad de variables relevantes.
Desarrollo de un Curso de Integridad Empresarial que oriente a las empresas sobre los pasos para instrumentar un Programa de Integridad Empresarial.	SFP, Unidad de Políticas de Transparencia y Cooperación Internacional/  Septiembre de 2012	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Desarrollo del contenido del Curso.</li> <li>- Trabajo técnico para adaptar el contenido del Curso a una modalidad virtual.</li> <li>- Revisiones de la adaptación técnica del contenido del Curso a una modalidad virtual.</li> <li>- Desarrollo de una encuesta.</li> <li>- Inclusión de la encuesta en el Curso de Integridad Empresarial.</li> </ul>
Diseño e implementación de mecanismos de autorregulación con el fin de aumentar aún más la integridad corporativa y las prácticas de rendición de cuentas del sector privado	SFP, Unidad de Políticas de Transparencia y Cooperación Internacional/  Diciembre de 2013	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Definición el esquema de incentivo a utilizar en conjunto con áreas de la SFP involucradas.</li> <li>- Definición de los recursos necesarios para la elaboración del esquema de incentivo a utilizar.</li> <li>- Se consiguieron los recursos necesarios para la elaboración del esquema.</li> <li>- Elaboración del esquema de incentivo definido.</li> <li>- Difusión del esquema de incentivo entre las empresas que participan en licitaciones federales.</li> </ul>

\* Los compromisos están derivados de la redacción original que se hizo en forma de párrafos del primer Plan de Acción.

Fuente: Información tomada de *Memoria Documental México y la Alianza por el Gobierno Abierto*, Secretaría de la Función Pública (Unidad de Políticas de Transparencia y Cooperación Internacional), pp. 67-76.

Como puede observarse, los compromisos de este primer Plan de Acción fueron muy específicos, tuvieron ámbitos de aplicación limitados y plazos de ejecución muy cortos. Las actividades para su cumplimiento fueron muy particulares y sin mucha influencia en la Administración Pública Federal. Los temas que abordaron se concentraron en la automatización digital de trámites y servicios, en la difusión de información pública y en algunos aspectos de la integralidad, por lo que se puede decir que fueron de un corto alcance.

### 2.3.2. El Plan de Acción Ampliado 2011-2013

El proceso de elaboración del primer Plan de Acción se realizó en tiempos muy reducidos para poder presentarlo en el evento de lanzamiento de la iniciativa de Gobierno Abierto en la Asamblea General de las Naciones Unidas ya referida, lo que influyó en que no se generara información sobre alguna consulta pública, no se circulara el documento que se elaboró con los 14 compromisos y tampoco se dieran explicaciones sobre la exclusión de la mayoría de las propuestas de las OSC que hicieron aportaciones, por lo que pronto manifestaron su desacuerdo. La SFP buscó un acercamiento con las OSC que habían participado en la consulta inicial con el objeto de escuchar y atender sus inquietudes. Se acordó establecer un mecanismo de coordinación en el que tuvieran voz y voto las OSC y no sólo los funcionarios, por lo que la SFP propuso crear un Secretariado Técnico Tripartita (STT).

En diciembre de 2011 quedó conformado el STT con tres instancias: 1) el Secretario Ejecutivo del IFAI, 2) El Director de Estudios y Evaluación de Políticas de Transparencia y Rendición de Cuentas de la Unidad de Políticas de Transparencia y Cooperación Internacional de la SFP y, 3) un representante de las ocho OSC participantes en la consulta inicial. Los primeros acuerdos del STT fueron: 1) establecer procedimientos para su adecuado funcionamiento y, 2) modificar el primer Plan de Acción para incluir nuevos compromisos que reflejaran las propuestas que las referidas OSC habían presentado originalmente.

De esta forma, se inició la elaboración de un nuevo Plan de Acción Ampliado bajo la coordinación del STT, a la que se le dio la responsabilidad de “coordinar y dar seguimiento a las reuniones con las dependencias de la Administración Pública Federal (APF), los otros poderes y niveles de gobierno, con la finalidad de dar cumplimiento a las modificaciones y/o ampliaciones del Plan de Acción”.<sup>69</sup>

---

<sup>69</sup> *Vid Mecanismo de revisión independiente: México informe de avance 2011-2013*, Centro de Contraloría Social y Estudios de la Construcción Democrática del Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social /CCS-CIESAS, p. 30.

Por su parte, a la SFP se le dio la facultad de convocar a las dependencias de la Administración Pública Federal, que tienen la obligación de atender y responder a sus solicitudes, con lo que se convirtió en el interlocutor y coordinador de los trabajos en el ámbito del gobierno federal.

Las OSC jugaron un papel relevante en la elaboración del Plan de Acción Ampliado tomando la iniciativa para que sus propuestas se tradujeran en compromisos concretos. Con el apoyo de la SFP, se realizaron reuniones de trabajo entre funcionarios y organizaciones para definir los compromisos del Plan a partir de los planteamientos de las OSC, considerando siempre los criterios normativos, presupuestarios y de factibilidad técnica y operativa. Entre los meses de enero y mayo de 2012 se realizó el proceso de consulta para determinar la viabilidad de las propuestas planteadas, durante el cual se mantuvo comunicación e intercambio de información entre la dependencia del gobierno federal responsable del compromiso y las OSC que hacían propuestas.

Durante los meses de febrero y marzo de 2012 la SFP realizó reuniones informativas con universidades y un Diálogo Regional por el Gobierno Abierto en marzo de 2012, pero no se logró tomar en cuenta a otros actores de la sociedad. Asimismo, cabe señalar que la mayoría de las OSC consultadas están orientadas al análisis y la investigación por lo que no cuentan con una base social o territorial, lo cual limitó la posibilidad de incluir voces y temas que pueden ser relevantes para otros grupos.

El Plan de Acción Ampliado quedó integrado en mayo de 2012 con un total de 36 compromisos a los cuales posteriormente se agregó el del Premio a la innovación en la transparencia. Aunque el primer Plan de Acción no fue descartado y las dependencias responsables de sus actividades continuaron desarrollándolas, la atención, los recursos y esfuerzos tanto del gobierno federal como de las OSC se

concentraron en los 37 compromisos del Plan de Acción Ampliado, el cual contaba con mucho mayor apoyo y legitimidad al haber incorporado las propuestas de las OSC.

El Plan de Acción Ampliado se gestó en la administración del Presidente Felipe Candelón Hinojosa y los mayores esfuerzos para implementarlo se realizaron entre mayo y diciembre de 2012, ya que posteriormente iniciaría una nueva administración. Además de que fue un periodo de tiempo reducido por la veda electoral de los meses de abril, mayo y junio (establecida para no influir en el voto de los ciudadanos) que obligó a las dependencias a dejar de publicar información relacionada con el quehacer gubernamental, los resultados de programas y las acciones públicas, lo cual influyó negativamente en el avance del cumplimiento de los compromisos. Asimismo, los trabajos e inquietudes que se generan en las dependencias gubernamentales por el cierre de administración y entrega de oficinas, fue otro factor que no favoreció el cumplimiento del Plan de Acción Ampliado.

Respecto a la implementación del Plan de Acción Ampliado, se estableció que la SFP se encargaría de la coordinación logística para llevarlo a cabo, así como del cumplimiento de los compromisos establecidos. Esta tarea implicó la organización de más de 100 reuniones de diálogo entre funcionarios y OSC, con la participación del IFAI como observador. Sin embargo, la responsabilidad recayó directamente en la Unidad de Políticas de Transparencia y Cooperación Internacional de la SFP, que contaba con recursos humanos muy limitados, con los cuales tuvo que asistir a más de 100 reuniones y levantar cédulas de seguimiento a los compromisos.

Por su parte, las OSC también participaron activamente en el seguimiento a la implementación del Plan de Acción Ampliado con el apoyo del STT, específicamente en los compromisos en que hicieron aportaciones. En algunos casos, la comunicación entre la institución gubernamental y la organización fue intensa y productiva, En otros, la comunicación se limitó a una reunión inicial y a la

presentación de resultados finales. Cabe señalar también que en casos específicos no se programaron reuniones de trabajo, las organizaciones no dieron seguimiento puntual o las instituciones gubernamentales no comunicaron los resultados de la implementación de los compromisos.

Conforme a lo que establece la AGA, el Plan de Acción Ampliado fue sometido a una evaluación siguiendo los lineamientos del “Mecanismo de revisión independiente” que la propia Alianza ha previsto, el cual consiste en que una instancia no involucrada en la implementación sea la que realice la evaluación del cumplimiento de los compromisos. En el caso de México, la organización que se encargó de llevar a cabo la evaluación fue el Centro de Contraloría Social y Estudios de la Construcción Democrática del Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CCS-CIESAS).

Enseguida se presenta la información más importante de esta evaluación que ha sido tomada del documento público *Mecanismo de Revisión Independiente: México Informe de Avance 2011-2013*. A nivel general tenemos los siguientes datos:

### **Plan de Acción Ampliado 2011-2013**

Número de compromisos: 37

#### **Grado de cumplimiento**

Completos: 20 de 37

En proceso: 14 de 37

No iniciados: 2 de 37

Poco claro: 1 de 37

#### **Puntualidad**

A tiempo: 17 de 37

## Énfasis de los compromisos

Acceso a información: 34 de 37

Participación ciudadana: 8 de 37

Rendición de cuentas: 20 de 37

Tecnología e innovación para transparencia y rendición de cuentas: 24 de 37

## Grandes desafíos

Servicios públicos: 16 de 37

Integridad pública: 33 de 37

Recursos públicos: 19 de 37

Comunidades seguras: 10 de 37

Rendición de cuentas corporativa: 5 de 37

En el cuadro número 9 se presenta un análisis del cumplimiento de cada uno de los compromisos del Plan de Acción Ampliado.

**Cuadro no. 9**

### **Análisis de cumplimiento por compromiso del Plan de Acción Ampliado**

Nombre de compromiso y resumen	Nivel de cumplimiento				Puntualidad	Próximos pasos
	No iniciado	Limitado	Substan- cial	Completo		
<b>1. Sitio web de los servicios públicos.</b>  Publicación, preferentemente en un solo sitio web que acumule los servicios públicos más solicitados a nivel federal o bien, que cada dependencia o entidad responsable de prestar cada servicio.					A tiempo	Mantenimiento y monitoreo
<b>2. Herramientas de innovación tecnológica.</b>  Habilitar herramientas, eventos plataformas de web para crear comunidades de programadores, desarrolladores y gente de la sociedad civil para fomentar innovación.					A tiempo	Trabajo continuado en la implementación básica

Nombre de compromiso y resumen	Nivel de cumplimiento				Puntualidad	Próximos pasos
	No iniciado	Limitado	Substan- cial	Completo		
<b>3. Catálogo de programas sociales</b>  Crearlo mediante un sistema de información pública, a partir de los esfuerzos que se realicen por parte de la sociedad civil y el gobierno.					A tiempo	Mantenimiento y monitoreo
<b>4. Rendición de cuentas corporativa A: Incrementar el número de empresas involucradas.</b>  Incrementar el número que hacen pública la información sobre su gobierno corporativo y sus resultados económicos, sociales y ambientales.					A tiempo	Mantenimiento y monitoreo
<b>5. Rendición de cuentas corporativa B: Cohecho.</b>  Publicar, conforme a lo dispuesto por la ley mexicana y en concordancia con los objetivos de OGP, las estadísticas de las investigaciones sobre cohecho transnacional en empresas mexicanas que operan en el extranjero o extranjeras que operan en México.					Atrasado	Trabajo continuado en la implementación básica
<b>6. Rendición de cuentas corporativa C: Plástico PET.</b>  Incentivar la corresponsabilidad de las empresas privadas en el manejo adecuado de los residuos, principalmente en los envases de PET, mediante un portal de información relevante.					Atrasado	Revisión significativa del compromiso
<b>7. Rendición de cuenta corporativa D: EITI.</b>  Adhesión de México a la Iniciativa Internacional de las Industrias Extractivas (EITI).					A tiempo	Trabajo continuado en la implementación básica
<b>8. Publicación de la lista de los beneficiarios de subsidios.</b>  Elaborar un plan de trabajo para lograr la publicación en formatos abiertos y libres.					Atrasado	Trabajo continuado en la implementación básica

Nombre de compromiso y resumen	Nivel de cumplimiento				Puntualidad	Próximos pasos
	No iniciado	Limitado	Substan- cial	Completo		
<p><b>9. Mejorar la calidad de las bases de datos.</b></p> <p>Mejorar las bases que son utilizadas por los investigadores y recibir apoyo técnico específico para acceder a estas bases de datos.</p>					A tiempo	No requiere más acción
<p><b>10. Publicación de recursos de protección.</b></p> <p>Desarrollar una página web que publique de manera permanente y actualizada los recursos destinados, asignación y ejecución, a la protección de los periodistas y defensores de los derechos humanos.</p>					Atrasado	Trabajo continuado en la implementación básica
<p><b>11. Publicar la asignación médica estatal.</b></p> <p>Publicar los montos asignados a las entidades federativas (regímenes estatales de protección social en salud) para la compra de medicamentos y otros insumos para la salud.</p>					Atrasado	Extensión basada en la implementación existente
<p><b>12. Evaluación de cumplimiento de las obligaciones en derechos humanos.</b></p> <p>Generar información que permita valorar los esfuerzos del Estado mexicano para cumplir con sus obligaciones de derechos humanos.</p>					No aplica	Trabajo continuado en la implementación básica
<p><b>13. Base de datos sobre proyectos mineros.</b></p> <p>Elaborarla en formato público y electrónico con información sobre los proyectos de exploración y explotación de las compañías mineras que operan en México.</p>					A tiempo	No requiere más acción
<p><b>14. Publicar datos de donaciones PEMEX.</b></p> <p>Publicar en la página de Internet de PEMEX la relación anual de donativos y donaciones, reportes de comprobación y seguimiento de los recursos entregados y evaluaciones realizadas por PEMEX en cuanto a la correcta aplicación de los recursos.</p>					Atrasado	Mantenimiento y monitoreo



Nombre de compromiso y resumen	Nivel de cumplimiento				Puntualidad	Próximos pasos
	No iniciado	Limitado	Substan- cial	Completo		
<p><b>15. Presentación del presupuesto escolar.</b></p> <p>Construir y presentar un presupuesto para cada escuela pública de primaria y secundaria del Distrito Federal, que dependen administrativa y financieramente de la SEP.</p>					Atrasado	Trabajo continuado en la implementación básica
<p><b>16. Publicar datos de los contratos PEMEX.</b></p> <p>Publicar en las páginas de internet CompraNet y PEMEX, los fallos de licitación y las versiones públicas de los contratos celebrados por PEMEX y sus subsidiarias.</p>					Atrasado	Trabajo continuado en la implementación básica
<p><b>17. Mejorar el sistema electrónico de compras.</b></p> <p>Mejorar los sistemas electrónicos de compras (CompraNet) de las dependencias de gobierno federal.</p>					A tiempo	Mantenimiento y monitoreo
<p><b>18. Publicar gastos en publicidad.</b></p> <p>Desarrollar una página Web con información, por dependencia o entidad, de gasto en publicidad oficial.</p>					Atrasado	Mantenimiento y monitoreo
<p><b>19. Transparentar presupuesto destinado a los servidores públicos.</b></p> <p>Con base en el criterio con el que se han detallado en el PEF 2012 las percepciones para el personal adscrito a la ASF, integrar el presupuesto de percepciones destinado a los servidores públicos adscritos a la Administración Pública Federal.</p>					A tiempo	Mantenimiento y monitoreo
<p><b>20. Proceso de formulación del presupuesto.</b></p> <p>Incluir en el portal <a href="http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx">www.transparenciapresupuestaria.gob.mx</a> información sobre los presupuestos, ingresos, variables macroeconómicas, deuda pública y uso de fondos y fideicomisos y publicación detallada sobre créditos fiscales.</p>					No queda claro	Mantenimiento y monitoreo

Nombre de compromiso y resumen	Nivel de cumplimiento				Puntualidad	Próximos pasos
	No iniciado	Limitado	Substan- cial	Completo		
<p><b>21. Micrositio SAT.</b></p> <p>Elaborar un micrositio en la página web del SAT que contenga toda la explicación y datos sobre la cancelación masiva de créditos fiscales de 2007.</p>					A tiempo	No requiere más acción
<p><b>22. Transparencia Presupuestaria.</b></p> <p>Publicar elementos que fortalezcan la transparencia de los programas presupuestarios, particularmente de los programas de subsidio y de los programas de prestación de servicios públicos.</p>					No aplica	Extensión basada en la implementación existente
<p><b>23. Evolución de Matriz de Indicadores de Resultados (MIR).</b></p> <p>Publicar elementos que permitan identificar la evolución histórica de la Matriz de Indicadores de Resultados (MIR) de todos los programas que han sido evaluados al menos una vez desde el ejercicio presupuestal 2008.</p>					No aplica	Mantenimiento y monitoreo
<p><b>24. Motores de búsqueda para regulaciones (energía).</b></p> <p>Publicar en formato claro y útil las resoluciones y opiniones de órganos reguladores, mediante motores de búsqueda en línea que permitan la consulta por sector, etapa, número de expediente o palabra clave.</p>					A tiempo	Mantenimiento y monitoreo
<p><b>25. Motores de búsqueda para regulaciones (telecom).</b></p> <p>Publicar en formato claro y útil las resoluciones y opiniones de órganos reguladores, mediante motores de búsqueda en línea que permitan la consulta por sector, etapa, número de expediente o palabra clave.</p>					A tiempo	Mantenimiento y monitoreo
<p><b>26. Motores de búsqueda para regulaciones (aeronáutica).</b></p> <p>Publicar en formato claro y útil las resoluciones y opiniones de órganos reguladores, mediante motores de búsqueda en línea que permitan la consulta por sector, etapa, número de expediente o palabra clave.</p>					A tiempo	Mantenimiento y monitoreo

Nombre de compromiso y resumen	Nivel de cumplimiento				Puntualidad	Próximos pasos
	No iniciado	Limitado	Substan- cial	Completo		
<p><b>27. Derecho de Acceso a la Información: Sitio web.</b></p> <p>Que compile todos los materiales y herramientas de capacitación, difusión y creación de capacidades, desarrolladas por los sujetos obligados a difundir, promocionar y enseñar el Derecho de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, y que incluya espacios para subir aportes de otros actores.</p>					A tiempo	Mantenimiento y monitoreo
<p><b>28. Derecho de Acceso a la Información: Sinergias.</b></p> <p>Hacer sinergias con las plataformas existentes de vinculación con las comunidades a nivel nacional de otras dependencias de la APF para hacer promoción y difusión proactiva del DAI y protección de datos personales por medios no electrónicos.</p>					A tiempo	Revisión significativa del compromiso
<p><b>29. Sitio de investigaciones criminales.</b></p> <p>Elaborar un programa dirigido a las víctimas de delitos, para conocer el estado de sus averiguaciones previas vía electrónica, con el objetivo de agilizar y transparentar la consulta de las investigaciones.</p>					Atrasado	Trabajo continuado en la implementación básica
<p><b>30. Publicación de las denuncias a Ministerios Públicos.</b></p> <p>Publicar el número de denuncias realizadas en cada Ministerio Público, por lugar de ocurrencia y tipo de delito, actualizadas mensualmente con registros semanales, por colonia y localidad.</p>					No aplica	Trabajo continuado en la implementación básica
<p><b>31. Acceso a los estudios de impacto ambiental.</b></p> <p>Mejorar las herramientas de difusión y acceso a la información de los estudios de impacto ambiental a cargo de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT).</p>					No aplica	Trabajo continuado en la implementación básica

Nombre de compromiso y resumen	Nivel de cumplimiento				Puntualidad	Próximos pasos
	No iniciado	Limitado	Substan- cial	Completo		
<p><b>32. Gastos y financiamiento del cambio climático.</b></p> <p>Identificar y sistematizar la información sobre todas las fuentes de financiamiento, de gasto del gobierno y mecanismos de participación ciudadana, conforme a lo establecido en la Ley General de Cambio Climático.</p>					Atrasado	Trabajo continuado en la implementación básica
<p><b>33. Sitio web sobre incumplimiento de regulaciones.</b></p> <p>Desarrollar una página web de sistema de sanciones por incumplimiento al marco normativo de acceso a la información: expediente, causa que motivó el proceso y estado del proceso. En procesos concluidos: tipo de sanción o no sanción, nombre, puesto, investigación documentada protegiendo los datos personales.</p>					Atrasado	Extensión basada en la implementación existente
<p><b>34. Archivos y documentos en formato de acceso abierto.</b></p> <p>Que no se considere un PDF como información pública, únicamente datos en formatos CSV, XML, KML para que se pueda analizar en cualquier herramienta.</p>					A tiempo	Extensión basada en la implementación existente
<p><b>35. Sitio web de la Administración Pública Federal.</b></p> <p>Que compile todos los Planes y Programas Sectoriales de la Administración Pública Federal.</p>					Atrasado	Trabajo continuado en la implementación básica
<p><b>36. Sitio web sindical.</b></p> <p>Que contenga información sindical permanente y actualizada.</p>					A tiempo	Extensión basada en la implementación existente

Nombre de compromiso y resumen	Nivel de cumplimiento				Puntualidad	Próximos pasos
	No iniciado	Limitado	Substan- cial	Completo		
<p><b>37. Premio a la innovación en la transparencia.</b></p> <p>Para la mejora de la gestión institucional, tiene por objeto identificar, reconocer y difundir a nivel nacional e internacional las mejores experiencias y/o innovaciones de las dependencias y entidades paraestatales de la Administración Pública Federal.</p>	No aplica				No aplica	No aplica

Fuente: *Mecanismo de Revisión Independiente: México Informe de Avance 2011-2013*, Centro de Contraloría Social y Estudios de la Construcción Democrática del Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social /CCS-CIESAS, pp. 16-21.

Como puede advertirse, este Plan de Acción Ampliado reflejó el interés, el conocimiento y el gran impulso que las OSC participantes buscaron dar a los temas de transparencia, rendición de cuentas, apertura de datos, uso de las TIC y eficiencia en los procesos gubernamentales en nuestro país. Si se compara con los planes de los demás países latinoamericanos que pertenecen a la AGA se puede notar que fue un plan ambicioso, el cual tuvo el inconveniente de tener que ser implementado en la recta final de la administración del presidente Felipe Calderón Hinojosa con recursos limitados que no pudieron ser previstos con anticipación. No obstante, representó una importante experiencia inicial en el diseño y ejecución de acciones dirigidas a llevar a la práctica los principios y fines del Gobierno Abierto.

En cuanto al contenido del Plan de Acción Ampliado, en el cuadro número 10 se identifica la materia o tema hacia la que está orientado cada compromiso a fin de visualizar sus ámbitos de impacto. Asimismo, se identifica el principio de transparencia, participación o colaboración que cada compromiso busca promover para poder determinar si impulsan los postulados del Gobierno Abierto.

**Cuadro no. 10**  
**Análisis del Plan de Acción Ampliado**

Compromiso	Materia o tema involucrado	Principio del Gobierno Abierto que promueve			
		Transparencia	Participación	Colaboración	Otro
1. Sitio web de los servicios públicos.	Servicios públicos federales más solicitados	X	X		
2. Herramientas de innovación tecnológica.	Fomento de la innovación	X	X	X	
3. Catálogo de programas sociales	Programas sociales	X			
4. Rendición de cuentas corporativa A: Incrementar el número de empresas involucradas.	Gestión de empresas privadas	X			
5. Rendición de cuentas corporativa B: Cohecho.	Investigación sobre cohecho en empresas privadas	X			
6. Rendición de cuentas corporativa C: Plástico PET.	Manejo de PET en empresas privadas	X			
7. Rendición de cuenta corporativa D: EITI.	Adhesión a estándares internacionales en la operación de la industria extractiva	X			
8. Publicación de la lista de los beneficiarios de subsidios.	Beneficiarios de subsidios	X			
9. Mejorar la calidad de las bases de datos.	Mejoras en la información para investigadores				X
10. Publicación de recursos de protección.	Recursos destinados a la protección de periodistas y defensores de los derechos humanos.	X			
11. Publicar la asignación médica estatal.	Recursos asignados a las entidades federativas para la compra de medicamentos y otros insumos para la salud.	X			
12. Evaluación de cumplimiento de las obligaciones en derechos humanos.	Cumplimiento de obligaciones en materia de derechos humanos	X			
13. Base de datos sobre proyectos mineros.	Extracción de recursos mineros	X			

Compromiso	Materia o tema involucrado	Principio del Gobierno Abierto que promueve			
		Transparencia	Participación	Colaboración	Otro
14. Publicar datos de donaciones PEMEX.	Donaciones y recursos entregados a PEMEX	X			
15. Presentación del presupuesto escolar.	Presupuesto de las escuelas primarias y secundarias del D.F.	X			
16. Publicar datos de los contratos PEMEX.	Publicación de licitaciones y contratos de PEMEX	X			
17. Mejorar el sistema electrónico de compras.	Sistema informático de compras CompraNet	X	X		
18. Publicar gastos en publicidad.	Gasto en publicidad de las dependencias de la Administración Pública Federal	X			
19. Transparentar presupuesto destinado a los servidores públicos.	Percepciones de los servidores públicos de la Administración Pública Federal	X			
20. Proceso de formulación del presupuesto.	Presupuesto, ingresos, deuda pública, fondos, fideicomisos, créditos fiscales	X			
21. Micrositio SAT.	Cancelación masiva de créditos fiscales 2007	X			
22. Transparencia Presupuestaria.	Programas de subsidio y de prestación de servicios públicos	X			
23. Evolución de Matriz de Indicadores de Resultados (MIR).	Programas que han sido evaluados	X			
24. Motores de búsqueda para regulaciones (energía).	Resoluciones y opiniones de órganos reguladores en materia de energía	X			
25. Motores de búsqueda para regulaciones (telecom).	Resoluciones y opiniones de órganos reguladores en materia de telecomunicaciones	X			
26. Motores de búsqueda para regulaciones (aeronáutica).	Resoluciones y opiniones de órganos reguladores en materia de aeronáutica	X			
27. Derecho de Acceso a la Información: Sitio web.	Materiales de capacitación y difusión sobre el derecho de acceso a la información y protección de datos personales	X	X	X	
28. Derecho de Acceso a la Información: Sinergias.	Promoción y difusión entre instancias gubernamentales del derecho de acceso a información y protección de datos	X		X	
29. Sitio de investigaciones criminales.	Consulta de las averiguaciones previas	X			

Compromiso	Materia o tema involucrado	Principio del Gobierno Abierto que promueve			
		Transparencia	Participación	Colaboración	Otro
30. Publicación de las denuncias a Ministerios Públicos.	Consulta de las denuncias realizadas en los Ministerios Públicos	X			
31. Acceso a los estudios de impacto ambiental.	Herramientas de difusión y acceso a los estudios de impacto ambiental	X			
32. Gastos y financiamiento del cambio climático.	Financiamiento y gasto del gobierno en materia de gasto climático	X	X		
33. Sitio web sobre incumplimiento de regulaciones.	Sistema de sanciones por incumplimiento de marco normativo del derecho de acceso a la información	X			
34. Archivos y documentos en formato de acceso abierto.	Formato abierto para los archivos digitales de consulta pública	X			
35. Sitio web de la Administración Pública Federal.	Planes y programas sectoriales de la Administración Pública Federal	X			
36. Sitio web sindical.	Información sobre gestión de los sindicatos	X			
37. Premio a la innovación en la transparencia	Incentivos para la transparencia	X			
<b>Total</b>	<b>34</b>	<b>36</b>	<b>5</b>	<b>3</b>	<b>1</b>

Fuente: Elaboración propia tomando los compromisos del documento de *Mecanismo de Revisión Independiente: México Informe de Avance 2011-2013*, Centro de Contraloría Social y Estudios de la Construcción Democrática del Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social /CCS-CIESAS, pp. 16-21.

De acuerdo a la información del cuadro número 10, se puede observar que los temas hacia los que estuvieron orientados los compromisos del Plan de Acción Ampliado son muy específicos, se pudieron identificar 34 ya que el compromiso no. 4 de "Rendición de cuentas corporativa" se puede clasificar junto con el no. 5, 6 y 7 que manejan el mismo tema. En el caso de los compromisos 14 y 15 se refieren al mismo tema de transparentar el manejo de recursos en PEMEX, y en el de los compromisos 27 y 28 se centran en el Derecho de acceso a la información. Asimismo, se puede observar que los compromisos se ubican dentro de la competencia de un reducido número de dependencias de la Administración



Pública Federal y del INAI y que los temas que abarcan resultan ser muy reducidos si se toma en cuenta el gran número y diversidad de materias en las que intervienen las dependencias gubernamentales federales.

En cuanto al impulso de los principios del Gobierno Abierto, los datos arrojan el siguiente panorama: de los 37 compromisos en 36 casos se puede identificar un propósito de promover la transparencia, en 5 se puede detectar algún aspecto vinculado a la participación, en 3 se puede hallar algún contenido de colaboración y en un caso no se encontró vinculación con alguno de estos principios. Con base en lo anterior, se puede decir que los compromisos del Plan de Acción Ampliado están bastante orientados a la transparencia, pero de forma muy reducida a la participación y aún menos a la colaboración, por lo que en términos generales hay un impulso desequilibrado de los principios del Gobierno Abierto que limita sus alcances si se considera que éste debe tomarse como un concepto integral.

Respecto al cumplimiento de este Plan, la evaluación que hizo el CCS-CIESAS al 30 de diciembre de 2012 muestra que de los 37 compromisos 14 casos se encontraban en proceso de ejecución, 2 no habían iniciado y uno era poco claro, en lo cual afectaron las siguientes circunstancias: el Plan se tuvo que reformular rápidamente, no se pudieron presupuestar con tiempo suficiente los recursos para su implementación, los plazos para su cumplimiento se estrecharon mucho y las dependencias encargadas tuvieron que trabajar en la parte final del sexenio de Felipe Calderón cuando se dio la transición hacia la administración de Enrique Peña Nieto. En consecuencia, la influencia del Plan de Acción Ampliado en la Administración Pública Federal fue muy limitada.

### **2.3.3. El segundo Plan de Acción 2013-2015**

La renovación del titular del Poder Ejecutivo Federal en México en diciembre de 2012 implicó también el cambio del partido político en el gobierno, ya que el

Presidente saliente, Felipe Calderón Hinojosa, pertenecía al Partido Acción Nacional (PAN), quien fue sustituido por Enrique Peña Nieto que ganó las elecciones con el apoyo del Partido Revolucionario Institucional (PRI). El cambio de gobierno de un sexenio a otro en México tradicionalmente ha representado un nuevo manejo de la Administración Pública, de las políticas públicas y de la implementación de los programas de gubernamentales, lo cual influyó en el desarrollo del Plan de Acción Ampliado al que no se le dio continuidad aunque tenía tareas pendientes y acciones previstas hasta 2013.

En los primeros meses de 2013 la administración entrante del Presidente Enrique Peña Nieto conoció el estado de los múltiples asuntos que en cada ámbito de la Administración Pública retomarían su gobierno. Respecto a los compromisos que tenía el país como miembro de la AGA, advirtieron la importancia y trascendencia para las tareas de gobierno y su vinculación con la sociedad. Como el Plan de Acción Ampliado estaba por concluir iniciaron los trabajos para elaborar uno nuevo, ya con su propio sello.

El 11 de abril de 2013 se efectuó una reunión con la que se inició formalmente el proceso de elaboración del Plan de Acción 2013-2015 (PA15), que fue presidida por el Subsecretario de Responsabilidades Administrativas y Contrataciones Públicas y encargado de la SFP, Julián Alfonso Olivas Ugalde, con presencia del Comisionado Presidente del IFAI, Gerardo Laveaga Rendón, y los ocho representantes del Comité Coordinador de la Sociedad Civil (CCSC) que se había creado para que participara en la formulación y seguimiento a dicho Plan. Las organizaciones que integraron este Comité fueron: Artículo 19, CIDAC, Cultura Ecológica, GESOC, IMCO, Fundar, Social TIC y Transparencia Mexicana.

En esta reunión se confirmó al STT como el espacio permanente e institucional de toma de decisiones de la AGA en México y se acordó que sería el órgano responsable de coordinar los trabajos de integración del PA15. El STT analizó los resultados y experiencia obtenidos en la primera etapa de la AGA en México, así

como los planes de acción de diferentes países y modelos para su construcción. Con base en esta información, el STT acordó que el PA15 estaría conformado por un número limitado de compromisos estratégicos, con una orientación a generar resultados e impactos de alto valor público.

En cuanto a la mecánica de trabajo, se acordó que los compromisos del PA15 se generarían en dos instancias. La mitad de ellos en nueve mesas de trabajo temáticas, en las cuales se convocó a funcionarios públicos, expertos y actores clave para determinar compromisos en áreas prioritarias. La otra mitad provendrían de iniciativas de transparencia, rendición de cuentas, participación ciudadana e innovación pública propuestas por el gobierno federal, que se presentarían a las OSC para su acompañamiento y seguimiento.

Respecto a las mesas de trabajo, en el cuadro número 11 se indican sus temas, responsables y fechas de realización.

**Cuadro no. 11**  
**Mesas temáticas para formulación de propuestas para el PA15**

Mesas temáticas	OSC Responsable	OSC Corresponsable	OSC Corresponsable	Fecha
Compras públicas	Transparencia Mexicana	CIDAC	IMCO	29 de agosto
Agenda digital	Social TIC	Artículo 19	Fundar	3 de septiembre
Competencia y fomento económico	IMCO	CIDAC	Transparencia Mexicana	5 de septiembre
Política social	GESOC	Artículo 19	Transparencia Mexicana	10 de septiembre
Medio ambiente y cambio climático	Cultura Ecológica	IMCO	Transparencia Mexicana	12 de septiembre
Infraestructura	CIDAC	GESOC	Artículo 19	17 de septiembre
Transparencia presupuestaria y fiscal	IMCO	Fundar	GESOC	19 de septiembre
Justicia y seguridad	Artículo 19	IMCO	CIDAC	8 de octubre

Mesas temáticas	OSC Responsable	OSC Corresponsable	OSC Corresponsable	Fecha
Industrias extractivas	Fundar	Transparencia Mexicana	GESOC	10 de octubre

Fuente: *Plan de Acción 2013-2015 México*, Alianza para el Gobierno Abierto, pp. 26-27.

Antes de cada mesa de trabajo se realizó una reunión de acercamiento entre sociedad civil y funcionarios. Asimismo, se formuló un estudio diagnóstico de cada temática que estuvo a cargo de un académico de reconocida trayectoria en la materia. Los trabajos iniciaron con el análisis del diagnóstico, posteriormente se identificaron los asuntos prioritarios y finalmente se seleccionaron hasta dos compromisos o proyectos para que el gobierno federal los llevara a cabo en un plazo de dos años, de octubre de 2013 a octubre de 2015.

Respecto a la identificación de proyectos propuestos por las dependencias del gobierno federal, la Unidad de Políticas de Transparencia y Cooperación Internacional de la SFP envió un oficio a 17 dependencias cabeza de sector y a la Procuraduría General de la República en el que se indicaban los principios de Gobierno Abierto y se solicitaba ubicar proyectos y programas orientados a los temas de transparencia, rendición de cuentas, participación ciudadana y gobierno electrónico. En respuesta se recibieron 68 propuestas de compromisos preliminares.

La Unidad de Políticas de Transparencia y Cooperación Internacional hizo una preselección de compromisos con base en los criterios siguientes:

- Carácter estratégico del compromiso
- Orientación a generar resultados e impactos de alto valor público
- Potencial de transformar las condiciones y calidad de vida de las personas
- Alienación a los principios y retos establecidos por la AGA
- Ambición el proyecto

- Alienación con las prioridades de la presente administración

Posteriormente se realizaron reuniones con los funcionarios responsables de los proyectos preseleccionados a quienes se les solicitó llenar una ficha técnica del proyecto para realizar una valoración rigurosa. La SFP hizo la selección final de los compromisos, la cual los dio a conocer el 11 de octubre de 2013.

En la elaboración del PA15 se buscó integrar un número limitado de compromisos pero que fueran estratégicos, así como ampliar la participación de la sociedad. Cabe señalar que se logró contar con la participación de más de 200 académicos, integrantes de la sociedad civil, especialistas, empresarios, programadores, desarrolladores y funcionarios.

El resultado final del proceso para elaborar el PA15 fue la definición de 17 compromisos en las mesas de trabajo temáticas, así como la selección de 9 proyectos propuestos por diferentes dependencias del gobierno federal. Por lo que el PA15 quedó integrado por 26 compromisos, los cuales se han clasificado dentro de cinco grandes objetivos que se indican enseguida:

- Gobierno concentrado en la ciudadanía
- Presupuesto abierto y participativo
- Datos abiertos para el desarrollo
- Empoderamiento y participación ciudadana
- Gobernanza de recursos naturales

En cuanto al seguimiento y evaluación del PA15, se estableció una metodología que contempla la elaboración de planes de trabajo para cada compromiso acordados entre funcionarios y las OCS responsables, quienes establecieron metas semestrales e indicadores. Los planes de trabajo se llevan a cabo conforme al “Formato para el Seguimiento y la Evaluación del PA15” que se acordó para este fin, en el cual se prevé la habilitación de un “Tablero de Control Público” en la



Compromisos	Responsables	1er avance 27 octubre 2014	2º Avance 8 marzo 2015	3er avance 22 julio 2015
<b>3. Normas accesibles</b>  Plataforma virtual de información sobre normas oficiales mexicanas vigentes	Secretaría de Economía  IMCO			
<b>4. Registro de detenidos</b>  Sistema de registro, búsqueda y localización de personas detenidas y aseguradas	Procuraduría General de la República  Secretaría de Gobernación  Artículo 19			
<b>5. Base de datos de personas desaparecidas</b>  Mejorar la base de datos de personas desaparecidas con base en el reglamento de la Ley de Registro de Personas Desaparecidas	Procuraduría General de la República  Secretaría de Gobernación  Artículo 19			
<b>6. Padrón único y abierto de beneficiarios</b>  Padrón único de beneficiarios de los programas sociales	Secretaría de Desarrollo Social  GESOC			

## 2. Presupuesto abierto y participativo

		Completado	En proceso	Sin avance
Compromisos	Responsables	1er avance 27 octubre 2014	2º Avance 8 marzo 2015	3er avance 22 julio 2015
<b>7. Compras públicas</b>  Mejorar Compranet mediante la inclusión de los principios de contrataciones abiertas	Secretaría de la Función Pública  Transparencia Mexicana			
<b>8. Compras inteligentes</b>  Evaluar para mejorar el proceso de compras públicas	Secretaría de la Función Pública  Transparencia Mexicana			





Compromisos	Responsables	1er avance 27 octubre 2014	2º Avance 8 marzo 2015	3er avance 22 julio 2015
<b>15. Consejo para Datos Abiertos</b>  Establecer un consejo consultivo para implementación y evaluación de la política nacional de datos abiertos	Coordinación de la Estrategia Digital Nacional  Social TIC			
<b>16. Datos carreteros abiertos</b>  Modernizar el acceso a la información sobre autopistas, carreteras y caminos rurales	Secretaría de Comunicaciones y Transportes			
<b>17. Datos de educación superior</b>  Datos de educación superior	Subsecretaría de Educación Superior			
<b>18. Datos para un México en Paz</b>  México en paz y abierto	Procuraduría General de la República			

#### 4. Empoderamiento ciudadano

Completado
 En proceso
 Sin avance

Compromisos	Responsables	1er avance 27 octubre 2014	2º Avance 8 marzo 2015	3er avance 22 julio 2015
<b>19. Democratización de las becas y apoyos gubernamentales para la educación</b>  Incrementar la difusión en las opciones de becas mediante el acceso oportuno a la información actualizada	Secretaría de Educación Pública			
<b>20. Retos públicos</b>  Retos públicos	Coordinación de la Estrategia Digital Nacional			



El PA15 se integró retomando la experiencia de la elaboración de primer Plan de Acción y del Plan de Acción Ampliado, por lo que tuvo un proceso de conformación mucho más cuidado. En cuanto a su contenido, en el cuadro número 13 se identifican los temas hacia los que se orientaron así como los principios del Gobierno Abierto a los que se les puede asociar, a fin de tener una idea general sobre sus alcances.

**Cuadro no. 13**  
**Análisis del Plan de Acción 2013-2015**

Compromiso	Materia o tema involucrado	Principio del Gobierno Abierto que promueve		
		Transparencia	Participación	Colaboración
1. Tu gobierno en un solo punto (gob.mx)	Trámites y servicios del gobierno federal en Internet	X	X	
2. Regulación clara y transparente	Información de resoluciones administrativas de órganos reguladores	X		
3. Normas accesibles	Información sobre normas oficiales mexicanas	X		
4. Registro de detenidos	Registro y localización de personas detenidas y aseguradas	X		
5- Base de datos de personas desaparecidas	Personas desaparecidas	X		
6. Padrón único y abierto de beneficiarios	Beneficiarios de los programas sociales	X		
7.- Compras públicas	Sistema electrónico de adquisiciones gubernamentales CompraNet	X		
8.- Compras inteligentes	Mejoras en las compras gubernamentales	X		
9. Gasto abierto	Plataforma financiera de la federación	X		
10. Impuestos abiertos	Plataforma interactiva sobre derechos y obligaciones tributarias	X	X	
11. Fondo emprendedor abierto y participativo	Fondo de apoyo a la micro, pequeña y mediana empresa	X	X	
12. Infraestructura para todos	Proyectos y obras públicas	X		
13. Sigue la obra pública	Seguimiento de proyectos y obras públicas	X		

Compromiso	Materia o tema involucrado	Principio del Gobierno Abierto que promueve		
		Transparencia	Participación	Colaboración
14. Política Nacional de Datos Abiertos (datos.gob.mx)	Datos abiertos interoperables	X	X	
15. Consejo para Datos Abiertos	Consejo consultivo para implementar y evaluar la política de datos abiertos	X		
16. Datos carreteros abiertos	Información sobre autopistas, carreteras y caminos rurales	X		
17. Datos de educación superior	Información que genera la Subsecretaría de Educación Superior	X		
18. Datos para un México en Paz	Información de la Procuraduría General de la República sobre delitos cometidos	X		
19. Democratización de las becas y apoyos gubernamentales para la educación	Difusión de las opciones de becas y transparencia para su otorgamiento	X		
20. Retos públicos	Portal en el que instituciones de los tres órdenes de gobierno compartan los retos públicos a los que enfrentan	X		X
21. FONDEN transparente (reconstrucción.mx)	Rendición de cuentas en el ejercicio de recursos destinados a la atención de desastres naturales	X		
22. Petróleo en beneficios de todos	Aplicar los principios de Gobierno Abierto en materia de información sobre la gestión en PEMEX	X		
23. Minería para todos	Generar y difundir información sobre la industria minera	X		
24. Cuidado al medio ambiente basado en evidencia	Mejoras en el Sistema Nacional de Información Ambiental y de Recursos Naturales	X		
25. Protección participativa del medio ambiente	Concentrar y poner a disposición de los ciudadanos información sobre evaluaciones de impacto ambiental	X		
26. Adhesión de México a la iniciativa de Transparencia de las Industrias Extractivas	Adopción de estándares internacionales en transparencia en la industria extractiva	X		
<b>Total</b>	<b>24</b>	<b>26</b>	<b>4</b>	<b>1</b>

Fuente: Elaboración propia tomando los compromisos del documento *Plan de Acción 2013-2015 México*, Alianza para el Gobierno Abierto, pp. 30-40.

Los datos del cuadro no. 13 permiten apreciar que los 26 compromisos del PA15 están orientados a 24 temas ya que tanto el 12 “Infraestructura para todos” como el 13 “Sigue la obra pública” están dedicados a transparentar información sobre proyectos de obras de infraestructura pública, y los compromisos 24 y 25 se refieren al mismo tema de protección al medio ambiente. En comparación con el Plan de Acción Ampliado el número de temas que abarca el PA2015 es menor, lo cual reafirma el comentario que se había hecho en torno al Plan de Acción Ampliado respecto a que se incluía un limitado número de temas, pero en este caso incluso se aborda un menor número lo cual hace ver que sus alcances en este aspecto es aún más restringido.

El número de dependencias involucradas en la ejecución del PA15 es de 10, que son muy pocas tomando en cuenta al conjunto de las secretarías y órganos desconcentrados y descentralizados de la Administración Pública Federal, por lo que sigue siendo muy bajo el nivel de involucramiento de las dependencias federales en la ejecución de los compromisos. Por ello, se puede decir que se mantiene la tendencia de plantear proyectos y acciones con una influencia muy limitada en la Administración Pública Federal.

Respecto a los principios del Gobierno Abierto a los que se orienta el PA15, los datos del cuadro 10 permiten observar que los 26 compromisos buscan de alguna forma transparentar información o procesos administrativos, 4 tienen algún aspecto de participación y sólo uno tiene algún componente referente a la colaboración. Por lo que al igual que en el Plan precedente se aprecia una muy desequilibrada presencia de los principios del Gobierno Abierto, lo cual hace evidente que se continuó sin considerar adecuadamente los componentes del Gobierno Abierto en el diseño y ejecución del PA15.

Por lo que toca al cumplimiento, este último Plan tuvo una mucho mejor planeación para su implementación, las dependencias involucradas pudieron prever las actividades y recursos necesarios, por lo que los proyectos y acciones

se iniciaron y desarrollaron sin contratiempos. Desde el principio se previeron tres reportes de avances, en los cuales los responsables proporcionaron información para respaldar el cumplimiento de metas conforme a lo programado. Por lo que al finalizar el plazo para el cumplimiento de los 26 compromisos en octubre de 2015 se reportó la conclusión de todos, lo cual si hizo una marcada diferencia respecto a los retrasos y dificultades para concluir los compromisos del Plan anterior.

#### **2.3.4. Políticas en materia de Gobierno Abierto y uso de TIC en el sexenio 2012-2018**

Como complemento a lo expuesto sobre los planes de acción formulados en México, es necesario también tener como referente a las políticas generales que en materia de Gobierno Abierto y uso de TIC ha planteado la administración del Presidente Enrique Peña Nieto en sus principales documentos de planeación, las cuales se están llevando a cabo actualmente.

En primer lugar, se encuentra el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 aprobado por Decreto publicado en 20 de mayo de 2013 en el Diario Oficial de la Federación, que establece cinco metas nacionales y tres estrategias transversales para su implementación. Las metas nacionales son: 1) México en paz, 2) México incluyente, 3) México con educación de calidad, 4) México próspero y, 5) México con responsabilidad global. Para alcanzar estas metas se plantea llevar a cabo las estrategias transversales siguientes: a) Democratizar la productividad, b) Gobierno cercano y moderno, y c) Perspectiva de género. Para cada una de estas estrategias se ha elaborado un programa especial.

El programa correspondiente a la estrategia del inciso b) se ha denominado Programa para un Gobierno Cercano y Moderno (PGCM), el cual contempla las políticas referentes a Gobierno Abierto y uso de las TIC. En su presentación se resalta que busca promover “que toda la administración pública (...) construya un

gobierno abierto orientado a dar resultados”. Asimismo, señala que: “Hoy los gobiernos deben conocer y resolver los temas que más interesan y preocupan a los ciudadanos, así como aportar herramientas e información para que sean ellos mismos quienes evalúen las medidas que se toman. Con este fin, es importante optimizar el uso de los recursos públicos y dar un decidido impulso a las Tecnologías de la Información y la Comunicación”.<sup>70</sup> Como puede notarse, en los documentos oficiales de planeación se han comenzado a utilizar elementos discursivos en los que se pueden reconocer los planteamientos generales del Gobierno Abierto.

El PGCM consta de cinco objetivos, 28 estrategias y 209 líneas de acción. Los objetivos que se plantean son los siguientes:

1. Impulsar un gobierno abierto para fomentar la rendición de cuentas en la Administración Pública Federal.
2. Fortalecer el presupuesto basado en resultados de la Administración Pública Federal, incluyendo el gasto federalizado.
3. Optimizar el uso de los recursos en la Administración Pública Federal.
4. Mejorar la gestión pública gubernamental en la Administración Pública Federal.
5. Establecer una Estrategia Digital Nacional que acelere la inserción de México en la sociedad de la información y del conocimiento.

En el primer objetivo se concentran los contenidos en materia de Gobierno Abierto, para desarrollarlo se plantean las estrategias siguientes:

- Fomentar la participación ciudadana en las políticas públicas y en la prevención de la corrupción.
- Promover una cultura de la legalidad que aumente la confianza de los mexicanos en el gobierno y prevenga la corrupción.

---

<sup>70</sup> Vid Programa para un Gobierno Cercano y Moderno, México, Gobierno de la República, 2013, p.1.

- Garantizar el acceso a la información y la protección de los datos personales en la Administración Pública Federal.
- Mejorar la transparencia de la información socialmente útil de la Administración Pública Federal.
- Fortalecer el uso de la información presupuestaria.
- Fomentar la participación ciudadana a través de la innovación en el uso de las TIC y los datos abiertos.
- Consolidar los sistemas institucionales de archivo y administración de documentos.

Cabe señalar que para evaluar el logro de metas de este primer objetivo se han establecido dos instrumentos de medición: 1) el Índice de transparencia Focalizada y, 2) el Índice de Presupuesto abierto.

En el quinto objetivo se ubican las políticas concernientes al aprovechamiento de las TIC para propiciar el desarrollo de la sociedad y la economía, para el cual se han formulado las estrategias siguientes:

- Propiciar la transformación gubernamental mediante las tecnologías de información y comunicación.
- Contribuir a la convergencia de los sistemas y a la portabilidad de coberturas en los servicios de salud del Sistema Nacional de Salud mediante la utilización de TIC.
- Propiciar la transformación del modelo educativo con herramientas tecnológicas.
- Desarrollar la economía digital que impulse el mercado de TIC, el apoyo a actividades productivas y al capital humano.
- Fortalecer la seguridad ciudadana utilizando medios digitales.
- Establecer y operar los habilitadores de TIC para la conectividad y asequibilidad, inclusión digital e interoperabilidad.



- Establecer y operar los habilitadores de TIC para la conectividad y asequibilidad, inclusión digital e interoperabilidad (misma redacción que la estrategia anterior pero con diferentes líneas de acción).

Para evaluar los avances de este quinto objetivo, se elaboraron también dos instrumentos de medición: 1) el Índice de Ciudadanos interactuando con su gobierno vía Internet y, 2) el Índice de Digitalización.

El quinto objetivo del PGCM también reviste de una singular importancia ya que propone establecer una Estrategia Digital Nacional que acelere la inserción de México en la sociedad de la información y del conocimiento, lo cual requirió realizar otra planeación particular en esta materia coordinada por la Presidencia de la República y de forma directa por la recién creada Coordinación de Estrategia Digital Nacional.

El plan de la Estrategia Digital Nacional que se presentó en noviembre de 2013 tiene como misión: “Facilitar el acceso y promover la utilización de las TIC en la vida cotidiana de la sociedad y del gobierno para que éstas contribuyan al desarrollo económico y social del país, y a mejorar la calidad de vida de las personas”. Asimismo, se planteó como visión: “Un México Digital con una sociedad conectada, participativa e innovadora que potencializa sus capacidades para tener mejores oportunidades; y un gobierno abierto, cercano, moderno y transparente, que garantice que la tecnología sea motor del desarrollo del país” <sup>71</sup>.

La Estrategia Digital Nacional está compuesta por cinco objetivos generales, cinco habilitadores y 23 objetivos secundarios. A su vez, para desarrollar cada uno de los objetivos secundarios se han establecido varias líneas de acción. Los objetivos generales consisten en lo siguiente:

---

<sup>71</sup> Vid *Estrategia Digital Nacional*, México, Gobierno de la República, 2013, p. 15.

1. **Transformación gubernamental.-** Construir una nueva relación entre la sociedad y el gobierno, centrada en la experiencia del ciudadano como usuario de servicios públicos, mediante la adopción del uso de las TIC en el Gobierno de la República.
2. **Economía digital.-** Desarrollar un ecosistema de economía digital que contribuya a alcanzar un México próspero, mediante la asimilación de las TIC en los procesos económicos para estimular el aumento de la productividad, el crecimiento económico y la creación de empleos formales.
3. **Educación de calidad.-** Integrar las TIC al proceso educativo, tanto en la gestión educativa como en los de formación de los docentes y de difusión y preservación de la cultura y el arte, para permitir a la población insertarse con éxito en la Sociedad de la Información y el Conocimiento.
4. **Salud universal efectiva.-** Generar una política digital integral de salud que aproveche las oportunidades que brindan las TIC con dos prioridades; por una parte, aumentar la cobertura, el acceso efectivo y la calidad de los servicios de salud y, por otra, hacer más eficiente el uso de la infraestructura instalada y recursos destinados a la salud en el país.
5. **Seguridad ciudadana.-** Utilizar a las TIC para prevenir la violencia social, articulando los esfuerzos de la ciudadanía y de las autoridades en torno a objetivos comunes para promover la seguridad, y también para prevenir y mitigar los daños causados por desastres naturales.

Los habilitadores que plantea la Estrategia Digital Nacional se explican a continuación:

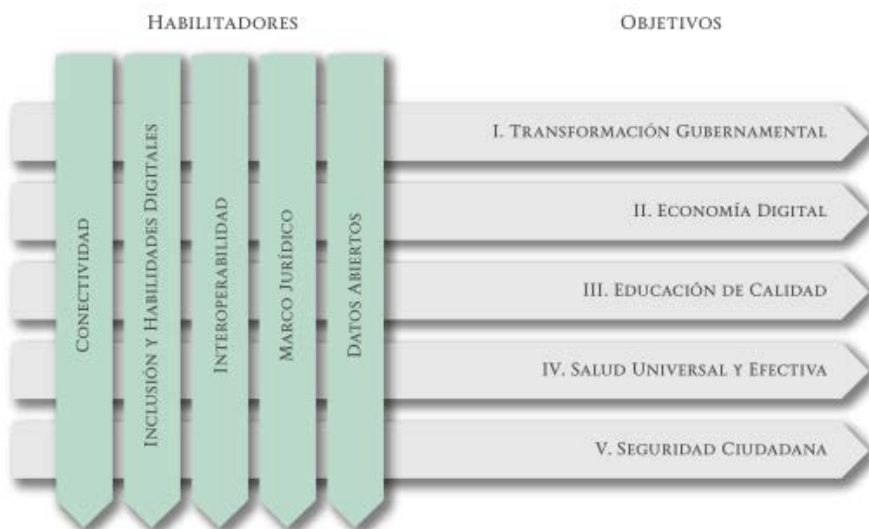
1. **Conectividad.-** Desarrollo de redes y la ampliación del despliegue de una mejor infraestructura en el territorio nacional, la ampliación de la capacidad de

las redes existentes, y el desarrollo de competencia en el sector de TIC para estimular la reducción de precios.

2. **Inclusión y habilidades digitales.-** Se refiere al desarrollo equitativo de habilitadores para operar tecnologías y servicios digitales, contemplando la cobertura social y el desarrollo de habilidades con equidad de género.
3. **Interoperabilidad.-** Se refiere a las capacidades técnicas, organizacionales, de gobernanza y semánticas, necesarias en los sistemas tecnológicos para compartir información y transacciones de forma consistente.
4. **Marco jurídico.-** Se refiere a la armonización del marco jurídico con la finalidad de propiciar un entorno de certeza y confianza favorables para la adopción y fomento de las TIC.
5. **Datos abiertos.-** Se refiere a la disponibilidad de información gubernamental en formatos útiles y reutilizables por la población en general, para fomentar el emprendimiento cívico e impulsar la transparencia, mejorar los servicios públicos y detonar mayor rendición de cuentas.

En la figura número 3 se puede observar de forma esquemática el marco estructural establecido para la Estrategia Digital Nacional.

**Figura no. 3**  
**Marco estructural de la Estrategia Digital Nacional**



Como se señaló, de los objetivos generales se desprenden diferentes objetivos secundarios, los cuales se indican en el cuadro número 14.

**Cuadro no. 14**  
**Objetivos de la Estrategia Digital Nacional**

Objetivos	Objetivos secundarios	No. de líneas de acción
<b>Transformación gubernamental</b>	1. Generar y coordinar líneas de acción orientadas hacia el logro de un Gobierno Abierto.	5
	2. Instrumentar la Ventanilla Única Nacional para trámites y servicios.	4
	3. Crear una política de TIC sustentable para la Administración Pública Federal.	7
	4. Instrumentar una política digital de gestión del territorio nacional.	3
	5. Usar datos para el desarrollo y el mejoramiento de políticas públicas.	3
	6. Adoptar una comunicación digital centrada en el ciudadano.	1
<b>Economía digital</b>	7. Desarrollar el mercado de bienes y servicios digitales.	4
	8. Potenciar el desarrollo del comercio electrónico.	5
	9. Estimular la innovación de servicios digitales a través de la democratización del gasto público.	4
	10. Asegurar la inclusión financiera mediante esquemas de banca móvil.	2

<b>Objetivos</b>	<b>Objetivos secundarios</b>	<b>No. de líneas de acción</b>
<b>Educación de calidad</b>	11. Desarrollar una política nacional de adopción y uso de las TIC en el proceso de enseñanza-aprendizaje del Sistema Educativo Nacional.	4
	12. Ampliar la oferta educativa a través de medios digitales.	3
	13. Desarrollar una agenda digital de cultura.	6
	14. Mejorar la gestión educativa mediante el uso de las TIC	2
<b>Salud universal y efectiva</b>	15. Incorporar el uso de las TIC para lograr la convergencia de los sistemas de salud y ampliar la cobertura en los servicios de salud.	2
	16. Establecer la personalidad única en salud a través del Padrón General de Salud.	2
	17. Implementar Sistemas de Información de Registro Electrónico para la Salud.	3
	18. Implementar el Expediente Clínico Electrónico (ECE), el Certificado Electrónico de Nacimiento (CeN) y la Cartilla Electrónica de Vacunación (CeV).	3
	19. Instrumentar mecanismos de Telesalud y Telemedicina.	3
<b>Seguridad ciudadana</b>	20. Generar herramientas y aplicaciones de denuncia ciudadana en múltiples plataformas.	1
	21. Desarrollar instrumentos digitales para la prevención social de la violencia.	5
	22. Impulsar la innovación cívica por medio de las TIC.	2
	23. Prevenir y mitigar los daños causados por desastres naturales mediante el uso de las TIC.	5
<b>Total</b>		<b>79</b>

Fuente: *Estrategia Digital Nacional*, México, Gobierno de la República, 2013, pp. 18-25.

En cuanto a las metas que se propone alcanzar la Estrategia Digital Nacional, se parte del diagnóstico formulado en el PGCM en el que se señala que México se encuentra en la última posición en digitalización entre los países de Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), así como en la quinta posición en América Latina con un valor de 37.05 puntos para el año de 2011, de acuerdo al índice de digitalización que se tomó en cuenta para este fin.

Por lo anterior, la Estrategia Digital Nacional se ha planteado lograr dos grandes metas. En la primera, se propone que México alcance en el índice de digitalización el promedio de los países de la OCDE para el año de 2018. En la segunda, se aspira a que México alcance los indicadores del país líder de América Latina (actualmente Chile) para 2018.

Cabe señalar que para implementar la Estrategia Digital Nacional fue conveniente establecer una serie de directrices administrativas para orientar, normar, dar seguimiento y evaluar los trabajos derivados de ésta que llevan a cabo las diferentes secretarías y entidades de la Administración Pública Federal. Estas directrices se reunieron en el “Acuerdo que tiene por objeto emitir las políticas y disposiciones para la Estrategia Digital Nacional, en materia de tecnologías de la información y comunicaciones, y en la de seguridad de la información, así como establecer el Manual Administrativo de Aplicación General en dichas materias”, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 8 de mayo de 2014.

Para concluir este segundo capítulo, es importante mencionar que la Reforma en materia de telecomunicaciones promovida por la administración de Enrique Peña Nieto y apoyada por las fuerzas políticas firmantes del Pacto por México, jugará un papel relevante en el desarrollo de las TIC en México.

Esta Reforma se está llevando a cabo con años de retraso ya que la prestación de los servicios de telefonía fija, telefonía móvil, acceso a Internet y de televisión de paga fueron concedidos a empresas privadas sin haber previsto una adecuada regulación. Esta situación provocó que prevalecieran prácticas monopólicas que se tradujeron en altos costos para los usuarios, mala calidad de estos servicios, inversión insuficiente en la infraestructura de telecomunicaciones, lenta expansión de ésta y, sobre todo, una alta concentración de la riqueza generada en este sector estratégico en pocas empresas e incluso en pocas personas.

Estas condiciones que prevalecieron y se afianzaron en los últimos 25 años provocaron dos grandes consecuencias negativas. Por una parte, propiciaron un lento, insuficiente, defectuoso e irregular proceso de expansión del uso de los servicios de telecomunicaciones que limitó el libre flujo de información, imagen y voz. Por ello, no se han contado con las mejores condiciones para generar más y mejor información, difundirla, reutilizarla y añadirle valor para que contribuyan a

fomentar la creatividad y la productividad en diferentes actividades tanto de la economía como de la vida cotidiana de la sociedad, lo cual ha puesto al país en desventajas frente a otras regiones del mundo en las que el desarrollo de los servicios de telecomunicaciones ha sido más rápido y con mejores estándares de calidad.

Por otra parte, las múltiples y crecientes actividades económicas que requieren de los servicios de telecomunicaciones han tenido que absorber los altos costos y trabajar con bajos niveles de calidad de estos servicios derivados de las prácticas monopólicas prevalecientes. Estas condiciones han representado una limitante para el desarrollo de las actividades económicas que utilizan los servicios de telecomunicaciones en particular, pero también han repercutido en el deficiente desarrollo económico general ya que las actividades de los diferentes sectores de la economía no dejan de tener vinculaciones.

De esta forma, el Banco Mundial ha estimado que en el caso de México cada 10 puntos de aumento en la penetración de la banda ancha impulsarían en promedio más de un punto porcentual el crecimiento económico.<sup>72</sup>

Por ello, era evidente y urgente la necesidad de realizar reformas legales para instrumentar una regulación orientada a mitigar las causas que generan la situación descrita, eliminando las prácticas monopólicas, mejorando la calidad de los servicios de telecomunicaciones, bajando sus costos y promoviendo la expansión de su infraestructura. Después de años de discusión y planteamiento de propuestas en círculos especializados, medios de comunicación y entre diferentes actores políticos, la coyuntura del inicio de la administración de Enrique Peña Nieto que se propuso llevar a cabo las denominadas reformas estructurales y la formación del mecanismo de acuerdos conocido como Pacto por México, permitió que la Reforma en materia de telecomunicaciones pudiera pasar el complicado proceso legislativo para convertirse en leyes vigentes.

---

<sup>72</sup> *Vid Reforma en materia de telecomunicaciones*, México, Gobierno de la República, s/a, p.4.

El 11 de junio de 2013 fue publicada en el Diario Oficial de la Federación la reforma constitucional en materia de telecomunicaciones, en la que destacan los puntos siguientes:

- Consagrar como derechos humanos el acceso a las TIC así como a los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, incluido el de banda ancha e Internet.
- Catalogar a las telecomunicaciones y la radiodifusión como servicios públicos de interés general.
- Establecer la obligación del Estado de garantizar el acceso a los nuevos derechos humanos y de establecer los derechos de los usuarios de telecomunicaciones y de las audiencias, así como sus mecanismos de protección.
- Crear dos nuevas autoridades reguladoras con autonomía constitucional: el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT) y, la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE).
- Establecer un nuevo diseño institucional del IFT y de la COFECE, incluyendo un mecanismo específico para la designación de los siete comisionados a través de un órgano colegiado (Comité de Evaluación) y la participación del Senado y el Presidente, así como los requisitos para ser comisionado.
- Otorgar nuevas facultades al IFT en materia de radiodifusión, telecomunicaciones y competencia económica en ambos sectores.
- Prever que la única vía de impugnación en contra de los actos del IFT es el juicio de amparo indirecto, sin posibilidad de suspensión.
- Establecer la creación de jueces y tribunales especializados en materia de radiodifusión, telecomunicaciones y competencia económica, designados por el Consejo de la Judicatura Federal.
- Otorgar al Congreso de la Unión facultades para legislar en la materia y ciertas facultades de supervisión.



- Dentro de los artículos transitorios del decreto de reforma constitucional, se ordenó la aprobación de una nueva ley convergente aplicable tanto a las telecomunicaciones como a la radiodifusión.

En los siguientes meses se llevó a cabo el proceso legislativo de deliberación en las cámaras de Diputados y de Senadores entorno a la propuesta de ley en materia de telecomunicaciones del Presidente de la República, la cual fue aprobada con amplia mayoría. El 14 de julio de 2014 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, que entró en vigor el 13 de agosto de ese mismo año. Entre los aspectos que se derivan de esta Ley que tendrán mayor impacto en el desarrollo de las TIC están los siguientes:

- Más derechos para los usuarios de los servicios de telecomunicaciones.
  - Se podrá consultar el saldo de prepago sin costo y conservarlo durante un año.
  - Las compañías de telefonía celular bonificarán o harán descuentos por las fallas en el servicio o cargos indebidos.
  - Portabilidad de número telefónico a otras compañías en 24 horas.
  - Desbloqueo de equipos terminales para que el usuario pueda utilizar el mismo dispositivo con independencia de la compañía telefónica que elija.
  - Reconocimiento de los principios de privacidad, no discriminación y libre acceso a cualquier aplicación, contenido o servicio.
- Más derechos para las audiencias.
  - Recibir contenido plural.
  - La autoridad vigilará el cumplimiento de las reglas para los programas y contenidos dirigidos al público infantil, así como la promoción de la equidad de género.
  - Defensores de audiencias para expresar quejas o sugerencias.

- Más derechos para los usuarios y las audiencias con discapacidad.
  - Las compañías que ofrezcan servicios de telecomunicaciones deberán contar con equipos para personas con discapacidad motriz, visual y auditiva.
  - Los portales de Internet de los concesionarios y del gobierno contarán con funciones y aplicaciones que den accesibilidad a las personas con discapacidad.
  
- Dos nuevas cadenas nacionales de televisión digital abierta.
- En 2015, la desaparición de los cobros por el servicio telefónico de larga distancia nacional.
- La posibilidad de mantenerse comunicado cuando el usuario de telefonía móvil se encuentre fuera del área de cobertura contratada, con independencia del operador que le preste los servicios.
- La eliminación de la tarifa que aplicaba el operador móvil preponderante por el servicio de “usuario visitante” o *roaming*, y la consecuente reducción o eliminación de dicha tarifa por parte de los competidores.
- Mayor competencia, que implica más servicios, con mejor calidad y a buenos precios.
- Desaparición en 2015 de las señales tradicionales de televisión, para transitar a la televisión digital terrestre (TDT), lo cual implica tener acceso a audio y video de mayor calidad, así como multiplicar el número de canales transmitidos, aumentando la disponibilidad de programación y contenidos, y liberando espectro para ser utilizado con otros fines.
- Un nuevo organismo público descentralizado de radiodifusión, denominado Sistema de Radiodifusión del Estado Mexicano, que asegure la difusión de información imparcial, objetiva, oportuna y veraz, así como la expresión de la diversidad y pluralidad de ideas y opiniones.
- Apertura a la inversión extranjera directa (hasta el 100 por ciento en telecomunicaciones y hasta 49 por ciento en radiodifusión), para fortalecer la

competencia, así como acceder a tecnologías avanzadas y a nuevos modelos de negocio y de comercialización de los servicios.

- Conectividad en sitios públicos, tales como escuelas, centros de salud y oficinas de gobierno, así como condiciones para el desarrollo de una red nacional de educación e investigación interconectada nacional e internacionalmente.
- Una red troncal que ampliará la red de fibra óptica de la Comisión Federal de Electricidad y una nueva red compartida de servicios móviles en la banda de 700 MHz.<sup>73</sup>

El éxito de esta Reforma en materia de telecomunicaciones depende de su adecuada aplicación, mediante el eficiente ejercicio de las facultades y el preciso cumplimiento de las responsabilidades que le da a la Administración Pública en general y a los órganos reguladores en particular, así como a los órganos jurisdiccionales para resolver los litigios en esta materia. En el ámbito de la Administración Pública existen antecedentes sobre el deficiente ejercicio de sus atribuciones y el irregular cumplimiento de sus responsabilidades en diferente tipo de proyectos a lo largo de los sexenios. Respecto a los órganos reguladores existe la experiencia de quedarse cortos en su actuación frente a intereses políticos específicos o empresas económicamente fuertes. En cuanto a la aplicación de la ley por parte de los órganos jurisdiccionales, es uno de los aspectos en los que más debilidad institucional se ha observado, con actuaciones poco transparentes, sujetas a legalismos y poco satisfactorias para el interés público.

Esta Reforma de entrada trae consigo cambios concretos en las condiciones de competencia en la prestación de los servicios de telefonía, acceso a Internet y televisión privada, que representan ciertos beneficios para los usuarios. No obstante, el curso que siga su implementación en el ámbito de la Administración Pública y de la aplicación de sus leyes, así como el impacto que tenga en el

---

<sup>73</sup> *Ibid.*, p. 38-40.

desarrollo de la economía y los beneficios que traiga para la sociedad se podrá observar en los siguientes 2 a 4 años.

También se verá la capacidad regulatoria que el gobierno logre desarrollar, así como la adaptación de los competidores y de los nuevos inversionistas a las nuevas reglas del juego fijadas por esta Reforma. En todo caso estamos al inicio de una fase de desarrollo en este sector de las telecomunicaciones.

Después de plantear en el primer capítulo el marco teórico-conceptual para esta investigación y en este segundo capítulo de exponer la conformación de la AGA, la integración de la mayoría de los países latinoamericanos a ésta, los planes de acción que han implementado, así como la elaboración y ejecución de los tres planes de acción de México a manera de marco administrativo-institucional, se dará paso al tercer capítulo en el que se desarrollará la metodología para llevar a cabo la operacionalización de la investigación.



### **Capítulo III. Metodología para la operacionalización de la investigación**

Este tercer capítulo está dedicado a hacer la descripción de la metodología que se desarrolla para llevar a cabo la operacionalización de la investigación, específicamente para poder hacer la medición de Gobierno Abierto en el caso específico de la Profeco, detallando los aspectos teóricos en que se basa y la forma en que se operacionaliza cada uno de los principios del Gobierno Abierto: transparencia, participación y colaboración.

En particular, se hace una descripción puntual del proceso de integración de un índice de Gobierno Abierto para el caso de la Profeco mediante la construcción de los indicadores de los conceptos de transparencia, participación y colaboración que se toman como las dimensiones del concepto general de Gobierno Abierto explicando los elementos que se tomaron en cuenta, así como los criterios e instrumentos que se plantean para hacer las mediciones de cada dimensión.

#### **3.1. Metodología para la medición de Gobierno Abierto**

El objetivo general de esta investigación es analizar la utilización de las TIC como medio de transparencia, participación y colaboración entre el gobierno federal y la sociedad, a fin de aportar elementos para conocer de qué forma y en qué medida contribuyen a lograr los principios del Gobierno Abierto. Asimismo, la variable independiente es el uso de las TIC por parte del gobierno federal, mientras que la variable dependiente son los principios del Gobierno Abierto: la transparencia, la participación y la colaboración.

Estos tres conceptos tienen cualidades que varían y que serán el objeto de observación y medición en esta investigación. De acuerdo a la metodología establecida en ciencias sociales para medir cualquier concepto es necesario

someterlo a un proceso de operacionalización. Al respecto, Manheim y Rich señalan que:

“El proceso de seleccionar fenómenos observables que representen conceptos abstractos se denomina **operacionalización**, y la especificación de los pasos que han de darse al formular observaciones se llama **instrumentación**. La aplicación de un instrumento da lugar a una **medición**, y ésta es la que finalmente nos sirve de prueba al tomar decisiones y contestar a las preguntas.”<sup>74</sup>

De acuerdo a Babbie, los conceptos aluden a un conjunto de imágenes mentales a las que se les ha dado una denominación para podernos comunicarnos entre los seres humanos. En este sentido, los conceptos son acuerdos generales sobre ideas, las cuales son apreciaciones subjetivas, por ello algunos individuos pueden dar un mayor contenido que otros a un determinado concepto. Siguiendo al mencionado autor, los conceptos abstractos como tales no existen en la realidad, es por ello que se puede tener un concepto más amplio o más corto sobre la compasión pero esta no existe físicamente en la realidad, no podemos tocarla, verla, oírla, sentirla u olerla.<sup>75</sup>

En este mismo sentido, Kaplan argumenta que el concepto es una familia de ideas por lo que más específicamente es un constructo. Esta naturaleza abstracta del concepto hace que no sea posible observarlo ni directa ni indirectamente.<sup>76</sup>

Ahora bien, si un concepto abstracto no es algo concreto que exista en la realidad ¿cómo puede medirse? La respuesta la han dado diferentes autores en las ciencias sociales que han desarrollado un procedimiento para operacionalizar los conceptos. De acuerdo a Cea D’Ancona:

---

<sup>74</sup> Jarol Manheim y Richard Rich, *Análisis político empírico, Métodos de investigación en ciencia política*, Madrid, España, Alianza Editorial, 1988, p. 68.

<sup>75</sup> Vid Earl Babbie, *Fundamentos de la investigación social*, México, International Thomson Editores, 2000, pp. 97-100.

<sup>76</sup> Vid *Ibid.*, pp. 100-101.

“En el proceso global de *operacionalización* hay que diferenciar –siguiendo a Blalock (1982)– dos nociones fundamentales: la *conceptualización* y la *medición*.

- a) La *conceptualización* hace referencia al proceso teórico mediante el que se clarifican las *ideas* o *constructos teóricos*. Esta clarificación ha de hacerse de manera que la definición del *constructo teórico* comprenda el significado que se le suele asignar.
- b) La *medición* connota, en cambio, el proceso general que vincula las operaciones físicas de *medición* con las operaciones matemáticas de asignar números a objetos.”<sup>77</sup>

La operacionalización consiste en medir cosas concretas que existen en la realidad, las cuales están asociadas o dan forma a las ideas que sustentan o construyen los conceptos. En este sentido, Carmines y Zeller señalan que:

“La *medición* debería (...) comprenderse (...) como el proceso de vincular *conceptos abstractos* a *indicadores empíricos*. Comprende, por tanto, consideraciones teóricas y empíricas.

- a) Desde el *punto de vista teórico*, el interés se halla en el *concepto*, Éste no es observable (y, por tanto, no es directamente medible), sino *latente*. Es decir, se halla representado por una respuesta que sí es *observable*.
- b) Desde el *punto de vista empírico*, la respuesta observable constituye el centro del proceso, tanto si ésta adquiere la forma de respuesta a una pregunta incluida en un *cuestionario* o *entrevista*, o la forma de una conducta grabada en un *estudio observacional*, por ejemplo.”<sup>78</sup>

Para redondear estos planteamientos, Cea D’Ancona precisa que para la operacionalización de conceptos teóricos se deben tener en cuenta las consideraciones siguientes:

- a) “Entre los *indicadores* y el *concepto* a medir ha de haber una plena correspondencia. Los *indicadores* han de seleccionarse y combinarse de manera que logren representar la *propiedad latente* que el *concepto*

---

<sup>77</sup> María Ángeles Cea D’Ancona, *Metodología cuantitativa: estrategias y técnicas de investigación social*, Madrid, España, Síntesis sociológica, 2001, p. 123.

<sup>78</sup> Citados en *Ibid.*, p. 124.



representa (su existencia e intensidad), en condiciones de *validez* y de *fiabilidad*.

- b) Los *indicadores* pueden materializarse en formas diversas (preguntas en un *cuestionario* o en una *entrevista abierta*, en el *registro* de una conducta observada, en datos estadísticos contabilizados en un censo, por ejemplo). Depende de cuál sea la *técnica de obtención de información* que el investigador haya seleccionado en el *diseño de la investigación*.
- c) En la *operacionalización*, como en todo proceso analítico, se asumen unos márgenes de incertidumbre. La relación entre los *indicadores* y la *variable latente* (el *concepto*), que tratan de medir, siempre será supuesta, nunca plenamente 'cierta'; se consideran aproximaciones en términos de 'probabilidad'." <sup>79</sup>

El proceso de operacionalizar conceptos abstractos mediante la formulación de indicadores ha sido tratado por diferentes autores, pero el pionero en desarrollarlo y que con el paso del tiempo se ha convertido en el mayor referente es Lazarsfeld. Este destacado metodólogo ha propuesto llevar a cabo la operacionalización de conceptos a través de las siguientes fases:

- 1ª. La representación literaria del concepto
- 2ª. La especificación de las dimensiones
- 3ª. La elección de indicadores observables
- 4ª. La síntesis de los indicadores o elaboración de índices <sup>80</sup>

La representación literaria del concepto se refiere a que toda investigación parte de una construcción abstracta, de una imagen, derivada de observaciones de la realidad o de ideas o conceptos de interés para el investigador.

En la segunda fase, se analizan los "componentes" de esta primera noción que se pueden llamar "aspectos" o "dimensiones". De acuerdo a Lazarsfeld, las dimensiones se pueden deducir analíticamente a partir del concepto general que

---

<sup>79</sup> *Ibid.*, p. 125.

<sup>80</sup> Raymond Boudon y Paul Lazarsfeld, *Metodología de las ciencias sociales*, Barcelona, España, Laia, 1973, p.36.

los engloba, o empíricamente a partir de la estructura de sus interrelaciones. Es importante considerar que un concepto corresponde generalmente a un conjunto complejo de fenómenos y no a un fenómeno simple y directamente observable.

En la tercera fase se deben precisar los indicadores de cada una de las dimensiones que se hayan definido previamente. Al respecto, Lazarsfeld subraya que debido a que la relación entre cada indicador y el concepto queda definida en términos de probabilidad y no de certeza, es necesario utilizar un gran número de indicadores, en la medida de lo posible.

La cuarta fase consiste en hacer la síntesis de los datos obtenidos en las etapas precedentes. Se deben recapitular o repasar las dimensiones que componen nuestro concepto operacionalizado y la información de cada uno de los indicadores que las conforman, a fin de observar la relación que existe entre los datos recabados y el concepto. Esto permitirá derivar observaciones, deducciones o utilizar la información para los objetivos planteados en la investigación.

### **3.2. Formulación de un Índice de Gobierno Abierto**

El proceso de operacionalización es esencial en toda investigación ya que es el que permite transitar de los conceptos abstractos a los índices empíricos, mediante los cuales se hace una propuesta de medición concreta de los conceptos que se plantea observar. En el siguiente subapartado se describe el proceso mediante el cual se operacionalizan los conceptos de la variable dependiente de esta investigación que son los principios de transparencia, participación y colaboración del Gobierno Abierto.

### 3.2.1. Proceso para la operacionalización de Gobierno Abierto

En el caso de la presente investigación, el concepto más abstracto del que se parte es el de Gobierno Abierto, que es el término de interés a medir. De acuerdo a Lazarsfeld, la ubicación o selección de dicho término se hace en la primera fase de la operacionalización que es “la representación imaginada del concepto”.

Conforme a lo expuesto en el primer capítulo, los autores que han impulsado las ideas de Gobierno Abierto señalan que es aquel en el que los temas de gobierno y Administración Pública deben estar abiertos a todos los niveles posibles, ser transparentes para conseguir una mayor participación ciudadana y una mejor regulación. Asimismo, es el que entabla una constante conversación con los ciudadanos con el fin de oír lo que ellos dicen y solicitan, que toma decisiones basadas en sus necesidades y preferencias, que facilita la colaboración de los ciudadanos y funcionarios en el desarrollo de los servicios que presta y que comunica todo lo que decide y lo que hace.

En última instancia, el Gobierno Abierto propone avanzar hacia lograr una nueva relación entre gobierno y ciudadanía en la que los esfuerzos y recursos de ambos se conjuguen y se sumen para beneficio mutuo. En este mismo sentido, plantea el trabajo conjunto entre gobierno y sociedad a fin de co-crear valor público.

Para hacer posibles estos planteamientos, autores como Campos Domínguez y Corojan señalan que la primera condición básica es el acceso libre, abierto y gratuito a la información gubernamental, a lo que se ha denominado *open data*. Otra condición es la existencia de mecanismos para la participación y acción de los ciudadanos con esta información, lo que se ha llamado *open action*. Ramírez Alujas y Dassen argumentan que otro aspecto fundamental del Gobierno Abierto es la apertura de procesos para facilitar la comunicación, la participación y la colaboración en red, a lo que se le ha denominado *open process*.

Entre los diferentes autores que han abordado y desarrollado ideas en torno al Gobierno Abierto, existe un consenso respecto a los aspectos fundamentales en los que descansan las propuestas y planteamientos de éste. En primer lugar, está la transparencia que se refiere a que los gobiernos deben poner a disposición del público toda la información que producen así como la que dé cuenta de su actuación, a fin de que los ciudadanos la conozcan, la puedan utilizar para exigir rendición de cuentas, hacer observaciones, externar opiniones o proponer aportaciones sobre las políticas, programas y acciones de los gobiernos.

En segundo lugar, tenemos a la participación que es indispensable para que los ciudadanos puedan involucrarse en los asuntos públicos, en los quehaceres gubernamentales o en problemáticas de su comunidad, con el propósito de que sean tomadas en cuenta sus necesidades, su sentir y su experiencia en determinados temas pero, sobre todo, para incidir en las decisiones y en las acciones que se adopten para atender, priorizar y solucionar las demandas de la sociedad.

En tercer lugar, está la colaboración que hace alusión a la gran propuesta de que los gobiernos trabajen de forma conjunta con sus ciudadanos, aportando cada uno los recursos con que cuentan y los esfuerzos o acciones que pueden desplegar, aprovechando el potencial de ambas partes bajo esquemas de coordinación para la solución de los problemas complejos de las sociedades contemporáneas.

Recapitulando, se puede decir que en términos metodológicos el Gobierno Abierto es nuestro concepto abstracto y que sus principales aspectos o fundamentos son la transparencia, la participación y la colaboración, por lo que constituirían sus dimensiones. En estos tres conceptos se concretiza el concepto general de Gobierno Abierto por lo que son los que serían tomados en cuenta para operacionalizarlos. De acuerdo a Lazarsfeld, la definición de las dimensiones se ubicarían en la segunda fase de la operacionalización, que es “la especificación del concepto”.

Ahora bien, en esta investigación se plantea observar y medir la transparencia, participación y colaboración en un caso de estudio, para seleccionarlo se tomó en cuenta que lo fundamental de los planteamientos del Gobierno Abierto radican en proponer una nueva relación entre gobierno y sociedad, que pase de esquemas verticales en los que el gobierno es el emisor de las políticas y los ciudadanos los receptores hacia nuevos paradigmas en los que el gobierno se ubique en un plano más horizontal con la sociedad para escucharla, aprovechar su experiencia, sus diferentes recursos, participen y colaboren en los asuntos públicos, a la vez que ejerzan verdaderos controles y rendición de cuentas sobre su actuación. Por ello, interesa observar las interacciones que pudieran darse entre gobierno y ciudadanía a partir de los procesos administrativos, trámites, servicios y canales de comunicación que debe proporcionar al público.

Tomando en cuenta lo anterior, se pensó en una dependencia que no estuviera en un ramo especializado de la Administración Pública como lo son las dependencias del sector financiero. Asimismo, se consideró que sus funciones no estuvieran dirigidas a ámbitos de actividad particulares como las que realizan tareas de protección al ambiente, de combate al delito, desarrollo agropecuario, minería o pesca. También se tomó en cuenta que no fuera una dependencia con políticas orientadas a grupos específicos de la población, como lo son las que se avocan a la protección de grupos vulnerables, personas de la tercera edad, niños o mujeres. Como sólo se va analizar el caso de una dependencia del gobierno federal, se consideró pertinente que sus políticas, programas o acciones estuvieran orientadas a los más amplios sectores de la población.

Una de las dependencias gubernamentales que cumple con estas consideraciones es la Procuraduría Federal de Protección al Consumidor (Profeco), ya que su población objetivo son los individuos como consumidores, sin importar su edad, género, nivel socioeconómico, actividad a la que se dediquen o región donde habiten. Si bien se puede argumentar que algunos individuos o estratos sociales

tienen mayor capacidad de consumo todos en algún momento hacen algún tipo de consumo, lo cual hace que la Profeco deba dirigir sus políticas al consumidor sin importar alguna otra cualidad. De esta forma, sus trámites, servicios, acciones y medios de comunicación deben estar orientados a cualquier persona, por lo que tiene un amplio potencial de contacto e interacción con la sociedad. Estas características son muy importantes para el desarrollo de la investigación por lo que se decidió seleccionar como caso de estudio a la Profeco.

Como la investigación se centra en el uso de las TIC, se seleccionó la que más relevancia tiene para la Profeco como medio de contacto, comunicación e interacción con la sociedad, que es su portal de Internet.

En los siguientes subapartados se describe el proceso que se siguió para operacionalizar cada uno de los tres conceptos que son tomados como dimensiones: la transparencia, la participación y la colaboración.

### **3.2.1.1. Construcción de los indicadores para la dimensión de la transparencia**

La siguiente fase de la operacionalización que indica Lazarsfeld es la de la “elección de los indicadores”, para cada una de las dimensiones previamente definidas. En el caso de la dimensión de la transparencia, sus indicadores se seleccionaron de la siguiente forma.

De acuerdo al modelo analítico planteado para esta investigación, la variable independiente es el uso de las TIC por parte de la dependencia del gobierno federal seleccionada y la variable dependiente son los principios del Gobierno Abierto de transparencia, participación y colaboración. En este caso, la unidad de análisis es la Profeco como dependencia del gobierno federal elegida y la propiedad que interesa es cómo utiliza su portal de Internet que fue la TIC

seleccionada. De esta forma, la institución a observar es la Profeco y lo que se requiere medir, en primer lugar, es si la forma en que utiliza su portal de Internet genera transparencia.

#### **3.2.1.1.1. Construcción del indicador de transparencia de la gestión interna de la Profeco**

En esta parte de la investigación lo que interesa es encontrar los principales aspectos que transparentan a la Profeco como institución del gobierno federal, su desempeño, el cumplimiento de las funciones y tareas que le fija su marco normativo, a fin de conformar un indicador de transparencia.

En primer lugar, se ubicó como uno de los principales aspectos del desempeño de la Profeco su gestión como ente de la Administración Pública. Para precisar el concepto de gestión se recurrió a los documentos normativos en los que se establecen sus objetivos, atribuciones, estructura orgánica, procedimientos administrativos, trámites, servicios que debe ofrecer y recursos con que debe contar, contenidos en La Ley Federal de Protección al Consumidor, el Estatuto Orgánico de la Profeco, el Reglamento de la Ley Federal de Protección al Consumidor y el Reglamento de la Profeco. Enseguida, se hizo una lista de los principales aspectos de la gestión interna de la Profeco, los cuales se agruparon en aspectos o temas a partir de los cuales se definieron los ocho rubros de la gestión interna de la Profeco que se indican enseguida:

1. Estructura orgánica
2. Funciones de la estructura orgánica
3. Programas y calendario de trabajo
4. Cumplimiento de programas y calendario de trabajo
5. Ejercicio del presupuesto de los programas de trabajo
6. Percepciones salariales de funcionarios y empleados

7. Licitaciones, adquisiciones y obras

8. Seguimiento y cumplimiento de licitaciones, adquisiciones y obras

Si como señalan Manheim y Rich, la **operacionalización** es el proceso de seleccionar fenómenos observables que representen conceptos abstractos, en nuestro caso corresponde con lo que se hizo al determinar los ocho rubros de la gestión interna de la Profeco. Enseguida se pasó a la especificación de los pasos para formular observaciones, la cual es la **instrumentación** de acuerdo a dichos autores.

Para instrumentar el indicador de transparencia de la gestión interna de la Profeco, se partió de considerar que el hecho concreto que da transparencia a cada uno de los ocho rubros definidos es que aparezca información que dé cuenta de éstos en el portal de Internet de la Profeco. Para ello, sería necesario detectarla y describirla. Pero si se lograra obtener información sobre estos rubros, se consideró necesario también determinar su calidad, la cual contribuiría en mayor o menor medida a precisar su grado de transparencia.

Los aspectos más importantes que se tomaron en cuenta para precisar la calidad de la información fueron su grado de actualización, su nivel de claridad y comprensibilidad, así como su adecuada presentación para facilitar su manejo. Asimismo, como la obtención de la información en el portal de Internet de la Profeco se hace a través de archivos digitales, se consideró conveniente calificar la facilidad para su manejo en este medio.

Siguiendo a los ya citados Manheim y Rich, señalan que la aplicación de un instrumento da lugar a una **medición**, que es la que finalmente sirve de prueba o evidencia para responder las preguntas de la investigación. En nuestro caso, para hacer una medición fue necesario idear una escala que fuera fácil de aplicar a nuestro indicador y también de fácil comprensión para el lector. Como no hay antecedentes en la medición de Gobierno Abierto desde el enfoque del uso de las



TIC por parte del gobierno federal que se propone en la presente investigación, se recurrió a la creatividad.

De esta forma, se consideró que una manera fácil de comprender una medición es a través de la asignación de una puntuación, y que una escala muy conocida o generalizada es la de 100 ya que es la que se utiliza al calcular porcentajes, aunque en nuestro caso se asignarían puntos. Por ello, se partió de que cada indicador tuviera como escala de calificación 0 a 100 puntos.

Como ya se mencionó, los aspectos a medir y calificar en el indicador de transparencia de la gestión interna de la Profeco son la existencia de información (en cada uno de los ocho rubros definidos), su grado de actualización, su nivel de claridad y comprensión, su adecuada presentación y organización, y el manejo del medio digital en el que se puede obtener. Ahora bien, algunos de estos aspectos revisten de una mayor importancia que otros para los fines de la medición que se plantea hacer, por lo que se consideró necesario asignarles diferentes pesos en el sistema de calificación, es decir, fue necesario hacer una ponderación.

El aspecto que tiene mayor importancia es la existencia de la información y su grado de actualización, ya que es la evidencia de que se está transparentando el rubro de la gestión al que corresponda al aparecer en el portal de Internet de la Profeco, por lo que se consideró conveniente asignarle 80 de los 100 puntos de este indicador. Para la claridad y comprensión de la información se consideró apropiado asignarle como máxima puntuación a obtener 10 puntos, ya que es un complemento de calidad de la información, es algo que le da un valor agregado.

A la forma en que se presenta y se encuentra organizada la información se decidió otorgarle un máximo de 5 puntos, es decir, un menor peso, ya que se considera que es un aspecto adjetivo que ayuda al manejo de la información y que da un valor adicional pero que no puede compararse con la claridad y comprensión de la información. Finalmente, se asignaron 5 puntos como máxima calificación al

manejo del archivo digital, en este aspecto se consideró que debía tomarse en cuenta el aspecto técnico-informático de la facilidad para manejar el archivo digital que contiene la información, pero en una ponderación limitada ya que también es un factor adjetivo que da un valor adicional a lo sustantivo que es la propia información y su nivel de actualización.

Ahora bien, para asignar una puntuación concreta a la existencia de información y a su nivel de actualización en los rubros de la gestión interna de la Profeco, fue necesario determinar los parámetros de calificación. Para ello, se partió del hecho de que la información sobre un rubro determinado puede estar más o menos completa. Una forma convencional y fácil de medir que tan completa está una información es mediante rangos, por lo que se decidió determinar varios rangos que abarcaran desde un mínimo hasta un máximo de existencia de la información. Pero también se debía considerar el grado de actualización de la información, por lo que se determinó que si a un rango de existencia de información se le asignaba una puntuación, se le otorgaría una puntuación adicional si también estaba actualizada al último trimestre tomando como referencia la fecha de consulta.

Para establecer los rangos de existencia y actualización de información se consideró apropiado fijar 10 niveles en los que se repartiría un 100 % que representaría la información completa y actualizada. Estos 10 niveles servirían para establecer una escala para calificar que tan completa es la información y que tan actualizada se encuentra. Para el caso de que no existiera información sobre un rubro de la gestión interna de la Profeco se asignarían cero puntos. Para determinar la puntuación que se asignaría al primer peldaño se partió de tener en cuenta que la máxima calificación que se puede obtener en el conjunto de los rubros de la gestión de la Profeco es de 80 puntos, los cuales deben distribuirse entre los ocho rubros que se predefinieron y su resultado entre el número de peldaños de la escala. Por lo que se hizo la operación siguiente:

**Cálculo de la unidad de puntuación** = puntuación total / número de rubros de la gestión de la Profeco / número de peldaños de la escala

**Operación matemática:**  $80 / 8 / 10 = 1$

Así, al primer peldaño se le asignó un punto y a los siguientes se les fue sumando un punto hasta llegar a 10. En el cuadro número I del anexo que se incluye al final se indica cómo quedó esta escala, en la cual se establecieron rangos de 23 puntos porcentuales para determinar los peldaños de la cantidad de información que se encuentre en el portal de Internet de la Profeco de cada rubro de su gestión interna (de 1 a 23 %, de 24 a 47 %, de 48 a 71 % y de 72 a 91 %). El último peldaño se consideró conveniente fijarlo de 95 % o más de la información ya que representa la mayor calificación y debe corresponder a un alto nivel de presentación de la información.

Es importante señalar que para determinar qué tan completa es una información, en el caso de la “estructura orgánica” y de las “funciones de la estructura orgánica”, lo más conveniente es tomar como referencia lo que establece en estos rubros el marco normativo de la Profeco integrado por La Ley Federal de Protección al Consumidor, el Estatuto Orgánico de la Profeco, el Reglamento de la Ley Federal de Protección al Consumidor, y el Reglamento de la Profeco. Para el caso de los rubros de “programas y calendario de trabajo”, “cumplimiento de programas y calendario de trabajo”, “ejercicio del presupuesto de los programas de trabajo”, “percepciones salariales de funcionarios y empleados”, “licitaciones, adquisiciones y obras” y de “seguimiento y cumplimiento de licitaciones, adquisiciones y obras”, la única opción es obtener y analizar la información sobre estos rubros que pone a disposición la Profeco, para determinar sus características y dimensiones y tomarlas como referencia al momento de calificar que tan completa se encuentra la información correspondiente en su portal de Internet.

Para establecer una escala de medición de la claridad y comprensión de la información, se consideró que la forma más fácil de hacerlo es también mediante la fijación de rangos. La idea es establecer cinco peldaños que por rangos indiquen el porcentaje de la información que es clara y comprensible. En caso de que toda información no fuera clara le corresponderían cero puntos. A cada peldaño se le asigna una determinada puntuación que se determinó conforme a un procedimiento particular, en el que se parte de que la puntuación máxima que se puede obtener es de 10 puntos, los cuales se deben de repartir entre los ocho rubros de la gestión de la Profeco ya mencionados y posteriormente su resultado entre los cinco de la escala de medición. Por lo que el cálculo que debe hacerse para obtener la unidad de puntuación es el siguiente:

**Cálculo de la unidad de puntuación** = puntuación total / número de rubros de la gestión / número de peldaños de la escala

**Operación matemática:**  $10 / 8 / 5 = 0.25$

En este caso, 0.25 es la puntuación base que se asigna al primer peldaño de la escala de medición, al siguiente peldaño se le agregaría otro 0.25 y así sucesivamente, de manera tal que la escala de medición quedaría como se indica en el cuadro número II que se puede ver en el anexo.

Para calificar la presentación y organización de la información, se tuvo que considerar que se trata de un aspecto cualitativo por lo que fue necesario recurrir a una valoración de calidad. La presentación y organización puede ser buena o mala en términos generales. Para hacer una escala de medición se pensó en desagregar un poco más estos dos niveles incluyendo dos más, a cada uno de los cuales se les asignaría una puntuación mediante un procedimiento en particular.

Este procedimiento consistió en partir de que la puntuación máxima que se puede obtener es de 5 puntos, los cuales deben dividirse entre los ocho rubros de la

gestión de la Profeco y su resultado, a su vez, debe dividirse entre los cuatro peldaños de la escala de medición. Por lo que para obtener la unidad base de puntuación se hizo la siguiente operación:

**Cálculo de la unidad de puntuación** = puntuación total / número de rubros de la gestión de la Profeco / número de peldaños de la escala

**Operación matemática:**  $5 / 8 / 4 = 0.15625$

De esta forma, la puntuación base que se debe asignar al primer peldaño es de 0.15625, al segundo peldaño se le debe sumar otro 0.15625 y así a los otros dos peldaños, por lo que en este caso la escala de medición quedaría como se muestra en el cuadro número III (ver anexo).

El último aspecto a calificar en el Indicador de transparencia de la gestión interna de la Profeco, es el del manejo del archivo digital en el que se obtiene la información. Al igual que en el aspecto anterior se trata de una cuestión calidad, el manejo de un archivo digital puede ser fácil o difícil. Para ampliar los niveles de medición se trató de hacer más específica esta valoración contemplando cuatro peldaños el primero correspondería a que su manejo fuera difícil, el segundo a que fuera poco fácil, el tercero a que fuera fácil y el cuarto a que resultara muy fácil. A éstos se agregó un supuesto más en el que el archivo digital no diera acceso a la información, en cuyo caso se le corresponderían cero puntos.

A cada uno de estos peldaños se le asignaría una puntuación que se determinó mediante un procedimiento similar a los que ya fueron descritos en los dos casos anteriores. Se inició por considerar que la máxima puntuación a obtener es de cinco puntos, los que se deben distribuir entre los ocho rubros de la gestión de la Profeco y su resultado entre los cuatro peldaños de la escala de medición. Para hacer el cálculo respectivo se siguió el procedimiento siguiente:

**Cálculo de la unidad de puntuación** = puntuación total / número de rubros de la gestión de la Profeco / número de peldaños de la escala

**Operación matemática:**  $5 / 8 / 4 = 0.15625$

En este caso la puntuación base a asignar al primer peldaño es también de 0.15625, al siguiente peldaño se le agregaría otro 0.15625 por lo que le correspondería un 0.3125, al siguiente otro 0.15625 y se le otorgaría el 0.46875 y al siguiente bajo esta lógica se le asignaría el 0.625. La escala quedaría como se ilustra en el cuadro número IV que se incluye en el anexo.

Una vez que se definieron los indicadores y las escalas de medición fue necesario diseñar un formato para recabar la información de campo, que para efectos de esta investigación es el espacio virtual que ha creado la Internet, específicamente el portal de la Profeco. Este formato debería contar con los espacios necesarios para registrar cada uno de los datos que se derivaran del indicador de transparencia de la gestión interna de la Profeco.

Por ello, fue necesario incluir una primera columna para indicar el “rubro de la gestión”; enseguida otra para la “ubicación en el portal de Internet” en la que se haya encontrado la información; después se consideró conveniente incluir una columna para “descripción de la información” ya que es necesario saber sus características, cualidades y calidades para tomarla en cuenta en la calificación; a continuación se incluyó una columna para anotar la puntuación que corresponda en el concepto de “existencia y actualización” de la información, otra para la calificación su “claridad y comprensión”, otra para la puntuación que alcance en “presentación y organización”, y finalmente una columna más para registrar la calificación de “manejo del archivo digital”. El formato para recopilar la información de campo quedó diseñado como se muestra en el cuadro número V (ver anexo).

### **3.2.1.1.2. Construcción del indicador de transparencia de los trámites o servicios que corresponde proporcionar a la Profeco**

Retomando el punto de encontrar los aspectos indicativos de la transparencia en el desempeño de la Profeco, se ubicó como otro de sus principales componentes a los trámites y servicios que debe ofrecer a los ciudadanos, dado que su principal función es la de la protección del consumidor y en buena medida desarrolla esta atribución mediante trámites y servicios que ha establecido y perfeccionado con el tiempo para cubrir los procedimientos administrativos y legales a fin de hacer valer los derechos de los consumidores frente a los diferentes entes que ofertan productos, bienes y servicios en el mercado. Por ello, se determinó que el segundo gran aspecto a observar para medir la transparencia de la Profeco son sus trámites y servicios.

Al indagar sobre los trámites y servicios que la Profeco ofrece al público, es fácil determinar que se derivan de atribuciones y funciones específicas establecidas en su marco normativo integrado por las normas que ya se han señalado anteriormente. Por lo que se emprendió el trabajo de revisar a detalle el contenido de dichas normas, principalmente la Ley Federal de Protección al Consumidor y el Estatuto Orgánico de la Procuraduría Federal del Consumidor vigentes, a fin de ubicar los apartados, párrafos y artículos en los que se mandata prestar un servicio o de los que se deriva un trámite para hacer valer los derechos de los consumidores. Después de hacer esta revisión, se detectaron los contenidos de nueve disposiciones normativas de las que se deben derivar trámites o servicios, los cuales se indican a continuación señalando el artículo y la ley en que se localizaron:

1. Recepción de reclamaciones, celebración de audiencias y convenios conciliatorios, aprobación de los convenios conciliatorios, calificación de actas, notificación e imposición de medidas de apremio en los procedimientos

conciliatorios **(Referencia legal: Estatuto orgánico de la Profeco, art. 5, fracc. II).**

2. Informar, orientar, asesorar y resolver consultas de consumidores y proveedores respecto de sus derechos y obligaciones **(Referencia legal: Estatuto orgánico de la Profeco, art. 5, fracc. VIII).**
3. Organizar y operar los registros públicos de contratos de adhesión de consumidores que no deseen que su información sea utilizada para fines mercadotécnicos o publicitarios y de casas de empeño **(Referencia legal: Estatuto orgánico de la Profeco, art. 6, fracc. I).**
4. Recibir, tramitar y resolver sobre las solicitudes de registro, aviso de adopción, modificación y baja o cancelación de los modelos de contratos de adhesión que por disposición de la ley, de otros ordenamientos legales o de las normas oficiales mexicanas deban registrarse ante la Procuraduría, así como de aquellos cuyo registro soliciten los proveedores voluntariamente **(Referencia legal: Estatuto orgánico de la Profeco, art. 6, fracc. II).**
5. Recibir, tramitar y resolver las solicitudes de inscripción, modificación, renovación anual y cancelación de las personas físicas o sociedades mercantiles en el Registro Público de Casas de Empeño **(Referencia legal: Estatuto orgánico de la Profeco, art. 6, fracc. XVII).**
6. Analizar el contenido de la publicidad que se difunda por cualquier medio de comunicación y, en caso de que sea violatoria de las disposiciones de la ley o de otras leyes que le confieran competencia en la materia a la Procuraduría, ordenar su suspensión o corrección e imponer las sanciones correspondientes **(Referencia legal: Estatuto orgánico de la Profeco, art. 7, fracc. VII).**



7. Atender las solicitudes de particulares respecto de estudios y análisis sobre la calidad de bienes y productos, siempre que las actividades institucionales así lo permitan **(Referencia legal: Estatuto orgánico de la Profeco, art. 10, fracc. VIII).**
8. Actuar como perito en materia de calidad de bienes y servicios y elaborar los estudios y dictámenes relativos **(Referencia legal: Estatuto orgánico de la Profeco, art. 10, fracc. IX).**
9. Atender las solicitudes de información sobre precios de bienes, productos y servicios de consumo derivados de las investigaciones que realice la Procuraduría **(Referencia legal: Estatuto orgánico de la Profeco, art. 16, fracc. IV y V).**

Ahora bien, el hecho de que estos trámites o servicios aparezcan en el portal de Internet de la Profeco es lo que los haría transparentes, ya que estarían a disposición de todos y se operarían a la vista de los interesados. Como en esta investigación se está observando si la forma de utilizar las TIC (en este caso el portal de Internet) propicia transparencia, se consideró conveniente calificar también la facilidad con que se realiza en trámite o servicio, así como la facilidad para operar el sistema o medio informático habilitado para ofrecer el trámite o servicio.

Pero sin lugar a dudas el aspecto que tiene mayor relevancia es que el portal de Internet cuente con el trámite o servicio, por lo que se decidió asignarle 81 de 100 puntos posibles. En tanto que al procedimiento para realizar el trámite o servicio se le destinaron 9.5 puntos y a la operación del medio informático los restantes 9.5 puntos.

Para hacer factible la medición de estos aspectos, se recurrió a la elaboración de escalas de calificación. En el caso de la disposición del trámite o servicio en el

portal de Internet, se partió de considerar que 81 es su máxima puntuación, la cual se debe distribuir entre los nueve trámites o servicios identificados, por lo que se tuvo que hacer la siguiente operación:

**Cálculo de la unidad de puntuación** = puntuación total / número de trámites o servicios

**Operación matemática:**  $81 / 9 = 9$

Previendo que el trámite o servicio sólo se pudiera realizar de forma parcial en el portal de Internet de la Profeco, se consideró necesario restar cuatro puntos y asignar en estos casos sólo 5 puntos. De esta forma, la escala para calificar la disposición del trámite o servicio en el portal de internet quedó como se observa en el cuadro número VI que se incluye en el anexo.

Por lo que toca a la medición del procedimiento para realizar el trámite o servicio, lo que se quiere evaluar son los pasos que el usuario debe realizar desde que inicia hasta que concluye el trámite o servicio, los cuales pueden ser claros o confusos. Para establecer una escala de calificación se consideró que lo más conveniente es ponerla en términos de qué tan comprensible es el procedimiento, conviniendo en establecer los cuatro peldaños siguientes: difícil de comprender, poco comprensible, comprensible y fácil de comprender.

Para determinar la puntuación para cada peldaño, se partió de tener en cuenta que la máxima puntuación en este caso es de 9.5, la cual se debe dividir entre el número de trámites y servicios identificados y su resultado entre los cuatro peldaños, por lo que se realizó la operación que se indica enseguida:

**Cálculo de la unidad de puntuación** = puntuación total / número de trámites o servicios / número de peldaños

**Operación matemática:**  $9.5 / 9 / 4 = 0.2638888$

En estos términos, al primer peldaño corresponde asignar 0.2638888 puntos, al segundo sumar esta cantidad, al tercero volver añadirla y al cuarto también incrementársela. La puntuación exacta para esta escala se presenta en el cuadro número VII que se puede ver en el anexo.

En cuanto a la medición de la operación del medio o sistema informático para realizar el trámite u obtener el servicio, lo que interesa es calificar que tan fácil o difícil es utilizarlo, por lo que lo lógico fue establecer cuatro peldaños que indicaran si es difícil, poco fácil, fácil o muy fácil de operar. El procedimiento para determinar la puntuación para cada uno de estos peldaños consistió en considerar que la puntuación máxima a obtener en este aspecto es de 9.5, la cual se debe distribuir entre el número de trámites o servicios detectados y su resultado entre el número de peldaños. Para ello se realizó la operación siguiente:

**Cálculo de la unidad de puntuación** = puntuación total / número de trámites o servicios / número de peldaños de la escala

**Operación matemática:**  $9.5 / 9 / 4 = 0.2638888$

En este caso, la puntuación que corresponde al primer peldaño es de 0.2638888 cantidad que se va agregando en los siguientes peldaños para quedar como se ilustra en el cuadro número VIII (ver anexo), en el que se ha incluido el peldaño de “no funciona” para el caso de que el sistema informático no pudiera operarse.

Una vez que se definieron los aspectos a medir y las respectivas escalas de calificación del indicador de transparencia de los trámites o servicios que debe ofrecer la Profeco, se diseñó un formato para recabar la información de campo necesaria para hacer las mediciones planteadas en este punto. En el formato fue necesario incluir una primera columna para asentar las disposiciones detectadas

en la normatividad que requieren de un trámite o servicio; enseguida se agregó otra columna para registrar la puntuación que corresponda cuando se encuentre el trámite o servicio respectivo en el portal de Internet; después se incluyó una columna para anotar la dirección electrónica en la que se encuentre el trámite o servicio. En una columna adicional se hará la descripción del trámite o servicio que se haya encontrado, en una columna más se asentará la puntuación para calificar la facilidad para realizar el trámite o servicio y en una última columna se anotará la puntuación que corresponda a la operación del medio informático. El diseño del formato con todos estos elementos es el que se ilustra en el cuadro número IX que se puede consultar en el anexo.

#### **3.2.1.1.3. Construcción del indicador de transparencia de la información que produce y/o resguarda la Profeco**

Para concluir con la derivación de indicadores de la dimensión de la transparencia, el tercer aspecto que se consideró necesario tener en cuenta para observar la transparencia del desempeño de la Profeco fue la información que produce o resguarda, ya que contiene en buena medida el resultado del cumplimiento de sus responsabilidades, el desarrollo de sus políticas, programas y acciones, así como los datos de interés para los consumidores y las personas físicas y morales que ofrecen bienes y servicios en el mercado. Por lo cual, fue indispensable tomar como un indicador de la transparencia de la Profeco la información que produce y resguarda.

Ahora bien, para determinar la información básica que la Profeco debe generar, conservar y poner a disposición del público lo más conveniente fue recurrir a la que su marco normativo hace referencia. Las leyes que establecen las atribuciones, funciones y obligaciones de la Profeco son la mejor fuente para determinar la información que está obligada a producir, resguardar y proporcionar. Por ello, se hizo una revisión de las leyes que regulan la actuación de la Profeco,

especialmente de su Estatuto Orgánico, para detectar los apartados, párrafos y artículos que mencionaran datos o información sobre materias o actividades específicas que la Profeco debe producir.

En la revisión que se llevó a cabo se encontraron 16 tipos de información que son los que se tomarán como referente en la construcción del indicador de transparencia de la información que produce y/o resguarda la Profeco, cada uno de los cuales se señalan enseguida precisando la norma y el artículo de los que se obtuvieron:

1. Normatividad que establece los mecanismos de información, orientación, asesoría y solución de consultas a los consumidores respecto de sus derechos y obligaciones. **(Referencia legal: Estatuto orgánico de la Profeco, art. 5, fracc. I).**
2. Criterios en materia de bonificación o compensación a que se refiere la ley. **(Referencia legal: Estatuto orgánico de la Profeco, art. 5, fracc. VI).**
3. Estudios, investigaciones y monitoreos sobre la comercialización de productos o servicios entre proveedores y consumidores. **(Referencia legal: Estatuto orgánico de la Profeco, art. 7, fracc. XVI).**
4. Modelos de contratos de adhesión que pueden adoptar los proveedores. **(Referencia legal: Estatuto orgánico de la Profeco, art. 6, fracc. II).**
5. Normatividad de los sistemas de comercialización o autofinanciamiento (señalados en el art. 63 de la ley). **(Referencia legal: Estatuto orgánico de la Profeco, art. 6, fracc. VI).**
6. Normas oficiales mexicanas. **(Referencia legal: Estatuto orgánico de la Profeco, art. 6, fracc. X).**

7. Información que proporcionen las Sociedades de Información Crediticia sobre el número de reclamaciones presentadas en contra de las entidades comerciales. **(Referencia legal: Estatuto orgánico de la Profeco, art. 6, fracc. XV).**
8. Normatividad para la formalización de los compromisos arbitrales entre consumidores y proveedores y para la conducción de juicios arbitrales y la emisión de laudos. **(Referencia legal: Estatuto orgánico de la Profeco, art. 7, fracc. I).**
9. Acuerdos y resoluciones de autoridades superiores y de los que emita la Procuraduría con fundamento en sus atribuciones. **(Referencia legal: Estatuto orgánico de la Profeco, art. 7, fracc. XIX).**
10. Información del comportamiento histórico de los resultados del laboratorio para orientar los programas de verificación. **(Referencia legal: Estatuto orgánico de la Profeco, art. 10, fracc. XI).**
11. Estudios, investigaciones y encuestas que realiza la Procuraduría sobre las condiciones de compra de los productos y servicios que se comercializan en el mercado nacional, de las prácticas de consumo y relaciones de mercado entre proveedores y consumidores. **(Referencia legal: Estatuto orgánico de la Profeco, art. 16, fracc. I).**
12. Investigaciones que debe realizar la Procuraduría sobre los precios de bienes, productos y servicios de consumo. **(Referencia legal: Estatuto orgánico de la Profeco, art. 16, fracc. IV).**

13. Programas educativos destinados a orientar, informar y estimular hábitos y prácticas que promuevan una cultura de consumo inteligente. **(Referencia legal: Estatuto orgánico de la Profeco, art. 19, fracc. I).**
14. Información sobre proveedores o medios de comunicación a los que se ordena suspender información y publicidad que afecte o pueda afectar la vida, la salud, la seguridad o la economía de una colectividad de consumidores. **(Referencia legal: Estatuto orgánico de la Profeco, art. 7, fracc. XVII).**
15. Información sobre el análisis de productos con objeto de dictaminar técnicamente lo conducente respecto al cumplimiento de la Ley Federal de Protección al Consumidor, de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, de las normas oficiales mexicanas y demás normatividad aplicable. **(Referencia legal: Estatuto orgánico de la Profeco, art. 10, fracc. II).**
16. Información sobre concertación, coordinación y colaboración de acciones con dependencias y entidades públicas y organismos sociales y privados, para promover y apoyar la organización y capacitación de consumidores y la realización de programas educativos, de fomento y de desarrollo de las organizaciones de consumidores. **(Referencia legal: Estatuto orgánico de la Profeco, art. 19, fracc. III).**

En el portal de Internet de la Profeco se verificará si existe información sobre estos puntos, ya que sería la evidencia de que se está transparentando al ponerse a disposición del público en este medio tecnológico. Para efectos de la medición de la transparencia que se pretende hacer se consideró necesario calificar otros aspectos además de la existencia de la información. En primer lugar, su nivel de actualización, también su nivel de claridad y comprensión, complementados por la calidad de presentación y organización de la información y por la facilidad para manejar el archivo digital en que se obtiene.

Ahora bien, el factor más importante o sustantivo es la propia existencia de la información en el portal de Internet y su nivel de actualización, por lo que se decidió asignarle 80 puntos de los 100 que se pueden obtener en este indicador. En segundo término, se pondría a la claridad y comprensión de la información por lo que se le otorgarían 10 puntos como el máximo a alcanzar en este aspecto. La presentación y organización de la información así como la facilidad para manejar el archivo digital se consideran como cualidades adjetivas que pueden mejorar al factor sustantivo que es la información, por lo que se les asignó como puntuación máxima cinco puntos al primer de estos aspectos y otros cinco puntos al segundo.

Para hacer la medición de cada uno de los aspectos que se acaban de referir, se consideró que lo más conveniente era retomar las escalas que se diseñaron para medir estos aspectos en el indicador de transparencia de la gestión interna de la Profeco. Aunque la puntuación que se debe asignar a los peldaños en cada escala es diferente dado que en el indicador de transparencia de la información que produce y/o resguarda la Profeco el peso que se da a los cuatro aspectos a medir es diferente.

De esta manera, cada una de las cuatro escalas de medición quedaría como se muestra en los cuadros número X, XI, XII y XIII que se incluyen en el anexo. En la parte inferior de cada uno se precisa la operación que se realizó para obtener la puntuación base, que es la que se asigna al primer peldaño. La puntuación del segundo peldaño se obtiene multiplicando por 2 la puntuación base, la del tercer peldaño multiplicando por 3 la puntuación base y así sucesivamente hasta llegar al peldaño más alto.

Como en este indicador se miden los mismos aspectos que en el de transparencia de la información de la gestión de la Profeco, lo más conveniente es utilizar el mismo formato para recabar la información de campo cambiando el título y considerando que en la primera columna deben aparecer los 16 rubros de



información que se detectaron en la normatividad de la Profeco para ser tomados como referentes de los datos a buscar en su portal de Internet. De tal forma que el formato queda como se ilustra en el cuadro número XIV (ver anexo).

### **3.2.1.2. Construcción de los indicadores para la dimensión de la participación**

La segunda dimensión del Gobierno Abierto que se va a analizar en esta investigación es la de la participación. Para enfocarnos en lo que este concepto representa en la Administración Pública se recupera la siguiente definición que propone el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD):

“La participación ciudadana en la administración pública es el proceso de construcción social de las políticas públicas que, conforme al interés general de la sociedad democrática, canaliza, da respuesta o amplía los derechos económicos, sociales, culturales, políticos y civiles de las personas, y los derechos de las organizaciones o grupos en que se integran, así como los de las comunidades y grupos indígenas.”<sup>81</sup>

Dentro del tema de Gobierno Abierto Bojórquez desarrolla los siguientes argumentos sobre la importancia de la participación:

“El gobierno abierto es el modelo de reingeniería de la vida pública y democrática más trascendente de la actual sociedad red. Es la posibilidad de fortalecer la democracia participativa, vincular a los tomadores de decisiones con los ciudadanos, decidir en función de las opiniones y preferencias de las personas que serán afectadas o beneficiadas con las decisiones, crear en conjunto valor público, reutilizar la información pública para generar riqueza, pero sobre todo, de aprovechar el empoderamiento ciudadano.”<sup>82</sup>

Teniendo como referente estos conceptos el siguiente paso es enfocarnos en el propósito de esta investigación de observar la participación, específicamente en

---

<sup>81</sup> José Juan Sánchez González, “La participación ciudadana como instrumento del gobierno abierto”, México, Mimeo, 2015, p. 5.

<sup>82</sup> Citado en *Ibid.*, p. 21.

encontrar la forma más conveniente de operacionalizar este término. Para ello es necesario tener en cuenta que el objetivo es el de hacer una medición del nivel de participación que los ciudadanos logran alcanzar mediante el uso de las diferentes funcionalidades que se ponen a disposición del público en el portal de Internet de la Profeco. Para lo cual es indispensable determinar los principales medios a través de los cuales se puede llevar a cabo esta participación.

Al hacer el ejercicio de detectar los medios que en un instrumento tecnológico como un portal de Internet se pueden utilizar para materializar la participación, se pudo determinar que uno de ellos es la consulta a los ciudadanos para captar sus puntos de vista, demandas o sugerencias. Un segundo medio a través del cual se puede propiciar participación es mediante la interacción que se genere entre la Profeco y los ciudadanos al utilizar instancias de atención de asuntos específicos. Un tercer medio de participación serían los procedimientos especialmente diseñados para captar la participación del público. Con éstos se estaría abarcando la mayoría de las posibilidades de participación en el portal de Internet de la Profeco.

Por lo tanto, se consideró conveniente derivar tres indicadores para medir la participación utilizando los recursos y funcionalidades del portal de Internet de la Profeco. El primero dedicado a la participación mediante mecanismos de consulta ciudadana o captación de información de la sociedad, el segundo a la participación a través de mecanismos interactivos de atención al público, y el tercero a la participación ciudadana mediante mecanismos especialmente diseñados para este fin.

### **3.2.1.2.1. Construcción del indicador de participación mediante mecanismos de consulta ciudadana o captación de información de la sociedad en el portal de Internet de la Profeco**

Este indicador tiene como objetivo detectar los mecanismos informáticos en el portal de Internet de la Profeco en los que explícitamente se haga una consulta a los ciudadanos, o bien, se recabe información de los usuarios sobre asuntos o temas determinados. Para hacer una medición de estos mecanismos, se partió de considerar que entre más mecanismos de consulta existieran mayor serían las posibilidades de participación, por lo que el primer aspecto a evaluar es la cantidad de este tipo de mecanismos que se detecten. El siguiente aspecto importante a evaluar es que tan fácil es operar estos mecanismos. Considerando que la participación no debe limitarse a aportar opiniones, sugerencias o información sino que se debe lograr una incidencia, se consideró conveniente que otro aspecto a calificar fuera el de contar con un resultado o producto concreto.

Para elaborar las escalas de calificación, se partió de la pauta que se ha seguido de asignar 100 puntos para cada indicador. Tomando en cuenta los mencionados tres aspectos a evaluar, se consideró que el de mayor relevancia es el del número de mecanismos de participación de consulta o captación de información ya que son los que determinan que se dispongan de más o menos posibilidades de participación, por lo que se decidió otorgarle un peso de 80 puntos. A la facilidad para operar estos mecanismos se le signaron 10 puntos por tratarse de una cualidad que da un valor adicional. En tanto que al resultado o producto de la participación se le otorgaron 10 puntos puesto que es un factor que complementa a los referidos mecanismos.

Para establecer una escala de medición para los mecanismos de participación, lo más fácil fue determinar que cada mecanismo representara una puntuación. Después de hacer una revisión del portal de Internet de la Profeco, se pudo observar que no existían muchos de estos mecanismos por lo que lo más

conveniente fue elaborar una escala de sólo cinco peldaños. Para determinar el valor de un mecanismo, se partió de tener en cuenta la puntuación máxima otorgada a la existencia de mecanismos que es de 80, la cual se dividió entre los cinco peldaños de la escala para obtener un resultado de 16 puntos. De esta forma, un mecanismo equivaldría a 16 puntos, 2 mecanismos a 32 y así sucesivamente. El quinto peldaño tiene la consideración de que se asignaría al caso en que se detectaran cinco o más mecanismos, lo cual de acuerdo a lo observado sería difícil de alcanzar.

En el cuadro número XV incluido en el anexo se presenta esta escala de medición completa y abajo la operación que se hizo para obtener la puntuación que corresponde a un mecanismo de participación.

Respecto a la facilidad para operar los mecanismos de consulta ciudadana o captación de información de la sociedad, se tiene que puede ser fácil o difícil, por lo que para elaborar una escala de calificación lo más adecuado fue considerar estas dos opciones y agregar otras dos, a fin de contar con los cuatro peldaños siguientes: difícil, poco fácil, fácil y muy fácil. Para determinar la puntuación que les corresponde, se partió de considerar la máxima puntuación a obtener en este aspecto que es de 10, la cual se tiene que distribuir entre el número de mecanismos que se encuentren en el portal de Internet, y su resultado entre el número de peldaños. Como el número de mecanismos se conocerá cuando se recabe la información de campo, no se puede hacer la operación respectiva, por lo que por el momento en el cuadro número XVI que se puede ver en el anexo se presentan los peldaños de la escala sin la puntuación que les corresponden.

Para elaborar la escala de medición del tercer aspecto a evaluar en este indicador que es el resultado o producto de la participación, lo lógico fue asignar una puntuación cuando un mecanismo de participación cuente con un resultado o producto concreto. Para determinar esta puntuación, se partió de la máxima calificación para evaluar este aspecto que es de 10, la cual se debe dividir entre el

número de mecanismos que se encuentren en el portal de Internet. Como el número de mecanismos está por conocerse y no se puede realizar la operación correspondiente, en el cuadro número XVII incluido en el anexo se presentan sólo los conceptos a medir.

Para recabar la información de campo de los mecanismos de consulta ciudadana o captación de información de la sociedad en el portal de Internet de la Profeco, se elaboró un formato en el que en su primer columna se hará la descripción del mecanismo, en la segunda se registrará la dirección electrónica en la que se encontró el mecanismo, en la tercera se anotará la puntuación que corresponda de acuerdo al número de mecanismos que se encuentren, en la cuarta se asentará la calificación que se haga sobre la facilidad para operar el mecanismo, y en la última se anotará la puntuación del resultado o producto de la participación. En el cuadro número XVIII se muestra el diseño de este formato (ver anexo).

#### **3.2.1.2.2. Construcción del indicador de participación mediante mecanismos interactivos de atención ciudadana en el portal de Internet de la Profeco**

El propósito de este indicador es detectar y hacer una medición de los mecanismos que la Profeco haya puesto disposición del público en su portal de Internet para atender cualquier asunto del ámbito de su responsabilidad, en los que exista una interactividad con los ciudadanos que implique otra forma de participación. Como en el indicador anterior, se consideró que lo más conveniente es basar la evaluación de los mecanismos interactivos de atención ciudadana en el número de los que se encuentren en el portal de Internet. El segundo factor a calificar sería la facilidad para operar estos mecanismos. Como lo importante en este caso es la interactividad que se genere como medio de participación, el tercer factor a calificar es el del nivel de interactividad que logren los mecanismos.

También como en el indicador anterior, se consideró que el factor de mayor relevancia es el del número de mecanismos que se detecten, por lo que se decidió darle un peso de 80 puntos. A la facilidad para operar los mecanismos se le asignaron 10 puntos y al nivel de interactividad los 10 puntos restantes para completar los 100 puntos totales del indicador.

Para establecer las escalas de medición del rubro de “puntos por número de mecanismos” y del de facilidad para “operar el mecanismo”, lo más conveniente fue retomar las que se diseñaron para el indicador de participación mediante mecanismos de consulta ciudadana o captación de información de la sociedad en el portal de Internet de la Profeco, ya que evalúan los mismos aspectos, los cuales se muestran en los cuadros número XV y XVI respectivamente (ver anexo). Por lo que toca a la forma de medir el “nivel de interactividad” se partió de considerar que puede ser alta o baja, para ampliar estas dos opciones se elaboró una escala en la que se contemplaran los siguientes niveles: bajo, medio, alto y muy alto.

Para asignar la puntuación a estos niveles, se partió de considerar que la mayor calificación que se puede obtener es de 10 puntos, los cuales se deben dividir entre el número de mecanismos que se detecten, y el resultado entre los cuatro peldaños de la escala. La cifra que se obtenga en esta operación será la que se asigne al primer peldaño, la cual se multiplicará por dos para obtener la del segundo peldaño, por tres para determinar la del tercer peldaño y por cuatro para precisar la del cuarto nivel. En el cuadro número XIX del anexo se presenta la escala de medición del nivel de interactividad, pero como para calcular la puntuación que le corresponde a cada peldaño se requiere saber el número de mecanismos que se conocerá hasta que recabe la información respectiva, sólo aparecen los grados de la escala sin su equivalencia en puntos.

Para recabar la información de campo de este indicador se elaboró un formato en el que la primera columna está destinada a hacer una descripción del mecanismo que se encuentre en el portal de Internet, en la segunda se registrará su dirección

electrónica, en la tercera se anotará la puntuación que obtenga el mecanismo, en la cuarta se asentará la calificación que corresponda de acuerdo a la facilidad para operarlo, y en la última se registrará la puntuación del nivel de interactividad que alcance. En el cuadro número XX del anexo se presenta este formato.

### **3.2.1.2.3. Construcción del indicador de mecanismos específicos de participación ciudadana en el portal de Internet de la Profeco**

Este indicador está dirigido a encontrar mecanismos que la Profeco haya diseñado y puesto a disposición en su portal de Internet para captar la participación de los ciudadanos en responsabilidades, temas o actividades de su ámbito de competencia con el fin de tomarla en cuenta. Teniendo como referencia los dos indicadores anteriores, la forma más conveniente de evaluar este tipo de mecanismos es considerando el número de los que se ponen a disposición de los ciudadanos, ya que es lo que determina la mayor o menor posibilidad de participación. El segundo factor que es importante evaluar es la facilidad de operación de los mecanismos y el tercer factor es el resultado o producto que se obtenga de la participación.

Como estos tres aspectos a evaluar son los mismos que se consideraron en el indicador de participación mediante mecanismos de consulta ciudadana o captación de información de la sociedad en el portal de Internet de la Profeco, lo más conveniente fue retomar cada una de sus escalas de medición con sus respectivos sistemas de puntuación para aplicarlos como instrumentos para hacer las mediciones necesarias en este otro indicador. Por lo que se utilizarán las escalas que se indican en los cuadros XV, XVI y XVII del anexo haciendo los ajustes que correspondan en los títulos.

En correspondencia con lo anterior y toda vez que en el indicador de mecanismos específicos de participación ciudadana se requiere recabar los mismos rubros de

información del indicador señalado en el párrafo anterior, se utilizará su mismo formato al cual sólo se le cambia el título para quedar como se muestra en el cuadro número XXI que se puede consultar en el anexo.

### **3.2.1.3. Construcción de los indicadores para la dimensión de la colaboración**

La tercera dimensión del Gobierno Abierto de la que se plantea hacer una medición en esta investigación es la de la colaboración. De acuerdo a lo expuesto en el primer capítulo, para los autores que han impulsado las ideas del Gobierno Abierto la colaboración trata de ir más allá de la participación, busca canalizar propuestas, esfuerzos e incluso recursos que los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad civil estén dispuestos a aportar en el proceso de diseño, implementación y control de las políticas públicas. Asimismo, se enfoca al trabajo en grupo donde la experiencia y el conocimiento se unen para crear, producir e innovar, en lo cual juega un papel relevante la producción, difusión y reutilización de información, que se ha facilitado y potenciado con el uso de las TIC.

Calderón desarrolla la idea de que los gobiernos pueden llevar a cabo la colaboración en los cuatro ámbitos siguientes:

- “Colaboración gubernamental. Se trata tanto de la colaboración interna de un gobierno y los departamentos que lo forman como de la colaboración de éste con otros gobiernos...”
- Colaboración con la sociedad civil. Los gobiernos no deben sólo colaborar con otros gobiernos, también deben hacerlo con la llama ‘sociedad civil’...
- Colaboración con la empresa privada y los emprendedores... Los gobiernos deben colaborar... con el empresariado tradicional y con emprendedores que son capaces de compatibilizar la búsqueda del legítimo beneficio con la función social de sus emprendimientos...



- Colaboración con los ciudadanos... la extensión de Internet como plataforma de expansión del conocimiento, las conexiones de banda ancha, y la generación de recursos como la nube, hacen que en muchas ocasiones los ciudadanos de infantería dispongan de mejores herramientas que los propios gobiernos... Estos factores hacen que cualquier ciudadano sea capaz de realizar propuestas a los gobiernos, en absoluto pie de igualdad y que sean capaces de mejorar la vida de sus vecinos.”<sup>83</sup>

De acuerdo a este autor, si los gobiernos logran poner en práctica estos cuatro tipos de colaboración obtendrán amplios beneficios para ellos mismos y para sus ciudadanos, incluso más allá del ámbito de lo político.

Estos tipos de colaboración entre el gobierno y los diferentes sectores de la sociedad son relevantes para operacionalizar la dimensión de la colaboración, ya que de forma natural pueden ser considerados como sus principales componentes y a partir de estos derivar sus indicadores.

De esta forma, se buscó adaptar los tipos de colaboración planteados por Calderón a la forma de los indicadores desarrollados en esta investigación. Con base en ello, se propuso un primer indicador de colaboración (de la dependencia seleccionada en nuestra investigación que es la Profeco) con otras instancias del propio gobierno federal o de los gobiernos estatales o municipales. El segundo indicador de colaboración sería con la sociedad, dentro de la cual se incluirían tanto a los ciudadanos individuales como a las organizaciones de la denominada sociedad civil. El tercer indicador que se propone es el de colaboración con el sector empresarial, en el que se considerarían a los emprendedores individuales, a las empresas (grandes, medianas o pequeñas) y a las organizaciones del sector privado.

Ahora bien, de acuerdo a nuestro planteamiento metodológico estos tres indicadores de colaboración se deben observar en el portal de Internet de la

---

<sup>83</sup> Gastón Concha y Alejandra Naser (eds.), *op. cit.*, pp. 41-42.

Profeco, a fin de hacer una medición y determinar el nivel de colaboración existente. La forma más adecuada de hacer esta observación es mediante la detección de mecanismos que concreten la colaboración entre la Profeco y las distintas instancias definidas en los indicadores. Por ello, se decidió definir los indicadores de la colaboración de la siguiente forma:

- Indicador de colaboración con otras instancias gubernamentales en el portal de Internet de la Profeco.
- Indicador de colaboración con ciudadanos u organizaciones de la sociedad civil en el portal de Internet de la Profeco.
- Indicador de colaboración con emprendedores, empresas u organizaciones del sector privado en el portal de Internet de la Profeco.

Para hacer la medición del nivel de colaboración en cada uno de estos indicadores es necesario determinar los aspectos a evaluar. Como lo que se calificará en todos los casos son los mecanismos de colaboración en el portal de Internet de la Profeco, lo más conveniente fue retomar los aspectos que se consideró necesario evaluar en los mecanismos de los indicadores desarrollados para la dimensión de la participación, que son la cantidad de mecanismos que se detecten, la facilidad para operarlos y el resultado o producto que se obtenga en este caso de la colaboración.

Dado que los aspectos a evaluar en los mecanismos de colaboración son los mismos que los determinados en los mecanismos de participación, lo más conveniente fue retomar también sus escalas y sistema de puntuación para hacer las mediciones planteadas en la investigación. Por lo que para la asignación de puntos a cada uno de los tres indicadores de colaboración se utilizarán las escalas presentadas en los cuadros XV, XVI y XVII incluidos en el anexo, haciendo los cambios de títulos necesarios.

En cuanto a los formatos para recabar la información de campo de los indicadores de colaboración, serían similares al del indicador de mecanismos específicos de participación ciudadana en el portal de Internet de la Profeco, que se muestra en el cuadro número XXI, pero con títulos diferentes. En los cuadros XXII, XXIII y XXIV se presenta la forma en que quedarían definidos los formatos para recabar la información de campo de los tres indicadores de colaboración (ver anexo).

## **Capítulo IV. Medición de Gobierno Abierto en el portal de Internet de la Profeco**

En este último capítulo se da cuenta del proceso de recolección de la información del portal de Internet de la Profeco para hacer las mediciones que se plantean en cada uno de los indicadores que se diseñaron para las tres dimensiones que se derivaron del concepto de Gobierno Abierto que son transparencia, participación y colaboración.

En primer lugar, se describe la forma como se hizo la búsqueda y obtención de la información, enseguida se presentan los formatos en los que se hace su descripción, se indica su ubicación en el portal de Internet de la Profeco y, sobre todo, se registran las puntuaciones que se le asignan en cada uno de los rubros que se miden y califican. Con base en esta información, se presentan las puntuaciones que se alcanzan en cada uno de los indicadores y se hace el análisis de los resultados obtenidos.

En la segunda parte de este capítulo, se hace una prospectiva del Gobierno Abierto en el mundo, en México y en la Profeco con base en los hallazgos de esta investigación y en las tendencias que se observan actualmente como corriente de ideas y prácticas en la Administración Pública. Por último, se hace un análisis de los resultados obtenidos en los indicadores de transparencia, participación y colaboración en el marco de los preceptos teóricos y conceptuales que plantea el Gobierno Abierto.

Para dar inicio al desarrollo de este cuarto capítulo primeramente es conveniente recapitular respecto a que en el capítulo anterior se construyó un Índice de Gobierno Abierto determinando los temas, propiedades o factores más relevantes de cada una de sus tres dimensiones (transparencia, participación y colaboración) con base en los cuales se hizo una propuesta de tres indicadores para cada una de éstas. Para cada indicador se desarrollaron escalas a fin de hacer mediciones

específicas y cuantificables. A su vez, para cada una de las escalas se definió un sistema de puntuación, en el que a cada uno de sus niveles o peldaños le corresponde un determinado número de puntos. En cada indicador la cantidad máxima de puntos que se pueden obtener es de 100. Para obtener la calificación en puntos de cada dimensión se debe hacer un promedio de los puntos alcanzados en sus tres indicadores. En los cuadros número 15, 16 y 17 se presentan los indicadores de cada una de las dimensiones del Gobierno Abierto.

**Cuadro no. 15**  
**Indicadores de la dimensión de transparencia**

<b>Indicador</b>	<b>Rango de puntos a asignar</b>
Indicador de transparencia de la gestión interna de la Profeco	0 a 100 puntos
Indicador de transparencia de los trámites o servicios que corresponde proporcionar a la Profeco	0 a 100 puntos
Indicador de transparencia de la información que produce y/o resguarda la Profeco	0 a 100 puntos
<b>Promedio</b>	<b>0 a 100 puntos</b>

**Cuadro no. 16**  
**Indicadores de la dimensión de participación**

<b>Indicador</b>	<b>Rango de puntos a asignar</b>
Indicador de participación mediante mecanismos de consulta ciudadana o captación de información de la sociedad en el portal de Internet de la Profeco	0 a 100 puntos
Indicador de participación mediante mecanismos interactivos de atención ciudadana en el portal de Internet de la Profeco	0 a 100 puntos
Indicador de mecanismos específicos de participación ciudadana en el portal de Internet de la Profeco	0 a 100 puntos
<b>Promedio</b>	<b>0 a 100 puntos</b>

**Cuadro no. 17**  
**Indicadores de la dimensión de colaboración**

Indicador	Rango de puntos a asignar
Indicador de mecanismos de colaboración con otras instancias gubernamentales en el portal de Internet de la Profeco	0 a 100 puntos
Indicador de mecanismos de colaboración con ciudadanos u organizaciones de la sociedad civil en el portal de Internet de la Profeco	0 a 100 puntos
Indicador de mecanismos de colaboración con emprendedores, empresas u organizaciones del sector privado en el portal de Internet de la Profeco	0 a 100 puntos
<b>Promedio</b>	<b>0 a 100 puntos</b>

Para obtener la puntuación que reflejaría el nivel global de Gobierno Abierto, sería necesario sumar el promedio de los indicadores de las tres dimensiones y el total dividirlo entre tres, por lo que la fórmula para obtener el valor del Índice de Gobierno Abierto es la siguiente:

**Índice de Gobierno Abierto = promedio de indicadores transparencia + promedio de indicadores de participación + promedio de indicadores de colaboración / 3**

Teniendo en consideración el planteamiento general del Índice de Gobierno Abierto que se construyó, enseguida se expone lo relativo a la recolección, aplicación de instrumentos de medición y análisis de la información de los indicadores.

#### **4.1. Recolección y análisis de la información de los indicadores de la dimensión de transparencia**

La siguiente fase en el desarrollo de la investigación fue la de recopilar la información necesaria para hacer las mediciones planteadas en cada uno de los

indicadores de las tres dimensiones que ya se han señalado. En este apartado se dará cuenta de la forma en que se recabó la información para cada uno de los tres indicadores de transparencia, anticipando que se encontró la mayor parte de la información que se tenía previsto recoger, como se podrá observar en los siguientes subapartados.

#### **4.1.1. Indicador de transparencia de la gestión interna de la Profeco**

En primer lugar, se recabó la información del indicador de transparencia de la gestión interna de la Profeco. Para ello, se utilizó el formato diseñado para este fin descrito en el apartado 3.2.1.1.1 del tercer capítulo e ilustrado en cuadro número V incluido en el anexo. Para obtener esta información, se accedió al portal oficial de Internet que la Profeco ha diseñado y puesto a disposición del público en la siguiente dirección electrónica: <http://www.Profeco.gob.mx/>

La información se recabó en el mes de septiembre de 2015, mediante el procedimiento de buscar en los diferentes apartados con que cuenta dicho portal la información de cada uno de los ocho rubros de la gestión de la Profeco previamente definidos. En algunos casos la información fue fácil de localizar pero en otros fue necesario hacer búsquedas pormenorizadas, accediendo a apartados muy específicos. Cabe señalar que se logró encontrar información de cada uno de estos rubros, en el espacio correspondiente del formato para recabar la información se registró la dirección electrónica exacta en la que se detectó la información, indicando también la fecha en la que se hizo la consulta ya que puede ser que con el tiempo la información tenga variaciones en su ubicación toda vez que los portales gubernamentales están en constante cambio.

De igual forma, se hizo una descripción amplia pero a la vez concisa de la información que se encontró, con base en la cual se hizo la calificación de la “existencia y actualización de la información”, de su nivel de “claridad y

comprensión”, de su adecuada “presentación y organización” y de la facilidad para el “manejo del archivo digital” en el que se puede obtener, tomando como referencia las escalas de puntuación previamente definidas para cada caso. La información que se recabó para el indicador de transparencia de la gestión interna de la Profeco se presenta en el cuadro número 18.



Cuadro no. 18

## Información del indicador de transparencia de la gestión interna de la Profeco

Rubro de la gestión	Ubicación en el portal de Internet	Descripción de la información	Existencia y calidad de la información		Manejo de la información	
			Existencia/ Actualización	Claridad/ Comprensión	Presentación/ organización	Manejo del archivo digital
Estructura orgánica	<a href="http://portaltransparencia.gob.mx/pot/estructura/showOrganigrama.do?method=showOrganigrama&amp;_idDependencia=10315">http://portaltransparencia.gob.mx/pot/estructura/showOrganigrama.do?method=showOrganigrama&amp;_idDependencia=10315</a> <b>(Fecha de consulta: 10/09/2015)</b>	El menú principal del portal cuenta con el apartado de "Transparencia", que tiene la opción de "Portal de Obligaciones" y que lleva al portal del INAI, en cuyo menú está el subapartado de "Estructura orgánica". La información no se presenta en forma de organigrama sino como un árbol de carpetas, para ver los datos de cada cargo es necesario abrir carpeta por carpeta por lo que no es ágil la consulta de la información.	9 (aunque se presenta la información completa no se indica la fecha de actualización ). <b>Al final se incluye un cuadro anexo de verificación de la estructura orgánica</b>	1.25	0.15625 (mala)	0.15625 (difícil)
Funciones de la estructura orgánica	<a href="http://portaltransparencia.gob.mx/pot/facultad/buscar.do?formaOrdenar=ASC&amp;ordenar=1&amp;_idDependencia=10315&amp;_idDependencia=10315&amp;nombreDocumento=-reCargo=-1&amp;d-3992710-p=2&amp;method=buscar&amp;method=buscar#">http://portaltransparencia.gob.mx/pot/facultad/buscar.do?formaOrdenar=ASC&amp;ordenar=1&amp;_idDependencia=10315&amp;_idDependencia=10315&amp;nombreDocumento=-reCargo=-1&amp;d-3992710-p=2&amp;method=buscar&amp;method=buscar#</a> <b>(Fecha de consulta: 12/09/2015)</b>	Al igual que la información de la estructura orgánica, la de las funciones aparece en el "Portal de obligaciones", en el subapartado de "Facultades", en el cual hay un menú para buscar las funciones de cada unidad administrativa, que genera hipervínculos que indican el documento normativo y el (los) artículo (s) en el que se encuentra (n) la (s) facultad (es) respectiva (s). Los hipervínculos dan acceso al documento normativo en .pdf, el usuario debe buscar los artículos en los que están referidas las facultades. El contenido de los artículos indica atribuciones generales por lo que un	9 (no se presenta la última versión de la Ley Federal de Protección al Consumidor)	0.5	0.15625 (mala)	0.46875 (fácil)

		mismo artículo puede estar referido para varias unidades administrativas. Sólo para los tres primeros niveles de la estructura administrativa los documentos normativos establecen facultades específicas, por lo que no hay una clara indicación de funciones para la mayoría de las unidades administrativas.				
Programas y calendario de trabajo	<a href="http://www.apartados.hacienda.gob.mx/ifai/flash/swf/index_aprima.html?ramo=10&amp;entidad=LAT&amp;tipo=M&amp;coninterface=N">http://www.apartados.hacienda.gob.mx/ifai/flash/swf/index_aprima.html?ramo=10&amp;entidad=LAT&amp;tipo=M&amp;coninterface=N</a> <b>(Fecha de consulta: 15/09/2015)</b>	<p>El menú principal del portal cuenta con el apartado de "Transparencia", que tiene la opción de "Portal de Obligaciones" que lleva al portal del INAI, en cuyo menú está el subapartado de "Metas y objetivos", el cual despliega una página de las "Matrices de Indicadores para Resultados para el ejercicio 2015", que da acceso a los tres grandes programas de la Institución que son: 1) Promoción de una cultura de consumo responsable e inteligente, 2) Protección de los derechos de los consumidores y el desarrollo del Sistema Nacional de Protección al Consumidor, y 3) Vigilancia del cumplimiento de la normatividad aplicable y fortalecimiento de la certeza jurídica en las relaciones entre proveedores y consumidores. En el mismo "Portal de obligaciones" aparece el subapartado de "Informes" que da acceso al Programa Anual de Actividades 2015.</p>	10	1.25	0.625 (muy buena)	0.625 (muy fácil)
	<a href="http://www.Profeco.gob.mx/PDFs/Concentrado_1_reporte_PAA_2015.pdf">http://www.Profeco.gob.mx/PDFs/Concentrado_1_reporte_PAA_2015.pdf</a> <b>(fecha de consulta: 15/09/2015)</b>					
Cumplimiento de programas y calendario de trabajo	<a href="http://www.apartados.hacienda.gob.mx/ifai/flash/swf/index_aprima.html?ramo=10&amp;entidad=LAT&amp;tipo=M&amp;coninterface=N">http://www.apartados.hacienda.gob.mx/ifai/flash/swf/index_aprima.html?ramo=10&amp;entidad=LAT&amp;tipo=M&amp;coninterface=N</a> <b>(Fecha de consulta: 15/09/2015)</b>	<p>Se accede a la información de la forma descrita en el punto anterior. Para cada uno de los tres grandes programas de la Institución se presenta información actualizada sobre sus diferentes indicadores de desempeño. Respecto al Programa Anual de Actividades 2015, se presenta para cada unidad administrativa las actividades que le corresponden realizar así como la forma de reportar los avances para su cumplimiento. Al</p>	9	1	0.625 (muy buena)	0.625 (muy fácil)
	<a href="http://www.Profeco.gob.mx/PDFs/Concentrado_1_reporte_PAA_2015.pdf">http://www.Profeco.gob.mx/PDFs/Concentrado_1_reporte_PAA_2015.pdf</a> <b>(fecha de consulta: 15/09/2015)</b>					

	<b>consulta: 15/09/2015)</b>	momento de la consulta de la información (septiembre de 2015), la información de cumplimiento sólo estaba actualizada al primer trimestre.				
Ejercicio del presupuesto de los programas de trabajo	<a href="http://portaltransparencia.gob.mx/pot/presupuesto/showPresupuesto.do?method=begin&amp;_idDependencia=10315">http://portaltransparencia.gob.mx/pot/presupuesto/showPresupuesto.do?method=begin&amp;_idDependencia=10315</a> <b>(Fecha de consulta: 15/09/2015)</b>	Esta información se encuentra en el "Portal de Obligaciones", en el subapartado de "Presupuesto, asignado y ejercido", que presenta una página de "Matrices de Indicadores para Resultados para el ejercicio 2015", la cual da acceso a los documentos: 1) Análisis funcional programático económico (efectivo), que indica el gasto corriente de 2015 para sus tres grandes programas; 2) Analítico de Plazas y Remuneraciones, que contiene el presupuesto para cada una de las plazas de la Institución; 3) Flujo de efectivo (productora de bienes y servicios) que presenta los ingresos de la Institución por venta de bienes, servicios, fideicomisos, inversiones, subsidios y apoyos fiscales, así como los egresos por concepto de gasto corriente y otras operaciones; 4) Programas y proyectos de inversión, que muestra el presupuesto destinado a equipamiento de verificación y vigilancia así como para adquisición de equipo para canal de televisión por Internet. Esta información presenta el ejercicio del presupuesto de forma general, la mayoría de sus rubros podrían estar más desagregados.	10	1.25	0.46875 (buena)	0.46875 (fácil)
Percepciones salariales de funcionarios y empleados	<a href="http://portaltransparencia.gob.mx/pot/remuneracionMensual/remuneracionMensual.do?method=buscar&amp;_idDependencia=10315#resultados">http://portaltransparencia.gob.mx/pot/remuneracionMensual/remuneracionMensual.do?method=buscar&amp;_idDependencia=10315#resultados</a> <b>(Fecha de consulta: 15/09/2015)</b>	Esta información también se encuentra dentro del "Portal de Obligaciones", en el subapartado de "Remuneración mensual", en el cual para los cargos que existen en la Institución se presentan los datos de: clave de puesto, nombre del puesto, tipo de personal, remuneración total bruta, remuneración total neta, prestaciones	10	1.25	0.625 (muy buena)	0.625 (muy fácil)

		económicas, prestaciones de seguridad social, seguros, prestaciones e incentivos.				
Licitaciones, adquisiciones y obras	<a href="http://portaltransparencia.gob.mx/pot/contrataciones/showConsulta.do?method=showConsulta&amp;_idDependencia=10315">http://portaltransparencia.gob.mx/pot/contrataciones/showConsulta.do?method=showConsulta&amp;_idDependencia=10315</a> <b>(Fecha de consulta: 15/09/2015)</b>	La información aparece también en el "Portal de Obligaciones", en el subapartado de "Contrataciones", el cual muestra los contratos relativos a adjudicaciones directas, invitaciones restringidas, licitaciones, compras de la Institución actualizadas a 2015. Para cada contrato se indica la unidad administrativa que lo celebró, el procedimiento, nombre o razón social de la persona física o moral que se contrató, objeto, monto, fecha de inicio y de fin del contrato.	10	1.25	0.625 (muy buena)	0.625 (muy fácil)
Seguimiento y cumplimiento de licitaciones, adquisiciones y obras	<a href="http://portaltransparencia.gob.mx/pot/contrataciones/showConsulta.do?method=showConsulta&amp;_idDependencia=10315">http://portaltransparencia.gob.mx/pot/contrataciones/showConsulta.do?method=showConsulta&amp;_idDependencia=10315</a> <b>(Fecha de consulta: 15/09/2015)</b>	La información que existe sobre seguimiento y cumplimiento de licitaciones, adquisiciones y obras en el portal es la misma que se ha descrito en el punto anterior. Los datos que pueden rescatarse para este punto son sólo los de monto, inicio y fin del contrato, pero no se indica en qué términos se ejecutó cada contrato ni la calidad de sus resultados.	2	0.25	0.46875 (buena)	0.46875 (fácil)
<b>Puntuación total</b>			<b>69</b>	<b>8</b>	<b>3.75</b>	<b>4.0625</b>

**Anexo del cuadro no. 18**

**Verificación de la existencia de información de la estructura orgánica de la Profeco en su portal de Internet**

Estructura orgánica de la Profeco según su Estatuto Orgánico	Información de su estructura	
	Si	No
<b>Procuraduría</b>	X	
Dirección General de Comunicación Social	X	
Dirección General de Delegaciones	X	
Delegaciones en las 32 entidades federativas	X	
Subdelegaciones de las Delegaciones	X	
Dirección General de Planeación y Evaluación	X	
<b>Subprocuraduría de Servicios</b>	X	
Dirección General de Quejas y Conciliación	X	
Dirección General de Contratos de Adhesión, Registros y Autofinanciamiento	X	
Dirección General de Procedimientos	X	
<b>Subprocuraduría de Verificación</b>	X	
Dirección General de Verificación y Vigilancia	X	
Dirección General de Verificación de Combustibles	X	
Laboratorio Nacional de Protección al Consumidor	X	
<b>Subprocuraduría Jurídica</b>	X	
Dirección General de Jurídica Consultiva	X	
Dirección General de lo Contencioso y de Recursos	X	

Las escalas de medición que se utilizaron para asignar la puntuación a cada uno de los cuatro aspectos que se califican en el indicador de transparencia de la gestión interna de la Profeco se presentan en los cuadros número 19, 20, 21 y 22, en el entendido de que el procedimiento para determinar las puntuaciones de cada nivel se indican en el capítulo III, subapartado 3.2.1.1.1.

**Cuadro no. 19**  
**Escala de medición de existencia y actualización de la información**  
**de los rubros de la gestión de la Profeco**

Descripción	Puntuación
Se presenta más del 95 % de la información actualizada	10
Se presenta más del 95 % de la información pero no actualizada	9
Se presenta entre el 72 y el 95 % de la información actualizada	8
Se presenta entre el 72 y el 95 % de la información pero no actualizada	7
Se presenta entre el 48 y el 71 % de la información actualizada	6
Se presenta entre el 48 y el 71 % de la información pero no actualizada	5
Se presenta entre el 24 y el 47 % de la información actualizada	4
Se presenta entre el 24 y el 47 % de la información pero no actualizada	3
Se presenta entre el 1 y el 23 % de la información actualizada	2
Se presenta entre el 1 y el 23 % de la información pero no actualizada	1
No se presenta información	0

**Cuadro no. 20**

**Escala de medición de la claridad y comprensión de la información de los rubros de la gestión de la Profeco**

<b>Descripción</b>	<b>Puntuación</b>
Es clara y comprensible el entre el 81 y el 100 % de la información	1.25
Es clara y comprensible el entre el 61 y el 80 % de la información	1
Es clara y comprensible el entre el 41 y el 60 % de la información	0.75
Es clara y comprensible el entre el 21 y el 40 % de la información	0.50
Es clara y comprensible el entre el 0 y el 20 % de la información	0.25
No es clara toda la información	0

**Cuadro no. 21**

**Escala de medición de la presentación y organización de la información ee los rubros de la gestión de la Profeco**

<b>Descripción del aspecto a calificar</b>	<b>Escala</b>	<b>Puntuación</b>
Presentación/organización de la información	Muy buena	0.625
	Buena	0.46875
	Regular	0.3125
	Mala	0.15625

**Cuadro no. 22**

**Escala de medición de manejo del archivo digital de la información de la gestión de la Profeco**

<b>Descripción del aspecto a calificar</b>	<b>Escala</b>	<b>Puntuación</b>
Manejo del archivo digital	Muy fácil	0.625
	Fácil	0.46875
	Poco fácil	0.3125
	Difícil	0.15625
	No da acceso al archivo	0

Para tener una idea clara de lo que representan las calificaciones que se están asignando, se debe tener en cuenta la ponderación que se hizo de los diferentes aspectos a evaluar en el indicador de transparencia de la gestión interna de la Profeco, de acuerdo a la cual la máxima puntuación que se puede obtener en cada uno de éstos, se indican enseguida:

Máxima puntuación para la “existencia y actualización de la información”: **80**

Máxima puntuación para la “calidad y comprensión de la información”: **10**

Máxima puntuación para “presentación y organización de la información” **5**

Máxima puntuación para “manejo del archivo digital”: **5**

Total: **100 puntos**

Con base en la información que se recabó del portal de Internet de la Profeco, las puntuaciones que se asignaron a cada uno de los aspectos que se evaluaron de acuerdo a los datos del cuadro número 18 fueron las siguientes:

Puntuación para la “existencia y actualización de la información”: **69**

Puntuación para la “calidad y comprensión de la información”: **8**

Puntuación para “presentación y organización de la información” **3.75**

Puntuación para “manejo del archivo digital”: **4.0625**

La suma de estas puntuaciones es la calificación que correspondería al indicador de transparencia de la gestión interna de la Profeco, la cual asciende a: **84.81 puntos**

En este indicador se evaluaron ocho rubros que abarcan los principales aspectos de su gestión administrativa. Los rubros que obtuvieron las más altas puntuaciones fueron los de “programas y calendario de trabajo”, “ejercicio del presupuesto de los programas de trabajo”, “percepciones salariales de funcionarios y empleados” y de “licitaciones, adquisiciones y obras”, ya que en las columnas de “existencia y actualización” y de “claridad y comprensión” de la



información lograron la mayor calificación que se puede alcanzar. En los aspectos de “presentación y organización” y de “manejo del archivo digital” obtuvieron puntuaciones que se ubican en los dos peldaños superiores de las respectivas escalas de medición.

En un segundo nivel, podemos ubicar a los rubros de “estructura orgánica”, “funciones de la estructura orgánica”, y de “cumplimiento de programas y calendario de trabajo”, ya que obtuvieron nueve puntos en la columna de “existencia y actualización”. Aunque en los restantes tres aspectos que se evaluaron se les asignaron puntuaciones no tan buenas.

El rubro que tuvo las calificaciones más bajas fue el de “seguimiento y cumplimiento de licitaciones, adquisiciones y obras”, puesto que en “existencia y actualización” de la información obtuvo sólo dos puntos y en “claridad y comprensión” sólo 0.25 puntos, aunque en los dos restantes aspectos que se calificaron mejoraron su puntuación.

Al sumar todas las puntuaciones asignadas a cada uno de los aspectos que se evaluaron en los referidos rubros de la gestión de la Profeco, se obtiene una calificación de 84.81 puntos. Para determinar el nivel al que equivale esta puntuación, de forma convencional se utilizará la escala que se muestra en el cuadro número 23.

**Cuadro no. 23**

**Escala de medición de transparencia, participación y colaboración**

<b>Puntos</b>	<b>Nivel</b>
81-100	Muy alto
61-80	Alto
41-60	Medio
21- 40	Bajo
0-20	Muy bajo

Por lo que se puede decir que la gestión de la Profeco tiene un nivel muy alto de transparencia, que en términos generales su portal de Internet si ofrece información sobre los ocho rubros calificados, aunque tiene aspectos, temas o partes que no están del todo actualizados. Cabe señalar que lo que baja la puntuación en este rubro es que no se pone a disposición información sobre la ejecución y cumplimiento de las licitaciones, adquisiciones y obras, la cual es indispensable para realizar ejercicios de rendición de cuentas. En cuanto a la claridad y comprensión de la información hay algunos aspectos que pueden mejorarse para que pueda ser entendida por un público no especializado. Respecto a la presentación y organización de la información, existen contenidos que pueden ordenarse de mejor manera para facilitar su consulta. Por último, el manejo del archivo digital en que se obtiene la información es en general fácil o muy fácil, pero en el caso de la “estructura orgánica” puede mejorarse mucho.

Asimismo, es importante hacer notar que en el portal de Internet de la Profeco se observa una línea institucional orientada a poner a disposición del público información relevante de su gestión administrativa, lo que está directamente vinculado con las políticas de transparencia que el gobierno federal comenzó a impulsar desde la promulgación de la primera ley de transparencia en el sexenio de Vicente Fox Quezada. De hecho, toda la información que se recopiló para el indicador que se está analizando, se obtuvo del denominado “Portal de obligaciones de transparencia” que está enlazado al portal de Internet de la Profeco, pero que presenta la información de acuerdo al diseño gráfico del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personal (INAI).

Es decir, se trata de información que por mandato de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública se debe facilitar a los ciudadanos. Por ello, se han dedicado recursos y esfuerzos para difundirla por el medio de mayor alcance y acceso que es la red de Internet.

De acuerdo a los datos de las mediciones que se hicieron, la Profeco alcanza un nivel muy alto de transparencia en su gestión interna lo que permitiría a los ciudadanos acceder a información sobre sus principales aspectos. No obstante, obtener esta información, analizarla y hacer ejercicios de rendición de cuentas forma parte de otro proceso que involucra directamente a los ciudadanos y las OSC. Sólo si se cumple este proceso es posible que la Profeco reciba una retroalimentación para mejorar puntos concretos de su gestión interna, de lo contrario se estima que continuará la tendencia a mantener sus prácticas administrativas actuales.

#### **4.1.2. Indicador de transparencia de los trámites o servicios que corresponde proporcionar a la Profeco**

Posteriormente, se procedió a recabar la información para el indicador de transparencia de los trámites o servicios que corresponde proporcionar a la Profeco. Para ello, se utilizó el formato que se describe en el apartado 3.2.1.1.2 del tercer capítulo y que se ilustra en el cuadro número IX (ver anexo). La información de este indicador se recopiló también en el mes de septiembre de 2015.

Como se explicó en el apartado 3.2.1.1.2 del tercer capítulo, los trámites y servicios que se determinaron para este indicador se derivaron de disposiciones legales específicas que se detectaron en las leyes que conforman el marco normativo de la Profeco. Estas disposiciones legales se anotaron en la primera columna de formato (nueve casos en total), las cuales se tomaron como referencia para buscar el trámite o servicio que se debe derivar. Para determinar si un trámite o servicio corresponde o se deriva de una de estas disposiciones legales, fue necesario ubicar, acceder y analizar cada uno de los trámites y servicios que la Profeco pone a disposición en su portal de Internet. Posteriormente, se buscaron

las relaciones o correspondencias que pudieran haber con cada una de las disposiciones legales que se tomaron como referencia.

De esta forma, se pudo determinar si existe un trámite o servicio que dé cumplimiento a cada una de las disposiciones legales que se toman como referencia en los nueve casos mencionados. Los resultados fueron buenos ya que en siete de estos casos se encontraron sus correspondientes trámites o servicios, en un caso sólo se cumplía el trámite de forma parcial y en un caso no se encontró el trámite o servicio que se debía ofrecer. La puntuación que correspondió asignar a cada caso se anotó en la segunda columna del formato. En la tercera se registró la dirección electrónica exacta en la que se encontró el trámite o servicio precisando la fecha en la que se hizo la consulta. En la cuarta se hizo una descripción de la forma de acceder al trámite o servicio, de sus apartados y de la forma en que funciona. En la quinta columna se anotó la puntuación para calificar la facilidad para comprender la realización del trámite o servicio y, en la última columna, se anotó la calificación que correspondió a la facilidad para operar el sistema o aplicación informática del trámite o servicio.

La información que se recopiló para el indicador de transparencia de los trámites o servicios que corresponde proporcionar a la Profeco se presenta en el cuadro número 24.

Cuadro no. 24

Información del indicador de transparencia de los trámites o servicios que corresponde proporcionar a la Profeco

Trámite o servicio	Disponible en el portal	Ubicación en el portal de Internet	Descripción	Operación	
				Procedimiento para el trámite o servicio	Operación del medio informático
Recepción de reclamaciones, celebración de audiencias y convenios conciliatorios, aprobación de los convenios conciliatorios, calificación de actas, notificación e imposición de medidas de apremio en los procedimientos conciliatorios <b>(Referencia legal: Estatuto orgánico de la Profeco, art. 5, fracc. II)</b>	9	<a href="http://concilianet.Profeco.gob.mx/">http://concilianet.Profeco.gob.mx/</a> <b>(Fecha de consulta: 17/09/2015)</b>	El menú principal del portal cuenta con el apartado de "Servicios", el cual dispone del subapartado de "Presenta tu queja", que cuenta con la opción de "En línea", que lleva a la página de "Concilianet", diseñada para realizar el trámite de conciliación entre un consumidor insatisfecho y el proveedor que le proporcionó un bien o servicio. Este procedimiento cuenta con un mecanismo de interacción en línea entre el consumidor, el proveedor y la autoridad que se desarrolla de la siguiente forma: 1) el interesado debe obtener un nombre de usuario y contraseña válidos; 2) anotar en los espacios correspondientes nombre completo, domicilio, teléfono de contacto y adjuntar identificación oficial en formato digital; 3) capturar la queja y adjuntar los documentos que la fundamenten en archivo digital; 4) enviar la queja; 5) la respuesta de la Profeco se remitirá por correo electrónico en 5 días hábiles; 6) cuando la Profeco determine que es competente para conocer la queja, programa un día y hora para que el usuario entre a la página de "Concilianet" a fin de realizar la audiencia de conciliación, en la que estarán presentes también el proveedor y el conciliador. En esta audiencia los participantes interactúan mediante intervenciones tipo chat a fin de llegar a un acuerdo. Esta audiencia da la pauta para generar un convenio conciliatorio o, en su caso, imponer medidas de apremio.	1.0555552 (Fácil de comprender)	1.0555552 (Muy fácil)

<p>Informar, orientar, asesorar y resolver consultas de consumidores y proveedores respecto de sus derechos y obligaciones. <b>(Referencia legal: Estatuto orgánico de la Profeco, art. 5, fracc. VIII)</b></p>	9	<p><a href="http://telefonodelconsumidor.gob.mx/">http://telefonodelconsumidor.gob.mx/</a> <b>(Fecha de consulta: 17/09/2015)</b></p>	<p>El menú principal del portal cuenta con el apartado de "Servicios", que tiene la opción de "Teléfono del consumidor en línea", la cual lleva a una página que ofrece tres modalidades para proporcionar el servicio de orientación a consumidores: 1) por correo electrónico.- para el cual se habilita una pantalla en la que se escribe el caso o mensaje y el usuario indica la cuenta de correo en la que requiera recibir la respuesta; 2) mediante teléfono en línea.- para establecer comunicación el usuario debe disponer de micrófono, bocinas e Internet de alta velocidad; y 3) vía chat.- para el cual se dispone de una pantalla en la que el usuario debe anotar su nombre, seleccionar departamento de atención (información, asesoría jurídica o comportamiento comercial), anotar una cuenta de e-mail y escribir su mensaje.</p>	1.055552 (Fácil de comprender)	0.7916664 (Fácil)
<p>Organizar y operar los registros públicos de contratos de adhesión de consumidores que no deseen que su información sea utilizada para fines mercadotécnicos o publicitarios y de casas de empeño. <b>(Referencia legal: Estatuto orgánico de la Profeco, art. 6, fracc. I)</b></p>	9	<p><a href="http://repep.Profeco.gob.mx/index.jsp">http://repep.Profeco.gob.mx/index.jsp</a></p>	<p>El menú principal del portal tiene un apartado de "Servicios", cuyo submenú tiene la opción de "Registro Público para Evitar Publicidad" (REPEP), que lleva a una página que cuenta con funciones para: 1) registrar el número telefónico en el que el usuario no desea recibir llamadas publicitarias; 2) consultar si un número telefónico está inscrito en el REPEP; 3) consultar el procedimiento para hacer denuncias en caso de recibir llamadas publicitarias en un número inscrito en el REPEP. Asimismo, la página del REPEP tiene funciones que permiten a los proveedores obtener las listas de los números telefónicos inscritos por los usuarios que no desean recibir llamadas publicitarias.</p>	1.055552 (Fácil de comprender)	1.055552 (Muy fácil)
<p>Recibir, tramitar y resolver sobre las solicitudes de registro, aviso de adopción, modificación y baja o cancelación de los modelos de contratos de adhesión que por disposición de la ley, de otros</p>	9	<p><a href="http://rcal.Profeco.gob.mx/index.jsp">http://rcal.Profeco.gob.mx/index.jsp</a></p>	<p>En el apartado de "Servicios" del menú principal del portal, se encuentra el botón de "Registro de contratos de adhesión en línea", que da acceso a una página diseñada para que las personas físicas o morales puedan realizar de inicio a fin el trámite de registro de los contratos con los que</p>	1.055552 (Fácil de comprender)	1.055552 (Muy fácil)

ordenamientos legales o de las normas oficiales mexicanas deban registrarse ante la Procuraduría, así como de aquellos cuyo registro soliciten los proveedores voluntariamente. <b>(Referencia legal: Estatuto orgánico de la Profeco, art. 6, fracc. II)</b>			pretenden vender sus bienes, productos o servicios. Este sitio tiene funciones para realizar cada paso del referido trámite que incluye recepción de documentos, avisos, complementación de documentación o requisitos.		
Recibir, tramitar y resolver las solicitudes de inscripción, modificación, renovación anual y cancelación de las personas físicas o sociedades mercantiles en el Registro Público de Casas de Empeño. <b>(Referencia legal: Estatuto orgánico de la Profeco, art. 6, fracc. XVII)</b>	5	<a href="http://rpce.Profeco.gob.mx/index.php">http://rpce.Profeco.gob.mx/index.php</a> <b>(Fecha de consulta: 17/09/2015)</b>	El menú principal del portal cuenta con un apartado de "Servicios", en cuyo submenú se encuentra el botón de "Registro público de casas de empeño", que da acceso a una página en la que las personas físicas o morales interesadas en fungir como casas de empeño pueden solicitar su inscripción al referido Registro. Sin embargo, el trámite de entrega de documentación debe hacerse en las oficinas respectivas, no por Internet.	1.055552 (Fácil de comprender)	1.055552 (Muy fácil)
Analizar el contenido de la publicidad que se difunda por cualquier medio de comunicación y, en caso de que sea violatoria de las disposiciones de la ley o de otras leyes que le confieran competencia en la materia a la Procuraduría, ordenar su suspensión o corrección e imponer las sanciones correspondientes. <b>(Referencia legal: Estatuto orgánico de la Profeco, art. 7, fracc. VII)</b>	9	<a href="http://www.Profeco.gob.mx/Servicios/publicidad.asp">http://www.Profeco.gob.mx/Servicios/publicidad.asp</a> <b>(Fecha de consulta: 24/09/2015)</b>	El menú principal del portal tiene un apartado de "Servicios", en cuyo submenú cuenta con el botón de "Publicidad", que lleva a la página de publicidad engañosa, en la que se presenta información general sobre lo que es la publicidad engañosa, y en la que se pone a disposición del usuario una cuenta de correo electrónico para denunciar casos de publicidad engañosa.	1.055552 (Fácil de comprender)	0 (la cuenta de correo electrónico no recibe mensajes)
Atender las solicitudes de particulares respecto de estudios y análisis sobre la calidad de bienes y productos, siempre que las actividades institucionales así lo permitan. <b>(Referencia legal: Estatuto orgánico de la Profeco, art. 10, fracc. VIII)</b>	9	<a href="http://www.Profeco.gob.mx/verificacion/laboratorio.asp">http://www.Profeco.gob.mx/verificacion/laboratorio.asp</a> <b>(Fecha de consulta: 24/09/2015)</b>	El menú principal del portal tiene un apartado de "Verificación", que cuenta entre sus opciones con el botón de "Laboratorio", el cual da acceso a una página dedicada al Laboratorio Profeco, en la que se da la información para solicitar "el servicio de pruebas a empresas" sobre bienes y productos. La solicitud del servicio y la obtención de resultados se hacen vía correo electrónico.	1.055552 (Fácil de comprender)	1.055552 (Muy fácil)

Actuar como perito en materia de calidad de bienes y servicios y elaborar los estudios y dictámenes relativos. <b>(Referencia legal: Estatuto orgánico de la Profeco, art. 10, fracc. IX)</b>	0	No aparece en el portal un servicio para solicitar peritajes		0	0
Atender las solicitudes de información sobre precios de bienes, productos y servicios de consumo derivados de las investigaciones que realice la Procuraduría. <b>(Referencia legal: Estatuto orgánico de la Profeco, art. 16, fracc. IV y V)</b>	9	<a href="http://www.Profeco.gob.mx/precios/menu_qq1.asp">http://www.Profeco.gob.mx/precios/menu_qq1.asp</a>	El menú principal del portal tiene un apartado de "Educación y divulgación", cuyo submenú cuenta con la opción de "Quién es quién", que lleva a la página denominada "Quién es quién en los precios", en la que hay dos subsistemas de consulta: 1) como usuario visitante y 2) como usuario registrado. En el caso del segundo hay que llenar un formulario para obtener el registro. En ambos subsistemas el usuario dispone de una serie de menús para formular una consulta, primero se debe seleccionar entidad federativa y municipio (s) o delegación (es), después los bienes o productos de los que se desea conocer sus precios, con lo cual aparece una lista con los precios de los bienes o servicios de tiendas o proveedores de las áreas geográficas seleccionadas. Se puede consultar la dirección de las tiendas y generar una lista de los productos con sus precios, la cual se puede guardar y recuperar en futuras consultas.	1.055552 (Fácil de comprender)	1.055552 (Muy fácil)
<b>Puntuación total</b>	<b>68</b>			<b>8.4444416</b>	<b>7.1249976</b>



Las escalas de medición y asignación de puntos de los tres aspectos que se calificaron en el indicador de transparencia de los trámites y servicios que corresponde proporcionar a la Profeco se presentan en los cuadros número 25, 26 y 27. La forma en que se asignaron los puntos de cada nivel o peldaño se especifican en el apartado 3.2.1.1.2 del capítulo III.

**Cuadro no. 25**

**Escala para medir la disposición del trámite o servicio en el portal de Internet**

Descripción	Puntuación
Si existe un procedimiento, sistema o aplicación en el portal de Internet para realizar el trámite o proporcionar el servicio	9
Si el trámite sólo se realiza de forma parcial en el portal de Internet	5

**Cuadro no. 26**

**Escala de medición del procedimiento para realizar el trámite o servicio**

Descripción del aspecto a calificar	Escala	Puntuación
El procedimiento para realizar el trámite u obtener el servicio es	Fácil de comprender	1.0555552
	Comprensible	0.7916664
	Poco comprensible	0.5277776
	Difícil de comprender	0.2638888

**Cuadro no. 27**

**Escala de medición de la operación del medio informático para realizar el trámite u obtener el servicio**

Descripción del aspecto a calificar	Escala	Puntuación
La operación del medio informático para realizar el trámite u obtener el servicio es	Muy fácil	1.0555552
	Fácil	0.7916664
	Poco fácil	0.5277776
	Difícil	0.2638888
	No funciona	0

Los aspectos que se evaluaron en este indicador tienen la siguiente ponderación de puntos:

Máxima puntuación por disponer del trámite o servicio en el portal de Internet: **81**

Máxima puntuación para el procedimiento para realizar el trámite o servicio: **9.5**

Máxima puntuación para la operación del medio informático: **9.5**

Total: **100 puntos**

De acuerdo a la información que se recopiló para el indicador de transparencia de los trámites o servicios que corresponde proporcionar a la Profeco, las puntuaciones que se asignaron son las siguientes:

Puntuación por disponer del trámite o servicio en el portal de Internet: **68**

Puntuación para el procedimiento para realizar el trámite o servicio: **8.4444416**

Puntuación para la operación del medio informático: **7.1249976**

Al sumar la puntuación de estos tres aspectos que se evaluaron, se tiene que la calificación que se alcanza en este indicador que es la siguiente:

Total: **83.569439 puntos**

En este indicador se encontraron siete de los nueve trámites o servicios que se buscaban, por lo que se le asignaron nueve puntos a cada uno. En un caso se observó que el trámite que aparecía en el portal de Internet no estaba completo y en el otro caso no se proporciona por Internet el servicio correspondiente por lo que se le asignaron cero puntos. Respecto a las calificaciones del “procedimiento para el trámite o servicio”, en todos los casos fue la más alta lo que indica que sus procedimientos son fáciles de comprender. Por lo que toca a la facilidad para operar el medio o sistema informático mediante el que se realiza el trámite o servicio, en seis casos se asignó la máxima puntuación que indica que es “muy

fácil”, en un caso se le asignó la segunda puntuación más alta, y en el otro caso se asignaron cero puntos ya que se trata de una cuenta de correo electrónico para denunciar publicidad engañosa pero después de hacer reiterados intentos de enviar mensajes se observó que no los recibe, es decir, no funciona.

La suma de las puntuaciones de cada uno de los aspectos que se evaluaron en este indicador asciende a 83.569439 puntos, que refleja un nivel muy alto de transparencia en los trámites y servicios de la Profeco ya que la mayoría de los que está obligada a proporcionar aparecen en su portal de Internet. Asimismo, es importante señalar que tienen un buen diseño y funcionalidad, el procedimiento para realizar el trámite o servicio es fácil y desde el punto de vista informático su utilización no es complicada. El hecho de disponer de éstos en Internet representa para el usuario la ventaja de no estar acudiendo a unas oficinas, perder mucho tiempo, hacer gastos de traslados, lo cual muchas veces son factores que detienen a los ciudadanos a hacer un trámite o solicitar un servicio.

En este indicador lo que impidió obtener una muy alta puntuación fue que no se proporcionaba por Internet un servicio y que un trámite no se realizaba de forma completa, pero por lo demás se observa un adecuado aprovechamiento de las TIC para hacer más eficaces y eficientes los trámites y servicios que proporciona la Profeco, lo que está acorde con los planteamientos que hace el Gobierno Electrónico.

Por lo anterior, se puede decir que la Profeco ha alcanzado un alto aprovechamiento de las TIC en particular de Internet para facilitar y hacer más eficientes sus principales trámites y servicios. Asimismo, al ponerlos a disposición del público mediante Internet los transparenta en la medida en que los usuarios observan sus procedimientos, se evita la intervención de gestores o intermediarios y están a disposición en amplios horarios. Por último, señalar que para obtener una mayor retroalimentación de los usuarios a fin de actualizar e introducir mejoras a los procedimientos e instrumentos informáticos que se utilizan en los

trámites y servicios sería necesario ampliar los medios para recabar comentarios y sugerencias de los ciudadanos.

#### **4.1.3. Indicador de transparencia de la información que produce y/o resguarda la Profeco**

En cuanto a la información para hacer las mediciones planteadas en este indicador, también se recabó en el mes de septiembre de 2015, utilizando el formato diseñado para este fin que se describe en el subapartado 3.2.1.1.3 del tercer capítulo y que se ilustra en cuadro número XIV incluido en el anexo. En este caso, como se señaló en dicho subapartado, se detectaron 16 tipos de información que de acuerdo a la normatividad que regula a la Profeco debe producir, resguardar y poner a disposición del público. Estos 16 rubros de información se anotaron en la primera columna del formato para tomarlos como referencia de la información que se debía buscar en el portal de Internet de la Profeco, indicando la disposición legal de la que se obtuvo.

El procedimiento que se siguió para recabar la información consistió en leer con atención la disposición legal anotada en la primera columna del formato, enseguida se buscó en los diferentes apartados o contenidos de su portal de Internet. En algunos casos la información que se buscaba se encontró con facilidad pero en otros fue necesario hacer búsquedas pormenorizadas y escudriñar apartados muy específicos. De los 16 rubros de información que se buscó se encontraron datos para 14, por lo que se puede decir que es alta la cantidad de información que la Profeco pone a disposición del público en su página de Internet.

En los casos en que se encontró la información correspondiente, se anotó la dirección electrónica en la que se había detectado en la segunda columna del formato, indicando la fecha en que se hizo la consulta. En la tercera columna, se

hizo una descripción detallada y concisa de la información encontrada, con base en la cual se asignó la puntuación que correspondía a los aspectos que se califican en este indicador que son los de: “existencia y actualización”, “claridad y comprensión”, “presentación y organización” de la información, y “manejo del archivo digital” en que se obtiene ésta. La información que se recopiló y las calificaciones que se le asignaron a los diferentes aspectos que se midieron en este indicador se presentan en el cuadro número 28.

Cuadro no. 28

## Datos del indicador de transparencia de la información que produce y/o resguarda la Profeco

Información	Ubicación en el portal de Internet	Descripción	Existencia y calidad de la información		Acceso y manejo de la información	
			Existencia/ Actualización	Claridad/ Comprensión	Presentación/ organización	Manejo del archivo digital
Normatividad que establece los mecanismos de información, orientación, asesoría y solución de consultas a los consumidores respecto de sus derechos y obligaciones. <b>(Referencia legal: Estatuto orgánico de la Profeco, art. 5, fracc. I)</b>	<a href="http://www.Profeco.gob.mx/transparencia/programa%20nacional.asp">http://www.Profeco.gob.mx/transparencia/programa%20nacional.asp</a> <b>(Fecha de consulta: 24/09/2015)</b>	El menú principal del portal tiene un apartado de "Transparencia", que despliega un submenú en el que se encuentra la opción de "Programa Nacional de Protección a los Derechos el Consumidor 2013", en la que aparecen dos hipervínculos: 1) "Programa Nacional de Protección a los Derechos del Consumidor 2013-2018" y, 2) "Programa Nacional de Protección a los Derechos del Consumidor 2013-2018. Logros". El primero consta de 33 páginas en las que se describen los mecanismos de información, orientación, asesoría y solución de consulta con que cuenta la Profeco respecto a los derechos y obligaciones de los consumidores. El segundo tiene 25 páginas en las que se describen los objetivos del referido Programa, indicando sus logros y actividades relevantes.	5	0.625	0.234375 (buena)	0.3125 (muy fácil)
Criterios en materia de bonificación o compensación a que se refiere la ley. <b>(Referencia legal: Estatuto orgánico de la Profeco, art. 5, fracc. VI)</b>	No hay información	No hay información	0	0	0	0
Estudios, investigaciones y monitoreos sobre la comercialización de productos o servicios entre proveedores y consumidores. <b>(Referencia</b>	<a href="http://www.Profeco.gob.mx/educ_div/educ_div.asp">http://www.Profeco.gob.mx/educ_div/educ_div.asp</a> <b>(Fecha de consulta: 24/09/2015)</b>	En el menú principal del portal hay un apartado denominado "Educación y Divulgación", cuyo submenú está integrado por 10 opciones, las relativas a "Revista del Consumidor", "Brújula de Compra", "Quién es	5	0.625	0.3125 (muy buena)	0.3125 (muy fácil)

<p><b>legal: Estatuto orgánico de la Profeco, art. 7, fracc. XVI)</b></p>		<p>Quién", "Encuestas y Sondeos", "Información para Consumidores/ras Turistas" y "Monitoreo a Tiendas Virtuales" ponen a disposición estudios, investigaciones y monitoreos sobre la comercialización de productos y servicios mediante materiales de divulgación con diseños gráficos adecuados que se pueden consultar en páginas HTML, documentos digitales, vídeos, o bien, que presentan menús para formular consultas de información.</p>				
<p>Modelos de contratos de adhesión que pueden adoptar los proveedores. <b>(Referencia legal: Estatuto orgánico de la Profeco, art. 6, fracc. II)</b></p>	<p><a href="http://rcal.Profeco.gob.mx/rcal.jsp">http://rcal.Profeco.gob.mx/rcal.jsp</a> <b>(Fecha de consulta: 25/09/2015)</b></p>	<p>En el apartado "Servicios" del menú principal del portal, existe el subapartado de "Registro de contratos de adhesión en línea", el cual permite acceder a la página de "Contratos de adhesión en línea", que tiene una opción para entrar a la página de "¿Qué es un contrato de adhesión?". En ésta aparecen dos hipervínculos: 1) "La Profeco cuenta con los siguientes contratos tipo obligatorios", y 2) "La Profeco cuenta con los siguientes contratos tipo voluntarios". En ambos casos llevan al usuario a un menú para seleccionar naturaleza del contrato, cantidad que se desea adquirir de contratos y ordenar una compra. Mediante este mecanismo el usuario puede adquirir modelos de contratos para compra-venta de múltiples bienes, productos y servicios elaborados por la Profeco de acuerdo a los requisitos de Ley.</p>	5	0.625	0.3125 (muy buena)	0.3125 (muy fácil)
<p>Normatividad de los sistemas de comercialización o autofinanciamiento (referidos en el art. 63 de la ley). <b>(Referencia legal: Estatuto orgánico de la Profeco, art. 6, fracc. VI)</b></p>	<p><a href="http://www.Profeco.gob.mx/encuesta/brujula/bruj_2008/bol63_autofinanciamiento.asp">http://www.Profeco.gob.mx/encuesta/brujula/bruj_2008/bol63_autofinanciamiento.asp</a> <b>(Fecha de consulta:25/09/2015)</b></p>	<p>El apartado de "Educación y Divulgación" del menú principal del portal, cuenta con el subapartado de "Brújula de compra", que lleva a una página en la que se encuentra el texto de "Histórico boletín Brújula de Compra", debajo de éste hay un combo en el que se pueden seleccionar boletines de años pasados. En el de 2008 aparece el de "Autofinanciamiento de automóviles", en el que se dan recomendaciones para hacer uso de este servicio y se habilita un hipervínculo</p>	5	0.625	0.3125 (muy buena)	0.3125 (muy fácil)

		que despliega el archivo .doc del texto del Reglamento de Sistemas de Comercialización Consistentes en la Integración de Grupos de Consumidores.				
Normas oficiales mexicanas. <b>(Referencia legal: Estatuto orgánico de la Profeco, art. 6, fracc. X)</b>	<a href="http://www.Profeco.gob.mx/juridico/noms.asp">http://www.Profeco.gob.mx/juridico/noms.asp</a> <b>(Fecha de consulta: 25/09/2015)</b>	El menú principal del portal cuenta con el apartado "Nuestra Institución", que tiene la opción "Marco Jurídico y Normativo", en la que existe la liga "Normas Oficiales Mexicanas", que lleva a la página de "Normas Oficiales Mexicanas Competencia de la Profeco ", en la que se presenta una lista de las cinco secretarías que han creado normas oficiales en las que tiene responsabilidad la Profeco. El nombre de cada secretaría es un hipervínculo que da acceso a otra página que presenta un cuadro con la siguiente información de las normas oficiales: el número de norma, el título de la norma, fecha de publicación en el Diario Oficial de la Federación (DOF), y fecha de entrada en vigor. Para obtener el archivo digital de estas normas el usuario cuenta con un menú para seleccionar la que requiere. El archivo digital presenta las normas tal y como fueron publicadas en el DOF.	5	0.625	0.3125 (muy buena)	0.3125 (muy fácil)
Información que proporcionen las Sociedades de Información Crediticia sobre el número de reclamaciones presentadas en contra de las entidades comerciales. <b>(Referencia legal: Estatuto orgánico de la Profeco, art. 6, fracc. XV)</b>	<a href="http://www.Profeco.gob.mx/Servicios/buro_comercial.asp">http://www.Profeco.gob.mx/Servicios/buro_comercial.asp</a> <b>(Fecha de consulta: 25/09/2015)</b>	El menú principal del portal cuenta con el apartado "Servicios", cuyo submenú tiene la opción de "Buró Comercial", que da acceso a la página de "Buró Comercial de la Profeco", la cual cuenta con un menú para hacer búsquedas que presentan en pantalla: el nombre comercial del proveedor de bienes o servicios, su razón social o nombre, el número de quejas que tienen registradas (con detalle del porcentaje de conciliación y materias de reclamación), el número de procedimientos por infracciones a la ley (con detalle de arbitrajes y multas), y si tienen contrato de adhesión.	4.5 (no se indica fecha de actualización)	0.625	0.3125 (muy buena)	0.3125 (muy fácil)



Normatividad para la formalización de los compromisos arbitrales entre consumidores y proveedores y para la conducción de juicios arbitrales y la emisión de laudos. <b>(Referencia legal: Estatuto orgánico de la Profeco, art. 7, fracc. I)</b>	No hay información	No hay información	0	0	0	0
Acuerdos y resoluciones de autoridades superiores y de los que emita la Procuraduría con fundamento en sus atribuciones. <b>(Referencia legal: Estatuto orgánico de la Profeco, art. 7, fracc. XIX)</b>	<a href="http://www.Profeco.gob.mx/juridico/normateca/m_normativo.asp">http://www.Profeco.gob.mx/juridico/normateca/m_normativo.asp</a> <b>(Fecha de consulta: 25/09/2015)</b>	En el apartado "Nuestra Institución" del menú principal del portal, existe la opción de "Marco jurídico y normativo", en la que se pueden consultar en archivo digital los acuerdos de la Profeco, así como los documentos normativos de sus diferentes áreas como son: decretos, convenios, reglamentos, criterios, oficios, circulares.	5	0.625	0.3125 (muy buena)	0.3125 (muy fácil)
Información del comportamiento histórico de los resultados del laboratorio para orientar los programas de verificación. <b>(Referencia legal: Estatuto orgánico de la Profeco, art. 10, fracc. XI)</b>	<a href="http://www.consumidor.gob.mx/wordpress/?page_id=4953">http://www.consumidor.gob.mx/wordpress/?page_id=4953</a> <b>(Fecha de consulta: 25/09/2015)</b>	En el menú principal del portal se encuentra el apartado "Prensa", en el que se pueden consultar los comunicados de la Profeco de 2000 a 2015, en el de 2012 está el comunicado 48 que tiene por encabezado "Publica Profeco Estudios de Calidad realizados por su Laboratorio en más de tres décadas", en el que hay un hipervínculo que lleva a una página que presenta los estudios desde 1976 hasta 2009. Los estudios están en archivo digital .pdf y se presentan en el formato en que fueron publicados en sus materiales de difusión como la Revista del Consumidor, Brújula de Compra, Quién es Quién en los Precios.	4 (Sólo presenta información hasta 2009)	0.625	0.3125 (muy buena)	0.3125 (muy fácil)
Estudios, investigaciones y encuestas que realiza la Procuraduría sobre las condiciones de compra de los productos y servicios que se	<a href="http://www.Profeco.gob.mx/encuesta/sondeos.asp">http://www.Profeco.gob.mx/encuesta/sondeos.asp</a> <b>(Fecha de consulta: 25/09/2015)</b>	En el apartado "Educación y Divulgación" del menú principal del portal, está la opción de "Encuestas y Sondeos", que presenta los años de 2009 a 2015 en forma de hipervínculos, que dan acceso a las encuestas y sondeos	5	0.625	0.3125 (muy buena)	0.3125 (muy fácil)

comercializan en el mercado nacional, de las prácticas de consumo y relaciones de mercado entre proveedores y consumidores. <b>(Referencia legal: Estatuto orgánico de la Profeco, art. 16, fracc. I)</b>		que ha realizado la Institución sobre prácticas de consumo, penetración de sus materiales de divulgación, relaciones de mercado entre proveedores y consumidores, formas de gasto y otros temas más relacionados con el consumo. Las encuestas y sondeos se pueden consultar en archivo digital, tienen un buen diseño gráfico, presentan la metodología utilizada y sus resultados acompañados de abundantes gráficas.				
Investigaciones que debe realizar la Procuraduría sobre los precios de bienes, productos y servicios de consumo. <b>(Referencia legal: Estatuto orgánico de la Profeco, art. 16, fracc. IV)</b>	<a href="http://www.Profeco.gob.mx/">http://www.Profeco.gob.mx/</a> <b>(Fecha de consulta: 26/09/2015)</b>	El menú principal del portal cuenta con el apartado "Educación y Divulgación", que tiene dos subapartados dedicados a la investigación de precios: 1) "Brújula de compra" y 2) "Quién es Quién". El primero es una página que tiene un hipervínculo para suscribirse a un boletín informativo sobre precios, características, ventajas y desventajas de bienes y servicios; asimismo, da acceso a información general y precios de bienes y servicios de temporada. El subapartado de "Quién es Quién" pone a disposición una herramienta para consultar y comparar precios como usuario visitante o como usuario registrado, mediante la selección de una área geográfica y de productos. La herramienta presenta los precios de los productos seleccionados de varias tiendas. En este subapartado también se puede acceder al archivo digital de todos los números (0 al 22) de la publicación quincenal "La Canasta" que tiene un diseño gráfico atractivo e informa sobre características, precios máximos y mínimos de bienes y servicios.	4.5 (la publicación de "La Canasta" no está actualizada a 2015)	0.625	0.3125 (muy buena)	0.3125 (muy fácil)
Programas educativos destinados a orientar, informar y estimular hábitos y prácticas que promuevan una cultura de consumo inteligente. <b>(Referencia legal: Estatuto</b>	<a href="http://www.Profeco.gob.mx/educ_div/educ_org.asp">http://www.Profeco.gob.mx/educ_div/educ_org.asp</a> <b>(Fecha de consulta: 26/09/2015)</b>	En el menú principal del portal está el apartado de "Educación y Organización de Consumidores y Consumidoras", en el cual se presenta información sobre: 1) las características generales del Programa de Educación para el Consumo, 2) el trabajo que	5	0.5 (no se indica cómo se puede participar o solicitar	0.3125 (muy buena)	0.3125 (muy fácil)

orgánico de la Profeco, art. 19, fracc. I)		se ha hecho con la Secretaría de Educación Pública para incluir contenidos sobre educación para el consumo en sus libros de texto y producir materiales de divulgación, 3) los apoyos que proporciona la Profeco para integrar organizaciones de consumidores para la defensa de sus derechos y fomentar la cultura del consumo, y 4) materiales educativos sobre diversos temas de orientación sobre consumo (que se pueden obtener en archivo digital).		capacitación sobre el Programa de Educación para el Consumo		
Información sobre proveedores o medios de comunicación a los que se ordena suspender información y publicidad que afecte o pueda afectar la vida, la salud, la seguridad o la economía de una colectividad de consumidores. (Referencia legal: Estatuto orgánico de la Profeco, art. 7, fracc. XVII)	<a href="http://www.Profeco.gob.mx/verificacion/alertas_novo.asp">http://www.Profeco.gob.mx/verificacion/alertas_novo.asp</a> (Fecha de consulta: 26/09/2015)	El menú principal del portal cuenta con el apartado de "Verificación", en cuyo submenú se encuentra el subapartado de "Alertas a las y los consumidores/as", que despliega una página en la que se puede consultar el archivo digital de cada uno de los documentos elaborados para dar alerta a los consumidores sobre deficiencias en bienes y servicios. En estos documentos se exponen los problemas o defectos de los productos o servicios para que sean tomados en cuenta al momento de decidir adquirirlos o solicitar que sean subsanados. Se presentan las alertas emitidas desde el 2009.	5	0.625	0.3125 (muy buena)	0.3125 (muy fácil)
Información sobre el análisis de productos con objeto de dictaminar técnicamente lo conducente respecto al cumplimiento de la Ley Federal de Protección al Consumidor, de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, de las normas oficiales mexicanas y demás normatividad aplicable. (Referencia legal: Estatuto orgánico de la Profeco, art. 10, fracc. II)	<a href="http://www.Profeco.gob.mx/verificacion/laboratorio.asp">http://www.Profeco.gob.mx/verificacion/laboratorio.asp</a> (Fecha de consulta: 26/09/2015)	El menú principal del portal dispone de un apartado de "Verificación", cuyo submenú cuenta con la opción "Laboratorio Profeco", que da acceso a una página en la que está el hipervínculo "Consulta los Estudios de Calidad del Laboratorio Nacional de Protección al Consumidor", que lleva a la Revista del Consumidor en Línea, una de sus secciones es la de "Estudios de Calidad", que presenta los estudios de calidad realizados de 2009 a la fecha. Los estudios están en archivo digital ordenados alfabéticamente por tipo de producto o servicio.	5	0.625	0.3125 (muy buena)	0.3125 (muy fácil)

<p>Información sobre concertación, coordinación y colaboración de acciones con dependencias y entidades públicas y organismos sociales y privados, para promover y apoyar la organización y capacitación de consumidores y la realización de programas educativos, de fomento y de desarrollo de las organizaciones de consumidores. <b>(Referencia legal: Estatuto orgánico de la Profeco, art. 19, fracc. III)</b></p>	<p><a href="http://www.Profeco.gob.mx/">http://www.Profeco.gob.mx/</a> <b>(Fecha de consulta: 26/09/2015)</b></p>	<p>El menú principal del portal cuenta con el apartado "Educación y Divulgación", que tiene dos subapartados en los que hay información sobre coordinación con dependencias, organismos sociales y privados para promover la organización y educación de consumidores: 1) "Asociaciones de Consumidores y Consumidoras" y 2) "Consejo Consultivo del Consumo". El primero lleva a una página en la que se ofrece información sobre el derecho de los consumidores a organizarse, las actividades que realizan y que apoya la Profeco, la forma de crear una asociación, la manera de inscribir una asociación al padrón que lleva la Profeco y los datos para hacer contacto con autoridades de esta Institución. El subapartado de "Consejo Consultivo del Consumo" despliega una página que presenta información sobre el marco normativo, antecedentes, objetivo y alcances de dicho Consejo, creado para proponer programas y acciones en temas de educación y fomento de una cultura del consumo, intercambiar ideas y promover mejores relaciones entre actores involucrados en el consumo.</p>	<p>4.5 (no hay información sobre las acciones emprendidas por el Consejo Consultivo del Consumo)</p>	<p>0.625</p>	<p>0.3125 (muy buena)</p>	<p>0.3125 (muy fácil)</p>
<p><b>Puntuación total</b></p>			<p><b>67.5</b></p>	<p><b>9.625</b></p>	<p><b>4.296875</b></p>	<p><b>4.375</b></p>

Las escalas de medición y el sistema para asignar puntos a los aspectos que se evalúan en este indicador son los mismos que se utilizaron en el primer indicador de transparencia de la gestión interna de la Profeco, los cuales se muestran en los cuadros número 19, 20, 21 y 22.

Para tener la idea general de los pesos que se otorgaron a los diferentes aspectos que se evalúan en el indicador de transparencia de la información que produce y/o resguarda la Profeco, enseguida se indica la máxima puntuación que se puede obtener en cada uno de éstos.

Máxima puntuación para existencia y actualización de la información: **80**

Máxima puntuación para claridad y comprensión de la información: **10**

Máxima puntuación para presentación y organización de la información: **5**

Máxima puntuación para manejo del archivo digital: **5**

Total: **100 puntos**

De acuerdo a la información recabada para este indicador que se describe en el cuadro número 28, las puntuaciones alcanzadas en los cuatro rubros que se califican, son las siguientes:

Puntuación para existencia y actualización de la información: **67.5**

Puntuación para claridad y comprensión de la información: **9.625**

Puntuación para presentación y organización de la información: **4.296875**

Puntuación para manejo del archivo digital: **4.375**

La suma de estas puntuaciones permite obtener la calificación global del indicador de transparencia de la información que produce y/o resguarda la Profeco, que es de **85.796875 puntos**

Respecto a este indicador, se buscaron en el portal de Internet de la Profeco 16 rubros de información de los cuales se detectaron 14. En 10 casos se observó que

se presentaba más del 95 % de la información que se buscaba y que estaba actualizada por lo que se le asignó a cada uno la máxima calificación de cinco puntos. A tres casos se les asignó la calificación del peldaño inmediato inferior que es de 4.5 puntos, y al restante caso se le otorgó la puntuación del siguiente peldaño inferior de 4 puntos. Por lo cual se puede decir que la mayoría de la información que la Profeco está obligada a proporcionar al público se transparenta al aparecer en Internet.

En cuanto a la calidad de los datos, en 13 casos se observó que es clara y comprensible entre el 81 y el 100 % de la información, por lo que se les otorgó la más alta puntuación de 0.625. Al caso restante se le asignó la puntuación del peldaño inmediato inferior de 0.5. Respecto al rubro de “presentación y organización” de la información, en 13 casos se consideró que es muy buena por lo que se les asignó la más alta puntuación de 0.3125, y al caso restante se le otorgó la puntuación del peldaño inmediato inferior de 0.234375. Por lo que toca al rubro de “manejo del archivo digital” en el que se obtiene la información, en los 14 casos se les asignó la más alta calificación de 0.3125 puntos. De acuerdo a estos datos, se puede decir que la calidad de la información que se analizó en este indicador es bastante buena en términos generales.

La suma de las puntuaciones asignadas a los diferentes rubros que se evaluaron en el indicador de transparencia de la información que produce y/o resguarda la Profeco es de 85.796875 puntos de 100 posibles, que nos indica un nivel muy alto de transparencia en rubros de información relacionados con tareas o actividades que la Profeco está obligada a realizar de acuerdo a las responsabilidades que le confiere su marco normativo.

Con base en lo anterior, se puede percibir que existe una cierta directriz en la Profeco para dar a conocer mediante su portal de Internet una importante cantidad de la información que produce y resguarda, mucha de la cual ya se genera en formatos destinados a su publicación en medios electrónicos.

Ahora bien, si se observan a los tres indicadores de transparencia en su conjunto tenemos lo siguiente:

<b>Indicador</b>	<b>Puntuación</b>
Indicador de transparencia de la gestión interna de la Profeco	<b>84.81</b>
Indicador de transparencia de los trámites o servicios que corresponde proporcionar a la Profeco	<b>83.569439</b>
Indicador de transparencia de la información que produce y/o resguarda la Profeco	<b>85.796875</b>
<b>Promedio</b>	<b>84.725433</b>

En principio se puede advertir que alcanzaron puntuaciones muy parecidas que apenas varían entre los 83.56 y los 85.79 puntos, lo cual permite apuntar que, a pesar de que en cada indicador se evalúan aspectos diferentes del desempeño de la Profeco, se obtienen niveles de transparencia parecidos en las mediciones que se realizaron. Este hecho ofrece elementos para deducir que las diferentes funciones, trabajos y acciones del ámbito de responsabilidad de la Profeco se han estado transparentando de manera uniforme y con un buen nivel de consistencia.

Lo anterior ha permitido alcanzar un nivel muy alto de transparencia de acuerdo a los parámetros plateados en esta investigación, lo cual no deja de ser resultado del proceso iniciado a principios de este siglo mediante el que diferentes sectores de la sociedad y algunos actores políticos lograron colocar en la agenda legislativa y del gobierno federal el tema de la transparencia. Esto dio paso a la primera ley de transparencia que recientemente se ha actualizado y mejorado. Este proceso originó la creación de instituciones para hacer valer los planteamientos de dicha ley, propició la adopción de políticas de transparencia, así como la canalización de recursos y esfuerzos a este tema en el gobierno federal. De forma tal que ya pueden apreciarse algunos resultados del impulso de la transparencia.

Asimismo, se puede señalar que Internet es el principal medio que utiliza la Profeco para transparentar información sobre su gestión, sus trámites y servicios así como sobre los datos que produce y resguarda, por lo que esta TIC se ha convertido en el medio por excelencia para llevar a la práctica la transparencia en diferentes modalidades.

Por último, es importante hacer notar que el hecho de que la Profeco haya alcanzado un muy alto nivel de transparencia de acuerdo a la metodología aplicada, no significa que no existan temas, aspectos o espacios en los que todavía se deba seguir avanzando.

#### **4.2. Recolección y análisis de la información de los indicadores de la dimensión de participación**

En la segunda etapa de la recopilación de datos de campo, se buscó la información necesaria para hacer las mediciones planteadas en los tres indicadores de la dimensión de la participación. Es importante señalar que en este caso la cantidad de información que se encontró fue considerablemente menor a la que se detectó para la dimensión de la transparencia como se verá en los siguientes subapartados.

##### **4.2.1. Indicador de participación mediante mecanismos de consulta ciudadana o captación de información de la sociedad en el portal de Internet de la Profeco**

Para este indicador lo que se buscaba era detectar en la página de Internet de la Profeco los procedimientos o mecanismos informáticos diseñados ya sea para hacer cualquier tipo de consulta a los ciudadanos, o bien, para captar información del público sobre cualquier tema, programa, tarea o acción del ámbito de



responsabilidad de la Profeco. Para recabar esta información, se empleó el formato que se describe en el subapartado 3.2.1.2.1 del tercer capítulo y que se muestra en el cuadro número XVIII ubicado en el anexo.

La información se recabó en el mes de octubre de 2015, haciendo una búsqueda minuciosa en cada una de las secciones del menú principal de la página de Internet de la Profeco, revisando el total de sus apartados, subapartados e hipervínculos. Asimismo, se consultaron cada una de las secciones que complementan el menú principal y que aparecen en la página principal, revisando a detalle su contenido, apartados e hipervínculos. No obstante, sólo se detectó un mecanismo que se describe de forma concisa en la primera columna del formato. En la segunda, se registró la dirección electrónica en que se localizó indicando la fecha en que se hizo la consulta. En la tercera columna, se anotó la puntuación que le corresponde a un mecanismo detectado. En la cuarta columna, asentó su calificación de acuerdo a la facilidad para operar dicho mecanismo y, en la última columna, se anotaron cero puntos ya que no se encontró algún resultado o producto de la participación. La información completa se presenta en el cuadro número 29.

Cuadro no. 29

Datos del indicador de participación mediante mecanismos de consulta ciudadana o captación de información de la sociedad en el portal de Internet de la Profeco

273

Descripción del mecanismo	Ubicación en el portal de Internet	Puntos por núm. de mecanismos	Operación del mecanismo	Resultado o producto de la participación
<p>En la página principal del portal, en su ángulo superior derecho aparece un menú entre cuyas opciones se encuentra la de "Contacto", la cual despliega una subpantalla que tiene como encabezado "Tu participación es necesaria para mejorar este sitio". Esta subpantalla cuenta con un espacio para anotar "correo electrónico" del usuario, otro para registrar el nombre, enseguida aparece un combo para seleccionar una de las siguientes opciones: asesoría de quejas, denuncias de gas LP, denuncias gasolina, quién es quién, revista del consumidor, sugerencias y tecnologías domésticas; por último, aparece un recuadro para anotar comentarios de forma libre con espacio para más de 3000 caracteres. En la parte inferior de la Subpantalla, el usuario dispone de dos botones: uno para borrar los comentarios anotados y otro para enviarlos. El 9 de octubre de 2015 haciendo uso de este mecanismo, se enviaron comentarios. En respuesta devuelven un correo electrónico en el que aparece la siguiente lista de temas: problemas con servicios financieros, bancarios o de seguros; alimentos y riesgos sanitarios; si tuviste un problema con un proveedor; si solicitas información sobre vacantes de trabajo en la Procuraduría; si necesitas información para comprar mejor (estudios, precios, consejos, recetas); si necesitas información sobre el comportamiento de las empresas o quieres consultar las empresas con más quejas ante la Profeco; si eres un proveedor y requieres información sobre trámites ante la Profeco; si quieres reportar el comportamiento de funcionarios de la Institución. En el correo se señala que si los comentarios que se enviaron tienen relación con alguno de estos temas, puede pulsar el que desee (ya que están en forma de hipervínculos) para consultar información preestablecida.</p>	<p><a href="http://www.Profeco.gob.mx/formas/dudas_internet.asp">http://www.Profeco.gob.mx/formas/dudas_internet.asp</a> (Fecha de consulta: 09/10/2015)</p>	<p>16</p>	<p>10 (muy fácil)</p>	<p>0 (no se obtiene un resultado o producto concreto)</p>
<p><b>Puntuación total</b></p>		<p><b>16</b></p>	<p><b>10</b></p>	<p><b>0</b></p>

Las escalas de medición que se diseñaron para evaluar cada uno de los tres aspectos que se califican en este indicador, se muestran en los cuadros número 30, 31 y 32.

**Cuadro no. 30**

**Escala de medición de los mecanismos de consulta ciudadana o captación de la información de la sociedad**

Descripción	Puntuación
Cinco o más mecanismos de participación	80
Cuatro mecanismos de participación	64
Tres mecanismos de participación	48
Dos mecanismos de participación	32
Un mecanismo de participación	16

El procedimiento para determinar la puntuación de cada peldaño se indica en el apartado 3.2.1.2.1 del tercer capítulo.

**Cuadro no. 31**

**Escala de medición de la operación de los mecanismos de consulta ciudadana o captación de información de la sociedad**

Escala	Puntuación
Muy fácil	10
Fácil	7.5
Poco fácil	5
Difícil	2.5

Esta es una de las escalas en las que en el apartado 3.2.1.2.1 de capítulo III no se establecieron los valores de sus peldaños, ya que se requería conocer el número de mecanismos que se encontrarán. El procedimiento que sí se había definido para determinar la puntuación del primer peldaño es el siguiente:

**Cálculo de la unidad de puntuación** = puntuación total / número de mecanismos de participación / número de peldaños de la escala

Tomando en cuenta que la puntuación total que se puede obtener para calificar la operación de los mecanismos es 10, que sólo se detectó un mecanismo y que el número de peldaños de la escala es de 4, la operación que se realizó es la siguiente:

**Operación matemática:**  $10 / 1 / 4 = 2.5$

Por lo que al primer peldaño le corresponden 2.5 puntos, al segundo se le suma esta cantidad para quedar en 5 y bajo esta misma lógica al tercero le tocan 7.5 y al cuarto 10 puntos, como se observa en el cuadro número 31.

**Cuadro no. 32**  
**Escala de medición del resultado o producto de la participación**

Descripción	Puntuación
Si el mecanismo de participación cuenta con un resultado o producto concreto	10
Si el mecanismo de participación no cuenta con un resultado o producto concreto	0

En esta escala también había quedado pendiente determinar la puntuación ya que era necesario saber el número de mecanismos, aunque sí se había establecido el procedimiento para definir la puntuación que es el siguiente:

**Cálculo de la unidad de puntuación:** puntuación total / número de mecanismos de participación

Como la puntuación total a obtener en el rubro de “resultado o producto de la participación” es de 10 y sólo se encontró un mecanismo, la operación que procede hacer es la siguiente:

**Operación matemática:  $10 / 1 = 10$**

Por tanto, si el único mecanismo que se detectó en este indicador tuviera un resultado o producto concreto le corresponderían 10 puntos.

Ahora bien, para tener la idea de lo que representan las puntuaciones que se asignaron a los aspectos que se evaluaron en este indicador, es necesario tener presente la ponderación que se hizo para definir la máxima puntuación a obtener en cada uno de los referidos aspectos a calificar, la cual es la siguiente:

Máxima puntuación por cantidad de mecanismos: **80**

Máxima puntuación por operación de los mecanismos: **10**

Máxima puntuación por resultados o producto de la participación: **10**

Total: **100 puntos**

De acuerdo a la información del cuadro no. 29, la puntuación que se asignó a cada uno de los aspectos que se evaluaron fueron las siguientes:

Puntuación por cantidad de mecanismos: **16**

Puntuación por operación de los mecanismos: **10**

Puntuación por resultados o producto de la participación: **0**

Por tanto, el indicador de participación mediante mecanismos de consulta ciudadana o captación de información de la sociedad en el portal de Internet de la Profeco alcanzó una puntuación de **26 unidades**.

Este resultado se debe a que al hacer la búsqueda de los mecanismos de este indicador, sólo se logró detectar uno que está diseñado para captar comentarios de los ciudadanos sobre siete temas predefinidos. Una vez que se han registrado los comentarios que se deseen hacer, el usuario envía la información y en

respuesta se devuelve un correo electrónico en el que se indica que si los comentarios que se formularon tienen que ver con alguno de los ocho temas que se señalan en el correo, entonces se ingrese al portal de Internet en el que se puede encontrar información preestablecida. Es decir, no hay una respuesta específica para los comentarios expresados por el ciudadano, por lo que no se establece una interacción que propicie intercambio de comentarios o información que haga posible una mayor y mejor participación ciudadana.

Como se detectó nada más un mecanismo de participación se le otorgaron 16 puntos. La operación del mecanismo se consideró que es muy fácil, por lo que se asignaron 10 puntos en este rubro. Dado que no se encontró un resultado o producto de la participación, a este otro rubro se le asignaron cero puntos. La suma de estas calificaciones asciende a 26 de 100 puntos posibles, por lo que es bajo el nivel de participación mediante mecanismos de consulta ciudadana o captación de información de la sociedad en el portal de Internet de la Profeco.

Lo anterior refleja que en el portal de Internet de la Profeco casi no existen medios para que los ciudadanos puedan ser consultados o para que se pueda captar información de éstos, por lo que se estrechan las posibilidades para que la ciudadanía participe y sea tomada en cuenta en los programas, trabajos o acciones que lleva a cabo la Profeco.

Por último, señalar que los portales de Internet tienen diversos recursos para crear mecanismos para captar información, generar participación e interacción con usuarios, los cuales no está aprovechando adecuadamente la Profeco.

#### **4.2.2. Indicador de participación mediante mecanismos interactivos de atención ciudadana en el portal de Internet de la Profeco**

En el caso de la información para este indicador, el propósito era encontrar en el portal de Internet de la Profeco mecanismos para atender cualquier tipo de demanda o asunto del público que generara interacción entre las unidades administrativas de la Profeco y los ciudadanos. Para ello, se revisó cada una de las secciones, apartados, subapartados, contenidos e hipervínculos que se ponen a disposición en el portal de Internet referido. En la minuciosa búsqueda de información que se realizó en el mes de octubre de 2015 se detectaron tres mecanismos interactivos de atención ciudadana.

Para recabar esta información, se utilizó el formato que se describe en el apartado 3.2.1.2.2 del tercer capítulo y que se muestra en cuadro número XX incluido en el anexo. En la primera columna del formato se hizo una descripción concisa de los dos mecanismos. En la segunda, se registró la dirección electrónica en que se localizaron. En la tercera, se registró la puntuación que le corresponde a cada mecanismo por el hecho de aparecer en el portal de Internet. En la cuarta, se asentó la puntuación para calificar su grado de facilidad para operarlos y, en la última, se anotaron los puntos que obtuvieron de acuerdo a su nivel de interactividad. En el cuadro número 33 se presenta toda esta información.

**Cuadro no 33**

**Información del indicador de participación mediante mecanismos interactivos de atención ciudadana en el portal de Internet de la Profeco**

Descripción del mecanismo	Ubicación en el portal de Internet	Puntos por núm. de mecanismos	Operación del mecanismo	Nivel de interactividad
<p>En el apartado de "Servicios" del menú principal del portal, aparece la opción de "Teléfono del Consumidor", la cual pone a disposición del usuario la modalidad de comunicación a través de chat en línea. Para ello, se debe seleccionar la opción de "Chatea con un asesor", que permite acceder a una subpantalla, que cuenta con un espacio para que el usuario anote su nombre, un combo para seleccionar si se desea comunicarse con el departamento de: 1) Información, 2) Asesoría jurídica, ó 3) Comportamiento comercial. También aparece de un espacio para registrar el <i>e-mail</i> y al final un recuadro para anotar lo que se desea comunicar. De esta forma, el usuario puede establecer una conversación interactiva con un asesor de la Profeco.</p>	<p><a href="http://201.144.225.243/webchat.asp/">http://201.144.225.243/webchat.asp/</a> <b>(Fecha de consulta: 09/10/2015)</b></p>	<p align="center">16</p>	<p align="center">3.3333332 (muy fácil)</p>	<p align="center">2.4999999 (alto)</p>
<p>El menú principal del portal cuenta con el apartado de "Servicios", el cual dispone del subapartado de "Presenta tu queja", que cuenta con la opción de "En línea", que lleva a la página de "Concilianet", diseñada para realizar el trámite de conciliación entre un consumidor insatisfecho y el proveedor que le proporcionó un bien o servicio. Este procedimiento cuenta con un mecanismo de interacción en línea entre el consumidor, el proveedor y la autoridad que se desarrolla de la siguiente forma: 1) el interesado debe obtener un nombre de usuario y contraseña válidos; 2) anotar en los espacios correspondientes nombre completo, domicilio, teléfono de contacto y adjuntar identificación oficial en formato digital; 3) capturar la queja y adjuntar los documentos que la fundamenten en archivo digital; 4) enviar la queja; 5) la respuesta de la Profeco se remitirá por correo electrónico en 5 días hábiles; 6) cuando la Profeco determine que es competente para conocer la queja, programa un día y hora para que el usuario entre a la página de "Concilianet" a fin de realizar la audiencia de conciliación, en la que estarán presentes también el proveedor y el conciliador. En esta audiencia los participantes interactúan mediante intervenciones tipo chat a fin de llegar a un acuerdo.</p>	<p><a href="http://www.Profeco.gob.mx/Servicios/concilianet.asp">http://www.Profeco.gob.mx/Servicios/concilianet.asp</a> <b>(Fecha de consulta: 09/10/2015)</b></p>	<p align="center">16</p>	<p align="center">2.4999999 (fácil)</p>	<p align="center">3.3333332 (muy alto)</p>



<p>La página principal del portal de Internet de la Profeco presenta diferentes recuadros con un diseño gráfico que indica el apartado o contenido al que da acceso, entre los que se encuentra el de "Profeco en 30". Al pulsar este recuadro aparece un vídeo que explica la forma de obtener e instalar la aplicación denominada "Profeco en 30" en un dispositivo móvil (<i>smartphone</i> o <i>tablet</i>), así como registrarse. En el proceso de instalación se proporciona al usuario una contraseña de acceso a través de correo electrónico. Esta aplicación está diseñada para que el ciudadano haga una denuncia de un comercio o establecimiento que comete un abuso. El usuario debe precisar con el auxilio de la aplicación la ubicación geográfica del establecimiento, indicar el motivo de la denuncia, si le es posible adjuntar una fotografía como evidencia y proporcionar su contraseña para confirmar la denuncia. La aplicación le generará un número de folio y le indicará que en 30 minutos un verificador llegará al lugar para atender su queja. La aplicación tiene la limitante de que sólo se puede utilizar en algunas áreas de la Ciudad de México y de jueves a sábado en horario de 17:00 a 24:00.</p>	<p><a href="http://www.profeco.gob.mx/">http://www.profeco.gob.mx/</a> <b>(fecha de consulta 15/01/2015)</b></p>	<p>16</p>	<p>2.4999999 (fácil)</p>	<p>3.3333332 (muy alto)</p>
<p><b>Puntuación total</b></p>		<p><b>48</b></p>	<p><b>8.333333</b></p>	<p><b>9.1666663</b></p>

La escala para calificar el rubro de “puntos por número de mecanismos” que se utilizó es la misma que se empleó en el indicador de participación mediante mecanismos de consulta ciudadana o captación de información de la sociedad en el portal de Internet de la Profeco, ya que se miden aspectos similares. Esta escala se muestra en el cuadro número 30.

Respecto a la escala para medir la facilidad de “operación del mecanismo”, se utilizó la que se indica en el cuadro número 34.

**Cuadro no. 34**

**Escala de medición de la operación de los mecanismos interactivos de atención ciudadana**

<b>Escala</b>	<b>Puntuación</b>
Muy fácil	3.3333332
Fácil	2.4999999
Poco fácil	1.6666666
Difícil	0.8333333

En este caso, la forma para determinar la puntuación que corresponde al primer peldaño es mediante el cálculo siguiente:

**Cálculo de la unidad de puntuación =** puntuación total / número de mecanismos de participación / número de peldaños de la escala

Dado que la puntuación total que se puede obtener en la calificación de este aspecto es de 10, que el número de mecanismos que se encontraron fue de 3 y que el número de peldaños de la escala es de 4, la operación que se debe hacer es la siguiente:

**Operación matemática:**  $10 / 3 / 4 = 0.8333333$

De esta forma, al primer peldaño le corresponden 0.8333333 puntos, al segundo se le suma esta cantidad para ubicarse en 1.6666666, al tercero se le agrega también para quedar en 2.4999999 y al cuarto se le vuelven a sumar para llegar a 3.3333332 puntos.

En cuanto a la escala para medir el “nivel de interactividad”, se aplicó la que se indica en el cuadro número 35.

**Cuadro no. 35**

**Escala de medición del nivel de interactividad de los mecanismos de atención ciudadana**

<b>Escala</b>	<b>Puntuación</b>
Muy alto	3.3333332
Alto	2.4999999
Medio	1.6666666
bajo	0.8333333

La puntuación que corresponde al primer peldaño se definió de la siguiente forma:

**Cálculo de la unidad de puntuación** = puntuación total / número de mecanismos de participación / número de peldaños de la escala

Toda vez que el total de puntos que se pueden alcanzar en este aspecto es de 10, que se detectaron tres mecanismos de participación y que el número de peldaños de la escala es de 4, se procedió a hacer la operación siguiente:

**Operación matemática:**  $10 / 3 / 4 = 0.8333333$

Por ello, la puntuación para el primer peldaño es de 0.8333333, cantidad que se va sumando a los demás peldaños para determinar su puntuación.

La ponderación que se hizo para definir el peso de cada uno de los tres aspectos que se evaluaron en este indicador se señalan a continuación:

Máxima puntuación por cantidad de mecanismos: **80**

Máxima puntuación por operación de los mecanismos: **10**

Máxima puntuación del nivel de interactividad: **10**

Total: **100 puntos**

Con base en la información que se recabó para el indicador de participación mediante mecanismos interactivos de atención ciudadana en el portal de Internet de la Profeco, los resultados que se obtuvieron fueron los siguientes:

Puntuación por cantidad de mecanismos: **48**

Puntuación por operación de los mecanismos: **8.333333**

Puntuación del nivel de interactividad: **9.1666663**

Por tanto, la calificación que se alcanzó en este indicador es de **65.499999 puntos**

En el caso de este indicador se hallaron tres casos de mecanismos interactivos de atención ciudadana. El primero se refiere a un *chat* para establecer comunicación con un asesor de la Profeco a fin de obtener orientación sobre algún tema de consumo. El segundo es el servicio de “Concilianet” mediante el cual los ciudadanos pueden presentar una queja en contra de un proveedor de bienes o servicios y desahogar todo el trámite incluyendo las audiencias de conciliación a través de un *chat* en el que interactúan el ciudadano, el proveedor y la autoridad. El tercero consiste en la aplicación “Profeco en 30” para hacer denuncias desde el sitio en que se encuentra el establecimiento que comete el abuso y que ofrece que un verificador acudirá en 30 minutos para atender la queja.

Al primero de estos mecanismos se le asignaron 16 puntos por el hecho de que aparece en el portal de Internet, su operación se consideró muy fácil por lo que se

le otorgaron 3.3333332 puntos en este rubro, y como su “nivel de interactividad” es alto se le asignaron 2.4999999 puntos. Al mecanismo de “Concilianet” también se le otorgaron los 16 puntos que le corresponden por estar habilitado en Internet, en el aspecto de “operación del mecanismo” se le asignaron 2.4999999 puntos por considerar que es fácil, y como su nivel e interactividad es muy alto le correspondieron 3.3333332 puntos que es la más alta calificación. A la aplicación “Profeco en 30” se le asignaron las mismas puntuaciones que al “Concilianet” por los mismos argumentos expresados para el caso anterior.

La suma de los puntos otorgados a los rubros que se calificaron en el indicador de participación mediante mecanismos interactivos de atención ciudadana en el portal de Internet de la Profeco ascendió a 65.499999, muy por arriba de la mitad de los 100 puntos posibles, por lo que de acuerdo a la escala establecida en esta investigación en el cuadro no. 23 se alcanzó un nivel alto de participación.

No obstante, se considera que es reducido el número de mecanismos interactivos de participación ciudadana que se encontraron. Lo que ayudó en la puntuación final de este indicador fue que en el rubro de facilidad para operarlos y en el de nivel de interactividad obtuvieron altas calificaciones.

Los casos del sistema “Concilianet” y de “Profeco en 30” son particularmente interesantes ya que son ejemplos de cómo se pueden diseñar y operar mecanismos que propicien la interacción de las instituciones gubernamentales con los ciudadanos y de esta forma poner a disposición del público formas innovadoras de participación. Sin embargo, en la Profeco hasta el momento este tipo de mecanismos se han aplicado sólo a sus trámites más importantes y no se han llevado a otras actividades o temas, por lo que los medios de participación ciudadana son limitados.

Las aplicaciones y los sistemas asociados o derivados de Internet son un medio que puede llegar a generar altos niveles de participación e interacción, por lo que

en el caso de la Profeco sería conveniente que siguiera desarrollando instrumentos como los referidos en el párrafo anterior, a fin de mejorar la participación ciudadana que es un tema en el que se observan rezagos.

#### **4.2.3. Indicador de mecanismos específicos de participación ciudadana en el portal de Internet de la Profeco**

Para hacer las mediciones planteadas en este indicador, se requería detectar procedimientos o mecanismos en el portal de Internet de la Profeco diseñados específicamente para captar la participación de los ciudadanos en temas, programas o actividades del ámbito de su responsabilidad, a fin de tomarla en cuenta en alguna decisión o acción de esta Institución. Por ello, en el mes de octubre de 2015 se consultó cada una de las secciones del portal de Internet de la Profeco, revisando sus contenidos, apartados, subapartados e hipervínculos a detalle.

Después de hacer reiteradas revisiones, se comprobó que no existía ningún mecanismo específico de participación ciudadana en el portal de Internet de la Profeco, lo cual no deja de ser un hallazgo en la investigación que también requiere de una interpretación. De cualquier manera, el formato que se había diseñado para recabar la información de este indicador se muestra en el cuadro número 36.

Cuadro no. 36

Información del indicador de mecanismos específicos de participación ciudadana en el portal de Internet de la Profeco

Descripción del mecanismo	Ubicación en el portal de Internet	Puntos por núm. de mecanismos	Operación del mecanismo	Resultado o producto de la participación
	<b>Puntuación total</b>			

286

Máxima puntuación por cantidad de mecanismos: **80**

Máxima puntuación por operación de los mecanismos: **10**

Máxima puntuación por resultados o producto de la participación: **10**

Total: **100 puntos**

Cabe señalar que como los aspectos a evaluar en este indicador son los mismos que los considerados para el indicador de participación mediante mecanismos de consulta ciudadana o captación de información de la sociedad en el portal de Internet de la Profeco, se había determinado que se usarían las mismas escalas de medición y asignación de puntos, aunque no fue necesario aplicarlas por la falta de información.

Toda vez que no se encontró ningún mecanismo específico de participación ciudadana en el portal de Internet de la Profeco, la puntuación para su respectivo indicador es de **cero puntos**.

Cabe señalar que en el caso de este indicador lo más que se llegó a detectar en el portal de Internet de la Profeco fue un apartado de “participación ciudadana” en el que se indica que está reservado a información sobre ejercicios de participación ciudadana, entendida como sesiones de:

“diálogo con actores del sector privado y de la sociedad civil, de la que se derivan propuestas ciudadana para la toma de decisiones gubernamentales”.<sup>84</sup>

Sin embargo, sólo aparece escasa información sobre una sesión del Consejo Consultivo del Consumo. Por lo que es evidente que no se han diseñado ni puesto en operación verdaderos mecanismos orientados específicamente a hacer posible la participación ciudadana. El portal de Internet está siendo utilizado en su forma más elemental que es para presentar información y no se aprovecha su potencial para habilitar mecanismos de comunicación bidireccionales entre la Profeco y los ciudadanos, a fin de propiciar su participación mediante el intercambio de información, opiniones o experiencias sobre temas de consumo.

---

<sup>84</sup> Vid Portal de Internet de la Profeco [en línea], Dirección URL: [http://www.Profeco.gob.mx/transparencia/p\\_ciudadana.asp](http://www.Profeco.gob.mx/transparencia/p_ciudadana.asp) [consulta: 9 de octubre de 2015]



Recuperando las puntuaciones que obtuvieron los tres indicadores de participación, se puede advertir que son diferentes entre sí, como se observa en el siguiente cuadro:

Indicador	Puntuación
Indicador de participación mediante mecanismos de consulta ciudadana o captación de información de la sociedad en el portal de Internet de la Profeco	26
Indicador de participación mediante mecanismos interactivos de atención ciudadana en el portal de Internet de la Profeco	65.499999
Indicador de mecanismos específicos de participación ciudadana en el portal de Internet de la Profeco	0
<b>Promedio</b>	<b>30.499999</b>

En el primero de estos indicadores se detectó un mecanismo de consulta ciudadana y alcanzó una puntuación 26 unidades, en el segundo se encontraron tres mecanismos interactivos de atención ciudadana que hizo posible que alcanzara una mucho mayor puntuación. En el tercer indicador no se encontró ningún mecanismo específico de participación ciudadana por lo que obtuvo cero puntos. El promedio de estos indicadores es de 30.499999, claramente afectado a la baja por el tercero que no tuvo puntos, lo cual se considera un nivel bajo de acuerdo a la escala del cuadro número 23. La disparidad entre los tres indicadores permite deducir que no hay esfuerzos uniformes ni consistentes para desarrollar mecanismos de participación ciudadana.

Asimismo, esta situación refleja que son muy reducidos los medios habilitados para la participación ciudadana, que no existe alguna directriz para acrecentarlos o impulsarlos, que no se tiene una idea clara de que la participación ciudadana implica comunicación bidireccional entre autoridades y ciudadanos, interacción entre gobierno y sociedad, e incidencia en las políticas, programas o acciones gubernamentales.

### **4.3. Recolección y análisis de la información de los indicadores de la dimensión de colaboración**

La tercera fase de recolección de información de la investigación estuvo dedicada a buscar los datos necesarios para hacer las mediciones planteadas en cada uno de los tres indicadores que se derivaron de la dimensión de la colaboración del Gobierno Abierto, que son los siguientes:

- Indicador de mecanismos de colaboración con otras instancias gubernamentales en el portal de Internet de la Profeco
- Indicador de colaboración con ciudadanos u organizaciones de la sociedad civil en el portal de Internet de la Profeco
- Indicador de colaboración con emprendedores, empresas u organizaciones del sector privado en el portal de Internet de la Profeco

Cabe señalar que los formatos para recabar la información de estos tres indicadores, las escalas que se diseñaron para medir los aspectos a evaluar en cada uno de éstos, así como el sistema de puntuación para asignar las calificaciones, se describen e ilustran en el subapartado 3.2.1.3 del capítulo III.

En el caso del primer indicador, se buscó detectar en el portal de Internet de la Profeco mecanismos mediante los cuales se llevaran a cabo programas, trabajos o acciones de forma conjunta entre esta Institución y alguna instancia gubernamental del ámbito federal, estatal o municipal.

En el segundo indicador, se debían encontrar mecanismos que permitieran atender algún asunto o realizar cualquier tipo de actividad de forma conjunta entre la Profeco y ciudadanos individuales u organizaciones de la sociedad.

Para el caso del tercer indicador, se requería identificar mecanismos a través de los que la Profeco y emprendedores individuales, empresas u organizaciones del sector privado apartaran recursos y/o esfuerzos para alcanzar un objetivo o resultado.

Es decir, el propósito era localizar mecanismos de colaboración entre la Profeco y los tres tipos de instancias que se acaban de referir. El procedimiento para hacer estas búsquedas consistió en acceder a todas las secciones que integran el portal de Internet de la Profeco, revisando cada uno de sus contenidos, apartados, subapartados e hipervínculos a fin de encontrar algún elemento que se pudiera constituir como uno de los mecanismos que se buscaba.

En el mes de octubre de 2015 se realizó este trabajo de búsqueda, iniciando con los mecanismos de colaboración entre la Profeco y otras instancias gubernamentales. Posteriormente, se volvió a escudriñar el portal de Internet de la Profeco para tratar de encontrar mecanismos de colaboración con ciudadanos u organizaciones de la sociedad civil. Enseguida, se hizo una revisión más para localizar mecanismos de colaboración con emprendedores, empresas u organizaciones del sector privado.

A pesar de las diferentes revisiones que se hicieron al portal de Internet de la Profeco, no se detectó ningún mecanismo de colaboración por lo que a cada uno de los tres indicadores de la dimensión de la colaboración se le asignó cero puntos como calificación.

Esto puede interpretarse en el sentido de que la colaboración no se está tomando en cuenta como un medio posible de relación entre la Profeco y los ciudadanos. Los planteamientos del Gobierno Abierto que proponen que es posible trabajar de forma conjunta con la sociedad para aprovechar su experiencia, esfuerzos y

aportaciones utilizando a las TIC como medio de comunicación y conjunción de esfuerzos, no han sido considerados ni de mínima manera.

La colaboración que propone el Gobierno Abierto está ausente en las políticas, programas, acciones, trámites y servicios que se ponen a disposición del público en las diferentes secciones y contenidos del portal de Internet de la Profeco.

Al respecto, es necesario tener en cuenta que la colaboración es el principio del Gobierno Abierto más difícil de poner en práctica, es el más innovador ya que implica transformar el esquema ampliamente arraigado en el que el gobierno es el generador de políticas y la sociedad es el ente que las recibe de forma pasiva. Busca avanzar hacia nuevos paradigmas en los que el gobierno no debe aislarse, sino que debe ampliar su margen de acción involucrando a los ciudadanos, con quienes puede coordinar esfuerzos para la solución de problemas públicos.

Cabe hacer notar que hacia el propio ámbito gubernamental (con instancias federales, locales o municipales) tampoco se han desarrollado mecanismos de colaboración en los que se aprovechen las TIC, lo cual refleja que la práctica de la colaboración en cualquiera de sus aspectos no ha sido tomada en cuenta y que lo que ha prevalecido son las formas de trabajo un tanto aisladas en la Administración Pública, en las que sus dependencias se ocupan primordialmente de sus responsabilidades específicas, sin tratar de aprovechar la información, experiencia u otro tipo de recursos de otras instancias gubernamentales para trabajar de forma conjunta a fin de conseguir beneficios mutuos.

#### **4.4. Resultados y análisis del Índice de Gobierno Abierto**

Para obtener el resultado final del Índice de Gobierno Abierto que se plantea en esta investigación, es necesario recuperar los resultados de cada uno de los indicadores de la dimensión de la transparencia, de la participación y de la

colaboración, a fin de obtener el promedio de cada una de éstas y posteriormente el promedio general que equivaldría a la puntuación final que alcanzaría el Índice de Gobierno Abierto.

En el cuadro número 37 se presentan las puntuaciones obtenidas en los indicadores de la transparencia, así como su promedio. En el cuadro número 38, se señalan estos datos para el caso de los indicadores de la participación y, por último, en el cuadro número 39 se indican los datos correspondientes a los indicadores de la colaboración.

**Cuadro no. 37**  
**Resultados de los indicadores de la transparencia**

<b>Indicador</b>	<b>Puntuación</b>
Indicador de transparencia de la gestión interna de la Profeco	<b>84.81</b>
Indicador de transparencia de los trámites o servicios que corresponde proporcionar a la Profeco	<b>83.569439</b>
Indicador de transparencia de la información que produce y/o resguarda la Profeco	<b>85.796875</b>
<b>Promedio</b>	<b>84.725433</b>

**Cuadro no. 38**  
**Resultados de los indicadores de la participación**

<b>Indicador</b>	<b>Puntuación</b>
Indicador de participación mediante mecanismos de consulta ciudadana o captación de información de la sociedad en el portal de Internet de la Profeco	<b>26</b>
Indicador de participación mediante mecanismos interactivos de atención ciudadana en el portal de Internet de la Profeco	<b>65.499999</b>
Indicador de mecanismos específicos de participación ciudadana en el portal de Internet de la Profeco	<b>0</b>
<b>Promedio</b>	<b>30.499999</b>

**Cuadro no. 39**  
**Resultados de los indicadores de la colaboración**

<b>Indicador</b>	<b>Puntuación</b>
Indicador de mecanismos de colaboración con otras instancias gubernamentales en el portal de Internet de la Profeco	<b>0 puntos</b>
Indicador de mecanismos de colaboración con ciudadanos u organizaciones de la sociedad civil en el portal de Internet de la Profeco	<b>0 puntos</b>
Indicador de mecanismos de colaboración con emprendedores, empresas u organizaciones del sector privado en el portal de Internet de la Profeco	<b>0 puntos</b>
<b>Promedio</b>	<b>0 puntos</b>

Por último, para obtener la puntuación final del Índice de Gobierno Abierto es necesario sumar los promedios de los indicadores de cada dimensión y dividir el resultado entre tres, a fin de obtener el promedio general. Para lo cual se debe hacer la operación siguiente:

**Operación matemática:**  $84.72 + 30.499999 + 0 / 3 = 38.406663$

Con base en la metodología propuesta, la información recopilada y la asignación de calificaciones mediante el sistema de puntuación planteado, se tiene que la medición de Gobierno Abierto del portal de Internet de la Profeco asciende a **38.406663 puntos de 100 posibles.**

Realizando un análisis de estos resultados, a nivel general es importante hacer notar que las dimensiones de transparencia, participación y colaboración de este Índice (que también son los principios del Gobierno Abierto), son cualitativamente diferentes entre sí. Se refieren a conceptos independientes y diferenciados por lo que al operacionalizarlos se enfocaron a diversos aspectos que permitieron tener una amplia idea del desempeño de la Profeco.

La transparencia en la gestión de la Profeco, en los trámites o servicios que proporciona y en la información que produce y/o resguarda es uniforme, por lo que obtuvo puntuaciones similares. En el caso de la participación mediante mecanismos de consulta ciudadana, a través de mecanismos interactivos de atención ciudadana y de mecanismos específicos de participación ciudadana, es muy diferenciada, lo que se refleja en las puntuaciones que alcanzó en cada uno de sus tres indicadores. En cuanto a los mecanismos de colaboración de la Profeco con otras instancias gubernamentales, con ciudadanos u organizaciones de la sociedad civil y con emprendedores, empresas u organizaciones del sector privado, no se encontró información por lo que se les asignaron cero puntos.

Con base en lo anterior, se puede decir que los indicadores de cada una de las tres referidas dimensiones del Gobierno Abierto midieron aspectos cualitativamente diferentes entre sí, los cuales obtuvieron también resultados muy diferenciados en sus respectivas mediciones, ya que los indicadores de transparencia tuvieron un promedio de 84.72 puntos, los de participación 30.499999 y los de colaboración cero unidades.

La naturaleza particular de cada una de las dimensiones de transparencia, participación y colaboración, así como los niveles que alcanzaron en las mediciones que se hicieron, permiten afirmar que son cualitativa y cuantitativamente muy diferentes entre sí.

Lo anterior permite observar que el Gobierno Abierto es una categoría compuesta por conceptos un tanto disímbolos, como lo son la transparencia, la participación y la colaboración, las cuales al medirlas en el caso concreto del desempeño de la Profeco arrojan resultados con notables variaciones entre sí. Por lo que se puede afirmar que la aplicación de los principios del Gobierno Abierto en el desempeño de la Profeco es desigual, irregular y limitada, lo que se ve reflejado en el hecho de que el nivel general de Gobierno Abierto es bajo de acuerdo a los parámetros

utilizados en esta investigación, sólo logra alcanzar 38.406663 puntos de 100 posibles de acuerdo a la medición realizada.

Si observamos las mediciones de cada una de las dimensiones del Gobierno Abierto, en el caso de la transparencia se advierte un muy alto nivel de desarrollo, que es el reflejo de una clara orientación de la Profeco a poner a disposición del público información sobre las diferentes funciones, programas, trabajos, acciones, trámites y servicios que tiene bajo su responsabilidad. Esta situación puede verse como uno de los resultados del impulso que desde la sociedad civil, el gobierno y algunos actores políticos han dado al tema de la transparencia y rendición de cuentas, que ha generado una legislación, promovido la instrumentación de políticas particulares e impulsado la asignación de recursos para éstas.

En el caso de la participación, es un tema que lleva ya algunas décadas en el escenario político, en el ámbito gubernamental y en el académico, sin embargo no se ha podido traducir en políticas, programas y acciones concretas. Aparece frecuentemente en el nivel discursivo pero no se han creado los medios para llevarla a la práctica en la Administración Pública. Esto se refleja en el portal de Internet de la Profeco, en el cual incluso existe una sección de participación ciudadana pero que carece de contenidos. Los mecanismos de participación que se localizaron están más en lógica de proporcionar un trámite o servicio que de fomentar la participación ciudadana, por lo que se puede decir que tiene un muy bajo nivel de desarrollo.

Por lo que toca a la colaboración, es un tema que apenas se sugiere en alguno de los contenidos del portal de Internet de la Profeco, como es el caso de la información que aparece sobre el Consejo Consultivo del Consumo, en la que se menciona que éste tiene como uno de sus objetivos el de promover la participación activa de la sociedad en la promoción y divulgación de los derechos de los consumidores así como en la educación para el consumo. El otro caso que se puede mencionar es el de los promotores de la Profeco que reúnen a un grupo



de personas para darles información sobre sus derechos como consumidores, brindarles orientación para identificar y resolver problemas de consumo, con el objetivo final de que funcionen como grupos autogestivos, a fin de que eventualmente se puedan constituir como una asociación de consumidores que genere propuestas y proyectos en beneficio de otros consumidores. Sin embargo ninguno de estos dos casos se ve reflejado en algún mecanismo informático en Internet por lo que no se pudieron tomar en cuenta.

Asimismo, la información que se proporciona sobre los proyectos, actividades o logros del Consejo Consultivo del Consumo y de los promotores es muy escasa, por lo que no se pueden observar otros elementos que refieran la colaboración. De esta forma, es fácil advertir que el tema de la colaboración es apenas incipiente, no está dentro de las prioridades de la Profeco y no existen elementos para suponer que puede tener algún impulso en el futuro cercano.

Ahora bien, desde el enfoque del uso de las TIC que es la variable independiente en esta investigación, se puede decir que el portal de Internet de la Profeco propicia un nivel muy alto de transparencia, genera un nivel bajo de participación y ningún grado de colaboración. Por lo que se puede deducir que se está aprovechando sólo una parte de su potencial para fomentar los principios del Gobierno Abierto.

Las propuestas más innovadoras del Gobierno Abierto son la participación de la ciudadanía en los asuntos gubernamentales como medio de vigilancia, control y rendición de cuentas, así como la colaboración a fin de coordinar acciones entre gobierno y ciudadanos, sumar información, conocimientos y recursos para la solución de los complejos de la sociedad. La participación y la colaboración implican la interacción y la comunicación bidireccional entre gobierno y ciudadanos, las cuales son las que menos se logran de acuerdo a los resultados del Índice de Gobierno Abierto que se conformó en esta investigación. Se trata de

temas complejos, que no es fácil llevarlos a la práctica de la Administración Pública y que, por el momento, no están en el centro de su atención.

Los portales de internet como una tecnología de información y comunicación tienen los recursos técnicos para diseñar y poner en operación procedimientos o mecanismos de participación y colaboración, en los que se generen altos niveles de interacción, trabajen un gran número de funcionarios y ciudadanos sin requerir de grandes presupuestos. Por lo que los portales de Internet pueden responder perfectamente a los planteamientos y necesidades de participación y colaboración que propone el Gobierno Abierto.

Por lo anterior, es indispensable aportar elementos como los de esta investigación para hacer notar esta situación, señalar la importancia que tiene la participación y la colaboración para el desarrollo del Gobierno Abierto, llamar la atención para que estos temas se coloquen en la agenda de la Administración Pública y no se siga relegando su desarrollo.

#### **4.5. Prospectiva del Gobierno Abierto**

Después de presentar y hacer un análisis de la información de los indicadores de transparencia, participación y colaboración mediante los cuales se hizo una medición de Gobierno Abierto en la Profeco, que muestran la situación en que se encuentra una dependencia de la Administración Pública Federal en esta materia en la actualidad, es conveniente hacer un ejercicio de reflexión sobre las tendencias que se observan en la evolución del Gobierno Abierto a fin de aportar elementos que contribuyan a prefigurar una idea de hacia dónde puede dirigirse en el futuro cercano como práctica en la Administración Pública y como desarrollo conceptual en el mundo, en México y en la Profeco, con base en la información que se ha expuesto a lo largo de esta tesis, lo cual se presenta en los siguientes subapartados

#### **4.5.1. Perspectivas en el futuro inmediato del Gobierno Abierto en el mundo**

Las ideas que fueron conformando el concepto de Gobierno Abierto surgieron en un contexto de desgaste de la credibilidad de la política en general y de los gobiernos en particular, de una percepción generalizada de ineficiencias en su desempeño, de casos de corrupción que se han presentado en mayor o en menor medida en las diferentes regiones del mundo. En este escenario diferentes OSC, algunos actores políticos así como académicos comenzaron a destacar y promover las cualidades de la transparencia como medio para conocer la actuación de los gobiernos, vigilar su gestión y poder llevar a cabo una efectiva rendición de cuentas, lo cual trajo consigo la adopción de leyes de transparencia y acceso a la información pública en un gran número de países en un corto plazo.

Pero además se advertía que, por una parte, las crecientes demandas de todo tipo y los nuevos problemas que se generan en las sociedades actuales cada vez más complejas representan un gran desafío para los gobiernos que disponen de recursos limitados y, por otra parte, que los ciudadanos que cuentan con un mayor acceso a fuentes de información no pueden seguir constriñendo su actuación a espacios como los meramente electorales y que cuentan con un gran potencial y recursos para involucrarse en la solución de los problemas que los afectan. Por ello, se retomó la idea de la participación que ya tenía tiempo de estar presente tanto en el ámbito de la academia como en el de la política y la Administración Pública.

Pero para involucrar plenamente a los ciudadanos en los asuntos públicos, gubernamentales y de la Administración Pública era necesario ir más allá de la participación planteando como el mejor complemento a la colaboración entre sociedad y gobierno. De esta forma, se redondea la idea de proponer un nuevo modelo en el que todas las instituciones públicas transparenten su actuación, proporcionen la información que generan, los ciudadanos puedan utilizarla para

participar y colaborar con las autoridades para que, de forma conjunta, mejoren la gestión gubernamental y la atención y solución de las demandas de la sociedad y los problemas que la aquejan.

Estas ideas cobraron forma particularmente con el *Memorando sobre transparencia y gobierno abierto* que emitió la administración de Barack Obama en enero de 2009. Posteriormente, surgió la gran iniciativa de crear una alianza entre naciones para promover los planteamientos del Gobierno Abierto, lo que llevó a crear la AGA como un organismo internacional con una declaración de principios que se ha dado unos estatutos y que ha establecido unos lineamientos para la incorporación de miembros, la promoción de sus principios y fines principalmente mediante la implementación de planes de acción por parte de sus países miembros.

Los planteamientos de Gobierno Abierto resultaron ser muy atractivos para gobiernos de diferentes partes del mundo dentro de los que destacan los de Latinoamérica, ya que ofrecían ideas frescas que representaban una buena alternativa para aplicarlas en la gestión pública y podían ser fuente para mejorar su tan desgastada credibilidad y legitimidad ante los ciudadanos. Por ello, la AGA contó con la incorporación y apoyo de 69 países a marzo de 2016.

La concepción, elaboración e implementación de los planes de acción ha adoptado una serie de características que han prevalecido en los más de cuatro años que tiene la AGA. Con base en lo observado hasta el momento, se puede prever que se mantendrán estas características sin cambios significativos en los próximos años, las cuales se describen a continuación:

- Diseñar y ejecutar los planes de acción como una serie de proyectos orientados a temas específicos que se han concentrado en aspectos como el acceso a la información gubernamental, el uso de las TIC para mejorar los trámites y servicios que se ofrecen a la ciudadanía, medidas para el combate a

la corrupción, transparencia focalizada o procedimientos para hacer compras públicas. La tendencia que se observa es continuar enfocando los planes a los temas ya abordados quedando pendiente la incorporación de nuevas materias y, sobre todo, avanzar hacia la implementación de políticas generales de Gobierno Abierto que vayan mucho más allá de proyectos particulares.

- En cuanto a los principios del Gobierno Abierto, los temas que notablemente más se han abordado son los relacionados con la transparencia, en mucho menor medida los de participación y prácticamente ha pasado desapercibido el tema de la colaboración. Esta situación ha abierto una tendencia a conceptualizar de forma muy limitada al Gobierno Abierto concentrándose en uno de sus principios.
- Como una consecuencia de los dos puntos anteriores, se observa que prevalecerá la imprecisión sobre la manera de conceptualización de Gobierno Abierto y la falta de una metodología sobre la forma de concretar políticas públicas en materia de Gobierno Abierto.
- Considerando la cantidad de entidades administrativas con que cuentan los gobiernos, es reducido el número de las que participan en la implementación de los planes de acción por lo que también es limitado el ámbito en el que tiene repercusiones. Al respecto, no se percibe la intención de avanzar hacia esquemas o proyectos que involucren sectores completos de la Administración Pública y no sólo a dependencias gubernamentales aisladas.
- Los presupuestos destinados a los planes de acción han sido limitados y se puede advertir la tendencia a mantenerlos sin grandes incrementos.
- La difusión de los objetivos y de la implementación de los planes de acción no se ha logrado expandir mucho ni en el ámbito de los propios gobiernos ni en el de la sociedad, y no se visualizan acciones que puedan mejorar esta situación.

- La participación de las OSC en la elaboración, seguimiento y evaluación de los planes de acción ha sido de gran importancia y se puede observar una tendencia a consolidar e incluso institucionalizar su presencia, participación y colaboración. Como lo señala Kaufman, en la información que proporciona la AGA en su estrategia para el periodo 2015-2018, el 73 % de los gobiernos han tenido consultas presenciales con los *stakeholders* de la sociedad civil en el diseño de su plan y en el 42 % se estableció un foro regular para continuar el diálogo.<sup>85</sup>

Ahora bien, en un plano más general en el ámbito de los gobiernos y de las sociedades también se pueden percibir otras tendencias en torno al Gobierno Abierto que se exponen en los siguientes párrafos.

En primer lugar, se observa que la corriente de ideas del Gobierno Abierto se continuará extendiendo por las distintas regiones del mundo. Después de una rápida difusión por América y Europa, otros países de Asia, Oceanía y África se han venido integrando a esta Alianza en los últimos años y se prevé que se sigan adhiriendo nuevos países aunque a un ritmo menor al que siguió a su creación.

En el ámbito académico, el tema del Gobierno Abierto sigue llamando la atención dentro de las ciencias sociales en particular de los especialistas de la Ciencia Política y la Administración Pública pero no exclusivamente. Por lo que se mantendrá un aceptable nivel de reflexión sobre sus implicaciones, alcances y limitaciones, que propiciarán una evolución en su conceptualización, postulados y planteamientos.

En el plano gubernamental se puede notar que la corriente de ideas y prácticas que ha traído consigo el Gobierno Abierto dio un nuevo impulso al uso de las TIC

---

<sup>85</sup> Vid Ester Kaufman, "Lecciones aprendidas de la experiencia internacional: lo bueno y lo malo", en Issa Luna Pla y José Antonio Bojórquez Pereznieta (coords), *Gobierno Abierto y el valor social de la información pública*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2016, p. 63-64.

en la gestión, procesos internos, trámites y servicios de las administraciones públicas, lo cual en muchas ocasiones ha generado concepciones y prácticas reduccionistas que circunscriben el Gobierno Abierto a la utilización de las TIC. Esta situación ha generado confusiones entre lo que es el Gobierno Electrónico y lo que plantea el Gobierno Abierto. Oscar Ozslak es uno de los autores que mejor ha captado esta situación por lo que ha aclarado que:

“mientras el GE (Gobierno Electrónico) aspira a un efectivo manejo tecnológico de la gestión estatal, el GA (Gobierno Abierto) está realizando (aún) tímidos avances hacia la instauración de un modelo de organización social en el que la vieja matriz estado-céntrica se está desplazando, potencialmente, hacia una matriz socio-céntrica.”<sup>86</sup>

En este mismo sentido, López señala lo siguiente:

“el gobierno abierto trasciende al gobierno electrónico en un aspecto crucial: mientras el gobierno electrónico es una cuestión de gestión, el gobierno abierto es una cuestión de poder. Pero aunque lo trasciende, necesariamente lo incluye.”<sup>87</sup>

Sin embargo, más allá del ámbito académico no se perciben acciones que puedan modificar esta situación por lo que en buena medida se continuará tendiendo a confundir el uso de las TIC con la práctica del Gobierno Abierto.

Otro aspecto que es importante mencionar es que las acciones que se han venido implementando en materia de Gobierno Abierto están marcadamente orientadas al *Open Data* que tiene que ver con el acceso a la información pública, pero se ha relegado en *Open Process* que se refiere a la apertura de los procesos que llevan a cabo los gobiernos en sus estructuras administrativas. Al respecto, se observa que esta situación seguirá prevaleciendo en los próximos años.

---

<sup>86</sup> Oscar Ozslak, “Gobierno Abierto: el rumbo de los conceptos” en Issa Luna Pla y José Antonio Bojórquez Pereznieta (coords), *Gobierno Abierto y el valor social de la información pública*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2016, p. 34.

<sup>87</sup> Citado en *Idem*.

También es de la mayor relevancia tener presente que la corriente de ideas y la práctica del Gobierno Abierto se ha concentrado en el nivel nacional de gobierno y escasamente ha llegado al nivel subnacional. Aunque ya se han comenzado a hacer esfuerzos y emprender acciones para revertir esta situación no se advierte que se obtengan grandes progresos en el corto plazo.

Recientemente ha aparecido una iniciativa para llevar las ideas y prácticas del Gobierno Abierto tanto al poder legislativo como al judicial, aplicando los planteamientos de que transparenten la información que producen, sus procesos de gestión, el uso de los recursos que utilizan y en general su actuación a fin de que rindan cuentas ante la sociedad. Asimismo, se considera que es indispensable incorporar la participación ciudadana en el proceso de formulación de las leyes y en la vigilancia del desempeño de los miembros del poder judicial. Esta iniciativa ha tenido una gran aceptación tanto en el ámbito académico como en el político, por lo que se estima que cobre un importante impulso a mediano plazo.

Por último, es necesario advertir que la incidencia de las ideas y prácticas del Gobierno Abierto en el conjunto de las estructuras administrativas, políticas, programas y acciones de los gobiernos es reducida. La transparencia mediante el acceso a la información pública es donde se han tenido los mayores avances, pero varían entre los diferentes países y aún entre las distintas áreas y temas al interior de éstos. En términos generales, la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos y gubernamentales sigue siendo muy limitada. La colaboración es un aspecto que ha quedado relegado a los planteamientos conceptuales del Gobierno Abierto.

Por consiguiente, casi no se ha avanzado en la creación de espacios y medios de interacción entre los gobiernos y sus sociedades. La tendencia sigue siendo la de la actuación de los gobiernos dentro de sus estructuras y espacios tradicionales con pocos vínculos con la ciudadanía, en un esquema de relación



prevalentemente vertical entre gobernantes y gobernados, lo cual no se estima que tenga grandes variaciones en el futuro cercano.

Para modificar estas tendencias que vienen de muchos años atrás y que en diferentes grados están enraizadas en las instituciones gubernamentales de los países es necesario mantener, perfeccionar y avanzar en las políticas, programas y acciones que impulsen los principios, fines y prácticas del Gobierno Abierto.

#### **4.5.2. Perspectivas en el futuro inmediato del Gobierno Abierto en México**

La corriente de ideas del Gobierno Abierto se conoció rápidamente en México, cuando surgió la iniciativa para impulsar la creación de la AGA fue uno de los primeros países que se sumó a los esfuerzos para que se concretizara su creación como un organismo internacional. Desde ese entonces, ha acumulado una experiencia en la elaboración e implementación de sus planes de acción, actualmente es de los primeros países que se encuentra en proceso de elaborar su tercer plan de acción. En los documentos generales de planeación del gobierno federal han comenzado a aparecer algunos de los conceptos y planteamientos del Gobierno Abierto.

En lo que se refiere a los planes de acción, se observa una evolución en la que se ha mejorado el procedimiento para su formulación, luego de haber experimentado algunas dificultades para la conformación del primer plan. Asimismo, se ha avanzado en los procedimientos para su seguimiento y cumplimiento. Las OSC desde el principio reclamaron que se les tomara en cuenta y se observa una consolidación de su participación en la integración, implementación y evaluación de los planes de acción. Por lo que es previsible que se continúe con estas tendencias en la formulación y ejecución del nuevo plan de acción para el bienio 2016-2018.

Sin embargo, los planes de acción de México han estado encuadrados dentro de los lineamientos que plantea la AGA, que han llevado a que se conciban como una serie de proyectos orientados a temas particulares que se ejecutan por dependencias gubernamentales específicas, con alcances limitados a sus ámbitos de actuación. En la elaboración del siguiente plan de acción 2016-2018 es fácil advertir que se continuará con esta de forma de trabajo, por lo que se seguirá sin poder evolucionar hacia pensar los planes de acción como políticas públicas transversales sobre puntos estratégicos de Gobierno Abierto que se apliquen de forma general en la planeación, implementación de programas y acciones de toda la Administración Pública.

En particular se observa que los compromisos de los planes de acción se han centrado en temas de mejora de procedimientos administrativos internos, trámites y servicios de la Administración Pública Federal mediante la utilización de TIC; acceso a información que manejan algunas dependencias poniéndola a disposición del público en Internet; publicación de información sobre presupuesto, contratos y gastos de instancias gubernamentales federales; facilitar información sobre proyectos de obra pública; así como procuración de justicia y delitos cometidos. Si se considera la gran cantidad de materias en las que intervienen las diferentes dependencias de la Administración Pública Federal, el número de temas que se abordan en los planes de acción resulta muy reducido. No obstante, la tendencia que se observa a futuro es continuar trabajando dentro de un limitado número de temas.

Por lo anterior, no se prevé que el tema, los principios y fines del Gobierno Abierto puedan tener una mejor y más amplia difusión en el ámbito de la propia Administración Pública Federal y todavía menos en la sociedad.

En cuanto a los principios del Gobierno Abierto, los planes de acción llevados a cabo en México han estado marcadamente orientado a temas relacionados con la transparencia, ya que se refieren a facilitar el acceso a información pública, a

producir y dar a conocer datos relevantes para la rendición de cuentas, ofrecer trámites y servicios en Internet para facilitarlos e inhibir la corrupción. Sin embargo, el aspecto de la participación ciudadana apenas aparece de forma muy secundaria en algunos de los compromisos. En tanto que el de la colaboración pasa desapercibido. No obstante, no hay indicios para que cambie esta situación y se comiencen a desarrollar de forma más equilibrada los principios del Gobierno Abierto, por lo que se puede anticipar que esta tendencia continuará en el futuro.

A su vez, los planes de acción se han circunscrito a una agenda o a temas del nivel nacional y al ámbito de competencia de la Administración Pública Federal. Apenas se comienzan a percibir algunos intentos o propuestas de llevar planteamientos del Gobierno Abierto a la Administración Pública estatal. Pero no se prevé que los gobiernos de los estados y menos de los municipios se involucren de forma importante en los planes, principios y fines del Gobierno Abierto.

Otro aspecto que es importante mencionar es que en los últimos años el gobierno federal ha venido incrementando de forma visible el uso de las TIC, lo cual se reflejó también en los planes de acción en materia de Gobierno Abierto, sobre todo el desarrollo de portales en Internet para poner a disposición de los ciudadanos información, trámites y servicios. Como los portales son un medio que no requieren de grandes presupuestos y pueden llegar a amplios sectores de la sociedad es previsible que se sigan incrementando, mejorando su diseño, funcionamiento y contenidos de forma consistente. Asimismo, se puede advertir que se seguirá privilegiando el uso de las TIC para implementar los compromisos del siguiente plan de acción.

Sin embargo, también es necesario advertir que la expansión del acceso a internet en México en los últimos años no ha avanzado como se desearía, ya que de acuerdo a la Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de Tecnologías de la Información en los Hogares de 2015 elaborada por el Instituto Nacional de

Estadística y Geografía sólo el 39.2 % de los hogares tienen conexión a Internet,<sup>88</sup> cifra que se puede considerar todavía no satisfactoria y que se espera mejore en los próximos años cuando tenga un mayor efecto la Reforma en materia de telecomunicaciones.

Es importante hacer notar que la concentración de los planes de acción en temas recurrentes orientados básicamente al principio de la transparencia y al uso privilegiado de las TIC para implementarlos, ha propiciado una tendencia a conceptualizar de forma limitada al Gobierno Abierto.

Esta tendencia ha provocado una cierta confusión entre transparencia gubernamental y Gobierno Abierto, haciendo parecer que este último se propone básicamente poner a la luz pública la información que producen los gobiernos. Otra noción equivocada que flota en el ambiente es que Gobierno Abierto se refiere a la apertura de los procesos administrativos de los gobiernos por lo que cualquier medida que dé a conocer algún aspecto administrativo se podría considerar como una acción de Gobierno Abierto. Asimismo, se llega a pensar que como el uso de TIC y en especial de Internet hacen posible una amplia difusión de información, trámites y servicios en la sociedad, constituye una práctica de Gobierno Abierto, siendo que las TIC son sólo un instrumento o medio para conseguir los fines que se propone éste.

Sin embargo, no hay voces individuales o en instituciones en el ámbito académico o en el gubernamental que aclaren estas confusiones por lo que la tendencia a conceptualizar de forma limitada e imprecisa al Gobierno Abierto continuará en el futuro inmediato.

---

<sup>88</sup> Dato tomado de la Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de Tecnologías de la Información en los Hogares de 2015 (Tabulado de hogares con equipamiento de tecnología de información y comunicaciones por tipo de equipo, 2001 a 2015) [en línea], Instituto Nacional de Estadística y Geografía, dirección URL: <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/tabuladosbasicos/tabniveles.aspx?c=33734>, [consulta: 21 de marzo de 2016].

Los compromisos de los planes de acción implementados en México no han implicado la aplicación de grandes presupuestos, en la mayoría de los casos se han diseñado para llevarse a cabo con los recursos que de forma general se le asignan a las dependencias encargadas de darles cumplimiento. En el siguiente plan de acción es previsible que se mantenga este esquema de trabajo por lo que no se incrementará de forma significativa el presupuesto para los proyectos en materia de Gobierno Abierto, lo cual terminará limitando sus alcances.

La comunidad académica del ámbito de las ciencias sociales en México le ha dado seguimiento al tema de Gobierno Abierto, al cual se le reconoce como una corriente de pensamiento bastante propositiva. Algunos especialistas en Ciencia Política, Administración Pública y Políticas Públicas lo han analizado y han hecho aportaciones en distintas publicaciones. Sin embargo, se estima que el Gobierno Abierto todavía no ha sido suficientemente estudiado y difundido en las instituciones académicas especializadas en ciencias sociales y en las universidades. Por ello, es necesario acrecentar las aportaciones que contribuyan a su desarrollo como corriente de ideas, a evitar las confusiones conceptuales que se han referido y a difundir sus planteamientos en una sociedad que puede aprovecharlos en su búsqueda de nuevos instrumentos para involucrarse en los asuntos públicos y de gobierno y poder participar en la solución de los problemas que se derivan de éstos.

Sin embargo, no se perciben iniciativas o acciones que promuevan significativamente el desarrollo del tema de Gobierno Abierto en la comunidad académica de las ciencias sociales, por lo que la tendencia es que se siga estudiando y haciendo aportaciones en la misma tónica observada hasta el momento.

Por último, es necesario señalar que la corriente de ideas del Gobierno Abierto y los compromisos de los planes de acción implementados han tenido una escasa influencia en la Administración Pública Federal considerada en su conjunto. En

amplias áreas de ésta apenas se reconoce el tema y la repercusión de los proyectos derivados de los planes de acción se limita al ámbito de las dependencias que los ejecutan.

En materia de transparencia ha habido algunos avances pero existe aún la tendencia a actuar con márgenes de discrecionalidad en la gestión de los recursos públicos, reservar información estratégica, sacarle beneficio antes de compartirla. La participación ciudadana en los asuntos gubernamentales continúa apareciendo sólo en algunos espacios discursivos pero no se integra a los procesos de planeación, implementación, seguimiento y evaluación de las políticas, programas y acciones gubernamentales. La colaboración es un concepto distante, que aún no se identifica en el ámbito de la Administración Pública Federal, por lo que no se tiene en cuenta ni a nivel discursivo y mucho menos en la práctica administrativa.

No es difícil observar que en la Administración Pública Federal se mantiene la tendencia a concebir la formulación, ejecución, control y evaluación de sus políticas públicas, proyectos y actividades desde esquemas tradicionales basados en los puntos de vista e información con que cuentan sus funcionarios, sin tener el referente de la sociedad de forma significativa y consistente. Por lo que continúa prevaleciendo la idea de considerar al ciudadano solamente como mero receptor de las políticas públicas.

Aunque han comenzado a aparecer mecanismos de vinculación con los ciudadanos para fomentar su participación, son muy reducidos en número considerando la magnitud de funciones que tiene la Administración Pública Federal, están aislados, no tienen una buena difusión y se orientan a temas muy específicos. Por lo que los espacios en los que se puede generar interacción entre el gobierno y la sociedad son muy limitados.

Estas tendencias institucionales vienen de muchos años atrás en México, tienen un arraigo y han creado intereses, por lo que es fácil advertir que se mantendrán

en el futuro inmediato e incluso en el mediano y largo plazo si no se impulsan de forma consistente nuevas propuestas como las del Gobierno Abierto.

#### **4.5.3. Perspectivas en el futuro inmediato del Gobierno Abierto en la Profeco**

La Profeco se creó en 1976 y fue una de las primeras instituciones que se encargaron de proteger derechos de los ciudadanos, en este caso, como consumidores frente a abusos de proveedores de bienes y servicios. A lo largo de su historia ha creado diferentes publicaciones para dar a conocer los derechos de los consumidores así como información para orientar a los ciudadanos en sus compras, las cuales han tenido diferentes medios de divulgación y su grado de difusión entre la población también ha variado en el transcurso del tiempo, pero han tenido continuidad.

En los últimos años estas publicaciones se han cambiado a formato digital y se ha privilegiado su difusión a través del portal de Internet que tiene la Profeco, lo cual les ha permitido estar disponible para un mayor número de personas.

En cuanto a los trámites, servicios y la atención de quejas sobre abusos contra los consumidores, la Profeco ha establecido procedimientos que en los años recientes ha rediseñado y adaptado para ponerlos a disposición del público en su portal de Internet, lo cual los ha facilitado visiblemente, mejorando sus niveles de eficiencia y eficacia. Por lo que se puede apreciar un esfuerzo por aprovechar los recursos que ofrecen las TIC.

Ahora bien, desde un enfoque de Gobierno Abierto y con base en la información generada en esta investigación, se puede notar que la Profeco tiene avances significativos en lo que se refiere a la transparencia. Los tres indicadores que se elaboraron para medir la dimensión de la transparencia en el portal de Internet de la Profeco promedian 84.72 puntos que representan un nivel muy alto, pero que es

resultado más de las políticas y recursos que se han destinado a esta materia para el cumplimiento de las obligaciones que se derivan de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, que se han estado impulsando desde el sexenio de Vicente Fox Quezada.

Por lo que se refiere a la participación, los resultados que arrojaron las mediciones que se hicieron en el portal de Internet de la Profeco promedian 30.499999 puntos, lo que refleja un nivel bajo y el hecho de que sólo existen elementos aislados y limitados que propician la participación ciudadana. En realidad se advierte que no hay una directriz que impulse de forma consistente la creación de espacios de participación.

En cuanto a la colaboración, no se encontró información para hacer las mediciones planteadas en los indicadores que se habían elaborado para este propósito, por lo que es claro que este tema no está contemplado en las políticas, programas o acciones de la Profeco. Es un concepto que todavía no se visualiza en esta institución y no se ven indicios de acciones para llevarlo a la práctica administrativa.

En virtud de que diferentes actores e instituciones dan seguimiento a la aplicación de la referida Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública e impulsan el mejoramiento de las prácticas de las dependencias gubernamentales en los temas relacionados con ésta, se puede advertir que la Profeco tratará de imprimir cada vez una mayor transparencia a sus programas, actividades, trámites y servicios. Sin embargo, como no existen políticas generales en la Administración Pública Federal, ni directrices en la propia Profeco enfocadas al desarrollo del Gobierno Abierto, es previsible que la situación descrita en materia de participación y colaboración tienda a prevalecer en los próximos años.

En cuanto al uso de las TIC, la Profeco continuará privilegiando su portal de Internet como medio para difundir sus publicaciones y materiales de divulgación.



En el caso de las primeras, como ya están muy identificadas y posicionadas no se prevé que cambien o aparezcan otras nuevas. Pero en el caso de los segundos si se prestan para que se diversifiquen tanto en formato como en contenidos, por lo que eventualmente pueden aparecer nuevos materiales digitales de divulgación para su proyección a través de Internet.

Como una consecuencia del denominado caso #ladyProfeco en que hubo un procedimiento abusivo para intentar clausurar un restaurante en la Ciudad de México, la Profeco desarrolló y puso a disposición del público en su portal de Internet una aplicación para dispositivos móviles (*smartphone, tablet o lap top*) llamada "Profeco en 30", mediante la cual se puede hacer una denuncia sobre un abuso desde el lugar en que se ubica el establecimiento que lo comete, en respuesta la Profeco envía inspectores en 30 minutos para que atiendan el caso. Esta aplicación es un buen ejemplo del uso de las TIC para propiciar la participación e interacción con los ciudadanos, la cual sienta un buen antecedente para que en el futuro se sigan diseñando nuevas aplicaciones de este tipo e impulsando su utilización. Por lo que muy posiblemente se desarrollaran nuevas aplicaciones similares para atender otras necesidades de los consumidores.

En cuanto a los trámites y servicios que proporciona la Profeco, como ya están muy establecidos con base en lo que dispone su marco normativo no es previsible que surjan otros nuevos, pero sí que se introduzcan mejoras a los ya existentes para facilitar su operación, generar una mayor interactividad y participación de los ciudadanos.

Respecto a los procesos de planeación, implementación, seguimiento y evaluación de los programas y actividades de la Profeco, es posible que eventualmente se adopten medidas para transparentar algunos de sus aspectos, dada la presión que se ejerce para hacer cumplir las normas de transparencia y mejorar las prácticas sobre esta materia. Sin embargo, no se vislumbra que se puedan aplicar

elementos de participación y colaboración a dichos procesos en el corto e incluso en el mediano plazo.

Por lo que toca a la administración de recursos, hay algunos aspectos como el seguimiento a licitaciones, adquisiciones y obras sobre los que la Profeco no proporciona mucha información, lo cual es muy posible que se subsane en los siguientes años. Sin embargo, incorporar elementos de participación y colaboración en la gestión de recursos se estima que es muy difícil que pueda darse en un futuro próximo.

Es importante señalar que a pesar de los avances observados en materia de transparencia en la Profeco, de los elementos que se pueden rescatar de participación y del creciente uso que hace de las TIC, en una visión general se advierte que la relación entre esta institución y los ciudadanos (que aspiraría a cambiar el Gobierno Abierto) no ha mejorado mucho. En realidad se sigue notando que prevalece la tendencia observada en la Administración Pública Federal de mantener esquemas verticales de relación entre el gobierno y la sociedad, en los que no se ve el potencial que tienen los ciudadanos para involucrarse en las asuntos gubernamentales y para hacer aportaciones, sino que se le sigue considerando sólo como un demandante al que muchas veces no se le puede satisfacer completamente.

En general, apenas se comienzan a observar elementos de transparencia que pueden contribuir a iniciar un proceso de cambio hacia esquemas más horizontales de relación entre gobierno y sociedad, que puede ser muy lento si no se impulsa de forma consistente también la participación y la colaboración. En el caso de la Profeco en buena medida depende de las políticas generales de la Administración Pública Federal para generar cambios que mejoren su relación con los ciudadanos. No obstante, en su ámbito de competencia puede adoptar iniciativas para comenzar a tomar medidas que contribuyan a este fin si logra establecer objetivos claros en este sentido.

#### **4.6. Hallazgos en la investigación frente a las dimensiones conceptuales del Gobierno Abierto**

Es necesario analizar los alcances de la transparencia, participación y colaboración que se observaron en las mediciones que se hicieron en la presente investigación en el portal de Internet de la Profeco, a fin de tener una idea más precisa sobre el grado de desarrollo que se ha logrado en materia de Gobierno Abierto. Por ello, en este apartado se exponen las conceptualizaciones y reflexiones que distintos autores han desarrollado en torno a lo que implica el Gobierno Abierto, haciendo un ejercicio de vinculación y contrastación con los hallazgos obtenidos en esta investigación.

En primer lugar, se debe señalar que hay una coincidencia respecto a que el acceso a la información pública es el elemento base que sustenta al Gobierno Abierto. Por ello, autores como Meijer, Curtin e Hillebrandt sostienen que la apertura de datos es la condición clave para el Gobierno Abierto. La transparencia y la divulgación de la información de los gobiernos es el factor inicial del que se debe partir para hacer posible la rendición de cuentas, la participación, la interacción y la colaboración.

Como se recordará, en esta investigación el primer gran hallazgo fue que la Profeco alcanzó un nivel muy alto de transparencia en su gestión interna, en los trámites y servicios que proporciona así como en la información que produce y/o resguarda. Por lo que en el componente básico de la transparencia se deben reconocer avances relevantes para el desarrollo del Gobierno Abierto en el caso que se estudió.

En estrecha vinculación con la transparencia, Ramírez Alujas y Dassen señalan que la apertura de procesos (*open process*) es otro componente indispensable en el Gobierno Abierto, que se refiere a facilitar la comunicación y la participación de

los ciudadanos para contribuir en el diseño de políticas y la provisión de servicios públicos. En relación a estos conceptos, en el caso de la Profeco se encontraron algunos mecanismos y espacios de comunicación e interacción que generan algún grado de participación, pero que se encuentra en sus etapas iniciales. Por lo que la apertura de procesos es aún incipiente.

Por su parte, Corojan y Campos destacan que uno de los aspectos centrales del Gobierno Abierto es superar el esquema del ciudadano-cliente buscando incorporarlo a sus procesos y que asuma un papel más participativo e incluso de colaboración, por lo que en última instancia lo que se propone es una transformación profunda de la forma en que el gobierno se relaciona con sus ciudadanos.

Ahora bien, los hallazgos en esta investigación muestran un alto nivel de transparencia y algunos elementos de participación. Sin embargo, lo que se puede advertir es que, aunque se pone a disposición del público un considerable volumen de información, no se logra generar una mayor comunicación e interacción con los ciudadanos prevaleciendo un esquema en el que la Profeco es el emisor de la información y la ciudadanía la receptora. Por lo que no se perciben avances respecto al concepto planteado por las referidas autoras sobre transformar la relación entre gobierno y ciudadanos hacia un modelo con una comunicación más estrecha, en la que se genere participación e interacción entre gobierno y sociedad.

Otro aspecto a analizar es el que ha planteado Oszlak respecto a que si bien el Gobierno Abierto implica el uso de las TIC no se circunscribe a este aspecto, dejando claro que la aplicación de las TIC es sólo un medio para lograr los fines del Gobierno Abierto que tienen mucho mayores alcances. En el desarrollo de esta investigación se puede confirmar que el uso de las TIC es indispensable para llevar a la práctica los principios del Gobierno Abierto ya que no hay otro medio que tenga su capacidad de presentación y difusión de información en una red de

alcance global a la cual pueden acceder cada vez un número mayor de personas. Incluso se puede decir que la existencia de las TIC ha permitido el planteamiento de algunos de las más innovadoras ideas del Gobierno Abierto.

Sin embargo, debe quedar claro que las TIC son sólo un instrumento y que su uso en sí mismo no representa una forma de Gobierno Abierto. El caso de la Profeco permite apreciar que el solo uso de las TIC por más que se amplíe no contribuirá directamente al desarrollo de los planteamientos de fondo del Gobierno Abierto mientras no se vinculen apropiadamente a objetivos que los promuevan. Es decir, es necesario que la aplicación de las TIC tenga una orientación clara hacia el impulso de los principios y fines del Gobierno Abierto.

Otro autor que ha hecho aportaciones a la conceptualización del Gobierno Abierto es Jaeger, quien ha observado que la participación y la colaboración generan tres ámbitos de interacción: 1) de gobierno a gobierno, 2) entre gobierno y empresas, y 3) entre gobierno y ciudadanos.

De acuerdo a lo observado en la investigación, la Profeco sólo actúa en el tercero de estos ámbitos y de forma muy limitada ya que, como ya se señaló, la amplia información que pone a disposición del público se ubica en un esquema de comunicación unidireccional (de la Profeco a los ciudadanos) que no genera interacción. Para ampliar sus ámbitos de actuación, sería necesario que establezca objetivos y lleve a cabo acciones que generen comunicación e interacción con otras instancias gubernamentales dentro y fuera de la Administración Pública Federal, así como con empresas o asociaciones del sector privado, lo cual no se percibe que se esté considerando por lo que no se esperan que en el futuro cercano se amplíen sus ámbitos de interacción.

Por su parte, Martínez Puón destaca que el Gobierno Abierto representa un nuevo paradigma en la relación gobierno-ciudadanía, bajo la idea de mejorar al primero al mismo tiempo que se fortalece a la segunda. En este nuevo paradigma se

plantea que la relación entre gobernantes y gobernados se hace más directa, sin los mediadores tradicionales como las organizaciones políticas o de la sociedad civil.

Ahora bien, analizando el caso de la Profeco podría suponerse que si está poniendo a disposición del público un importante cúmulo de información en su portal de Internet la ciudadanía puede obtenerla, sacarle provecho y generar aportaciones en forma de retroalimentación que podría procesar para mejorar sus políticas, programas y acciones. En este esquema, tanto la Profeco como los ciudadanos obtendrían beneficios y se tendería a establecer una mejor comunicación e interacción. Sin embargo, en la realidad no se sabe con certeza cuánto provecho logra sacarle la ciudadanía a la información que proporciona la Profeco y no se han establecido suficientes mecanismos para generar comunicación con los consumidores y captar sus aportaciones, por lo que el grado de retroalimentación que se genera es mínimo.

Avanzar hacia los planteamientos que hace Martínez Puón implica transitar por un complejo proceso a través de los años en el que los ciudadanos aprendan a utilizar la información del gobierno en su beneficio, para vigilar su actuación y hacer ejercicios de rendición de cuentas. Por su parte, las dependencias gubernamentales requieren establecer mecanismos eficientes para captar las inquietudes, demandas y propuestas de los ciudadanos, así como idear procedimientos para procesar esta información y considerarla en sus políticas y acciones. De esta forma, se podría establecer una relación en la que tanto las dependencias de gobierno como los ciudadanos se vean beneficiados.

En cuanto a las definiciones que se han tratado de hacer sobre el Gobierno Abierto, una de las más recientes aparecida en 2015 y que intenta integrar los elementos que diferentes autores han considerado como sus componentes medulares es la que propone Cruz Rubio, quien lo caracteriza como:

“una filosofía político administrativa, un nuevo paradigma o modelo de interacción política que –basado firmemente en los valores y principios de transparencia, de la democracia participativa y empoderamiento ciudadano, de la rendición de cuentas, el open data y del uso de avances tecnológicos, y en la conformación de gobiernos como plataformas que promueven la colaboración e interacción– se constituye como un modo y/o estrategia para el diseño, implementación, control y evaluación de políticas públicas y para procesos de modernización administrativa, y que ubica al ciudadano en el centro de atención y de prioridad, ofreciendo así una alternativa para la gestión de lo público. Como filosofía político administrativa, es pues diferenciable respecto de otras estrategias o filosofías político-administrativas diferentes.”<sup>89</sup>

Como puede notarse, esta es una de las definiciones más acabadas sobre Gobierno Abierto. Si la tomamos como referencia para analizar el alcance de los hallazgos en materia transparencia, participación y colaboración de esta investigación, es fácil advertir que la Profeco si hace uso de los avances tecnológicos y promueve la transparencia, pero los incipientes mecanismos de participación e interacción con los ciudadanos que se detectaron están muy lejos de generar rendición de cuentas, colaboración, democracia participativa o empoderamiento ciudadano.

Sin embargo, esta definición también señala que el Gobierno Abierto debe verse como una estrategia para el diseño, implementación, control y evaluación de políticas públicas, por lo que sería apropiado considerar este enfoque para adoptarlo en la Administración Pública Federal en general y en la Profeco en particular, a fin de que el Gobierno Abierto se vea también como un proceso de adopción de políticas que se implementen consistentemente a lo largo de los años para de forma paulatina ir alcanzando los ambiciosos fines que se plantean en la definición de Cruz Rubio.

Otro de los componentes relevantes del Gobierno Abierto es la interacción entre gobernantes y gobernados, la cual se puede llevar a la práctica esencialmente a través del uso de las TIC. Autores como Carswell han señalado que estas

---

<sup>89</sup> Oscar Oszlak, *op. cit.*, p. 35.

tecnologías pueden contribuir de forma importante a la rendición de cuentas, generar independencia de los partidos políticos, aprovechar la inteligencia colectiva en la toma de decisiones (*crowd sourcing*), a lograr una mayor alineación de intereses gobierno-sociedad y por ende recuperar legitimidad.<sup>90</sup> Sin embargo, autores como Ugalde advierten que la realidad guarda una considerable distancia con estos conceptos, al señalar que:

“en países como México ese mundo ideal es improbable por la baja penetración de la información y por los bajos niveles de participación ciudadana que –aún con el impacto de la tecnología– cambiará sólo de forma gradual. Asimismo, los problemas de funcionamiento gerencial de los gobiernos limita los resultados de la democracia interactiva: aún con mayor información, la capacidad de reacción de gobiernos a las demandas de la sociedad es muy limitada por restricciones presupuestarias y por limitaciones gerenciales y de capital humano.”<sup>91</sup>

Esta apreciación coincide en muy buena medida con lo observado en esta investigación respecto al desigual impulso de los principios del Gobierno Abierto que se ha logrado con el uso de las TIC en la Profeco ya que, si bien existen significativos avances en transparencia, se están aprovechando muy poco para propiciar participación ciudadana y colaboración. Asimismo, la Profeco no puede escapar de la tendencia general en la Administración Pública Federal a operar con procesos administrativos inclinados a la burocratización, personal con escasa preparación en temas de Gobierno Abierto, presupuestos acotados y estructuras administrativas con limitada capacidad de mejoramiento en el procesamiento de los asuntos que les corresponde atender y resolver.

Las ideas del Gobierno Abierto también han sido retomadas por organismos internacionales como la OCDE, la cual ha reconocido su importancia para el desarrollo de las naciones y ha planteado que su aplicación traería consigo los beneficios siguientes: 1) restablecer mayor confianza en el gobierno, 2) garantizar

---

<sup>90</sup> Vid Luis Carlos Ugalde, “La democracia interactiva posible en México”, en Issa Luna Pla y José Antonio Bojórquez Pereznieta (coords), *Gobierno Abierto y el valor social de la información pública*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 201, p. 87.

<sup>91</sup> *Idem*.



mejores resultados al menor coste, 3) elevar niveles de cumplimiento, 4) asegurar equidad en el acceso a la formulación de políticas públicas, 5) fomentar innovación y nuevas actividades económicas, y 6 ) mejora de la eficiencia mediante el aprovechamiento de los conocimientos y los recursos de los ciudadanos.

A la luz de lo observado en la medición de transparencia, participación y colaboración en el portal de Internet de la Profeco, se pueden encontrar elementos que de algún modo contribuyen a lo señalado en los tres primeros puntos indicados por la OCDE, pero no hay indicios que se puedan relacionar con los puntos 4, 5 y 6. Si se considera que se encontró un alto nivel de transparencia y algunos mecanismos de participación e interacción con los ciudadanos, se puede señalar que hay elementos que de alguna forma contribuyen en el proceso de generar confianza, a obtener mejores resultados sin invertir altos presupuestos y a mejorar el nivel de cumplimiento de los objetivos institucionales de la Profeco. Sin embargo, es evidente que los avances hallados son muy limitados frente a la dimensión de los beneficios que la OCDE plantea que se pueden obtener de la aplicación de los preceptos del Gobierno Abierto.

## **Conclusiones**

Desde la última década del siglo pasado las TIC han tenido un notable desarrollo que ha propiciado su utilización en los más diversos aspectos tanto de las actividades de los individuos como de las organizaciones públicas. En el ámbito gubernamental ha sido relevante el aprovechamiento de las TIC, en particular la Administración Pública ha recurrido a éstas para mejorar la eficiencia en sus procesos operativos internos, en la comunicación con los ciudadanos y en la prestación de servicios.

La creciente utilización de las TIC en la actividad gubernamental propició que a mediados de la década de los noventa del siglo pasado se acuñara el concepto de Gobierno Electrónico. En años más recientes ha surgido una nueva corriente de ideas que plantea trascender al Gobierno Electrónico que se centra en generar y hacer un uso eficiente de información para facilitar o simplificar trabajos operativos, realizar trámites administrativos, prestar servicios públicos o proporcionar datos, pero que no es otra cosa que la aplicación de las TIC a procedimientos administrativos preexistentes que no se proponen de manera preponderante el cambio de valores o la transformación social.

En contraste, las ideas del Gobierno Abierto ponen énfasis en la innovación en el sector público a través del aprovechamiento de las TIC para promover el vínculo del gobierno con la ciudadanía, hacer transparentes sus procesos y la información que maneja, creando espacios de participación y colaboración para la atención y solución de problemas públicos.

En México, se observa que se ha generalizado el uso de las TIC en los diferentes ámbitos de la actividad gubernamental, pero no se ha generado mucha información sobre el nivel eficiencia y eficacia con que se utilizan las TIC en el sector público.

La presente investigación se propuso analizar precisamente de qué forma y en qué medida una dependencia del gobierno federal ha aprovechado el uso de las TIC en términos de lo propuesto por los planteamientos del Gobierno Abierto, en el sentido de que propicien transparencia, participación y colaboración que son sus principios primordiales.

Para guiar a la investigación, se propuso como **primera hipótesis** la siguiente: a pesar de que el uso de las TIC se ha ampliado en el ámbito gubernamental, su aprovechamiento como medio de transparencia, participación y colaboración entre el gobierno federal y la sociedad es aún limitado, debido a que se utilizan marcadamente como instrumentos para proporcionar información, realizar trámites, ofrecer servicios o ampliar canales de comunicación y de manera reducida para propiciar los tres referidos principios del Gobierno Abierto.

Como un complemento se planteó una **segunda hipótesis** que sostiene que las TIC se han estado utilizando más en términos de lo que se ha denominado Gobierno Electrónico que de acuerdo a lo propuesto por los conceptos del Gobierno Abierto.

El desarrollo de la investigación estuvo basado en hacer una medición del nivel de transparencia, participación y colaboración que logra generar el uso de las TIC en el gobierno federal. Para delimitar la investigación se planteó como estudio de caso, por lo que se seleccionó a la Profeco como dependencia del gobierno federal debido a que la naturaleza de sus funciones hace que sus políticas, programas y acciones estén dirigidos a amplios sectores de la población. Asimismo, como la principal TIC que utiliza es el Internet, se eligió estudiar el portal que tiene habilitado a fin de dar a conocer sus actividades, ofrecer información, realizar trámites y brindar servicios.

Con base en la información que se recabó y se procesó para conformar el Índice de Gobierno Abierto, así como en los resultados que se obtuvieron, se deben

hacer varios señalamientos respecto a la primera hipótesis. En primer lugar, la afirmación de que es limitado el aprovechamiento de las TIC (específicamente el portal de Internet) como medio de transparencia entre el gobierno federal (en este caso la Profeco) y la sociedad, no corresponde con la información que se obtuvo en los indicadores de transparencia cuyo promedio fue de 84.72, que conforme a la escala que se adoptó en la investigación es considerada como muy alta. Es decir, la afirmación es imprecisa por lo que debe refutarse ya que el portal de Internet propicia un muy alto nivel de transparencia que dista mucho de lo que se hipotetizó en este punto.

La segunda afirmación que se desprende de la primera hipótesis respecto a que el aprovechamiento del portal de Internet como medio de participación es limitado, se puede decir que se confirma ya que el promedio de los indicadores de participación asciende a 30.49 puntos, que se consideró como un nivel bajo que puede tomarse también como limitado, que es el término que se utilizó en la referida hipótesis.

El tercer señalamiento que se deriva de la primera hipótesis, referente a que el aprovechamiento del portal de Internet de la Profeco como medio de colaboración es limitado, no debe considerarse como que se confirma, ya que no se encontró información para hacer las mediciones planteadas en los indicadores de colaboración. Por lo que en estricto sentido no se trata de que la colaboración sea limitada, sino que más bien es inexistente.

Respecto a la parte final de la primera hipótesis, en la que se señala que las TIC se utilizan marcadamente como instrumentos para proporcionar información, realizar trámites, ofrecer servicios o ampliar canales de comunicación y de manera reducida para propiciar los tres principios del Gobierno Abierto, se considera que hay una confirmación, ya que al recabar la información del portal de Internet de la Profeco y en el análisis de los indicadores no se encontraron elementos suficientes para poder afirmar que existen políticas, programas o acciones visibles

que estén orientados específicamente a propiciar transparencia, participación y colaboración de forma coordinada, articulada y equilibrada como principios indisociables del Gobierno Abierto.

Los esfuerzos de la Profeco en realidad están orientados a facilitar, simplificar, hacer más eficientes y eficaces sus procedimientos y medios para proporcionar información, comunicarse con los ciudadanos, ofrecer sus servicios y realizar trámites. Pero no se advierte que se utilice su portal de Internet para llevar a la práctica los principios del Gobierno Abierto. El resultado final del Índice de Gobierno Abierto es un reflejo de esta situación ya que alcanzó sólo 38.40 puntos, que de acuerdo a la escala que se adoptó en esta investigación es un nivel bajo, que indica que en realidad el portal de Internet de la Profeco no se está utilizando para desarrollar transparencia, participación y colaboración en términos de los planteado por el Gobierno Abierto.

Los resultados muy altos que arrojaron los indicadores de transparencia se deben más al impulso que se ha dado al tema de la transparencia en los últimos 15 años, que ha estado sustentado principalmente en tres factores: 1) la creación y perfeccionamiento de una legislación sobre transparencia, acceso a la información pública y protección de datos personales; 2) la adopción de políticas y programas de transparencia en el gobierno federal; y 3) la canalización de recursos para su implementación. Es decir, se ha estado impulsando a la transparencia como tema independiente y no como un principio del Gobierno Abierto que debe estar estrechamente vinculado a la participación y a la colaboración.

En cuanto a la segunda hipótesis, relativa a que las TIC (en este caso el portal de Internet de la Profeco) se han estado utilizando más en términos de lo que se ha denominado Gobierno Electrónico que de acuerdo a lo propuesto por los conceptos del Gobierno Abierto, se debe considerar que en esta investigación se recabó y analizó información para hacer mediciones de los principios de

transparencia, participación y colaboración del Gobierno Abierto. No obstante, al hacer este trabajo se pudieron observar los aspectos que enseguida se describen.

En primer término, se notó que el portal de Internet de la Profeco está muy orientado a poner a disposición del público información sobre sus programas, acciones, trámites, servicios, materiales de divulgación, documentos sobre sus procedimientos administrativos, las leyes y reglamentos que componen su marco normativo, su estructura administrativa, presupuesto, materiales para difundir, proteger y ejercer de la mejor forma los derechos de los consumidores.

Asimismo, se observó que toda esta información contribuye de forma sustancial a que tenga un gran nivel de difusión, se facilite su obtención y utilización al disponerse en medios digitales, se eliminen procedimientos administrativos lentos que implicaban acudir a oficinas, disponer de tiempo y erogar gastos de traslados. En particular, los trámites y servicios que se ofrecen en el portal de Internet de la Profeco, facilitan significativamente la realización de los procedimientos que involucran, lo que favorece que los ciudadanos hagan un mayor uso de éstos. Si no se utilizaran las posibilidades tecnológicas de Internet, sería muy difícil poner a disposición del público la cantidad de información que actualmente se puede obtener.

A su vez, se pudo advertir que el conjunto de la información, trámites, servicios, materiales que la Profeco pone a disposición del público a través de su portal de Internet, contribuye visiblemente al cumplimiento de sus fines institucionales de difundir, proteger y ejercer de la mejor forma los derechos de los consumidores. Por lo que se puede notar que al utilizar la Profeco un portal de Internet (que es una tecnología de la información y comunicación), logra realizar sus funciones y trabajos de mejor manera, simplificando procedimientos administrativos, optimizando recursos, facilitando trámites a los ciudadanos, alcanzando una mucho mayor cobertura de sectores de la población, sin elevar costos, contribuyendo al mejor cumplimiento de sus objetivos. Es decir, la Profeco logra

elevar visiblemente sus niveles de eficiencia y eficacia como órgano de la Administración Pública Federal.

Estos elementos permiten decir que el uso que se está dando al portal de Internet de la Profeco se apega a los planteamientos y fines del Gobierno Electrónico de aprovechar las TIC para mejorar la eficacia y eficiencia de la gestión administrativa de los órganos del sector público, en los trámites y servicios que ofrecen y en la atención de las necesidades de los ciudadanos. Asimismo, se puede observar que el portal de Internet de la Profeco contiene información, materiales, funcionalidades en sus trámites y servicios significativamente mayores a los que está obligado a proporcionar de acuerdo a su marco normativo. Estos elementos permiten observar que la Profeco ha alcanzado un buen nivel de desarrollo de los preceptos que plantea el Gobierno Electrónico.

Sin embargo, como esta investigación no estuvo orientada a hacer mediciones concretas de lo que representa el Gobierno Electrónico, las observaciones que se acaban de hacer deben tomarse con la reserva de confirmarlas o matizarlas con información que se obtenga de instrumentos de medición específicamente diseñados y aplicados para medir el nivel de desarrollo del Gobierno Electrónico.

Pasando a hacer un análisis específico de los indicadores de cada una de las dimensiones del Gobierno Abierto, los de la transparencia están orientados a medir tres grandes aspectos que tratan de abarcar el desempeño de la Profeco, los cuales son: 1) su gestión interna, 2) los trámites y servicios que proporciona y, 3) la información que produce y/o resguarda. Al aplicar los instrumentos para medir el grado de transparencia que genera el portal de Internet de la Profeco, el indicador del primero de estos aspectos alcanzó 84.81 puntos, el segundo 83.56 y el tercero 85.79. Estos resultados están muy equilibrados entre sí, por lo que puede concluirse que el portal de Internet de la Profeco está logrando no sólo un

muy alto impulso de la transparencia, sino que también es uniforme al menos en los tres grandes aspectos de su desempeño que se midieron.

Sin embargo, en la dimensión de la participación la situación cambia significativamente. Los indicadores que se diseñaron para hacer las mediciones están basados en detectar y calificar mecanismos concretos que permitan llevar a la práctica alguna forma de participación de los ciudadanos. De esta manera, el primer indicador está dedicado a los mecanismos de consulta ciudadana o captación de información de la sociedad, el segundo a mecanismos interactivos de atención ciudadana y el tercero a mecanismos específicos de participación ciudadana. Los resultados que se obtuvieron en cada uno de estos indicadores son muy diferentes entre sí. En el primer caso su puntuación asciende a 26, en el segundo a 65.49 y en el tercero no se detectaron mecanismos por lo que se le asignaron cero puntos.

Es necesario hacer notar que el único mecanismo que se ubicó dentro del primer indicador está dedicado a captar comentarios para mejorar su portal de Internet y no específicamente para la participación ciudadana, en tanto que los tres mecanismos que se tomaron en cuenta en el segundo indicador forman parte de servicios que se proporcionan digitalmente por lo que tampoco están diseñados primordialmente para la participación. En el tercer indicador no se detectaron mecanismos que se pudieran considerar.

Asimismo, es importante señalar que estos mecanismos aparecen aislados en el gran número de secciones, subsecciones, ligas, publicaciones y aplicaciones del portal de Internet de la Profeco, no tienen ningún tipo de vinculación o articulación entre sí. Por lo anterior, se puede concluir que la Profeco no tiene una política o estrategia para impulsar la participación de los ciudadanos en los asuntos del ámbito de su competencia, lo cual permite entender porque los resultados de cada uno de los indicadores de participación son bajos y varían mucho entre sí. En



realidad sólo existen algunos elementos sueltos que generan alguna forma de participación.

Por lo que toca a los indicadores de la tercera dimensión del Gobierno Abierto, se diseñaron para detectar mecanismos de colaboración de la Profeco con: 1) otras instancias gubernamentales, 2) con ciudadanos u organizaciones de la sociedad civil y, 3) con emprendedores, empresas u organizaciones del sector privado. Sin embargo, no se encontraron en el portal de Internet de la Profeco ninguno de este tipo de mecanismos por lo que a cada uno de los indicadores de colaboración se le asignaron cero puntos. De esta forma, se puede concluir que la Profeco no tiene ningún objetivo o directriz en materia de colaboración.

El promedio de los indicadores de transparencia es de 84.72, el de los indicadores de participación es de 30.49 y el de los indicadores de colaboración es de cero puntos. A partir de estos resultados que son muy desiguales entre sí se pueden hacer algunas deducciones. En primer lugar, que a nivel conceptual y en el plano discursivo es muy propositivo plantear de forma conjunta a la transparencia, la participación y la colaboración como los principios en que se debe basar el desarrollo del Gobierno Abierto, pero llevarlos a la práctica no es nada sencillo y presenta un desafío para las políticas, estructuras, procesos y recursos con que las administraciones públicas suelen desempeñar sus funciones.

En materia de transparencia, en el caso de la Profeco ya se observan varias formas de aplicarla en la información que produce, en su gestión interna y en sus principales trámites y servicios, lo cual ha sido impulsado por los esfuerzos y recursos que se han destinado para el cumplimiento, que no es opcional, de los mandatos de la avanzada Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública vigente. En cuanto a la participación, todavía no está integrada en sus objetivos y prioridades institucionales, por lo que aún no se ha comenzado a pensar en programas, mecanismos o acciones que amplíen su práctica. Respecto a la colaboración, está completamente ausente como concepto

y más aún como práctica administrativa en la Profeco, por lo que está todavía lejos de concebir acciones o mecanismos que la hagan posible en sus actividades.

Por lo anterior, se puede advertir que llevar a la práctica los principios del Gobierno Abierto tiene sus complejidades, ya que se requiere implementar políticas, programas y acciones para promover de manera uniforme tres conceptos con características propias pero que se deben tratar de vincular para conseguir un objetivo superior que es el Gobierno Abierto como concepto integral.

En el caso de la Profeco es claro que no se pueden identificar suficientes elementos que permitan decir que está aplicando políticas o programas que promuevan la transparencia, participación y colaboración como acciones articuladas y complementarias.

Ahora bien, pasando a hacer un análisis general de los resultados obtenidos en la investigación, se tiene que si bien las mediciones de los indicadores de transparencia tienen una muy alta puntuación de 84.72 en promedio, el nivel de los de participación es bajo al alcanzar sólo 30.49 puntos en promedio y los de colaboración no obtuvieron ninguna puntuación. Por lo que el Índice de Gobierno Abierto del portal de Internet de la Profeco alcanzó un promedio general de 38.40 puntos, que se considera como un nivel bajo de acuerdo a la escala establecida en esta investigación. Es decir, aunque en transparencia se haya logrado un alto nivel de desarrollo, al considerar al Gobierno Abierto en sus tres dimensiones se observa que sus alcances son limitados.

En este punto es importante retomar lo expuesto en el capítulo II, a fin de observar que las estrategias de trabajo de la AGA no han estado muy orientadas a impulsar de forma uniforme y articulada los principios de transparencia, participación y colaboración del Gobierno Abierto. En términos generales, la AGA ha propuesto a sus países adherentes implementar planes de acción integrados básicamente por proyectos para atender temas o problemas específicos. En Latinoamérica estos

proyectos han estado orientados marcadamente al acceso a la información, mejoramiento de servicios públicos, transparencia focalizada, administración de servicios públicos, control de la corrupción y, en menor medida, a la participación de la sociedad civil. Llama la atención que el tema de la colaboración pasa desapercibido.

En México los planes de acción que se han implementado en el marco del cumplimiento de los compromisos adoptados con la AGA, han estado orientados a atender temas de transparencia a través del ofrecimiento de información sobre aspectos particulares de la Administración Pública, a automatizar trámites y servicios mediante el uso de TIC, a llevar a cabo proyectos muy específicos poniendo a disposición de los ciudadanos información para su seguimiento en temas diversos como el registro de detenidos, base de datos de personas desaparecidas, padrón de beneficiarios de programas sociales, obras públicas, becas y apoyos para la educación, entre otros.

El desarrollo de estos proyectos se realiza en el ámbito de los órganos de la Administración Pública que los ejecutan, las dependencias que no tienen participación en los planes de acción que son la gran mayoría, como el caso analizado de la Profeco, no reciben influencia de las ideas del Gobierno Abierto ni de los programas que se implementan para llevarlos a la práctica.

Por lo anterior, sería conveniente que los planes de acción tuvieran contenidos que se desarrollaran de forma generalizada o transversal procurando abarcar al conjunto de las entidades de la Administración Pública, a fin de comenzar a generar prácticas administrativas afines al Gobierno Abierto de forma uniforme y consistente que tuvieran un impacto generalizado y, sobre todo, que tuvieran una mucho mayor penetración en la sociedad.

Asimismo, ahora que ha concluido la implementación del Plan de Acción 2013-2015 y que se elaborará otro para el siguiente bienio, es indispensable que su

contenido se enfoque en mucho mayor medida a procurar el desarrollo de los tres principios del Gobierno Abierto de forma coordinada y articulada, en particular de la participación y colaboración que han quedado notablemente rezagados como lo demuestra el caso analizado de la Profeco, situación que puede ser muy similar en el resto de la Administración Pública en México, lo cual estaría implicando que en realidad se están llevando a la práctica los planteamientos del Gobierno Abierto de forma muy limitada.

Ahora bien, pasando al plano general de la Administración Pública Federal en México y tomando en cuenta el Programa para un Gobierno Cercano y Moderno que forma parte de las tres grandes estrategias que se derivan del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, destaca que su primer objetivo es el de “impulsar un gobierno abierto para fomentar la rendición de cuentas en la Administración Pública Federal”. Para su cumplimiento, se establecieron varias estrategias entre las que se encuentran las siguientes:

- Fomentar la participación ciudadana en las políticas públicas y en la prevención de la corrupción.
- Garantizar el acceso a la información y la protección de los datos personales en la Administración Pública Federal.
- Mejorar la transparencia de la información socialmente útil de la Administración Pública Federal.
- Fomentar la participación ciudadana a través de la innovación en el uso de las TIC y los datos abiertos.<sup>92</sup>

Teniendo como referencia el mencionado objetivo y sus estrategias, en el portal de Internet de la Profeco lo que se puede percibir es una directriz de transparentar información sobre su gestión, responsabilidades, actividades, datos que genera, materiales que elabora para orientar a los consumidores, lo que se refleja en las altas puntuaciones que se obtuvieron en los indicadores de transparencia. Pero no

---

<sup>92</sup> Vid Programa para un Gobierno Cercano y Moderno, México, Gobierno de la República, 2013, pp.37-41.

hay elementos que indiquen que se están implementando políticas, programas o acciones específicos sobre Gobierno Abierto como lo entienden los diversos autores que han desarrollado este concepto y se ha descrito en el primer capítulo.

Como puede advertirse, la transparencia es el tema en el que se ha concentrado la atención gubernamental, es el más difundido, el que más se entiende y en el que se han comenzado a observar acciones específicas y resultados concretos. Dado que el Gobierno Abierto ha retomado a la transparencia como uno de sus principios fundamentales, se percibe una cierta tendencia a entenderlo esencialmente como una propuesta para que el gobierno abra su información y por extensión transparente el ejercicio de sus funciones. Esto tiende a provocar una cierta confusión entre transparencia gubernamental y Gobierno Abierto, lo cual puede estar llevando a descuidar sus otros dos principios y el resto de sus planteamientos.

Lo expuesto a lo largo de esta investigación y en estas conclusiones permite identificar tres grandes desafíos para el Gobierno Abierto, el primero en el plano teórico-conceptual, el segundo en el campo metodológico y el tercero en el ámbito empírico o de la implementación.

El desafío teórico-conceptual consiste en que el concepto de Gobierno Abierto continúe desarrollándose pero sin perder su esencia. Como se ha expuesto el Gobierno Abierto tiene como antecedentes las iniciativas sobre transparencia y rendición de cuentas surgidas en la sociedad civil, las cuales fueron apoyadas por círculos de periodistas, algunas instancias gubernamentales y del ámbito legislativo dando lugar a las leyes de transparencia en diferentes regiones del mundo. Pero tomó forma en el *Memorando* emitido por la administración de Barack Obama en enero de 2009, en el que se plantea que el Gobierno Abierto tiene como principios fundamentales la transparencia, participación y colaboración, lo cual tiene un amplio consenso entre los diferentes autores que han tratado el tema.

Sin embargo, los diversos desarrollos y aportaciones que se han hecho al concepto de Gobierno tanto en el ámbito académico como de la Administración Pública han llevado a asociarlo e identificarlo con objetivos como “interés general” y el “bien común”, así como con la rendición de cuentas, acceso de los ciudadanos a servicios e información, receptividad gubernamental a nuevas ideas, demandas y necesidades, aplicación de las TIC en los procesos administrativos y servicios que ofrecen los gobiernos, e incluso con la democracia participativa y el empoderamiento ciudadano. Pero a veces cuando más alcances se trata de adjudicar al Gobierno Abierto se observa un cierto alejamiento de sus tres principios básicos y su conceptualización se hace un tanto laxa.

Asimismo, es importante mencionar que algunos medios de comunicación, políticos y funcionarios públicos con frecuencia refieren al Gobierno Abierto como un término que se centra en la transparencia gubernamental, mediante la cual esencialmente se proporciona información a los ciudadanos, dando una idea muy limitada de lo que es el Gobierno Abierto.

Por su parte, la AGA y los países que se han incorporado a ésta han adoptado una agenda en sus planes de acción sobre temas muy diversos en torno a la gestión pública como la mejora de servicios públicos, el aumento de la integridad pública, la gestión eficaz de recursos públicos, la creación de comunidades seguras, el aumento de la responsabilidad empresarial, entre otros, que tienden a incluir todo tipo de temas de gestión pública. Esta situación contribuye a dar una idea muy amplia sobre lo que es el Gobierno Abierto y a hacerlo parecerse a otras corrientes de ideas que han existido en la Administración Pública.

Por ello, si bien es enriquecedor que se formulen aportaciones o desarrollos teóricos o conceptuales en torno al Gobierno Abierto también es necesario que eviten hacer laxa su conceptualización y que contribuyan a precisarla y a distinguirla de otros paradigmas y corrientes de ideas que han surgido en la

gestión pública. El Gobierno Abierto debe continuar desarrollándose y evolucionando pero dentro de su propia línea teórico-conceptual. Asimismo, las instancias de la academia y de la Administración Pública conocedoras del tema de Gobierno Abierto tienen la gran tarea de difundir lo que representa con mayor precisión a fin de que en los medios de comunicación, en el conjunto de la Administración Pública, entre los políticos y en la sociedad haya una mejor comprensión del concepto integral de Gobierno Abierto.

El desafío metodológico consiste en crear en las ciencias sociales métodos para observar y medir al Gobierno Abierto en la Administración Pública y en casos específicos de gestión pública. En esta investigación se hace el planteamiento de medir el grado de transparencia, participación y colaboración que genera en su gestión la Profeco mediante la principal TIC que utiliza, que es su portal de Internet. Es decir, se hace una propuesta de medición de Gobierno Abierto desde un enfoque de uso de TIC en una dependencia del gobierno federal.

Para hacer esta medición, se utilizó el método de elaborar un índice mediante el proceso de operacionalizar conceptos abstractos a través de derivar sus principales dimensiones y de elaborarles indicadores. En este caso, se tomaron como dimensiones del concepto de Gobierno Abierto sus tres principios (transparencia, participación y colaboración), a los cuales se les formularon una serie de indicadores con los que se integró un Índice de Gobierno Abierto. Esta metodología permitió evaluar y calificar mediante la asignación de puntos los aspectos más relevantes de la gestión de la Profeco en materia de transparencia, participación y colaboración, ofreciendo una idea precisa del nivel de Gobierno Abierto que propicia la referida dependencia mediante su portal de Internet, basada en una medición que se elaboró con una metodología de las ciencias sociales.

Esta metodología se puede identificar con los procedimientos cualitativos de análisis a detalle de información. No obstante, pueden hacerse otro tipo de

propuestas para medir al Gobierno Abierto, por ejemplo mediante la aplicación de procedimientos cuantitativos en los que se formulen indicadores para aplicarlos a muchas dependencias de la Administración Pública, similares a los que se han diseñado para construir los índices de Gobierno Electrónico. Es decir, existe un desafío de creatividad para observar y hacer mediciones de Gobierno Abierto desde diferentes enfoques y métodos. En todo caso, el fin último es hacer aportaciones que contribuyan a conocer el desarrollo que está teniendo el Gobierno Abierto en la realidad.

El desafío empírico o de implementación consiste en llevar a la práctica los principios y fines del Gobierno Abierto de la manera más fiel posible. Respecto a este desafío se debe partir de que el Gobierno Abierto busca hacer que los gobiernos transparenten la información que manejan, sus procesos internos y su actuación en general, que creen espacios y mecanismos para que los ciudadanos participen en los asuntos, temas y problemáticas que los involucran e incidan en la formulación de políticas, programas y acciones gubernamentales, y que se generen medios y procedimientos para que la sociedad pueda colaborar con la Administración Pública y sus autoridades para aportar conocimientos, recursos y propuestas, a fin de establecer una relación más directa que genere confianza y eleve los niveles de eficiencia y eficacia gubernamentales.

Como puede advertirse, estos planteamientos son sumamente ambiciosos y llevarlos a la práctica representa una enorme tarea que implica diseñar nuevas políticas públicas, redefinir otras, destinar cuantiosos recursos, preparar a funcionarios y personal administrativo para su aplicación, llevar a cabo su implementación, seguimiento, control y evaluación, generar una retroalimentación, aplicar correcciones y lograr que estas políticas se apliquen de forma continua y sistemática. Estas tareas de gran envergadura sólo pueden llevarse a cabo mediante procesos que se desarrollen en largos periodos de tiempo.



Para lograr conformar una política pública en materia de Gobierno Abierto es necesario establecer objetivos y metas de mediano y largo plazo, implementar programas y acciones para alcanzarlos así como destinar recursos suficientes. Todo esto de manera sostenida y sistemática, sin importar los periodos de duración de una administración ni los cambios de grupos gobernantes.

Como ya se mencionó, los planes de acción elaborados en México para cumplir con los compromisos asumidos con la AGA han llevado a implementar en algunas dependencias federales de forma aislada programas y acciones desarticulados entre sí sobre diversos temas algunos de los cuales están relacionados con la transparencia, otros tienen alguna vinculación con la participación pero han omitido la colaboración. Aunque constituyen esfuerzos que se hacen en estas materias y que no pueden desdeñarse, deben revisarse y reformularse a fin de orientarlos de mejor forma hacia los principios y fines del Gobierno Abierto.

Como puede observarse, es claro que estamos apenas al inicio de un proceso que se puede seguir desarrollando si se logra conformar e ir implementando una verdadera política pública en materia de Gobierno Abierto en el largo plazo. Pero si no se logran establecer objetivos bien alineados con sus principios y fines así como destinar de forma sostenida los recursos y esfuerzos necesarios para alcanzarlos, este proceso no avanzará y no se podrán lograr las transformaciones en la gestión pública, establecer una relación más directa entre gobierno y sociedad y generar las prácticas democráticas en la Administración Pública que plantea el Gobierno Abierto.

Por otra parte, también es necesario considerar que en México el gobierno federal ha estado sometido a crecientes presiones que genera su cada vez más compleja y diversa sociedad, que le provocan constantes tensiones y desgastes ante el enorme reto de dar respuestas a las múltiples y crecientes demandas para generar los satisfactores que exigen los diferentes sectores de la población, para lograr un mejor desarrollo de la economía, para conducirse dentro del estado de

derecho y resolver los problemas de gobierno con otros actores políticos y con la sociedad mediante procedimientos democráticos.

Si a este escenario se agrega, por una parte, que no es raro observar problemas de eficacia y eficiencia en el diseño e implementación de las políticas, programas y acciones gubernamentales y, por otra parte, que con reiteración se han presentado casos de aprovechamiento de recursos públicos para fines políticos ilegítimos, de corrupción, de favorecimiento de intereses particulares por encima de los colectivos e incluso de vinculación de autoridades con el crimen organizado, resulta bastante comprensible que haya una considerable erosión de la credibilidad y la legitimidad del gobierno en sus tres niveles: federal, estatal y municipal.

Asimismo, es importante señalar que con el largo proceso de reformas político electorales iniciado desde 1988 se generaron en la sociedad expectativas sobre un cambio político que eventualmente se tradujera en resultados y beneficios concretos. Sin embargo, la percepción generalizada en la sociedad es que las transformaciones en las estructuras políticas, en el desarrollo de la economía y en los procesos de atención de las demandas sociales han sido muy lentos.

Por lo anterior, en el ámbito de la Administración Pública es indispensable llevar a la práctica planteamientos como los del Gobierno Abierto que contribuyan a mejorar la relación entre el gobierno y los ciudadanos a fin de establecer medios para transparentar su actuación y para someterlo a procesos efectivos de rendición de cuentas, para tomar en cuenta la participación ciudadana en las políticas públicas, programas y acciones gubernamentales, y para construir mecanismos de colaboración en los que se aprovechen los esfuerzos y recursos públicos de forma conjunta con los que la sociedad esté dispuesta a aportar para la atención y solución de los asuntos y problemas públicos.

Este tipo de planteamientos son los que pueden contribuir a comenzar a modificar el esquema vertical de relación entre gobierno y sociedad, en el que las estructuras gubernamentales tienden a mantener bajo su control la definición de las prioridades, políticas públicas, formas de implementarlas y de evaluarlas, a fin de pasar a esquemas más horizontales en los que se ensanchen los espacios de participación, deliberación, colaboración entre los ciudadanos, OSC, actores políticos, administradores públicos y gobernantes.

Sin embargo, los resultados que arroja esta investigación permiten observar que los planteamientos innovadores del Gobierno Abierto no se están considerando íntegramente, no se están entendiendo cabalmente sus dimensiones, alcances y características primordiales. Su propuesta más atractiva que es la generación de interacción entre gobernantes y ciudadanos a través de la participación y la colaboración, a fin de generar espacios de entendimiento, co-creación de políticas y proyectos que contribuyan a mejorar la confianza y credibilidad hacia el gobierno que, a su vez, permitan un mejor ejercicio de los derechos de los ciudadanos, es la que tiene menor desarrollo en el caso estudiado e incluso se puede decir que está prácticamente fuera del foco de atención de la Administración Pública Federal.

El largo antecedente de prácticas discrecionales en la gestión de la Administración Pública, de toma de decisiones de forma cerrada, de diseño e implementación de políticas, programas y acciones sin tomar en cuenta a la sociedad, de considerar al ciudadano como un ente pasivo y a las organizaciones sociales o políticas sólo como demandantes y no como instancias que pueden generar aportaciones para la solución de los problemas públicos, hace que no sea nada fácil adoptar ideas e implementar acciones en sentido opuesto, en donde se favorezca la participación ciudadana, la colaboración y la interacción con la sociedad. Para modificar las prácticas tradicionales se requiere aplicar ideas y planteamientos como los del Gobierno Abierto de forma consistente, generalizada y sostenida, por lo que en el caso de la Administración Pública en México hay demasiado por hacer.

## ANEXO

Cuadro no. I

### Escala de medición de existencia y actualización de la información de los rubros de la gestión de la Profeco

Descripción	Puntuación
Se presenta más del 95 % de la información actualizada	10
Se presenta más del 95 % de la información pero no actualizada	9
Se presenta entre el 72 y el 95 % de la información actualizada	8
Se presenta entre el 72 y el 95 % de la información pero no actualizada	7
Se presenta entre el 48 y el 71 % de la información actualizada	6
Se presenta entre el 48 y el 71 % de la información pero no actualizada	5
Se presenta entre el 24 y el 47 % de la información actualizada	4
Se presenta entre el 24 y el 47 % de la información pero no actualizada	3
Se presenta entre el 1 y el 23 % de la información actualizada	2
Se presenta entre el 1 y el 23 % de la información pero no actualizada	1
No se presenta información	0

Cuadro no. II

### Escala de medición de la claridad y comprensión de la información de los rubros de la gestión de la Profeco

Descripción	Puntuación
Es clara y comprensible el entre el 81 y el 100 % de la información	1.25
Es clara y comprensible el entre el 61 y el 80 % de la información	1
Es clara y comprensible el entre el 41 y el 60 % de la información	0.75
Es clara y comprensible el entre el 21 y el 40 % de la información	0.50
Es clara y comprensible el entre el 0 y el 20 % de la información	0.25
No es clara toda la información	0

**Cuadro no. III**

**Escala de medición de la presentación y organización de la información de la gestión de la Profeco**

<b>Descripción del aspecto a calificar</b>	<b>Escala</b>	<b>Puntuación</b>
Presentación/organización de la información	Muy buena	0.625
	Buena	0.46875
	Regular	0.3125
	Mala	0.15625

**Cuadro no. IV**

**Escala de medición de manejo del archivo digital de la información de la gestión de la Profeco**

<b>Descripción del aspecto a calificar</b>	<b>Escala</b>	<b>Puntuación</b>
Manejo del archivo digital	Muy fácil	0.625
	Fácil	0.46875
	Poco fácil	0.3125
	Difícil	0.15625
	No da acceso al archivo	0

**Cuadro no. V**

**Formato para recabar la información del indicador de transparencia de la gestión interna de la Profeco**

341

Rubro de la gestión	Ubicación en el portal de Internet	Descripción de la información	Existencia y calidad de la información		Manejo de la información	
			Existencia/ Actualización	Claridad/ Comprensión	Presentación/ organización	Manejo del archivo digital
<b>Puntuación total</b>						

Máxima puntuación de existencia y calidad de la información: **90**

Máxima puntuación de manejo de la información: **10**

Total: **100 puntos**

**Cuadro no. VI****Escala para medir la disposición del trámite o servicio en el portal de Internet de la Profeco**

Descripción	Puntuación
Si existe un procedimiento, sistema o aplicación en el portal de Internet para realizar el trámite o proporcionar el servicio	9
Si el trámite sólo se realiza de forma parcial en el portal de Internet	5

**Cuadro no. VII****Escala de medición del procedimiento para realizar el trámite o servicio**

Descripción del aspecto a calificar	Escala	Puntuación
El procedimiento para realizar el trámite u obtener el servicio es	Fácil de comprender	1.0555552
	Comprensible	0.7916664
	Poco comprensible	0.5277776
	Difícil de comprender	0.2638888

**Cuadro no. VIII****Escala de medición de la operación del medio informático para realizar el trámite u obtener el servicio**

Descripción del aspecto a calificar	Escala	Puntuación
La operación del medio informático para realizar el trámite u obtener el servicio es	Muy fácil	1.0555552
	Fácil	0.7916664
	Poco fácil	0.5277776
	Difícil	0.2638888
	No funciona	0

**Cuadro no. IX**

**Formato para recabar la información del indicador de transparencia de los trámites o servicios que corresponde proporcionar a la Profeco**

Trámite o servicio	Disponible en el portal	Ubicación en el portal de Internet	Descripción	Operación	
				Procedimiento para el trámite o servicio	Operación del medio informático
<b>Puntuación total</b>					

343

Máxima puntuación por disponer del trámite o servicio en el portal de Internet: **81**

Máxima puntuación para el procedimiento para realizar el trámite o servicio: **9.5**

Máxima puntuación para la operación del medio informático: **9.5**

Total: **100 puntos**



**Cuadro no. X**

**Escala de medición de existencia y actualización de la información que produce y/o resguarda la Profeco**

<b>Descripción</b>	<b>Puntuación</b>
Se presenta más del 95 % de la información actualizada	5
Se presenta más del 95 % de la información pero no actualizada	4.5
Se presenta entre el 72 y el 95 % de la información actualizada	4
Se presenta entre el 72 y el 95 % de la información pero no actualizada	3.5
Se presenta entre el 48 y el 71 % de la información actualizada	3
Se presenta entre el 48 y el 71 % de la información pero no actualizada	2.5
Se presenta entre el 24 y el 47 % de la información actualizada	2
Se presenta entre el 24 y el 47 % de la información pero no actualizada	1.5
Se presenta entre el 1 y el 23 % de la información actualizada	1
Se presenta entre el 1 y el 23 % de la información pero no actualizada	0.5
No se presenta información	0

**Cálculo de la unidad de puntuación** = puntuación total / número de rubros de información detectados en la normatividad de la Profeco / número del peldaños de la escala

**Operación matemática:**  $80 / 16 / 10 = 0.5$

**Cuadro no. XI**

**Escala de medición de claridad de la información que produce y/o resguarda la Profeco**

<b>Descripción</b>	<b>Puntuación</b>
Es clara y comprensible el entre el 81 y el 100 % de la información	0.625
Es clara y comprensible el entre el 61 y el 80 % de la información	0.5

Es clara y comprensible el entre el 41 y el 60 % de la información	0.375
Es clara y comprensible el entre el 21 y el 40 % de la información	0.25
Es clara y comprensible el entre el 0 y el 20 % de la información	0.125
No es clara toda la información	0

**Cálculo de la unidad de puntuación:** puntuación total / número de rubros de información detectados en la normatividad de la Profeco / número de peldaños de la escala

**Operación matemática:**  $10 / 16 / 5 = 0.125$

#### Cuadro no. XII

**Escala de medición de manejo de la información que produce y/o resguarda la Profeco**

Descripción del aspecto a calificar	Escala	Puntuación
Presentación/organización de la información	Muy buena	0.3125
	Buena	0.234375
	Regular	0.15625
	Mala	0.078125
	No hay información	0

**Cálculo de la unidad de puntuación:** puntuación total / número de rubros de información detectados en la normatividad de la Profeco / número de peldaños de la escala

**Operación matemática:**  $5 / 16 / 4 = 0.078125$

**Cuadro no. XIII**

**Escala de medición del manejo del archivo digital de la información  
que produce y/o resguarda la Profeco**

<b>Descripción del aspecto a calificar</b>	<b>Escala</b>	<b>Puntuación</b>
Manejo del archivo digital	Muy fácil	0.3125
	Fácil	0.234375
	Poco fácil	0.15625
	Difícil	0.078125
	No funciona	0

**Cálculo de la unidad de puntuación:** puntuación total / número de rubros de información detectados en la normatividad de la Profeco / número de peldaños de la escala

**Operación matemática:**  $5 / 16 / 4 = 0.078125$

**Cuadro no. XIV**

**Formato para recabar los datos del indicador de transparencia de la información que produce y/o resguarda la Profeco**

Información	Ubicación en el portal de Internet	Descripción	Existencia y calidad de la información		Acceso y manejo de la información	
			Existencia/ Actualización	Claridad/ Comprensión	Presentación/ organización	Manejo del archivo digital
		<b>Puntuación total</b>				

347

Máxima puntuación de existencia y calidad de la información: **90**

Máxima puntuación de acceso y manejo de la información: **10**

**Total: 100 puntos**

**Cuadro no. XV**

**Escala de medición de los mecanismos de consulta ciudadana o captación de la información de la sociedad**

Descripción	Puntuación
Cinco o más mecanismos de participación	80
Cuatro mecanismos de participación	64
Tres mecanismos de participación	48
Dos mecanismos de participación	32
Un mecanismo de participación	16

**Cálculo de la unidad de puntuación** = puntuación total / número de peldaños de la escala

**Operación matemática:**  $80 / 5 = 16$

**Cuadro no. XVI**

**Escala de medición de la operación de los mecanismos de consulta ciudadana o captación de información de la sociedad**

Escala	Puntuación
Muy fácil	
Fácil	
Poco fácil	
Difícil	

**Cálculo de la unidad de puntuación**= puntuación total / número de mecanismos de participación / número de peldaños de la escala

**Operación matemática:** se realizará tomando en cuenta el número de mecanismos de participación que se encuentren.

**Cuadro no. XVII**

**Escala de medición del resultado o producto de la participación**

<b>Descripción</b>	<b>Puntuación</b>
Si el mecanismo de participación cuenta con un resultado o producto concreto	
Si el mecanismo de participación no cuenta con un resultado o producto concreto	

**Cálculo de la unidad de puntuación:** puntuación total / número de mecanismos de participación

**Operación matemática:** se realizará cuando se conozca el número de mecanismos que cuentan con un resultado o producto concreto de la participación

**Cuadro no. XVIII**

**Formato para recabar los datos del indicador de participación mediante mecanismos de consulta ciudadana o captación de información de la sociedad en el portal de Internet de la Profeco**

350

Descripción del mecanismo	Ubicación en el portal de Internet	Puntos por núm. de mecanismos	Operación del mecanismo	Resultado o producto de la participación
	<b>Puntuación total</b>			

Máxima puntuación por cantidad de mecanismos: **80**

Máxima puntuación por operación de los mecanismos: **10**

Máxima puntuación por resultados o producto de la participación: **10**

Total: **100 puntos**

**Cuadro no. XIX**

**Escala de medición del nivel de interactividad de los mecanismos de atención  
ciudadana del portal de Internet de la Profeco**

<b>Escala</b>	<b>Puntuación</b>
Muy alto	
Alto	
Medio	
bajo	

**Cálculo de la unidad de puntuación** = puntuación total / número de mecanismos interactivos de atención ciudadana / número de peldaños de la escala

**Operación matemática:** se realizará tomando en cuenta el número de mecanismos interactivos de atención ciudadana que se encuentren



**Cuadro no. XX**

**Formato para recabar la información del indicador de participación mediante mecanismos interactivos de atención ciudadana en el portal de Internet de la Profeco**

Descripción del mecanismo	Ubicación en el portal de Internet	Puntos por núm. de mecanismos	Operación del mecanismo	Nivel de interactividad
	<b>Puntuación total</b>			

352

Máxima puntuación por cantidad de mecanismos: **80**

Máxima puntuación por operación de los mecanismos: **10**

Máxima puntuación del nivel de interactividad: **10**

Total: **100 puntos**

**Cuadro no. XXI**

**Formato para recabar la información del indicador de mecanismos específicos de participación ciudadana en el portal de Internet de la Profeco**

<b>Descripción del mecanismo</b>	<b>Ubicación en el portal de Internet</b>	<b>Puntos por núm. de mecanismos</b>	<b>Operación del mecanismo</b>	<b>Resultado o producto de la participación</b>
	<b>Puntuación total</b>			

353

Máxima puntuación por cantidad de mecanismos: **80**

Máxima puntuación por operación de los mecanismos: **10**

Máxima puntuación por resultados o producto de la participación: **10**

Total: **100 puntos**

**Cuadro no. XXII**

**Formato para recabar la información del indicador de mecanismos de colaboración con otras instancias gubernamentales en el portal de Internet de la Profeco**

Descripción del mecanismo	Ubicación en el portal de Internet	Puntos por núm. de mecanismos	Operación del mecanismo	Resultado o producto de la colaboración
	<b>Puntuación total</b>			

354

Máxima puntuación por cantidad de mecanismos: **80**

Máxima puntuación por operación de los mecanismos: **10**

Máxima puntuación por resultados o producto de la participación: **10**

Total: **100 puntos**

**Cuadro no. XXIII**

**Indicador de colaboración con ciudadanos u organizaciones de la sociedad civil en el portal de Internet de la Profeco**

Descripción del mecanismo	Ubicación en el portal de Internet	Puntos por núm. de mecanismos	Operación del mecanismo	Resultado o producto de la colaboración
	<b>Puntuación total</b>			

355

Máxima puntuación por cantidad de mecanismos: **80**

Máxima puntuación por operación de los mecanismos: **10**

Máxima puntuación por resultados o producto de la participación: **10**

Total: **100 puntos**

**Cuadro no. XXIV**

**Formato para recabar la información del indicador de colaboración con emprendedores, empresas u organizaciones del sector privado en el portal de Internet de la Profeco**

<b>Descripción del mecanismo</b>	<b>Ubicación en el portal de Internet</b>	<b>Puntos por núm. de mecanismos</b>	<b>Operación del mecanismo</b>	<b>Resultado o producto de la colaboración</b>
	<b>Puntuación total</b>			

356

Máxima puntuación por cantidad de mecanismos: **80**

Máxima puntuación por operación de los mecanismos: **10**

Máxima puntuación por resultados o producto de la participación: **10**

Total: **100 puntos**

## Fuentes de información

### Bibliografía

*Alianza para el Gobierno Abierto. Libro blanco 2006-2012. Volumen II, tomo 2*, México, Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, s/a, 41 pp.

Babbie, Earl, *Fundamentos de la investigación social*, México, International Thomson Editores, 2000, 473 pp.

Ballinas Valdés, Cristopher, *Participación política y las nuevas tecnologías de la información y la comunicación*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2011, 55 pp.

Batthyány, Karina y Mariana Cabrera (coordinadoras), *Metodología de la investigación en ciencias sociales*, Uruguay, Universidad de la República de Uruguay, 2011, 96 pp.

Bell, Daniel, *El advenimiento de la sociedad post-industrial*, Madrid, España, Alianza Universidad, 1976, 578 pp.

Bobbio, Norberto, *El futuro de la democracia*, México, FCE, 1986, 138 pp.

Boudon, Raymond y Paul Lazarsfeld, *Metodología de las ciencias sociales*, Barcelona, España, Laia, 1973, 379 p.

Calderón, César y Lorenzo, Sebastián (coords.), *Open Government. Gobierno Abierto*, Jaén, España, Algón Editores, 2010, 284 pp.

Castells, Manuel, *La era de la información: economía, sociedad y cultura, volumen I: La sociedad red*, Madrid, España, Alianza Editorial, 1998, 590 pp.

Castells, Manuel, *La sociedad red: una visión global*, España, Alianza Editorial, 2011, 539 pp.

Campos Domínguez, Eva y Corojan, Ana, "Estado del arte del Gobierno Abierto: promesas y expectativas", en A. Hofmann, A. Ramírez Alujas y J. A. Bojórquez Pereznieta (coords.), *La promesa del Gobierno Abierto*, Itaip/InfoDF, 2012, pp.119-136.

Cea D'Ancona, María Ángeles, *Metodología cuantitativa: estrategias y técnicas de investigación social*, Madrid, España, Síntesis sociológica, 2001, 415 pp.

Concha, Gastón y Alejandra Naser (editores), *Datos Abiertos: Un nuevo desafío para los gobiernos de la región*, Santiago de Chile, CEPAL, 2012, 34 pp.

Concha, Gastón y Alejandra Naser (editores), *El desafío hacia el gobierno abierto en la hora de la igualdad*, Santiago de Chile, CEPAL, 2012, 134 pp.

Conde, Carlos y María Paula Gutiérrez, “La experiencia de la organización de cooperación y desarrollo económicos en la implementación de políticas de gobierno abierto: el desafío de la etapa de implementación”, XVII congreso internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, Cartagena, Colombia, 30 octubre al 2 noviembre 2012.

Dassen, Nicolás y Juan Cruz Vieyra (eds.), *Gobierno Abierto y transparencia focalizada, tendencias y desafíos para América Latina y el Caribe*, Washington, Estados Unidos de América, Banco Interamericano de Desarrollo, 2012, 194 pp.

Drucker, Peter F., “La revolución educativa”, en Amitai y Eva Etzioni, *Los cambios sociales*, México, Fondo de Cultura Económica, 1984, pp. 216-221.

Echeverría, Javier, “Las repúblicas del conocimiento”, en *Sociedad del conocimiento. Propuestas para una agenda conceptual*, México, UNAM, 2009, pp. 27-62.

*El Gobierno Abierto y los desafíos tecnológicos en Latinoamérica*, Goberna América Latina, Escuela de Política y Alto Gobierno, Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset, 2013, 243 pp.

Flick, Uwe, *Introducción a la investigación cualitativa*, España, Ediciones Morata, 2012, 322 pp.

Gil-García, José Ramón, Judith Mariscal Avilés y Fernando Ramírez Hernández, *Gobierno Electrónico en México*, México, CIDE (división de Administración Pública), 2008, 50 pp.

*Hacia las sociedades del conocimiento*, París, Francia, UNESCO, 2005, 244 pp.

Hernández, Patricia, “tendencias y primeros resultados de países a la vanguardia”, en Gastón Concha y Alejandra Naser (eds.), *El desafío hacia el gobierno abierto en la hora de la igualdad*, Santiago, Chile, CEPAL/Naciones Unidas, 2012, pp. 49-63.

Kaufman, Ester, “Lecciones aprendidas de la experiencia internacional: lo bueno y lo malo”, en Issa Luna Pla y José Antonio Bojórquez Pereznieta (coords), *Gobierno Abierto y el valor social de la información pública*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2016, pp. 51-80.

*Las TIC en el gobierno abierto: transparencia, participación y colaboración*, España, fundación telefónica-editorial Ariel, 2013, 109 pp.

López Egaña, Juan Felipe, *¿Pueden los estados seguir gobernando nuevas ciudadanías bajo viejos paradigmas? Los desafíos políticos del Gobierno Abierto en América Latina y el Caribe*, Banco Interamericano de Desarrollo, 2014, 39 pp.

Luna Reyes, Luis Felipe, José Ramón Gil García y Rodrigo Sandoval Almazán, *Avances y retos del gobierno digital en México*, México, IAPEM, 2015, 345 pp.

Macau Nadal, Rafael, “La base tecnológica de la sociedad del conocimiento”, en Imma Tubella i Casadeval y Jordi Vilaseca i Requena (coords.) *Sociedad de conocimiento. Cómo cambia el mundo ante nuestros ojos*, Bcelona, España, Ed. Eureka Media, 2005, 239 pp.

Manheim, Jarol y Richard Rich, *Análisis político empírico, Métodos de investigación en ciencia política*, Madrid, España, Alianza Editorial, 1988, 472 pp.

Martínez Puón, Rafael, “Gobierno Abierto: ¿Más gobierno o más ciudadanía?”, en A. Honfman, A. Ramírez Alujas, y J. A. Bojórquez Pereznieta (coords.), *La promesa del Gobierno Abierto*, Itaip/InfoDF, 2012, pp.137-163.

*Mecanismo de revisión independiente: México informe de avance 2011-2013*, Centro de Contraloría Social y Estudios de la Construcción Democrática/CCS-CIESAS, 122 pp.

*Memoria Documental México y la Alianza por el Gobierno Abierto*, Secretaría de la Función Pública (Unidad de Políticas de Transparencia y Cooperación Internacional), 118 pp.

Mesina Ramírez, Juan Jaime, *Open government partnership en México y Brasil: la transparencia como responsabilidad compartida*, México, INAP-GLAP-IICA, 2013, 199 pp.

*Open Government in Latin America*, OECD, Public Governance Reviews, OECD publishing, 2014, pp. 23-62.

Oszlak, Oscar y Ester Kaufman, *Teoría y práctica del gobierno abierto: lecciones de la experiencia internacional*, IDRC/CRDI, 2014, 206 pp.

Oszlak, Oscar, “Gobierno Abierto: el rumbo de los conceptos” en Issa Luna Pla y José Antonio Bojórquez Pereznieta (coords), *Gobierno Abierto y el valor social de la información pública*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2016, pp. 23-50.

Peschard Mariscal, Jaqueline, “Del Gobierno Abierto a la Transparencia proactiva: la experiencia del IFAI en 2011”, en A. Hofmann, A. Ramírez Alujas y J. A.



Bojórquez Pereznieto (coords.), *La promesa del Gobierno Abierto*, Itaip/InfoDF, 2012, pp. 27-49.

Quintanilla Mendoza, Gabriela y José Ramón Gil García, *Gobierno abierto en América Latina: modelo conceptual, planes de acción y resultados preliminares*, México, INAP/GLAP/IICA, 2013, 170 pp.

Ragin, Charles C., *La construcción de la investigación social. Introducción a los métodos y su diversidad*, Colombia, SAGE Publications, 2007, 312 pp.

Ramírez Alujas, Álvaro V. y Nicolás Dassen, “Gobierno abierto: la ruta hacia una nueva agenda de reforma del Estado y modernización de la administración pública en América Latina y el Caribe”, en Nicolás Dassen y Juan Cruz Vieyra (eds.), *Gobierno Abierto y transparencia focalizada, tendencias y desafíos para América Latina y el Caribe*, Washington, Estados Unidos, Banco Interamericano de Desarrollo, 2012, pp. 40-71.

Ramírez Alujas, Álvaro y Nicolás Dassen, *Vientos de Cambio. El avance de las políticas de gobierno abierto en América Latina y el Caribe*, s/p, Banco Interamericano de Desarrollo, 2014, 61 pp.

Rodríguez Zepeda, Jesús, *Estado y transparencia: un paseo por la filosofía política. Cuaderno de transparencia 04*, México, IFAI, 2006, 56 pp.

Ruiz Alanís, Leobardo, Juan Miguel Morales y Gómez, Leticia Contreras Orozco (coords.), *Perspectivas del gobierno local en México*, México, IAPEM, 2014, 248 pp.

Sacristán, Ana (comp.), *Sociedad del conocimiento, tecnología y educación*, Madrid, España, Ediciones Morata, 2013, 318 pp.

Sánchez González, José Juan (coordinador), *Experiencias de gobierno electrónico en gobiernos locales en México*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2014, 337 pp.

Sánchez González, José Juan, “La participación ciudadana como instrumento del gobierno abierto”, México, Mimeo, 2015, 29 pp.

Sandoval Almazán, Rodrigo, *La larga marcha del Gobierno Abierto. Teoría, medición y futuro*, México, INAP/GLAP/IICA, 2013, 218 pp.

Suárez, Rodolfo (coord.), *Sociedad del conocimiento. Propuestas para una nueva agenda conceptual*, México, UNAM, 2009, 376 pp.

Ugalde, Luis Carlos, “La democracia interactiva posible en México”, en Issa Luna Pla y José Antonio Bojórquez Pereznieto (coords.), *Gobierno Abierto y el valor social de la información pública*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2016, pp. 83-105.

Velázquez Ríos, Korina, *Gobierno Electrónico en México. Camino hacia la sociedad del conocimiento*, México, Cámara de Diputados, 2009, 171 pp.

Webster, Frank, *Theories of the information society*, New York, United States, Routledge, 2006, 314 pp.

## Hemerografía

Bourgon, Joceline, "Propósito público, autoridad gubernamental y poder colectivo", *Revista Reforma y Democracia*, núm. 46, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Caracas, Venezuela, 2010, pp. 1-23.

Cobo Romani, Juan Cristóbal, "El concepto de tecnologías de la información, benchmarking sobre las definiciones de las TIC en la sociedad del conocimiento", *Revista Zer*, vol. 14, núm. 27, 2009, pp. 295-318.

Criado, José Ignacio, "Entre sueños utópicos y visiones pesimistas. Un análisis de la administración electrónica local en España", España, *Revista Gestión y Política Pública*, vol. XIII, núm. 2, II semestre de 2004, pp. 469-524.

Gil-García, José Ramón y Luis F. Luna-Reyes, "Una breve introducción al gobierno electrónico: definición, aplicaciones y etapas", *Revista de Administración Pública*, volumen XLIII, no. 2, México, Instituto Nacional de Administración Pública, mayo-agosto, 2008, pp. 49-70.

Marrero, Adriana, "La sociedad del conocimiento: una revisión teórica de un modelo de desarrollo posible para América Latina", *Revista Arxius*, núm. 17, España, Facultat de Ciències Socials, Universitat de València, diciembre, 2007, pp. 63-73.

Ramírez Alujas, Álvaro V., "Gobierno abierto es la respuesta: ¿cuál era la pregunta?" *Revista Más Poder Local*, no. 12, 2010, pp.14-22.

Ramírez-Alujas, Álvaro V., "Innovación en la gestión pública y Open Government (Gobierno Abierto): una vieja nueva idea...", *Revista Buen Gobierno*, no. 9, semestral, México, Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos, julio-diciembre, 2010, pp. 96-133.

Ramírez Alujas, Álvaro, "Gobierno Abierto y modernización de la gestión pública: tendencias actuales y el (inevitable) camino que viene. Reflexiones finales", *Revista Enfoques*, vol. IX, no. 15, 2011, pp. 99-125.

Rivera Urrutia, Eugenio, "La construcción del gobierno electrónico como problema de innovación institucional: la experiencia mexicana", *Estado, gobierno, gestión pública. Revista Chilena de Administración Pública*, no. 7, 2005, pp. 98-130.

Subirats, Joan, "Nuevos tiempos, ¿nuevas políticas públicas? Explorando caminos de respuesta", *Revista Reforma y Democracia*, núm. 54, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Caracas, Venezuela, 2012, pp. 5-32.

## Mesografía

A dos años de la Estrategia Digital Nacional: principales resultados, [en línea], Dirección URL: <https://www.gob.mx/mexicodigital/articulos/a-dos-anos-de-la-estrategia-digital-nacional-principales-resultados>.

Comparación del salario mínimo 2013 en 20 países de América Latina, [en línea], dirección URL: <http://www.venelogia.com/archivos/6586/>.

Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de Tecnologías de la Información en los Hogares de 2015 (Tabulado de hogares con equipamiento de tecnología de información y comunicaciones por tipo de equipo, 2001 a 2015) [en línea], Instituto Nacional de Estadística y Geografía, dirección URL: <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/tabuladosbasicos/tabniveles.aspx?c=33734>.

*Historia de Facebook*, [en línea], dirección URL: [http://www.cad.com.mx/historia\\_de\\_facebook.htm](http://www.cad.com.mx/historia_de_facebook.htm)

Portal de Internet de la Alianza para el Gobierno Abierto, [en línea], dirección URL: <http://www.opengovpartnership.org/es/acerca-de/declaraci%C3%B3n-de-gobierno-abierto>.

Portal de Internet de la Profeco [en línea], dirección URL: [http://www.Profeco.gob.mx/transparencia/p\\_ciudadana.asp](http://www.Profeco.gob.mx/transparencia/p_ciudadana.asp)

Portal de Internet de *Internet World Stats*, [en línea], dirección URL: <http://www.internetworldstats.com/stats10.htm>.

Tablero de cumplimiento de los compromisos del PA15, [en línea], dirección URL: <http://tablero.gobabiertomx.org/>

40 años del microprocesador 1971-2011, [en línea], dirección URL: [http://www.intel.la/content/dam/www/public/lar/xl/es/documents/40\\_aniversario\\_del\\_procesador.pdf](http://www.intel.la/content/dam/www/public/lar/xl/es/documents/40_aniversario_del_procesador.pdf)

## Legislación

*Ley Federal de Protección al Consumidor*, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2014.

*Reglamento de la Ley Federal de Protección al Consumidor*, Diario Oficial de la Federación, 2006.

*Reglamento de la Procuraduría Federal del Consumidor*, Diario Oficial de la Federación, 2004.

*Estatuto Orgánico de la Procuraduría Federal del Consumidor*, Diario Oficial de la Federación, 2014.

Acuerdo por el que se da a conocer la Agenda de Gobierno Digital, *Diario Oficial de la Federación*, México, Secretaría de Gobernación, 19 de diciembre de 2008.

### **Documentos oficiales**

*Alianza para el Gobierno Abierto. Plan de acción 2013-2015 México*, 49 pp.

*Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 2014*, Chile, Naciones Unidas/CEPAL, 2014, 231 pp.

*Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe 2014*, Chile, Naciones Unidas/CEPAL, 2014, 87 pp.

*Estrategia Nacional de Datos Abiertos para México. Proyecto ejecutivo*, México, Presidencia de la República, 2012, 28 pp.

*Estrategia Digital Nacional del Gobierno de la República*, México, s/e, 2013, 43 p.

*Panorama social de América Latina 2014*, Chile, Naciones Unidas/CEPAL, 2014, 292 pp.

*Plan de Acción 2013-2015 México*, Alianza para el Gobierno Abierto, 49 pp.

*Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*, México, Presidencia de la República, 183 pp.

*Programa para un Gobierno Cercano y Moderno*, México, Gobierno de la República, 2013, 83 pp.

*Reforma en materia de telecomunicaciones*, México, Gobierno de la República, s/a, 40 pp.