



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE  
MÉXICO

# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

## FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

### CENTRO DE ESTUDIOS EN CIENCIAS DE LA COMUNICACIÓN

*GOBIERNO DE DATOS ABIERTOS EN MÉXICO: TRANSPARENCIA,  
RENDICIÓN DE CUENTAS Y ESCRUTINIO CIUDADANO EN LA ERA DIGITAL.*

## TESIS

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE LICENCIADA EN CIENCIAS DE LA  
COMUNICACIÓN

PRESENTA

CLAUDIA CARRASCO BAUTISTA

ASESOR: DOCTOR DANIEL PEÑA SERRET.

CIUDAD UNIVERSITARIA, MÉXICO D.F, 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.

<b>Introducción</b> .....	<b>4</b>
<b>Capítulo I. Cartografía esencial del gobierno electrónico: principios generales y sus tres modalidades básicas</b> .....	<b>8</b>
1.1 Gobierno electrónico: el nuevo paradigma en la gestión gubernamental .....	9
1.2 Gobierno de Datos Abiertos u Open Government Data: acceso a información útil y utilizable .....	19
1.3 Ventanilla Única de Gobierno: trámites y servicios al alcance de un click .....	31
1.4 Participación electrónica y el enfoque centrado en el ciudadano: hacia gobiernos colaborativos e incluyentes .....	40
<b>Capítulo II. Las tres dimensiones esenciales del gobierno electrónico: condiciones necesarias para su materialización</b> .....	<b>50</b>
2.1 Dimensión técnica y de infraestructura .....	52
2.2 Dimensión legal e institucional .....	64
2.3 Dimensión de conocimiento y capacitación .....	71
<b>Capítulo III. Gobierno de datos abiertos: transparencia, rendición de cuentas y escrutinio ciudadano en la era digital</b> .....	<b>74</b>
3.1 Gobierno de Datos Abiertos y Gobierno Abierto: conceptos similares, diferentes alcances .....	75
3.2 Las nuevas reglas para la difusión de datos públicos .....	79
3.3 Porqué hablar de transparencia y derecho a la información en el Gobierno de Datos Abiertos .....	89
3.4 Retroalimentación e interacción entre ciudadanía y gobierno en el Gobierno de Datos Abiertos .....	101
3.5 La construcción del ciudadano monitor: la práctica del escrutinio ciudadano en el Gobierno de Datos Abiertos.....	111
<b>Capítulo IV Datos Abiertos en México: un modelo de gobierno electrónico para una democracia en construcción</b> .....	<b>118</b>
4.1 En el origen, el concepto: ¿Qué son los datos abiertos según la Estrategia Digital Nacional?.....	119
4.2 Cobertura universal, reglamentación de vanguardia y ciudadanía cibernética: tres ingredientes para una receta perfecta .....	125

4.3 Apertura de la información en México: ¿datos abiertos, la pieza que faltaba?.....144

**Conclusiones** ..... 148

**Referencias y fuentes de consulta**

## **Agradecimientos**

A Gelacio Carrasco, por reencontrar el camino hacia mi vida y mostrarme lo hermoso que es el amor de un padre hacia su hija y de una hija hacia su padre.

A mi amiga María Ornella Ortíz Rodríguez, por nunca perder la fe en mí y en que culminaría este proyecto, del que has sido parte desde el comienzo. Te quiero con el alma, mi linda hermana.

A María Elena Nava, por formarme y educarme como a una hija, por tus cuidados, enseñanzas y cariño, por las que te estaré por siempre agradecida.

Al ángel que continúa guiando mi camino, a Víctor Manuel Bautista por ser mi papá, mi amigo y mi ejemplo. Porque te extraño como el primer día que te marchaste de este mundo.

A mis ex compañeros y colegas del Senado de la República, por enseñarme que para el servicio público se requiere vocación, disciplina, entrega y corazón.

Al Doctor Daniel Peña Serret, por aceptar este reto y caminar a mi lado a cada paso; por cada sesión de trabajo y charla profundamente enriquecedora que compartimos, por convertirse en asesor y amigo de quien escribe.

A todos aquellos que por cuestiones de espacio, omití mencionar por nombre y apellido, pero sin duda han sido parte de mis andanzas por este mundo, a los que me han honrado con su amistad sincera, disfrutando de mis alegrías y haciendo más ligeras mis penas.

## Introducción

Ya sea entendido como una transformación paradigmática de las administraciones públicas en todo el orbe, o visto como un conjunto de políticas públicas orientadas a mejorar el quehacer gubernamental, mediante el uso y máximo aprovechamiento de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC's), el **gobierno electrónico** ha sido concebido como el elemento clave de innovación, indispensable para alcanzar los grandes objetivos de desarrollo que los países tanto del Norte como del Sur se han planteado, desde comienzos de este siglo, y de esta manera contribuir a la solución de los problemas complejos que afectan a las sociedades modernas.

Esto no solo porque el e-government permite a los grandes líderes estar conectados con sus pares, sin importar las barreras de espacio y tiempo, para compartir experiencias e informaciones y colaborar en aquellos asuntos en que poseen intereses compartidos; sino también porque, el **gobierno digital** ha allanado el camino para extender los alcances y encontrar nuevas formas de hacer efectivos principios democráticos fundamentales, como la transparencia, la rendición de cuentas y derecho de acceso a la información pública; que si bien han sido demandados constantemente por la ciudadanía a sus gobernantes, se han convertido en exigencias a las que los actores políticos pueden sustraerse cada vez menos y no sin importantes consecuencias en términos de la legitimidad y credibilidad a las que irremediablemente aspiran.

El gobierno electrónico encuentra el motivo de su existencia en la persecución de tres objetivos centrales, que son: 1) ofrecer más y mejores datos públicos en condiciones de apertura; 2) agilizar la realización de trámites y servicios desde un solo punto electrónico, sin importar ámbito o área de competencia, es decir que institución o dependencia se encargue de ellas, ni en qué nivel de gobierno, ya sea Federal o local; y 3) favorecer e incentivar la participación social en los asuntos públicos, tanto para su discusión colectiva como en la toma de las

determinaciones trascendentales. Metas que dada su complejidad y al abordaje independiente que han merecido para su tratamiento a profundidad, se han denominado, de acuerdo al orden presentado, como: **Gobierno de Datos Abiertos, Ventanilla única de gobierno y participación digital, participación electrónica o E-participación** (temas sobre los que versa el capítulo 1 de esta tesis).

El primero de estos conceptos o **Gobierno de Datos Abiertos**, encabeza las que en este texto se han nombrado como las tres modalidades básicas del gobierno electrónico, en función de ser el aspecto por el que toda estrategia integral de gobierno en línea debe comenzar, pues es claro que no se podrá concebir forma de colaboración social o de expresión de opinión pública sin que exista un conocimiento general o amplio, según sea el caso, sobre el asunto del que se trata. El **Open Government Data**, dada su denominación original en inglés, se puede definir como aquella vertiente del e-gobierno enfocada en ofrecer acceso libre, universal, inmediato y sencillo, desde un solo portal digital, a **datos públicos abiertos**; es decir informaciones, archivos y sistemas de datos primarios, oportunos, actualizados, libres de licencias o derechos exclusivos, interoperables y disponibles en formatos diversos tanto para su consulta como su descarga (materias que se tratan en el capítulo 2 de este trabajo).

Sin embargo, además de estas cualidades operativas, el planteamiento de fondo del Gobierno de Datos Abiertos consiste en que al mejorar la calidad y diversidad de los datos públicos, se debe avanzar en el terreno de la transparencia gubernamental, promoviendo el tránsito de un esquema predominantemente reactivo, centrado en brindar información pública como un mandato de ley, de acuerdo a una serie de requisitos o estándares mínimos (obligaciones de transparencia, en el caso del marco jurídico mexicano), a la emisión periódica de informaciones públicas relevantes, con alta calidad en términos técnicos o informáticos y al mismo tiempo, de gran trascendencia en lo relativo a los contenidos que aborden. Lo anterior, enmarcado en una cultura de apertura, por la

que se abran de forma progresiva los grandes almacenes de datos que las instituciones y entidades públicas poseen y generan; permitiendo así que las autoridades muestren a la ciudadanía sus acciones, decisiones y el empleo que de los recursos públicos realizan, acompañados de la debida justificación que soporte porqué se hace de esta manera.

En otras palabras, se hace alusión a un sistema de *rendición de cuentas*, indispensable en cualquier régimen que pretenda ostentarse como democrático, por el cual los funcionarios públicos destierren la secrecía y la opacidad en el ejercicio del poder conferido, siendo señalados por distraerse de las obligaciones y responsabilidades que les corresponden. Además, el Gobierno de Datos Abiertos tal y como ha sido implementado en países como Estados Unidos y Reino Unido, ha demostrado ser un valioso instrumento, capaz de establecer una relación más directa entre gobernantes y gobernados, en la cual los segundos no son más el agente pasivo de la ecuación, sino un actor con elementos, herramientas y disposición para vigilar el actuar de los primeros e interpelarles sobre cualquier acto o resolución que lleven a cabo y se demuestre contraria al interés general; esto es el también llamado *escrutinio ciudadano*, que es en esencia una de las principales formas de participación social durante un gobierno en funciones (como se verá en el capítulo 3 de este trabajo).

En México, el Gobierno de Datos Abiertos ha comenzado a tomar fuerza desde hace poco más de un lustro, específicamente a partir del año 2011, cuando se propuso por primera vez, una iniciativa para crear la primer página electrónica de datos abiertos a nivel Federal, el portal [www.datos.gob.mx](http://www.datos.gob.mx). A partir de entonces, dicho sitio web se ha convertido en la plataforma oficial del programa de open data mexicano; una robusta biblioteca de archivos, sistemas y bases de datos que si bien mantiene varios de los principios de apertura, aún no ha logrado concretar todas las cualidades, funciones y potencial que esta vertiente del gobierno electrónico tiene por ofrecer.



La intención que guía este trabajo es proporcionar elementos para demostrar que la apertura de datos bajo esta iniciativa de gobierno electrónico, no será suficiente para elevar la confianza de los ciudadanos en sus representantes y favorecer un involucramiento y compromiso real de la sociedad en los asuntos públicos, mientras no se trabaje en construir un verdadero modelo de interacción comunicativa entre ciudadanos y gobierno, por el cual exista una auténtica retroalimentación entre ambos y no solo un flujo unidireccional de datos desperdigados, sin coherencia, orden o sentido, como hasta ahora se ha dado.

Será necesario entonces que a la par de trabajar en las condiciones técnicas y de infraestructura, las disposiciones normativas y reglamentarias, se enfoquen todas la baterías disponibles en edificar y mantener un entorno que propicie el análisis de la información pública disponible, al tiempo de incentivar un ejercicio de vigilancia y fiscalización ciudadanos, así como una plena rendición de cuentas tanto de las autoridades directamente electas como de las designadas por éstas; de tal suerte que se haga saber a quién ejerce la función de gobierno la existencia de entidades que lo observan, siguen de cerca sus pasos y están dispuestas a demandar explicaciones por cualquier acto ilegal, corrupto, autoritario o de abuso de poder que comentan.

El texto que a continuación se presenta es por tanto, uno de los primeros estudios de investigación documental, elaborados desde la perspectiva de la comunicación política, que busca abonar al conocimiento sobre el gobierno en línea y orientar los esfuerzos dispuestos en torno a este tema y en específico en lo relativo al Gobierno de Datos Abiertos, con el fin de que no se conviertan en novedosas pero huecas políticas públicas y sean por el contrario, catalizadores de los cambios urgentes que requiere el sistema político mexicano.

## **Capítulo I. Cartografía esencial del gobierno electrónico: principios generales y sus tres modalidades básicas**

En este capítulo se realizará una introducción general al **gobierno electrónico**, así como a sus tres principales aplicaciones prácticas. Se expondrá qué se entiende por e-gobierno, y porqué su primordial razón de ser consiste en construir administraciones públicas más eficientes, eficaces, transparentes y cercanas a los ciudadanos; de manera que, haciendo uso de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC's), se creen plataformas digitales, por medio de las cuales: se asegure el acceso universal a información pública de calidad, en condiciones de apertura; se simplifique la realización de trámites y otros procedimientos administrativos; se disponga de una amplia gama bienes y servicios públicos desde la Red de Redes; y se incentive el desarrollo de iniciativas ciudadanas y otras formas de participación social en los asuntos públicos.

Ello desde una perspectiva que conciba al Gobierno de Datos Abiertos, la Ventanilla Única Electrónica y la E-participación, no solo como instrumentos de innovación tecnológica, sino como herramientas que facilitan vincular de una manera mucho más directa y regular a los ciudadanos con sus gobiernos, logrando que los primeros tomen parte en las discusiones colectivas, puedan evaluar las decisiones tomadas por sus representantes en temas de gran trascendencia y les cuestionen sobre hechos, actos o conductas que sean contrarios a sus funciones, incumplan con sus responsabilidades o que atenten contra el bienestar colectivo. Lo anterior, en un entorno en el que se pugna por una mayor apertura por parte de los gobiernos, una auténtica transparencia desde de las entidades públicas, y el ejercicio de dos controles democráticos fundamentales: el *escrutinio ciudadano* y la *rendición de cuentas* sobre el poder y quienes lo detentan.

## **1.1 Gobierno electrónico: el nuevo paradigma en la gestión gubernamental**

Es interesante y, para fines de este estudio, se considera pertinente destacar que, en materia de gobierno electrónico no es la academia quien ha encabezado las investigaciones más completas y rigurosas que integran la literatura especializada sobre este tema; han sido, en cambio, los organismos internacionales que agrupan a naciones de los cinco continentes, con fines de favorecer la cooperación entre países desarrollados y en desarrollo, o aquellas organizaciones integradas por quienes comparten contextos semejantes y enfrentan problemáticas similares, quienes han elaborado una amplia bibliografía sobre el gobierno en línea.

Entre dichas agrupaciones destacan en específico, por su interés en el tema del **e-government**<sup>1</sup>: la **Organización de las Naciones Unidas (ONU)**<sup>2</sup>, a través de su **Departamento de Asuntos Económicos y Sociales**, además de la **Unión**

---

<sup>1</sup> Desde este punto se advierte al lector sobre el empleo que se hará a lo largo de este texto de diversos términos en inglés, debido no solo a la abundante bibliografía especializada sobre el gobierno electrónico disponible en dicho idioma, sino porque se ha optado por conservar los términos tal cual se han encontrado en las diversas fuentes consultadas, como fueron acuñados y continúan empleándose de forma regular.

<sup>2</sup> La Organización de las Naciones Unidas, elabora un informe bianual sobre el estado del gobierno electrónico en cada uno de los 193 países miembros, titulado **E-Government Survey o Estudio de las Naciones Unidas sobre Gobierno Electrónico**. En dicho estudio se califican los avances y retrocesos de las naciones al respecto del gobierno en línea, con base en un conjunto de indicadores elaborados ex profeso; de manera que en dicho reporte se incluye un análisis de los cambios registrados en el ranking, sobre todo de los países que encabezan la lista (top 20), un comparativo por regiones continentales (Américas, Asia, África, Europa y Oceanía) y una revisión amplia de las modalidades de gobierno electrónico presentes en cada Nación; al igual que las tendencias más importantes al momento de realizar la evaluación, tales como la prestación de servicios desde múltiples canales, la participación electrónica, el abatimiento de la brecha digital, el gobierno abierto y la expansión del uso del gobierno electrónico ( particularmente en los países más atrasados y por parte de los grupos vulnerables). Para el presente trabajo, se han revisado las últimas dos publicaciones del estudio, es decir, las correspondientes a los años 2012 y 2014 en sus capítulos más sustantivos.

**Internacional de Comunicaciones o ITU**<sup>3</sup> por su nombre en inglés (International Telecommunications Union), ambas dentro del orden internacional; mientras a nivel de la región latinoamericana, se encuentran la **Comisión Económica para el Desarrollo de América Latina y el Caribe (CEPAL)**<sup>4</sup>; al igual que la **Organización de los Estados Americanos (OEA)**<sup>5</sup>; entre las principales.

Cada una de estas tres instituciones ha dedicado valiosos esfuerzos por ofrecer un abordaje holístico del gobierno en red, observando de cerca, los retos, obstáculos y escenarios particulares a los que aquellos países que han decidido incursionar en el e-government se han enfrentado, para incorporarse de manera gradual a este nuevo modelo de administración gubernamental, cuya materia prima y soporte principal son las Tecnologías de la Información y la Comunicación

---

<sup>3</sup> La **Unión Internacional de Telecomunicaciones o International Telecommunications Union** es una asociación derivada de las Naciones Unidas, integrada por especialistas de alto nivel, universidades y representantes del sector privado interesados en el estudio de las Tecnologías de la Información y la Comunicación y su impacto en el orden social, político y económico, dentro de la llamada sociedad de la información y el conocimiento; por medio de metodologías cuantitativas y cualitativas, la ITU elabora mediciones sobre la condición de las TIC's en el mundo, ofreciendo algunas recomendaciones importantes que se han convertido en referentes para otros estudios e incluso para los planes de trabajo en materia de gobierno electrónico y desarrollo digital, propuestos por diversos países.

<sup>4</sup> La Comisión Económica para América Latina y el Caribe desde su área de trabajo nombrada **Planificación para el desarrollo**, cuenta con una división especial para estudiar temas vinculados con el Gobierno Abierto; dicha entidad se encarga de distribuir manuales, trabajos documentales e investigaciones sobre gobierno de datos abiertos, ventanilla de gobierno y participación ciudadana desde medios electrónicos, entre otros relacionados con el gobierno en línea; algunos de estos materiales se ha integrado como fuentes de consulta y referencia a lo largo de esta tesis.

<sup>5</sup> La entidad que tiene en sus manos el estudio del tema por parte de la Organización de Estados Americanos, es la **RED-GEALC o Red de Gobierno Electrónico para América Latina y el Caribe**. En el sitio web de esta organización, se pueden encontrar tanto publicaciones en línea, noticias y boletines sobre los trabajos y reuniones de los miembros de su Asamblea General; así como una base regional de expertos y el microsítio denominado **EGobex**, dedicado exclusivamente a compartir plataformas de e-government que han traído amplios beneficios en sus lugares de origen y tienen cualidades para ser usados por otras Naciones. Sin embargo, el acceso a esta página se encuentra restringido en algunas de sus partes más significativas; por lo cual, solo se ha tenido alcance limitado al material en manos de la RED-GEALC.

(TIC's); se hace referencia entonces, a una perspectiva que parte en buena medida de la práctica, del cómo se han creado los primeros proyectos de gobierno electrónico, a partir de qué principios, con qué elementos y obteniendo cuáles resultados, para construir un cuerpo conceptual que se robustece continuamente, ahí donde confluyen las TIC's y el ejercicio de las tareas y funciones públicas.

Por supuesto que cada uno de los organismos referidos ha elaborado su propia definición sobre gobierno electrónico, sin embargo, no es propósito de este documento replicar una a una las conceptualizaciones elaboradas tanto por la ONU, como las propuestas desde la OEA<sup>6</sup> y la ITU; se pretende, en cambio, llegar a una sola idea sintetizadora, de lo que por e-gobierno se entiende, como un objeto de estudio complejo, orientado a generar modificaciones de forma y fondo en la gestión pública, que ha tomado enorme importancia para los países alrededor del mundo; tanto que hoy en día es motivo para el surgimiento de departamentos o agencias de gobierno digital, la redacción de agendas y estrategias a nivel Nacional, sin dejar atrás las cuantiosas inversiones en infraestructura de telecomunicaciones y cobertura de servicios de transmisión de datos y otros, así como el respaldo y fomento que se ha brindado desde diversos ámbitos (incluyendo al sector privado) hacia los proyectos de e-government.

La definición de gobierno electrónico a la que se ha llegado, incorpora las coincidencias que se identificaron en las definiciones elaboradas por las instituciones y organismos antes referidos; por ejemplo, respecto al pronunciamiento de la ONU se ha considerado pertinente rescatar la premisa de

---

<sup>6</sup> Así por ejemplo, para la OEA el *gobierno electrónico* se define de manera concreta como :“El uso de las Tecnologías de la Información y la Comunicación por parte de las instituciones de gobierno para: mejorar cualitativamente los servicios e información ofrecidos a los ciudadanos, aumentar la eficiencia y eficacia de la gestión pública e incrementar sustantivamente la transparencia en el sector público y la participación ciudadana”. En Frick, María. ***De la teoría a la práctica: Cómo implementar con éxito el gobierno electrónico***, Colección de documentos de trabajo sobre e-gobierno (número 3), Red GEALC, pág. 8.

que el e-gobierno consiste en el “uso y aplicación de las tecnologías de la información por parte de la administración pública, para sistematizar y organizar sus diferentes actividades y procesos, manejar efectivamente los datos e información, mejorar la entrega de servicios públicos y expandir los canales de comunicación necesarios para involucrar y empoderar a las personas respecto a los asuntos de interés colectivo”<sup>7</sup>.

Dicha definición permite identificar tres elementos constitutivos esenciales del gobierno en línea, que son: información, trámites y servicios y mecanismos de participación ciudadana; cada uno de estos componentes se vincula a su vez con un objetivo esencial del e-government, una función o tarea de índole público que debe cumplir; aunque los tres sean, en buena medida, interdependientes, como se verá más adelante. De esta manera, si se habla del componente de información, se alude en realidad al acceso a la información pública, como un derecho inalienable de todo individuo y al mismo tiempo, se habla de la obligación del Estado de proporcionar dichos datos mediante una política de transparencia gubernamental legalmente establecida y regulada, que tome como uno de los medios privilegiados para acercar datos públicos a sus sociedades, las páginas electrónicas y sitios web. Aunque este mismo ingrediente de información será necesario, para los trámites-servicios y los instrumentos de e-participación; y a la inversa, pues aquella rama del e-gobierno dedicada al componente informativo, integrará en sí misma, recursos de inclusión social o algún proceso administrativo. De acuerdo con lo mencionado hasta este punto, la definición sobre gobierno electrónico que se tomará como válida en este trabajo, es la que se lee en seguida:

---

<sup>7</sup> United Nations- Department of Economic and Social Affairs(2014). ***E-Government Survey 2014: E-Government for the future we want***, Executive Summary, pág.22. El texto original se encuentra en inglés, por lo que la referencia extraída corresponde a versión en español elaborada especialmente para este texto.

*“Se denomina **gobierno electrónico** al conjunto cada vez más vasto de procedimientos, procesos y plataformas que permiten una amplia difusión de datos y diversas clases de archivos públicos, la realización de transacciones (por lo general trámites o pagos) y la prestación de diversos servicios por parte del Gobierno, así como el desarrollo de una amplia variedad de mecanismos de participación ciudadana, a través y mediante el uso de las Tecnologías de la Información y la Comunicación <sup>8</sup> ; teniendo como fines primordiales: impulsar la transparencia y rendición de cuentas, mejorar la eficiencia de los gobiernos en su gestión interna, acercar a los ciudadanos los bienes y servicios públicos, así como atender oportunamente las necesidades de diversos sectores sociales, respondiendo a sus demandas, y haciendo frente a la creciente exigencia por su progresiva inclusión en los grandes asuntos de interés general que se discuten y determinan sobre el estado y destino de cada Nación”<sup>9</sup>.*

Se revisará parte por parte esta conceptualización, para explicar con mayor amplitud el extenso párrafo que precede a estas líneas. Por las tres P’s (procesos, procedimientos y plataformas), se hace referencia a un abanico cada

---

<sup>8</sup> “Las TIC’s, aunque existen diversas definiciones, pueden considerarse como un conjunto de aparatos, redes y servicios integrados en un sistema de información interconectado y complementario. Más ampliamente, el concepto de las TIC’s se refiere al almacenamiento, procesamiento, recuperación y distribución de la información, por medio de procesos informáticos- es decir, procesos microelectrónicos computarizados- , así como telemáticos- que se refiere a la transmisión de mensajes computados, a través de redes integradas de telecomunicación mediante la digitalización, la fibra óptica o vía satelital”. En Badillas Valdés, Christopher (2011). **Participación política y nuevas tecnologías de la información**. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Colección Temas Selectos de Derecho Electoral (número 25), pág. 12.

<sup>9</sup> Definición de elaboración propia.

vez más amplio de tareas y responsabilidades inherentes a los instituciones y entidades gubernamentales que son llevadas a su versión informática o para las cuales se crean aplicaciones digitales *ad hoc*; sin embargo, tal como lo afirma Christopher Banillas Valdés, más allá de modernizar los mecanismos y formas de hacer conocidos, las TIC's han demostrado tener el potencial de generar nuevos canales, métodos y funcionalidades para permitir la entrega de servicios e información, la gestión de trámites y otros, pero más aún para la participación social<sup>10</sup>.

Por ello, el gobierno electrónico debe verse como el máximo aprovechamiento de las TIC's para mejorar el funcionamiento de las administraciones públicas de adentro hacia afuera, tanto en su organización y operatividad internas, como respecto a los productos de valor público que generan, es decir sus planes de desarrollo; la emisión o reforma de leyes, decretos y otras normas; sus políticas públicas y programas de asistencia social, los cambios institucionales promovidos; al igual que las estrategias e iniciativas concretas implementadas para hacer frente a los grandes problemas sociales, políticos, económicos, culturales, de educación, combate a la pobreza, empleo, seguridad social y otros tantos que afectan el progreso y bienestar de sus sociedades.

El e-government se ha convertido entonces, en una multifacética caja de herramientas, de la cual los funcionarios y servidores públicos se asisten para hacer del conocimiento de los ciudadanos sus propuestas, el trabajo que desempeñan en cada una de sus áreas de competencia y las acciones específicas realizadas respecto a los asuntos de atención prioritaria; sometiéndolos a la evaluación, el juicio respectivo sobre la idoneidad, efectividad y suficiencia de las medidas tomadas y de los servicios brindados, por parte de aquellos a quienes están destinados, sobre quienes tienen una repercusión directa o poseen interés

---

<sup>10</sup> Badillas Valdés, Christopher (2011). ***Participación política y nuevas tecnologías de la información***, págs. 19 a 21.



legítimo en un asunto en particular. De esta manera, se postula que el gobierno en línea brinda diversas alternativas para acercar a gobernantes y gobernados, permitiéndoles a estos últimos contar con los medios para generar un diálogo y entablar un debate público abierto, en el cual ambos actores se involucren y participen.

Es en este ámbito, de la conexión entre autoridades y sociedad civil, dentro del cual el e-government ha producido notorios cambios para las esferas de la política y la comunicación; ello debido a que las tecnologías informáticas, han trastocado el antiguo esquema vertical por el que se regía la diseminación de mensajes, para colocar en su lugar, uno en donde los ciudadanos pasan de simples receptores a agentes activos y productores de contenidos. Derivado de lo anterior, el gobierno electrónico adquiere como sinónimo, el **gobierno 2.0**, extraído de la noción web 2.0 o la red de arquitectura abierta edificada sobre la participación de los cibernautas y la interactividad, dentro de la cual se tienen como cimientos la ausencia de jerarquías, el conocimiento colectivo, la búsqueda de experiencias enriquecedoras por parte de los usuarios y la progresiva desaparición a las barreras para el flujo libre y continuo de información<sup>11</sup>. Cualidades que se trasladan al e-gobierno, elevando el nivel de exigencia hacia los detentadores del poder, para dirigirse hacia el pueblo volcado en las redes sociales, blogs y comunidades virtuales y vincularse con él, bajo estas nuevas condiciones y desde novedosas plataformas interactivas.

Tal y como se había mencionado algunas líneas arriba, el gobierno electrónico debe cumplir con tres objetivos centrales, que tienen a su vez como sostén la

---

<sup>11</sup> Las características básicas de la Web 2.0 fueron postuladas por Tim O'Reilly; sin embargo, desde las ciencias sociales y partiendo de una visión latinoamericana, Cristóbal Cobo Romaní y Hugo Pardo Kuklinski publicaron en el año 2007 el libro **Planeta Web 2.0 Inteligencia colectiva o medios fast food**; cuyo segundo capítulo es altamente recomendable si se desea ahondar en lo relativo al saber colectivo que se construye desde las TIC's, así como los atributos y límites de las novedosas formas de interacción social en la Red Mundial.

relación entre gobernantes y gobernados, pues constituyen aquellas tareas fundamentales que los primeros deben cumplir en beneficio de los segundos; en otras palabras se trata de obligaciones de los representantes públicos hacia sus representados y derechos humanos o derechos fundamentales cuya ejercicio deben garantizar. Estas tres grandes metas, fueron descritas en la definición sobre e-gobierno arriba expuesta y a partir de este punto se reconocerán en esta tesis como las ***tres modalidades del e-government***, diferenciadas claramente por el nombre que reciben y las tareas básicas que cumplen, como se puede apreciar de forma esquematizada en la siguiente tabla.

**TABLA 1.1 LAS TRES MODALIDADES DEL GOBIERNO ELECTRÓNICO<sup>12</sup>**

<b><u>Objetivo central del Gobierno Electrónico</u></b>	<b><u>Se enfoca en...</u></b>	<b><u>Nombre que recibe esta modalidad del gobierno en línea</u></b>
<b>Fomentar la transparencia y la rendición de cuentas.</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Proporcionar y difundir permanentemente información pública, completa, actualizada y oportuna, a través de una página electrónica especializada, con las más mínimas restricciones a la consulta y con amplias opciones para descargar datos y archivos en formatos múltiples, que sean además: reutilizables, libres de licencias, interoperables, procesables por máquinas, no discriminatorios y de fácil acceso.</li> </ul>	<b>Gobierno de Datos Abiertos (Open Government Data).</b>
<b>Facilitar el inicio, seguimiento y conclusión de una amplia variedad de trámites y servicios públicos, desde un portal electrónico único, evitando la superposición de instancias y la duplicidad de procedimientos, pero sobre todo facilitando su búsqueda y acceso por parte de los ciudadanos.</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Crear un portal único en el cual los ciudadanos, las empresas, los gobiernos estatales y otros, puedan encontrar y acceder a todos los servicios, trámites y programas sociales de los que disponga la Administración Federal; sin importar a que dependencia o entidad gubernamental corresponda su elaboración y desahogo.</li> <li>• Disponer de un Catálogo digital sistematizado de trámites, programas sociales y servicios públicos, así como los detalles pertinentes a cada uno (requisitos, población objetivo, fases del trámite o programa, etcétera).</li> <li>• Brindar sistemas computarizados para la realización de transacciones públicas en línea como pago de impuestos o multas.</li> </ul>	<b>Ventanilla Única de Gobierno o Ventanilla Única Electrónica.</b>
<b>Promover la participación de la sociedad en los temas sujetos a deliberación y en la toma de decisiones, desde una posición</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Realizar desde foros en línea, encuestas y consultas virtuales, hasta habilitar microsítios web exclusivamente dedicados a recibir iniciativas ciudadanas electrónicas (e-petitions) sujetas a votación y</li> </ul>	<b>Participación electrónica (E-participation).</b>

<sup>12</sup> Tabla de elaboración propia con datos de la ONU, OEA y OCDE.

<b>informada.</b>	susceptibles de ser transformadas en una acción, política o norma reglamentaria en forma. <ul style="list-style-type: none"> <li>• Integrar en las páginas web oficiales del gobierno, funciones para captar comentarios y aportaciones de los usuarios. Al mismo tiempo de crear espacios para que los funcionarios o responsables públicos correspondientes, respondan a estas comunicaciones, ya sea de manera escrita, en video u otro.</li> </ul>	
-------------------	--	--

En esta rápida mención de sus tres modalidades, se aprecia como el gobierno electrónico enlaza conceptos, ejes de acción y metas bien planteadas que se interrelacionan y sin los cuales este primer capítulo correría el riesgo de ser incompleto o demasiado general; por lo anterior, en los apartados sucesivos, se hará una breve revisión de cada una de ellas, así como de su rol dentro del universo del gobierno en línea; incluyendo el análisis de algunos de sus principios y cualidades; además de algún caso de éxito con fines ilustrativos. Así se verá, por ejemplo, que el Gobierno de Datos Abiertos surge como una alternativa para responder a la creciente exigencia por expandir los alcances del derecho de acceso a la información pública, evitando aquellas recurrentes prácticas de mantener los archivos y datos bajo la más absoluta secrecía, so pretexto de estar a resguardo de las entidades en cuyo seno fueron creados, adjudicándose erróneamente su propiedad; o difundiendo archivos en fragmentos, sin remitir a su fuente original y sin posibilidades de disponer de sistemas y bases de datos públicos completos, originales y actualizados.

## **1.2 Gobierno de Datos Abiertos u Open Government Data: acceso a información pública útil y utilizable**

*“Esta es una forma completamente diferente de gobernar. Hemos elegido ser más abiertos con nuestros datos- trabajando bajo la premisa que las personas podrán tomar mejores decisiones en sus vidas y negocios, si poseen la información adecuada. Pero nosotros, como gobierno, necesitamos mejorar en este sentido. Requerimos asegurarnos que los ciudadanos están recibiendo los datos correctos, datos que sean relevantes y estén constantemente actualizados. Además de que éstos sean presentados en el formato correcto, de manera que sea fácil acceder a ellos y utilizarlos”<sup>13</sup>.*

**Rt. Hon Francis Maude  
Ministro del Gobierno Británico**

Tratar del Gobierno de Datos Abiertos es hablar de las disposiciones generales e instrucciones particulares que diversas Naciones, particularmente a nivel Federal, han fijado desde sus esferas legal e institucional, para hacer del dominio público por medios digitales y diversas tecnologías de la información, los documentos y cualquier clase de archivos, en formatos diversos, en los que se detallen sus actividades regulares, planes de trabajo, informes periódicos de labores, los asuntos sujetos a deliberación en sus respectivos Congresos, y otras determinaciones trascendentales que realicen sobre temas de relevancia pública.

---

<sup>13</sup>Rt. Hon Francis Maude, ministro presidente de la **Cabinet Office y Paymaster General del Reino Unido**, fue el encargado de redactar en el año 2012 un manual sobre Datos Abiertos para este país, en el cual a través de una lista de más de 72 enunciados se detalla la visión y lineamientos que deberán seguirse para poner en marcha esta vertiente del gobierno electrónico, de manera que cada entidad del Estado pueda elaborar su propio programa de datos abiertos, buscando alcanzar tres metas primordiales: 1) favorecer el acceso de todos los ciudadanos británicos a la información, 2) construir confianza de la sociedad en la buena conducción de los dirigentes del Estado sobre los asuntos públicos y 3) fomentar el uso inteligente de los datos abiertos. El párrafo que abre este apartado forma parte de dichos postulados, aunque el documento original se encuentra disponible solo en idioma inglés, por lo que la cita corresponde a una traducción especial hecha para esta tesis. Ver el texto íntegro en Cabinet Office and Paymaster General (2012). **Open Data White Paper: Unleashing the potential**, UK, pág. 12.

El Open Government Data (OGD, por su nombre en inglés) contempla también la difusión de sistemas y bases de datos, estudios, reportes, informes y otros tantos que versen sobre asuntos de interés general y cuya exposición pública sea vital para la sociedad en su conjunto, para aumentar su conocimiento sobre los principales problemas que les aquejan, las soluciones que al respecto se implementan por las instancias competentes para intervenir en ellos, así como los proyectos de desarrollo en diversos ámbitos, planteados a corto o mediano plazo. Bajo ciertas, restricciones que deben de ser mínimas, vinculadas exclusivamente con aspectos como la salvaguarda de la seguridad y estabilidad nacionales, el orden y la moral públicos<sup>14</sup>, los secretos fiduciario y comercial, los procesos judiciales en curso, el derecho a la privacidad, la protección de los datos personales y el respeto a la reputación de los demás, se reconoce que el OGD es aquella modalidad del gobierno electrónico que favorece el principio de máxima publicidad<sup>15</sup>, elimina el exceso de controles y

---

<sup>14</sup> En el artículo 13º de la **Convención Interamericana sobre Derechos Humanos** de 1969, sobre la libertad de pensamiento y expresión se detallan los bienes y valores jurídicos que no deben ser amenazados por ninguno de estos derechos. Disponible en la página del Departamento de Derecho Internacional de la Organización de Estados Americanos. Consultado el día 5 de marzo de 2014 en el sitio: [http://www.oas.org/dil/esp/tratados\\_b-32\\_convencion\\_american\\_a\\_sobre\\_derechos\\_humanos.htm](http://www.oas.org/dil/esp/tratados_b-32_convencion_american_a_sobre_derechos_humanos.htm)

<sup>15</sup> El principio de **máxima publicidad o máxima divulgación** establece que ante la ausencia de una legislación explícita o un supuesto en la ley para una cláusula o caso particular, se deberá decidir en favor de la apertura de los datos como regla y su reserva como excepción. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha puesto el acento en recurrir a la **prueba de daño**, al mencionar que una negativa o reticencia para mostrar una información o contenido en particular, solo será válida si el Estado, por la vía de cualquiera de los órganos que lo integran, demuestra que la difusión de los mismos constituye un riesgo grave a la seguridad nacional, un perjuicio a la estabilidad económica del país, una afectación a un juicio en curso o un ataque a los derechos de terceros; dicha restricción se fijará en un lapso de tiempo bien determinado, con una posible prórroga o renovación de la reserva, cuya vigencia varía de acuerdo al marco jurídico de cada país o de manera permanente si se trata de datos clasificados como secretos o confidenciales. Ver. Organización de los Estados Americanos- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (Relatoría especial para la libertad de expresión). **Estudio especial sobre el derecho de acceso a la información**, EUA, 2007, Capítulo D: Sistema de restricciones, págs.. 46 a 50.

simplifica el acceso a datos públicos **relevantes y de calidad**, con miras a dar pleno cumplimiento al derecho de acceso a la información pública y hacer más eficaces las políticas públicas en materia de transparencia.

Lo anterior, a partir de la creación de un portal electrónico (denominado generalmente como Portal de Datos Abiertos), desde el cual, a través de ciertos requisitos e integrando algunas funciones especiales, se logre finalmente “reducir la distancia entre funcionarios y ciudadanos, de manera que los usuarios tengan un acceso libre y completo a los datos públicos, lo que les permita evaluar el desempeño de diversas instituciones administrativas”<sup>16</sup>. De ello se desprende que el Gobierno de Datos Abiertos se asocia también al concepto de rendición de cuentas, vigilancia, contraloría social u otro semejante, conectado con el ejercicio de una suerte de monitoreo de la sociedad sobre las instituciones y dependencias públicas y quienes las encabezan; sobre lo qué hacen, cómo y por qué lo realizan.

No obstante, lo que ha hecho en verdad diferente y significativo al Gobierno de Datos Abiertos y lo separa de la simple emisión de información pública desde sitios web, que hoy en día es una realidad en muchos países<sup>17</sup>, son dos propuestas hasta ahora inexploradas. La primer propuesta distintiva del Gobierno de Datos Abiertos consiste en una serie de cualidades específicas que se deben cubrir para que los datos públicos puedan ser categorizados como datos abiertos<sup>18</sup>; se trata de un

---

<sup>16</sup> United Nations- United Nations Department of Economic and Social Affairs(2014). **E-Government Survey 2014: E-Government for the future we want**, pág. 162.

<sup>17</sup> El reporte anual sobre el estado de la Sociedad de la Información en el mundo, elaborado por la International Telecommunications Union en el 2014, afirma que el 70% de los países alrededor del mundo cuenta con al menos un portal oficial de gobierno para brindar información y servicios a sus habitantes. International Telecommunications Union (2014), **Measuring Information Society Report 2014**, pág. 19.

<sup>18</sup> En el manual de Gobierno de Datos Abiertos de la Fundación de Conocimiento Abierto se puede leer una definición de lo que son los datos abiertos, como a continuación se escribe: “Los datos abiertos son datos que pueden ser reutilizados y redistribuidos libremente por cualquier persona, y que se encuentran sujetos, cuando más, al requerimiento de atribución y de compartirse de la misma manera en que aparecen”. Ver en su idioma y fuente original: Open Knowledge Foundation- Shuttleworth Foundation-The

conjunto de características indispensables para elevar la **calidad técnica** con que se distribuyen los archivos, sistemas de datos y otros contenidos públicos; unificando así, los estándares mediante los cuales se organizan, presentan y suben a la Red de Redes para su consulta o descarga.

Además el GDA permite que los datos abiertos puedan ser aprovechados por públicos diversos, empleados y distribuidos con múltiples finalidades, como la investigación científica, académica y por supuesto, la de índole periodístico; así como el diseño de aplicaciones electrónicas (aplicaciones web), que además de combinar y cruzar datos de varias fuentes, contribuyan a que la población en su conjunto comprenda el impacto de diversas informaciones sobre una variedad amplia de temas, en su persona y sus bienes; brindando ayudas gráficas, mapas interactivos y otros recursos visuales, para entender, por ejemplo, qué porcentaje del salario de cada trabajador es retenido por la Secretaría de Hacienda o de Finanzas Públicas y en qué se ocupa dicho dinero<sup>19</sup>.

---

World Bank, **Open Data Handbook**, revisado en línea desde la página <https://www.opendatahandbook.org> En el segundo capítulo de esta tesis se ahondará en la importancia de hacer de los datos públicos, datos abiertos y cómo este proceso, orientado a pulir el material que se brinda a los ciudadanos, repercute en las posibilidades que diversos grupos de usuarios tendrán para apropiarse de la información, procesarla y transmitirla a otros.

<sup>19</sup> En el Reino Unido, la Fundación de Conocimiento Abierto u Open Knowledge Foundation (por su nombre original en inglés), creó una aplicación llamada **Where does my money go?** en la cual aparece una calculadora de impuestos que permite determinar, de acuerdo con el nivel de ingresos, el monto total o porcentaje de estos que le serán retenidas a cada persona a manera de contribución al fisco; en este mismo sitio, se detalla el gasto diario de la administración pública, en áreas como las actividades corrientes del Gobierno, defensa nacional, salud, ayuda a los necesitados, educación, cultura, finanzas públicas, bienestar de las comunidades y medio ambiente. La página dispone en su mayoría de elementos gráficos, pues como se explica en el propio objetivo del sitio, su finalidad es unir toda la información disponible sobre ingresos y egresos del Estado y hacerla de fácil comprensión para cualquier ciudadano. Revisado el 25 de febrero de 2015 en línea desde la siguiente dirección electrónica: <http://wheredoesmymoneygo.org/about.html>



Las cualidades mencionadas se conocen también como los *ocho principios de Datos Abiertos o 8 principios de Sebastopol*<sup>20</sup>, y fueron promulgados por primera vez en 2007 en una reunión organizada en California, Estados Unidos, a la que asistieron 30 abogados especialistas en Datos Abiertos; tal como se mencionó anteriormente, estos preceptos se han convertido en las cualidades mínimas para que el OGD logre acercar información de valor a los ciudadanos en condiciones auténticas de apertura, y no bajo criterios diferenciados y ambiguos como de manera regular se ha hecho; asentando así, que la información pública:

- I. Es esencialmente pública, por lo cual, debe estar siempre disponible por vías digitales sin imponer restricciones arbitrarias o privilegios selectivos, bajo argumento de proteger la privacidad y seguridad de personas o grupos.
- II. Se preservará íntegra, sin alteraciones ni modificaciones, tal como aparece en su versión original. Aunque puedan elaborarse versiones sumarias o informes ejecutivos.
- III. Será publicada a la brevedad posible para garantizar su vigencia.
- IV. Estará a la disposición de amplios grupos de usuarios y para múltiples propósitos.
- V. Tendrá una organización y codificación que permitan revisarla y procesarla fácilmente (por equipos de cómputo y otros sistemas informáticos), al igual que reutilizarla.
- VI. No podrá ser discriminatoria, es decir, no se impondrán condiciones para su consulta, ni se exigirá un registro previo para acceder a ella.
- VII. Se presentará en formatos que posibiliten manejarla y compartirla.

---

<sup>20</sup> *The Annotated 8 Principles of Government Data*, fueron consultados desde el sitio [www.opengovdata.org](http://www.opengovdata.org) el 20 de febrero de 2015 en su idioma original, el inglés; realizando una versión al español realizada para este texto.

VIII. No será sujeto de patentes, marcas o derechos de autor, más que en las partes que así se dispongan de acuerdo a las leyes vigentes en cada país<sup>21</sup>.

Esta serie de ocho enunciados ha tenido tal repercusión, que países como Estados Unidos, han hecho eco de ellos en sus propias iniciativas de Datos Abiertos; por ejemplo en lo relativo al punto cinco, derivado del Memorando emitido por el Presidente Barack Obama sobre el Gobierno de Datos Abiertos, ***Memorandum on Transparency and Open Government Data***<sup>22</sup> del 31 de enero de 2009, el 8 de diciembre de ese mismo año se publicó la Orden Ejecutiva M-10-06 por medio de la cual se instruye a los jefes de departamentos y agencias del país a disponer de los recursos técnicos y humanos necesarios para atender el mandato de que: “las agencias deberán publicar la información en línea, por medio de formatos abiertos de manera que puedan ser recuperados y descargados, ordenados mediante un índice

---

<sup>21</sup> Junto a los 8 principios de la Sebastopol, se han anexoado siete cualidades básicas de la información pública en línea que es importante considerar, para que los datos abiertos sean dispuestos en condiciones óptimas para su redistribución y reapropiación, dentro de las cuales se contemplan: a) gratuidad y disponibilidad electrónica; b) información siempre accesible; c) datos y fuentes verificados; d) formatos reutilizables; e) garantías de seguridad para la descarga de archivos electrónicos (contra virus informáticos o programas maliciosos); f) confiabilidad; y g) diseño del sitio de datos abiertos desde una perspectiva amigable con el usuario. Estas siete cualidades pueden consultarse en el sitio de la Fundación de Datos Abiertos: [www.opengov.data.org](http://www.opengov.data.org). Revisados en línea el 21 de febrero de 2015.

<sup>22</sup> El ***Memorandum sobre Transparencia y Gobierno Abierto*** es el primer documento emanado desde el Poder Ejecutivo en los Estados Unidos y una de los primeros casos a nivel Internacional, en el que se plasma el concepto *Open Government*; lo que brinda no solo un reconocimiento al término, sino que extiende su empleo, hasta una directiva de gobierno que fue nombrada en esos términos como la ***Open Government Initiative***. En el Memorandum, se tocan tres componentes esenciales del Gobierno Abierto: Gobierno para la transparencia, Gobierno para la participación y Gobierno colaborativo; en los cuales se destaca la importancia del acceso a la información pública desde medios electrónicos y en plataformas digitales, como el canal ideal para mantener a la población al tanto de lo que el gobierno está haciendo en cada ámbito de la vida Nacional, al tiempo de recuperar las opiniones y el sentir de la población sobre las decisiones y acciones tomadas; lo que se ha identificado como un primer modelo de Datos Abiertos para la Unión Americana y uno de los primeros referentes en el orden internacional.

temático y fácilmente asequibles por medio de las herramientas de búsqueda en red más comunes. Un formato abierto, es aquél que [...] hace disponible la información sin restricciones y sin impedir su reutilización”<sup>23</sup>.

En esa misma Orden, figuran otros elementos vinculados a los enunciados de la Sebastopol, como la inmediatez con que se subirán a los sitios web los datos públicos, la sugerencia de distribuir con eficiencia la información en el portal, de manera que cada componente sea fácilmente identificable, además de brindar datos de verdadera utilidad; así mismo, en el documento se permite también la opción de publicar información en extractos, versiones sintéticas o resúmenes ejecutivos, siempre y cuando se coloque la dirección electrónica en donde sea posible recurrir al archivo íntegro<sup>24</sup>. Otro ejemplo de aplicación de los ocho principios de la Sebastopol, se encuentra en un país de la región Sur de América, específicamente Argentina, cuyo **Portal de Datos Públicos**, los hace suyos casi de manera literal cuando habla de las características que deberán distinguir a la información pública que sea ingresada a dicho sitio, mismas que harán que los datos sean: completos, primarios, actualizados, procesables por máquinas, susceptibles de tratamiento, no discriminatorios, no propietarios y libres de licencias”<sup>25</sup>.

En lo que respecta al segundo planteamiento distintivo del Open Government Data, éste se centra en hacer que el acceso masivo a los datos públicos no se trate solo de una transmisión ordenada y sistemática de datos de un punto B a un punto C, de las

---

<sup>23</sup> Executive Office of the President, Office of Management and Budget (2009). **Memorandum for the Heads Executive Departments and Agencies: Subject “Open Government Directive”**. El párrafo que se cita arriba es una traducción hecha para este trabajo, en el documento original, se puede leer como a continuación se escribe: “[...] agencies should publish information online in an open format that can be retrieved, downloaded indexed and searched by commonly used web search applications. An open format is one that [...] made available to the public without restrictions that would impede the re-use of that information”.

<sup>24</sup> Ídem.

<sup>25</sup> Portal de Datos Públicos de Argentina, **Guía de Datos Públicos**, revisado desde el sitio [ww.datospublicos.gov.ar](http://ww.datospublicos.gov.ar), el 22 de febrero de 2015.

agencias de gobierno a los ciudadanos, desconociendo qué hacen estos segundos con los datos que reciben y buscan, cómo los emplean y si son de verdadera utilidad para ellos; por el contrario, este segundo postulado normativo supone la génesis de una serie de mecanismos que permitan a los diversos usuarios de los datos retroalimentar a los administradores públicos sobre los materiales brindados y, en su caso, demandar aquellas informaciones que hasta el momento hayan sido vedadas del conocimiento público.

Ello, partiendo de asumir la existencia de toda una variedad de tipos de usuarios<sup>26</sup>, sus respectivas necesidades de información y sus propias capacidades para procesar o asimilar datos; lo cual permita diversificar los formatos para la entrega de datos públicos en vez de seguir apostando por su homogenización. De esta manera, se busca que todo portal de datos abiertos cuente con recursos especiales para que sus usuarios puedan reportar alguna anomalía en el sitio, la presencia de alguna falla técnica, pero sobre todo que se posibilite a cualquier visitante del sitio de Datos Abiertos emitir preguntas, comentarios y mensajes diversos sobre la información pública ahí presentada<sup>27</sup>, ello mediante herramientas como los diálogos web, chats en vivo, video conferencias, blogs, uso de redes sociales y otros.

---

<sup>26</sup> Barbara Ubaldi, consultora de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, en el documento de trabajo sobre Gobernanza Pública no. 22, en materia de Gobierno de Datos Abiertos, estipula que el valor potencial de los datos públicos depende de quién sea el usuario final de los mismos; introduciendo el concepto *info-mediadores*, habla de la presencia de ciertos círculos de usuarios que reúnen información pública para generar nuevos contenidos y productos con valor añadido, entre ellos innovadores o diseñadores independientes. Por lo anterior, la investigadora sugiere desarrollar una metodología especial, de acuerdo a las condiciones de cada país, que permita identificar quienes usan los datos públicos, con qué frecuencia revisan el material del portal, qué temas son los más consultados, qué tipo de documentos y en qué formatos se descargan los contenidos del portal de datos abiertos. Ver. Ubaldi, Barbara. ***Open Government Data: Towards Empirical Analysis of Open Government Data Initiatives***, 2013, OCDE Working Papers on Public Governance (no.22), Chapter 2 Beyond access: what value?, pags 11 a 18.

<sup>27</sup> Tal como se mencionó al inicio de este primer capítulo, los casos de estudio práctico han servido como base para fijar los elementos indispensables a cada modalidad de gobierno electrónico; específicamente para el Gobierno de Datos Abiertos y su segunda

Tal como lo proponen los profesores Gwanhoo Lee y Young Hoon Kwak, del Centro de Estudios IBM sobre Negocios de Gobierno (Center for The Business of Government), con esto se busca ofrecer una amplia gama de instrumentos para que los funcionarios públicos reciban los impulsos del exterior (*inputs*) que los ciudadanos, la iniciativa privada, las organizaciones de la sociedad civil, asociaciones públicas o particulares, académicos y otros deseen hacerles llegar; depositando en los tomadores de decisiones, el saber y experiencias reunidas por quienes han dedicado años de estudio e investigación sobre un área o problemática específica, sin pertenecer de manera formal a las instancias o instituciones integrantes de la administración pública; destruyendo así el esquema por el que se privilegiaba el envío de algunos contenidos desde las entrañas de los gobiernos, hacia un vacío indeterminado de receptores. Lograr que se construya una conexión, que con el tiempo se vuelva más sólida y natural entre gobierno y sociedad civil, se ha vuelto por tanto, uno de los máximos objetivos a alcanzar de cualquier proyecto de Datos Abiertos, de acuerdo a las propuestas realizadas por los también profesores de la Universidad Americana y la Universidad George Washington<sup>28</sup>, respectivamente.

La razón que anima a incluir estas herramientas de interacción pensadas en los ciudadanos, nace de la necesidad de escuchar la voz de diversos sectores sociales, de cada persona o grupo que tenga algo que decir respecto a la información pública a su alcance, o de quien desee manifestarse porque se dé luz sobre algunos temas resguardados y tradicionalmente sustraídos de la mirada de todos, aduciendo una

---

propuesta distintiva es posible tomar como ejemplo el portal de Datos Abiertos de los Estados Unidos, el cual contiene opciones para que los usuarios formulen una pregunta general o dirigida hacia una autoridad en particular; realicen alguna petición, sobre los temas que no hayan sido abordados o algunos datos no disponibles; presenten diversas recomendaciones sobre un contenido o asunto y finalmente, reporten un problema técnico con la página en su totalidad o una de sus partes. Portal de datos abiertos de Estados Unidos, consultado en línea el 01 de marzo de 2015 desde la siguiente referencia electrónica: <http://www.data.gov/contact>

<sup>28</sup> Lee, Gwanhoo y Young Hoon Kwak. *An Open Government Implementation Model: Moving to increase public engagement*, IBM Center for The Business of Government, págs 9 y 10.

confidencialidad o reserva infundada; el Gobierno de Datos Abiertos supone entonces el surgimiento de un modelo de acceso a la información pública que considere como un participante y colaborador a cada ciudadano, dotándolo de espacios e instrumentos para hacerse visible frente a quienes deben decidir y ejercer funciones de gran importancia en su nombre y representación.

Si se analiza con mayor detenimiento, el Gobierno de Datos Abiertos promueve por esta vía la concreción de un sistema de rendición de cuentas<sup>29</sup>, asociado al principio que dicta que las autoridades deben exponer y justificar sus actos y determinaciones de frente a la sociedad, respondiendo a quienes les puedan interpelar por la viabilidad y pertinencia de los mismos; pues tal como lo propone el politólogo Andreas Schedler, la **accountability** busca en el fondo “establecer una relación dialógica entre las entidades auditadas y los auditores. Hace a ambas partes hablar e involucrarse en un debate público. Por tanto, la rendición de cuentas es opuesta no solo al ejercicio mudo del poder, sino también a las formas unilaterales de control del poder”<sup>30</sup>.

De lo anterior, puede concluirse en este primer acercamiento al gobierno de Datos Abiertos, que este se encuentra fuertemente vinculado, en primer término, con el ejercicio de la transparencia gubernamental y el derecho de acceso a la información pública; por lo cual se entiende que el hecho de que el gobierno haga visibles desde

---

<sup>29</sup> Para aproximarse al concepto de rendición de cuentas, en este estudio se tomará como principal referencia el trabajo que al respecto ha realizado Andreas Schedler; el actual profesor del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), sostiene que el término rendición de cuentas es la traducción al español de la palabra **accountability**, aunque se trata de una interpretación no exacta, que por ende, no cubre de manera integral todo su significado; ambos términos llevan a pensar en la urgencia inherente a cualquier democracia de mantener al poder y a quienes lo ejercen bajo control, colocándole algunos diques que hagan menos probables abusos y conductas no éticas, así como ejercicios indebidos de funciones. Schedler, Andreas, Larry Diamond y Marc F. Plattner (1999). **The Self- Restraining State**, Lynne Rienner Publishers, London, 1999, 399 pp.

<sup>30</sup> Ídem. Pág. 19.

sitios digitales, los contratos efectuados con terceros en todos sus términos y condiciones, así como el procedimiento por el que fueron realizados (es decir ya sea por adjudicación directa o mediante licitaciones públicas); declare los sueldos de sus mandos y funcionarios en todos los niveles, además de las ayudas económicas y apoyos extras que reciban, materiales o en especie; presente sus indicadores de gestión; facilite el seguimiento de los análisis y estudios en los cuales sustentan sus decisiones finales y otros más, no debe verse solo como un gesto de buena voluntad por parte de los gobernantes; se trata, en cambio, del ejercicio y fomento de un derecho fundamental de la más alta envergadura, reconocido a nivel internacional y que, conforme lo estipulado por la Convención Interamericana de Derechos Humanos, desde 1969, incluye tanto el derecho a buscar, como el de recibir información pública<sup>31</sup> y la libertad de distribuirla a otros.

Los tres brazos armados del derecho de acceso a la información de interés general, es decir, las facultades para recibir, indagar y difundir a otros los datos públicos, sugieren que el Gobierno de Datos Abiertos debe tener en sí mismo una vertiente activa y una pasiva; en otras palabras, trabajar por incrementar la calidad y cantidad respecto a la oferta de datos liberados por las instituciones y entidades gubernamentales, por un lado; y por el otro, brindar condiciones para que los cibernautas, exploren el portal electrónico de datos abiertos, de forma sencilla y autónoma, lo que los lleve a obtener, en sus propios tiempos y desde el lugar en donde se encuentren, los datos que satisfagan de manera óptima sus necesidades de información; teniendo como herramienta principal, una página de datos abiertos, visualmente atractiva, fácil de utilizar, rápida, segura, que contará preferentemente, con aplicaciones auxiliares para personas con capacidades especiales y estará

---

<sup>31</sup>El también conocido como Pacto de San José de Costa Rica, fue incorporado a la legislación mexicana hasta el año 1981, al ser firmado y ratificado por el Congreso Mexicano.

disponible en más de un idioma (atendiendo de forma especial al o los idiomas oficiales del país y los dialectos más hablados en los casos que así lo ameriten).

El Gobierno de Datos Abiertos es la primer piedra a colocar para construir una estrategia integral de gobierno en línea, por lo cual debe afianzarse con la fuerza necesaria para que pueda soportar el peso de los otros dos elementos estructurales del e-gobierno; la importancia del *open government data* radica a su vez en la segunda de sus propuestas base y lo que bien encausada esta puede aportar para establecer un intercambio comunicativo auténtico entre gobernantes y gobernados; se trata de un reto de enormes proporciones, pero al cual muchos países, incluyendo México, han decidido hacer frente, no solo por unirse a lo que es ya una tendencia mundial, sino con el fin de recuperar la credibilidad y confianza tan diezmada sobre sus representantes políticos, instancias de impartición de justicia y la capacidad del gobierno en su conjunto para hacer frente a cualquier conflicto, atender a los grupos en desventaja y encaminarse hacia la consolidación de sus respectivas democracias; abriéndose al escrutinio y vigilancia de la sociedad en cada paso y en cada dicho como nunca antes se había hecho.



## **1.2 Ventanilla única de gobierno: trámites y servicios al alcance de un click**

Un solo portal electrónico en el cual encontrar, iniciar y concretar una gran cantidad de servicios y trámites públicos, así como aplicar a diversos programas sociales ofrecidos por la Administración Pública Federal desde la red mundial, Internet, sin barreras espacio-temporales, ni largos o tediosos procedimientos administrativos, es la clave de la **Ventanilla Única de Gobierno o Ventanilla Electrónica de Gobierno**<sup>32</sup>. No obstante, el concepto y su puesta en marcha, no son tan sencillos como se lee en el enunciado precedente, entre otras razones, porque como un paso previo a la ventanilla única, se debe asegurar la *interoperabilidad* entre los diversos sitios web de las dependencias y entidades gubernamentales, sus propias bases de datos y sistemas de información.

Interoperabilidad, es un vocablo propio de las ciencias computacionales, que se define como “[...] la capacidad de diferentes sistemas informáticos para comunicar, compartir e intercambiar datos, información y conocimiento de una forma precisa, efectiva y consistente; de funcionar de forma correcta con otros sistemas, aplicaciones, servicios; así como integrarse con otras organizaciones diversas y empresas para ofrecer servicios de administración electrónica”<sup>33</sup>. Una de las alternativas que se ha tomado para hacer funcional el concepto de interoperabilidad dentro de la administración pública, consiste en la creación de una red de internet exclusiva para las actividades de Gobierno, también llamada Intranet, misma que además permite contar con un acervo digital propio (que incluye los programas y

---

<sup>32</sup> Salazar Solís, Luis Adrián (2006). **Ventanilla única de gobierno electrónico**, Red GEALC-Colección de documentos de trabajo sobre e-Gobierno (número 1), pág. 5. De acuerdo con la definición exacta del autor: “Una ventanilla única de gobierno electrónico es aquel sitio o portal de Internet que ha sido estructurado y diseñado de modo tal que permite crear un único espacio virtual, en donde de manera centralizada se pone a disposición de los ciudadanos y las empresas una amplia variedad de servicios y trámites, los cuales son ofrecidos por una diversa gama de instituciones del Estado”.

<sup>33</sup> EduRed, Concepto **Interoperabilidad**. Consultado el día 03 de marzo de 2015, <http://www.ecured.cu/index.php/Interoperabilidad>

plataformas de e-gobierno), opera con una capacidad de transferencia de datos aceptable, y resulta, en general, más segura que cualquier conexión externa.

El gobierno electrónico, desde la ventanilla única, propone la configuración de una red programática, que facilite homologar procesos, estandarizar criterios para proporcionar a la población bienes, trámites y servicios públicos; de manera que los gobiernos que empleen esta modalidad de e-government, trabajen armonizando funciones, distribuyendo responsabilidades y soldando vínculos de colaboración entre sus propias dependencias, organismos e instituciones, sin caer en la superposición de atribuciones o duplicidad de procedimientos; lo que traerá como consecuencia directa una mejora sustancial en la eficiencia gubernamental y la percepción que de ésta tiene el ciudadano; eliminando así la tramitología engorrosa y las visitas de dependencia en dependencia, oficina tras oficina, sin recibir una solución o respuesta apropiada a un problema o asunto de interés, enfrentándose además a una cantidad indefinida de intermediarios y la siempre latente amenaza de convertirse en víctima de actos de corrupción.

No obstante, para la implementación de una ventanilla única de gobierno, debe asumirse que el ciudadano común en su mayoría desconoce la estructura organizacional del gobierno, no distingue, la jerarquía entre secretarías, dependencias, comisiones y otros y tampoco sabe sobre las responsabilidades exclusivas o zonas limítrofes entre las esferas Federal, Estatal e incluso municipal y es probable que en muchos casos tampoco tenga el interés o tiempo para conocer de esto. El gobierno de una sola entrada, como lo define el **Waseda-ICA E-Government Survey**<sup>34</sup>, apela a que los encargados de los diversos estudios y

---

<sup>34</sup> Waseda University, **Waseda-ICA, 10th International E-Government 2014**, Universidad Waseda, Tokio. El survey presenta como uno de los resultados obtenidos, luego de aplicar sus 9 indicadores y 33 subindicadores, **el gobierno de una sola parada u one-stop government**, por su publicación original en inglés; misma que toca con especial dedicación la entrega de servicios, desde un solo punto web, subrayando que esta alternativa “ofrece muchos beneficios a los usuarios de los servicios públicos- tanto

mediciones sobre gobierno en línea añadan como un nuevo indicador de análisis, la colaboración inter-gubernamental, dado que esta variable podrá guiar a cualquier interesado en la materia a identificar qué tan conectado está en verdad un gobierno con sus propias estructuras y si para ello ha de elegir un modelo inclinado a la centralización o se tomará la ruta de integrar círculos de trabajo de acuerdo a los temas a tratar o como se les conoce desde la academia, equipos multidisciplinarios, con tareas bien distribuidas; aunque como lo refiere el estudio de la Universidad ubicada en Tokio, Japón, la tendencia actual continua teniendo como favorito el centralismo.

Se ha de mencionar también en este estudio, que las ventanillas únicas de gobierno pueden clasificarse en dos grandes tipos, dependiendo si en ellas se pueden realizar directamente los procesos requeridos o si solo se dispone de interfaces para remitirse a la página de la institución u organismo a su cargo; las primeras son también conocidas como *ventanillas transaccionales* mientras a las segundas se les llama *ventanillas de punto de enlace*<sup>35</sup>. Ambas, deben caracterizarse por disponer de guías de uso, mapas de sitio, un buen rendimiento y soporte técnicos y una ubicación sencilla, es decir ubicable desde cualquier explorador electrónico.

Sin importar, si las ventanillas electrónicas son del tipo uno o del dos, esta vertiente del gobierno electrónico debe fomentar el uso de estas plataformas en línea por parte de los ciudadanos, como una excelente alternativa para reducir costos, agilizar transacciones y fomentar un desarrollo sustentable que abone a la preservación del medio ambiente y los recursos naturales; pero principalmente, con el diseño de esta segunda modalidad de e-gobierno, los encargados de la conducción de los asuntos públicos demostrarán la capacidad y voluntad del gobierno para brindarles a sus habitantes la atención, acompañamiento y orientación indispensables para que

---

ciudadanos como empresas y los propios administradores públicos-, incluyendo mejores, más rápidos y más eficientes resultados, en un solo contacto”.

<sup>35</sup> Salazar Solís, Luis Adrián(2006). ***Ventanilla única de gobierno electrónico***, Red GEALC-Colección de documentos de trabajo sobre e-Gobierno (número 1), pág. 8.

puedan acceder a los bienes y programas públicos, desde medios digitales, de manera sostenida y continua, sin que con ello se ponga en riesgo su seguridad ni se vulneren derechos como el de petición, el derecho a no ser discriminado, el derecho a la educación o el derecho a tener un trabajo honroso que permita a cada individuo proveerse de los elementos indispensables para una vida digna (ello mediante incentivos que faciliten a un estudiante de bajos recursos continuar en la escuela y a las personas sin empleo, insertarse en el mercado laboral, por ejemplo).

La seguridad en línea es un aspecto muy importante, una de las garantías a ofrecer dentro del portal de ventanilla única electrónica, dado que los trámites y solicitudes en línea requieren en su mayoría, a diferencia de lo que sucede en materia de Gobierno de Datos Abiertos, de la entrega de información personal y datos sensibles como referencias bancarias (tarjetas de crédito para el pago de multas, por ejemplo), claves de acceso, domicilio, medios de contacto, datos laborales y otros varios, que en la actualidad pueden ser sujetos a filtraciones, hackeos, manipulación, fraudes, robo de identidad e incluso la comisión de delitos graves, si no se cuentan instrumentos como la firma electrónica avanzada, el certificado de sitio seguro, los códigos de validación, antivirus de alta potencia, firewalls, y otros, por los cuales se pueda hablar de seguridad en la Red, misma que de acuerdo con Rodolfo Lomáscolo, “asegure la integridad del contenido y la identificación del emisor y del remitente al enviar un mensaje o efectuar una transacción”.<sup>36</sup>

Otro aspecto relevante para el funcionamiento de la ventanilla única, consiste, de acuerdo con el ***Estudio de Gobierno Electrónico de la ONU para 2012***<sup>37</sup>, en la estabilidad de los servicios públicos y trámites disponibles en el portal pese a cualquier falla técnica, operativa e incluso humana, puesto que un sitio web con

---

<sup>36</sup> Lomáscolo, Rodolfo. ***La seguridad en internet es posible***, Revista Digital de Marketing y Comercio, consultado en línea el 24 de febrero de 2015, desde el sitio <http://www.marketingycomercio.com/numero3/seguridad.htm>

<sup>37</sup> Organización de las Naciones Unidas (2012). ***Estudio de las Naciones Unidas sobre Gobierno Electrónico 2012: Gobierno electrónico para el pueblo***, Revisar capítulo 2: Avances en la prestación de servicios en línea, págs 45 a 66.

presencia intermitente, fallas recurrentes de conectividad y carente de un mantenimiento continuo se dirige irremediablemente a su progresivo desuso. Contrario a esto y conforme a las recomendaciones del estudio referido, se deben dirigir todos los esfuerzos pertinentes para que la ciudadanía se incline paulatinamente por los medios cibernéticos en vez de los presenciales, percibiendo a los primeros como más efectivos, inmediatos, ágiles y confiables; además de que estos, brindan la sensación, de que pese a la existencia de formatos pre-establecidos, cada caso es atendido de manera particular y personalizada; lo anterior, puede complementarse, mediante funcionalidades innovadoras, como el envío de mensajes de texto, correos electrónicos, sms y otros con alertas, noticias e información que son direccionados a los dispositivos celulares, tabletas, computadoras y otros de uso exclusivo de cada ciudadano relativos a los trámites, servicios y otros que utilicen con mayor frecuencia. Funciones que para el año en cuestión, ya se encontraban disponibles en las ventanillas únicas electrónicas de un tercio de los 193 miembros de la ONU<sup>38</sup>, de acuerdo con el survey de gobierno electrónico correspondiente al 2012.

No puede cerrarse este segundo subtema del gobierno electrónico sin exponer algún caso práctico de esta modalidad de e-gobierno, por lo cual se ha elegido dos ejemplos dentro del continente Americano: el portal **Service Canada** y la emergente estrategia de **Ventanilla Única de México**; casi como los polos opuestos de un mismo eje. Se comenzará entonces, con el menos avanzado de los ejemplos, por infortunio el caso mexicano. El 3 de febrero de 2015, fue publicado en México, en el Diario Oficial de la Federación el **Decreto por el que se establece la Ventanilla Única Nacional para los Trámites e Información de Gobierno**<sup>39</sup>, dentro del marco

---

<sup>38</sup> Ídem pág. 59.

<sup>39</sup> Diario Oficial de la Federación (2015). **Decreto por el que se establece la Ventanilla Única Nacional para los Trámites e Información del Gobierno**. Publicado el 03 de febrero de 2015. Consultado desde el sitio

legal e institucional vigente y conforme al mandato para crear un Catálogo Nacional de Trámites y Servicios del Estado; se trata de un articulado de catorce disposiciones orientadas a la prestación de servicios y trámites en línea, dentro del cual se incorporan aspectos como la interoperabilidad y la coordinación gobierno-entidades públicas y gobierno-entidades privadas; el decreto estipula como una de sus metas centrales, el que los organismos que integran la Administración Pública Federal migren paulatinamente todos sus servicios y trámites a plataformas digitales, fortaleciendo el seguimiento puntual de dichos procesos desde el inicio en que son presentados por los interesados hasta su culminación.

La Ventanilla Única Mexicana, en su sección sobre aprendizaje en línea, dispone de un curso electrónico introductorio, con el mapa del sitio, su estructura general, inventario de servicios y trámites (ordenados conforme a la dependencia que los ofrece) y algunos adicionales, como una sección de preguntas frecuentes con sus respectivas respuestas. En resumen, es posible afirmar que cubre con algunas de las requisitos mínimos para tener una ventanilla de gobierno electrónico; sin embargo, el enfoque del sitio mexicano se inclina en favor de las empresas y el sector privado, olvidando las necesidades de orden social; lo anterior se muestra en el hecho de que desde el portal [www.ventanillaunica.gob.mx](http://www.ventanillaunica.gob.mx)<sup>40</sup>, se disponen de opciones para tramitar autorizaciones de importación y exportación, así como el registro de vehículos de comercio en la Administración General de Aduanas o la emisión de un certificado fitosanitario ante la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales; pero de los programas de bienestar social de la Secretaría de Desarrollo Social, las becas ofertadas por la Secretaría de Educación Pública o el Instituto Nacional de Bellas Artes y los fondos para emprendedores de la Secretaría de Economía no es posible visualizar en portal ni una sola referencia.

---

[http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5380863&fecha=03/02/2015](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5380863&fecha=03/02/2015). 02 de marzo de 2015.

<sup>40</sup> **Portal Ventanilla Única de Gobierno**, consultado el día 03 de marzo de 2015, en la siguiente liga: <https://www.ventanillaunica.gob.mx/movil/index.htm>

Desde una perspectiva diferente, el segundo de los ejemplos recuperados es decir, **Service Canada**<sup>41</sup> la ventanilla única canadiense, misma que desde su lema de bienvenida “*People serving people*”, (*Personas ayudando a personas*), coloca al gobierno en un nivel simbólico de igualdad con los ciudadanos; de manera que los funcionarios públicos demuestren cierta empatía respecto a las inquietudes, peticiones y derechos que su población desea manifestar y hacer valer; tales como contar con atención médica gratuita, sin importar la condición socioeconómica de quien la requiera. Por ello, **Service Canada** ha dispuesto de varios mecanismos de búsqueda para simplificar la localización de los servicios, trámites o programas sociales más demandados dentro del portal; uno de estos métodos se llama *Servicios para ti*, mismo que además de listar el catálogo de servicios y trámites habilitados, brinda la posibilidad de ubicarlos de acuerdo al grupo poblacional al que se pertenezca, de suerte que se cuenta con opciones especiales para nativos del país e inmigrantes, familias y niños, trabajadores, visitantes del país o residentes temporales, personas con capacidades especiales, veteranos, jóvenes y estudiantes; lo que contribuye a que cada uno de estos grupos pueda vincularse con los servicios que les sean propios y las dependencias del Estado que se encargan de ellos.

Otro de los métodos de búsqueda, consiste en una serie de filtros basados en un índice ordenado de servicios *De la A a la Z*, de manera que se puedan tramitar una diversidad de documentos como permisos de trabajo, comprobantes de ciudadanía, actas de nacimiento, certificados de defunción, cédulas profesionales y pasaportes, entre otros. No obstante destaca el hecho de que desde este mismo sitio, se pueden presentar también denuncias ante a la Comisión de Derechos Humanos de Canadá, inscribirse en cursos de capacitación para el trabajo, consultar y registrarse en la

---

<sup>41</sup> Ventanilla Electrónica del Gobierno de Canadá, sitio oficial **Service Canada** “**People serving people**”. Consultado en línea el día 09 de marzo de 2015, desde la siguiente liga electrónica: <http://www.servicecanada.gc.ca/eng/home.shtml>

bolsa de empleo, emitir el oficio de no antecedentes penales, cotizar los diversos planes de retiro y presentar solicitudes para convertirse en beneficiario de los subsidios gubernamentales para construir, reparar o dar mantenimiento a una casa; entre una larga lista de etcéteras.

Lo que en verdad se considera preciso subrayar, además de la amplísima oferta de servicios y trámites aludidos, es que el gobierno canadiense se ha convertido en un ejemplo a nivel internacional en materia de ventanilla única de gobierno, ya que brinda un apoyo completo, sin precedentes, a los usuarios del portal que va desde reseñas generales de los servicios (en qué consisten la ayuda, qué requisitos se establecen para recibirla, y cuántas personas son beneficiadas por un programa de asistencia social, por ejemplo), el estado del arte del tema dentro del país (incluyendo referencias sobre modificaciones en curso o propuestas de adición, reforma o actualización de leyes, normas, reglamentos que se estén debatiendo en el Parlamento), hasta las interfaces necesarias para descargar los formatos de aplicación o efectuar solicitudes desde algún micrositio anexo; todo desde una sola plataforma electrónica. Por lo anterior es correcto asentar que para conocer los alcances la ventanilla única, como se ha concebido por los especialistas y como lo hemos referido en los párrafos precedentes, es claro que una de las mejores opciones es ***Service Canada***.

Para cerrar este tercer apartado, se considera pertinente reiterar que la Ventanilla Única Electrónica es más que el eslabón intermedio del gobierno electrónico, mismo que al concentrar desde un solo portal servicios, trámites y bienes públicos, haciéndolos de fácil uso, impulsa su acceso por un mayor número de individuos, permitiéndoles disponer de ayudas, documentos y procedimientos expeditos, desde la privacidad y cercanía de sus hogares, escuela o trabajo; al tiempo de lograr que los ciudadanos se familiaricen cada vez más con la estructura, responsabilidades y funciones de cada dependencia y entidad pública. La Ventanilla Única de Gobierno no contempla, sin embargo, la exigencia por establecer un enlace entre ciudadanos y autoridades, fuera de la relación estrecha entre un prestador de servicios y sus



clientes, sin que estos últimos puedan hacer algo más que imponer una queja o enviar algún comentario sobre algún error o un servicio deficiente; por lo anterior sería adecuado que poco a poco , esta modalidad del gobierno electrónico importara algunas de las alternativas que al respecto brinda el Gobierno de Datos Abiertos y abrirse también a ciertos grados o formas de retroalimentación y participación social como algunas de las que se tratarán con detenimiento a continuación.

## **1.4 Participación electrónica y el enfoque centrado en el ciudadano: hacia gobiernos colaborativos e incluyentes**

*“A pesar de importante impulso que ha tomado este concepto (el de e-participación) durante los últimos años, la idea de un Gobierno abierto, inclusivo y participativo en relación recíproca con los ciudadanos es tan antigua como el concepto de democracia. Sin embargo, han sido los avances en las Tecnologías de la Información lo que permite a los Estados establecer relaciones más ricas y bidireccionales con los ciudadanos, quienes pueden ejercer sus derechos de forma más directa y sencilla [...] La finalidad es hacer más fuertes, directas y cotidianas las relaciones entre ciudadanos y la Administración Pública, para poder tomar y ejecutar decisiones de manera conjunta”<sup>42</sup>.*

**Manual de Participación electrónica del Gobierno Uruguayo**

Este extracto, tomado del manual sobre participación electrónica **E-participación: Conceptos básicos y buenas prácticas**<sup>43</sup>, de la Agencia para el Desarrollo del Gobierno de Gestión Electrónica y la Sociedad de la Información de Uruguay (Agesic), expresa la razón de ser de la participación en línea en un sentido amplio. Tal como se menciona en el párrafo citado, si bien dichas plataformas no han descubierto el hilo negro respecto al imperativo de establecer un vínculo sólido entre ciudadanos y Gobierno, sí han allanado el camino para hacer realidad que en dicha relación jueguen un papel importante aspectos como la retroalimentación, la colaboración e inclusión sociales, y los intercambios comunicativos, ahora desde los medios digitales.

Las herramientas de participación en línea harán posible esto, permitiendo que los ciudadanos: conozcan las acciones y determinaciones de sus autoridades, las evalúen y enriquezcan; cuestionen a sus gobernantes respecto a una disposición o acto de autoridad que consideren inadecuado o perjudicial para la mayor parte de la

---

<sup>42</sup>Agencia para el Desarrollo del Gobierno de Gestión Electrónica y la Sociedad de la Información y el Conocimiento- Gobierno de Uruguay (2012). **E-Participación: Conceptos y buenas prácticas**, prólogo, pág. 4

<sup>43</sup> Íbidem. 56 pp.

sociedad; emitan su voto en los procesos electorales de su país (aún sin residir en él, al momento de efectuarse los comicios); manifiesten su apoyo o rechazo ante una política pública, ley, norma o disposición; y, que cada vez con mayor frecuencia los ciudadanos en lo individual y colectivo, es decir ya sea uno a uno o reunidos en grupos organizados (organizaciones de la sociedad civil), sean aptos para proponer e impulsar (formalmente) sus propios proyectos de cambio, mejora y solución a los problemas, carencias y obstáculos que enfrentan en su día a día, es decir, las iniciativas ciudadanas en su máxima expresión.

Pero ¿qué es en realidad o cómo se define la participación electrónica? De acuerdo con el ***E-Government Survey*** de la ONU en su edición 2014, “la e-participación es el proceso que involucra a los ciudadanos, a través de las Tecnologías de la Información y la Comunicación, en la política y en la toma de decisiones, de manera que se construya una administración pública participativa, colaborativa e inclusiva [...]”<sup>44</sup>; dando cabida a que se haga efectivo el derecho de cada ciudadano de interferir en los asuntos públicos, en muy variadas formas y actividades, asomarse a las entidades públicas del Estado, escuchar y ser escuchados; haciendo de la participación social un ejercicio cotidiano, no restringido o acotado a ciertos periodos previamente estipulados.

No se debe perder de vista a este respecto, que las plataformas de participación en línea surgen en un clima en el cual, de acuerdo con la profesora Ángeles Diez Rodríguez<sup>45</sup>, se ha extendido en naciones tanto desarrolladas como del tercer mundo, una crisis y un déficit del sistema de democracia representativa, arraigados en males adyacentes como la corrupción, impunidad, crecimiento de la violencia, enriquecimiento descomunal de las minorías en el poder, simulación en la entrega

---

<sup>44</sup> United Nations- United Nations Department of Economic and Social Affairs(2014). ***E-Government Survey 2014: E-Government for the future we want***, Chapter 3 E-participation, pages 61-74.

<sup>45</sup> Diez Rodríguez, Ángeles. ***Ciudadanía cibernética, la nueva utopía tecnológica de la democracia***, Universidad Complutense de Madrid, pág. 16.

de información y rendición de cuentas al pueblo; además de las disparidades profundas entre los encendidos discursos que alaban el bienestar social, la igualdad de oportunidades y la atención a los más vulnerables y el contraste con la realidad lacerante que dista mucho de corresponder con estas promesas; por si esto fuera poco, se suman el descrédito de los medios de información, sujetos al poder dominante y cuasi impenetrables. La participación social se revitaliza y el espacio público puede ser re-apropiado por los ciudadanos, gracias a las TIC's, según lo plantea la académica de la Universidad Complutense de Madrid, provocando la génesis de novedosas formas de inclusión social y con ellas, una nueva ciudadanía que mimetice las características de las plataformas digitales: abierta, libre, siempre conectada y cooperativa.

Dar nuevos aires a la participación ciudadana, requiere, sin embargo, de ascender paso a paso, hacia la cima de una escalera de bloques anchos, trazada en uno de sus primeros bocetos por Sherry Arnstein y adaptada por diversos autores, entre ellos, Rosa Borge Bravo<sup>46</sup> para identificar, con base en su grado de evolución, las fases de participación social en los asuntos públicos y, de acuerdo al tenor de esta tesis, aquellas susceptibles de incursionar en la red de redes. Dentro de este texto, pese a que las dos autoras mencionadas sí lo incluyen, el rubro de información no

---

<sup>46</sup> La escala o escalera de participación política de Sherry Arnstein fue publicada originalmente en 1971, pese a la distancia temporal sigue siendo aceptada para medir de menor a mayor el tipo de involucramiento de la sociedad en los asuntos públicos y las facultades que se les brindan para ello, dicha regla está integrada por cinco bloques que son: 1) información, 2) comunicación, 3) consulta, 4) deliberación y 5) participación en decisiones y elecciones; e indican las fases en las que la sociedad puede pasar de documentarse sobre un tema en específico a empoderarse y adquirir las capacidades de elegir por sí mismos, ejerciendo presión porque sus deliberaciones y aportes sean apropiados por los líderes políticos e incorporados en las decisiones o determinaciones finales que efectúen. En Borge Bravo, Rosa (2005). **La participación electrónica: estado de la cuestión y aproximación a su clasificación**, Revista de Internet, derecho y política, Universidad Oberta de Catalunya, publicación electrónica. Consultada el día 7 de marzo de 2015, desde el sitio: <http://www.gov.scot/resource/doc/49303/0122794.pdf>

será parte de los pisos de la escala, aunque sí un insumo *sine qua non*, como se ha sostenido anteriormente, para poder hablar de e-participación.

Basados en la escala de Arnstein y la versión de ésta hecha por la profesora Borge, la propuesta de esta tesis consiste en distinguir si un mecanismo o herramienta de e-participación es vinculante o no vinculante, es decir, si los líderes de Gobierno que los implementan asumen sus resultados para validar o realizar cambios a una política pública, ley, programa o cualesquiera medidas propuestas y aceptadas por las instancias legal e institucionalmente establecidas para ello; o si por el contrario, solo se ven como un manera de medir el nivel de aprobación o rechazo, la tensión social que se puede producir con determinada disposición, sin que se vea afectada la resolución o producto de valor público final. Conforme a esto, los tipos o formas de participación electrónica se diferenciarán como vinculantes o no vinculantes, de acuerdo con la clasificación que se propone en la siguiente tabla:

TABLA 1.2 FORMAS DE PARTICIPACIÓN ELECTRÓNICA O E- PARTICIPACIÓN			
Nivel de participación	Consiste en..	Puede tomar la forma de...	¿Es vinculante o no vinculante?
<b>Consultivo</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Conocer el grado de aprobación/desaprobación, popularidad o rechazo de una medida o proyecto (ley, norma u otro) antes de ejecutarse o una vez implementado. Se presenta en términos dicotómicos (sí o no, me gusta-no me gusta) o mediante una serie de opciones múltiples preestablecidas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Encuestas.</li> <li>Valoraciones o rankings.</li> <li>Votación simple.</li> <li>Sondeo.</li> </ul>	No vinculante
<b>Deliberativo</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Crear espacios virtuales para que los ciudadanos puedan expresarse y sean considerados en la discusión de los grandes temas, compartan ideas, comentarios, dudas y cualquier</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Encuesta compleja.</li> <li>Foros virtuales y videochats.</li> <li>Blogs (de</li> </ul>	Vinculante /no vinculante (Puede tomar ambas formas).

	otra aportación, desde el momento en que una iniciativa es presentada o se reabre el debate sobre la vigencia de una norma; recibiendo algún tipo de feedback por parte de los Congresos o Parlamentos, Presidentes, Primeros Ministros y Secretarios de Estado, entre otros funcionarios públicos, dependiendo de la materia que se trate.	texto o video).	
<b>Decisorio</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Diseñar plataformas para que la sociedad civil envíe sus propios proyectos de creación o reforma de alguna norma jurídica, política pública, programa social, etcétera.</li> <li>• Validar o desechar una decisión tomada por la autoridad, logrando que en caso de ser necesario, sea reconsiderada.</li> <li>• Elegir a quienes ocuparán algún cargo público.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Petición electrónica (E-petition).</li> <li>• Referendum o consulta popular.</li> <li>• Voto electrónico, voto remoto (digital).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vinculante</li> </ul>

Con base en lo mencionado hasta ahora, la participación social funciona de manera regular bajo una estructura escalona, de suerte tal que los casos de éxito enmarcados en esta tercer modalidad de gobierno electrónico, generalmente han dado el primer paso ejecutando sondeos y encuestas simples, con el fin de determinar el porcentaje de ciudadanos que estarían dispuestos a conocer y asirse de la tecnología para conectarse con sus representantes, y así ir barbechando el camino, para luego abrir sus propios blogs y foros en línea, lanzar sus primeras aplicaciones para realizar conversaciones o chats en vivo, hasta llegar a las plataformas de e-petitions o peticiones electrónicas; tal como sucedió en Estados Unidos y Gran Bretaña, dos ejemplos que se tratarán con mayor detenimiento en seguida, como los dos casos prácticos seleccionados para ilustrar la participación en línea.

Bajo el mensaje de bienvenida ***We the people, your voice in our government*** (***Nosotros el pueblo, Tú voz en nuestro gobierno***)<sup>47</sup>, el sitio electrónico [www.petitions.whitehouse.gov](http://www.petitions.whitehouse.gov), del Gobierno de los Estados Unidos presenta un crisol de instrumentos de participación electrónica, entre los que brillan con singularidad dos de sus aplicaciones:

- a) El blog de la Casa Blanca: un blog en formato de texto y video, con funciones que permiten a sus usuarios entablar conversaciones e intercambiar mensajes con diversos representantes de gobierno, incluyendo a quienes encabezan las secretarías de Estado más importantes, tanto desde este sitio como a través de las redes sociales como Twitter y Facebook; así como seguir y participar en conferencias en vivo, transmitidas desde el portal. De la misma manera, se dispone de un micrositio anexo llamado ***We the geeks***, el cual opera mediante la programación de charlas remotas, vía web cams, moderadas por algún funcionario de la Casa Blanca, en las que colaboran diversos especialistas, estudiantes, científicos y miembros de la comunidad, para tratar los temas del momento o aquellos que en otros medios no son abordados, como por ejemplo el papel de las personas afroamericanas en la ciencia, cultura y política de la Nación o el cambio en los roles tradicionalmente asignados a las mujeres a lo largo de la historia; dichas grabaciones pueden reproducirse, bajarse e incluso proponer nuevas temáticas sobre las que organizar los próximos foros.
- b) E-petitions: o peticiones electrónicas<sup>48</sup>, que para fines de este estudio, se entenderán como *iniciativas ciudadanas digitales*, mismas que se

---

<sup>47</sup> Página derivada del Sitio Oficial de la Casa Blanca para la participación electrónica, nombrada ***We the people, your voice in our government***, fue consultada desde el sitio: <http://www.petitions.whitehouse.gov> el día 10 de marzo de 2015.

<sup>48</sup> La aplicación e-petitions nace como una vía para ampliar la proyección de la Primer Enmienda de la Constitución de los Estados Unidos Americanos, como aquella reserva que impide al Congreso de este país elaborar leyes que dicten una religión oficial para

desenvuelven en tres etapas principales: la primera conduce a los interesados en presentar una iniciativa a revisar si ya existe una propuesta similar, para en su caso firmarla o adherirse a ella; la segunda fase, corresponde al registro de un proyecto nuevo, que no se asemeje, en todo o en parte, a ninguno de los ya colocados en la aplicación o a una norma ya vigente, así, una vez cubiertos los otros requisitos para ser publicada<sup>49</sup>, pueda aparecer en el sitio, ser revisada por otros ciudadanos estadounidenses y apoyada con sus votos; para que en la etapa final o tercera<sup>50</sup>, cada innovador o postulante reciba una respuesta concreta con las formas en las que se habrá de incorporar su propuesta con las disposiciones planteadas desde las estructuras gubernamentales.

---

sus habitantes, obstaculice su libertad de expresión o de prensa, o su derecho a manifestar su desacuerdo o inconformidad con el Gobierno. Ver el **Acta de Derechos o Bill o Rights** disponible en la página oficial del Centro Nacional de la Constitución o National Constitution Center. Consultado desde el siguiente enlace: <http://constitutioncenter.org/learn/educational-resources/lesson-plans/bill-of-rights>

<sup>49</sup> Uno de los primeros requisitos del portal **We the people**, en su sección sobre e-petitions es el registro de una cuenta de usuario, la cual se obtiene ingresando el nombre completo del solicitante, más una dirección de correo electrónico; además, para crear una nueva iniciativa se debe de hacer un resumen de la misma, seleccionando tres temas vinculados a ella dentro de una lista de 39 opciones; entre los términos de participación (terms of participation), se contempla también que para firmar o ingresar una iniciativa se debe de tener al menos 13 años de edad, no pertenecer a ningún partido político o representar a una asociación privada; en cuanto el proyecto como tal, éste no debe enfocarse en realizar la apología de un delito o actividad ilegal, ocupar palabras obscenas o vulgares, atentar contra la privacidad o intimidad de una persona o colectivo y abstenerse de difamar o denigrar a institución o persona alguna.

<sup>50</sup> Las e-petitions sujetas a votación estarán disponibles en el sitio durante 30 días, si durante este tiempo o antes reúnen 150 firmas de apoyo, se conservan por un periodo de tiempo igual, otros treinta días, hasta que alcancen las 100 000 rúbricas de respaldo; de manera que las peticiones que lleguen a la segunda etapa, serán merecedoras de una respuesta en forma por parte de algún funcionario de alto nivel dentro del Gobierno, en la que se detalle puntualmente cómo y bajo qué términos se integrará a sus planes de trabajo, normatividad u otros.



El segundo caso que se tomará en este apartado, es el sitio **HM Government Petitions**<sup>51</sup> del gobierno inglés, el cual opera como un sitio independiente, similar a la página americana, con dos características destacables: la primera consiste en la promesa de que las iniciativas ciudadanas que alcancen las 100 000 firmas de apoyo serán conducidas para su análisis y discusión formal en la Casa de los Comunes, si solo se llegan a las 10 000 rúbricas se acredita merecer una respuesta desde alguna entidad de gobierno<sup>52</sup> vinculada al tema de la iniciativa enunciada; el segundo aspecto importante, es que existen reglas bien delimitadas para que una e-petition sea inscrita en el portal, mismas que son inspeccionadas con diligencia por el **Comité de Peticiones (Petitions Committee)**, entre las cuales es posible mencionar: a) que las propuestas deben ser originales y referirse a acciones específicas sobre las que el gobierno tenga injerencia; b) serán presentadas tanto por ciudadanos como por residentes del país y c) los archivos, documentos y otros en los que se envíen deberán abstenerse de denigrar, ofender o menoscabar a las instituciones, al gobierno mismo o a otros individuos. El Comité también posee atribuciones también para interceder entre las autoridades y los peticionarios, presionando a los primeros a dar su postura o respuesta ante una iniciativa que haya reunido las firmas estipuladas para recibir tal beneficio, mientras con los segundos trabaja por hacer más claras y completas sus ideas, y de esta manera encontrarles la aplicación más atinada.

Plataformas como las dos descritas, es decir de e-petitions, solo existen, de acuerdo al **E-Government Survey: E-Government for the future we want**, de

---

<sup>51</sup> Página derivada del Sitio Oficial del Parlamento Británico, misma que lleva por nombre **E-Petitions**, fue consultada desde el sitio: <http://epetitions.direct.gov.uk> el día 12 de marzo de 2015.

<sup>52</sup> Manual sobre e-petitions del portal HM Government Petitions, **How petitions work?** Última revisión en línea Agosto 2015 desde el sitio: <https://petition.parliament.uk/help>

2014<sup>53</sup>, en un total de 18 naciones de los 193 países miembros de la ONU; aunque un número mayor ha operado ya foros en línea, lo que equivale a 51 miembros del organismo sujetos a evaluación<sup>54</sup>, es decir solo un 26.42% de los países integrantes del organismo internacional; estas cifras revelan el todavía escaso desarrollo de la participación electrónica en el mundo. Ya que se ha recurrido una vez más al reporte de las Naciones Unidas, se verá en los últimos párrafos relativos a esta modalidad del e-gobierno, las razones por cuales el aludido termómetro internacional habla de la inminente aparición de una corriente dentro del gobierno electrónico, nombrada en inglés ***citizen-centric***, y que para este estudio en una traducción modesta, casi literal, será ***el enfoque centrado en el ciudadano***.

Esta perspectiva, copiada de la mercadotecnia, conocida en dicho sector como la perspectiva del usuario o del consumidor, incita a efectuar un giro de 360 grados en la forma de diseñar y manejar las herramientas de e-gobierno, con especial foco en aquellas relativas a la participación digital, entendiendo que para ser en verdad adoptadas por la ciudadanía, deben reflejar sus intereses, preocupaciones y aspiraciones; de manera que los sitios de e-participación serán diseñados pensando de principio a fin en su público objetivo, los ciudadanos y no en los administradores del sitio; los representantes públicos que tengan en sus manos la agenda digital, fomentarán además un ambiente que haga factible y promueva la participación social fuera y dentro de las TIC's, pues estos instrumentos no sustituyen en absoluto los encuentros frente a frente, las audiencias públicas, comunicaciones escritas y otros que vinculen a los ciudadanos con sus representantes, sin la intervención medios digitales<sup>55</sup>.

---

<sup>53</sup> United Nations- United Nations Department of Economic and Social Affairs(2014). ***E-Government Survey 2014: E-Government for the future we want***, pág. 69.

<sup>54</sup> Ídem.

<sup>55</sup> Ídem. Para mayores detalles sobre el enfoque centrado en el ciudadano, revisar el capítulo 7 del survey ***E-government for the post-2015 era: the usage perspective***.

Desde el **Departamento de Reformas Administrativas** del Gobierno de la India<sup>56</sup>, la Doctora Dinesh Chandra sostiene que el enfoque centrado en el ciudadano, obliga a los gobiernos a re-plantear y ajustar las plataformas e instrumentos de e-gobierno y de participación en línea, cada cierto tiempo, con base en los comentarios y preferencias de sus usuarios regulares, las recomendaciones de expertos internacionales y los resultados de estudios especiales que se efectúen para conocer que funcionalidades son las más provechosas en los siguientes campos: a) **e-democracia** o la elección de gobernantes mediante el voto electrónico; b) **e-inclusión** o los puntos de acceso en línea para la colaboración entre entidades de gobierno y ciudadanos o gobierno y empresas, en cada página electrónica oficial; c) **e-literatura**; d) **empoderamiento ciudadano** para la toma de decisiones libres e independientes; e) **comunicación electrónica**, sin mediaciones, es decir, retroalimentación fluida y permanente con el gobierno; f) **gobierno electrónico onnipresente**, desde cualquier medio, canal o modalidad tecnológica; entre las seis más relevantes de las 20 propuestas de la autora.

Es así como múltiples actores sociales se sentirán atraídos por las aplicaciones de e-gobierno, en general, y las de e-participación en particular, en la medida en que sepan de su existencia, conozca los calendarios de eventos en los que se promueva su participación, pueda utilizarlas con facilidad, pero sobre todo, tenga la certeza de que la inversión de tiempo y dedicación en ello empleada, tendrá algún impacto positivo en sus vidas desde el orden inmediato hasta el más remoto y se sienta, por tanto, llamado a informarse, involucrarse y tomar parte en la conducción de los asuntos de Estado. La participación electrónica, como se ha expuesto es aún la isla virgen del gobierno electrónico, la menos explorada de sus tres modalidades, aunque también aquella que genera más expectativas de desarrollo en los años por venir.

---

<sup>56</sup> Chandra Misra, Dinesh (2006). **Defining e-Government: a citizen-centric criteria-based approach**, pág. 5.

## **Capítulo II. Las tres dimensiones esenciales del gobierno electrónico: condiciones necesarias para su materialización**

En el segundo capítulo de este trabajo se explicará, porqué el gobierno electrónico es viable si y solo si se atienden tres dimensiones esenciales, en las cuales se agrupan los factores de orden técnico y de infraestructura, legal e institucional y de conocimiento/capacitación, que se deben atajar para poder diseñar cualquier plataforma de e-gobierno, ya sea de Gobierno de Datos Abiertos Abiertos, Ventanilla Única Electrónica o E-participación. De ello se deriva que, para crear cualquier proyecto de gobierno electrónico es necesario primero trabajar por: aumentar la cobertura de los servicios de telecomunicaciones y transferencia de datos (Internet y banda ancha); incentivar la formación de capital humano y extender la alfabetización digital; trasladar hasta las legislaciones y normas jurídicas de la más alta jerarquía, las directrices de acción reglamentarias para que las plataformas de e-government sean aplicables, de acuerdo con los principios, fundamentos, alcances y límites que cada país se fije así mismo; diseñar una agenda digital con metas concretas a cumplir en tiempos establecidos; entre otros.

Aunque se han tocado tangencialmente estos aspectos en los apartados previos, es momento de especificar las variables que integran este trío de dimensiones, y que han sido consideradas por organismos como la Unión Internacional de Telecomunicaciones (ITU, por sus siglas en inglés) para medir el grado de innovación tecnológica y el progreso en materia de TIC's que ha registrado cada Nación; ubicando a los países en el lugar que les corresponde dentro del escenario internacional<sup>57</sup>. En el caso del gobierno electrónico estas dimensiones y sus

---

<sup>57</sup> En el ***Manual para la medición del uso y acceso de las TIC por los hogares y las personas***, elaborado la ITU en su edición 2014, estas tres dimensiones conforman el ***Marco conceptual de la Sociedad de la Información***, el cual incluye una lista de 57 indicadores creados para evaluar el acceso (sustentado en criterios de oferta y demanda) a las herramientas, soportes y servicios tecnológicos, nombrado *nivel de infraestructura*; un segundo *nivel de conocimientos*, relativo a las capacidades y saberes, básicos y

respectivos vectores, demuestran cómo para que una plataforma de Datos Abiertos sea aprovechada, no solo se requiere contar con un porcentaje de penetración aceptable del servicio de Internet fijo a nivel nacional; también se deberán elevar los niveles de capacitación de las personas para ocupar este tipo de páginas, sin que se menoscabe la tarea que queda al Ejecutivo y Legislativo para ajustar las legislaciones vigentes o, en su caso, promover nuevas leyes en las que se contemple el desarrollo y reglas de operación del sitio de datos abiertos, en el marco de las políticas públicas y regulaciones en materia de transparencia y acceso a la información pública.

Puesto que, de nada sirve que el mercado de la telefonía móvil haya alcanzado su límite de saturación en todo el planeta, si la banda ancha móvil solo permea alrededor del cuarenta por ciento de la población mundial o si amplios grupos de personas desconocen todavía qué es una plataforma de gobierno electrónico y cómo pueden aprovecharla; lo mismo sucede si se acepta que varias de las legislaciones vigentes aún no ofrecen protecciones positivas<sup>58</sup> suficientes para impulsar los proyectos de e-gobierno, observar sus avances y asegurar su

---

avanzados, sobre la utilización y aprovechamiento de las plataformas y servicios digitales; para terminar con un *tercer nivel o de la política pública*, en el cual se engloban la legislación, marcos regulatorios y estrategias nacionales de TIC's elaboradas por los gobiernos y el sector público en su conjunto para reducir la ya famosa brecha digital. Se ha decidido copiar la estructura propuesta por la ITU al gobierno electrónico, al reconocer que los mismos retos de la sociedad de la información aplican a aquellos programas informáticos y plataformas elaborados para la administración pública y la gestión del Estado; el gobierno en línea es uno de los rostros que la sociedad de la información ha tomado.

<sup>58</sup> De acuerdo con Sergio Ayllón, especialista en acceso a la información pública, desde la teoría normativa del derecho se reconoce la importancia de alinear ciertas *protecciones positivas* sobre los derechos fundamentales, cuando el reconocer estos derechos e imponer su observancia desde la ley resulta insuficiente; las protecciones positivas suponen entonces que las autoridades están obligadas a llevar a cabo acciones específicas para materializar estos derechos y ampliar sus márgenes de aplicación. De esta forma, el también profesor del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), afirma que mientras se reconoce en la Constitución el derecho de acceso a la información de carácter público, en la ley Federal es necesario enlistar con bastante especificidad qué datos serán subidos a las páginas de internet; es decir, se menciona cómo y bajo qué criterios tomará forma la obligación del Estado de abrir su información a la sociedad. En Ayllón López, Sergio. ***El acceso a la información como derecho fundamental: la reforma al artículo 6° de la Constitución*** (2009). IFAI. Cuadernos de transparencia (número 6), México, 85 pp.

continuidad en el tiempo, pese a los vaivenes políticos. En los siguientes apartados, se expondrán algunas cifras que aterricen el aquí y el ahora del e-government a nivel planetario, pero sobre todo será tarea de esta investigación desentrañar lo que estos números apuntan, en una lectura desde el enfoque social propio del estudio que se presenta.

## **2.1 Dimensión técnica y de infraestructura**

Tal como su nombre lo dice, en esta dimensión se incluyen los factores técnicos y de infraestructura, cuantificados y cuantificables que permiten la más amplia cobertura de las tecnologías de la información y comunicación en una región y el acceso a las mismas por el mayor número de habitantes posible. De acuerdo con **The International Telecommunications Union** y su reporte anual **Measuring the Information Society**<sup>59</sup> (Midiendo la sociedad de la Información),<sup>60</sup> para 2014 entre los rubros de mayor interés por conocer, dentro de esta dimensión, se encuentran los siguientes:

- Usuarios de telefonía fija y celular (basado no solo en el número de equipos o suscripciones).
- Penetración de internet en los hogares y cobertura total de banda ancha, tanto fija como móvil.
- Costos de operación y precios para los usuarios finales.
- Montos de inversión, tanto de entidades públicas como privadas, para el desarrollo de las TIC's.

---

<sup>59</sup> International Telecommunications Union(2014). **Measuring the Information Society Report 2014**, Suiza, 270 pp.

<sup>60</sup> Aunque muchos de los datos que se muestran fueron extraídos del informe 2014, con fines de actualizar las cifras presentadas en este capítulo, se revisó también el reporte correspondiente al 2015, en las partes que se consideraron necesarias, para mantener al día los indicadores seleccionados.

- Usos más socorridos de los servicios de Internet, las tendencias de los mercados y preferencias de los cibernautas ( por utilizar redes sociales y otros programas para los nuevos “prosumidores”).
- Porcentajes de usuarios que cuentan con sus propios dispositivos digitales (ya sea computadora fija, portátil o tableta)<sup>61</sup>.

Basado en sus resultados y conforme a los indicadores enlistados, el informe de la ITU para el año en cuestión, muestra que mientras la telefonía fija ha registrado en el mundo un decremento del 2% al 4 % anual en el número de suscripciones contratadas, al cierre del 2014 existían 1.1 billones de líneas telefónicas activas en el mundo; en sentido contrario es la telefonía móvil el rubro con un crecimiento exponencial, que traducido en cifras concretas da 6.9 billones de dispositivos en todo el orbe; aunque por supuesto esto no significa que cada persona sea dueña de un celular, pues un solo individuo puede tener en sus manos más de un equipo de telefonía móvil. El auge de la telefonía celular a nivel internacional, se debe en gran medida al surgimiento de los teléfonos inteligentes, mismos permiten conectarse a la Red de Redes, en cualquier momento y lugar, a un precio comparativamente más bajo al de una conexión fija y sin forzar al consumidor al pago de una renta mensual o a la adquisición de un plan por un plazo forzoso, sobre todo si se toman en cuenta las nuevas modalidades de prepago o de consumo de datos. Los porcentajes de cobertura de las TIC's, difieren mucho entre los países más avanzados y los del

---

<sup>61</sup> El reporte de la ITU correspondiente al año 2015, conserva como indicadores principales los arriba enlistados, además de los relativos a los usos y habilidades para el manejo de las TIC's; sin embargo, el informe referido se centra en estudiar los cambios que dichas variables han sufrido a lo largo de un lustro, de 2010-2015, con el fin de construir una prospectiva de los años por venir y los cambios que deben de realizarse para alcanzar los avances deseados en los rubros de: 1) Crecimiento, 2) Inclusión, 3) Sustentabilidad e 4) Innovación y desarrollo; las cuatro grandes categorías en que se han englobado las metas de progreso en materia de tecnologías de la información para el 2020, fijadas por la Organización de las Naciones Unidas. Ver. International Telecommunications Union(2015). **Measuring the Information Society Report 2015**, Suiza, 252 pp.

tercer mundo, mismos que la ITU califica en su reporte *MIS*, el cual es publicado cada año, desde su primera aparición en 2007; las cifras sobre penetración de las tecnologías de la información y la comunicación más importantes que se han tomado del referido informe se presentan de forma ordenada en la siguiente tabla<sup>62</sup>.

TABLA NO.2.1 INDICADORES BÁSICOS DE PENETRACIÓN DE LAS TIC EN PAÍSES DESARROLLADOS Y EN VÍAS DE DESARROLLO 2014			
Tipo de servicio	Penetración global total	Cobertura en países desarrollados	Cobertura en países en vías de desarrollo
<b>Telefonía móvil</b>	96.1 (96.8% Al finalizar el año 2015).	110%	81%
<b>Banda ancha fija</b>	10% (10.8 personas por cada 100 habitantes contaban con este servicio en el mundo para 2015).	27.5%	6%
<b>Banda ancha móvil</b>	37.2% (Para el cierre de 2015 47.2% de la población mundial gozaba de la banda ancha móvil).	84%	25%
<b>Internet en los hogares</b>	43.9% (Este indicador creció a 46.4% para finales del 2015).	78%	31%

<sup>62</sup> Los datos que se presentan en esta sección fueron extraídos de los Capítulos 1 y 4 del informe 2014, titulados *Recent information society developments* e *ICT prices and the role of competition*, respectivamente. Ver en International Telecommunications Union(2014). *Measuring the Information Society Report 2014*, Suiza, 270 pp. Algunos de los porcentajes se actualizaron con datos del reporte correspondiente al año 2015. Ver International Telecommunications Union(2015). *Measuring the Information Society Report 2015*, Suiza, 252 pp.



<b>Usuarios de internet</b>	43.9% (46.4% para el fin de 2015)	82.3 %	35.3 %
-----------------------------	-----------------------------------	--------	--------

Como puede apreciarse, la banda ancha y la Red Mundial aún no son para todos, pues más de la mitad de las personas en todo el orbe no cuentan con una conexión en sus hogares, ni por medio de sus teléfonos móviles u otros dispositivos y, por ende, no se han convertido en cibernautas o usuarios activos de la Red Mundial; el desequilibrio entre las naciones avanzadas y las de menor desarrollo es aún impresionante, marcado en favor de las primeras con excepción del caso de la telefonía celular. No obstante, es pertinente recordar que el énfasis que se ha puesto para que los gobiernos dediquen cuantiosas inversiones y promuevan una competencia en condiciones de equidad entre los proveedores de servicios de telecomunicaciones, con el fin de aumentar la penetración de banda ancha e Internet desde la propia vivienda, llegando a reconocer el acceso a estos servicios como un derecho humano, se justifica porque “ el acceso a internet desde los hogares es la última forma de garantizar una sociedad de la información inclusiva, en la cual, las personas independientemente de su edad, género, ocupación, etcétera, o capacidades, pueda acceder a Internet por sí mismos, desde la proximidad y privacidad de sus hogares”<sup>63</sup>.

Aunado a ello, se considera que el acceso a internet desde la propia casa, permitirá que la información sobre los asuntos públicos pueda ser diseminada y compartida por los miembros de una familia o quienes compartan el lugar de residencia, se efectúen trámites y servicios con la asesoría o el respaldo de los jóvenes o de

---

<sup>63</sup> International Telecommunications Union(2014), **Measuring Information Society Report 2014**, pág. 10. En su idioma original se lee: “Household access to the Internet is the ultimate way of guaranteeing an inclusive information society, in which all people, irrespective of age, gender, employment status, etc, or possible level or disability can access the internet within the privacy and proximity of their own home”.

quienes se muestren más avezados y diestros en el uso de las TIC's, en tiempos y horarios flexibles a los ciudadanos y sus agitadas vidas. El ideal de acercar el gobierno a los ciudadanos, como una de las razones de ser inherentes al gobierno en línea, debe partir de asegurar las condiciones materiales mínimas para que esto sea posible, por lo cual, que en cada hogar exista al menos un dispositivo conectado a Internet se ha posicionado como uno de los objetivos a integrar en los planes de desarrollo Nacional y una meta a corto plazo a alcanzar por cada país alrededor del mundo.

Otro de los indicadores que resalta en la tabla arriba presentada, es el bajo porcentaje relativo a la cobertura global de la banda ancha fija (10.8% para finales de 2015) y un no tan aceptable, pero cuatro veces mayor, nivel de alcance en la banda ancha móvil<sup>64</sup>; sin embargo, cabe preguntarse ¿qué es la banda ancha? y porqué se ha vuelto el término por excelencia para referir a una determinada potencia y capacidad de transferencia de datos mediante un soporte tecnológico, llámese cable o fibra óptica. Según la *Comisión para el Desarrollo Digital*, integrada por la International Telecommunications Union y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, UNESCO, la banda ancha implica una velocidad mínima de 256 Kbps (Kilobits por segundo) para la carga y descarga de contenidos; de forma literal en el documento que dicha Comisión elabora sobre el estado de la banda ancha en el mundo, titulado ***The State of Broadband 2014: Broadband for all***<sup>65</sup>, a esta “se le define usando una red de conceptos, como internet de alta velocidad, acceso siempre disponible y capacidad de proveer

---

<sup>64</sup> El reporte ***The State of Broadband 2015: Broadband as a Foundation for Sustainable Development***, apunta que dentro de las TIC's, la banda ancha móvil es el servicio con el crecimiento más rápido en la historia, pues en solo cinco años ha conseguido un billón de usuarios en los cinco continentes, a diferencia de casos como el de la telefonía móvil que para alcanzar el mismo número de usuarios tuvo que esperar un lapso de 11 años.

<sup>65</sup> ITU-UNESCO (2014). ***The State of Broadband 2014: Broadband for all***. Suiza, 2014, 110 pp.

múltiples servicios de forma simultánea”<sup>66</sup>. Aunque en ese mismo reporte se fija que las exigencias de los consumidores se orientan a tener como estándar de velocidad promedio para la banda ancha, 1Mbps (Megabit por segundo ), desde el año 2014<sup>67</sup>. La banda ancha ha desplazado a las conexiones de internet, alámbricas y de menor rapidez, precisamente en función de los contenidos multimedia y la cantidad de informaciones que circulan en la red de redes, las interfaces y micrositos con opciones interactivas y las aplicaciones especiales para tabletas y teléfonos inteligentes, que además de consumir una buena fracción de la memoria del dispositivo en que se implantan, requieren de una conexión segura, estable y potente. Solo contando con un servicio de banda ancha, será viable, por ejemplo, ingresar en el siguiente nivel de arquitectura informática o *cloud-computing*<sup>68</sup>, el cual, trasladado al terreno del gobierno en línea, se conoce como G-cloud y en esencia consiste en la creación de una nube informática en la que se depositen todos los programas de gobierno electrónico, bases de datos y documentos públicos,

---

<sup>66</sup> Íbidem, pág. 16.

<sup>67</sup> En el informe MIS del 2015, la ITU reporta que las diferencias entre los países desarrollados y en vías de desarrollo se plasman no solo en lo que respecta a la cobertura de los servicios, sino también a la calidad y potencia de los mismos, particularmente en el tema de banda ancha, pues por un precio similar (con diferencia de 2 a 4 dólares por abono mensual), en los países avanzados la velocidad de transmisión de datos y conexión a Internet más baja es de 5 Mbps, mientras en los países menos avanzados, la capacidad de la banda ancha promedio es 1 Mbps.

<sup>68</sup> Roxana Barrantes, Valeria Jordán y Fernando Rojas en su artículo ***La evolución del paradigma digital en América Latina***, describen a la computación en la nube como la alternativa más viable para procesar el enorme cúmulo de datos que se producen tanto por los cibernautas como por los procesadores de datos, programas y otros (*el Internet de las cosas* como suele llamársele), sin enfrentar dificultades de almacenamiento, máxime si se considera que la velocidad de crecimiento de los datos, informaciones y contenidos que se transmiten en la red de redes, se duplica en promedio cada 20 meses. Para ser exactos, los autores definen a la computación en la nube como “un modelo que permite, en forma conveniente y según la demanda, acceso mediante la red a un conjunto de compartido de recursos informáticos configurables ( por ejemplo, redes, servidores, almacenamiento, aplicaciones y servicios) que pueden ser provistos y liberados rápidamente con un mínimo esfuerzo de gestión o interacción con el proveedor de servicios [...] este modelo tiene cinco características esenciales: autoservicio por demanda, acceso rápido de red, agrupación de recursos, flexibilidad y servicio medido”.

disponibles para su compra o descarga gratuita. De acuerdo con el **Waseda-IAC 10th International E-Government Survey**<sup>69</sup> 2014, proyectos de este calado solo han sido implementados por Singapur, Francia y Gran Bretaña; pero son ya una muestra de la nueva era del gobierno en línea; así por ejemplo el primer país mencionado adquirió su Government Cloud<sup>70</sup>, con el fin de proveer plataformas confiables y recuperables para los ciudadanos, lo que significa que las aplicaciones compradas, así como los perfiles creados, sus archivos y los cambios efectuados en cada sesión se preservan en la nube, incluso si el dispositivo en el cual se almacenaban es extraviado o sufre un daño.

La banda ancha universal es uno de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, posteriores al 2015, tanto en su modalidad fija como móvil, proveer de este insumo a cada habitante de los cinco continentes se ha vuelto un compromiso firmado por los líderes de numerosos Estados Nación; pero, son justamente los grandes dirigentes quienes reconocen que en este aspecto, como en ningún, otro deben hallar en el sector privado a sus mejores socios; pues las inversiones en tecnología representan sumas de millones y millones de dólares, que los gobiernos no siempre pueden sufragar, por lo cual deben recurrir a las empresas y grandes compañías, quienes no solo se encuentran mucho más dispuestas a asumir riesgos, sino que en su mayoría se sienten fuertemente atraídas por los réditos y ganancias que la explotación de una red de fibra óptica con cobertura nacional puede traerles, por mencionar un ejemplo.

Las alianzas entre sector privado y público deben recuperar la ecuación ganar-ganar, como mencionó el magnate de las telecomunicaciones Carlos Slim Hélu, al recibir el premio por fomento tecnológico o WTISD, del Día Global de la Sociedad de la

---

<sup>69</sup> Waseda University and International Academy of CIO( 2014), **Waseda-IAC 10th International E-Government Survey**, pág. 43.

<sup>70</sup> Gobierno de Singapur. **E-Gov Singapore: Cloud computing for the government**. Revisado en línea desde es sitio: <http://www.egov.gov.sg/egov-programmes/programmes-by-government/cloud-computing-for-government>. El día 17 de marzo de 2015.

Información y la Telecomunicaciones en 2013 (World Telecommunication and Information Society Day); en su discurso el dueño de América Móvil sostuvo que mientras es obligación de los gobiernos crear condiciones de competencia justa para los empresarios, estos últimos tienen a su vez, la responsabilidad de invertir en nuevas redes, fijas y móviles, de mayor alcance y costeables en términos de precio para los usuarios finales; el también presidente de la Fundación Slim, reconoce que la cooperación entre gobierno y empresas es indispensable si se piensa en las zonas marginadas o remotas y en la posibilidad de ofrecer conexiones gratuitas en sitios públicos, como bibliotecas, plazas, oficinas postales y edificios gubernamentales<sup>71</sup> con el esfuerzo y cooperación entre gobierno y sector privado.

Así, otra de las limitantes que impiden la cobertura de internet y las telecomunicaciones del cien por ciento en algunos países corresponde a las particularidades geográficas de cada Nación, mismas que pueden representar dificultades técnicas y gastos adicionales para llevar hasta las regiones de difícil acceso las TIC's, repercutiendo en que estas áreas continúen marginadas y excluidas de la sociedad de la información; puesto que al percibir las como poco o nada rentables, el sector privado ha desdeñado por largo tiempo poner en línea a las esferas rurales, situación que debe cambiar con una adecuada intervención del sector público, desde las más altas esferas de gobierno y las estrategias más factibles según sea el caso.

Dentro del mismo orden de ideas, es importante sopesar el factor de la densidad de la población, ya que no se puede medir con la misma vara a quienes alcanzan una cobertura del servicio de internet del 50.4 % de los hogares , es decir poco más de la mitad de un 1 389 740 viviendas particulares contabilizadas en Uruguay<sup>72</sup>, según

---

<sup>71</sup> ITU-UNESCO(2014). *The State of Broadband 2014: Broadband for all*, pág. 10.

<sup>72</sup> Instituto Nacional de Estadística de Uruguay, *Censo de población 2011*, Indicadores sociodemográficos. Consultados en línea en el sitio: <http://www.ine.gub.uy> . El día 17 de marzo de 2015.

se reporta en su último censo de población del año 2011; contra países como México, en donde alcanzar una penetración de apenas el 23.3% para el mismo año, significó que la Red mundial llegara a 6 994 654 casas<sup>73</sup>, favoreciendo que cerca de 18 499 790 mexicanos contaran con un punto de acceso fijo desde sus hogares, casi seis veces la población total Uruguay (3 286 314 habitantes).

La relación directamente proporcional entre los precios para los usuarios finales y los bajos niveles de cobertura de las TIC's y específicamente en lo relativo a la penetración de internet y la banda ancha, sobre todo en los países en vías de desarrollo, es una variable que aún no se ha abordado, pero que es igualmente importante mencionar. El survey ***Measuring the Information Society 2014*** se enfoca en este aspecto, revelando que en el periodo de 2008 a 2013, los costos generales de las tecnologías de la información y la comunicación han descendido en un 70%, tanto para la adquisición de equipos como de servicios. La tendencia del mercado, en cuanto a lo que los consumidores demandan, se ha orientado a la regla de más calidad por el mismo precio, es decir, los usuarios estaban dispuestos a gastar para 2014 cerca de 34 dólares americanos en los países en desarrollo y 25 dólares en los desarrollados por un plan mensual de banda ancha fija siempre y cuando la velocidad del servicio sea igual o superior a 1Mbps; aunque debe tenerse en cuenta, como señala la ITU, que el rol de la competencia y la regulación en campos como las tarifas de interconexión o la portabilidad numérica, puede elevar o reducir el importe total de un servicio de telecomunicaciones, en un más-menos 10% en promedio; un rango aparentemente no representativo, pero sí determinante en la

---

<sup>73</sup> Para fines comparativos se tomaron los datos sobre usos de las tecnologías de la información del año 2011; sin embargo el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) y su banco de datos México en cifras monitorea el estado de las TIC en México de forma anual, de 2011 al 2014, por ejemplo el internet en los hogares ha aumentado en poco más de 10 puntos porcentuales, lo que significa que al cierre de dicho año, 34.4% de viviendas contaban con una conexión de Internet y 26 968 578 millones de mexicanos que utilizan internet en sus hogares. Cifras revisadas desde el portal del INEGI: El día 17 de marzo de 2015.

elección final de un consumidor.

Hasta el momento se han expuesto las causas más importantes para que los niveles de cobertura de las TIC's, pero especialmente de Internet, no alcancen los umbrales anhelados, desde el enfoque de la oferta de los servicios, relegando otros motivos vinculados a que ciertas personas los consideren no compatibles con sus intereses y necesidades; el concepto *brecha de demanda*, sustentado por Raúl Katz y Hernán Galperin, dos consultores de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en el cual se engloban aspectos como la falta de interés derivada del desconocimiento o ausencia de habilidades para usar las herramientas tecnológicas, así como la dificultad que representa emplear estos dispositivos, como parte de las razones principales para que un margen considerable de personas aún no dispongan de ambos servicios, pese a que en las regiones en donde habitan se cuente con la infraestructura para acceder a ellos y solo sea necesario acercarse al proveedor que se prefiera y elegir un plan ajustado a sus ingresos. En palabras exactas, ambos autores definen el brecha de demanda como “ el número de individuos o personas que pudiendo acceder al servicio de banda ancha no lo contratan”<sup>74</sup>. La brecha de demanda refiere entonces a aspectos fuera de esta dimensión, más centrados en el rubro de capacitación y conocimiento, pero que como se ha venido sosteniendo, forman también parte de los porcentajes de penetración y cobertura de las TIC's y por lo tanto se han tratado en este primer bloque.

Para finalizar esta primera dimensión sobre las condiciones indispensables para la materialización del gobierno electrónico, solo queda por explorar el rubro de los usos más socorridos de internet; por lo que en las siguientes líneas, se retomarán algunas de las cifras que el Instituto Nacional de Geografía y Estadística<sup>75</sup>, desde su base de

---

<sup>74</sup> Íbidem, pág. 34.

<sup>75</sup> Instituto Nacional de Estadística y Geografía. ***Estadísticas por tema, Ciencia y tecnología: indicadores sobre Sociedad de la Información***, desglosados por año. Revisados desde el sitio:

datos **México en cifras**, brinda sobre las predilecciones de empleo de los cibernautas mexicanos. Para un periodo de cuatro años, de 2010 a 2014, el número de usuarios de internet en México aumentó de 37 807 240 millones en 2010, a 47 441 244 millones en 2014, un incremento de cerca de 10 millones en solo un lustro. Siendo los periodos más productivos los años de 2010 a 2011 con una suma de casi 5 millones, exactamente 4 812 137 usuarios nuevos (pasando de 32 807 240 a 37 619 377 millones de cibernautas) y el periodo de 2012 a 2013 con un añadido de 5 110 056 usuarios de Internet (brincando de 40 916 394 usuarios a 46 026 450). Las preferencias de empleo de esos más de 47 millones de usuarios se dividieron de acuerdo a la encuesta del INEGI, en aspectos como la búsqueda de información, con los mejores puntajes, es decir cerca del 58.4 % y un pico de 67.4% (para los años 2010 y 2014, respectivamente); el empleo de las TIC's para comunicarse se ubicó por su parte en el segundo lugar de las preferencias, con promedio de 38.5 % y 60.9% , correspondientes a los años 2014 y 2011 respectivamente; el objetivo de entretenerse o dedicarse a actividades de ocio, se quedó en tercer lugar con un porcentaje máximo de 36.2%. A larga distancia de estos usos más comunes el asirse de las TIC's para comunicarse o interactuar con el gobierno, registró en 2014 un nada alentador 1.3%, lo que es igual a decir que apenas 594 580 personas en México ocupan internet para vincularse de alguna forma con sus autoridades. Los estudios sobre los usos de internet revelan una inclinación por emplear esta plataforma como medio predilecto de consulta, de investigación sobre determinados temas, no obstante aún no es preciso, en casos como el de México, si esas exploraciones incluyen búsquedas de datos sobre algún o varios asuntos vinculados con la política y el gobierno. La *Agencia Mexicana de Internet AC (AMIPCI)*<sup>76</sup> ha

---

<http://www3.inegi.org.mx/sistemas/temas/default.aspx?s=est&c=19007> El día 20 de marzo de 2015.

<sup>76</sup> Asociación Mexicana de Internet (2014). **Estudio sobre los hábitos de los usuarios de internet en México 2014**, Presentación en PowerPoint, descargada desde el sitio oficial:



realizado por su parte, mediciones sobre los hábitos de los internautas mexicanos, sin embargo dentro de los campos que mide se ubican actividades como consulta y envío de mensajes vía correo electrónico, interacción mediante redes sociales, participación en juegos en línea, compras electrónicas y hasta búsqueda de oportunidades laborales. Siendo todavía escasa y prácticamente inexistente la información sobre, por mencionar algún caso concreto, cuántas personas del total de los cibernautas que acudieron a la Red Mundial para indagar sobre opciones de ocupación se remitieron a bolsas de trabajo del gobierno disponibles en la Red; tampoco se sabe cuántas personas escribieron algún e-mail a sus representantes o funcionarios públicos y mucho menos se tienen estadísticas precisas sobre los intercambios de mensajes que se realizan entre el gobierno y los ciudadanos desde redes sociales como Facebook o Twitter.

En cambio, la **Agencia de Gobierno Electrónico de Uruguay (Agesic)** como entidad especializada del Gobierno Federal en gobierno digital, da ejemplo de la importancia de medir los fines con que los ciudadanos se asisten de la Red Mundial para tener algún tipo de encuentro con sus representantes. Mediante un sencillo formulario, la AGESIC evalúa el número de internautas que: visitan los sitios web oficiales del gobierno (43%), reservan o solicitan audiencias para obtener algún certificado o trámite de otra naturaleza (8.6%), envían algún mail o mensaje a determinado funcionario y/o entidad gubernamental (15.2%), descargan algún tipo de formato o información (25.7%), emiten su voto en línea (2.9%) o levantan una denuncia (2.4%)<sup>77</sup>.

A lo largo de esta primera dimensión, se han mostrado una serie de variables sobre

---

[https://www.amipci.org.mx/estudios/habitos\\_de\\_internet/Estudio\\_Habitos\\_del\\_Internauta\\_Mexicano\\_2014\\_V\\_MD.pdf](https://www.amipci.org.mx/estudios/habitos_de_internet/Estudio_Habitos_del_Internauta_Mexicano_2014_V_MD.pdf) el día 22 de marzo de 2015.

<sup>77</sup> **Agencia de Gobierno Electrónico de Uruguay (Agesic)**. Principales Resultados Encuesta Usos de las Tecnologías de la Información y la Comunicación: Informe 2013. Descargado desde el sitio oficial: [http://www.ine.gub.uy/encuestas%20finalizadas/eutic2013/Principales\\_resultados\\_EUTIC\\_2013.pdf](http://www.ine.gub.uy/encuestas%20finalizadas/eutic2013/Principales_resultados_EUTIC_2013.pdf) el día 22 de marzo de 2015.

infraestructura y aspectos técnicos acompañados por cifras y porcentajes que no admiten mayor réplica, sin embargo estos números se insertan en un panorama social, geográfico, económico y político particular del que no pueden ser abstraídas o separadas; por el contrario, es precisamente en ese marco que los porcentajes de penetración de las TIC's deben ser interpretados, puesto que la distancia entre quienes tienen desde sus casas o teléfonos celulares acceso a la Red de redes y aquellos que todavía recorren largos caminos para realizar una simple llamada telefónica, tiene implicaciones más profundas que un dato cerrado plasmado en una estadística; la **brecha digital**<sup>78</sup>, como suele nombrarse a este fenómeno, se considera también como un factor de exclusión, pues relega a diversos grupos de la población de los beneficios de la tecnología y tiene su origen en la disparidad de acceso a las computadoras, teléfonos celulares con wireless o cualquier otro equipo que facilite una conexión de primera mano, segura, veloz y asequible (que pueda ser costeadada por el usuario); aunque al mismo tiempo se refiere a las habilidades necesarias para hacer uso de estas herramientas y obtener de ellas el máximo beneficio posible, aspecto que será descrito con mayor detalle en las dos dimensiones restantes.

## **2.2 Dimensión legal e institucional.**

Esta segunda dimensión se dividirá, con fines prácticos, en dos bloques. En el primero de ellos, se encuadran las reformas al marco jurídico vigente, así como la

---

<sup>78</sup> La Asociación Latinoamericana de Integración concluyó que la brecha digital : “[...] cuantifica la diferencia existente entre países, sectores y personas que tienen acceso a los instrumentos y herramientas de la información y la capacidad de utilizarlos y aquellos que no lo tienen”. Además establece que la brecha digital es una distancia tecnológica, pero al mismo cultural. En ALADI. **La brecha digital y sus repercusiones en los países miembros de la ALADI**, estudio 157. Consultado en línea desde la siguiente ubicación electrónica:

[http://www.itu.int/wsis/newsroom/coverage/publications/docs/aladi\\_brecha\\_digital-es.pdf](http://www.itu.int/wsis/newsroom/coverage/publications/docs/aladi_brecha_digital-es.pdf)

creación de nuevos lineamientos y normas de estricta observancia que los gobiernos estipulen para permitir el acceso a la información pública, promover y encausar la participación ciudadana, así como ejecutar trámites y servicios, todo lo anterior desde medios digitales. Mientras en el segundo bloque, se atenderán los cambios institucionales que se demanden para transitar hacia este nuevo modelo de administración pública en línea, tales como la integración de agencias o entidades especializadas en gobierno electrónico y la designación de un Chief Information Officer (CIO) o Comisionado para la aplicación de las Tecnologías de la Información y Comunicación en el Gobierno.

Dada la diversidad de legislaciones en materia de telecomunicaciones y la ola de reformas que muchos países han impulsado en los últimos años, con el objetivo de reglamentar el uso de las tecnologías de la información y la comunicación para los más variados fines, la International Telecommunications Union se ha dado a la tarea de recoger en su informe anual ***Tendencias de las reformas en telecomunicaciones***<sup>79</sup>, algunas de las más importantes medidas regulatorias que a nivel internacional se han promulgado para hacer frente a cuestiones técnicas como la convergencia digital, los procesos de interconexión, la exigencia de mayor potencia de banda ancha a menor costo, la pugna por una eficiente armonización del espectro electromagnético (de acuerdo a las necesidades de cada territorio), la entrega de concesiones para servicios múltiples y la neutralidad de la red, entre otros. Aunque también, el referido documento, recoge algunas de las propuestas normativas dirigidas a hacer de las nuevas tecnologías un factor de desarrollo económico y social, a través de políticas públicas que aseguren su acceso a todos los ciudadanos, quienes además reciban una educación digital, habilidades y destrezas para el uso de las TIC's como parte de la instrucción básica y la formación

---

<sup>79</sup>Unión Internacional de Telecomunicaciones(2014). ***Tendencias de las Reformas de Telecomunicaciones. Reglamentación de cuarta generación: A la vanguardia de las comunicaciones digitales***. Suiza, 250 pp.

académica desde los primeros años de vida.

Para que esto sea posible, el Estado debe convertirse en el gran árbitro, un mediador que hará todo cuanto esté a su alcance por promover en las legislaciones pertinentes los cambios, reformas y adiciones en las que se vele por la máxima protección de los derechos de los usuarios y ciudadanos, frente a los intereses de las empresas y grandes consorcios de las telecomunicaciones; al tiempo de elaborar disposiciones jurídicas flexibles y actualizables, que sin obstaculizar el libre discurrir de los mercados, soporten los cada vez más vertiginosos cambios que impone la acelerada evolución de las tecnologías de la información y la comunicación; lo que la ITU y su Oficina de Desarrollo de las Telecomunicaciones han nombrado como la **regulación de cuarta generación**<sup>80</sup>. Así las reformas y leyes de cuarta generación en la materia contemplan la concreción de modificaciones normativas en los siguientes rubros:

a) Abatimiento de la brecha digital. Medidas para garantizar el acceso a la infraestructura y servicios de telecomunicaciones, particularmente de internet y banda ancha, como factores necesarios para el desarrollo económico y social,

---

<sup>80</sup> En el reporte se expone de forma textual: “[...] los reguladores de cuarta generación se diferencian de las generaciones anteriores de reguladores en el énfasis que ponen en la consecución de objetivos de política social y económica, así como en la necesidad de mejorar la protección de los consumidores y al acceso a las redes de banda ancha.” Basado en la propuesta del doctor Horton, en el capítulo dos del informe, Alan Horne explica que las regulaciones han cambiado, siguiendo el paso a la evolución de los mercados, de forma que la primera generación de reglas se asentaba en entornos caracterizados por monopolios en la posesión de las concesiones para prestar servicios únicos de telecomunicaciones, siendo las preocupaciones centrales: la calidad y eficiencia. En la segunda oleada y dentro de un ambiente más competido (nuevos empresarios habían obtenido licencias para explotación del espectro), se buscaba proteger las inversiones en infraestructura realizadas y que el Estado comenzara a tener una participación en el mercado. Para finalmente en el antecedente inmediato de la era 4G, las normas de 3ª generación reconocían un terreno completamente privatizado, ávido de reglas para fomentar la sana competencia y evitar abusos hacia los consumidores, quienes hacen su primera aparición como un factor a considerar al momento de imponer las reglas del juego.

llegando incluso a ser reconocidos como derechos humanos (fundamentales), desde la Constitución o Ley Máxima<sup>81</sup>. Entre estas disposiciones, se incluye la creación y operación de una red pública de telecomunicaciones en manos del Estado, por la cual se favorezca, disponer de acceso a internet desde edificios públicos como bibliotecas, escuelas y oficinas gubernamentales; de la misma forma se crearán reglas para la compartición de infraestructura, entre entidades privadas y públicas, de manera que se puedan llevar las TIC's y la Red Mundial a las zonas de difícil acceso.

*b) Armonización y distribución del espectro electromagnético.* Para transitar de la oferta de los servicios de forma individual a la convergencia tecnológica o la entrega de multi-servicios de telefonía móvil, telefonía fija, internet y televisión restringida, desde una misma plataforma o por un solo proveedor; a través de la creación de las concesiones únicas (figura de la concesión única), que faciliten a quienes las operen ofrecer más de un servicio de telecomunicaciones, el conocido como cuádruple play.

*c) Competencia leal y entrada de nuevos prestadores de servicios.* Establecer mecanismos y procedimientos claros, expeditos y de competencia equitativa para la asignación y refrendo de licencias para servicios múltiples, licencias unificadas o concesiones únicas; tres figuras legales similares que han venido a sustituir las concesiones de uso único que son en la actualidad obsoletas; aunado a las

---

<sup>81</sup> El 11 de junio de 2013, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Reforma en materia de Telecomunicaciones para México, que entre los cambios más importantes a nivel constitucional, fijó en el artículo 6º o de la libertad de expresión, la obligación del Estado de asegurar el acceso a las tecnologías de la información y la comunicación, al igual que a la radiodifusión y las telecomunicaciones, lo que contempla el derecho a contar con servicios de banda ancha e Internet. Ver Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de los artículos 6º, 7º, 27, 28, 73, 78, 94 y 105 de la Constitución Política de los Estados Mexicanos, en materia de telecomunicaciones. Diario oficial de la Federación, 11 de junio de 2013. Consultado en línea desde la siguiente referencia electrónica., [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5301941&fecha=11/06/2013](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5301941&fecha=11/06/2013)

contraprestaciones mínimas que los concesionarios tendrán que pagar por la explotación del espacio electromagnético.

*d) Formulación de estándares de calidad mínimos para la prestación de servicios en línea.* Lo que incluye sistemas de protección de datos personales e información sensible que sea intercambiada en operaciones efectuadas desde la red; prevención y castigo de delitos informáticos como transacciones fraudulentas, robo de identidad y otros. Pero también será necesaria la existencia de defensorías de los consumidores, con suficientes márgenes de actuación frente al abuso, cobro indebido o servicio deficiente de una compañía en perjuicio de sus clientes.

*e) Garantizar la neutralidad de la red.* Es decir que los proveedores de Internet no impongan candados o favorezcan arbitrariamente unos sitios a costa de otros, proporcionando mayores velocidades de transmisión o bloqueando e inhabilitando ciertas páginas electrónicas.

*f) Disponer de los procesos y lineamientos que se seguirán para acceder a la información pública desde medios digitales,* sin que se impongan controles excesivos o cláusulas que afecten la libertad para buscar, recibir y difundir contenidos públicos, salvo las limitantes aceptadas por el derecho internacional. En este aspecto existen ciertas divergencias, puesto que mientras algunos países han decidido crear todo un nuevo conjunto de leyes en materia de gobierno electrónico, y específicamente en torno al Gobierno de Datos Abiertos, otros se inclinan por incluir en las legislaciones sobre transparencia y acceso a la información vigentes, un capítulo con las disposiciones normativas al respecto de esta modalidad del e-government, además de otras adecuaciones que se consideren pertinentes.

*g) Creación de una entidad reguladora de las telecomunicaciones,* integrada por personal altamente calificado, que se encargue de la asignación de licencias, autorice las renovaciones o las cancelaciones de las concesiones existentes, impongan tarifas mínimas y máximas para los diversos servicios a prestarse y en

el caso del proceso de interconexión; así como ordene la desincorporación de activos y fije límites a la concentración, cuando se identifique la presencia de un agente con poder sustancial del mercado o un proveedor de servicios de telecomunicaciones preponderante.

*h) Incorporar dentro de los Códigos Electorales o Leyes en materia electoral los instrumentos de participación electrónica que serán aceptados y ejercicios por plataformas digitales, sobre todo si estos son de carácter vinculante; especialmente se regularán aspectos como el uso de aplicaciones para el ejercicio del voto electrónico remoto y/o módulos de voto electrónico presencial en las elecciones, como una alternativa o como método principal para la captación y recuento de los sufragios emitidos en los comicios. Además se regularán instrumentos como el referéndum y la consulta popular, desde aplicaciones en línea.*

*i) Disponer desde la ley pertinente las reglas de funcionamiento para las iniciativas ciudadanas electrónicas o e-petitions. Incluyendo, como se vio en el apartado relativo a la e-participación, la creación del portal, sus funciones básicas y la presencia de una entidad encargada de revisar y publicar las iniciativas en el sitio web, establecer las reglas básicas de colaboración, apoyar a tanto a ciudadanos como entidades públicas en el proceso, entre otros.*

En otro orden de ideas y como parte del rubro institucional de esta dimensión, se tomará como ejemplo el caso de Uruguay, nación que ha incorporado a su estructura organizacional, una agencia o entidad especializada en TIC's y gobierno electrónico, incluyendo el nombramiento de un encargado o representante de dicha unidad pública; de manera que el resto de las instituciones de gobierno puedan seguir las líneas de acción, recomendaciones y asistencia de la agencia de e-gobierno, en las tareas que al respecto les sean conferidas. De tal suerte que en Uruguay desde el año 2007, inició trabajos la **Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y la Comunicación (Agesic)**, creada mediante la ley

18.172<sup>82</sup>; como aquella unidad de gobierno dedicada a asegurar el aprovechamiento de las tecnologías de la información y la comunicación por parte de las empresas, las personas y el propio Gobierno. Teniendo entre sus tareas: elaborar y publicar materiales de difusión sobre las TIC's y el gobierno en línea, tales como los artículos a profundidad sobre el *Día Mundial de Datos Abiertos* o el relativo a las *TIC como un vehículo de empoderamiento para las mujeres*; realizar y publicar estudios sobre temas específicos de gobierno electrónico, como el *Estudio sobre Conocimientos, actitudes y prácticas del ciudadano Digital* ; llevar un índice de los trámites y servicios de gobierno disponibles en línea, así como el vínculo o acceso directo a los mismos; monitoreo del rendimiento de la Red de alta velocidad de fibra óptica de Uruguay o REDUy, desplegada por el gobierno para asegurar el acceso universal y de calidad a Internet; además de elaborar el Plan de Desarrollo Digital para cada año, junto con sus respectivas revisiones mensuales.

Cerrando esta segunda dimensión del e-government, es relevante referir que la AGESIC es al mismo tiempo parte de la política digital de Uruguay, llamada **Agenda Digital de Uruguay**<sup>83</sup>, la cual surgió, según se describe en su propia misión, no como un plan de gobierno, sino como un compromiso consensuado entre los diversos órganos del estado, el sector privado, la academia y la sociedad en su conjunto, en aras de alcanzar avances sostenidos para convertir a Uruguay en una verdadera sociedad del conocimiento. La Agesic es única en su tipo, y sienta un buen antecedente de lo que un país puede alcanzar en materia de e-government,

---

<sup>82</sup> Agencia de Gobierno Electrónico de Uruguay (Agesic). **El Rol de la Agesic**. Consultado desde el sitio oficial: <http://www.agesic.gub.uy/innovaportal/v/127/1/agesic/el-rol-de-agesic.html>. El día 22 de marzo de 2015.

<sup>83</sup> En el decreto por el que se publica la **Política Digital de Uruguay**, se incluyen referencias al marco normativo de algunos preceptos centrales como: acceso a la información pública, ley 18.381 de 2008; protección de datos personales, ley 18. 331 y decreto no 664; firma electrónica, ley 18.600; seguridad informática, decreto 451<sup>o</sup> (creación del Centro Nacional de Respuesta a Incidentes de Inseguridad Informática); intercambio de información, ley no. 18.719; y administración electrónica, decreto de procedimiento.



estableciendo objetivos claros, ajustados a la realidad social de la Nación en que se insertan y elaborados desde un enfoque multidisciplinario, desde un organismo desconcentrado, independiente y profesional, con recursos humanos, materiales y financieros propios, para realizar labores tanto de investigación y difusión de conocimiento, como de administración y fomento de las herramientas de e-gobierno ya existentes; además de impulsar que desde la sociedad civil se creen nuevas plataformas o aplicaciones para el sector público, realizando convocatorias para concursos de innovación en materia de e-gobierno, como parte de las actividades que dicha unidad especializada lleva a cabo en la actualidad.

### **2.3 Dimensión de conocimiento y capacitación**

En esta última dimensión del gobierno electrónico, se ubican los factores vinculados con la capacidad de las personas para utilizar las tecnologías de la información y la comunicación para múltiples propósitos y ocuparlas en las diversas esferas en que se desenvuelven (familiar, laboral, académica, etcétera); a un tiempo de adquirir competencias que son cada vez más demandadas por los mercados laborales. La también llamada, **alfabetización digital**<sup>84</sup>; es uno de los componentes de la brecha digital y se entiende no solo como las habilidades elementales para el manejo y utilización de una computadora y de los principios básicos para navegar en internet; se trata también de las capacidades y destrezas que permitan a cada individuo buscar información de su interés, diferenciando entre aquellos datos de utilidad y los de naturaleza accesoria, discerniendo respecto a la validez y confiabilidad de la

---

<sup>84</sup> Emilia Ferrerio, pedagoga argentina, explica que en estos tiempos, donde domina la revolución tecnológica, la habilidad para buscar información depende de la capacidad de ubicar las palabras clave adecuadas, los conceptos, como unidades básicas de pensamiento, se convirtieron en términos que permitan filtrar los datos necesarios, en el tiempo justo; para luego, transformar los diferentes recursos encontrados y muchas veces, aparentemente inconexos en conocimiento. En Ferreiro, Emilia. *Alfabetización digital, ¿De qué estamos hablando?*, Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal, número 37, año 2011, mayo-agosto, págs.. 425-438pp.

fuente en que se consultan o publican; ser un ***cibernauta funcional***, implica que más allá de las redes sociales para fines de entretenimiento y comunicación interpersonal, estas plataformas sean ocupadas para emitir noticias, compartir nuevos conocimientos, promover el ejercicio de la libertad de expresión y acceder a la cultura, entre muchos otros.

En lo que respecta al gobierno electrónico, se contempla además la necesidad de capacitar tanto a los ciudadanos como a los propios administradores públicos sobre sus cualidades esenciales, quizás con más énfasis en estos segundos, ya que son quienes deberán operarlas y quienes asesorarán a los primeros sobre el uso y funcionalidades de las herramientas de e-gobierno, al tiempo de encargarse de explicarles los valores positivos e implicaciones de la presencia de este tipo de instrumentos tanto para el gobierno como para la sociedad en su conjunto. Carlos Batista<sup>85</sup>, consultor de la UNESCO, parte de su experiencia profesional en el desarrollo de políticas públicas sobre gobierno electrónico en Brasil para proponer algunas sugerencias importantes encaminadas a optimizar la capacitación de diversos núcleos sociales, en el uso de las TIC's y en la adopción de las plataformas y recursos de e-gobierno.

La primera de las sugerencias consiste en establecer los públicos objetivos a los que habrán de dirigirse los cursos, talleres y otros, de forma tal que se seccionen de acuerdo a criterios como edad, grado de estudios, nivel de conocimientos y actitudes frente a las tecnologías de la información y la comunicación, intereses y objetivos de aprendizaje; para en un segundo paso, elaborar los tipos y contenidos de las capacitaciones, de suerte que puedan ofrecerse cursos presenciales a los iniciados y tutoriales o guías en video para los más avezados; al tiempo de elaborar manuales sobre principios generales de gobierno electrónico, democracia digital, participación electrónica, educación política virtual, acceso a la información pública desde la web ,

---

<sup>85</sup> Batista, Carlos. ***Estudio sobre gobernanza electrónica en municipios de América Latina***, artículo en línea. Consultado en el sitio: [http://portal.unesco.org/ci/en/ev.php-URL\\_ID=11437&URL\\_DO=DO\\_TOPIC&URL\\_SECTION=201.html](http://portal.unesco.org/ci/en/ev.php-URL_ID=11437&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html) El día 27 de marzo de 2015.

protección de datos, etcétera; para en un tercer bloque, asignar periodos y calendarios, personal ideal para brindar las capacitaciones y otros aspectos logísticos. Aunado a estas tres recomendaciones, Batista asegura que es vital promover la formación de capital humano en TIC's, desde el Gobierno Federal con una estrecha colaboración con los gobiernos locales o estatales, quienes pueden ofrecer desde diversas entidades y oficinas administrativas la infraestructura, materiales y equipo para realizar estas labores de instrucción digital, mismas que idealmente deberán estar a cargo del organismo o entidad especializado en TIC's o de la agencia de gobierno electrónico.

Las arribas expuestas son solo unas premisas que deberán adaptarse en cada país, de acuerdo a sus condiciones particulares y a la evaluación de las dos dimensiones anteriormente expuestas, con sus respectivas variables; sin embargo, desde las más diversas voces y foros se ha reconocido la necesidad de expandir el uso de las tecnologías de la información, haciendo que las personas aprendan a asirse ellas sin percibir las como demasiado complicadas o fuera de su alcance. Para ciertos sectores de la población, aun teniendo la infraestructura y recursos para adquirir una computadora y un servicio de internet, explorar en la red de redes sigue siendo casi un tema tabú; aceptar la era tecnológica constituye un cambio cultural necesario, pues cada vez existen más procesos y actividades que se efectúan en y desde las TIC's y que en pocos años, pasarán de ser una alternativa a convertirse en la norma; como ha sucedido con la progresiva sustitución de las cartas y telegramas por los correos electrónicos y mensajes instantáneos desde diversas plataformas disponibles en la red; además de la oferta de información, trámites y servicios públicos, así como los instrumentos de participación política que ahora son accesibles también en su versión online las 24 horas del día, los 365 días del año y casi, desde cualquier punto en la faz de la Tierra.

### **Capítulo III. Gobierno de datos abiertos: transparencia, rendición de cuentas y escrutinio ciudadano en la era digital**

Al ser el objeto central de estudio de esta tesis el **Gobierno de Datos Abiertos**, en este tercer capítulo, se retomarán sus dos propuestas base en una aproximación más profunda; es decir, se abordarán, en primer lugar, los requisitos técnicos necesarios para convertir los datos públicos en datos abiertos y la importancia que, los así llamados, *principios de apertura*, tienen para maximizar la calidad de la información pública que se ofrece desde el portal o la aplicación de datos abiertos y otros sitios web públicos, para favorecer con ello que diversos usuarios puedan apropiarse de los sistemas, bases de datos y otros disponibles, permitiendo así el desarrollo de otros procesos de innovación y participación social.

Se analizará también, porqué el Open Government Data representa un nuevo orden, en cuanto a políticas públicas en materia de transparencia y acceso a la información, dirigidas a establecer un esquema proactivo, en vez de uno de índole reactiva, de manera que se consolide un modelo de transparencia que no esté solo constreñido a cumplir con las obligaciones mínimas para garantizar el acceso a la información, sino un esquema que promueva, con el involucramiento de la sociedad, el propio gobierno y el sector privado, que cada vez más archivos, sistemas de datos y otros documentos o materiales públicos estén al alcance de múltiples usuarios y sean ocupados para fines diversos; preservando así los valores de máxima publicidad, amplia difusión y acceso universal, tradicionalmente vinculados con el derecho de acceso a la información.

Finalmente, en este segundo bloque se explicará el rol de la **rendición de cuentas** y el **escrutinio ciudadano** dentro del mapa conceptual del GDA. De esta manera, a partir de la revisión de ambos conceptos, será posible comprender qué la *accountability* es en esencia una forma de contener al poder para prevenir cualquier abuso en su ejercicio, obligando a quienes ostentan un cargo público a exponer sus actos y decisiones, justificándolos, pero sobre todo asumiendo la amenaza de sanciones o medidas punitivas sobre quienes se desvíen de los fines para los que fueron electos o

designados. Mientras, el **escrutinio ciudadano**, corresponde a una evaluación crítica sobre el desempeño de las tareas y responsabilidades de los funcionarios públicos; entendida como una figura de participación social durante una administración en funciones, el monitoreo social, requiere que las entidades auditoras además de informarse, puedan encarar y cuestionar a las entidades auditadas sobre cualquier hecho y omisión de la que sean responsables y por la cual se perjudique la paz social y el bienestar colectivo, que tienen como responsabilidad proteger.

### **3.1 Gobierno de Datos Abiertos y Gobierno Abierto: conceptos similares, diferentes alcances**

Gobierno de Datos Abiertos (GDA) y Gobierno Abierto son dos expresiones bastante similares, sin embargo no pueden ni deben tomarse como sinónimos o pretender sustituir el uno al otro; la ausencia de la palabra “datos” en uno de estos términos modifica sustancialmente el sentido de la expresión que sí lleva este apéndice, la acota y delimita justo a la esfera que le será propia, la de los archivos e informaciones públicas. En inglés sucede algo semejante, pues el Open Government (OG) y el Open Government Data (OGD), se distinguen por ese final, esa sutil suma del “data”, que envuelve a la segunda de estas ideas, en la primera, la comprende y hace parte de sí misma. El Gobierno de Datos Abiertos es uno de los nodos que integran cualquier estrategia integral de Gobierno Abierto, pues el OGD se enfoca y a la vez restringe, al ámbito de los datos públicos que bajo ciertas condiciones técnicas y cubriendo ciertos requisitos (*principios de datos abiertos o principios de apertura*), estarán, gracias a las Tecnologías de la Información y la Comunicación, ampliamente disponibles para su consulta, reutilización y redistribución; favoreciendo la existencia de nuevos canales y alcances, sobre todo en términos de usos y disponibilidad de los datos públicos, para el ejercicio de la transparencia (por parte de los gobiernos) y el derecho de acceso a la información pública (por parte de los ciudadanos), como ya se expuso en el primer capítulo de esta investigación.

Por su parte, el OG posee un campo de acción más amplio, al ser el vocablo que diversos países han elegido para englobar en una sola idea las tres modalidades del gobierno electrónico<sup>86</sup> que se han revisado en este trabajo, teniendo por tanto como fundamentos, la participación y colaboración de la sociedad civil organizada o ciudadanos en lo individual, el sector privado y el gobierno en las discusiones y toma de determinaciones de relevancia pública; esto una vez que todos estos actores cuentan con amplia información para estudiar, desentrañar e incluso proponer otras alternativas respecto a los asuntos que les inquietan. Sin olvidar, que un Gobierno Abierto se preocupará de la misma manera por los servicios públicos, trámites y otras ayudas que los ciudadanos demandan de sus gobiernos, por cómo estos operan, si son efectivos, eficientes o si por el contrario deben de ser eliminados o renovados.

La idea de abrir el gobierno o la apertura total de la administración pública, se ha diseminado a cada órgano, oficina y dependencia de gobierno, al igual que a los tres poderes del Estado, es decir el Ejecutivo, Legislativo y Judicial, principalmente; tan es así, que en los últimos años se ha remarcado la importancia de tener un Parlamento o Congreso Abierto<sup>87</sup>, cuyas sesiones, votaciones, ingresos, egresos, listas de asistencia e iniciativas, entre otros tantos se hagan públicos; o que por ejemplo, las

---

<sup>86</sup> El modelo de Gobierno Abierto propuesto por Gwanhoo Lee y Young Hoon Kwak, se divide en cuatro fases principales; en la primera se busca incrementar la transparencia de las entidades públicas; en la segunda se pretende mejorar la participación social abierta; en la tercera se habla de la colaboración abierta; para terminar con la cuarta o del compromiso y empoderamiento ciudadanos. Para la primera de estas fases, los autores coinciden en subrayar la importancia de ofrecer datos abiertos, identificando los de más alto valor para el público y asegurando que se distribuyan, observando cualidades como su vigencia, consistencia e integridad. Este modelo ha servido como guía para estrategias de Gobierno Abierto a nivel Nacional como la **Open Government Initiative** del gobierno estadounidense, entre algunos otros. En Lee, Gwanhoo y Young Hoon Kwak (2011). **An Open Government Implementation Model: Moving to increase public engagement**, IBM Center for The Business of Government, 37 pp.

<sup>87</sup> Alianza para el parlamento Abierto. **Diagnóstico de Parlamento Abierto en México (2014)**, México, Fundar-IMCO- Transparencia Mexicana y otros, 82 pp.

cortes y tribunales de impartición de justicia difundan, hasta donde sea posible, sus resoluciones, dictámenes, sentencias y otros.

La Alianza para el Parlamento Abierto (APA), surgida en el año 2014 y adoptada por el Congreso de México el 22 de septiembre de ese mismo año, es una asociación creada por doce organizaciones de la sociedad civil<sup>88</sup> cuyas áreas de interés giran en torno a la transparencia, la rendición de cuentas, el acceso a la información y la apertura de los gobiernos al escrutinio ciudadano; la APA presentó en el año referido un ***Diagnóstico del Parlamento Abierto***, una evaluación hecha con base en 10 principios y 95 indicadores elaborados para calificar el grado de apertura del poder Legislativo a nivel Federal, los 31 congresos locales y el Constituyente de la Ciudad de México, de manera que fuese posible señalar si estos órganos cumplen con sus obligaciones legales en materia de derecho a la información pública, y si además trabajan de manera sostenida en áreas como: el acceso a información presupuestaria, disponibilidad de datos abiertos no propietarios, datos históricos, documentación sobre conflictos de interés por parte de los miembros de las Cámaras y la presentación de propuestas legislativas en torno a las materias de interés para la APA, entre otros.

En el reporte fruto de dicha medición, se concluyó que en México el rubro de datos abiertos es, de los diez renglones evaluados, el de menor desarrollo alcanzando solo un 0.3% de cobertura en los órganos legislativos observados; es importante señalar que para llegar a tal cifra el estudio escogió un grupo de once factores a medir que en general se centraban en identificar la accesibilidad de ciertos datos en formatos abiertos, no propietarios y en programas de software libre; dentro de los datos que se evaluaron se encontraban: las listas de asistencia de los legisladores y sus votaciones

---

<sup>88</sup> Las principales organizaciones de la sociedad civil que integran la Alianza para el Parlamento Abierto son: Arena Ciudadana, Borde Político, Consorcio para el Diálogo Parlamentario y la Equidad, Transparencia Mexicana, Fundar Centro de Análisis e investigación, Gesoc Gestión Social y Cooperación, Instituto Mexicano para la Competitividad y Social TIC.

tanto en pleno como en comisiones, bases de datos de asesores independientes y permanentes del Congreso, listado completo de todos los miembros de la Cámara, declaraciones públicas patrimoniales de los legisladores, entre otros. Aunque como se ha expuesto, el GDA es más que solo los ocho o diez principios de apertura enunciados, una forma de evaluar la existencia de datos abiertos es justo el vincular el Gobierno de Datos Abiertos con la observación y cumplimiento de dichas cualidades, mismas que permiten diferenciar con precisión cuando la información pública puede considerarse un dato abierto o si por el contrario todavía se distribuye en formas y medios que obstruyen su libre intercambio y reutilización.

Es necesario recordar, que si bien el Gobierno de Datos Abiertos contempla ciertas formas de interacción gobierno-ciudadanía, en otras palabras, algunos mecanismos que permitan al gobierno recibir algún tipo de retroalimentación sobre la utilidad de los datos, teniendo como resultado el incentivar deliberaciones públicas sobre aquellos rubros que diversas informaciones públicas abordan; es tarea del Gobierno Abierto diseñar instrumentos que hagan posible, tanto desde la Red como fuera de ella, la participación y colaboración social en las determinaciones finales que tomen las instancias facultadas para ello o que presenten ante entidades e instancias públicas pertinentes, aquellas propuestas surgidas desde la sociedad para atender un conflicto o problemática de urgente resolución; por lo anterior, herramientas de e-participación o participación en línea, como las iniciativas ciudadanas en línea o e-petitions que, aunque demandan una ciudadanía crítica e informada, son más cercanas al Open Government que al Open Government Data.

“Sin datos abiertos no existe gobierno abierto”<sup>89</sup>, afirma Alejandro Barros, consultor del Banco Mundial; pues el Gobierno de Datos Abiertos es uno de los componentes de mayor peso para cualquier administración que desee constituirse en un Gobierno

---

<sup>89</sup> Barros, Alejandro. ***Datos Abiertos: ¿qué son y cuál es su utilidad?*** en Hofmann, Andrés, Álvaro Ramírez Alujas y José Antonio Bojórquez (coordinadores). ***La promesa del Gobierno Abierto*** (2012), México, IFAI, pág. 268.



Abierto; el OGD penetra la caja de cristal opaco que se coloca sobre la función pública, bajo la etiqueta de una siempre perfectible transparencia gubernamental; por lo que un gobierno que sea verdaderamente abierto o se proponga serlo, comenzará a transformarse desde el ámbito del acceso a la información, colocándose en el lugar de quienes acceden, buscan y ocupan los datos públicos, y ya no desde una visión extremadamente cerrada, centrada en el gobierno mismo, de acuerdo con la cual, la propia autoridad determina qué es publicable, relevante y digno de ser conocido por todos.

Ahora que el adjetivo “apertura” se escucha con regularidad en la Red de Redes, en mesas de trabajo, foros, conferencias e incluso ha sido motivo para pactar grandes alianzas y asociaciones como Alianza de Gobierno Abierto (Open Government Paternership) o la Alianza por el Parlamento Abierto, es prudente colocar en su respectivo lugar tanto al Gobierno de Datos Abiertos como al Gobierno Abierto, de manera que aunque ambos se engloben en un mismo fenómeno y sean parte del mapa conceptual del gobierno electrónico, se ubique a cada uno dentro de los límites que se han marcado en este apartado.

### ***3.2 Las nuevas reglas para la difusión de datos públicos.***

Las cualidades técnicas que hacen de un archivo e información pública un ***dato abierto***, son mucho más que una serie de características a observar en el diseño de un portal o sitio de datos abiertos y no debe entenderse en absoluto, como una tarea delegable a los programadores o ingenieros informáticos; pues son los propios líderes políticos quienes mediante este conjunto de principios llevarán a la ley y a las disposiciones normativas pertinentes, los criterios estandarizados para que la información pública pueda ser consultada, revisada o descargada sin importar desde dónde se busque, ni qué dispositivo tecnológico se ocupe para ello; contra arrestando cualquier intento por brindar información, o responder ante una solicitud específica, proporcionando datos vagos e incompletos, que no correspondan con lo requerido, escudándose en la inexistencia de cierta información y brindando versiones sintéticas,

a destiempo y solo en forma de copias electrónicas o reproducciones digitales, en formatos como el PDF o archivos de imagen con todas las limitaciones que dichas presentaciones conllevan para redistribuir la información.

Para que sea posible hablar de la apertura de datos, y por consiguiente de datos abiertos, se ha asentado que cualquier información pública, sistemas y bases de datos, deberán estar disponibles en formatos libres y reutilizables, sin que les sean impuestas licencias o derechos exclusivos, en una parte o en todo; además se caracterizarán por ser interoperables, procesables por máquinas o equipos informáticos y fácilmente localizables, sin estar sujetos a restricciones arbitrarias o requisitos discriminatorios, por ejemplo, exigiendo un registro previo o el alta de un perfil de usuario. Dentro de estos puntos técnicos se contempla también, una continua actualización de los datos, sin que ello comprometa su estabilidad y permanencia; es decir un adecuado mantenimiento de los sistemas y portales de información, asegurando la vigencia de los mismos, evitando cualquier pérdida o inestabilidad de los servicios y sus contenidos, fijando las medidas de seguridad necesarias para evitar intromisiones indebidas o que de forma intencional afecten la operatividad del portal o aplicación de datos abiertos.

En el capítulo primero de esta tesis, específicamente en el apartado sobre Gobierno de Datos Abiertos, se mencionó que estas cualidades técnicas de los datos abiertos se emitieron por vez primera en 2007 en Sebastopol, California , por lo que se conocen como los ***ocho principios de gobierno Abierto*** u ocho principios de Sebastopol; mismos que desde entonces han sido retomados y ampliados, de acuerdo a sus diversas aplicaciones prácticas, en cada uno de los países que han adoptado este modelo de gobierno electrónico; de manera que del grupo de ocho enunciados hoy en día se pueden mencionar al menos dos cualidades extra<sup>90</sup>, es

---

<sup>90</sup> En 2011 el Jefe de Información de los Estados Unidos (Chief Information Officer), Vivek Kundra publicó sus ***Diez principios para mejorar la Transparencia Federal***, conocidos como 10 principios de Datos Abiertos, que son la base del portal de Datos

decir diez principios técnicos de datos abiertos, mismos que se enuncian en la siguiente tabla, junto a una breve explicación sobre su significado o importancia.

---

Abiertos de dicho país. Entre los elementos que Kundra destacó fue la digitalización de todo el proceso de acopio, procesamiento y publicación de la información, asegurando además soportes o archivos electrónicos de respaldo. En el caso de Gran Bretaña, se consideran catorce principios de Datos Abiertos; entre los que se incluyen elementos innovadores como el asignar formatos y ocupar conceptos similares a la información que verse sobre una misma temática o aborde la misma área, sin importar de que dependencia provenga; además deja en manos del Estado, la obligación de llevar y publicar inventarios de todos los datos públicos existentes en el portal [www.data.gov.uk](http://www.data.gov.uk), realizando las actualizaciones que correspondan.

**Tabla 3.1 Diez principios (técnicos) de los Datos Abiertos<sup>91</sup>**

Condición o principio	Definición o especificaciones	Justificación
I. <b>Completos o “in bulk”(en bloque).</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sistemas y bases de datos completos o en bloque, sin ser alterados.</li> <li>• Archivos que reflejen una idea integral o todo lo que se tiene (sabe) sobre un mismo tema, incluyendo los <b>metadatos</b><sup>92</sup> (fórmulas y explicaciones de cómo los datos fueron recabados y organizados para su consulta y descarga).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Diferentes usuarios con diversos niveles de conocimiento y dominio sobre los sistemas de cómputo y procesamiento de datos, requieren que además de tener acceso a los estos; se identifiquen los programas y procesos de captura, sistematización y presentación de la información.</li> </ul>

<sup>91</sup> Tabla de elaboración propia, con datos de cuatro documentos base consultados en sus respectivas versiones originales en inglés: *The eight principles of Open Government Data, the Open Data Handbook, The ten principles of Opening up Government Information of Sunlight Foundation and Canada’s Open Data Principles*. Para las referencias completas de los textos mencionados consultar el apartado bibliográfico de este documento.

<sup>92</sup> La Agencia para el Desarrollo del Gobierno de Gestión Electrónica y la Sociedad de la Información y del Conocimiento de Uruguay (Agesic), define a los metadatos como “dato que define y describe a otro dato”; ya que éstos proporcionan información respecto a la identificación, descripción, procedencia, semántica y seguimiento de una base de datos; son de utilidad pues permiten identificar cómo una base de datos fue integrada, estructurada y dispuesta en un formato específico para su presentación y distribución ante diversas audiencias. En Agencia para el Desarrollo del Gobierno de Gestión Electrónica y la Sociedad de la Información y el Conocimiento (2012). **Metadatos- Directrices para la definición y especificación**, Uruguay, 37 pp.

<p><b>II. Vigentes actualizados constantemente.</b></p>	<p><b>y</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• La información será entregada tan pronto como sea posible, publicándola en breve tiempo. Este principio también se enuncia como <b><i>oportunidad de los datos</i></b>, es decir que sean difundidos a la par en que son generados, sujetos a las posteriores mejoras, en caso de requerirse. Se busca dar prioridad a aquella información que pierda mayor valor con cada día que se abstrae del conocimiento público.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• En la Red de redes los datos pierden vigencia de forma acelerada, por lo que además de ser expuestos de inmediato; se llevarán a cabo las renovaciones necesarias para mantener los datos al día.</li> <li>• Se sugiere que cuando un <i>data</i> sea modificado o actualizado, dicho cambio sea debidamente advertido, usando por ejemplo la leyenda “fecha de última actualización <i>día-mes-año</i>”.</li> </ul>
<p><b>III. Permanentes.</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Datos estables y disponibles de forma permanente. Se buscarán los soportes tecnológicos que aseguren la estabilidad de los portales de datos y sus contenidos.</li> <li>• La incorporación de nuevos datos no debe suponer la pérdida de los ya existentes.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se deben preservar los datos públicos para la posteridad, en un sistema de archivos digitales y sus respectivos respaldos.</li> <li>• Este principio busca que los gobiernos estén preparados para cualquier posible pérdida o falla técnica, sin que el acceso a los datos o la existencia de los mismos sea afectada o comprometida; de manera que la consulta y acceso a los datos públicos, no sean negadas aduciendo a razones técnicas, más de que de manera excepcional.</li> </ul>
<p><b>IV. Interoperables</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sistemas de información que sean capaces de operar e intercambiar datos con otros sistemas, dentro del gobierno mismo y con otras instancias u organizaciones.</li> <li>• Se establece que la información será entregada en formatos como el XML (lenguaje de marcado extensible), el formato de interoperabilidad por excelencia.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La interoperabilidad permite el cruce de datos que resulta de gran utilidad a los innovadores y reutilizadores.</li> <li>• Esta cualidad es la más cercana al campo de la informática, pues exige almacenar y distribuir datos en ciertos formatos, que hagan posible compartir informaciones desde el protocolo HTTP o el lenguaje de la web.</li> </ul>
<p><b>V. Primarios originales.</b></p>	<p><b>u</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Independientemente de los procedimientos de recolección y estructuración de datos, los</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Este principio se orienta a rechazar cualquier técnica que dé como resultado datos</li> </ul>

	<p>archivos públicos estarán disponibles tal cual fueron obtenidos, sin alterarlos en una parte o en su totalidad.</p>	<p>sumarios o modificados. La justificación en este caso se dirige a que los usuarios merecen conocer la información tal y como fue captada por la fuente original.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• En caso de datos integrados (datos que provengan de fuentes diversas) se colocarán vínculos hacia las fuentes primarias de cada información.</li> </ul>
<p><b>VI. Ubicables o de fácil localización.</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los datos públicos serán fácilmente localizables tanto dentro del portal de datos abiertos, como desde los relativos portales y sistemas de información del sector público.</li> <li>• El sentido de este principio es asegurar una localización electrónica que cualquiera pueda encontrar, desde el navegador o buscador web de su preferencia.</li> <li>• Se propone que dentro del portal de datos abiertos se fijen mecanismos de búsqueda variados, ya sea por tema, sector, índice alfabético o grupo de interés (adultos mayores, niños, mujeres, jóvenes, madres solteras, emprendedores, discapacitados, etcétera).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La idea de un portal o plataforma de datos abiertos nace, entre otros fundamentos, de la urgencia por reducir el tiempo que lleva a los usuarios dar con los archivos de su interés. Eliminar la incertidumbre y el tedio que se originan al ir de un sitio a otro sin encontrar los datos que se están buscando.</li> </ul>
<p><b>VII. Procesables por máquinas .</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• En formatos <i>term</i> o leíbles por computadoras, dominios HTTP o API (Interfaz de programación de aplicaciones); la información estará disponible en los formatos más usados y disponible para descarga en los programas más comunes y aquellas versiones de software libre.</li> <li>• Si existe un costo o esfuerzo adicional para convertir los datos en materiales libres de licencias, estos deben recaer en el publicador, no en el</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bajo la premisa de que cualquier restricción técnica se convierte en un obstáculo para los usuarios de los datos, traducir la información, archivos y otros documentos al lenguaje universal de la web, codificados en programas que no demanden la adquisición de un software de cómputo específico para ser leídos, es un requisito indispensable para los datos abiertos.</li> </ul>

	usuario final.	
<b>VIII. De acceso universal.</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sin que se obligue a un registro previo, ni se exija una identificación al usuario, o se amerite justificar interés o afectación alguna como condicionantes para poder acceder a los datos públicos.</li> <li>• Tampoco se establecerán precios sobre los datos públicos, salvo en casos excepcionales, bajo el concepto de costos de reproducción u otro similar.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Un Modelo de Gobierno de Datos Abiertos se sustenta en su capacidad de dar mayor acceso a la información que el gobierno genera, posee y conserva, y no debe insertar nuevas divisiones entre quienes pueden utilizar y aprovechar estas nuevas herramientas y quienes se ven abstraídas de su conocimiento y empleo. Sin importar quien se ubique del otro de la pantalla, los datos podrán ser tomados, revisados y transformados.</li> </ul>
<b>IX. Libres de licencias.</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Al ser públicos, los datos e informaciones en poder de las entidades de Gobierno no serán objeto de licencias comerciales, derechos de propiedad, exclusividades o restricciones de uso.</li> <li>• Si existe alguna sección o conjunto de datos, que por ley, esté sujeto a protecciones (datos personales, información reservada o información confidencial), se establecerán procedimientos que faciliten elaborar una versión pública de los mismos o se conseguirá una <b>licencia de atribución con fines limitados</b> (no comerciales).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Este punto refuerza la idea de que los datos públicos no deberán ser mutilados o negados argumentado algún derecho particular sobre ellos.</li> </ul>
<b>X. Reutilizables</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Formatos como PDF o JPG imposibilitan cualquier transformación de los datos, limitan el quehacer de quien los reciben, por lo que los datos abiertos deberán colocarse en formatos reutilizables como el CSV.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hacer los datos reutilizables contribuye a mejorar la forma y variedades en que los datos son presentados al público, si bien existe la posibilidad de colocar una presentación que sea fácilmente comprendida por cualquier usuario, debe de contarse con la posibilidad de descargar o acceder al mismo archivo en un formato modificable y redistribuible.</li> </ul>

Las diez cualidades técnicas enunciadas en la tabla precedente, fijan los elementos indispensables para dotar de máxima calidad y funcionalidad a los datos públicos; pero como puede apreciarse son de una especificidad tal que se vuelve complejo en la práctica cumplirlas todas y cada una; ello debido a que exigen el asesoramiento e intervención de profesionales preparados en el desarrollo de sistemas computacionales, sufragar costos de procesamiento de los datos y conversión de los ya existentes, de manera que cubran con el perfil de un dato abierto. Autores como Carlos de la Fuente y Martín Álvarez Espinar<sup>93</sup>, desde su experiencia sobre datos abiertos vinculados u ***open linked data***, por su denominación en inglés, recomiendan, para facilitar el tránsito hacia un modelo de Datos Abiertos, realizar un trabajo dual, es decir, que los gobiernos sigan colectando datos en crudo o lo que se conoce como *raw data* y que al mismo tiempo se comiencen a organizar en formatos estructurados, en programas no propietarios, incluyendo información del contexto y medios por los que fueron recopilados, de forma que se puedan enlazar o combinar con otras fuentes, lo que recibe el nombre de ***open linked data*** o datos abiertos conectados; mismos que darán, posteriormente, la posibilidad a los usuarios de remitirse a la o las fuentes originarias de cada sistema y base de datos en su forma individual.

La tarea de los gobiernos al respecto de las condicionantes técnicas vinculadas al Gobierno de Datos Abiertos, deberá contemplar a su vez, la redacción de sus propios principios de datos abiertos, más completos o detallados que los arriba expuestos, pero no en sentido opuesto, reduciéndolos o acortándolos; ya sea desde una legislación específica (particularmente la Ley Acceso a la Información y Transparencia Gubernamental, la Ley de Archivos u otra semejante), la planeación del portal de Datos Abiertos o una declaración de principios, estos preceptos deben de ser reconocidos como parte de la o las políticas públicas en materia de transparencia dispuestas en

---

<sup>93</sup> De la Fuente, Carlos y Martín Álvarez Espinar. ***Open Linked Data: la nueva frontera***. En Hofmann, Andrés, Álvaro Ramírez Alujas y José Antonio Bojórquez (coordinadores). ***La promesa del Gobierno Abierto (2012)***, México, IFAI, pág. 285.



cada país, de forma que se reafirmen como una obligación del Estado para proporcionar información bajo estos estándares, y ya no a partir de consideraciones sujetas a interpretación, criterios ambiguos o muy generales.

No obstante, autores como Bárbara Ubaldi, han resaltado la importancia de identificar además quiénes son los usuarios de los datos públicos<sup>94</sup>, cómo poder agruparlos de acuerdo a sus necesidades de información, motivaciones, prioridades, capacitación en el uso de las TIC's, destrezas para el procesamiento y análisis de la información, y niveles de exigencia respecto a los datos abiertos; de manera tal que se pueda atribuir el valor de cada información pública siempre teniendo en cuenta para quién adquiere dicho valor; pero sobre todo procurando alimentar el portal de Datos Abiertos con información sobre las temáticas que sean del interés del conjunto social y de grupos bien identificados de la población.

La consejera de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), sugiere seleccionar al menos tres tipos de usuarios: los ciudadanos en lo individual, los gobiernos locales y las organizaciones de la sociedad civil. Debido a que, por ejemplo, estas últimas se ocupan de temas muy específicos, que conocen desde diferentes enfoques, cuya terminología particular les es por demás familiar, pero sobre todo tienen como misión seleccionar información clave para traducirla en un lenguaje sencillo que pueda ser captado por muchos individuos; las ONG's deben ser reconocidas como agentes de innovación, usuarios primarios o **info-mediadores** que podrán difundir datos a otros usuarios, una vez que los han enriquecido y plasmado en alguna presentación, informe, reportaje y otro material que sea por sí mismo, un producto de segundo orden y ejemplo de las reutilizaciones posibles para un dato abierto original.

---

<sup>94</sup> Ubaldi, Barbara. **Open Government Data: Towards Empirical Analysis of Open Government Data Initiatives**, 2013, OCDE Working Papers on Public Governance (no.22), Chapter 2 Beyond access: what value?, pág. 13.

Para ilustrar lo anterior, algunos portales de Datos Abiertos como el de Estados Unidos, han destinado una sección del sitio web a mostrar las aplicaciones que diversos grupos de usuarios han dado a información dispuesta la página, mismas que van desde investigaciones académicas hasta plataformas interactivas en donde se señalen los estados más prolíferos de la Unión de acuerdo al sector económico o actividad productiva que se seleccione, por mencionar un ejemplo; aunado a esto el portal [www.data.gov](http://www.data.gov) ha diseñado una micro encuesta de bienvenida (no obligatoria), por medio de la cual (sin forzar la identificación del usuario por nombre, apellido y otros particulares) se busca acercarse a conocer el perfil e intereses de los diversos visitantes, brindando también la opción de que éste pueda evaluar su experiencia en el uso del portal y sugerir nuevos contenidos; estos elementos son importantes si se reconoce que todo sitio de Datos Abiertos está en constante crecimiento, para lo cual se vuelve fundamental que el Gobierno se interese en detectar, tanto de forma indirecta, a través de la observación y métricas, como de manera directa, preguntando a los propios visitantes, qué datos les atraen y qué información debe, en consecuencia, ser ponderada; sobre todo si se parte de la idea de que el Gobierno de Datos Abiertos ha invertido el sentido de las políticas de transparencia gubernamental y acceso a la información, llevándolas a una especie de evolución hacia un enfoque más proactivo que reactivo, como se mostrará enseguida.

### **3.3 Por qué hablar de transparencia y derecho a la información en el Gobierno de Datos Abiertos**

*“En el sistema interamericano, el derecho de acceso a la información pública, ha sido considerado una herramienta fundamental para el control ciudadano del funcionamiento del Estado y la gestión pública- en especial para el control de la corrupción-; para la participación ciudadana en asuntos públicos a través, entre otros, del ejercicio informado de los derechos políticos; y, en general, para la realización de otros derechos humanos, especialmente, de los grupos más vulnerables”<sup>95</sup>.*

En este trabajo se ha afirmado previamente que el Gobierno de Datos Abiertos es la modalidad del e-government cuyo objetivo central es expandir los alcances de la transparencia gubernamental, estimulando que se brinden más y mejores datos públicos con apego a los principios de apertura ya descritos; de manera que dichos datos sean susceptibles de ser empleados, a su vez, como base para crear nuevos contenidos, plataformas electrónicas y otros tantos por los que se favorezcan la innovación, el emprendimiento y la participación ciudadanos en los asuntos de mayor relevancia social<sup>96</sup>. Para llevar a cabo esto, el Gobierno de Datos Abiertos ha

---

<sup>95</sup> Organización de Estados Americanos (2009). ***El Acceso a la Información Pública, su evolución y aplicaciones en los países de las Américas: Módulo II, Estándares Interamericanos sobre Acceso a la Información Pública***, pág. 7.

<sup>96</sup> En diversos planes y programas para la aplicación de proyectos de Gobierno Abierto, es común hallar que el OGD sea visto como catalizador de estos tres fenómenos importantes, es decir, la innovación, el emprendimiento y la participación ciudadanas; de esta manera, documentos como el Manual de Datos Abiertos del Gobierno de Inglaterra o el *Open Data White Paper* afirman que la transparencia propuesta por el OGD es sinónimo de prosperidad, dado que permite avanzar en los órdenes económico, político y social; haciendo uso de la palabra “empoderamiento” (empowerment, en su idioma original), el autor de dicho documento, el ministro Francis Maude, señala que los beneficios que trae consigo la liberación de muchos sistemas y bases de datos, han sido palpados tanto por los empresarios en el desarrollo de nuevos negocios, como por profesionistas de diversas áreas del saber humano y por supuesto, por ciudadanos, permitiéndoles tomar mejores decisiones, como por ejemplo: planear sus rutas de traslado en horarios conflictivos, organizar sus gastos de acuerdo con sus ingresos y conocer sus opciones para el retiro, una vez concluida su edad laboral. Ver. Cabinet Office and paymaster General (2012). **Open Data White Paper: Unleashing the potencial**, United Kingdom, 52 pp.

privilegiado un esquema proactivo por el cual se facilite el acceso a la información pública, reafirmando conceptos como los de máxima divulgación, acceso universal, interés público y un régimen de restricciones mínimas que acercan a los regímenes políticos que lo han adoptado, a la consolidación de un derecho humano que es reconocido como tal en al menos 40 Constituciones del mundo desde el año 2006<sup>97</sup>, es decir el derecho de acceso a la información. De suerte tal que, los gobiernos que incursionen en el OGD sean más abiertos de lo que nunca antes habían sido y difundan datos públicos según lo orden las legislaciones en la materia y conforme a su respectiva política de datos abiertos; pero sobre todo, brinden información pública que atienda y cubra con las necesidades e intereses de sus sociedades y no solo se ajusten a ciertos cánones auto-determinados, sobre lo que la propia autoridad considera prudente o idóneo publicar.

Se habla de transparencia y derecho de acceso a la información pública en el Gobierno de Datos Abiertos, no solo porque ambas palabras son continuamente recurridas en algunos de los debates, programas, investigaciones y guías de aplicación destacados en torno a esta vertiente del gobierno digital, sino porque el GDA busca que los gobiernos perciban al escrutinio ciudadano como una práctica democrática natural e insustituible, misma que requiere de una fuerte disposición de parte de la autoridad, para publicar archivos, bases y sistemas de información como una de sus actividades regulares más importantes; de esta manera, el Gobierno de Datos Abiertos llevará a las administraciones públicas a convertirse en **gobiernos abiertos por default**<sup>98</sup>, permeados por una cultura de rendición de cuentas y permanente distribución de datos públicos a la ciudadanía, donde incluso los archivos que contengan componentes sensibles o sean sujetos de reserva en alguna de sus

---

<sup>97</sup> Organización de Estados Americanos -Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2006). **Estudio especial sobre el Derecho de Acceso a la Información (Relatoría Especial para la libertad de expresión)**, EUA, pág. 15.

<sup>98</sup> Castro, Daniel y Travis Korte. **Open Data in the G8 “A review of Progress son the G8 Open Data Charter”**. Center for Data Innovation, 2015, 48 pp.

partes, puedan ser conocidos en sus fragmentos sustanciales a través de figuras como las licencias de atribución o de usos limitados (no comerciales) como ya se ha realizado en algunos países desarrollados, entre ellos Canadá<sup>99</sup>, Francia, Reino Unido y los Estados Unidos.

El Gobierno de Datos Abiertos y el derecho a la información se hacen uno mismo, en principio, porque el GDA da cabida a los tres brazos principales de este derecho fundamental, es decir las libertades para recibir, buscar y difundir a terceros los archivos, documentos y otros materiales públicos; de la misma forma, el Gobierno de Datos Abiertos comprende a su vez las dos dimensiones base del derecho de acceso, es decir la individual y la colectiva<sup>100</sup>. Lo anterior es así, ya que desde el portal de datos abiertos cualquier persona puede consultar y utilizar los datos públicos subidos por diversas entidades de gobierno (**dimensión social**)<sup>101</sup>, explorándolo todos los contenidos disponibles sobre un tema particular desde el medio de su preferencia (**libertad para recibir**), remitiéndose a la fuente original de considerarlo pertinente e indagando con mayor amplitud sobre un tema en especial (**libertad para buscar**);

---

<sup>99</sup> El gobierno de Canadá, por ejemplo, dispone de su propia licencia para el uso de los datos públicos, misma que habilita a los usuarios del portal a “copiar, modificar, publicar, traducir, adaptar y distribuir en los formatos y medios de preferencia los contenidos del sitio”; excluyendo: aquellos que correspondan con datos personales de terceros; las marcas, logos o símbolos oficiales protegidos por derechos comerciales y la información sujeta a derechos de autor o propiedad intelectual, principalmente. Ver Open Government License Canada. Consultado en línea: <http://open.canada.ca/en/open-government-licence-canada>

<sup>100</sup> Organización de Estados Americanos -Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2006). **Estudio especial sobre el Derecho de Acceso a la Información (Relatoría Especial para la libertad de expresión)**, EUA, 53 pp.

<sup>101</sup> En la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la OEA y la CIDH se hace referencia a tres figuras jurídicas esenciales en torno al derecho a la información pública; estas son: a) la legitimación activa o el entender a la persona como titular del derecho, por lo que no requiere acreditar una finalidad o interés específico para consultar o allegarse datos; b) la obligación positiva del Estado de informar periódicamente sobre su gestión y responder además ante una solicitud expresa de acceso a datos específicos y c) la legitimación pasiva que engloba a toda entidad y figura pública que deba de acatar una obligación positiva, tanto de entregar información de manera regular, como de resolver ante una solicitud particular.

pero al mismo tiempo es posible que cada persona haga preguntas específicas o solicite informaciones que no se encuentren disponibles en el portal (***dimensión individual***); datos que de ser proporcionados a un individuo, serán susceptibles de ser transmitidos masivamente por medios y en presentaciones múltiples (***libertad para difundir***).

Sin embargo, como una serie de disposiciones orientadas a regular el acceso a la información de carácter público, establecer procedimientos, disponer de ciertas herramientas para que la ciudadanía conozca los datos de su interés, nombrar alguna instancia o figura autorizada para coordinar el proceso y brindar asesoría a los usuarios, así como fijar los casos de excepción para las informaciones que no puedan ser expuestas al público, entre otros; el OGD es principalmente una política pública de transparencia, que se une a la ola de Leyes de Transparencia y Acceso a la Información, aprobadas o reformadas al comienzo de este siglo, con el fin de establecer un conjunto de condiciones indispensables para hacer aplicables todos los preceptos y principios elementales que se vinculan con el derecho de acceso a la información pública. No obstante, es necesario definir en primera instancia, ¿qué clase de transparencia promueve el Gobierno de Datos Abiertos? Y más aún, ¿qué definición de transparencia gubernamental se encuentra implícita en esta modalidad de gobierno electrónico? Para responder a estas dos importantes interrogantes se recurrirá a la génesis del concepto de transparencia tal como es concebida por la doctrina liberal del Estado.

Conforme al planteamiento hecho por la filosofía política, el liberalismo propone que los mandatarios, entendidos no como aquellos que mandan, sino los que son mandados, deben informar periódicamente a sus ciudadanos sobre las cosas del Estado, al igual que sobre cómo efectúan la conducción de los principales asuntos

que hacen posible su buen funcionamiento<sup>102</sup>. Esta exigencia por decir o informar implica también los actos de documentar y publicar, de manera que cada individuo sepa qué hacen sus representantes, pero además puedan descubrir con el paso de tiempo y mediante registros históricos, que intereses guían el proceder de sus autoridades y juzguen si dichos intereses corresponden con las necesidades colectivas y las responsabilidades inherentes a su cargo o están sujetos a allegarles a unos cuantos, beneficios exclusivos. La doctrina liberal es por tanto, contraria al secretismo del poder, es decir, el poder que se oculta y oculta cosas, hechos, actos y decisiones de la vista pública<sup>103</sup>, de la mirada de todos aquellos sobre quienes repercute. Por ello, transparentar la gestión que realizan sobre las funciones y recursos públicos es una obligación inexcusable de quienes deciden y obran en representación de la sociedad; y aunque se considera permisible, cierto margen de discrecionalidad en el actuar de los gobernantes, la mayor parte de su quehacer, en el desempeño de sus respectivos cargos, debe poder ser cuestionado y evaluado por cada ciudadano.

Siguiendo con la teoría liberal, el Estado no es el todo poderoso y compasivo dador de libertades, pues existen muchos derechos y prerrogativas que son anteriores a él y por tanto ante ellos, adquiere el encargo de respetarlos, protegerlos, asegurar su cumplimiento y fomentar un ambiente propicio para que florezcan; estos son por supuesto, los llamados derechos humanos, cuya cobertura debe alcanzar a cada persona en igualdad de condiciones y sin discriminaciones o restricciones para grupos específicos de la población que impidan su defensa y pleno desarrollo<sup>104</sup>; dentro de

---

<sup>102</sup> Rodríguez Zepeda, Jesús (2008). ***Estado y transparencia: un paseo por la filosofía política***, IFAI- Cuadernos de transparencia no. 4, México, pág. 12.

<sup>103</sup> Ídem, pág. 18.

<sup>104</sup> Alain Touraine al tratar sobre este punto, aborda el concepto de igualdad política, entendida como una fórmula que hace posible paliar las desigualdades sociales y principalmente económicas o desigualdades de hecho, como las

estos derechos se incluye por supuesto el derecho a la información y su derivación en el derecho de acceso a la información de naturaleza pública, mismo será garantizado estableciendo cuantos procedimientos, legislaciones, instituciones y herramientas sean necesarios; pero sobre todo, eliminando cualquier práctica que apelando a una razón o secreto de Estado intente bloquear o reducir la transparencia en el ejercicio de la función pública, convirtiéndola en mero acto de simulación, en vez de una auténtica convicción por responder ante quienes son los soberanos del poder que unos pocos detentan.

No obstante, en los hechos los regímenes políticos modernos han tardado en comprender el peso real de la transparencia y su importancia para sí, pero sobre todo para sus ciudadanos; de manera que muchos han optado por mantener bajo reserva grandes depósitos de datos cuya exposición pública pueda vulnerar la estabilidad y seguridad nacionales, o al menos es esa una de las justificaciones, a veces fundada, otras no tanto, para evitar difundir ciertos archivos en el tiempo que les corresponde o cuando les es requerido mediante una solicitud de acceso debidamente presentada. Los costos que los gobiernos han tenido que asumir por ser poco transparentes, en términos de credibilidad y confianza por parte de sus respectivas sociedades, se deben en buena medida a que además de permitir el desahogo del derecho de acceso a la información, la transparencia desde las entidades de gobierno facilita que los ciudadanos puedan apropiarse del espacio público y recordarles a los gobernantes que su cargo, las responsabilidades, obligaciones, privilegios y facultades inherentes a este, se sostienen en tanto“ correspondan con el interés público, se atengan a las

---

nombra en los términos precisos; la igualdad política consta no solo de reconocer los derechos fundamentales a cada ser humano sin distinciones de ningún tipo, contempla también brindarles un poder judicial y uno deliberativo, para evaluar a sus gobernantes e involucrarse en los debates públicos, haciéndolos sentir con ello, miembros de una comunidad y piezas clave en la construcción de la vida colectiva. Ver Touraine, Alain (2000). *¿Qué es la democracia?* FCE, México, 309 pp.



reglas del juego, públicamente fijadas y rindan cuentas de las decisiones que tomen en nombre de todos”<sup>105</sup>. La transparencia se vuelve entonces, indispensable para controlar a los gobernantes, fijarles límites a su actuar, tanto desde la sociedad misma, como desde un poder al otro.

En el primero de los casos, se trata de la única forma posible de reducir la **asimetría de la información**<sup>106</sup> que existe entre ciudadanos y autoridades, donde estos últimos concentran en sus manos enormes bibliotecas de archivos, sistemas de datos, documentos y otros, a los que los primeros solo tienen acceso en una pequeña fracción, teniéndolos que indagar y pedir enfrentando todavía diversos obstáculos y resistencias, además de considerables tiempos de espera. En el segundo de los casos, se habla del sistema de pesos y contrapesos entre las propias instituciones del Estado ya sean electas o designadas, lo que Guillermo O’Donnell define como la *rendición de cuentas horizontal* y que apunta a la necesidad de que las instituciones públicas y principalmente los grandes poderes puedan mantenerse bajo vigilancia unos con otros, evitando que cualquiera de ellos incurra en actos ilegales o incorrectos en tres órdenes esenciales para la vida de las poliarquías o democracias modernas: la **liberal**, que se transgrede cuando un agente público viola o permiten que se violen libertades y derechos esenciales; la **democrática**, si los cargos públicos no se sortean por medio de elecciones libres y periódicas y finalmente la **republicana**, misma en la que se contemplan acciones que atentan contra el bien colectivo, favorecen a grupos selectos y desacatan el imperio de la ley<sup>107</sup>.

---

<sup>105</sup> Merino, Mauricio (2005). **Transparencia: libros, autores e ideas**, CIDE-IFAI, México, pág 18.

<sup>106</sup> Hofbauer, Helena y Juan Antonio Cepeda. Transparencia y rendición de cuentas en Merino, Mauricio. **Transparencia: libros, autores e ideas (2005)**, CIDE-IFAI, México, pág 62.

<sup>107</sup> O’Donnell, Guillermo. **Accountability Horizontal**, artículo en línea, consultado el día 21 de noviembre de 2015 desde la siguiente liga electrónica: [www.revistas.unam.mx/index.php/rep/article/download/37205/33789](http://www.revistas.unam.mx/index.php/rep/article/download/37205/33789)

La transparencia no es un fin, afirman algunos especialistas, sino un medio para asegurar que los gobernantes rindan cuentas a sus gobernados, comenzando por hacer válido su derecho de acceso a la información; sin embargo para que esta sentencia tenga validez, es menester primero que (aun cuando suene demasiado simplista) dicha ciudadanía sepa de la existencia de este derecho, lo asuma como propio, entienda las oportunidades que le brinda y se sirva de él para allegarse información veraz, oportuna y suficiente, mediante la cual pueda elaborar un juicio independiente, emitir una crítica libre o expresar una opinión fundada sobre los asuntos públicos y así reclamar a quien ejerce las principales tareas de Gobierno por un crimen, acto ilegal, abuso de poder o ineficiencia probada; puesto que “un gobierno transparente sirve de muy poco si la ciudadanía no es capaz de elevar su nivel de discusión y su capacidad para construir buenas razones y argumentos”<sup>108</sup>.

O de lo contrario sucederán casos como el mexicano, donde, de acuerdo con la ***Encuesta sobre el Derecho de Acceso a la Información Pública Gubernamental***<sup>109</sup> elaborada por el Instituto Nacional de Geografía y Estadística en el año 2014, pese a que un 70.6% de los más de 32 millones de ciudadanos encuestados (22 984 874 en cifras cerradas) dijo conocer de la existencia de un derecho llamado derecho de acceso a la información, solo un 67.5 % aseguró que este derecho puede servir de algo para conocer y entender las decisiones del gobierno, mientras solo un 41.2% lo ve como un medio de combatir la corrupción. Aunque por el momento no se tocado de lleno el tema de la confianza y credibilidad de las instancias públicas frente a los ciudadanos, esta misma encuesta revela una dura realidad respecto a la calidad y certeza de la información pública que las entidades de gobierno proporcionan, pues del universo de personas entrevistadas, el 68.1 % cree que de pedirle datos a sus

---

<sup>108</sup> Rodríguez Zepeda, Jesús (2008). ***Estado y transparencia: un paseo por la filosofía política***, IFAI- Cuadernos de transparencia no. 4, México, pág. 42.

<sup>109</sup> Instituto Nacional de Geografía y Estadística (2014). ***Encuesta sobre el Derecho de Acceso a la Información Pública Gubernamental***, México. Resultados descargados en formato Excel.

servidores públicos estos no le entregarían información verdadera, mientras un 74.0 % consideró que la información que recibirían no sería completa.

La transparencia y el derecho de acceso a la información han enfrentado impedimentos de todo tipo para ser aplicados con plenitud; ello puede sostenerse si se reflexiona en que a pesar de que la primer Ley de Acceso a la Información fue publicada desde la segunda mitad del siglo XVIII<sup>110</sup> y que muchos países reconocían desde hace bastante tiempo las libertades asociadas al derecho de acceso a la información, como la libertad de expresión, asociación y opinión, el florecimiento de la transparencia, especialmente en su reglamentación jurídica, se ha dado con precisión a partir del año 2000 a nivel internacional, de manera que, apenas terminada la primer década de este siglo, en el año 2012, 90 países alrededor del mundo contaban con una Ley de Acceso a la Información<sup>111</sup>(LAI). Este antecedente, demuestra lo novedosa que es la regulación en materia de acceso a la información pública, lo reciente que ha sido la preocupación por ordenar desde el plano legal una obligación inherente a aquellos en el poder, misma que sin el peso de ser convertida en ley o estando sometida a ordenamientos demasiado arcaicos y sin las protecciones que hoy en día se reconocen por el derecho internacional, estaba siempre sujeta a las consideraciones del gobernante en turno.

Estudiar las LAI, medir y comparar sus alcances y limitaciones, ha servido desde entonces como indicativo de lo que cada país y sus respectivas administraciones han estado dispuestos a hacer por transparentarse; organismos especializados en derecho a la información se han dado a la labor de encontrar las fortalezas y debilidades de

---

<sup>110</sup> La primer Ley de Acceso a la Información fue emitida en Suecia en el año 1766, bajo el nombre de Ley para la Libertad de prensa y el Derecho a las Actas Públicas. En Ackerman, John e Irma Sandoval (2008). **Leyes de acceso a la información en el mundo**, IFAI Cuadernos de Transparencia, México 65pp.

<sup>111</sup> Coronel, Sheila (2012). **Measuring Openness: A survey of transparency rating and the prospects for a global index**. Artículo revisado en línea desde el sitio oficial de la Organización Freedom Info, a través de la siguiente liga electrónica: <http://www.freedominfo.org/2012/10/measuring-openness-a-survey-of-transparency-ratings-and-the-prospects-for-a-global-index/>

diversas Leyes de Transparencia y Acceso a la Información alrededor del mundo, midiendo entre otras: quiénes son las instituciones obligadas a ofrecer información (los sujetos obligados) y si en ellas se incluyen solo entes estrictamente públicos o también algunos privados cuyas tareas incluyan funciones o manejo de recursos públicos; qué tipo de información deben proporcionar, bajo qué formatos y en qué medios; qué tan sencillo, claro, expedito y accesible es el proceso para solicitar datos a cualquier entidad pública o sujeto obligado; si existe un procedimiento de revisión y/o apelación frente una negativa de acceso; además de quien es la o las instancias facultadas para dirimir diferendos entre particulares e instituciones del Estado y cuáles son sus atribuciones; tal como lo hace el **Global Right to Information Rating**<sup>112</sup>, un barómetro internacional elaborado por la Fundación del Derecho a la Información.

---

<sup>112</sup> Access Info Europe- Centre for Law and Democracy. **Global Right to Information Rating**. Tanto la metodología como el ranking actualizado pueden consultarse en línea desde la siguiente ubicación electrónica: <http://www.rti-rating.org/> Los datos utilizados corresponden a la última medición presentada en junio de 2015.

El Ranking Global sobre derecho a la información evalúa las LAI en 102 países de todo el orbe, en donde cada nación puede obtener una calificación que va del 0 a los 150 puntos, misma que resulta de promediar la puntuación alcanzada en los 61 indicadores que conforman el estudio, los cuales a su vez se engloban en siete grandes grupos de factores evaluados: a) el derecho de acceso (se busca distinguir si el derecho de acceso a la información se reconoce explícitamente en la legislación, si ofrecen como un derecho de índole universal y si se ocupa el término “información” en sentido amplio y no el de documentos o archivos en sentido restringido); b) el alcance de la legislación (señala a los sujetos públicos y privados que deben acatar sus respectivas obligaciones de transparencia, qué información deben entregar cómo parte de dichas obligaciones, en qué medios y presentaciones, etcétera); c) el procedimiento para solicitar información (califica si se exige al solicitante o a quien consulta un portal oficial acreditar identidad o explicar interés, en cuanto al proceso mismo observa si es sencillo, expedito y simple; además si se brinda alguna asesoría o guía a los usuarios para elaborar cuestionamientos específicos, o si se imponen cuotas por los materiales públicos); d) régimen de excepciones e información reservada (contrasta las causales de reserva de la LAI contra las aceptadas por el derecho internacional como seguridad y estabilidad nacionales; subraya cuando el tiempo de reserva exceda, con el periodo de extensión, de un plazo de veinte años; así como la exigencia de que en caso de negar el acceso a ciertos datos se

No obstante es cada vez más común que la preocupación sobre el derecho a la información, se centre en su ejercicio real, en cómo las personas hacen uso de este, cómo experimentan la transparencia en sus interacciones con el gobierno y qué tan satisfechos se sienten respecto a los datos públicos recibidos. Leyes robustas y de vanguardia no significan que en automático un país cuente una transparencia ideal, ni un derecho de acceso a la información que cubra las necesidades e intereses de información de una sociedad; la brecha entre la letra de la normatividad y su aplicación suele ser bastante amplia y casi siempre va en sentido negativo, en vez de positivo, es decir, por lo regular las instituciones y funcionarios públicos encogen la transparencia gubernamental a la letra de la LAI y de ser posible la eluden con ingeniosas argucias, pocos son los países que se han orientado hacia un modelo de **transparencia proactiva**, por el que brinden datos públicos adicionales a los escritos palabra por la palabra en el marco jurídico respectivo. En México el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (INAI), lanzó en el año 2015 su Modelo de Transparencia Proactiva, mediante el cual el gobierno promete ofrecer a diversos sectores “productos de información” que atiendan a una problemática y población determinados, aún cuando no esté dispuesto así en ninguna norma jurídica<sup>113</sup>; la proactividad de la información se entiende entonces como la voluntad por brindar aquellos datos que no se enlistan o derivan de las obligaciones de transparencia, pero que cumplan con las cualidades de ser: confiables, comprensibles, veraces, oportunos y relevantes; y que al mismo tiempo

---

emita la respuesta con las razones fundadas al peticionario) , e) apelaciones (o recursos de revisión), f) sanciones y protecciones (contra quienes deliberadamente oculten o destruyan información pública) e) medias de promoción del derecho de acceso a la información (capacitación de funcionarios públicos, redacción y difusión de manuales de transparencia y principios básicos de derecho a la información, etc.)

<sup>113</sup> Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (2015). **Modelo de Transparencia Proactiva**, pág. 10.

correspondan con los tres pilares de los datos abiertos, según el INAI, es decir datos que puedan ser usados, reutilizados y redistribuidos.

Si habría que elegir alguna clase de transparencia que sea propia del Gobierno de Datos Abiertos, esta será por supuesto, la transparencia proactiva; tal y como uno de sus propios principios lo señala, el portal de datos abiertos debe de ser permanentemente actualizado, lo que significa no solo mantener al día las informaciones ya publicadas, sino subir nuevos sistemas, bases de datos y archivos con tanta frecuencia como sea posible, sobre todo aquellos que aborden los temas coyunturales o de mayor importancia pública. El fin no es vaciar sobre los ciudadanos toneladas de información, confundirlos o abrumarlos con exceso y dispersión de datos abundantes pero inconexos o poco significativos; el esquema de transparencia proactiva que habrá de regir a un proyecto de GDA es aquél que una vez estudiados los requerimientos de información de sus ciudadanos, se preocupe por acercarles toda clase de contenidos capaces de saciar dichas exigencias, en diversas modalidades y presentaciones que ayuden desde el menos ilustrado de los ciudadanos hasta aquél con un nivel de estudios más elevado a discernir con facilidad los asuntos que en ellos se exponen.

Conocer cuáles son las temáticas que más atraen a los ciudadanos en general y dependiendo del grupo o nicho poblacional al que pertenezcan, es una labor en la cual, los encargados del programa de Datos Abiertos trabajarán hombro a hombro con los Institutos de Estadística, de Acceso a la Información Pública o quienes en cada caso se hayan encargado hasta el momento de aplicar las LAI y materializar tanto el derecho de acceso a la información como la transparencia dentro de las entidades de gobierno; las estadísticas y cifras de las que estos dispongan, servirán en la planeación previa al lanzamiento del sitio de datos abiertos y posterior a ello en su mantenimiento; tanto estos organismos, como, de crearse la Entidad especializada en Gobierno Electrónico, harán lo relativo para mantener vigente el sitio de datos abiertos.

En resumen, el Gobierno de Datos Abiertos conserva los principios básicos del derecho a la información, que lo hacen no solo un derecho inalienable a cada individuo, sino una libertad con un régimen amplio de protecciones y medidas indispensables para materializarlo; el OGD es además una nueva generación de políticas en materia de transparencia que pretende llenar los hoyos negros que evitan que ésta sirva para crear la figura del **monitorial citizen**<sup>114</sup> o el ciudadano monitor, entendido como aquél individuo capaz de seguir, controlar y sancionar a los gobiernos que no cumplen con sus responsabilidades y objetivos y/o dispendian los recursos públicos, entre otras cosas no permitiéndoles la reelección o retirando su apoyo en los procesos electorales al partido político en su conjunto; pues como lo refiriera Roumeen Islamm consultor del Banco Mundial “los líderes políticos que se saben observados y reconocen que su desempeño puede afectar su futuro político, son más abiertos, responsables y dispuestos a rendir cuentas frente a sus electores”<sup>115</sup>.

### **3.4 Retroalimentación e interacción entre ciudadanía y gobierno en el Gobierno de Datos Abiertos**

Retroalimentación e interacción entre ciudadanía y gobierno en el contexto del acceso e intercambio de informaciones de relevancia pública, la revisión de dichas informaciones y las discusiones derivadas de la publicación de estos datos, desde y a través de medios digitales, pero especialmente a partir de la plataforma especializada en datos abiertos, son dos procesos propios de la segunda propuesta base del Open Government Data; por la cual los gobiernos que han creado plataformas de este tipo,

---

<sup>114</sup> Villoria Mendieta, Emanuel. **El gobierno abierto como subsistema de políticas públicas: una evaluación desde el institucionalismo discursivo** en Hofman, Andrés, Álvaro Ramírez y José Antonio Bojórquez (2011). **La promesa del gobierno abierto**, pág. 75.

<sup>115</sup> Islam, Roumeen (2003). **Do more transparent governments govern better?** , Biblioteca Digital del Banco Mundial, revisado en línea desde la siguiente liga: <http://elibrary.worldbank.org/doi/abs/10.1596/1813-9450-3077>

deben concentrarse, además de lo antes citado sobre la calidad técnica de las informaciones públicas, su amplia oferta en formatos variados y su disponibilidad para diversos públicos, en el vínculo entre gobernantes y gobernados y la forma en que se conectan los servidores e instituciones públicas con los sujetos (ya sea ciudadanos, organizaciones u otro particular) que reciben, consultan y demandan información; ésto a través de ciertos espacios e instrumentos de los que pueden servirse los usuarios de los datos abiertos para enviar algún mensaje de regreso a quienes les proporcionan los materiales que integran el acervo de documentos localizables dentro de la aplicación de datos abiertos y otros portales oficiales que ofrecen información relevante en las áreas social, económica, política, cultural, etcétera.

¿Cuánto saben las autoridades sobre los intereses y necesidades de información de sus representados?; ¿qué acciones han tomado las autoridades para responder ante dichas inquietudes y requerimientos sobre los hechos de interés general y aquellos que son foco de atención para grupos específicos de la población?; ¿qué hacen los ciudadanos con los datos públicos a los que tienen acceso?; ¿en qué aspecto de sus vidas los ocupan?; ¿son de utilidad los datos públicos que los ciudadanos, el sector público y otras instituciones a nivel nacional e internacional pueden consultar y descargar desde las páginas web oficiales de gobierno y desde la plataforma de datos abiertos?; ¿qué medidas pueden ser tomadas, desde el sector público y la iniciativa privada para mejorar y ampliar las formas en que son aprovechados los sistemas, bases de datos y otros documentos liberados gracias a esta iniciativa de gobierno electrónico?

Las arriba escritas, son solo algunas de las preguntas que se han hecho los impulsores del Gobierno de Datos Abiertos, y se han convertido a su vez en aquellos campos sobre los que deberá tener un impacto positivo esta vertiente del e-gobierno; en consecuencia, se ha vuelto indispensable crear ciertos instrumentos que le permitan a los ciudadanos involucrarse activa y constantemente con el portal de datos abiertos, sus contenidos, los responsables del proyecto, cualquier institución que haya publicado algún material y en general, con la estrategia integral de apertura



desplegada en cada uno de los ámbitos del quehacer gubernamental. Si bien, no existe hasta el momento un catálogo ampliamente aceptado donde se fijen cuáles y cuántas herramientas de interacción y retroalimentación habrá en toda plataforma de datos abiertos, de la revisión hecha para este trabajo, tanto desde los propios portales de datos abiertos, como desde la lectura de los planes de acción que los soportan, se ha podido identificar algunas de las estrategias elegidas por los gobiernos para hacer partícipes a los ciudadanos de la iniciativa de datos abiertos, tal y como se describirá en seguida.

Uno de los puntos de partida y que constituyen a su vez parte importante de la fase de planeación de un portal de datos abiertos, consiste en elaborar una metodología que permita identificar cuáles y cuántas bases de datos y sistemas de información se integrarán a la plataforma electrónica, los tiempos o fases en que estos se subirán y quien estará a cargo de tal tarea (si la fuente que brinda los datos o la entidad especializada en gobierno electrónico, por ejemplo); además se habrá de seleccionar aquellos temas que serán prioritarios, es decir, aquellos sobre los que siempre existirán contenidos publicados, mismos cuya actualización será por ende, indispensable; en suma se establecerán los procedimientos para mostrar los cambios o informaciones nuevas, diferenciándolas de las ya disponibles. La metodología a la que se hace referencia puede lograrse mediante el análisis de las solicitudes de acceso a la información realizadas ante la unidad especializada en este terreno, el estudio de los asuntos más consultados en cada uno de los portales electrónicos oficiales y las obligaciones de transparencia que se ordenan en la legislación correspondiente; sin embargo para que las temáticas a destacar sean un reflejo de las preocupaciones y prioridades ciudadanas, se ha reconocido la necesidad de preguntar

directamente a los usuarios de los datos qué temas les atraen o sobre cuáles desean ser informados<sup>116</sup>.

Para lograr esto, algunos portales de datos abiertos se han ayudado de encuestas o consultas en línea que los visitantes del sitio pueden llenar en absoluto anonimato, uno de los ejemplos que puede citarse es la sección llamada **Feedback**, que forma parte del portal de datos Abiertos de Canadá<sup>117</sup>, misma que al seleccionarla despliega una serie de 10 preguntas a responderse, 9 con una lista pre- establecida de opciones, mientras la última de ellas deja un espacio libre para exponer una queja o emitir una recomendación particular; las interrogantes mencionadas están escritas para que el usuario exprese su grado de conformidad/ inconformidad sobre una serie de afirmaciones respecto a la facilidad del uso del portal, la utilidad de los datos brindados y la importancia de los temas que se abordan.

De forma similar, en el Plan de Acción de la República de Argentina 2015-2017, mismo que forma parte de la Estrategia de Datos Abiertos de este país, se propone realizar una encuesta digital desde noviembre de 2015 hasta junio de 2017, dentro de

---

<sup>116</sup> En el 2º Plan Nacional de Datos Abiertos de los Estados Unidos de América, emitido en mayo de 2014, dos de sus cuatro objetivos giran en torno a la retroalimentación y colaboración con la sociedad civil y el público en general, para determinar los sistemas de información y bases de datos que se deban de mantener en el portal y aquellos que deban añadirse (objetivo 2); junto a la posibilidad de pulir de manera gradual los datos abiertos, llevarlos a su mejor versión posible, detallando aspectos como la descripción, los formatos en que pueden consultarse y su nivel de accesibilidad, con la ayuda de las observaciones y anotaciones que sobre de ellos realizan emprendedores, académicos y otros usuarios regulares del portal de datos abiertos en grupos y reuniones de trabajo en línea (objetivo 3). Ver. The White House. **U.S Open Data Action Plan**, consultado en línea desde la siguiente referencia electrónica: [https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/microsites/ostp/us\\_open\\_data\\_action\\_plan.pdf](https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/microsites/ostp/us_open_data_action_plan.pdf)

<sup>117</sup> Portal de datos Abiertos de Canadá. Revisado en línea el 25 de noviembre de 2015, desde la siguiente referencia electrónica: [http://www1.canada.ca/en/contact/feedback.html?\\_ga=1.189053291.151491908.1432949479](http://www1.canada.ca/en/contact/feedback.html?_ga=1.189053291.151491908.1432949479)

la propia plataforma de datos abiertos y desde las páginas de todas las instituciones de gobierno, mediante la cual sea posible ubicar las materias más importantes para la gente; además el documento sugiere seguir organizando reuniones periódicas con info-mediadores para conocer su opinión sobre el portal de datos abiertos<sup>118</sup> y sus contenidos, pedirles que inviten a otros a usar la plataforma y que compartan los trabajos o productos que desarrollen con base en los materiales públicos disponibles en el portal.

Reino Unido, uno de los países más avanzados en lo relativo a los datos abiertos, es un caso excepcional, pues se ha preocupado por aumentar día a día, los sistemas de datos y archivos a los que su población tiene acceso, conformando su **Open Data Users Group o Grupo de Usuarios de los Datos Abiertos**,<sup>119</sup> desde su Instituto de Datos Abiertos, el cual se ha acercado a cada institución y cada dependencia para delinear cuáles son los temas que la gente debe y quiere conocer, trabajo que ha llevado a este grupo de expertos y miembros de la sociedad civil a elaborar su propio listado de asuntos esenciales para el sitio de datos abiertos, entre los que se encuentran: 1) transparencia respecto a los recursos naturales (uso y explotación de los recursos renovables y no renovables); 2) transparencia tributaria y flujos financieros irregulares ( recaudación financiera a partir de los impuestos, destino final de los ingresos obtenidos); 3) infraestructura abierta ( claridad en el sector de la

---

<sup>118</sup> Alianza para el Gobierno Abierto (2014). **Estrategia de Datos Abiertos de Argentina. Argentina: Plan de Acción de la República Argentina 2015-2017**, disponible en línea en la siguiente ubicación electrónica: <http://www.gobiernoabierto.gob.ar/multimedia/files/2.11%20Plan%20de%20Acci%C3%B3n%20Nacional%20de%20Gobierno%20Abierto%202015-2017.pdf>)

<sup>119</sup> A la fecha en que se revisó el portal de datos abiertos, el grupo de usuarios de datos públicos se encontraba conformado por 14 miembros provenientes tanto de institutos especializados como el Open Data Institute, universidades como la St George University of London, compañías dedicadas a la innovación tecnológica como la BAE Systems Applied Intelligence y entidades de gobierno como la National Audit Office. Revisado en línea desde la siguiente liga: <https://www.gov.uk/government/groups/open-data-user-group>

construcción, sobre todo respecto a las licitaciones públicas y contratos de particulares con el gobierno); 4) Sistema de Archivos (sistemas de archivos públicos electrónicos, preservación de datos públicos en formatos abiertos, participación de la Dirección de Archivos Nacionales para la selección de los mejores estándares internacionales para asegurar el almacenamiento de los archivos de gran relevancia pública); entre otros<sup>120</sup>. Por supuesto que en la misión de detectar y jerarquizar esta agenda de asuntos públicos relevantes es viable e incluso exigible atender además a los resultados de estudios como el **Open Data Barometer** o Barómetro de Datos Abiertos, cuyo reporte para el año 2014<sup>121</sup> reveló que los dos asuntos de mayor relevancia pública, para los países sin diferencia entre los menos avanzados y las naciones desarrolladas son: en primer lugar, la evaluación sobre el desempeño de las entidades de gobierno, sus indicadores de gestión y presentación de resultados; mientras en segundo término se contempla como materia importante, el manejo que se hace de los recursos públicos, sobre todo en cuanto a gastos de las instituciones y entidades de gobierno se refiere; en este segundo rubro el estudio enfatiza que si bien se dispone de más información que otros tiempos respecto a los ingresos y egresos de las unidades públicas, no se hace extensivo el conocimiento sobre cómo se decide distribuir el erario, qué aspectos se consideran para asignar las cantidades proporcionadas a cada miembro de la

---

<sup>120</sup> United Kingdom. **Open Government Partnership-UK 2013 Draft National Action Plan “From Open Data to Open Government”**, June 2013, pages 6-8. Descargado desde la siguiente referencia electrónica: <https://www.gov.uk/government/consultations/open-government-partnership-uk-national-action-plan-2013>

<sup>121</sup> World Wide Web Foundation- Open Data Research Network (2015). **Open Data Barometer**, Second Edition, United Kingdom, 62 pp. El estudio mide la calidad y cantidad de datos que se han publicado en tres categorías: I) innovación (datos que favorecen la creación de otras herramientas digitales: mapas e información geográfica, transporte público, tratados internacionales, etcétera); II) política social (información relevante para el estudio de las políticas públicas vigentes y como mejorarlas, potencial para hacer gobiernos más inclusivos y que empoderen a las personas) y III) rendición de cuentas (datos que permitan a las entidades de gobierno y otras corporaciones rendir cuentas, tales como resultados electorales, información detallada del presupuesto y gasto públicos).

administración pública en cada nivel de gobierno, ni cómo finalmente fue aprovechado o dispendiado; por lo cual aún es marcada la divergencia entre la transparencia en formulación y la transparencia en ejecución<sup>122</sup>, o lo que se dice que se hará y aquello que se termina haciendo.

La interacción ciudadanos-gobierno en el Gobierno de Datos Abiertos no se agota en la elección de las temáticas más importantes que darán forma al portal de datos abiertos, pues como se mencionó esto constituye solo el comienzo; si el GDA transformará el vínculo entre ciudadanos y servidores públicos respecto a cómo acceden los primeros a los datos abiertos, en qué los aprovechan y cuáles son las opciones que tienen para cuestionar a los segundos sobre los materiales que pueden revisar, entonces se tendrán que diseñar canales de interacción en línea por medio de los cuales los usuarios del portal de datos abiertos puedan formular una pregunta, emitir algún comentario o presentar una solicitud específica. Estos canales o herramientas para facilitar la retroalimentación de las audiencias hacia las entidades que publican sus contenidos en el sitio de datos abiertos, ha tomado formas variadas según el país que las ha implementado, por lo cual en seguida se presenta un cuadro con algunos ejemplos vigentes de aquellos casos en que se han incorporado estos instrumentos, dentro de cuatro de los países que forman parte del top 10 de las naciones más avanzadas en materia de Gobierno de Datos Abiertos, de acuerdo con el Open Data Barometer, estos son: Reino Unido (1er lugar del ranking) , Estados Unidos (2º lugar), Nueva Zelanda (4º lugar) y Canadá (7º lugar).

---

<sup>122</sup> Los conceptos transparencia en formulación y transparencia en ejecución fueron acuñados por el colaborador del **Open Data Barometer** , Matthews Andrews.

**TABLA 3.2 INSTRUMENTOS DE INTERACCIÓN EN LOS PORTALES DE DATOS ABIERTOS**

Portal de Datos Abiertos	Herramienta de interacción-retroalimentación de los usuarios de los datos abiertos	Descripción y funciones
<b>Reino Unido:</b> <a href="http://www.data.gov.uk">www.data.gov.uk</a>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Blogs.</li> <li>• Forums.</li> </ul>	<p>Los blogs y fórums en línea de este portal de datos abiertos, permiten que los usuarios registrados, publiquen entradas o preguntas que pueden ser comentadas/ respondidas por otros visitantes del portal, incluyendo a diversos profesionales u organismos especializados en procesamiento de datos, datos abiertos, acceso a la información y otras tantas áreas del conocimiento, de acuerdo al tema que se aborde.</p>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lista de publicadores de datos</li> </ul>	<p>En orden alfabético se puede consultar la lista de todas las unidades de la administración federal, académicos, instituciones públicas y otros organismos que han publicado datos en el portal, así como los medios para contactarlos desde la misma plataforma.</p>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Solicitud de datos (bases de archivos).</li> </ul>	<p>Este espacio permite solicitar alguna base, sistema de datos u otro archivo a través de llenado de un detallado formulario, en el que se deben completar 11 datos esenciales respecto a la información que se pide, tales como: título, descripción de los datos, tema o materias que aborda, institución responsable o entidad que posee los datos (en caso que el peticionario lo conozca). Esta opción posee ciertas restricciones, ya que solamente serán resueltas las solicitudes que correspondan a las entidades y agencias centrales de gobierno, si los datos en cuestión están en posesión de otro organismo el interesado deberá dirigirse de manera directa a dicha institución.</p>
<b>Estados Unidos:</b> <a href="http://www.data.gov">www.data.gov</a>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Enviar una pregunta.</li> </ul>	<p>En esta opción, el usuario puede elegir un tema y describir en algunas líneas la pregunta que desea enviar; misma que será respondida por la autoridad o persona designada, mediante un correo electrónico a la dirección e-mail inscrita por el solicitante.</p>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Formular una petición.</li> </ul>	<p>Ya sea para pedir una base de datos, archivo y otro documento que no esté publicado en el portal; como para sugerir algún cambio en la configuración del sitio, la presentación y formato de los datos y las opciones para su consulta, descarga o visualización dentro de la aplicación.</p>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reportar un problema.</li> </ul>	<p>Esta herramienta permite reportar un problema técnico con el portal o con una base de datos específica; pero al mismo tiempo, se remite al usuario a una página vinculada en la que puede encontrar más formas de contribuir con el portal de datos abiertos tales como:</p>

		traducir a otro idioma un archivo, editar o corregir fallas de escritura en algún documento, elaborar algún informe o resumen, etcétera.
<b>Canadá:</b> <a href="http://www.open.canada.ca">www.open.canada.ca</a>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• E-mailing</li> </ul>	Mediante el alta de un nombre de usuario y una dirección de correo electrónico, cada individuo puede recibir en su e-mail notificaciones sobre los nuevos sistemas de datos que se suban a la aplicación, actualizaciones del sitio de datos abiertos y otras novedades, principalmente respecto a los temas que más le interesan.
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Consultas en línea</li> </ul>	En este sitio anexo del portal de datos abiertos, se puede encontrar y participar en las consultas en línea vigentes sobre asuntos de relevancia pública, iniciativas del gobierno y otras disposiciones recientemente emitidas; al igual que los calendarios de las próximas encuestas a realizarse y los resultados de ejercicios similares concluidos, entre otros.
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Comunidades</li> </ul>	Las comunidades se integran por personas con intereses afines, características similares y objetivos compartidos; bajo este principio el sitio anexo “Communités”, contiene enlaces a diversas páginas secundarias en donde se publican todos los datos públicos abiertos disponibles sobre migración, ciudadanía y residencia en el país, estadísticas, oportunidades de empleo, avances en legislación, trámites y la posibilidad para que el público interesado envíe mensajes, comentarios o dudas a las autoridades encargadas de aspectos como: información y comunicación, salud y seguridad, educación, leyes, cultura y sociedad, milicia, etc.
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Blog de Gobierno Abierto</li> </ul>	El blog de datos abiertos se integra por escritos de maestros, especialistas y algunos de los responsables de la política pública en torno al gobierno abierto y al OGD; en dichas publicaciones se analiza la utilidad de los datos públicos para los procesos de aprendizaje y adquisición de nuevos conocimientos, los retos y avances en cada una de las estrategias en torno a esta modalidad de gobierno electrónico (el gobierno de datos abiertos) y algunos de los beneficios que ha tenido en aspectos como la transparencia gubernamental, el desarrollo científico y el impulso a nuevos proyectos comerciales.
<b>Nueva Zelanda</b> <a href="http://www.data.govt.nz">www.data.govt.nz</a>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Solicitud de datos.</li> </ul>	Opera de forma muy similar a las opciones revisadas en los otros portales de datos abiertos, brindando la posibilidad de que el visitante del portal pida datos de forma respetuosa y que no violen las restricciones

		estipuladas para la información de naturaleza pública.
	• Forums.	A través de una aplicación del buscador Google, este instrumento permite a los visitantes, unirse a diversos grupos de discusión e intercambios de ideas sobre los datos publicados, el desempeño del propio portal, la estrategia de datos abiertos y los materiales a los que se puede tener acceso.

De la lectura de este cuadro, puede concluirse que pese a la falta de uniformidad en los instrumentos de retroalimentación e interacción disponibles, en todos casos revisados se tiene al menos un recurso para formular una petición y otro para facilitar el flujo de ideas entre los mismos usuarios del portal y diversas instituciones del Estado y otros organismos públicos que cooperen con el proyecto de datos abiertos; algunos más avanzados y completos que los otros, pero todos permiten a los usuarios de los datos dirigirse a sus representantes para los fines que considere pertinentes, en una relación dialógica que da voz a ambas partes y aproxima al Gobierno de Datos Abiertos más a un ejercicio comunicativo que una práctica de transferencia neta de información.

Aunque es cierto, que rara vez se colocan frente a frente o dentro de un mismo entorno digital ciudadanos y gobernantes para enviar y recibir informaciones, ideas y algún otro tipo de mensaje los unos de los otros, las opciones descritas aseguran a cualquier individuo el ejercicio de derechos civiles y políticos fundamentales, pero principalmente les allanan el sendero para mantenerse informados sobre los asuntos públicos y exigir una rendición de cuentas apropiada, además de la práctica del escrutinio ciudadano sobre las autoridades electas, como forma de participación social, posible en un gobierno en funciones y que consta en esencia de una evaluación crítica sobre el desempeño del gobierno y aquellos quienes ejercen los cargos públicos, tal como se expondrá con mayor detenimiento en el siguiente capítulo.



### **3.5 La construcción del ciudadano monitor: la práctica del escrutinio ciudadano en el Gobierno de Datos Abiertos**

Para comprender la correlación entre Gobierno de Datos Abiertos y el escrutinio ciudadano, de manera que se pueda esclarecer cómo el primero permite el ejercicio del segundo, en tanto práctica de participación política, diferente aunque de alguna forma vinculada al voto<sup>123</sup> y otras formas de involucramiento ciudadano en los asuntos colectivos, será necesario primero entender qué es el **escrutinio ciudadano**, cómo se define, cuáles son sus fundamentos teóricos y sus componentes elementales; encomienda que se conducirá echando mano de la formulación conceptual que sobre el escrutinio ciudadano ha realizado el Doctor en Ciencias Sociales, Daniel Peña Serret.

El académico de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales ha propuesto que el escrutinio ciudadano consiste en una evaluación crítica, derivada de la observación cautelosa y regular sobre quienes ejercen por encargo, las principales tareas de gobierno<sup>124</sup>, misma que está orientada a definir el grado de cumplimiento y eficiencia

---

<sup>123</sup> El voto o mejor dicho la capacidad de elegir a las representantes públicos mediante el sufragio, se considera como el medio predilecto de participación política o participación ciudadana en los asuntos de gobierno; forma parte a su vez, de los derechos políticos asentados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como en otras tantas leyes máximas alrededor del globo, y suele ser el indicador más usado para medir el nivel de interés de los ciudadanos por hacer efectivas las prerrogativas mencionadas y comprometerse en las decisiones políticas importantes, principalmente en la relativa a la designación de los puestos sujetos a elección popular. No obstante, fenómenos con el abstencionismo o el voto nulo han puesto en duda el poder del voto como expresión de la voluntad y elección razonada de los ciudadanos, además de denotar la falta de confiabilidad que éstos tienen en el proceso, las instituciones electorales y los propios partidos políticos, su capacidad para asegurar, limpieza y apego a la ley en los comicios o en caso, de ser llegar al mando, su compromiso por buscar el interés general.

<sup>124</sup> Algunas de las principales propuestas que se encuentran en este capítulo, referentes al concepto escrutinio ciudadano, término estudiado por el Doctor Daniel Peña, fueron extraídas de su tesis doctoral titulada **Legisladores federales ante el escrutinio público mediático en México (2012)**, particularmente, del primer capítulo de dicho trabajo; aunque también puede revisarse del mismo autor el artículo editado por la Revista

que demuestren los funcionarios públicos respecto a las tareas y responsabilidades que han adquirido; esta aparentemente sencilla oración tiene un significado que habrá de revisarse con cautela, ya que en principio se debe aclarar que el escrutinio ciudadano es propio de las democracias representativas o democracias indirectas<sup>125</sup>, sistemas políticos caracterizados por la elección periódica, bajo reglas bien establecidas y en un proceso libre, también regulado por la ley, de ciertas personas que reciben las facultades de decidir y actuar en nombre de muchos otros, así como los privilegios, recursos y obligaciones que se consideren pertinentes para conciliar los intereses particulares y hacer prevalecer la voluntad de la mayoría. Dicha supervisión se ejerce sobre quien es electo, por aquél que lo ha elegido, en palabras del autor, el agente interpelado (gobernante) es monitoreado por el agente interpelante (ciudadano)<sup>126</sup>; en lo que corresponde a la gestión del cargo o la función pública de la que se convierte en titular.

No obstante, el escrutinio ciudadano no un mecanismo de control, sino de supervisión, y pese a las coincidencias que guarda con la rendición de cuentas, es también diferente de ésta. Los caminos de la **accountability** y el **escrutinio ciudadano** se unen en el componente que Andreas Schelder denominó **monitoring**<sup>127</sup>, o la fuerza que hace a los servidores públicos obrar con transparencia, al saberse puestos en la mira pública; sin embargo, mientras la rendición de cuentas, califica aspectos como la

---

Mexicana de Opinión Pública, bajo el nombre *Mediatización de la política: escrutinio público televisivo en México (2011)*.

<sup>125</sup> Ayala Sánchez, Alfonso. **Democracia**. En **Ayala Sánchez, Alfonso (coordinador) (2012). Democracia en la era digital**. Instituto de investigaciones Jurídicas-Universidad Nacional Autónoma de México, pág. 14.

<sup>126</sup> Pese a que el escrutinio ciudadano y la rendición de cuentas son dos conceptos diferentes, ambos utilizan términos similares para aludir a la relación que se establece entre ciudadanos y representantes públicos, en lo que a la responsabilidad de informar sobre su gestión se refiere, como por ejemplo el de entidad auditada (funcionario) y entidad auditora (ciudadano).

<sup>127</sup> Schelder, Andreas, Larry Diamond y Marc F. Plattner. **The Self- Restraining State**, Lynne Rienner Publishers, London, 1999, 399 pp.

toma de decisiones sobre los asuntos colectivos, los resultados de las políticas públicas, las capacidades y calidades de las mismas autoridades y el uso del erario, desde la sociedad misma o desde un poder al otro; el escrutinio ciudadano es una práctica que compete en exclusiva a quienes no forman parte de los órganos de gobierno, pero que son en última instancia impactados por la eficiencia o incapacidad de éstos, para resolver las principales problemáticas e impulsar el progreso del país. El escrutinio ciudadano exige, por tanto, el asegurar ciertas condiciones para erigirse como una práctica política que permita la participación de diversos núcleos sociales en los asuntos de Estado; entre dichas condiciones destacan: 1) que sea ejercido por ciudadanos, 2) libre acceso sin discriminación, 3) libertad para expresar opiniones y 4) acceso irrestricto a información pública de interés colectivo<sup>128</sup>; pero además requiere que quienes se involucren en esta actividad contrasten ideas, juicios y opiniones críticas sobre los asuntos públicos y los procesos políticos, primero entre sí y posteriormente de cara a quienes son objeto del escrutinio; es decir las propias autoridades gubernamentales y todo quien sea considerado servidor público<sup>129</sup>.

Los presupuestos 3 y 4 mencionados en el párrafo anterior, muestran el enlace entre el escrutinio ciudadano y el Gobierno de Datos Abiertos, ello porque el primero se alimenta de los informes, documentos, archivos y muchos otros en los que se detalle y hagan públicas las actividades regulares de los gobernantes; el OGD pugna por mejorar y hacer extensiva la información pública, bajo nuevos criterios de calidad

---

<sup>128</sup> Peña Serret, Daniel (2011). ***Mediatización de la política: escrutinio público televisivo en México***, Revista Mexicana de opinión pública, no. 10, abril 2011, pág. 50.

<sup>129</sup> Aunque si bien las autoridades electas mediante el voto y las designadas por éstas no son sujetas de una observación directa por parte de los ciudadanos, ello no significa que queden absueltas de algunos mecanismos de control y revisión sobre su quehacer; así por ejemplo, en lo que respecta a la rendición de cuentas, la llamada rendición de cuentas horizontal permite que dentro del orden interinstitucional, algunas entidades como aquellas que integran el Poder Judicial, quienes no son nombradas directamente por los ciudadanos, respondan por las determinaciones que tomen y sean sancionadas, incluso con la remoción de sus puestos, en los casos que así se amerite.

técnica de los datos, que establecen los mínimos ideales para proporcionar datos óptimos a la ciudadanía, lo cual les permitirá en principio conocer cómo decide y porqué elige entre una propuesta y no la otra, aquél que se hace llamar su representante, ya sea ante el Congreso o el propio Ejecutivo a nivel Estatal o Federal; un ciudadano monitor, solo es tal, en tanto pueda contar con información veraz, oportuna, original, completa y procesable sobre el quehacer de sus gobernantes; misma que le servirá como base para desarrollar un argumento u opinión fundado, contrastable y sujeto de confrontación con expresiones de conformidad-inconformidad semejantes u opuestos al suyo, pero siempre relativos al desempeño de quienes conducen la administración pública.

Las oportunidades que ha traído el Gobierno de Datos Abiertos para disponer de más y mejor información pública desde la Red, permite a los agentes interpelantes contar con una amplia oferta de fuentes de información, pero además da la posibilidad de solicitar ciertos datos, elaborar alguna pregunta y tomar los documentos a su alcance, para crear algún otro material con el que se aproveche aún más la información, se contrasten cifras o se presente una panorama diferente al presentado en la versión oficial de los hechos. Puesto que de eso es justo de lo que trata el escrutinio ciudadano, no de engullir los informes que un legislador presente con gran suntuosidad, lleno de personas que le aplaudan y celebren sus logros; si no de que ese mismo miembro del Parlamento sea consciente de que cada iniciativa, cada voto y cada pronunciamiento es seguido por aquellos a quienes representa; quienes pueden respaldarlo o retirarle su apoyo, de acuerdo con el comportamiento que observe y el trabajo que realice , tanto en el presente como a lo largo de su trayectoria política.

No está de sobra decir que el OGD y el escrutinio ciudadano, implican además por sí mismos la aplicación de derechos humanos y políticos<sup>130</sup> fundamentales, que de

---

<sup>130</sup> Ricardo Raphael de la Madrid define a los derechos políticos como “[...] aquellos derechos fundamentales que reconocen y garantizan a la ciudadanía la participación en la

acuerdo con la tradición política liberal no son solo un componente esencial de los regímenes democráticos, sino también pilares para un elemento sustancial de éstos, es decir la **governabilidad democrática**, sostenida por la legitimidad política de los órganos decisorios y quienes los integran; referida algunas veces usando términos como los de credibilidad y confianza, la gobernabilidad se refleja en la satisfacción-insatisfacción que la sociedad en su conjunto manifiesta sobre el desempeño de sus líderes, sobre qué tanto son capaces o no reflejar las voluntades particulares y hacer prevalecer el bienestar colectivo y la voz de la mayoría, además del respeto que demuestren por la ley y las oportunidades que brinden para que los ciudadanos se involucren en los asuntos de interés general; no como una dádiva o un dote que les abone puntos frente al electorado, sino una obligación consistente con el poder a ellos conferido, pero cuya fuente principal continúa siendo el pueblo.

La confianza en las instituciones públicas y quienes las dirigen se inserta en el núcleo del análisis sobre el escrutinio ciudadano desde dos puntos. El primero de ellos, ya que la confianza depende en amplio grado de la apertura de las entidades de gobierno y de qué tanto la sociedad pueda conocer cómo se conducen y qué resultados obtienen de las determinaciones ejecutadas, además “de su capacidad de dar respuesta a las demandas ciudadanas”<sup>131</sup>. El segundo aspecto sin embargo, sugiere, de acuerdo con algunos especialistas, en que una confianza absoluta y ciega hacia las instituciones de gobierno no solo es imposible, sino debe evitarse, ya que en un supuesto así, mantener los ojos sobre las entidades públicas se volvería una práctica en desuso, innecesaria, por lo cual se dejaría a los organismos públicos operar con

---

toma de decisiones públicas”. En Raphael de la Madrid, Ricardo (2012). **Reporte sobre la discriminación en México 2012**, CIDE-CONAPRED, pág. 15.

<sup>131</sup> Moreno, Alejandro (coordinador) (2010). **La confianza en las instituciones. México en perspectiva comparada. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública**, Cámara de Diputados- LXI Legislatura, México, 458 pp.

libertad absoluta, misma que en un corto tiempo podría traer consecuencias bastante perjudiciales.

Por otra parte, si bien los instrumentos, factores y condiciones que incentivan la participación ciudadana en los asuntos de interés público difieren dependiendo de cada Nación, de la consolidación de cada régimen democrático, es claro que resulta indispensable que la ciudadanía ejerza su facultad de observar los asuntos públicos, darles seguimiento, documentarse sobre ellos, cuestionar las acciones que a manera de políticas públicas, legislaciones o disposiciones de cualquier orden se tomen para darles solución o permitir su avance; sin embargo, dentro de la todavía estrecha gama de opciones que existen en varios países, y de aquellas que en los hechos son practicadas, para que la ciudadanía elija y pueda intervenir en las cosas públicas, es el escrutinio ciudadano, el instrumento que asegura una acción de vigilancia consistente, cotidiana y de acceso universal para mantener a raya al poder, para hacerlo saberse auditado y sujeto de cualquier señalamiento, positivo o negativo, según corresponda.

Peña Serret señala también que el escrutinio ciudadano es además una actividad comunicativa, interactiva y social, ya que: “[...] supone esencialmente una deliberación, una interacción social discursiva dialógica y una situación comunicativa interpersonal, por la cual los participantes intercambien, evalúen y confronten información, opiniones y argumentos con sentido crítico, relativos a asuntos colectivos de interés público gubernamental<sup>132</sup>”. Es por ello, que aunque no supone exactamente la reunión presencial de quienes se involucran en esta actividad que hemos referido como de participación política, el Gobierno de Datos Abiertos y sus herramientas de interacción ya descritas en el apartado previo, catalizan que los usuarios del portal de Datos Abiertos, una vez que han consultado y revisado la información de su interés, se

---

<sup>132</sup> Peña Serret, Daniel (2011). *Mediatización de la política: escrutinio público televisivo en México*, Revista Mexicana de opinión pública, no. 10, abril 2011, pág. 41.

conecten con otros usuarios para publicar algún juicio o cuestionamiento, mismo que puede generar empatía o disonancia entre quienes tengan acceso a ella; personas que podrán sumarse a dicha idea y buscar que ésta sea considerada por la autoridad competente.

De forma que para que el escrutinio ciudadano tendrá alcance pleno cuando llegue a otros y sirva para fincar responsabilidad política en los sujetos que son objeto de crítica; en este caso, la responsabilidad política se refiere a la capacidad de las autoridades políticas, dentro del gobierno para hacer frente a las consecuencias de sus acciones; responder no solo en términos de palabra (answerability), sino sometiéndose a las penalidades que tengan que pagar (enforcement) o la reparación del daño, cuando sea posible. El escrutinio ciudadano, exige por tanto, una participación ciudadana regular, no suscrita solo a los periodos comiciales, un involucramiento tal, que permita a quienes lo realizan detectar cada vez con mayor agudeza cuando algún gobernante incurre en una actividad que es contraria a los intereses del conjunto social o cuando extralimite y/o eluda sus prerrogativas como representante político, no solo al fin de su mandato, cuando queda poco o nada por hacer para sancionar algún delito, abuso de poder u acto contrario al interés general, sino durante cada día en que se ostente en el cargo para que el que fue electo o nombrado.

## **Capítulo IV. Datos abiertos en México: un modelo de gobierno electrónico para una democracia en construcción**

En el cuarto y último capítulo de esta tesis, se estudiará el primer modelo de Gobierno de Datos Abiertos propuesto para México, derivado de la Estrategia Digital Nacional promulgada por el Gobierno Federal en noviembre del año 2013. Como fruto de los tres capítulos precedentes, en los que se trató el estado del arte del gobierno electrónico en general y del gobierno de datos abiertos en particular, los principios técnicos y las condiciones de aplicación de esta modalidad del e-gobierno denominada open government data, además de los ejemplos internacionales, que han sido descritos como referentes o los mejores proyectos concretados alrededor del mundo, se propone auscultar el programa de datos abiertos mexicano a partir de tres perspectivas, las cuales son:

- I. **Conceptual:** desde este enfoque, se contrastará la definición, principios de apertura y otros componentes del gobierno de datos abiertos que se ha adoptado en el caso mexicano contra las formulaciones hechas a nivel internacional por las entidades y agentes especializadas; además se revisarán las disposiciones promulgadas para hacer de los datos públicos existentes, datos abiertos, es decir, interoperables, procesables por máquinas, reutilizables, de acceso universal, siempre disponibles y actualizados, entre otros.
  
- II. **De las tres dimensiones esenciales del gobierno electrónico:** en una segunda mirada, se examinará si el programa de datos abiertos trazado para México contempla la ejecución de acciones particulares, en tiempos precisos, que abarquen las tres dimensiones esenciales para poner en marcha cualquier modalidad del e-gobierno; de manera que se revisará si para impulsar el portal [www.datos.gob.mx](http://www.datos.gob.mx) se han considerado aspectos como el aumentar los niveles cobertura y



adopción de las TIC's en el territorio nacional, elevar el grado de alfabetización digital de los ciudadanos y su interés o preferencia por el uso de aplicaciones de gobierno en línea; así como la dedicación que se haya puesto en redactar los lineamientos conducentes para la publicación y acceso a los datos desde la plataforma mencionada, y otros cambios que a nivel institucional y legal se muestren pertinentes para asegurar la existencia de un ambiente propicio para el desarrollo del gobierno de datos abiertos.

III. **Calidad de la democracia:** por último, apoyados en el análisis sobre transparencia, rendición de cuentas y escrutinio ciudadano, que se presentó en el tercer capítulo de este trabajo, se concluirá si el Gobierno de Datos Abiertos como se ha aplicado hasta ahora en México contribuye a la cristalización de estos tres pilares, necesarios para elevar la calidad de la vida democrática del país.

#### **4.1 En el Origen, el Concepto: ¿Qué son los datos Abiertos según la Estrategia Digital Nacional?**

Tres son los documentos que soportan el modelo de Datos Abiertos trazado para México, el primero es la Estrategia Digital Nacional (EDN a partir de ahora), presentada en el año 2013; el segundo es el Plan de Acción 2013-2015 en materia de Gobierno Abierto elaborado por México y aprobado por la Alianza de Gobierno Abierto en 2014; para dejar en tercer sitio, en estricto orden cronológico, el Decreto de Datos Abiertos que se publicó en febrero de 2015, en el Diario Oficial de la Federación. En este trío de documentos, se preserva la idea respecto a las alternativas que brindan las Tecnologías de la Información y la Comunicación para proporcionar información pública, útil, oportuna, localizable desde cualquier

parte y en cualquier momento, como un insumo esencial y un bien que debe estar al alcance de todos, sin discriminación y sin tener que afrontar largos o tediosos procedimientos o trámites de diversa índole. Al mismo tiempo, se reconoce que para alcanzar el objetivo de multiplicar los medios, formatos y puntos de acceso a los datos sobre temas de interés general, además de diversificar su impacto y usos, la información que se coloque en la Red de redes, debe cubrir los requisitos de apertura que de acuerdo con el Gobierno Federal son:

- i. Accesibilidad en línea.
- ii. Gratuidad.
- iii. Disponibilidad en formatos legibles por máquinas.
- iv. Reutilizables y redistribuibles.
- v. Libres de licencias, sujetos solo al requerimiento de atribución<sup>133</sup>.
- vi. No discriminatorios.
- vii. Integrales.
- viii. Primarios.
- ix. Oportunos.
- x. Permanentes.<sup>134</sup>

Esta de lista de diez preceptos recopila las cualidades que se han fijado como **sine qua non** para transformar un archivo, sistema o base de datos en un auténtico dato abierto, tanto en los llamados principios de Sebastopol como en algunos de los otros decálogos o declaraciones de principios del open data expuestos en capítulo dos de este trabajo; sin embargo, en ninguno de los

---

<sup>133</sup> Gobierno de la República (2013). **Estrategia Digital Nacional**, México, pág. 39.

<sup>134</sup> Diario Oficial de la Federación (2015). **Decreto por el que se establece la regulación en materia de Datos Abiertos**, publicado el 20 de febrero de 2015. Consultado desde la siguiente referencia electrónica: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5382838&fecha=20/02/2015](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5382838&fecha=20/02/2015)

documentos guía del proyecto de datos abiertos mexicano, se explica con detalle el significado, importancia o alcance que tiene cada uno de ellos, lo que representa una omisión considerable si se reconoce que los términos seleccionados, además de pertenecer a un campo semántico especializado, deben ser plenamente comprensibles tanto para quienes ejecuten la política de datos abiertos, como para aquellos que se sirvan de ella.

Los documentos que acompañan y sustentan la estrategia de datos abiertos del Gobierno de los Estados Unidos son, por el contrario, bastos en cuanto a terminología y vocabulario se trata; de forma que tanto las agencias de la administración federal como los emprendedores, estudiantes y otros ciudadanos que tengan acceso a los datos abiertos, sean capaces no solo de reconocer, por ejemplo, qué los metadatos son compatibles con el principio que ordena describir la información pública y entregarla de manera unificada e integral, pues gracias a ellos es posible conocer las implicaciones, fortalezas, limitaciones analíticas, restricciones de seguridad y similares<sup>135</sup> asociados con cada archivo, pieza de información o sistema de datos público disponible en los sitios electrónicos de gobierno y la aplicación de datos abiertos. Esto, de acuerdo con el Memorando M-13-13 emitido en el año 2013, da certeza y confiabilidad sobre cada fase del ciclo de la información desde es producida, recopilada, presentada y apropiada por la gente<sup>136</sup>.

Las dos agencias encargadas de Project Open Data del Gobierno de los

---

<sup>135</sup> En el caso de las encuestas, sondeos de opinión y similares los metadatos incluyen aspectos como la metodología observada, el tamaño de la muestra, márgenes de error, justificación o propósito del estudio, entre otros, con los cuales sea posible probar la veracidad de los resultados obtenidos, sometiénolas a prueba o reproduciendo el estudio si así se requiere.

<sup>136</sup> Executive Office of the President, Office of Management and Budget (2013). ***M-13-13 Memorandum for the heads of Executive Departments and Agencies, "Open Data Policy-Managing Information as an Asset"***. Publicado el 9 de mayo de 2013, consultado en línea el 17 de mayo de 2016, desde la siguiente liga electrónica: <https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/memoranda/2013/m-13-13.pdf>

Estados Unidos, la Office of Management and Budget y la Office of Science and Technology Policy han sido cautelosas en trazar los límites conceptuales de cada término empleado en torno a los datos abiertos, en cada uno de los oficios, publicaciones o blogs en los que se escriben minuciosamente los protocolos, lineamientos, estándares de operación y otros que considerará cada institución o dependencia del gobierno antes, durante y después de liberar algún archivo público; de suerte que además de observar los principios de apertura, la información sea tratada con cautela para que no se vulnere información confidencial o que ciertos datos que en solitario no presenten un riesgo o lleven a identificar a un individuo, puedan ser cruzados con otras fuentes públicas, generando así una amenaza a la privacidad de las personas, lo que se conoce también como el **efecto mosaico**<sup>137</sup>.

Puesto en este punto sobre la mesa el tema de las conceptualizaciones, no puede soslayarse que en la EDN es posible ubicar una definición acertada de lo que se entiende por datos abiertos, la cual señala que estos son: “información pública accesible en línea de manera gratuita, en formatos legibles por máquinas, que cuentan con una licencia para ser utilizados, reutilizados y redistribuidos libremente por cualquier persona, y que únicamente se encuentren sujetos al requerimiento de atribución”.<sup>138</sup> No obstante sigue sin explicarse, cuáles son los formatos que habrán de elegirse como primordiales para liberar información pública bajo el criterio de reutilización, mismos que permitan el libre procesamiento

---

<sup>137</sup> La definición precisa del **efecto mosaico** fue tomada del Memorando M-13-13 y en una transcripción al español realizada para esta tesis, puede leerse como se escribe a continuación: “ El efecto mosaico ocurre cuando la información en una base de datos individual, en solitario, no supone un riesgo para la identificación de un individuo ( o una amenaza para algún otro aspecto importante como la seguridad), pero combinado con alguna otra información disponible, puede constituir un peligro. Antes de liberar *Información Personal de Identificación* u algún otro dato sensible, las agencias deben considerar otras informaciones que ya sea públicas, para determinar si en combinación con los datos existentes, los datos que se desean publicar, pueden llevar a la identificación de una persona o personas o provocar algún riesgo”.

<sup>138</sup> Gobierno de la República (2013). **Estrategia Digital Nacional**, México, pág. 40.

automático de los datos; menos se menciona en su caso, cuáles son los tipos de licencias que se crearán para facilitar el uso de información que contenga alguna reserva o que esté sujeta a protecciones en alguna de sus partes.

Pese a que en ninguno de los documentos mencionados hay referencia a los formatos que se entienden como reutilizables, ni a las disposiciones particulares que se dan para que las dependencias obligadas comiencen a ingresar información de interés con las cualidades de un dato abierto, en el portal [www.datos.gob.mx](http://www.datos.gob.mx), se encuentran algunas indicaciones importantes al respecto que son necesarias de retomar; así por ejemplo, se da un plazo máximo de 130 días ( no se especifica si naturales o hábiles) para la preparación de los datos a publicar, mismos que serán entregados de manera preferencial en formato CSV, aunque también se aceptarán archivos en presentaciones XLSX, XLS, DBF, XML, RDF, KML , WFS, ODT, DOCS y PDF (estos tres últimos deben emplearse lo menos posible, al ser programas no modificables). Algunas otras de las medidas importantes para habilitar la legibilidad por máquinas que se observan en el portal, consiste en remover aquellas imágenes, celdas compuestas, gráficos o similar que pueda dificultar la transferencia de los datos; además se sugiere tratar de no caer en duplicidad o redundancia de los mismos, evitar el uso de rangos numéricos con signos añadidos y sin unidades definidas (es decir sin especificar si se trata de porcentajes, enteros o cifras expresadas en una escala monetaria en particular), así como eliminar los errores sintácticos y de redacción<sup>139</sup>.

Por otra parte, si bien el Gobierno Federal en México, a través de la Secretaría de la Función Pública y la Coordinación de la Estrategia Digital Nacional, creó un programa con cinco ejes de acción y cinco habilitadores, que serán implementados en paralelo, el habilitador de datos abiertos, parece no encajar a la

---

<sup>139</sup> Portal de Datos Abiertos del Gobierno Federal. **Guía para publicar Datos Abiertos en la Página institucional**. Paso 2. Publica. Consultado en la siguiente referencia electrónica: <http://datos.gob.mx/guia/publica/paso-2-2.html> el día 22 de mayo de 2016.

perfección con sus pares, sin que se hayan mostrado (hasta ahora) los estudios, análisis o bases que hayan servido de respaldo a la determinación tomada de echar a andar un proyecto de esta índole, en un país cuyos pasos en el terreno de la transparencia y el acceso a la información han sido firmes, pero aún pocos en logros, principalmente en el aspecto de la adopción de las prácticas vinculadas con la revisión, estudio y aprovechamiento de materiales de interés general; puesto que el hecho de que en el terreno legal, se hayan dado significativos avances, con especial mención a la Reforma en Telecomunicaciones aprobada por el Congreso mexicano en 2013, que elevó a rango constitucional el derecho de acceso a las Tecnologías de la Información, en particular a la banda ancha; aún queda mucho por hacer para que la información pública sea demandada por las personas, en función de la utilidad que les represente, sin excesivas complicaciones para manejarla y comprenderla.

En el caso mexicano, aún falta, al menos desde el ámbito conceptual, un entendimiento holístico y sólido de lo que esta herramienta es y del resto de componentes que se adhieren a ella, para hacerla uno de los mejores detonantes de la transparencia, rendición de cuentas y el acceso libre a información pública de calidad; el primer cimiento del Gobierno Abierto, cuya razón de ser se haya sí en las formas y recursos necesarios para mejorar los procesos de generación, captura, manejo y presentación de datos públicos; pero también en cómo las personas entran en contacto con los datos de su interés, para el ejercicio de su derecho a informarse, ser informado e informar a otros; y a su vez también para aprovechar y transformar los documentos y archivos de toda naturaleza que consulten.

Por ejemplo, el adjetivo o cualidad de ser reutilizable, significa que los datos abiertos no solo serán leídos y verificados, podrán ser sujetos de cualquier cambio, empleados según se requiera y por supuesto, cuestionados o servir para iniciar un diálogo entre las agencias que proporcionan la información y aquellos que la reciben. La falla del modelo de datos abiertos mexicano, desde este primer

enfoque corresponde al hecho de haber importado una idea ya concebida sin que se explique con holgura porqué es importante para México, qué novedades trae consigo y cómo es que cada uno de sus elementos hacen posible una nueva política pública de apertura informática, diferente de todas las fórmulas probadas.

Tanto la definición, como los principios de datos abiertos y algunas de las medidas adicionales para distribuir información pública bajo los estándares de apertura retomados por el Gobierno Federal en México, salvo pequeñas excepciones, parecen ir por el camino correcto para elevar la calidad de los materiales públicos a los que la gente puede tener acceso; no obstante aún hace falta una evaluación integral de esta política pública y sus repercusiones reales en cómo las personas se allegan de información importante sobre las cosas del Estado, sobre las materias más importantes en los asuntos colectivos y cómo se auxilian de esa información para conocer más, involucrarse y decidir mejor.

#### **4.2 Cobertura universal, reglamentación de vanguardia y ciudadanía cibernética: tres ingredientes para una receta perfecta**

En esta tesis se ha mencionado que para asegurar el éxito de cualquier modalidad de gobierno electrónico se habrán de generar las condiciones materiales y de infraestructura, legales y administrativas, además de las culturales y de conocimiento mínimas para que la digitalización pueda ser ese factor de crecimiento económico, social y político que tanto se venera. Más computadoras, redes de Internet y banda ancha (a precios razonables), al igual que mejores leyes, disposiciones reglamentarias y planes de acción en materia de gobierno abierto; con el añadido de cursos, seminarios, talleres y programas educativos por los que se diseminen las habilidades básicas para emplear las TIC's; son los ingredientes invariables de cualquier receta que pretenda cocinar un buen proyecto de datos abiertos, ventanilla electrónica o e-participación.

Pero, la cantidad precisa de cada ingrediente no puede determinarse sino en

función de las condiciones pre-existentes en el país donde se aplicarán; ya que si se requerirán cambios sustantivos, ligeros ajustes o toda una reforma para generar una competencia pareja entre proveedores de servicios de telecomunicaciones o radiodifusión y así asegurar precios justos para los consumidores, dependerá de la diversidad actual del mercado en cuestión, de la presencia o no de algún agente con poder sustancial o preponderante y del grado de concentración que ese proveedor tenga a nivel nacional. Las medidas que se tomen en consecuencia, para la desincorporación de activos o las reglas para la compartición de infraestructura, serán integradas al orden legal, y aplicadas por la institución facultada para ello, siempre y cuando exista la convicción de que esas acciones darán como resultado una cancha de juego con condiciones parejas para los actuales proveedores y aquellos nuevos participantes que deseen ingresar en este sector de la economía en franco auge.

Como se ha mencionado con antelación, la **dimensión de infraestructura o técnica** del gobierno electrónico, es la primer área de implementación del e-government a concretar, misma que contempla todas aquellas acciones encaminadas a garantizar el acceso a insumos digitales básicos y servicios de telecomunicaciones en una determinada zona geográfica, y que los usuarios activos y potenciales de estos servicios puedan costear una conexión de banda ancha en sus hogares o móvil, potente y sin interrupciones recurrentes o persistentes deficiencias. En el caso que nos atañe, México dio en 2013 un gran salto hacia adelante con la aprobación de la Reforma en materia de Telecomunicaciones, misma por la que se creó un nuevo orden jurídico para las tecnologías de la información y la radiodifusión, unificando las leyes que regían a ambos servicios en un solo cuerpo normativo, llamado Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión<sup>140</sup>; este conjunto de más de 300 artículos

---

<sup>140</sup> La Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de julio de 2014, poco más de un año después de que se



estipula la creación de un organismo independiente, profesional y especializado en el área de Telecomunicaciones, que recibió el nombre de Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT) y que a partir de su integración, ha tenido junto con la Secretaría de Telecomunicaciones y Transportes (SCT), la labor de conducir la política del Gobierno Federal en todo lo relativo a la infraestructura de los servicios mencionados, su despliegue a lo largo del territorio nacional, su eficiencia y desempeño, así como su aprovechamiento por las personas.

El IFT tiene a su cargo además, monitorear de forma trimestral el estado de las Telecomunicaciones en el país y publicar los análisis estadísticos derivados de este seguimiento, con el fin de concluir si las metas que se han fijado en términos de infraestructura y cobertura de TIC's se conquistan en los tiempos estipulados. Aunque con tareas y funciones diferentes, tanto la SCT como el IFT son responsables, además de la misión trazada en la Estrategia Digital Nacional, consistente en hacer que México alcance en 2018, la calificación del líder de América Latina, de acuerdo con el Índice de digitalización de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)<sup>141</sup>, es decir Chile; lo que

---

aprobara la Reforma que le dio vida; en los dieciséis títulos que la componen, se escriben diversas reglas destinadas a generar más competencia en el sector de telecomunicaciones mexicano, caracterizado por estar altamente concentrado en pocas manos y ser, por ende poco diverso; además se escriben por primera vez, una serie de disposiciones destinadas a salvaguardar los derechos de los consumidores y de las audiencias, entre los que se pueden mencionar: medios de defensa ante cobros injustos y bonificaciones en caso de fallas que afecten el disfrute del servicio de manera temporal, libertad para elegir compañía de telecomunicaciones y en caso de desearlo cambiarla, derecho a la portabilidad numérica, respeto a las condiciones estipuladas en el contrato de adhesión, contar con la calidad ofrecida por el concesionario y los estándares de rendimiento mínimos establecidos por el propio Instituto, entre otros. Para mayor información consultar el texto íntegro, descargado desde la siguiente referencia electrónica el día 27 de mayo de 2016: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5352323&fecha=14/07/2014](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5352323&fecha=14/07/2014)

<sup>141</sup> El **Índice de digitalización** que utiliza la OCDE, consta de una metodología elaborada por la empresa Booz and Company, misma que fue aplicada en 183 países por los investigadores Raul L Katz, Pantelis Koutroumpis y Fernando Callorda, por la cual se asigna una calificación de dos cifras a cada país evaluado de acuerdo con seis

sacar, en caso de lograrse, a la Nación mexicana del lugar 75 de 184 países evaluados (posición que ocupaba en el año 2011) para llevarlo al sitio 48 o a conseguir una puntuación equivalente a 45.33, en el periodo de un lustro (de 2013-2018).

Y es que pese a que México se encuentra en el tercer nivel de cuatro posibles dentro del índice, con una calificación de 37.05, adquiriendo la categoría de país emergente transicional<sup>142</sup>, aún está lejos del umbral superior de dicho escalón, es decir el promedio de 50 puntos; lo que indica que, pese a que ha avanzado en cuanto a las redes disponibles y asequibilidad de servicios de telecomunicaciones, aún le resta por subir en términos de confiabilidad y calidad, así como en cuanto a

---

indicadores principales que son: *ubicuidad (ubiquity)*, *asequibilidad (affordability)*, *confiabilidad (reliability)*, *velocidad (speed)*, *utilidad (usuability)* y *capital humano (skill)*. La metodología del índice es compleja, pues cada uno de estos indicadores se mide con al menos cuatro sub-categorías y las cifras o datos para realizar la métrica son tomados también de fuentes diversas; así por ejemplo, el vector de *utilidad* se obtiene basándose en rankings sobre gobierno electrónico, porcentaje de personas que ocupan internet, usos primordiales de los recursos digitales y transacciones comerciales en línea, entre los principales. En Katz, Raul L., Pantelis Koutroumpis y Fernando Callorda (2013). ***The Latin America path towards digitalization***. Artículo digital revisado desde el sitio electrónico: <http://www.emeraldinsight.com/doi/pdfplus/10.1108/14636691311327098>, el día 03 de junio de 2016.

<sup>142</sup> Con base en la calificación obtenida en el Índice, cada Nación es ubicada en una de las cuatro categorías posibles, las cuales son: *restringidos*, *emergentes*, *transicionales* y *avanzados*. Los países emergentes son aquellos que alcanzan apenas una calificación de 20 puntos y tienen muchas dificultades para expandir redes de Telecomunicaciones en su territorio, por lo que las pocas disponibles se ofrecen a altos costos y la mayor parte de la población no puede acceder a ellas; los países de la segunda categoría o emergentes, oscilan entre los 20 y 35 puntos, cuentan con mejor y más amplia cobertura de redes, pero aún no alcanzan el objetivo de brindar buenos servicios, a precios razonables y la alfabetización digital se mantiene en niveles muy bajos. Aquellos ubicados en la tercer categoría o también llamados transicionales, son aquellos con un promedio entre 35 y 50 puntos, quienes por lo general hayan su aspecto débil en la potencia y confiabilidad de los servicios, así como en el avance sostenido en la formación capital humano, básico y profesional. Finalmente los países avanzados, son quienes han rebasado la frontera de los 50 puntos y se consideran los más maduros en términos de digitalización. Es importante añadir que la calificación promedio en América del Norte, de acuerdo con el ranking de 2011, es de 62.02, mientras en Latinoamérica y el Caribe la media es de 34.63, con una puntuación mínima de 17.70 y una máxima de 48.82.

la capacidad para el tráfico de datos y formación de capital humano. A cuatro años de la fecha en que se presentaron los resultados del índice, el Instituto Federal de Telecomunicaciones reporta que para el cierre de 2015, México logró una cobertura de 45 de cada 100 hogares con servicio de Internet de banda ancha, todavía distante de los 51 hogares de 100 que se benefician con conexión de alta velocidad en Chile, el país tomado como comparativo<sup>143</sup>; pero sin duda bastante superior al 23.4 % de viviendas que de acuerdo con cifras del INEGI disfrutaba de una conexión a la Red en 2011<sup>144</sup>.

Respecto a la calidad del servicio es poco lo que se sabe con seguridad, pues pese a que de acuerdo con el IFT el 75% de las conexiones a Internet de banda ancha en México, corresponden a un servicio anunciado con una potencia de 10 Mbps, el organismo no indica si la rapidez ofertada es igual o inferior a aquella con la que navegan los usuarios finales, o con qué frecuencia se ve afectado o interrumpido el servicio por parte del proveedor, pese a que una de sus obligaciones es justo llevar a cabo con regularidad verificaciones, encuestas o índices de satisfacción<sup>145</sup>, entre otros, que permitan saber si los concesionarios de

---

<sup>143</sup> Instituto Federal de Telecomunicaciones (2015). **Cuarto Informe Trimestral Estadístico 2015**, México, diapositiva 54. Documento descargado el día 07 de junio de 2016, desde la siguiente referencia electrónica. <http://www.ift.org.mx/estadisticas/informe-estadistico-4to-trimestre-2015>

<sup>144</sup> Instituto Nacional de Estadística y Geografía. **Banco de datos sobre Sociedad de la Información**. Revisado en línea el 07 de junio de 2016, desde la referencia electrónica : <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/temas/default.aspx?s=est&c=19007>

<sup>145</sup> Uno de los instrumentos que ha creado el IFT para evaluar los niveles de satisfacción de los usuarios de telecomunicaciones sobre los servicios y atención que reciben por parte de sus operadores, es la **Encuesta de Usuarios de Servicios de Telecomunicaciones**; el cual tiene como uno de sus objetivos centrales “conocer los hábitos de consumo y características más valoradas” de los servicios mencionados. Entre los resultados más destacados de dicha consulta en su emisión número 4 de febrero de 2015, se encontró que el 67% de las personas se conecta a internet por medio de un teléfono inteligente, mientras 50% de los encuestados puede gozar de enlace a la Red de redes desde una computadora de escritorio. Resulta también destacable que solo el 51% de los usuarios participantes dijo conocer cuál es la velocidad que les ofrece su proveedor

telecomunicaciones cumplen con los estándares de eficiencia que anuncian. En lo relativo al concepto de asequibilidad, el IFT reporta a su vez que al último trimestre de 2015, los precios mensuales por servicio de Internet fijo oscilan entre los \$150 y \$299.00 en modalidad single play, es decir, sin ningún otro servicio como el de telefonía fija; mientras los paquetes de doble play (telefonía fija o televisión más servicio de internet), tienen una tarifa promedio de \$400 a \$500 pesos mensuales; lo que representa una caída de cerca del 23.2%, desde 2013, de acuerdo con las estimaciones del mismo instituto<sup>146</sup>.

Es importante recordar que al tomar como parámetro el Índice de digitalización de la OCDE, el Gobierno Federal reafirma que los servicios de Telecomunicaciones deberán estar al alcance de los ciudadanos en tres sentidos: a) como un derecho fundamental protegido; b) como un servicio básico de acceso universal, y c) como una herramienta fundamental para realizar múltiples tareas, trámites y procedimientos de diversa índole; pero específicamente aquellos vinculados con el ejercicio de derechos políticos y de participación ciudadana. Tanto para el gobierno electrónico en sentido amplio, como para el gobierno de datos abiertos, de manera acotada, es indispensable que se dicten las normas esenciales para que, además de contar con una red nacional de servicios de telecomunicaciones y una cobertura del 100% en cuanto a la disponibilidad de los mismos, la

---

de banda ancha. Lo que invita a pensar cómo un consumidor podría demandar una falla o incumplimiento por parte de los concesionarios, si el propio beneficiario del servicio desconoce cuál es la potencia o velocidad a la que debería navegar por el paquete o abono contratado. Para mayor información revisar Instituto Federal de Telecomunicaciones (2016). **Cuarta Encuesta de Usuarios de Servicios de Telecomunicaciones**, México, publicado en febrero de 2016 y revisado el 11 de junio de 2016 , a través de la siguiente liga: <http://www.ift.org.mx/usuarios-y-audiencias/cuarta-encuesta-trimestral-usuarios-de-servicios-de-telecomunicaciones>

<sup>146</sup> Instituto Federal de Telecomunicaciones (2016). **Las Telecomunicaciones a 3 años de la Reforma Constitucional en México (Análisis estadístico)**, México, presentación descargada desde el sitio oficial del IFT, a través de la siguiente liga: <http://www.ift.org.mx/sites/default/files/contenidogeneral/unidad-de-competencia-economica/a3anosdelareforma-espanol.pdf>

información pública que se obtenga desde la aplicación de datos abiertos y los sitios electrónicos de gobierno cubra con los requisitos de apertura necesarios.

Ello solo será posible si se dictan las normas, guías o manuales pertinentes para que los archivos públicos existentes puedan transformarse en datos abiertos, además de que los documentos, sistemas de datos y otros generados a partir de la entrada en vigor del gobierno de datos abiertos sean tratados bajo estos nuevos criterios; esta segunda **dimensión operativa** del gobierno electrónico, también llamada **legal o administrativa**, es de especial relevancia en el caso del open government data, ya que desde el Gobierno Federal, a través de la unidad especializada en la materia, se deberá dictar con la mayor precisión posible el a, b y c de cómo recolectar, procesar, estructurar y presentar informaciones reutilizables, interoperables, libres de licencias y en formatos que permitan su tratamiento por equipos informáticos; de manera que las entidades y dependencias gubernamentales que se involucren en el proyecto puedan acatarlas en los tiempos y mediante los medios que se les demande.

Dado que la administración pública federal en México ha reconocido la trascendencia de redactar cuantos lineamientos, normativas y otros elementos auxiliares puedan contribuir al despliegue del modelo de datos abiertos, dentro del orden administrativo o legal, se incluyen tanto el Decreto de Datos Abiertos publicado en el Diario Oficial de la Federación en los primeros meses de 2015, como una Guía de implementación y un oficio con bases de cooperación entre instituciones públicas en lo relativo a la transferencia de datos abiertos; entre otros que se describen de manera sumaria en la siguiente tabla.

**TABLA 4.1 DISPOSICIONES NORMATIVAS EN TORNO AL GOBIERNO DE DATOS ABIERTOS EN MÉXICO**

Planteamiento central	Documento en donde se menciona o incluye	Institución responsable	Avance	Objetivo primordial
<b>Promulgar el “Decreto por el que se establece la regulación en materia de Datos Abiertos”.</b>	Reforma en materia de Telecomunicaciones/ Estrategia Digital Nacional.	Presidencia de la República.	Vigente desde el 20 de febrero de 2015 (Diario Oficial de la Federación) <sup>147</sup> .	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Describir el conjunto de lineamientos que se seguirán en la recolección, procesamiento y publicación de datos, para cumplir con las cualidades que caracterizan a los datos abiertos.</li> <li>• Designar al responsable de mantener y operar el portal de datos abiertos del Gobierno Federal.</li> </ul>
<b>Integración del Catálogo de Datos Abiertos</b> <sup>148</sup> .	Decreto de Datos Abiertos (artículo 4º).	Unidad de Gobierno Digital de la Secretaría de la Función Pública	Catálogo vigente a través del sitio <a href="http://www.datos.gob.mx">www.datos.gob.mx</a> .	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desarrollar un inventario de todos los sistemas, bases de datos, archivos, documentos y cualquier pieza de</li> </ul>

<sup>147</sup> Diario Oficial de la Federación (2015). **Decreto por el que se establece la regulación en materia de Datos Abiertos**, publicada el 20 de febrero de 2015. Consultado el 14 de junio de 2016, desde la siguiente guía electrónica: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5382838&fecha=20/02/2015](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5382838&fecha=20/02/2015)

<sup>148</sup> Aplicación disponible desde la plataforma de datos abiertos [www.datos.gob.mx](http://www.datos.gob.mx). Consultado el día 14 de junio de 2016, desde la siguiente referencia: <http://datos.gob.mx/busca/dataset>

				información que se suba al sitio de datos abiertos, organizada de forma que sea posible su rápida localización.
<b>Redacción de la Guía de Implementación de la Política de Datos Abiertos (2015)</b> <sup>149</sup> .	Decreto de Datos Abiertos.	Unidad de Gobierno Digital de la Secretaría de la Función Pública	Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2015.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Auxiliar a las empresas, instituciones y otros organismos participantes, en las fases de planeación, publicación, perfeccionamiento y promoción de información pública bajo el modelo del gobierno de datos abiertos.</li> </ul>
<b>Emitir lineamientos en materia de interoperabilidad entre sistemas de información pública.</b>	Ley Federal de Telecomunicaciones.	Instituto Federal de Telecomunicaciones.	Solo se cuenta con dos antecedentes inmediatos: Modelo Integral del “Esquema de Interoperabilidad de la Administración Pública Federal” <sup>150</sup> . Y Acuerdo por el	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Homologar estándares y crear una estructura programática para el intercambio y transferencia de datos entre las propias dependencias y entidades públicas.</li> </ul>

<sup>149</sup> Diario Oficial de la Federación (2015). **Guía de implementación de la política de Datos Abiertos**. Publicado el 18 de junio de 2015, descargado el día 19 de junio de 2016, desde la siguiente dirección digital: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5397117&fecha=18/06/2015](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5397117&fecha=18/06/2015).

<sup>150</sup> Presidencia de la República (2013). **Modelo Integral del “Esquema de Interoperabilidad de la Administración Pública Federal”**(borrador a discusión), revisado el 19 de junio de 2016, desde la siguiente dirección electrónica: <http://cidge.gob.mx/wp-content/uploads/2013/03/PRESENTACION-EIDA.pdf>

			<b>que se establece el Esquema de Interoperabilidad y Datos Abiertos de la Administración Pública Federal<sup>151</sup>.</b>	
<b>Creación de la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo del gobierno Electrónico y la Subcomisión de Datos Abiertos.</b>	Acuerdo presidencial que tiene por objeto crear permanentemente la Comisión Intersecretarial de Gobierno Electrónico (2005) <sup>152</sup> .	Presidencia de la República /Secretaría de la Función Pública.	En funciones desde 2005 y 2013 respectivamente.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dar seguimiento a la aplicación del Decreto, la Guía y los lineamientos en torno a los datos abiertos; vigilar el funcionamiento de la aplicación de datos abiertos y las demás que se le asignen.</li> </ul>
<b>Publicación de las Bases de Colaboración, lineamientos y metodología para</b>	Decreto de Datos Abiertos.	Unidad de Gobierno Digital de la Secretaría de la Función Pública	Publicado con fecha del 02 de julio de 2015.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Contribuir a que las instituciones públicas responsables cumplan con algunos instrumentos</li> </ul>

<sup>151</sup> Diario Oficial de la Federación (2011). **Acuerdo por el que se establece el Esquema de Interoperabilidad y de Datos Abiertos de la Administración Pública Federal.** Publicado el 06 de septiembre de 2011, consultado el 19 de junio de 2016, desde la siguiente referencia electrónica: [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5208001&fecha=06/09/2011](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5208001&fecha=06/09/2011)

<sup>152</sup> Diario Oficial de la Federación (2015) **Acuerdo que tiene por objeto crear en forma permanente la Comisión Intersecretarial para el desarrollo del Gobierno. Electrónico.** Publicado el 09 de diciembre de 2005. Consultado el 21 de junio desde la siguiente referencia electrónica: <http://www.normateca.gob.mx/Archivos/ACUERDO%20QUE%20TIENE%20POR%20OBJETO%20CREAR%20EN%20FORMA%20PERMANENTE%20LA%20COMISION%20INTERSECRETARIAL%20PARA%20EL%20DESARROLLO%20DEL%20GOBIERNO%20ELECTRONICO.PDF>



<b>la liberación de grupos de Datos Abiertos (2015)<sup>153</sup>.</b>				asociados al proyecto de datos abiertos, tales como: formulación del índice de datos abiertos, identificación de todos los archivos susceptibles de publicarse en el portal de datos abiertos y avanzar en la maduración de los archivos y documentos que se suban a la página, etcétera.
--	--	--	--	---

---

<sup>153</sup> Secretaría de la Función Pública (2015). **Bases de colaboración. Lineamientos y metodología para la liberación de grupos de Datos Abiertos.** Publicado en la plataforma de datos abiertos, con fecha del 02 de julio de 2015. Descargado el 21 de junio de 2016, desde la liga: [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/67231/ti\\_3\\_pgcm\\_bases\\_lineam\\_datosabiertos.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/67231/ti_3_pgcm_bases_lineam_datosabiertos.pdf)

Los seis documentos incluidos en la tabla precedente brindan las bases para que cualquier entidad integrante de la administración pública Federal aplique la política en materia de datos abiertos, atendiendo a criterios claros sobre cómo la información será generada, tratada y expuesta para que los ciudadanos la revisen y descarguen; el primero que se registra en el cuadro y uno de los más importantes es el **Decreto de Datos Abiertos**, documento oficial que enlista las obligaciones de apertura que adoptarán las entidades y dependencias públicas, además de las empresas productivas de Estado (La Comisión Federal de Electricidad y Petróleos Mexicanos) a partir de entonces para ofrecer información pública valiosa y de calidad; sin embargo, en el texto publicado en Diario Oficial de la Federación a inicios de 2015, no se menciona qué tipo de datos serán insustituibles para el portal de datos abiertos, sin perjuicio de las actividades, competencias o naturaleza de las funciones de cada uno de los sujetos participantes del programa. Al igual que en la Ley Federal de Transparencia se describen con todas sus letras los temas o tipos de datos que deberán publicarse a la brevedad en el portal oficial de cada sujeto obligado, el Decreto podría ser un cuerpo normativo más acabado si se mencionaran las materias o grupos de datos mínimos a proporcionar, mismos que serán también constantemente actualizados. El **Catálogo de Datos Abiertos** por su parte, está integrado por el listado de bases, sistemas, archivos y otros que actualmente se encuentran en el portal de datos abiertos, junto a la cifra exacta de la cantidad que hay de los mismos, a manera de un gran inventario o un súper depósito de información; la búsqueda de documentos de interés se realiza por medio de palabras clave, así como mediante la exploración por temáticas particulares; lo que añade un filtro importante para quienes desean averiguar qué es lo que se tiene de un rubro o conjunto de datos en específico. En tercer lugar, conforme a la tabla presentada, la **Guía de implementación de Datos Abiertos**, complementaria del Decreto, se divide en cuatro fases principales que son: planea, publica, perfecciona y promueve. En estas cuatro etapas, el documento propone designar como responsable de la política de datos abiertos dentro de cada institución pública o entidad de gobierno a quienes hasta el momento estén a cargo de las Unidades de Tecnologías de la

Información, Enlace, Transparencia y acceso a la información Pública; dicho responsable tendrá como actividades principales: preparar un listado propio de datos prioritarios, integrar el inventario de los datos abiertos en su poder, desarrollar un plan de apertura institucional, atender las recomendaciones que se les realicen para pulir los archivos que entreguen y promover el re uso de la información pública<sup>154</sup>:

Uno de los aspectos a destacar de la Guía es que atribuye a la Unidad de Gobierno Digital de la Secretaría de la Función Pública, la facultad de designar quiénes son las unidades que serán responsables de subir datos a la aplicación [www.datos.gob.mx](http://www.datos.gob.mx) y las fechas que tendrán como máximo para cumplir con el encargo; aunado a esto se sugiere realizar la selección de los datos que serán publicados antes que ningún otro (en un plazo de cien días naturales) con sustento en cinco criterios principales: 1) se incluirán entre los archivos prioritarios aquellos que sean exigidos a través de la herramienta conocida como Infraestructura de Datos Abiertos<sup>155</sup>, 2) la información considerada como de Interés Nacional, 3) los archivos que a la fecha se hayan publicado en los sitios oficiales de las dependencias obligadas, 4) los datos exigidos mediante solicitudes de acceso a la información y 5) aquellos otros vinculados con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo y la Estrategia Digital Nacional.

En cuarto lugar de la tabla presentada, aparecen los términos o criterios de interoperabilidad entre sistemas de información públicos que desde el año 2013 debió dictar el IFT y del cual se cuenta, hasta el momento, solo con dos antecedentes importantes; en primer lugar se ubica el ***Acuerdo por el que se establece el Esquema de Interoperabilidad y de Datos Abiertos de la Administración Pública Federal***, aparecido en septiembre de 2011; mientras en

---

<sup>154</sup> Diario Oficial de la Federación (2015). ***Guía de implementación de la política de Datos Abiertos***. Publicado el 18 de junio de 2015, descargado el día 19 de junio de 2016, desde la siguiente dirección digital: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5397117&fecha=18/06/2015](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5397117&fecha=18/06/2015).

<sup>155</sup> Instrumento de consulta pública del portal de Datos Abiertos Federal, no habilitado el momento de realizar esta parte de la presente tesis.

un segundo sitio, se puede citar un borrador para discusión, presentado por la Presidencia de la República en 2013, en el cual se realizaba un primer bosquejo de lo sería el *Sistema de Interoperabilidad Gubernamental* a nivel Nacional o Government Interoperability Framework (GIF, conforme a sus siglas en inglés). En ambos precedentes, se asume la urgencia de construir tanto una arquitectura informática para el intercambio de datos entre secretarías de Gobierno, organismos autónomos y otras entidades públicas; así como la necesidad de fijar los estándares para que la transmisión de archivos públicos del emisor hacia su receptor o receptores, sea lo más certera, expedita y ágil que sea posible.

La interoperabilidad se ha convertido en una pieza fundamental dentro del gobierno electrónico y en especial para el gobierno de datos abiertos, pues no solo permite que un sistema de información se comuniquen con otro desde el nivel técnico, sino que facilita que quienes formen parte de la red de servicios compartidos puedan preservar sus acervos digitales por más tiempo, bajo los formatos o programas frecuentemente utilizados (o aquellos elegidos por consenso de las partes involucradas), además de que conserven un registro exacto de la información a su cargo y puedan, en el momento que lo requieran o se les demande, mezclar e intercambiar documentos y toda clase de archivos entre sus pares. Los estándares de interoperabilidad son, de acuerdo con Emmanuel Lallana<sup>156</sup>, casi los mismos que los principios de apertura de los datos abiertos, con dos cualidades extra que son: la erradicación de prácticas predatorias (de acaparamiento u ocultamiento de datos) y la maximización de la neutralidad de la información pública.

Para lograr alcanzar ambas cualidades, el autor del manual ***E-Government Interoperability***, sugiere que la red de servicios compartidos se caracterice

---

<sup>156</sup> Lallana, Emmanuel (2008). ***E-Government Interoperability***. United Nations Development Programme, e- Primers for the Information Economy, Society and Polity, Bangkok (Thailand), 36 pp. Revisado el día 25 de junio de 2016 desde la siguiente referencia electrónica: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UN-OTHER/UNPAN032094.pdf>

además por ser flexible y escalable; esto significa que podrá soportar cualquier cambio que se le exija, sobre todo debido a los avances acelerados que se dan en campo de las Tecnologías de la información y la Comunicación; además de que pueda crecer de manera paulatina, pero consistente, no solo para robustecer ensancharse en cuanto contenido y número de agentes integrantes, además para incrementar su capacidad de respuesta y manejo de operaciones de transferencia de información.

Es preocupante ver que el IFT no ha cumplido con su labor al dictar los criterios de interoperabilidad para el programa de datos abiertos mexicano, lo que deja con vigencia al **Acuerdo por el que se establece el Esquema de Interoperabilidad y de Datos Abiertos de la Administración Pública Federal**, aprobado dos años atrás del lanzamiento y concepción del programa de datos abiertos actual, en donde la visión e incluso, el entendimiento sobre la información que puede ser considerada como un dato abierto, se reducía a los documentos no reservados o confidenciales, bajo resguardo de la Administración Pública Federal, accesibles a particulares para ser reutilizados, sin que se les labrara algún precio para revisarlos; lo que deja fuera atributos importantes como el uso de licencias de atribución para incrementar la publicidad de los archivos públicos, la exigencia de presentarlos en codificaciones legibles por equipos informáticos y el empleo de formatos no propietarios, entre otros<sup>157</sup>.

Por otra parte, del Acuerdo se pueden rescatar elementos positivos, como los tres tipos de interoperabilidad que serán parte del Esquema o Sistema a nivel Nacional, mismos que son: **interoperabilidad semántica** o de los términos y significados precisos de la información; **interoperabilidad organizacional** o de los mecanismos e instrumentos que harán posible la cooperación entre dependencias públicas y **la interoperabilidad técnica** o de los criterios para que

---

<sup>157</sup> Diario Oficial de la Federación (2011). **Acuerdo por el que se establece el Esquema de Interoperabilidad y de Datos Abiertos de la Administración Pública Federal**. Publicado el 06 de septiembre de 2011, consultado el 19 de junio de 2016, desde la siguiente referencia electrónica: [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5208001&fecha=06/09/2011](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5208001&fecha=06/09/2011)

los datos sean intercambiados fluyan de un punto al otro, en los mismos códigos y atendiendo a los mismos parámetros tecnológicos.

En quinto lugar, dejando de lado por un momento la creación de la Comisión Intersecretarial de Gobierno Electrónico y la Subcomisión de Datos Abiertos, se escribió en la tabla, las **Bases de Colaboración, lineamientos y metodología para la liberación de grupos de Datos Abiertos**, manual donde se invita a las entidades públicas y empresas del Estado participantes del programa a monitorear su propio *índice de Datos Abiertos*, que resulta de una sencilla fórmula en la que se divide el número de datos abiertos prioritarios liberados entre el total de los datos abiertos identificados como relevantes, para después multiplicar la cantidad obtenida por cien y con ello obtener el porcentaje de la información que se ha publicado en la aplicación de datos abiertos; dicho índice se obtendrá de forma anual y será medido por la Unidad de Gobierno Digital de la Secretaría de la Función Pública, de acuerdo con la información que presente cada ente involucrado<sup>158</sup>. La objeción que puede emitirse respecto a este cuerpo normativo, radica en que se trata prácticamente de una copia de la Guía de Implementación de los Datos Abiertos, por lo cual no aporta en realidad, algún recurso adicional que ayude a quienes se incorporan a este modelo de gobierno electrónico para llenar las exigencias que se les imponen.

Para cerrar la segunda área de implementación del gobierno electrónico o de las transformaciones legales y administrativas, es apropiado mencionar que pese a la constitución de las dos entidades especializadas en gobierno electrónico; tanto, la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo del Gobierno Electrónico (CIDGE), como la Unidad de Gobierno Digital, dependientes de la Secretaría de la Función Pública; no se cuenta con hay una línea divisoria que restrinja las facultades y

---

<sup>158</sup> Secretaría de la Función Pública (2015). **Bases de colaboración. Lineamientos y metodología para la liberación de grupos de Datos Abiertos**. Publicado en la plataforma de datos abiertos, con fecha del 02 de julio de 2015. Descargado el 21 de junio de 2016, desde la liga: [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/67231/ti\\_3\\_pgcm\\_bases\\_lineam\\_datos\\_abiertos.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/67231/ti_3_pgcm_bases_lineam_datos_abiertos.pdf)

tareas de cada una de ellas, ambas integran la estructura institucional que ha materializado el programa de datos abiertos, sin claras funciones de lo que le compete a cada una por separado; sin embargo dentro de ellas, la Subcomisión de Datos Abiertos es quien encabezará los lineamientos, acciones y programas derivados de la política en lo relativo a la materia que es su especialidad o al menos así se pensó desde su creación, acaecida el 12 de marzo de 2013.

La ausencia de un listado con el programa de trabajo, tareas esenciales y avances de la Subcomisión vuelven difícil calificar su desempeño o el progreso en sus logros, contra las metas planteadas, sobre todo al respecto de los mecanismos de participación ciudadana, las alternativas de colaboración con quienes se ubican fuera de las instituciones que integran la Administración Pública Federal y las estrategias de involucramiento de la sociedad civil en la plataforma de datos abiertos y la política en su conjunto. Puesto que lo hasta ahora revisado, describe con mayor y menor detalle procedimientos, disposiciones normativas, reglamentos y otros que no hacen más que una consideración bastante superficial de quien debe ser uno de los agentes principales del gobierno de datos abiertos: el usuario de la información.

Uno de las grandes modificaciones del pensar y el hacer que propone el gobierno de datos abiertos, consiste en que los ciudadanos se apropien de la información pública, en una práctica regular de consulta, de revisión y análisis de los asuntos de interés general, sin embargo, en ninguno de los documentos revisados se haya algún ejemplo de cómo esto se intentará llevar al terreno de los hechos. Si el lector lo recuerda, la tercer fase de implementación del gobierno electrónico, aquella que lleva en su nombre las palabras conocimiento y capacitación, conlleva no solo las habilidades, saberes y experiencia necesarios para operar un equipo de cómputo, sino el desarrollo de cualidades que faciliten a las personas conducir por sí mismos la búsqueda y aprovechamiento de la información, en toda la amplia diversidad de formas y contenidos que hoy es posible tener a la mano.

No es que se menosprecie la instalación de los 32 Centros de Inclusión Digital, uno por Estado, en donde se brindan cursos sobre informática, robótica, programación, inglés e innovación, el asunto es que las llamadas “habilidades

digitales”, por las que se pretende asegurar la participación de la sociedad civil en la elaboración de las políticas públicas aprobadas o por aprobarse, los programas sociales, servicios y en general el desempeño de quienes conducen la Nación, debe superar la pobre visión de quienes se contentan con la simple alfabetización digital, aunque ésta, es por supuesto un excelente comienzo.

Para asegurar que las personas puedan vivir la experiencia de los datos abiertos, es urgente mostrarles que la información pública liberada, bajo los nuevos estándares de apertura, es útil y aplicable en diversos sentidos, es relevante por sí misma y por sus repercusiones, es de calidad y fiable (sin manipulaciones o modificaciones arbitrarias) y está enfocada en los temas y las problemáticas que deben ser del conocimiento de todos. Enseñar esto, puede ser posible a través de un programa de capacitación ensamblado especialmente para comprometer significativamente a las personas con los datos abiertos y lo que ellos representan. Miguel Canares, Dave Marcial y Marijoe Narca<sup>159</sup>, se han ocupado de este punto y toman como caso de estudio y ejemplo a seguir a Filipinas, país en donde se ha conformado un grupo de trabajo tripartita, integrado por el Vocero de la Presidencia, el Departamento de Presupuesto y Administración y la Oficina de Desarrollo Comunicacional e Información Estratégica, dentro del cual colaboran personas jóvenes que comprenden y reconocen el valor de los datos públicos abiertos; dicho grupo se han enfocado en estudiar cómo los ciudadanos se vinculan con la información pública, por qué medios o desde qué plataformas electrónicas lo hacen; pero más importante, se han ocupado de conocer qué tipo de habilidades posee y con qué capacidades cuenta cada sector de la población para leer, explorar y transformar los datos abiertos; bajo la premisa que el estudio concienzudo de los asuntos públicos exige cierto nivel de competencias analíticas avanzadas, este trío de entidades ha integrado un sistema de aprendizaje contextualmente relevante, planificado y comprensivo, que incluye la realización

---

<sup>159</sup> Canares, Miguel, Dave Marcial y Marijoe Narca (2015). ***Enhancing citizen engagement with Open Government Data***. Documento electrónico consultado el día 26 de junio de 2016, desde la siguiente guía: <http://www.opendataresearch.org/dl/symposium2015/odrs2015-paper15.pdf>



de **masterclasses**, **bootcamps**<sup>160</sup>, y algunas otras actividades organizadas por la Escuela de Datos<sup>161</sup> de la Open Knowledge Foundation, que tienen por objetivo extender el conocimiento sobre los datos abiertos (qué son, cuáles son sus cualidades, etcétera); lo que permitirá que la sociedad civil, en colectivos o individualmente, explote sus capacidades y adquiera toda clase de facultades para trabajar con la información, moldearla, adaptarla, enriquecerla y enriquecerse de ella.

El caso de Filipinas, expuesto por los autores, es un referente de la tercera área de implementación del gobierno electrónico, en vista de que ha trazado una ruta segura para trasladar el gobierno de datos abiertos de sus altos ideales descritos en papel a logros tangibles, que mantienen el enfoque centrado en el ciudadano, no como un elemento extra, sino como la razón de ser esta modalidad de e-government desde su origen hasta su desenvolvimiento actual.

---

<sup>160</sup> Las **masterclasses** sobre datos abiertos se imparten tanto en línea como de manera presencial, son encabezadas por un grupo de instructores provenientes de diversas agencias del Estado, cuyas funciones están estrechamente vinculadas con el procesamiento de información estadística o sistemas de datos a gran escala; de manera que puedan mostrar a los asistentes al curso, los obstáculos, ventajas y oportunidades que han enfrentado en su experiencia al operar datos abiertos. Mientras los **bootcamps** se centran en casos concretos de aplicación de los datos abiertos, aterrizados en un tiempo y espacio definidos, con los cuales se pretende armar un bagaje de experiencias de apertura particulares, para compartirlas a nivel regional y posteriormente en el ámbito internacional; integrando así redes de usuarios de datos abiertos en todo el mundo. Para obtener mayor detalle de ambos recursos el lector puede consultar la página de la Asociación Internacional de Conocimiento Abierto u Open Knowledge International, disponible desde la siguiente liga electrónica : <https://okfn.org>

<sup>161</sup> La **Escuela de Datos (School of Data)**, surgida desde la **Fundación de Conocimiento Abierto**, reúne a personas de todo el planeta interesadas en el gobierno de datos abiertos, para “empoderar a las sociedades de la sociedad civil, periodistas y ciudadanos con las destrezas necesarias para que usen los datos de manera efectiva”, como se puede leer en su propio mensaje de bienvenida. Dicha asociación se distingue por brindar cursos digitales, conducir expediciones de información y proporcionar literatura especializada sobre datos abiertos y su aprovechamiento; además, reúne entre una lista de varios candidatos, a quienes integrarán la generación de alumnos de esa academia digital; mismos que recibirán el encargo de difundir a otros el conocimiento y aprendizajes que reciban. Revisado desde el sitio oficial de la Escuela de Datos, disponible desde la siguiente liga: <http://es.schoolofdata.org/>

## **4.2 Apertura de la información en México: Datos abiertos ¿la pieza que faltaba? (primeras conclusiones)**

Enarbolada como una política pública de acceso a la información y transparencia, el proyecto de datos abiertos armado para México se ha planteado como una iniciativa integral, que pese a su reciente incorporación al marco legal e institucional del país, ha sido fuertemente apoyada por diversos organismos nacionales e internacionales, para que pueda aplicarse de acuerdo con los principios, lineamientos y objetivos asentados, entre otros, por asociaciones y especialistas en las materias vinculadas con la entrega de datos públicos a la población, por parte de las agencias que administran el Estado, mediante el empleo extensivo de la Tecnologías de la Información y la Comunicación; esto con un enfoque innovador que propone tomar al ciudadano como el destinatario principal de la información producida y publicada por cada entidad pública. La evolución que anima el gobierno de datos abiertos radica, entre otros aspectos, en entender a este destinatario de la información como un sujeto activo, capaz y dispuesto a involucrarse con cada fase del ciclo de procesamiento de la información y con el producto final de éste, los archivos, documentos, sistemas y bases de datos que sean catalogados como de interés general.

En el caso de México, las transformaciones demandadas se han encausado en mayor o menor medida, en los tres órdenes o áreas de implementación propios del gobierno electrónico, para lograr que más mexicanos tengan acceso a las TIC's, las ocupen para conectarse con sus autoridades y participen de las grandes decisiones que toman desde las instancias facultadas para ello. Así se ha escrito en los manuales, decretos y otros, por los que se ha dado forma al programa de datos abiertos desde la Presidencia de la República y sus entidades especializadas en gobierno electrónico y open data; sin embargo, ¿cuál es el balance que puede hacerse del proyecto a poco más de dos años de su entrada en vigor?, ¿qué aspectos modifica sobre el ejercicio de la transparencia y el acceso a la información pública como hasta ahora se ha realizado?, ¿cuáles es la contribución de la plataforma y la política en su conjunto para la ejecución de los

dos controles democráticos que se han revisado en este texto, es decir la rendición de cuentas y el escrutinio ciudadano? Son tres preguntas a las que se intentará dar respuesta en este último apartado.

En el lado de las ganancias es menester mencionar que el portal [www.datos.gob.mx](http://www.datos.gob.mx) es por sí mismo uno de los frutos importantes del gobierno de datos abiertos en México, sus posteriores mejoras como la adición de una herramienta que cataloga por grupos temáticos la información y diversos conjuntos de datos habilitados, facilitan a los usuarios del sitio la ágil identificación de los archivos que requieren. De igual manera, la existencia del conjunto de disposiciones normativas regulatorias en materia de datos abiertos ha delineado los procedimientos y requisitos mínimos, para que la información que se publique en la aplicación referida obedezca los criterios de apertura designados en el Decreto de Datos Abiertos. No obstante, dichos principios deben de empezar a ocuparse por cada entidad de la Administración Pública Federal, institución u organismo sujeto a responsabilidades de transparencia y acceso a la información para cada documento, estudio, informe de labores, reporte y otros que publiquen a partir de la entrada en vigor del Decreto; puesto que no se trata de una prerrogativa exclusiva de aquello que aparecerá en la plataforma de datos abiertos, sino de los procedimientos y cualidades con los que se busca elevar la calidad técnica de la toda, absolutamente toda, la información pública.

El proyecto de datos abiertos reforzará los mecanismos que materializan la transparencia en tanto se convierta en una regla general destinada a elevar la excelencia de los datos públicos que la población tendrá a su alcance; pero es justo en lo relativo al acceso a la información pública que el programa de open government data mexicano está por afrontar su mayor reto. Ahora que los datos abiertos han hecho su entrada triunfal en el panorama institucional de México, las autoridades responsables y aquellas vinculadas con esta política deben de enfocar sus baterías en despertar en los ciudadanos el interés por conocer y ocupar los nuevos formatos, funcionalidades y recursos que esta modalidad de gobierno electrónico tiene por ofrecer. El acceso a la información se vuelve pleno cuando es practicado por aquellos en quienes reside como un derecho fundamental, es

decir, en el momento en el que cada integrante del conjunto social lo asume como propio, lo practica sin trabas ni complicaciones y comprende la importancia de dicho ejercicio en su vida, persona y bienes; por ello, que los ciudadanos sepan de la existencia de los datos abiertos, sus implicaciones y utilidades, pero sobre comiencen a familiarizarse con todas las aristas de esta vertiente del gobierno electrónico, consulten de manera regular el portal de datos abiertos y aprovechen su contenido deben ser la siguiente fase de operación a concretar.

Es entonces que la tercer área de implementación del gobierno electrónico será sustancial para que el proyecto de datos abiertos en México pase de la tinta y el papel a ser una herramienta valiosa en poder de la sociedad; la alfabetización digital, se extenderá tanto sea posible para que tanto administradores como usuarios se involucren al cien por ciento con el portal, contribuyan con ideas para su posterior desarrollo y nutran el abanico de sistemas de información, bases de datos y aplicaciones disponibles en él por medio de los instrumentos de interacción que para tales fines se creen, mismos de los que aún carece la plataforma mexicana.

La conexión entre entidades auditadas y auditoras, se ha sostenido anteriormente, es una de las condiciones indispensables para la rendición de cuentas, por lo cual deben abrirse los canales pertinentes para que una vez consultada y estudiada la información pública, los agentes que encabezan la inspección sobre los funcionarios públicos, sobre qué hacen, como lo realizan y con qué resultados se desempeñan en sus respectivos cargos, puedan cuestionar con libertad a sus autoridades, recibiendo de éstas las respuestas que correspondan. Rendir cuentas es una obligación de quien ejerce tareas de gobierno con respecto a quienes representa, pero es al mismo tiempo una responsabilidad no tan bien acogida y sorteada por muchos, por lo cual se requiere un marco legal que la haga exigible y una ciudadanía que la lleve más allá de los periodos comiciales.

El gobierno de datos abiertos puede ser un auténtico promotor de una rendición de cuentas efectiva si además de aportar nuevos materiales, las dependencias, empresas del Estado y organismos independientes se preocupan por saber qué dudas, inquietudes y opiniones despiertan en los usuarios del sitio; cómo pueden

canalizarlas y ocuparlas para mejorar su quehacer ordinario. No obstante, este aspecto parece encontrarse en el abandono en la versión mexicana de los datos abiertos, dado que no hay en el horizonte una propuesta para incluir funciones como los videochats, foros virtuales, sesiones programadas y otros que permitan un diálogo entre la sociedad civil y aquellos en los puestos de decisión más importantes.

Escrudiñar al gobierno, vigilar su comportamiento y evaluar su desempeño son las tareas que conforman el escrutinio ciudadano, cuyo primer mandamiento ordena contar con información basta sobre cada medida y cada determinación que los gobernantes dispongan en beneficio de sus gobernados; ¿en qué parte de esta sentencia encaja el gobierno de datos abiertos?, justo en lo que aporta para que la información llegue de manera completa y oportuna, susceptible de cualquier modificación, a las manos de quienes puedan y quieran cambiar algo de lo que en ella se asienta. El escrutinio ciudadano será catapultado por el programa de open government data mexicano, en tanto el portal de datos abiertos y los datos abiertos sean ocupados para discernir si un funcionario público está cumpliendo con las promesas que lo llevaron a la posición que ostenta, si emplea con diligencia las atribuciones conferidas y si empuja las transformaciones necesarias para mejorar la vida de sus representados; para lograrlo, será necesario contar con asociaciones de la sociedad civil, organizaciones independientes y personas comprometidas que se empapen de esta modalidad del gobierno electrónico, pues si bien nace a iniciativa de los dirigentes políticos es un instrumento de empoderamiento para la ciudadanía, quien debe verla como suya y explotarla bit por bit, descarga a descarga, para recuperar el espacio que le corresponde en la gran arena pública.

## **Conclusiones**

El Gobierno de Datos Abiertos (GDA) es aquella modalidad del gobierno electrónico (de las tres principales identificadas en este trabajo) que propone cambios sustanciales en la forma en que las entidades públicas y organismos del Estado, brindan información sobre los asuntos de interés colectivo a sus ciudadanos; de manera que los datos de naturaleza pública sean universalmente accesibles, reutilizables, modificables, además de que se codifiquen en formatos libres de restricciones particulares o derechos exclusivos, sean claros, oportunos, precisos y se actualicen constantemente. De esta manera, los portales de open data que se han desarrollado en diversos países, se han convertido en súper plataformas para el almacenamiento, consulta y descarga de una amplia diversidad de documentos, sistemas, bases de datos e incluso modernas aplicaciones, que facilitan a una amplia diversidad de usuarios acceder a múltiples contenidos y ocuparlos para los fines que consideren pertinentes.

Es así como el GDA, ha logrado elevar la calidad técnica de la información pública que es ofertada desde medios digitales, estableciendo una serie de cualidades indispensables o ***principios de apertura***, que hoy son ampliamente aceptados como los criterios mínimos para garantizar la mayor integridad y utilidad de los materiales producidos por las entidades públicas y agencias de gobierno en cada nivel o ámbito de competencia. Por lo anterior, se reconoce que el gobierno de datos abiertos es una política pública vinculada con la transparencia, pero no de una transparencia lisa y llana, sino de una transparencia especial, aquella identificada como del tipo proactivo, con un enfoque centrado en el usuario.

Lo anterior significa que no solo se deberán proporcionar más datos de los estrictamente ordenados por ley, sino que se liberarán archivos en presentaciones abiertas de acuerdo con el estudio de las necesidades de información de los ciudadanos, así como a partir del análisis de los requerimientos de acceso que estos hayan presentado ante cada entidad e institución pública, tanto por los canales ya establecidos, como a través de los instrumentos de consulta que con este fin se creen desde el portal de datos abiertos. Dicha indagación será

encabezada por quienes realicen de manera ordinaria las tareas vinculadas con la materialización del acceso a la información y preferentemente, del organismo profesional dedicado a dirigir la estrategia integral de gobierno electrónico.

El derecho de acceso a la información pública se renueva por intermediación del Gobierno de Datos Abiertos, otorgando a aquellos a quienes pertenece, a los ciudadanos, un canal pensado en y para ellos, en las materias o asuntos que les interesan, las aristas y puntos más importantes de los mismos, así como la forma en que estos repercuten o impactan en sus vidas, su persona y sus bienes. De suerte que, esta vertiente del gobierno electrónico favorecerá la comprensión de problemas complejos, comenzando por acercar datos relevantes y de valor para cada grupo social, desde una aplicación fácil de manejar, atractiva a la vista, disponible desde cada servidor y cada buscador web, presentada en más de un idioma y con todas las ayudas tecnológicas posibles para que las personas con capacidades diferentes o no tan diestras en el manejo de herramientas tecnológicas puedan revisarla y no sean parte de la ya célebre brecha digital; la cual como se ha visto, comprende mucho más que la disparidad en el acceso por cobertura geográfica o capacidad económica a las tecnologías de la información y comunicación.

Sin embargo, el programa de datos abiertos no es solo otra página electrónica para la consulta de archivos públicos en presentaciones variadas; se trata de un proyecto que busca modificar la forma en que las personas se allegan información y se sirven de ella para evaluar el desempeño de aquellos a quienes han otorgado su confianza para ejercer la administración del Estado y las principales funciones públicas. El open government data se ha convertido en una estrategia holística que, al incluir ciertos mecanismos de interacción entre ciudadanía y autoridades, ha comenzado a trazar el sendero que abre paso a una auténtica práctica de rendición de cuentas y de escrutinio ciudadano; dos controles democráticos sustanciales con frecuencia vanagloriados, pero poco aterrizados en la realidad y concretados con éxito.

Hablar de datos abiertos para el escrutinio ciudadano es referirse a la vigilancia social sobre el quehacer gubernamental de cada funcionario electo o designado

mientras éste se encuentra en su respectivo cargo; la tarea del agente fiscalizador consiste en evaluar si las actividades, medidas, acciones, determinaciones e incluso si la propia conducta y proceder del agente fiscalizado corresponden con su papel de representante público, si cumple con las funciones y objetivos para los que fueron seleccionado, pero sobre todo, si se empeñan en hacer prevalecer el bienestar colectivo y la voluntad de la mayoría. Lo cual solo será posible, si aquellos en el poder rinden cuentas, no solo en el sentido laxo, sino en toda la amplitud del concepto; es decir si exponen sus actos , los justifican o sustentan y se someten, sin tanta resistencia ni burocracia, a los cuestionamientos de los entes auditores.

El gobierno de datos abiertos permite la práctica del escrutinio ciudadano al incluir opciones para que la ciudadanía se conecte de manera remota con sus autoridades, les interpelen y les expongan las dudas que tengan sobre su proceder, además de aquellas inquietudes que les surjan sobre las decisiones finales que tomen. Un portal de open data como el creado en Estados Unidos, durante la administración del presidente Barack Obama, permite , aún por medio de un enlace virtual, sentar frente a frente a secretarios, ministros, jefes de institutos autónomos y cabezas de organismos independientes por una parte y por la otra, a todos sobre quienes repercuten las acciones y dichos de los primeros, como no había sido posible con otros recursos electrónicos enfocados en publicar datos escuetos o poco significativos.

Para lograr lo anterior, el gobierno de datos abiertos debe ser impulsado desde sus tres principales áreas de implementación; es decir la legal o administrativa, la técnica y de infraestructura y la cultural o de conocimiento. De forma que los gobiernos que se embarquen en la aventura del open government data, no solo se preocupen por aumentar en extensión y potencia los servicios de telecomunicaciones, especialmente los de transferencia de datos e información, sino que inserten en las leyes competentes los principios de apertura mencionados en este texto, junto a las demás disposiciones reglamentarias que aseguren su diligente cumplimiento. Por último será necesario preparar, tanto a los servidores públicos como a los propios ciudadanos, de las habilidades y destrezas



necesarias para navegar en la plataforma de datos abiertos y aprovecharla al máximo.

México es uno de los países que ha trazado su propia iniciativa de datos abiertos y los resultados de su primer fase de aplicación aún requieren ser diseccionados con paciencia y detenimiento; sin embargo, fruto del trabajo de investigación aquí presentado, es posible concluir que los avances registrados, como el Decreto de Datos Abiertos, el propio portal [www.datos.gob.mx](http://www.datos.gob.mx), los ejes de acción transversales en torno a la información pública liberada bajo los principios de apertura y la existencia de una Unidad de Gobierno Electrónico y hasta una Subcomisión de Open Data, serán poco más que buenas intenciones si no se crean un ambiente propicio para que se aterricen y dispersen su máximo aprovechamiento por parte de los cibernautas activos y muchos otros ciudadanos que se incorporen progresivamente al empleo de estas herramientas propias de la era digital.

El foco rojo para este país, está no solo en la accesibilidad, tanto por infraestructura como por calidad y precios a las Tecnologías de la Información y comunicación, sino en las habilidades, conocimientos e intereses que las personas adquieran para convertirse en asiduos visitantes del portal de datos abiertos, pero sobre todo, en sujetos que reconozcan en el derecho de acceso a la información, la transparencia, la rendición de cuentas y el escrutinio ciudadanos, sus propias facultades para incidir en el estado de las cosas de la Nación en la habitan; los medios que habrán de tomar en su poder, para afianzar que las cosas caminen por el camino correcto, que los agentes públicos actúen con probidad, profesionalismo y ética; respondiendo ante las necesidades de sus sociedades. Solo así será factible recuperar la visión de la democracia como una forma de vida, caracterizada no solo por la elección libre y periódica de representantes, esa concepción modesta que acusa el sociólogo Alain Touraine, prima en la actualidad; y asimilar a la democracia como un régimen que dota a los individuos de los recursos y oportunidades para su desarrollo pleno, el goce de sus derechos fundamentales y la persecución de su propia felicidad.

## **Fuentes de consulta**

### **A. Referencias bibliográficas**

- Ackerman, John e Irma Sandoval (2008). **Leyes de acceso a la información en el mundo**, IFAI Cuadernos de Transparencia no.7, México, 65pp.
- Agencia de Gobierno Electrónico de Uruguay (2005). **El rol de la Agesic**. Descargado desde el sitio oficial: <http://www.agesic.gub.uy/innovaportal/v/127/1/agesic/el-rol-de-agesic.html>.
- Agencia de Gobierno Electrónico de Uruguay (2013). **Principales Resultados Encuesta Usos de las Tecnologías de la Información y la Comunicación: Informe 2013**. Descargado desde el sitio oficial: <http://www.ine.gub.uy/encuestas%20finalizadas/eutic2013/Principales resultados EUTIC 2013.pdf>
- Agencia para el Desarrollo del Gobierno de Gestión Electrónica y la Sociedad de la Información y el Conocimiento- Gobierno de Uruguay (2012). **E-Participación: Conceptos y buenas prácticas**, Uruguay, 56 pp.
- Agencia para el Desarrollo del Gobierno de Gestión Electrónica y la Sociedad de la Información y el Conocimiento (2012). **Metadatos-Directrices para la definición y especificación**, Uruguay, 37 pp.
- Alianza para el Gobierno Abierto (2014). **Estrategia de Datos Abiertos de Argentina. Argentina: Plan de Acción de la República Argentina 2015-2017**, disponible en línea en la siguiente ubicación electrónica: <http://www.gobiernoabierto.gob.ar/multimedia/files/2.11%20Plan%20de%20Acci%C3%B3n%20Nacional%20de%20Gobierno%20Abierto%202015-2017.pdf>)
- Alianza para el parlamento Abierto (2014). **Diagnóstico de Parlamento Abierto en México**, México, Fundar-Instituto Mexicano para la Competitividad- Transparencia Mexicana y otros, 82 pp.
- Asociación Latinoamericana de Integración (2003). **La brecha digital y sus repercusiones en los países miembros de la ALADI**, estudio 157. Consultado en línea desde la siguiente ubicación electrónica: [http://www.itu.int/wsis/newsroom/coverage/publications/docs/aladi\\_brecha\\_digital-es.pdf](http://www.itu.int/wsis/newsroom/coverage/publications/docs/aladi_brecha_digital-es.pdf)

- Asociación Mexicana de Internet (2014). **Estudio sobre los hábitos de los usuarios de internet en México 2014**, Presentación en PowerPoint, descargada desde el sitio oficial: [https://www.amipci.org.mx/estudios/habitos\\_de\\_internet/Estudio\\_Habitos\\_d\\_el\\_Internauta\\_Mexicano\\_2014\\_V\\_MD.pdf](https://www.amipci.org.mx/estudios/habitos_de_internet/Estudio_Habitos_d_el_Internauta_Mexicano_2014_V_MD.pdf) el día 22 de marzo de 2015.
- Ayala Sánchez, Alfonso (2012). **Democracia en la era digital**. Instituto de investigaciones Jurídicas-Universidad Nacional Autónoma de México.
- Ayllón López, Sergio. **El acceso a la información como derecho fundamental: la reforma al artículo 6º de la Constitución** (2009). México, IFAI, Cuadernos de transparencia (número 6), 85 pp.
- Badillas Valdés, Cristopher (2011). **Participación política y nuevas tecnologías de la información**. México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Colección Temas Selectos de Derecho Electoral (número 25), 56 pp.
- Batista, Carlos (2005). **Estudio sobre gobernanza electrónica en municipios de América Latina**, artículo en línea. Consultado en el sitio: [http://portal.unesco.org/ci/en/ev.php-URL\\_ID=11437&URL\\_DO=DO\\_TOPIC&URL\\_SECTION=201.html](http://portal.unesco.org/ci/en/ev.php-URL_ID=11437&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html) El día 27 de marzo de 2015.
- Borge Bravo, Rosa (2005). **La participación electrónica: estado de la cuestión y aproximación a su clasificación**, España, Revista de Internet, derecho y política, Universidad Oberta de Catalunya, publicación electrónica disponible en la siguiente dirección electrónica: <http://www.uoc.edu/idp/1/dt/esp/borge.pdf>
- Cabinet Office and Paymaster General (2012). **Open Data White Paper: Unleashing the potential**, United Kingdom, 52 pp.
- Canares, Miguel, Dave Marcial y Marijoe Narca (2015). **Enhancing citizen engagement with Open Government Data**. Documento electrónico consultado desde la siguiente guía: <http://www.opendataresearch.org/dl/symposium2015/odrs2015-paper15.pdf>
- Chandra Misra, Dinesh (2006). **Defining e-Government: a citizen-centric criteria-based approach**, United Nations Public Administration Network, disponible en la siguiente liga: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/apcity/unpan026250.pdf>

- Cobo Romaní, Cristóbal y Hugo Pardo Kuklinski (2007). **Planeta Web 2.0 Inteligencia colectiva o medios fast food**; México-España , UVIC-FLACSO.
- Coronel, Sheila (2012). **Measuring Openness: A survey of transparency rating and the prospects for a global index**. Artículo revisado en línea desde el sitio oficial de la Organización Freedom Info, a través de la siguiente liga electrónica: <http://www.freedominfo.org/2012/10/measuring-openness-a-survey-of-transparency-ratings-and-the-prospects-for-a-global-index/>
- Diario Oficial de la Federación (2011). **Acuerdo por el que se establece el Esquema de Interoperabilidad y de Datos Abiertos de la Administración Pública Federal**. Publicado el 06 de septiembre de 2011, consultado desde la siguiente referencia electrónica: [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5208001&fecha=06/09/2011](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5208001&fecha=06/09/2011)
- Diario Oficial de la Federación (2015). **Acuerdo que tiene por objeto crear en forma permanente la Comisión Intersecretarial para el desarrollo del Gobierno. Electrónico**. Publicado el 09 de diciembre de 2005, consultado desde la siguiente referencia electrónica: <http://www.normateca.gob.mx/Archivos/ACUERDO%20QUE%20TIENE%20POR%20OBJETO%20CREAR%20EN%20FORMA%20PERMANENTE%20LA%20COMISION%20INTERSECRETARIAL%20PARA%20EL%20DESARROLLO%20DEL%20GOBIERNO%20ELECTRONICO.PDF>
- Diario Oficial de la Federación (2015). **Decreto por el que se establece la Ventanilla Única Nacional para los Trámites e Información del Gobierno**. México, 03 de febrero de 2015. Consultado desde el sitio [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5380863&fecha=03/02/2015](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5380863&fecha=03/02/2015).
- Diario Oficial de la Federación (2015). **Decreto por el que se establece la regulación en materia de Datos Abiertos**, publicado el 20 de febrero de 2015. Consultado desde la siguiente referencia electrónica: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5382838&fecha=20/02/2015](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5382838&fecha=20/02/2015)
- Diario Oficial de la Federación (2013). **Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de los artículos 6º, 7º, 27, 28, 73, 78, 94 y 105 de la Constitución Política de los Estados Mexicanos, en materia de telecomunicaciones**. México, 11 de junio de 2013. Consultado en línea desde la siguiente referencia electrónica., [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5301941&fecha=11/06/2013](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5301941&fecha=11/06/2013)
- Diario Oficial de la Federación (2015). **Guía de implementación de la política de Datos Abiertos**. Publicado el 18 de junio de 2015, descargado

desde la siguiente dirección digital:  
[http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5397117&fecha=18/06/2015](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5397117&fecha=18/06/2015).

- Díez Rodríguez, Ángeles (2011). ***Ciudadanía cibernética, la nueva utopía tecnológica de la democracia***, España, Universidad Complutense de Madrid, pág. 16.
- Executive Office of the President, Office of Management and Budget (2009). ***Memorandum for the Heads Executive Departments and Agencies: Subject "Open Government Directive"***. United States, 11 pp.
- Executive Office of the President, Office of Management and Budget (2013). ***M-13-13 Memorandum for the heads of Executive Departments and Agencies, "Open Data Policy-Managing Information as an Asset"***, United States, 12 pp.
- Ferreiro, Emilia (2011). ***Alfabetización digital, ¿De qué estamos hablando?***, Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal, número 37, año 2011, mayo-agosto, págs. 425-438pp.
- Frick, María. ***De la teoría a la práctica: Cómo implementar con éxito el gobierno electrónico, (2008)***. Colección de documentos de trabajo sobre e-gobierno (número 3), Red GEALC- SEDI OEA-ICA, 65 pp.
- Gobierno de la República (2013). ***Estrategia Digital Nacional***, México, 44 pp.
- Government of Canada (2009). ***Open Data 101 "Canada's Open Data Principles"***, Revisado en línea desde el sitio: <http://open.canada.ca/en/open-data-principles>
- Hofmann, Andrés, Álvaro Ramírez Alujas y José Antonio Bojórquez (2012). ***La promesa del Gobierno Abierto***, México, IFAI, pág. 268.
- Instituto Federal de Telecomunicaciones (2015). ***Cuarto Informe Trimestral Estadístico 2015***, México, diapositiva 54. Documento descargado desde la siguiente referencia electrónica. <http://www.ift.org.mx/estadisticas/informe-estadistico-4to-trimestre-2015>
- Instituto Federal de Telecomunicaciones (2016). ***Cuarta Encuesta de Usuarios de Servicios de Telecomunicaciones***, México, publicado en febrero de 2016, revisado a través de la siguiente liga:

<http://www.ift.org.mx/usuarios-y-audiencias/cuarta-encuesta-trimestral-usuarios-de-servicios-de-telecomunicaciones>

- Instituto Federal de Telecomunicaciones (2016). **Las Telecomunicaciones a 3 años de la Reforma Constitucional en México (Análisis estadístico)**, México, presentación descargada desde el sitio oficial del IFT, a través de la siguiente liga: <http://www.ift.org.mx/sites/default/files/contenidogeneral/unidad-de-competencia-economica/a3aniosdelareforma-espanol.pdf>
- Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (2015). **Modelo de Transparencia Proactiva**, México, 32 pp.
- International Telecommunications Union (2014). **Measuring Information Society Report 2014**, Sweden, 270 pp.
- International Telecommunications Union (2015). **Measuring the Information Society Report 2015**, Sweden, 252 pp.
- International Telecommunications Union-UNESCO(2014). **The State of Broadband 2014: Broadband for all**. Sweden, 110 pp.
- Islam, Roumeen (2003). **Do more transparent governments govern better?** , Biblioteca Digital del Banco Mundial, revisado en línea desde la siguiente liga: <http://elibrary.worldbank.org/doi/abs/10.1596/1813-9450-3077>
- Jordán, Valeria, Hernán Galperin y Wilson Peres (2013). **Banda ancha en América Latina: más allá de la conectividad**, Chile, Naciones Unidas, 353 pp.
- Katz. Raul L., Pantelis Koutroumpis y Fernando Callorda (2013). **The Latin America path towards digitalization**. Artículo digital revisado desde el sitio electrónico: <http://www.emeraldinsight.com/doi/pdfplus/10.1108/14636691311327098>,
- Lallana, Emmanuel (2008). **E-Government Interoperability**. United Nations Development Programme, e- Primers for the Information Economy, Society and Polity, Bangkok (Thailand), 36 pp.
- Lee, Gwanhoo y Young Hoon Kwak (2011). **An Open Government Implementation Model: Moving to increase public engagement**, United States of America, IBM Center for The Business of Government, 37 pp.
- Lomáscolo, Rodolfo (2006). **La seguridad en internet es posible**, Revista Digital de Marketing y Comercio, consultado en línea el 24 de febrero de

2015, desde el sitio  
<http://www.marketingycomercio.com/numero3/seguridad.htm>

- Merino, Mauricio (2005). **Transparencia: libros, autores e ideas**, CIDE-IFAI, México, 100pp.
- Moreno, Alejandro (coordinador) (2010). **La confianza en las instituciones. México en perspectiva comparada. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública**, México Cámara de Diputados- LXI Legislatura, 458 pp.
- National Constitution Center. **Bill of Rights**, disponible en línea desde el sitio: <http://constitutioncenter.org/learn/educational-resources/lesson-plans/bill-of-rights>
- O'Donnell, Guillermo (1997). **Accountability Horizontal**, artículo en línea, desde la siguiente liga electrónica: [www.revistas.unam.mx/index.php/rep/article/download/37205/33789](http://www.revistas.unam.mx/index.php/rep/article/download/37205/33789)
- Open Knowledge Foundation- Shuttleworth Foundation-The World Bank, **Open Data Handbook**, documento electrónico, revisado en línea desde la página <https://www.opendatahandbook.org>
- Open Government Data Foundation (2007). **The Annotated 8 Principles of Open Government Data**, documento electrónico (entrada de blog) revisado en línea desde la página [www.opengovdata.org](http://www.opengovdata.org)
- Organización de los Estados Americanos- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2006). **Estudio especial sobre el derecho de acceso a la información**, EUA, 53 pp.
- Organización de Estados Americanos (1969). **Convención Americana sobre Derechos Humanos "Pacto de San José"**, Costa Rica, documento disponible en línea desde la siguiente liga: [https://www.oas.org/dil/esp/tratados\\_B-32\\_Convencion\\_Americana\\_sobre\\_Derechos\\_Humanos.htm](https://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.htm)
- Organización de Estados Americanos (2009). **El Acceso a la Información Pública, su evolución y aplicaciones en los países de las Américas: Módulo II, Estándares Interamericanos sobre Acceso a la Información Pública**, Documento electrónico, descargado desde la siguiente referencia: [ww.oas.org/es/cidh/expresion/docs/otros/2%20Modulo%20II%20Estandares%20Interamericanos%20de%20Acceso%20a%20la%20Informaci%C3%B3n.doc](http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/otros/2%20Modulo%20II%20Estandares%20Interamericanos%20de%20Acceso%20a%20la%20Informaci%C3%B3n.doc)



- Organización de las Naciones Unidas (2012). **Estudio de las Naciones Unidas sobre Gobierno Electrónico 2012: Gobierno electrónico para el pueblo**, Estados Unidos, 196 pp.
- Peña Serret, Daniel (2011). **Mediatización de la política: escrutinio público televisivo en México**, Revista Mexicana de opinión pública, no. 10, abril 2011, págs. 41- 83.
- Peña Serret, Daniel (2012). **Legisladores federales ante el escrutinio público**, Tesis doctoral, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 662 pp.
- Presidencia de la República (2013). **Modelo Integral del “Esquema de Interoperabilidad de la Administración Pública Federal”** (borrador a discusión), revisado el 19 de junio de 2016, desde la siguiente dirección electrónica: <http://cidge.gob.mx/wp-content/uploads/2013/03/PRESENTACION-EIDA.pdf>
- Raphael de la Madrid, Ricardo (2012). **Reporte sobre la discriminación en México 2012**, CIDE-CONAPRED. Descarga en línea desde la siguiente liga: <http://ricardoraphael.com/libros/reportesobre-la-discriminacion/>
- Rodríguez Zepeda, Jesús (2008). **Estado y transparencia: un paseo por la filosofía política**, IFAI- Cuadernos de transparencia no. 4, México, 66 pp.
- Salazar Solís, Luis Adrián (2006). **Ventanilla única de gobierno electrónico**, Red GEALC-Colección de documentos de trabajo sobre e-Gobierno (número 1), 39 pp.
- Secretaría de la Función Pública (2015). **Bases de colaboración. Lineamientos y metodología para la liberación de grupos de Datos Abiertos**. Publicado en la plataforma de datos abiertos, con fecha del 02 de julio de 2015, descargado desde la liga: [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/67231/ti\\_3\\_pgcm\\_bases\\_lineam\\_datosabiertos.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/67231/ti_3_pgcm_bases_lineam_datosabiertos.pdf)
- Schelder, Andreas, Larry Diamond y Marc F. Plattner (1999). **The Self-Restraining State**, England, Lynne Rienner Publishers, 399 pp.
- Schuman, Daniel (2011). **Vivek Kundra’s 10 principles for Improving Federal Transparency**. Artículo publicado el 14 de julio de 2011 en la



página de la Sunlight Foundation. Disponible en la siguiente liga: <https://sunlightfoundation.com/blog/2011/07/14/vivek-kundras-10-principles-for-improving-federal-transparency/>

- Sunlight Foundation (2010). **Ten principles for opening up government information**, United States of America. Revisado en línea desde la siguiente liga: <https://sunlightfoundation.com/policy/documents/ten-open-data-principles/>
- Touraine, Alain (2000). **¿Qué es la democracia?**, Fondo de Cultura Económica, México, 309 pp.
- Ubaldi, Barbara (2013). **Open Government Data: Towards Empirical Analysis of Open Government Data Initiatives**, OCDE Working Papers on Public Governance (no.22), 61 pp.
- Unión Internacional de Telecomunicaciones (2014). **Manual para la medición del uso y acceso de las TIC por los hogares y las personas**, Suiza, 228 pp.
- Unión Internacional de Telecomunicaciones (2014). **Tendencias de las Reformas de Telecomunicaciones. Reglamentación de cuarta generación: A la vanguardia de las comunicaciones digitales**, Suiza, 250 pp.
- United Nations- Department of Economic and Social Affairs(2014). **E-Government Survey 2014: E-Government for the future we want**, Executive Summary, United States of America, 284 pp.
- United Kingdom. **Open Government Partnership-UK 2013 Draft National Action Plan “From Open Data to Open Government”**. Descargado desde la siguiente referencia electrónica: <https://www.gov.uk/government/consultations/open-government-partnership-uk-national-action-plan-2013>
- UK Government and Parliament.-HM Government Petitions. **How petitions work?** Última revisión en línea Agosto 2015 desde el sitio: <https://petition.parliament.uk/help>
- UK Government and Parliament. **HM Government Petitions**. Aplicación electrónica disponible en la siguiente dirección electrónica: <https://petition.parliament.uk/>

- Waseda University (2014). **Waseda-ICA, 10th International E-Government 2014**, Japón, Universidad Waseda, 84 pp.
- World Wide Web Foundation- Open Data Research Network (2015). **Open Data Barometer**, Second Edition, United Kingdom, 62 pp.
- **Referencias electrónicas (páginas digitales y plataformas web consultadas)**
- Access Info Europe- Centre for Law and Democracy. **Global Right to Information Rating**. Sitio oficial del Rankig sobre acceso a la información disponible en la siguiente dirección digital: <http://www.rti-rating.org/>
- Government of Singapour. **E-Gov Singapore: Cloud computing for the government**. Revisado en línea desde el sitio: <http://www.egov.gov.sg/egov-programmes/programmes-by-government/cloud-computing-for-government>.
- Instituto Nacional de Estadística de Uruguay (2011). **Censo de población 2011**, Indicadores sociodemográficos. Consultados en línea en el sitio: <http://www.ine.gub.uy>.
- Instituto Nacional de Geografía y Estadística (2014). **Encuesta sobre el Derecho de Acceso a la Información Pública Gubernamental**, México. Resultados descargados en formato Excel.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. **Estadísticas por tema, Ciencia y tecnología: indicadores sobre Sociedad de la Información**, desglosados por año. Revisados desde el sitio: <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/temas/default.aspx?s=est&c=19007>
- Página derivada del Sitio Oficial de la Casa Blanca para la participación electrónica, nombrada **We the people, your voice in our government**, consultada desde el sitio: <http://www.petitions.whitehouse.gov>
- **Portal Ventanilla Única de Gobierno**, consultado desde la siguiente liga: <https://www.ventanillaunica.gob.mx/movil/index.htm>
- The White House Official Website. **We the people: Your voice in our government**. Consultado desde el sitio: <https://petitions.whitehouse.gov/>

- The White House Official Website. ***U.S Open Data Action Plan***, consultado en línea desde la siguiente referencia electrónica: [https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/microsites/ostp/us\\_open\\_data\\_action\\_plan.pdf](https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/microsites/ostp/us_open_data_action_plan.pdf)
  
- Ventanilla Electrónica del Gobierno de Canadá, sitio oficial **Service Canada** “**People serving people**”. Consultado en línea desde la siguiente liga electrónica: <http://www.servicecanada.gc.ca/eng/home.shtml>