



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

**Facultad de Filosofía y Letras
Instituto de Investigaciones Bibliotecológicas y de la Información
Posgrado en Bibliotecología y Estudios de la Información**

El ciudadano frente a la información del sector público en México

T E S I S

**QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE
DOCTORA
EN BIBLIOTECOLOGÍA Y ESTUDIOS
DE LA INFORMACIÓN**

PRESENTA

Mtra. Verónica Araiza Díaz

Tutor principal: Dr. Jaime Ríos Ortega I I B I

**Comité tutor: Dr. Juan José Calva González
Dra. Brenda Cabral Vargas I I B I**

Ciudad Universitaria, Ciudad de México, noviembre de 2017



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

Agradecimientos

En primer lugar, agradezco a los y las contribuyentes, quienes con sus impuestos financian a las instituciones públicas entre las que se encuentran tanto la UNAM, en la que he estudiado la licenciatura, la maestría y el doctorado, como el CONACyT, que me otorgó las dos becas para estudios de posgrado.

Debo agradecer, por supuesto, a mi director de tesis, el Dr. Jaime Ríos y al comité tutor, integrado por el Dr. Juan José Calva y la Dra. Brenda Cabral, por el acompañamiento intelectual en la realización de esta investigación. Agradezco también a mis revisores, el Dr. Egbert Sánchez y la Dra. Patricia Hernández por sus valiosos comentarios y observaciones para mejorar el trabajo.

En especial, agradezco a mi familia (Silvia, Luis, Ale y Lore) por el apoyo emocional que siempre es necesario en las tareas intelectuales. Particularmente agradezco a Silvia, mi madre-colega que fungió como revisora de la tesis en sus distintas etapas. Agradezco también a Lore, mi compañera de vida, el apapacho cotidiano sobretodo en la última etapa de la tesis.

Asimismo, agradezco a mis amigas, sin las cuales no puedo imaginar el tránsito por esta vida: Karen, Eva, Kryhz, Ale, Fercha, Jimena, Irma e Itza. De igual forma, a mi gran amigo Gerardo, quien ha sido además mi compañero del posgrado.

Igualmente, quiero agradecer a mis alumnxs, quienes me contagian su entusiasmo por la vida y el conocimiento, y con su retroalimentación me invitan a saber más y ser mejor profesora.

Por último, quiero agradecer a todas las personas que me preguntaron: ¿de qué es tu tesis?, pues con ello me ayudaron a mantenerme en el tema, a confirmar mis metas y a avanzar en la investigación.

Índice

Introducción	5
Capítulo 1. Política, derecho y administración pública hacia la era digital	13
1.1 Aproximación a la teoría política/jurídica.....	13
1.1.1 Estado, gobierno y gestión pública.....	13
1.1.2 Democracia y ciudadanía.....	16
1.1.3 De la gobernabilidad a la gobernanza.....	21
1.1.4 Transparencia y rendición de cuentas.....	23
1.1.5 Políticas públicas y servicios públicos de información.....	26
1.1.6 Información pública gubernamental.....	28
1.1.7 Derecho a la información y derecho de acceso a la información.....	29
1.2 La administración pública en el ámbito digital.....	32
1.2.1 Del gobierno electrónico al gobierno abierto.....	32
1.2.2 Datos públicos abiertos.....	38
1.2.3 Servicios públicos 2.0 vs. burocracia electrónica.....	39
1.2.4 Ciudadanía digital y e-democracia.....	40
1.3 La estrecha relación entre información y política.....	42
Capítulo 2. Claves bibliotecológicas para evaluar sistemas de información gubernamental	47
2.1 Sistemas de información digital y archivos gubernamentales.....	48
2.2 Arquitectura de la información.....	59
2.3 Paradigma 2.0, información y comunicación.....	68
2.4 Políticas de información y políticas públicas.....	73
2.5 Usuarios y Servicios de Información.....	80
2.6 Gestión de información y gestión pública.....	87
2.7 Evaluación de recursos de información electrónica.....	95
2.8 La indispensable visión compleja de la bibliotecología para el análisis del acceso a la información (gubernamental).....	103

Capítulo 3. Normatividad de acceso a la información gubernamental y e-gobierno en México.....	105
3.1 Marco jurídico de acceso a la información gubernamental.....	105
3.2 Gobierno electrónico en México y acceso a la información pública vía electrónica.....	110
3.2.1 Políticas de e-gobierno en México.....	110
3.2.2 Iniciativas web gubernamentales dedicadas al acceso a la información en México.....	118
3.3 Descripción bibliográfica de gob.mx.....	122
Capítulo 4. Evaluación del acceso web a la información gubernamental en México.....	133
4.1 Diseño de la evaluación.....	133
4.2 Instrumento de evaluación de sitios web de información gubernamental.....	140
4.3 Desempeño del gobierno mexicano en materia de acceso a la información vía electrónica.....	143
Conclusiones.....	155
Obras Consultadas.....	164

Introducción

La llamada sociedad de la información surgió a partir de la segunda mitad del siglo XX y se identifica con el postindustrialismo, vinculado éste al crecimiento del sector servicios en la economía mundial, lo que -de hecho- dio lugar a una economía de la información. Esta etapa se caracteriza -entre otras cosas- por el desarrollo de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC), aplicables a distintos ámbitos de la sociedad. Éstas engloban tecnologías relacionadas con el tratamiento y transmisión de información, ejemplo de ellas son las computadoras, Internet y las telecomunicaciones.

En las últimas décadas hemos presenciado un aumento en el uso de las TIC al tiempo que han evolucionado para adaptarse a las necesidades de todo tipo de usuarios, tanto en el ámbito público como privado. Las TIC van de la mano de las redes de información y comunicación que se tienden justo a través de ellas, a tal grado que a esta era se le ha denominado también sociedad red (Castells, 2008).

Dentro del ámbito público, los gobiernos de varios países a escala mundial, a todos los niveles y en sus distintas dependencias han adoptado el uso de las TIC para aumentar la eficiencia en sus funciones de cara a la ciudadanía, constituida por las mujeres y hombres que forman parte de una sociedad, quienes tienen derechos y obligaciones frente al Estado. Esto ha dado vida a lo que se conoce como gobierno electrónico, que -dicho de manera simple- es la forma extendida o desplegada de la gestión pública, a través de la virtualidad, y se ha convertido en un tema tan relevante a escala mundial que prácticamente está en la agenda pública de todos los países.

Es menester señalar también que esta era de la información ha traído consigo una apertura y mayor difusión de la información en varios sentidos, que se ha traducido en una suerte de nueva ola de democratización de la misma. Por ello, los gobiernos se han visto en la necesidad de establecer o dar mayor impulso a leyes de acceso a la información, con todo y que éste ha estado presente en diversos documentos jurídicos de distintos países desde el siglo XVIII y es concebido como un derecho universal desde mediados del siglo XX.

En general, el tema del acceso a la información pública ha sido tratado por las ciencias del derecho y de la administración pública. Por su parte, la cuestión del gobierno electrónico ha sido estudiada mayoritariamente por esta última. Esto por supuesto no es de sorprender, ya que es una materia fundamentalmente de gestión pública; asimismo, al existir un derecho de acceso a la información, automáticamente se convierte en tema de interés para la disciplina de las leyes.

Debido a que ambos temas involucran a la información son igualmente objeto de atención y estudio de la bibliotecología, pues nuestra disciplina estudia todo aquello que tiene que ver con la producción, almacenamiento, organización y gestión de información. Justamente, en los últimos años se han incrementado los estudios desde la bibliotecología sobre el tema del acceso a la información pública, en general y en particular en México. Por otro lado, el asunto del gobierno electrónico, como medio idóneo para garantizar el acceso a la información gubernamental -aunque quizá menos desarrollado que en otros contextos- se encuentra ya en marcha en nuestro país, e implica varios aspectos que son totalmente de interés para los profesionales de la información documental.

Por ello, sugerimos la relevancia de investigaciones de carácter bibliotecológico sobre esta materia, en el entendido de que nuestra disciplina es convocada a esta discusión y su participación en un diálogo interdisciplinario es de suma importancia, no sólo para comprender mejor el gran tema de la información pública, sino para coadyuvar a las instancias del Estado a desarrollar productos y servicios de información de calidad, los que -en última instancia- encarnan la garantía del derecho de acceso a la información pública gubernamental. Para ello es primordial evaluar los sistemas de información gubernamental, lo que -como veremos- funciona de manera diagnóstica y terapéutica.

Precisamente esto es lo que nos interesa. Podemos decir que existe un ideal a alcanzar por parte del gobierno de México, en lo que respecta al acceso a la información pública, al ser un compromiso legal definido en la ley de transparencia de 2002 y ratificado en la de 2016, e incluido en el Artículo 6 de la constitución en la reforma de 2013. Lo que aquí nos interesa es saber hasta dónde se cumple el derecho de acceso a la información gubernamental y qué nivel de transparencia

ofrece; es decir, no tenemos claro si los mecanismos que ha implementado el gobierno, a más de 15 años de la primera referencia legal sobre la materia, son de utilidad y en qué medida.

De la mano de esto, nos planteamos una serie de preguntas adicionales con respecto al desempeño del e-gobierno, tales como: ¿cuáles han sido sus acciones para garantizar el acceso a la información pública?, ¿qué tipo de información ofrece?, ¿la información está organizada de manera coherente?, ¿cuáles son las formas de recuperación de información?, ¿hasta qué punto se muestra la información gubernamental?, ¿qué nivel de comunicación e interacción con la ciudadanía permite?, y finalmente, ¿cómo se puede mejorar el papel social de las instituciones públicas a partir de sus productos y servicios de información?

Este trabajo tiene justamente la finalidad de observar el desempeño del gobierno mexicano en materia de acceso a la información pública vía electrónica, en los diferentes aspectos que esto implica y que se señalan oportunamente. De manera más precisa nos proponemos evaluar la iniciativa más importante del gobierno mexicano para garantizar el acceso a la información gubernamental, y con ello: a) determinar el tipo de información y forma de acceso disponibles, b) conocer los servicios de información que se proporcionan, c) determinar el nivel de comunicación o interacción entre las instituciones públicas y los usuarios, y d) proponer elementos para mejorar el papel social de las instituciones públicas a partir de sus productos y servicios de información.

A pesar de que la implementación del gobierno electrónico y la legislación en materia de transparencia no son tan nuevas en nuestro país, sí consideramos que ello implica un cambio cultural de gran envergadura en la gestión pública, lo que supondría dificultades para garantizar el acceso a la información pública. Por tal razón, al iniciar esta investigación suponíamos que la realidad de la información pública electrónica debía ser sumamente irregular, que no serían lo suficientemente claras las políticas -generales y particulares- en cuanto al acceso a la información, que no existía una idea integral de la información pública, y se anticipaba que el acceso tendría limitaciones de tipo práctico. Lo cierto es que tales suposiciones no sólo tenían que ver con cuestiones de competencias

profesionales de los servidores públicos, de infraestructura tecnológica o de políticas públicas, sino de desarrollo democrático y construcción de ciudadanía en México, lo que consideramos que es muy relevante en esta materia.

Sin embargo, la realidad es que si bien es cierto que México atraviesa una seria crisis de gobernabilidad y una pérdida de legitimidad de las instituciones oficiales, es curioso que ciertas acciones de gestión pública no sólo sean atinadas, sino que parezcan estar bien orientadas; ello quizá es producto de que finalmente las personas encargadas de la función pública no necesariamente representan los intereses de los grupos de poder, y -de hecho- hacen el trabajo que les corresponde. Así, se percibe que el gobierno mexicano ha intentado emular, al menos en la teoría, el esquema que tienen los países más adelantados en materia de acceso a la información y gobierno electrónico, lo que refleja interés por alcanzar los estándares globales, pero que no quiere decir necesariamente que quede garantizado a cabalidad el derecho de acceso a la información, que haya niveles óptimos de transparencia o que se haya instaurado una práctica radical de rendición de cuentas, pero sí que al menos se conocen los referentes internacionales en la materia.

En otros asuntos, esta investigación sobre el acceso a la información del sector público en México vía electrónica parte de la perspectiva de la epistemología de la complejidad, desarrollado ampliamente por Edgar Morin (2004). En este sentido, se pone sobre la mesa la variedad de elementos que se interrelacionan y dan vida a este fenómeno, que en nuestra perspectiva tiene dos grandes ejes: el político-jurídico y el bibliotecológico, cada uno de los cuales -a su vez- está constituido por un conjunto de aspectos que interactúan y se impactan mutuamente, para interpretar tal interacción siempre es necesaria una aproximación interdisciplinaria.

Así, se entabla una suerte de diálogo en dos sentidos. En primera instancia, de lo político-jurídico a lo bibliotecológico, lo que se hace en el capítulo 1 y que se basa en los conceptos políticos, de administración pública y de derecho que tienen que ver con el acceso a la información pública gubernamental vía electrónica y cómo ellos interpelan a la bibliotecología, al involucrar el tratamiento de la

información. Por un lado, se trata de una discusión de términos clave como: democracia, ciudadanía, gestión pública, gobernanza, derecho a la información. Por otro lado, se exponen cuestiones como gobierno electrónico vs. gobierno abierto y ciudadanía digital, toda vez que la investigación se centra en el ámbito virtual de la información pública.

En segundo lugar, pero más importante para nuestro estudio, se va de lo bibliotecológico a lo político; en el capítulo 2 se exponen los aspectos de la ciencia de la información que convergen en el tema del acceso y que -al mismo tiempo- se vinculan con lo político, con la gestión pública y la comunicación Estado-ciudadanía en la era digital. Dichos aspectos fungen como ejes de análisis en este trabajo, y son: sistemas de información digital, arquitectura de la información, paradigma 2.0, políticas de información, usuarios/servicios de información y gestión de información. En este mismo capítulo se exponen los aspectos teóricos de evaluación de recursos de información que han servido de base para la construcción de nuestra propuesta de evaluación de sistemas de información electrónica gubernamental. Así, nos hemos inspirado en las propuestas teóricas de Codina (2000), Jiménez Piano (2001) y Pinto Molina (2009), quienes han desarrollado esquemas estructurados en los que han establecido los principales criterios o parámetros (qué específicamente se evalúa) e indicadores (cómo se valora), los cuales en última instancia determinan la calidad, en términos más o menos amplios de dichos recursos, al enfocarse en los aspectos principales: autoridad, contenido, diseño y recuperación.

Las aportaciones de estos autores son vigentes y aplicables a distintos tipos de servicios de información en línea, y al mismo tiempo lo suficientemente abiertas como para ser modificadas o re combinadas, lo que justamente hemos hecho al agrupar los criterios de manera diferente y agregar tres cuestiones muy pertinentes para la información gubernamental: normatividad, transparencia e interoperabilidad.

En el capítulo 3 se describen las principales normas jurídicas de nuestro país que se relacionan con el tema de transparencia y acceso a la información pública, se exponen algunas de las iniciativas nacionales en materia de gobierno

electrónico y finalmente se hace una descripción bibliográfica de la plataforma gov.mx que es el sistema de información gubernamental dedicado *ex profeso* para garantizar el derecho de acceso a la información, el cual fue creado por decreto presidencial para concentrar la información pública de todas las dependencias del gobierno.

El capítulo 4 trata de la evaluación de gov.mx, para la cual se elaboró un instrumento en forma de guía de observación que consta de criterios e indicadores puntuales con base en los aspectos antes mencionados que, si bien son distintos, están íntimamente vinculados. Dicha guía consta de una serie de preguntas que fueron respondidas mediante la observación directa del sitio web gubernamental antes referido.

Por último, nos parece necesario definir qué entendemos por acceso a la información. En primer lugar, acceso significa acercarse o llegar a algo, entrada o paso hacia algo. Podemos afirmar que acceder no sólo es llegar a algo, sino de entrar en él.

Ahora bien, el acceso a la información se refiere al conjunto de técnicas para buscar, categorizar, modificar y llegar a la información que se encuentra en un sistema, como puede ser una base de datos, una biblioteca, un archivo o Internet. Ésta es una definición claramente vinculada con la bibliotecología, archivística e informática, disciplinas que estudian la organización, preservación y procesamiento automatizado de la información.

Cabe mencionar que cuando hablamos de acceso a la información partimos de la premisa de que ella es o debe ser de calidad, máxime si se trata de información gubernamental dada la relevancia que ella tiene para el ejercicio democrático y la construcción de ciudadanía. Por lo tanto, se accede a información que ha sido previamente procesada, analizada, acopiada, organizada por profesionales expertos en la materia. Esto puede parecer una obviedad, sin embargo es importante decir que la información no está-ahí (en el mundo casualmente), sino que en primer lugar se produce (al combinar datos), y en segundo lugar pasa por un procesamiento informativo e informático, para -precisamente- permitir su acceso. Esto último se relaciona con la cuestión jurídica,

pues en el contexto en que vivimos el acceso a la información es un derecho; no obstante esto, históricamente han existido mecanismos o tecnologías de acceso a la información (soportes, métodos de organización y recuperación), lo que ha cambiado es la noción de quién tiene derecho a ella.

El acceso no sólo es la obtención de información, lo que por supuesto tampoco es una cuestión simple ya que -como acabamos de decir- para ello se requiere un tratamiento previo; el acceso implica también la satisfacción de las necesidades de información, las cuales varían de acuerdo a la diversidad de usuarios, a sus intereses y competencias informativas, así como a la amplitud del ecosistema informativo, que representa esta era de la información en la que nos encontramos, lo que significa que para llegar a la información no sólo es necesario que ésta sea -como ya dijimos- de calidad, sino que sea también inteligible, comprensible para el sujeto que la demanda; de esta cuestión depende el nivel más profundo del acceso, que es el de la apropiación de la información, la que entendemos -con Almeida- como condición *sine qua non* para la transformación de la información en conocimiento, lo que sería en última instancia el objetivo de dicho acceso. Este tipo de enfoques concibe al usuario no como simple receptor sino como un ser activo que finalmente es quien determina la existencia misma de la información, la que no es en sí misma, sino que requiere un proceso de mediación que se apoya en la labor imprescindible del profesional (bibliotecólogo/archivista), pero que no opera adecuadamente sin la intervención del usuario como co-productor de información (Almeida, 2009).

Desde la perspectiva bibliotecológica, el acceso a la información envuelve un universo amplio de documentos de toda índole y en distintos soportes, y la conformación de diversos mecanismos de acceso. Para fines prácticos y concretos, en esta investigación, el acceso a la información pública gubernamental vía electrónica implicará tres grandes formas: 1) el acceso por medio de la navegación en los sitios web oficiales, 2) el acceso por medio de los motores de búsqueda, y 3) el acceso por medio de solicitudes específicas de información. De tal suerte que el acceso se equipara con la recuperación, no obstante se entiende que el acceso en sentido amplio depende del buen funcionamiento del sistema de

información como un todo, razón por la cual todos los demás criterios son indispensables para analizar el tema. Todo ello en el entendido de que es cualquier persona, en su condición de ciudadano (a) quien accede a la información pública, por medio de los sitios web oficiales y por cualquiera de estas tres vías (navegación, motor de búsqueda y solicitud).

Capítulo 1. Política, derecho y administración pública hacia la era digital

1.1 Aproximación a la teoría política/jurídica

Si bien el tema que nos proponemos tratar, referente al acceso a la información pública en México, tiene un enfoque bibliotecológico, es evidente que es un tópico vinculado a la política, la administración pública y el derecho. Por ello, es necesario comenzar por definir algunos conceptos de estas disciplinas, los cuales son fundamentales para comprender el fenómeno que deseamos abordar.

1.1.1 Estado, gobierno y gestión pública

En primer lugar, es menester especificar qué es el Estado, el gobierno y la gestión pública, cuáles son las diferencias entre ellos y cómo se relacionan entre sí.

El Estado, en términos generales, envuelve la organización económica, social y política que se da a través de un conjunto de instituciones que regulan la dinámica de una población y un territorio. En su concepción moderna, la idea del Estado va unida a la de la nación, entendida ésta como una comunidad humana, cuyos miembros poseen rasgos culturales comunes, como podrían ser: etnia, lengua, religión, entre otros. Así pues, en la modernidad surgió el Estado-nación, en donde se mezclan lo jurídico político con lo cultural.

Para precisar qué es el Estado, nos basamos en las ideas de O'Donnell, quien afirma que:

es un error asociar el Estado con el aparato estatal, o el sector público, o la suma de las burocracias públicas, que indudablemente son parte del Estado, pero no constituyen el todo. El Estado es también, y no menos primariamente, un conjunto de relaciones sociales que establece cierto orden en un territorio determinado, y finalmente lo respalda con una garantía coercitiva centralizada (O'Donnell, 1993, p. 64).

Dicho de otra manera, el Estado tiene una parte tangible -materializada en cada una de sus instituciones y todo lo que de ellas emana (productos y servicios)- y una parte abstracta o simbólica que está plasmada en el sistema legal. Lo que quiere decir que la ley es un elemento que constituye al Estado y que “es una dimensión codificada sujeta a las interpretaciones de los profesionales” (O'Donnell

1993, p. 65). Ellos serían los juristas, encargados de crear los códigos y las normas que determinan el buen funcionamiento del Estado.

Es fundamental tomar en cuenta lo anterior ya que la investigación que proponemos está orientada a analizar el acceso a la información gubernamental en nuestro país, el cual está definido principalmente en el Artículo 6 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* y en la *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*, políticas nacionales de información que definen al acceso como un derecho y determinan la garantía del mismo.

Ahora bien, el Estado, en este vínculo estrecho con la nación, tiene también una dimensión ideológica. Al respecto, O'Donnell sostiene que "la igualdad garantizada a todos los miembros de una nación en términos de ciudadanía es crucial para el ejercicio de los derechos políticos que connota el funcionamiento de la democracia, y también para la eficacia de las garantías personales consagradas en la tradición liberal" (O'Donnell, 1993, p. 66). Por lo tanto, un Estado democrático actúa tanto en el ámbito público (derecho al voto) como privado (cuando hay un conflicto entre dos partes).

En el contexto actual global, se percibe una crisis del Estado en sus tres dimensiones: en la burocracia -entendida como estructura organizativa caracterizada por procedimientos explícitos y regularizados, división de responsabilidades y especialización del trabajo, jerarquía y relaciones impersonales- que pretende cumplir sus obligaciones con eficiencia, en la eficacia de la ley y en la credibilidad de que los organismos estatales se rigen por el bien común (O'Donnell, 1993). Esta crisis, dicho de manera simple, tiene que ver con el desmantelamiento del Estado de bienestar, ocurrido a principios de la década de los ochenta y el afianzamiento de la idea de un Estado mínimo (neoliberal) que no interfiriera en la lógica del mercado.

Sumado a esta crisis mundial, el Estado, en ciertos países -entre los que se encuentra México- tiene el agravante de ser un Estado inacabado o que no se ha consolidado, entre la tradición autoritaria y la incorporación de elementos democráticos, de lo que O'Donnell (1993, p. 74) denomina "Estado

esquizofrénico”. En estos países “se respetan los derechos democráticos, los derechos participativos de la poliarquía; pero se viola sistemáticamente el componente liberal de la democracia” (O’Donnell, 1993, p. 75). En ellos se observa, por ejemplo, un fuerte impulso a la democracia electoral, al mismo tiempo que las minorías (mujeres, homosexuales, indígenas) buscan afanosamente la conquista de sus derechos.

Por otro lado, en relación con la crisis de legitimidad del Estado, debemos mencionar las críticas de Chomsky que son del todo aplicables al caso mexicano. Este autor acuñó el término “Estados fallidos”, para referirse a aquellos que han fallado en garantizar los servicios básicos, y no sólo eso, ellos carecen de capacidad o voluntad para proteger a sus ciudadanos de la violencia y quizá incluso la destrucción, tienen un grave déficit democrático que priva a sus instituciones de auténtica sustancia (Chomsky, 2007). Esto es importante, ya que en el contexto de violencia sistemática actual en el país y de un Estado que incluso algunos denominan como delictivo, las iniciativas en materia de transparencia y acceso a la información parecen menos prioritarias. Sin embargo, consideramos que el acceso a la información es fundamental para la praxis ciudadana incluso y quizá más en situaciones tan apremiantes como la de México.

Por otra parte, el gobierno sería la autoridad encargada de administrar las instituciones del Estado, o sea de hacer la gestión pública. Digamos entonces que el Estado es la idea o abstracción de la organización social y el gobierno es la entidad a la que le compete la práctica concreta de dicha organización.

La gestión o administración pública es el conjunto de acciones de un gobierno dentro de cada una de las instituciones del Estado orientadas al cumplimiento de la ley en la búsqueda del bien común. Ella implica el establecimiento de funciones, responsabilidades y jurisdicciones en todo el espectro del gobierno (federal, estatal y municipal). Sin embargo, en los últimos años, la administración pública ha incorporado un modelo más bien gerencial que se parece más a la administración empresarial.

1.1.2 Democracia y ciudadanía

Dado que el acceso a la información pública es una idea de los regímenes democráticos, los cuales tienen como principal interlocutor a los ciudadanos, debemos puntualizar algunas cuestiones relacionadas con esto.

En primer lugar, democracia suele entenderse como la atribución del poder a la sociedad en su conjunto y no a un solo grupo. Dicho de manera simple, es la oposición al autoritarismo o a un poder absoluto. La noción de democracia se remonta a la antigüedad clásica y, aunque etimológicamente querría decir “el poder del pueblo”, se ha referido a una forma representativa de gobierno, donde más de una persona deliberan en función del interés común.

En la era moderna (Siglo XVIII), la democracia vino de la mano de las ideas ilustradas y la Revolución francesa, momento a partir del cual comenzaron a surgir en el mundo modelos de gobierno republicanos y Estados-nacionales con base en la democracia liberal burguesa que reconocían un conjunto de derechos de sus habitantes, con un elemento central que es la división en tres poderes (ejecutivo, legislativo y judicial), lo que supone un equilibrio que impida abusos de poder. En dicho modelo, el pueblo elige a sus representantes ante el gobierno, que serán los encargados de atender, a través de las dependencias del gobierno, las necesidades de la sociedad.

Pero la visión de los grupos sociales, particularmente de los grupos de presión ha implicado una crítica constante a esa noción acotada y unidireccional de democracia, pues ellos no sólo buscan representación gubernamental, sino participación en la toma de decisiones puesto que en este sistema se ha observado la incapacidad de los funcionarios de atender las demandas de la población. En este sentido, para los grupos subalternos, la democracia es algo mucho más complejo ya que construir una estructura más horizontal de gobierno, que implique a la gente en la gestión pública, requiere mucha voluntad política por parte de operadores de gobierno, mayor participación ciudadana y una gran organización social. En este sentido, la democracia sería no un sistema político, sino el espacio efectivo de realización de los seres humanos como seres autónomos, colaboradores, respetuosos, responsables, imaginativos, abiertos, con

la posibilidad de estar continuamente generando un espacio de convivencia (Maturana, 2001).

En cuanto a la ciudadanía, podemos decir que es la condición de ser ciudadano (a) y es un concepto que igualmente se remonta a la antigüedad, hace referencia a quien vivía en la ciudad -en la Grecia de aquellos tiempos-, entendida como el espacio del ejercicio democrático. De manera sencilla, la ciudadanía significa la condición de pertenencia de un individuo a una comunidad organizada e implica la obtención de derechos (sociales, civiles, laborales, políticos, etcétera) y de una serie de obligaciones, compromisos y responsabilidades.

El término ciudadanía, lo mismo que el de democracia, ha evolucionado a lo largo de la historia y por ello su significado siempre depende del contexto histórico, político y epistemológico en el que se enmarque. Desde el principio, la idea de ciudadanía se asoció con la relación igualitaria entre individuos, entendida la igualdad respecto de las normas; por lo tanto, y de acuerdo con Aristóteles -uno de los primeros teóricos de la democracia- el ser humano fue comprendido como un ser cívico (sujeto político), con una subjetividad reflexionante (Horrach Miralles, 2009); es decir que el sujeto tiene conciencia y capacidad-obligación de decidir, lo que permite que se superen las tensiones entre los ciudadanos y de esa manera se mantiene la democracia. Claro que en este modelo clásico se trataba de una ciudadanía vertical, no necesariamente autoritaria, en el sentido de que existía una jerarquía particular que, en principio, no otorgaba la categoría de ciudadano a todos los individuos de la *polis*.

Durante el imperio romano se mantuvo la idea de ciudadanía y de hecho, se diversificó, se pensó en distintos grados de ciudadanía, incluso para los pueblos conquistados o para los esclavos en ciertas circunstancias. Era una ciudadanía cosmopolita (universal), que incluía la dimensión ética en la relación con lo político-jurídico, con lo cual aparecía una ciudadanía mundial que cuestionaba el poder del Estado (Horrach Miralles, 2009).

En la Edad Media fue abandonada la idea de ciudadanía como elemento de organización de la vida cotidiana, lo mismo que el propio concepto de Estado (poder político y espiritual) se diluyó. El sentido de comunidad no estaba

concebido desde la política clásica. Hacia finales del medioevo se reconstituyeron las ciudades en Italia y se empezaron a conformar pequeños burgos y algunos reinos se fusionaron para conformar los primeros Estados monárquicos, básicamente absolutistas. Hablamos del contexto del Renacimiento, en el que surgió la idea del ciudadano propietario y de la democracia directa (Horrach Miralles, 2009). Este panorama se mantuvo durante la modernidad temprana.

A partir del siglo XVII, se presentaron cambios drásticos en las sociedades occidentales, debido a los grandes procesos revolucionarios, primero en Inglaterra con la Revolución Gloriosa (1688), luego en Estados Unidos (1776) y después en Francia (1789). Las ideas ilustradas y el pensamiento liberal -como se le conoce a la filosofía de la época- significaron fuertes críticas a las monarquías absolutistas e impulsaron la apertura del ejercicio efectivo del poder y las libertades políticas y económicas y, como resultado, dieron vida a una fuerte idea de ciudadanía. A partir de entonces se desataron grandes pugnas políticas y luchas armadas por el poder. Por ejemplo en Inglaterra se estableció una monarquía parlamentaria con poderes muy acotados al rey y en Estados Unidos se estableció un régimen republicano. El caso más emblemático es el de Francia, pues tras una revolución muy violenta y muchos años de conflictos políticos y guerras, también se logró establecer un sistema republicano. Un común denominador en la mayor parte de los países de Occidente, antes o después, fueron las discusiones constantes sobre derechos individuales y soberanía popular.

En materia de derechos, fue un momento fundacional para el tema de las libertades políticas y económicas que de esta filosofía emanan. Para el caso que nos ocupa son fundamentales los derechos individuales, la soberanía popular y la libertad de expresión, de la que un elemento crucial es el derecho a la información. (Horrach Miralles, 2009).

Así, el siglo XIX vio nacer lentamente un nuevo tipo de Estado con una nueva configuración política como resultado de los cambios producidos por las ideas y las revoluciones ya mencionadas. Se constituyó pues el Estado-nación, como depositario de la soberanía nacional que representaba la cohesión ciudadana (Horrach Miralles, 2009). En este contexto, la idea de ciudadanía ya no se

asociaba a la propiedad, ahora se asociaba al individuo, quien al nacer adquiría una serie de derechos y obligaciones y una nacionalidad y, por lo tanto, una condición ciudadana. Sin embargo, no se obtuvo de manera automática la igualdad universal de derechos, pues para algunos grupos poblacionales todavía habría muchas luchas para conquistarlos durante el siglo XX. No obstante, podemos decir que a partir del siglo XIX, con la conformación del Estado-nación, se produjo una importante apertura-democratización en materia de derechos, particularmente en todo lo relacionado con la información, la cultura y la educación, lo que se dio justamente a través de instituciones nacionales (escuelas, bibliotecas, museos).

El siglo XX, por un lado consolidó al Estado-nación -entidad fundamental de la organización social- y por el otro fue un periodo de grandes conquistas sociales de los grupos que podríamos denominar subalternos o marginados (los obreros, las mujeres, minorías sexuales y étnicas). Fue un siglo de dos guerras mundiales y una guerra fría (más simbólica), de revoluciones sociales (entre las que está la mexicana), de procesos independentistas de países aún colonizados. En fin, mucha agitación y presión social, que sin duda alguna contribuyó al afianzamiento de los derechos en sentido amplio. Recordemos que fue precisamente después de la segunda guerra mundial, con la creación de la Organización de las Naciones Unidas que se promulgó la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948).

Como hemos podido apreciar, la idea de ciudadanía se remonta a la antigüedad y ha evolucionado hasta nuestros días. Es importante señalar que fue en el siglo XX que se dio espacio a la propia discusión sobre el concepto de ciudadanía, pues para ese momento la humanidad había tenido suficientes experiencias como para poder explicar las implicaciones de dicho término para la historia política. De acuerdo con lo anterior, y bajo el modelo de Marshall (1943), la ciudadanía tiene que ver con la obtención (reconocimiento por parte del Estado) de varios tipos de derechos: civiles (siglo XVIII), políticos (siglo XIX) y sociales y económicos (siglo XX).

Si bien la ciudadanía en el mundo antiguo era muy limitada pues muy pocos individuos reunían las condiciones para tenerla, es importante mencionar que en aquella época se destacaba la importancia de lo político, es decir de la participación en los asuntos públicos, más que la de los derechos. En el mundo moderno tras la ruptura con el absolutismo y la abolición de la esclavitud se desarrolló un cierto proceso democratizador (aunque limitado aún, pues en la mayoría de los países el voto femenino se conquistaría hasta el siglo XX) concentrado más en los derechos, tanto políticos como económicos, mientras que la participación política (vista como debate público) dejó de ser competencia del ciudadano, pues éste se limitó a reaccionar ante la manera en que el Estado ejercía el poder sobre él y sus conciudadanos. Lo anterior es relevante toda vez que es precisamente a finales del siglo XX, con la idea del Estado mínimo y las crisis que lo han acompañado, que resurgió la idea de la participación y deliberación sobre los asuntos públicos. Nos referimos a un resurgimiento en función de la nueva praxis política, pero teóricamente décadas antes Hannah Arendt (1958) ya había pensado en este papel más activo de la ciudadanía, en la idea de que la acción es la que construye la esfera pública y que, por lo tanto, el Estado no tiene el monopolio de lo político. Así pues, cuando parecía que el concepto de ciudadanía ya no era relevante para la teoría política, éste más bien se vio envuelto en nuevas discusiones, reflexiones y redefiniciones con base en muchos más elementos (como el espacio, la vida, la acción colectiva, la diversidad cultural, etcétera).

En este tenor, renacen dos ideas heredadas de la antigüedad: isonomía (igualdad de todos los ciudadanos ante la ley) e isegoría (derecho de los ciudadanos a tomar parte en la asamblea, hablar y votar en ella). A pesar de los cambios de significado de los conceptos de democracia y ciudadanía en el mundo contemporáneo, estas dos nociones constituyen grandes pilares de la vida política y social, pues sin igualdad y participación reales no hay democracia posible.

Ahora bien, es necesario referir que al hablar de democracia y ciudadanía debemos contemplar la cuestión espacial, no sólo por los contextos (históricos, sociales, culturales y geográficos) específicos donde se dan las prácticas

ciudadanas, sino de la dimensión en la que ellas ocurren y la construcción simbólica que de ellas emana.

En primer lugar, de acuerdo con Robles (2009) la idea de ciudadanía tradicionalmente ha estado ligada al concepto de comunidad y en el mundo moderno se asocia con la identidad nacional, pero “la relación con los iguales que pueblan el ámbito inmediato de vida es uno de los elementos que caracterizan la idea de ciudadanía” (Robles, 2009, p. 35). Por lo tanto, la ciudadanía no sólo implica la reivindicación de un conjunto de derechos sino que realza el sentido de pertenencia a una comunidad o a una nación (no necesariamente asociada a un Estado). Por lo tanto, tiene que ver con la interacción social y con la construcción de identidad.

En segundo lugar, debemos diferenciar el espacio privado de los individuos (hogar/familia) del ámbito común en el que se comunican las cuestiones de interés público. Así, la ciudadanía se ejerce en lo que se ha dado en llamar esfera pública.

Todo lo anterior, refiere el ideal de la ciudadanía, pero -de nuevo- en el contexto mexicano, con un Estado que no es capaz de hacer valer su legalidad, ocurre lo que O'Donnell (1993, p. 74) denomina “ciudadanía de baja intensidad” porque hay derechos fundamentales que no se cumplen debido a esa falta de legalidad.

1.1.3 De la gobernabilidad a la gobernanza

Anteriormente referimos la diferencia entre Estado y gobierno para indicar que éste tiene que ver con la autoridad encargada de administrar las instituciones de aquel; lo cual es el punto de partida para explicar el concepto de gobernabilidad, pues ésta representa la capacidad o competencia para dirigir a la sociedad, aunque podemos decir que se trata de un enfoque meramente gubernamental en el sentido de que no considera a la sociedad y sus capacidades de autoorganización, o sea que está totalmente centrado en el gobierno (Aguilar, 2007).

La gobernabilidad se basa en la siguiente consideración:

la sociedad, como problema, como realidad ingobernable por sí misma, intrínsecamente propensa al desorden, la inseguridad y el conflicto, por lo que para

que la sociedad pueda ser y existir debe reorganizarse en forma de Estado (estructurarse con base en leyes y poderes generales) y ser gobernada por un agente externo a ella, dotado con los poderes, capacidades y recursos para estar en aptitud de pacificarla, ordenarla y coordinarla (Aguilar, 2007, p. 4-5).

Esta visión es unidireccional: del gobierno hacia la sociedad, es una concepción del mundo moderno que funcionó mientras los Estados eran fuertes y poderosos e incluso autoritarios. Pero la crisis del Estado y del gobierno de finales del siglo XX, llamada también “crisis de lo político” (Castells, 1998) en un sentido más amplio pues incluso los partidos políticos y los sindicatos comenzaron a perder credibilidad, esta unidireccionalidad fue cuestionada ante un mayor involucramiento de la sociedad civil en los asuntos públicos con el objetivo de resolver problemas específicos en materia de servicios básicos. A partir de ello, surgió la noción de gobernanza, que debe entenderse en términos posgubernamentales y no antigubernamentales (Aguilar, 2007), lo que quiere decir que se requiere gobierno, pero no bajo la tutela absoluta del Estado, sino con la participación activa de la ciudadanía, o dicho de otra manera:

Para resolver los problemas y superar los desafíos actuales se requiere ascender a un nivel superior de información, inteligencia, recursos, organización y eficiencia que rebasa las potencialidades gubernamentales y las de cualquier actor económico y social, razón por la cual se exigen formas sinérgicas de deliberación, interacción y asociación público-privada, gubernamental-social: conjunción de jerarquías, mercados y redes sociales (Aguilar, 2007, p. 7).

En suma, el ejercicio de gobernanza es diferente al de gobernar debido a que lo segundo se interpreta tradicionalmente como una manera de dirigir a la sociedad de forma jerárquica entre quien gobierna y quien es gobernado, y se apoya en la capacidad normativa del Estado; mientras que gobernanza es un término más amplio y complejo, y remite a un nuevo vínculo con el gobierno, mismo que a su vez, implica una relación de horizontalidad entre el Estado y la sociedad, lo que llevaría a un equilibrio de poder entre el gobierno y la sociedad. Esto ocurre porque la ciudadanía “ya no acepta tener un rol pasivo o gubernamentalmente subordinado en la definición de los asuntos públicos y destino social, y cuando, al mismo tiempo, la estructura de la sociedad se ha vuelto compleja” (Aguilar, 2007, p. 8).

1.1.4 Transparencia y rendición de cuentas

Transparencia es un término asociado con la democracia liberal burguesa. Sin embargo en la teoría política moderna la discusión sobre el asunto no es tan evidente. El único autor -quizá pionero- que se refirió a esta cuestión en los siglos XVIII-XIX fue Jeremy Bentham, quien sostuvo que los funcionarios públicos estaban obligados a proporcionar información. El término que él utilizó fue el de publicidad, pero lo importante es decir que bajo este concepto él mencionaba una serie de beneficios respecto al ejercicio democrático. Ellos son: 1) Contener a los miembros de la asamblea dentro de su obligación (hacer contrapeso al poder), 2) Asegurar la confianza del pueblo y consentimiento suyo en las revoluciones legislativas (legitimidad del poder político), 3) Proporcionar a los electores la facultad de obrar con conocimiento de causa (es un efecto de la rendición de cuentas), 4) Proporcionar a la asamblea la facultad de aprovecharse de las luces del público (hacer salir a la luz pensamientos útiles) (Aguilar Rivera, 2008). Como vemos, desde tiempo atrás la idea de transparencia se concibió de manera integral, desde entonces se pensó en las acciones e impactos tanto del gobierno como de los ciudadanos.

En el mundo actual, el concepto de transparencia se refiere al conjunto de normas, procedimientos y conductas que definen y reconocen como un bien del dominio público toda la información que se genere o se encuentre en posesión de una entidad gubernamental (Guillén López, 2003). La transparencia sirve para evitar la corrupción y los abusos de poder, pues -de hecho- somete a éste a la crítica y escrutinio de la ciudadanía que llega a tener más control sobre él; además, promueve la democracia y ayuda a aumentar la eficacia de la gestión pública, al tiempo que inhibe la auto-concesión de privilegios y puede ayudar a mejorar los servicios públicos, y funge como contrapeso a la impunidad del poder y puede promover el equilibrio en las relaciones políticas y, por lo tanto, una mayor democracia (Cunill Grau, 2006).

La transparencia debe imperar en todo régimen que se precie de ser democrático. Ella implica hacer del conocimiento público, con determinadas y claras limitaciones, que también deben ser conocidas por los ciudadanos,

prácticamente todas las acciones del gobierno; o sea que es lo contrario de la opacidad y la secrecía. En palabras de Stiglitz:

proceder en secreto no se justifica ni por la seguridad nacional ni como requisito previo al debate racional y reflexivo, ni siquiera por una necesidad táctica dentro de una estrategia más amplia, sino que sirve más bien como un manto detrás del cual los grupos particulares pueden imponer mejor sus intereses al margen del escrutinio público (Stiglitz, 1999, p.145).

Ahora bien, hablar de transparencia es hablar de información. En una democracia es fundamental el acceso a la información, mismo que debe ir acompañado de mecanismos de participación ciudadana para tener influencia en la gestión pública. Es decir, la información por sí sola no produce transparencia (Cunill Grau, 2006), precisamente porque ésta requiere la acción consciente y dirigida del individuo o grupo (social o empresarial) que demande la información. Dicho de otra manera, "para que la transparencia cumpla su cometido es necesario no solamente que los ciudadanos puedan observar al gobierno, sino para que puedan utilizar la información que han obtenido críticamente es necesario que cuenten con competencia cognoscitiva" (Aguilar Rivera, 2008, p.28).

Por otro lado, la transparencia como coadyuvante del combate a la corrupción requeriría, de acuerdo con Bhatnagar (2003):

- a Proveer información sobre normatividad gubernamental y derechos de los ciudadanos
- a) Proveer información sobre las decisiones y acciones del gobierno
- b) Promover el monitoreo de las acciones y gastos del gobierno
- c) Disseminar información del desempeño del gobierno
- d) Abrir procesos del gobierno (registros, licitaciones, estatus del pago de impuestos, etcétera)
- e) Identificar a los servidores públicos bajo investigación por corrupción o fraude
- f) Divulgar las posesiones e inversiones de los servidores públicos

Se advierte que hay un vínculo estrecho -que debe ser dialéctico- entre transparencia y difusión-acceso a la información, toda vez que se requiere de la acción contundente de apertura por parte del gobierno para dar a conocer y garantizar el acceso a la información del sector público, y de la acción consciente

y potente de la ciudadanía para demandar información y, de la mano de ella, las competencias intelectuales para interpretarla. Aquí aparece un punto muy delicado en torno a la discusión sobre el acceso a la información pública. Se trata de la cuestión insoslayable de considerar a la educación como una garantía social. Es decir, ¿cómo podemos hablar de transparencia en un contexto de un gran déficit educativo? ¿Cómo puede el gobierno librar este escollo para garantizar la transparencia? Consideramos que no hay respuestas en este sentido, tal parece que -para el gobierno- la transparencia es algo que hay que poner en la agenda pública sin considerar los aspectos sociales más generales a los que sin duda está ligada. Obviamente no es el objetivo de este trabajo resolverlo, pero sí es necesario señalarlo.

Por su parte, la rendición de cuentas (o responsabilización), que en inglés se conoce como *accountability*, puede definirse como la “obligación permanente de los mandatarios o agentes para informar a sus mandantes de los actos que llevan a cabo como resultado de una delegación de autoridad que se realiza mediante un contrato formal o informal y que implica sanciones en caso de incumplimiento” (Ugalde, 2002, p.9).

Desde el punto de vista sociopolítico, la rendición de cuentas puede entenderse como “la obligación de todos los servidores públicos de justificar o explicar su actuar ante el público, o la conducta del funcionario público de dar cuenta del quehacer público, es decir, la obligación imperativa que tienen los miembros que conforman el aparato administrativo del Estado de mantener informados con veracidad a los signantes del pacto social” (Santisteban, 2009, p.1117).

Si bien el concepto de rendición de cuentas ha tomado auge en nuestros días, es importante destacar que no es nuevo en la historia de nuestro país, de hecho está incorporado en la Constitución de 1917. De acuerdo con Santisteban (2009), dicho concepto era entendido -en el México posrevolucionario- de manera vertical, en donde la responsabilidad recaía exclusivamente en el gobierno. En nuestros días, la rendición de cuentas se entiende de manera horizontal, lo que implica una

co-responsabilidad (juego de pesos y contrapesos) de los distintos actores públicos que buscan la gobernanza de nuestro país (Santisteban, 2009).

Por tal razón, la rendición de cuentas tiene dos dimensiones: 1) fiscalización (por parte de los ciudadanos) y 2) deber de explicar y justificar el desempeño y uso del poder por parte del gobierno (Cunill Grau, 2006, p.26). Al igual que con la transparencia, se trata entonces de una relación-acción dialéctica entre el gobierno y la ciudadanía que implicaría que la responsabilidad no recae en uno o en la otra, sino que es un compromiso mutuo. Esto es muy importante, pues en las democracias incipientes o en los países de tradición autoritaria o de gobierno benefactor o paternalista es común: o bien una actitud reacia por parte del gobierno, el cual espera a que se presente la demanda de información por parte de la ciudadanía, o una postura poco proactiva por parte de ésta, al esperar que el gobierno por iniciativa propia publique sus acciones. Lo peor es cuando se presentan ambas situaciones al mismo tiempo. Por eso insistimos en que justamente la transparencia y rendición de cuentas demandan la acción conjunta entre gobierno y ciudadanía.

En suma, transparencia y rendición de cuentas son términos inseparables en la relación del Estado con las prácticas de ciudadanía, toda vez que éste tiene la obligación y responsabilidad de proporcionar a los ciudadanos aquella información relacionada con el ejercicio del gobierno que ellos requieran y soliciten.

1.1.5 Políticas públicas y servicios públicos de información

En primer lugar, política no se entiende -en sentido genérico- como todo aquello que tiene que ver con el poder público, sino de manera específica y casi siempre en plural pues hablamos de acciones concretas que realiza el gobierno en sus distintos órdenes. Así pues, de manera simple, las políticas públicas son las respuestas del Estado a las demandas de la ciudadanía.

Ahora bien, para precisar debemos tener en cuenta que:

Una política pública no es cualquier acción del gobierno, que puede ser singular y pasajera, en respuesta a particulares circunstancias políticas o demandas sociales. Dicho de otra manera, lo específico y peculiar de la política pública consiste en ser un conjunto de acciones intencionales y causales, orientadas a la realización de un objetivo de interés/beneficio público, cuyos lineamientos de acción, agentes,

instrumentos, procedimientos y recursos se reproducen en el tiempo de manera constante y coherente (con las correcciones marginales necesarias), en correspondencia con el cumplimiento de funciones públicas que son de naturaleza permanente o con la atención de problemas públicos cuya solución implica una acción sostenida. La estructura estable de sus acciones, que se reproduce durante un cierto tiempo, es lo esencial y específico de ese conjunto de acciones de gobierno que llamamos política pública (Aguilar y Lima, 2009, p.3).

Como se demuestra en la cita anterior, toda política pública es producto de un trabajo estructurado y posteriormente puesto en marcha en el que se piensa en un determinado plazo para, en todo caso, poder cumplir con las demandas ciudadanas. Se espera por parte de la ciudadanía que las políticas públicas no sean meras ocurrencias, sino acciones planeadas, sistematizadas y adecuadas a dichas demandas.

Por otro lado, es de resaltar que en la concepción tradicional de las políticas públicas, éstas se centran demasiado en la responsabilidad estatal, como si el Estado y el gobierno tuvieran el monopolio de lo público. Claramente ésta es una herencia clásica pues incluso en la definición de política con la que se inició este apartado hay un protagonismo del poder público. En una concepción contemporánea se entiende que lo público involucra a la ciudadanía, pues de hecho el “ámbito público es el campo en el que los ciudadanos individuales, por sí mismos o por los voceros de sus organizaciones, hacen política [en sentido abstracto] y hacen las políticas [específicamente]” (Aguilar y Lima, 2009, p.4). De tal suerte que hoy no sólo se hace evidente sino que incluso se incentiva la participación de la ciudadanía y del sector privado, producto también de la incorporación de las TIC al quehacer gubernamental (Lahera, 2002).

Lahera sostiene que “una política pública corresponde a cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo público definido en forma democrática; los que son desarrollados por el sector público y, frecuentemente, con la participación de la comunidad y el sector privado” (Lahera, 2002, p. 4); tal definición nos parece pertinente toda vez que contempla la participación de la sociedad y -de manera más puntual- nos llama la atención que indique el papel central de la información en relación con la acción política gubernamental.

Ello significa que la política pública involucra principios (explicitados de manera escrita) que dictan o dirigen las acciones, las cuales se concretizan en un conjunto de servicios que provee el gobierno de cara a la ciudadanía, los cuales -a su vez- también implican flujos de información ya que para poder atender las distintas necesidades de la población es necesario plantear rutas de acción y establecer los roles de todos los actores que intervienen.

Por su parte, los servicios públicos son servicios técnicos prestados al público por una organización pública, en forma regular y continua, para satisfacer necesidades públicas (Nava, 1995). Éstos se clasifican en: federales, estatales, municipales e internacionales (Serra Rojas, 1992), y se proporcionan con exclusividad de cada uno de estos órdenes de gobierno. Dentro de todos los servicios públicos hay unos tangibles (energía, comunicación, transporte) y otros abstractos en términos de intercambio de información (educación, banca, registros públicos). Esta distinción nos sirve para puntualizar que aquí el acceso a la información pública es interpretado como un servicio público (desde la gestión gubernamental) y como un servicio de información (desde la perspectiva bibliotecológica). Más específicamente, nos referimos a servicios públicos de difusión de información (Cerrillo, 2005).

En suma, las políticas públicas son los lineamientos (ideas) detrás de la implementación de los servicios públicos que constituyen un conjunto de actividades orientadas a satisfacer necesidades públicas, lo que implica el vínculo entre el gobierno y la ciudadanía que posibilita el cumplimiento de las demandas sociales. El acceso a la información puede pensarse como una política pública y como un servicio público, toda vez que se trata de la definición de los lineamientos que guían la apertura de la información y la puesta en marcha de estrategias de asistencia a la población para hacerse con ella.

1.1.6 Información pública gubernamental

La información puede ser de interés público o privado, general o particular, lo que depende de la función que tiene quien la produce y para qué lo hace. Dentro de la información de interés público se encuentran principalmente la información

científica y la información gubernamental. Se trata de dos tipos de información que sin duda son fundamentales para el desarrollo de una sociedad, al tiempo que son financiadas por ésta, razón por la cual se ha discutido en cada ámbito particular el imperativo del dominio público de esta información. En este trabajo nos enfocamos en la información gubernamental.

Ahora bien, el sector público puede concebirse de distintas maneras: a) funcional, que implica a los organismos que ejercen labores de administración del Estado; b) jurídico-institucional, que abarca a los organismos cubiertos por una norma concreta; y c) financiera, que son todos los organismos financiados con fondos públicos (Comisión Europea, 1998).

La información pública gubernamental es toda aquella que emana de dichos organismos, y se puede distinguir entre administrativa y no administrativa. Dentro de la primera hay información que es básica para el funcionamiento democrático (legislación, jurisprudencia, parlamentaria) y otra que no lo es, mientras que la segunda es información que funge como medio de ejecución de las labores públicas (geográfica, empresarial, demográfica) (Comisión Europea, 1998). La información pública puede ser de interés general o particular.

Como puede observarse, hablar de información pública envuelve una gama de objetos de información que varían de acuerdo con el ámbito particular de la administración pública del cual se trate; por ello, la documentación de la misma requiere un grado de especialización en virtud de esa diversidad informativa. Dado que la información pública está -o debe estar- almacenada, organizada y puesta a disposición de la ciudadanía, se trata de una cuestión bibliotecológica; por tal razón, en el capítulo siguiente hablaremos de los sistemas de información gubernamental.

1.1.7 Derecho a la información y derecho de acceso a la información

En principio, cuando hablamos de derecho nos referimos a algo que nos pertenece, que se nos debe en justicia (García Murillo, 2004). La administración de justicia compete al Estado y al gobierno, y ello -a su vez- implica definir y garantizar los derechos y obligaciones de los ciudadanos.

En el tema que nos interesa, es menester distinguir entre derecho a la información y derecho de acceso a la información. De antemano podemos asegurar que el segundo se desprende del primero pues éste abarca un espectro más amplio.

De acuerdo con Villanueva (2009), no existe un concepto unívoco del derecho a la información, existen -sostiene el autor- distintos elementos que permiten construir una definición compatible con las acepciones recurrentes articuladas desde la comunicación y las formadas desde la doctrina jurídica. Por ello, el autor parte de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (Artículo 19) para decir que el derecho a la información es “la garantía fundamental que toda persona posee a atraerse información, a informar y a ser informada” (Villanueva, 2009, p. 331). Para el caso mexicano, este derecho está contenido en el artículo sexto constitucional, en el que se contemplan justamente tanto la libertad de expresión como el derecho de acceso a la información.

Ahora bien, "el derecho a la información deriva de un derecho social cuyos intereses en definitiva le son propios a los individuos y se consideran de afectación difusa o colectiva, en tanto le son comunes a todo un grupo o categoría de personas" (García Murillo, 2004, p.86). Esto quiere decir que quien debe exigir este derecho es el ‘interés colectivo’ (un conjunto plural de personas que tienen un interés común). Esto es justamente lo que lo hace difuso, pues lo común o colectivo es muy extenso y abstracto, lo que puede dificultar el cumplimiento del derecho.

Por ello, García Murillo (2004, p.86) sostiene que “para lograr la eficacia de los derechos difusos éstos deben encontrar una efectiva cobertura por parte de los operadores del derecho, autoridades, legisladores y los ciudadanos en general, de lo contrario, nos seguiremos enfrentando a una realidad de derechos nugatorios, lo cual es inadmisibles en un estado de derecho”. Dicho de otra manera, para que este tipo de derechos se cumplan es necesaria la coparticipación efectiva de los actores, para que los límites jurídicos y reglamentos estén claros, las políticas públicas sean viables, se definan y pongan en marcha servicios eficientes, y la ciudadanía exprese sus demandas y fiscalice continuamente al gobierno.

El mismo autor sostiene que "la información que comprende el derecho a la información es toda aquella que, incorporada a un mensaje, tenga un carácter público y sea de interés general, y que además pueda ser sujeto de cualquier proceso de difusión, investigación o almacenamiento que genere una multiplicación de los mensajes" (García Murillo, 2004, p. 95). A partir de ello, podemos identificar los elementos fundamentales que sustentan la constitución de un derecho toda vez que se hace referencia al interés público, se manifiesta la materialidad de dicha información (documentos), lo que permite su tratamiento, para fines de acopio, disseminación, investigación y producción de nueva información.

Ahora bien, de acuerdo con García Murillo (2004), la materia del derecho a la información comprende un espectro amplio: a) los procedimientos (acopiar, almacenar, tratar, difundir, recibir), b) los tipos (hechos, noticias, datos, opiniones, ideas), c) los ámbitos (individual, colectivo, nacional, internacional), d) las funciones (recibir datos, información y contexto para entender las situaciones y poder actuar). Todo ello constituye el marco que permite emprender acciones orientadas a garantizar tal derecho.

Por otro lado, es importante destacar que "el derecho a la información se ha potenciado con los espectaculares avances de los medios electrónicos, lo que ha producido movimientos medulares en todo el planeta, no siempre en un orden estricto ya sea para imponer mayores controles al acceso a la información y su difusión o para arrancar mayores libertades informativas a los gobernantes y clases dominantes" (García Murillo, 2004, p.90).

Podemos advertir que dentro del derecho a la información se encuentra la facultad de producir información y, por ende, la libertad de expresión, y por otro lado, refiere el derecho de acceso a la información (i.e. gubernamental, científica, etcétera). Éste implica acudir a las fuentes de información, a documentos, a registros públicos. (García Murillo, 2004). Por lo tanto, el derecho de acceso a la información no puede cumplirse sin la noción de archivos (gubernamentales). Es decir, para poder acceder a información, ella debe estar previamente organizada,

ser parte de colecciones de documentos catalogados y clasificados, para reconocerlos y ubicarlos.

Por último, pero no menos importante, debemos tener claro que el acceso a la información no debe pensarse únicamente de manera formal (obtener los documentos) sino que ésta debe ser inteligible para el usuario, pues ello es condición de la construcción de ciudadanía (Kaufman, 2005). Esta cuestión es muy delicada y compleja pues indica la relación de éste con otros derechos, como sería el de la educación.

1.2 La administración pública en el ámbito digital

Dado que esta investigación se centra en el acceso a la información pública gubernamental vía electrónica, es necesario exponer diversos aspectos de la gestión pública en el ambiente digital, la cual comporta un marco conceptual pues la puesta en marcha de plataformas digitales ha implicado políticas y determinadas metodologías para hacerlo, y -al mismo tiempo- esta nueva modalidad de gobierno ha traído consigo ciertas transformaciones en lo que a la administración pública respecta, las cuales han sido estudiadas desde el ámbito académico.

1.2.1 Del gobierno electrónico al gobierno abierto

Internet comenzó a desarrollarse a finales de la década de los sesenta por iniciativa de la milicia norteamericana, aunque se dice que nunca tuvo aplicaciones militares ya que fueron los científicos (informáticos) los encargados de desarrollar dicha tecnología, los cuales -desde el principio- identificaron otro tipo de aplicaciones, al tiempo que la dinámica de producción de conocimiento se conformó de manera horizontal y colaborativa.

Lo anterior explica por qué cuando, muchos años más tarde, Internet -a través de la web-, comenzó a popularizarse, esta tecnología fue de interés y utilidad en distintos ámbitos de la vida (educación, comercio, ocio, etcétera). Así, los gobiernos del mundo desde mediados de los noventa comenzaron a usar las TIC como apoyo en sus distintas funciones. A partir de ahí surgió la noción de gobierno

electrónico (e-gobierno) o administración electrónica, que se refiere justamente a la incorporación de tales tecnologías a las labores gubernamentales de cara a la sociedad. Se trata de una extensión (por medio de la virtualidad) de los instrumentos a través de los cuales el gobierno difunde información y ofrece servicios a la ciudadanía, para lo cual se vale de herramientas digitales (portales institucionales, redes sociales, listas de correos, entre otras). La idea es un gobierno que funcione 24/7, en el que el ciudadano sea el centro del proceso y en donde la conectividad permita un servicio integral y personalizado (Cerrillo, 2005).

En otras palabras,

El valor de la administración electrónica, por tanto, no reside en un mero traslado de los servicios que actualmente presta la Administración, sino que debe responder a la optimización y reorganización de los esquemas de servicio público, de tal forma que permitan una mayor eficiencia y eficacia en las relaciones con los ciudadanos y las empresas, así como propiciar el cambio cultural que exige la implantación de la sociedad de la información (Martínez y Lara, 2006, p. 2).

Dado que los medios digitales no son simples herramientas, sino que constituyen una verdadera revolución de la comunicación en sentido amplio, se identifican una serie de ventajas del e-gobierno (Comisión Europea, 1998):

- a) Aumenta la eficacia en la recolección de datos
- b) Incrementa la posibilidad de compartir datos
- c) Reduce las cargas administrativas
- d) Aumenta el acceso y difusión de la información
- e) Permite la obtención de información y servicios de forma integrada (cuando se trata de varias instancias administrativas)
- f) Permite explotar los recursos de información pues si se combinan datos se crean nuevos productos de información (Valor agregado a la información)

Todos estos aspectos del gobierno electrónico tienen que ver con el acceso a la información pública, y ponen en evidencia las cualidades del ambiente digital en todo lo que tiene que ver con flujos de información; es decir, la sociedad de la información ha implicado, entre otras muchas cosas, un crecimiento exponencial de la misma, de las ideas que dan vida a nuevas ideas, las cuales se transforman en productos y servicios de información. Esto, en gran medida, se debe a la digitalización, la cual ayuda a reducir costos tecnológicos, almacenar y transferir

grandes cantidades de información. Esto, a su vez, se relaciona con la remezcla (de información, de la propia web) tan característica de la era en que vivimos.

Lo anterior significa que el e-gobierno, en principio, debe propiciar un gran impulso al acceso a la información pública gubernamental, debido a las ventajas antes señaladas. Esto se traduciría en que hoy no podemos pensar tal acceso sin la mediación digital, no sólo porque el gobierno electrónico, aunque con mucho trabajo por delante, es una realidad de nuestros días y es una tendencia en el mundo, sino porque la propia mediación ayuda a garantizar el derecho de acceso a la información pues provee al gobierno de instrumentos (tecnológicos) más eficaces para dicha labor. De igual modo, ellos permiten al usuario entablar una comunicación más efectiva con el gobierno pues le otorgan más posibilidades de interacción con él.

Por otro lado, es necesario identificar las barreras a las que se enfrenta la implementación del gobierno electrónico, entre las cuales se encuentran: las legislativas y de regulación, las de presupuesto, las de adaptación al cambio tecnológico y la brecha digital (OCDE, 2003). Por tal razón la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico ha propuesto una serie de requerimientos para garantizar el éxito del gobierno electrónico: 1) reformas en la administración pública relacionados con los cambios tecnológicos, 2) liderazgo (que implica transformar la visión política en planes de acción concretos), 3) cooperación entre las dependencias del gobierno (interoperabilidad) en razón de que los servicios se vuelven más complejos y costosos, 4) habilidades no sólo técnicas, sino de gestión de información, evaluación (del desempeño), rendición de cuentas, cooperación y colaboración interna, 5) co-participación con el sector privado, 6) monitoreo y evaluación (impactos, costo-beneficio, retroalimentación de usuarios) (OECD, 2003).

Se advierte, entonces que el gobierno electrónico exige un cambio radical en la administración pública, tanto de mentalidad y habilidades de los funcionarios públicos, de comunicación entre ellos, así como de implementación, actualización y aprovechamiento de tecnologías de información y comunicación, y finalmente de gestión pública y de información.

Ahora bien, de acuerdo con Bertot, Jaeger y Grimes (2010), para que el e-gobierno realmente transforme la gestión pública en términos de participación y compromiso ciudadanos, debe estar centrado en el usuario, en su desarrollo e implementación. La primera condición para que esto sea así es la interacción porque si el usuario es lo más importante, el gobierno debe implantar mecanismos (digitales) eficaces de interactividad, de tal suerte que los ciudadanos realmente puedan dialogar con el gobierno a través de distintas entidades.

Pero no sólo es el gobierno quien se interesará por esta tecnología, sino que los ciudadanos, gracias a un uso cada vez mayor de Internet para distintos fines y gracias a los atributos de la web 2.0, también han demandado mayor interacción - e incluso participación- con el gobierno, razón por la cual éste no puede eludir ya su compromiso con la extensión de sus funciones vía electrónica.

Para profundizar en esta cuestión, consideramos importante referir el concepto de gobierno abierto que data de la década de los setenta y significa un cambio de paradigma en la gestión pública. Se trata de un “modelo de relación entre los gobernantes, las administraciones y la sociedad: transparente, multidireccional, colaborativo y orientado a la participación de los ciudadanos” (Ramírez Alujas, 2011, p. 1). En los últimos años esta idea se ha relacionado con la incorporación de las TIC en distintos ámbitos de la vida. Más precisamente se piensa en características de la web 2.0, como serían “las redes sociales, la innovación abierta y los flujos colaborativos” (Ramírez Alujas, 2011, p. 2).

El documento fundacional a nivel internacional de concreción de los principios del gobierno abierto es el *Memorando sobre Transparencia y Gobierno Abierto* que lanzó el presidente de Estados Unidos, Barak Obama en enero de 2009. A partir de este documento y de acuerdo con Ramírez Alujas (2011), el gobierno abierto tendría 3 ejes fundamentales:

1. **Transparencia.** Tiene que ver con dos cuestiones fundamentales: el acceso a la información pública y la rendición de cuentas.
2. **Participación.** Implica el derecho de la ciudadanía a participar, promueve la creación de espacios para la deliberación por parte de la “inteligencia colectiva”.

3. **Colaboración.** Se traduce en el trabajo conjunto entre gobierno y ciudadanía para resolver los problemas de orden público.

Como vemos, el gobierno abierto no sólo tiene que ver con la transparencia sino con una fuerte actividad social por medio de “una inteligencia repartida en todas partes, valorizada constantemente, coordinada en tiempo real, que conduce a una movilización efectiva de las competencias” (Lévy, 2004), donde reine la cooperación y la sinergia (el resultado es mejor si la acción es conjunta) son fundamentales.

A partir de lo anterior, podemos notar que el gobierno abierto es un paso posterior al gobierno electrónico, se basa en éste pues parte del uso de las TIC para lograr una mayor eficacia en la relación entre la ciudadanía y el Estado, pero va más allá de la instrumentalización técnica. La aportación más importante del modelo del gobierno abierto es que intenta superar el esquema de ciudadano-cliente como sujeto separado del Estado, aún presente en el gobierno electrónico. En este nuevo esquema la ciudadanía es un pilar fundamental del funcionamiento del sistema (Campos y Corojan, 2013). Es decir que no sólo se trata de una visión centrada en el usuario como aquel que demanda servicios públicos eficientes, sino que se piensa en un gobierno democrático y eficaz que aproveche las potencialidades de los ciudadanos para obtener mejores resultados en la función pública. Como se vio anteriormente, esta idea ya aparecía en la noción de publicidad de Bentham. Es interesante que ella se retome y cobre un nuevo significado en el contexto de la web 2.0, la que ha dado pie a lo que se conoce como sociedad de la participación.

De acuerdo con Ramírez Alujas (2011) las estrategias del gobierno abierto tienen dos ejes fundamentales:

1. La apertura de datos públicos (*open data*) y portales de transparencia. Se pasa de gobiernos proveedores de servicios públicos a gestores de plataformas (que permitan a otras entidades o usuarios crear valor agregado a los datos públicos e incluso nuevas actividades económicas).

2. La apertura de procesos (*open process*). Ello se concibe a partir de las ventajas de la web 2.0 en cuanto a la participación y el aprovechamiento del conocimiento de los ciudadanos, así como la colaboración entre distintos actores.

Por lo tanto, el gobierno abierto “fluye desde la convicción de repensar gobiernos y administraciones, de transformar la sociedad y contribuir a desarrollar democracias más sanas, de pasar de las jerarquías a las redes, de asumir compromisos transversales y generar en conjunto con otros actores sociales y económicos, valor público y social” (Ramírez Alujas, 2011, p. 4-5). En conclusión, el gobierno abierto envuelve una idea compleja a tono con la era de la información, pues no sólo se trata de incorporar tecnologías a la gestión pública, sino de cambiar por completo la noción de ella a partir del concepto de red (incluso se habla de *netizens*, que significaría algo así como ciudadanos enredados), en términos de Castells (1998), a partir del cual se promueven nuevas formas de relación no sólo entre el Estado y los ciudadanos, sino entre ciudadanos, entre entidades gubernamentales, entre éstas o los usuarios con organizaciones mercantiles. Puede apreciarse con claridad que el planteamiento del gobierno abierto coincide plenamente con la idea de gobernanza, que como vimos, justamente implica un gobierno compartido entre el Estado y la ciudadanía.

Es claro que se trata de un modelo de gobierno utópico, aun para los países desarrollados y con mayor tradición democrática. Para un país como el nuestro parece un sueño inalcanzable, dadas las condiciones de desigualdad social, bajos niveles educativos y la incipiente tradición democrática. Sin embargo, es importante identificar los principios de gobierno abierto ya que sirven como referencia para los individuos involucrados en la gestión pública que estén comprometidos con la democracia, pero sobre todo para la ciudadanía actual pues marcan el horizonte de lo posible y deseable, e indican la necesidad no sólo de un papel más activo de ella sino de un mayor compromiso y responsabilidad ante la fuerte tendencia a escala planetaria de los Estados a minimizar sus atributos sociales en favor de los intereses del mercado, al tiempo que se promueven (en

ocasiones de manera retórica o demagógica) principios de la transparencia y rendición de cuentas.

En otras palabras, no queda otra que implicarse en los asuntos de la gestión pública, no sólo porque el Estado parece dejar de cumplir con ciertas funciones, sino para que el mismo evolucione junto con la ciudadanía. Dicha implicación, por supuesto, debe darse de manera distinta de acuerdo con las cualidades y competencias de cada individuo o grupo social. La idea de apertura, a partir del modelo de gobierno abierto, es muy útil en este sentido para pensar la democracia en el siglo XXI.

1.2.2 Datos públicos abiertos

Relacionada con el gobierno abierto por un lado, y con la cultura libre por el otro, está la cuestión de los datos abiertos (*Open Data*) en lo que respecta a la información gubernamental.

En general, los datos abiertos son aquellos de interés común que son puestos a disposición para ser reutilizados, remezclados con otros datos para producir nueva información. Internet, como plataforma de información digital es la forma idónea para almacenar y difundir tales datos, razón por la cual cuando se habla de datos abiertos se piensa en el ámbito electrónico.

Entre los distintos tipos de información susceptibles de ser planteados en términos de datos abiertos están principalmente la científica y la gubernamental, ambas tienen un gran potencial de reutilización. En el caso de los datos gubernamentales, se entiende que el gobierno genera grandes cantidades de datos, ante los cuales no tiene la capacidad de un análisis profundo y complejo tal universo de información. La idea de ponerlos a disposición de la ciudadanía para que ella (a través de organizaciones sociales, empresas o grupos científicos) sea precisamente quien realice esta tarea, que se presume fundamental para generar conocimiento sobre distintos aspectos del desarrollo de un determinado país.

Los 8 principios en los cuales se basan los modelos de apertura de datos gubernamentales, que fueron elaborados por un grupo de expertos en 2007 en California y mundialmente reconocidos son los siguientes (Concha y Naser, 2012):

- 1) Abrir todos los datos públicos (no sólo los que la autoridad considere). Deben estar electrónicamente almacenados.
- 2) Publicar datos originales (de fuentes primarias), sin procesamientos y formas agregadas.
- 3) Publicar y actualizar los datos de forma ágil, oportuna y en periodos breves para preservar su valor público.
- 4) Hacer accesibles los datos a todo tipo de usuarios (sin restricción) y para propósitos diversos.
- 5) Los datos deben poderse procesar automáticamente por diversas herramientas informáticas.
- 6) Los datos deben estar disponibles para cualquier ciudadano, sin registro previo
- 7) Se recomienda el uso de formatos no propietarios. Nadie debe tener la exclusividad de su control.
- 8) Los datos deben ser de uso libre: No deben estar sujetos a propiedad intelectual, patentes o regulaciones secretas.

Como vemos, existen desde hace varios años lineamientos específicos para la implementación de estrategias de datos públicos abiertos, los cuales sirven como referente tanto para la puesta en marcha de plataformas de esta índole como para la evaluación de las que ya existen.

1.2.3 Servicios públicos 2.0 vs. burocracia electrónica

La gestión pública no se puede entender sin la idea de servicios públicos; es decir, una parte fundamental de la administración del Estado tiene que ver con una gama de servicios que se ofrecen a la ciudadanía. La definición e implementación de los mismos se desprende de las políticas públicas en distintas materias.

Esta noción de servicios públicos se ha trasladado también al ámbito electrónico, y se denominan servicios públicos 2.0, y de acuerdo con la Comisión Europea (1998), ellos se clasifican de la siguiente manera:

- a De información: Recoger la información ordenada y clasificada que se solicite (Sitios web gubernamentales).
- a) De comunicación: Interacción entre individuos o empresas (Correo electrónico o foros).
- b) De transacción: Para adquirir productos/servicios en línea o para presentar datos (Formularios).

Por lo tanto, el acceso a la información se puede concebir como servicio público y más aún como un servicio digital, toda vez que -como dijimos- la

virtualidad permite una extensión y mejoramiento de la función pública. En teoría, la administración pública en el ámbito electrónico rompería con la noción de burocracia. Sin embargo, la realidad es que en ocasiones se observa una especie de burocracia electrónica; es decir que se incorporan las TIC pero a partir de una concepción clásica de la gestión pública. Una cuestión interesante se presenta y nos hace evidente que la adopción de tecnologías más avanzadas en las organizaciones en general debe ir acompañada de nuevas ideas y métodos de aplicación de las mismas. Por ello, los actores involucrados deben recibir la capacitación y formación propia que exige y un verdadero cambio de mentalidad; de otra forma, la tecnología se subutiliza y se corre el riesgo de replicar las deficiencias de gestión en las plataformas electrónicas, cuando el objetivo es que justamente desaparezcan.

Por ello, el servicio público, en general, y en particular el de corte digital debe ser constantemente evaluado para detectar las fallas específicas, de orden técnico o humano, y así poder desarrollar estrategias de mejoramiento del mismo. Este trabajo se propone contribuir en este sentido, a partir de un modelo de evaluación específico para los sitios web gubernamentales que implementan y ofrecen servicios de difusión de información pública.

1.2.4 Ciudadanía digital y e-democracia

De manera sencilla, podemos decir que la ciudadanía digital es el ejercicio democrático en el medio digital, o sea en Internet, de ahí que se hable también de e-democracia. Así como en la antigüedad la ciudad era el espacio de dicho ejercicio, en la actualidad es el ciberespacio el lugar donde se reivindican los derechos como son concebidos hoy. De acuerdo con Robles (2009), un ciudadano digital es aquel que ejercita todos o algunos de sus derechos y obligaciones a través de comunidades virtuales o de manera individual.

La ciudadanía digital abarcaría lo que Robles denomina “usos políticos de Internet”, y según él serían: a) defensa de derechos políticos o sociales en relación con las administraciones públicas o empresas privadas, b) relaciones con la administración para trámites burocráticos o administrativos, c) participación política

“desde arriba”, es decir, organizada y orientada por las administraciones públicas, y d) actividades realizadas por los ciudadanos surgidas o potenciadas a través de Internet que tienen como fin la defensa de derechos o la denuncia de situaciones consideradas injustas (actividades de movimientos sociales, asociaciones ciudadanas, o simplemente de individuos) (Robles, 2009, p. 54-55).

De acuerdo con este autor, los requisitos mínimos para ser ciudadano digital serían: acceso a Internet, habilidades digitales y percepción de utilidad de las tecnologías. A su vez, los requerimientos para la constitución política de la ciudadanía digital son: a) desarrollo de la sociedad de la información y el conocimiento (mediante la oferta de servicios sociales y políticos claves), b) normalización y legalización de Internet, y c) apropiación social de Internet (Robles, 2009, p. 55). Esto último sería la condición de posibilidad de la isegoría e isonomía digitales, que como vimos son elementos fundamentales de toda democracia, así que “el verdadero escenario para la ciudadanía digital surge desde el momento en el que tanto las administraciones públicas como las empresas privadas legitiman Internet como un medio legal y normalizado para llevar a cabo gestiones oficiales” (Robles, 2009, p. 65). Es decir que se reconoce Internet como un espacio social y político válido, el cual -por su parte- tiene que ser apropiado por la ciudadanía.

Es preciso destacar el acento universalista de la ciudadanía digital. Es decir, ésta “apela a una concepción de la ciudadanía cosmopolita vertebrada a través de objetivos y fines universales [...] supone un caso ejemplar de la concepción republicana y contemporánea [...] estaría enmarcada en una concepción de la sociedad global y cosmopolita” (Robles, 2009, p. 94). Si bien el espíritu universalista (plasmado en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 con la Revolución Francesa) surge con la democracia moderna, es notable que en la era de la información y -más precisamente- en la cultura digital el cosmopolitismo ha cobrado relevancia, producto también de la globalización, entendida no como el nuevo orden económico mundial, sino como la posibilidad de interconexión entre individuos y colectividades a escala planetaria.

Por lo tanto, estamos ante una ciberciudadanía, que como tal, no sólo tiene que ver con los usos políticos de Internet sino con la propia dinámica del ciberespacio que si bien es una extensión de la esfera pública -y con por ende de la lucha política-, es un espacio con atributos relacionales, comunicacionales e informacionales particulares, tales como: hipertextualidad, multimedialidad, ubicuidad, interactividad, conectividad. Ello supone un intercambio de información más complejo y eficiente, lo que se traduce en una potencialidad del ejercicio ciudadano toda vez que permite una mayor y mejor participación del individuo en los asuntos públicos.

1.3 La estrecha relación entre información y política en la era digital

Si bien es un lugar común decir que la información es poder, es necesario problematizar sobre este enunciado para que la idea se comprenda de manera más específica. En principio, podemos decir que la información, o más precisamente su producción e intercambio, han acompañado a la historia de la humanidad y -de hecho- todas las sociedades han sido sociedades de la información, pues no se puede pensar el proceso civilizatorio sin ella como materia prima o motor del desarrollo. En este sentido, se resalta el potencial de la información para el cambio y la evolución humana.

Ahora bien, si nos centramos en lo político (institucional), sin duda alguna el poder, encarnado en el Estado, en sus variados regímenes, hace siempre un determinado uso de la información, de distinta índole y en diversos ámbitos de la gestión gubernamental. Independientemente del lugar en que se ubique un cierto gobierno dentro del espectro que hay entre autoritarismo y democracia, sin duda se hace un uso estratégico (cuando no discrecional) de información hacia adentro y de cara a la ciudadanía.

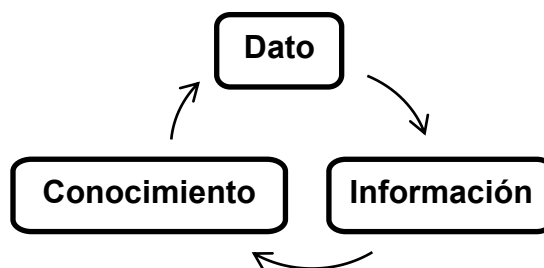
Por otro lado, sabemos que hay un vínculo estrecho entre información y conocimiento. En principio, podemos decir que estos dos conceptos son más que polisémicos, son usados en distintos campos de la ciencia o la cultura y, por tanto, tienen múltiples significados. Independientemente de esto, se puede advertir que ambos tienen dos dimensiones semánticas: una abstracta y una concreta; es

decir, la primera se refiere al concepto como idea, y la segunda al concepto plasmado en objetos tangibles. Pues como sostiene Rendón “el admitir que la información es algo ideal nos acarrea el problema de que si se acepta su existencia como encerrada en los datos o teniendo como soporte a estos últimos, se reconoce una dualidad de realidades -lo material y lo ideal” (2005, p. 94). En el entendido de que lo ideal es consecuencia de lo material y de que:

la información surge de una síntesis de lo objetivo y lo subjetivo, de los datos y unas estructuras del sujeto, las cuales permiten procesar esos datos, interpretarlos, organizarlos y convertirlos en algo que puede tener valor de uso; nos permiten actuar y tomar decisiones (Rendón, 2005, p. 94).

Ahora bien, en lo que hace a esta dualidad de realidades y a la relación entre conceptos, el esquema básico para entender esto se refleja en la siguiente figura:

Figura 1. Dialéctica de la información



Fuente: Elaboración propia.

Se entiende el dato como la representación simbólica de una entidad. La información es, a su vez, un conjunto de datos procesados. Finalmente, el conocimiento es el análisis o interpretación de la información. En palabras de Rojas,

los datos apenas registran el hecho, sin proveer ningún juicio de valor o interpretación. Adquieren significado concreto una vez que se contextualizan, calculan, analizan para convertirse en información, que al mismo tiempo se interpretará por el hombre según sus conocimientos y experiencias, a partir de los cuales se conformará el conocimiento (Rojas, 2006, p.5).

En este contexto, y como explicación de la dimensión concreta, de acuerdo con Alonso (2007), la información puede ser entendida como: a) recurso, pues tiene un costo y debe tener un rendimiento, b) producto, ya que tiene exigencias

de calidad, y c) activo, toda vez que la organización se preocupa por poseerla, gestionarla y utilizarla.

Por su parte, el conocimiento puede ser tácito o explícito. El primero se refiere a aquel que pertenece a las personas, que se encuentra en su interior, que no está registrado y es -digamos- de uso cotidiano o de sentido común, y está asociado a los valores, opiniones y experiencias. El segundo es el que está registrado y se traduce en fórmulas por las cuales se puede transmitir, y se ve reflejado en teorías, políticas, manuales, etcétera.

Entendemos que el poder de la información estaría dado por la relación justamente entre ésta y el conocimiento. De ahí que igualmente la relación poder-saber es estrecha. Es decir, la información es un recurso simbólico y reflexivo, o mejor dicho es un “bien que para ser producido e intercambiado presupone una capacidad de simbolización y decodificación”, “no existe para la sociedad independientemente de la capacidad humana de percibirla” (Melucci, 1999, p. 61). Por lo tanto, el poder estaría dado a partir del saber/conocimiento, que -a su vez- significa controlar o poseer los códigos, las claves que organizan los flujos de información.

Tradicionalmente, el control de los códigos ha sido centralizado y condensado en grupos muy reducidos de la población, porque para conocer los códigos se requiere acceso al conocimiento, a la educación, y tal se ha dado de manera desigual, lo que da lugar a una concentración de poder de información/conocimiento que da como resultado un desequilibrio social brutal.

Pero la era de la información ha alterado un poco este panorama en virtud de que las TIC y en particular Internet han reconfigurado las telecomunicaciones, se pasó de redes “controladas por una central que tenía información sobre toda la red y establecía una conexión punto a punto, al desarrollo de Internet, una red de redes donde cada nodo toma decisiones puntuales en función de la información disponible en su entorno inmediato” (Maruri, 2011, p. 133). Ello ha dado paso a una considerable democratización en la producción, distribución y consumo de información, lo cual -por supuesto- en modo alguno quiere decir que se hayan superado las desigualdades sociales ni mucho menos.

Debemos señalar que esta relación entre información y poder sirve también como marco para explicar o justificar en este trabajo el vínculo complejo entre lo político, lo jurídico y lo bibliotecológico. La información y el conocimiento se juegan en el ámbito público, tienen que ver con la conformación de derechos especiales justamente porque se trata de recursos estratégicos, los cuales además implican una organización o sistematización para que puedan fluir a través de las redes sociotécnicas. En palabras de Cerrillo:

La información es un recurso imprescindible en los procesos de toma de decisiones. Los actores estratégicos que participen en ellos tendrán la información como un elemento sobre el que podrán articular su intervención en las redes. La información se convierte en un recurso de poder que cada actor establecerá sobre la base del resto de los recursos de que disponga y que marcará sus estrategias en el marco de las redes (Cerrillo, 2005, p. 7).

Así pues, en el mundo en que vivimos, los sectores tradicionalmente marginales de la población tienen la posibilidad de hacerse con este recurso, el cual -junto con el conocimiento y la tecnología- de hecho se ha convertido en una fuente de empoderamiento para los grupos subalternos. Entendemos el empoderamiento (del inglés *empowerment*) -como contracara del poder (hegemónico) y de manera sencilla significa el fortalecimiento de las capacidades de las personas para actuar en su entorno. De manera más amplia:

Empoderar, “el poder para” [y no “poder sobre”], supone que alguien, individuo o grupo, tiene una serie de capacidades que en principio le permiten asumir la responsabilidad sobre su propio futuro. El individuo o grupo se vuelve agente, es decir, tiene la capacidad para afrontar, influir e incluso intentar generar su futuro de acuerdo con su voluntad y anhelos. Y esta es otra característica fundamental: el empoderamiento es una capacidad, que no pasa de ser un mero potencial hasta que no se pone en acción. La “capacidad para” existe, en el momento en que se ejecuta; hasta entonces es simple potencial. Por eso en el caso del empoderamiento igual de crítico que la capacidad para actuar es la voluntad de hacerlo (Maruri, 2011, p. 131).

Podemos sugerir entonces que la relación entre información y poder es siempre ambivalente; es decir, puede tener la forma de poder hegemónico o de empoderamiento ciudadano. De acuerdo con Melucci, “en sociedades en que la información se convierte en un recurso fundamental el poder se ejerce mediante el control de los códigos ocultos que permiten la formación de sentido y fundan la comunicación” (Melucci, 2001, p. 57). Podríamos interpretar esos códigos ocultos

como el *know how* del acceso a la información, el cual en modo alguno debe ser privilegio exclusivo de ciertos grupos.

Finalmente, afirmamos que si la información en general es potencialmente fuente de empoderamiento de la ciudadanía, la información del sector público en particular es estratégica para ello, toda vez que es reflejo de las acciones del poder público que se supone están orientadas a atender las demandas sociales. A su vez, el gobierno electrónico ofrece (al menos en teoría) la posibilidad -sin precedentes- de un amplio acceso al universo informativo que conforman las dependencias gubernamentales, ya que -a su vez- se entiende que cualquier persona con una conexión a Internet puede navegar por los sitios web gubernamentales y localizar información sobre el quehacer público. Por tal razón es menester observar el desempeño y grado de avance del gobierno mexicano en materia de acceso a la información pública vía electrónica.

Para ello, es fundamental analizar los productos/servicios de información que el gobierno mexicano ha implementado, y hacerlo desde la perspectiva bibliotecológica, precisamente porque ellos constituyen sistemas de información y como tales implican principalmente: organización, búsqueda y recuperación de información. Así pues, en el capítulo siguiente se presentan los elementos conceptuales de nuestra disciplina que se consideran relevantes para abordar esta cuestión.

Capítulo 2. Claves bibliotecológicas para evaluar sistemas de información gubernamental

En este apartado se abordan algunos conceptos de la bibliotecología y los estudios de la información que se asumen fundamentales para comprender el universo que envuelve el acceso a la información gubernamental. Así, es indispensable explicar los recursos y sistemas de información digital, en razón de que lo que será sometido a evaluación es precisamente un sistema de información gubernamental, para el cual los archivos son elementos cruciales.

Igualmente, hablaremos de arquitectura de la información, la cual tiene que ver con cuestiones de organización, diseño, búsqueda y recuperación de información. Este es un concepto clave, dado que tiene que ver con varios de los criterios de análisis que implica esta investigación.

Dado que el estudio que nos convoca se refiere al ámbito electrónico, consideramos importante referir algunas características de la digitalidad, específicamente lo que tiene que ver con lo que se denomina web 2.0 y su principal impacto en el mundo de la bibliotecología.

Por otro lado, se explora la noción de políticas de información, como aquello que orienta la práctica de toda organización en términos informacionales y las cuales abarcan todo el ciclo informativo. Las políticas proporcionan el orden global de información y ellas mismas son objeto de transparencia, es decir, que deben ser dadas a conocer a la ciudadanía.

A su vez, es de suma importancia hablar de los usuarios y los servicios de información. Como sabemos, el objetivo principal y la razón de ser de las bibliotecas -como custodias y gestoras- y de los recursos de información en general, es difundir los documentos que ellas contienen, lo que se hace a través de la mediación específica que constituye el servicio como tal, mismo que debe estar centrado justamente en el usuario.

Asimismo, se presenta el concepto de gestión de información/conocimiento que, si bien es herencia de la teoría organizacional, se ha incorporado atinadamente a la bibliotecología toda vez que las unidades de información son

organizaciones, que se espera que sean eficaces en sus labores, para lo cual deben operar integralmente.

Por último, se trata el concepto de evaluación de recursos de información electrónica y se refieren los aspectos metodológicos en los que se basa nuestro esquema de evaluación, el cual se explica en el capítulo 4.

2.1 Sistemas de información digital y archivos gubernamentales

En bibliotecología, una cuestión primordial es definir los objetos de información con los que se trabaja en nuestra disciplina, en el entendido de que nuestro objeto de estudio no es la información en abstracto, sino aquella que ha quedado registrada, y -por lo tanto- es su forma tangible la que más nos interesa desde el punto de vista teórico “prescriptivo” (Ríos, 2008), es decir, las entidades bibliográficas como podrían ser: libros o revistas, lo mismo que los instrumentos que acopian un conjunto de ellos, tales como, catálogos, bases de datos, y que denominamos recursos de información. A su vez, al conjunto de estos últimos le llamaremos sistema de información.

Éste es, en general, el mapa informativo tradicional que ha existido para la información analógica. El ambiente digital ha provocado que los objetos y recursos adquieran su forma virtual, con lo que se identifican una serie de transformaciones en el mundo de la bibliotecología y disciplinas afines. Así pues, es necesario empezar por definir qué entendemos por información digital. El siglo XX indudablemente produjo una gran explosión de información, primero por la emergencia de la industria editorial mundial y después por la revolución de las TIC, la cual implicó a partir de la década de los setenta, un proceso de digitalización y automatización de la información. En este caso, nos interesa la información digital en línea, es decir aquella a la que se accede de manera remota, por medio de la interconexión de dos o más terminales.

De acuerdo con Codina (2001), las principales propiedades de la información digital son:

1) **Computabilidad.** Cualidad de ser procesada por una computadora por medio de algoritmos. Toda morfología de la información (texto, imagen, sonido) se

representa de la misma forma, mediante series de ceros y unos. Se expresan mediante el mismo procedimiento tanto los datos como las instrucciones. El formato digital permite realizar operaciones de búsqueda o descubrimiento que serían imposibles en la modalidad analógica. El soporte digital es el único que puede contener todas las morfologías de la información, es decir, permite la multimedialidad.

2) **Virtualidad.** Se refiere a la existencia de información en lenguaje binario, a partir del bit como unidad. Ello permite superar las limitaciones de la modalidad analógica y tiene ciertas ventajas sobre ella. En primer lugar, reduce costos e incluso marca una tendencia hacia la gratuidad; en segundo, la información digital puede ser consultada por varios usuarios al mismo tiempo. También plantea dificultades, como la cuestión de la propiedad intelectual (al facilitar enormemente su reproducción) y la de la preservación (por el avance en la tecnología de lectura).

3) **Capacidad.** Se refiere a la cualidad ilimitada de contener información. Esto no es un asunto meramente cuantitativo, sino cualitativo en razón de los recursos de información que se pueden crear debido a esta cualidad, como por ejemplo serían las grandes bases de datos (multimedia).

A continuación se presenta una descripción más detallada de cada uno de los que podríamos denominar, de manera general, objetos de información digital, denominados así por la cualidad material o tangible de la información registrada, aún en la virtualidad, los cuales en este caso serían: entidades, recursos y sistemas. Se toman en cuenta, dentro del gran universo que ellas representan, únicamente las que suelen ofrecer los sitios de información gubernamental.

En primer lugar, una entidad bibliográfica tendría que ver con lo se conoce como documento (en sentido amplio), como mensaje en un soporte o medio, lo que indica que tiene propiedades físicas e intelectuales. Entendemos pues al documento no sólo como registro o testimonio de un hecho en determinado contexto, lo que tendría más que ver con la perspectiva archivística, sino también como texto (obra). Dado que el concepto de documento es polisémico, pues se

entiende de diferente manera en las distintas disciplinas relacionadas con la información y en el mundo en general, y de igual manera se replantea constantemente debido a los cambios tecnológicos que afectan el universo informativo, preferimos usar el término entidad bibliográfica para referir al documento que “el bibliotecólogo crea con su acción al ponerlo dentro del sistema de información documental” (Rendón, 2005, p. 129), es decir al documento (objetivación de información) que tiene un autor original pero que, al formar parte de una colección, biblioteca, unidad de información, etcétera, posee una información agregada que lo describe y permite su recuperación.

Las entidades bibliográficas varían de acuerdo al contexto (científico-disciplinar, político, tecnológico, artístico) en el que se generan, a su función y al soporte que utilizan. Las que nos interesan aquí son:

Informe. Documento técnico, científico, comercial, etcétera, que comunica información sobre una organización con base en hechos verificados por alguien con ciertos métodos, y proporciona elementos para la comprensión del estado de cosas al tiempo que propone soluciones.

Documento de archivo. Registra un acto administrativo, jurídico, fiscal o contable, creado, recibido, manejado y usado en el ejercicio de las facultades y actividades de los sujetos obligados, independientemente del soporte en el que se encuentre.

Boletín. Publicación distribuida de forma regular, centrada en un tema principal que es de interés para sus suscriptores.

Mapa. Representación gráfica y métrica de una porción de territorio.

Blog. Ciberbitácora que incluye información desde la perspectiva de un autor o autores que se actualiza constantemente y que suele ser comentada por los lectores.

Multimedia. Objeto mixto de información (texto, imagen y/o sonido).

Ahora bien, cuando hablamos de información digital, es necesario referir los formatos de almacenamiento o formatos de archivo, los cuales constituyen formas

estandarizadas que definen la manera en que la información se codifica en un archivo informático, son utilizados según el tipo de información con la finalidad de que no sólo se guarde en la memoria sino para que pueda compartirse. Existe un universo muy amplio de formatos, pero para la información que nos interesa aquí, una clasificación puede ser la siguiente:

- 1) Formatos de texto. Como formato de texto plano, el más utilizado es DOC, debido a la influencia del paquete ofimático de Windows. Para hipertexto, el estándar más común es HTML (Hypertext Markup Language), pero también se usa JSON (Java Script Object Notation).
- 2) Formatos de hoja de cálculo y bases de datos. Tipo de documento, que permite manipular datos numéricos y alfanuméricos dispuestos en forma de tablas compuestas por celdas (las cuales se suelen organizar en una matriz bidimensional de filas y columnas). El más común es XLSX (Windows), pero también se usa CSV (Comma Separated Values) y SQL (Structure Query Language).
- 3) Formatos mixtos (texto y gráficos). Uno de los más comunes es PDF (Portable Document Format), permite transferir documentos como folletos, trípticos y en general, aquellos que contengan diseño gráfico y utilicen fuentes tipográficas especiales.
- 4) Formatos de imagen. Los más utilizados, por ser los que ocupan menos memoria, aunque no son los de mejor calidad son: a) JPG o JPEG (Joint Photographic Experts Group) y b) GIF (Graphics Interchange Format).
- 5) Formatos de audio. El estándar más utilizado es el MP3 para *streaming* de audio y compresión de audio de alta calidad.
- 6) Formatos de video. Un video es una colección de imágenes acompañada de sonido; la información de uno y otro tipo se suele grabar en pistas separadas que luego se coordinan para su ejecución simultánea. Los cuatro formatos más utilizados son: mp4, QuickTime Movie (MOV), AVI (Audio Video Interleave) y el correspondiente al estándar MPEG (Moving Pictures Experts Group).

Por otro lado, los Recursos de Información son, como dijimos, instancias de información que acopian y hacen referencia (remiten a) un conjunto de entidades bibliográficas. En ese sentido, tendrían que ver con lo que se denomina fuentes terciarias u obras de consulta. Algunas de ellas son:

Catálogo. Conjunto de asientos bibliográficos de las publicaciones o documentos de una determinada colección, ordenados según normas específicas.

Índice. Lista de palabras o frases, ordenada alfabéticamente, que permite la ubicación de información dentro de una entidad o recurso de información. Tipos: bibliográfico (de referencias), onomástico (de autores), temático, topográfico (lugares), etcétera.

Directorio. Obra de referencia que contiene información que permite la identificación o localización de personas, organismos o entidades públicas o privadas.

Base de datos. Colección de registros pertenecientes a un mismo contexto, almacenados sistemáticamente para su posterior recuperación. Puede ser jerárquica, de redes o relacional.

Dicho lo anterior, podemos proceder a explicar el concepto de Sistema de Información, que es significativo para esta investigación pues el objeto concreto de nuestro análisis sobre la información gubernamental es una plataforma digital que es concebida desde nuestra óptica como un sistema. Para explicar esta cuestión debemos comprender que un sistema es un conjunto de elementos que se interrelacionan de acuerdo con determinados objetivos. En tal sentido, hablaríamos de sistemas complejos y no de unidades de información, para referirnos a organizaciones, cuyas metas y funciones requieren tareas de distintos tipos realizadas por personas -ayudadas por máquinas- en diversos departamentos, las cuales inequívocamente producen, gestionan, intercambian y difunden información.

Ahora bien, un sistema de información, desde la mirada bibliotecológica, sería un conjunto de elementos orientados al tratamiento y gestión de datos e

información que están organizados (de acuerdo con ciertas normas), para posteriormente ser puestos a disposición de un público que tiene ciertas necesidades de información. Por lo tanto, los sistemas de información serían el conjunto de recursos informativos de un determinado proveedor que tiene un motor de búsqueda que permite buscar simultáneamente en diferentes bases de datos.

De acuerdo con Tramullas (1997), el objetivo del sistema de información es la gestión de la misma en sus diferentes variedades, para lo cual busca facilitar el desempeño de las actividades administrativas en todos los niveles de la organización, suministrando información con calidad adecuada, a la persona indicada, en el momento y lugar oportunos, y con el formato preciso para que su uso sea correcto. Por lo tanto, el sistema debe ser capaz de realizar las siguientes funciones:

1. Recogida de datos de entrada
2. Evaluación de calidad y relevancia de los datos
3. Manipulación o proceso de los datos
4. Almacenamiento de la información
5. Distribución de la información

Como vemos, el sistema de información no sólo se refiere a un conjunto de recursos, su almacenamiento y su difusión, sino con la evaluación de la propia calidad de los datos que éste contiene (y -podríamos agregar- de los servicios que ofrece), razón por la cual una de las cuestiones a analizar sobre un sistema son los propios mecanismos de autoevaluación.

Los archivos como elementos constitutivos de los sistemas de información pública

Como sabemos, la información ha sido la base del desarrollo humano, “no hay hechos que no se encuentren asociados a la información; ni existe información que no esté relacionada a los hechos cotidianos de la sociedad, de las organizaciones, ni de los individuos”, o sea “no hay organización sin información” (Rivas Fernández, 2003, p. 6).

El archivo, en términos generales, ha sido fundamental en la historia de la civilización, desde la antigüedad ha existido como elemento medular de la organización social. Dicho de otro modo, “existen desde los tiempos más remotos depósitos documentales de todo tipo, ajustados a las diversas necesidades de información permitiendo construir nuestra particular máquina lógica de intervención y toma de decisiones” (Rivas Fernández, 2003, p. 6).

Podemos afirmar que el archivo es constitutivo del Estado y en particular del Estado-nación, el cual para la creación de sus grandes instituciones comenzó a conformar archivos de distinta índole como registro del cumplimiento de sus funciones, orientadas -en gran medida- por la idea de integración nacional.

No obstante la importancia aparentemente reconocida del archivo en la época moderna y contemporánea es necesario referir, de la mano de Fuster Díaz (1999), que precisamente en este contexto el archivo adquirió más relevancia científica (histórica) que jurídica-administrativa (política) y eso también ha traído consecuencias en términos de democracia y ciudadanía. Pero vayamos al principio de todo archivo, su materia prima: el documento.

Del documento al archivo

Un documento, en términos generales, es definido como objeto corporal producto de la actividad humana, que sirve de fuente de conocimiento y que demuestra o prueba algo, el cual se encuentra fijado en un soporte perdurable que contiene información (Núñez Contreras, en Fuster Ruiz, 1999). En este sentido, un documento puede estar expresado en cualquier lenguaje y estar contenido en cualquier soporte, y constituye un registro de una determinada acción en un contexto específico.

Otra definición de documento, quizá más adecuada a la disciplina bibliotecológica es la de Buckland (1998), quien señala que es un contenedor de información, aquello que hace posible organizar, presentar y gestionar información relativa a un hecho, una persona o una temática determinada.

En todo caso, sin ese registro que constituye el documento en tanto que prueba, la humanidad no tendría memoria histórica, la cual ha sido fundamental

para el proceso civilizatorio en sentido amplio, pues el testimonio plasmado en un soporte es lo que ha permitido analizar, evaluar y -por lo tanto- comprender la realidad y -al mismo tiempo- orientar la toma de decisiones.

De acuerdo con Fuster Ruiz (1999) existen dos maneras de concebir al documento: 1) Como fuente narrativa, artística, informativa y científica, resultado de la creación, imaginación e investigación; y 2) Como instrumento que da fe de un hecho y que prueba o justifica la certeza o verdad de una cosa, es el denominado documento de archivo (administrativo). Este segundo tipo, a su vez, se divide en dos: el de naturaleza exclusivamente jurídica (que implica derechos y obligaciones) y el de naturaleza administrativa (testimonio de la actividad de gestión pública o privada).

Lo que aquí interesa es el documento de archivo, definido por Fuster Ruiz de manera extensa y precisa como

toda expresión testimonial, en cualquier lenguaje, forma o soporte, generalmente en ejemplar único, de carácter auténtico, objetivo e imparcial, esencialmente administrativo y/o jurídico, generado en cualquier fecha, de forma automática y espontánea, conservado íntegro en forma original, indivisible, seriado o unido a otros de su especie por un vínculo originario y necesario, interdependiente o interrelacionado y formando parte de un fondo o conjunto orgánico, producido, recibido y acumulado como resultado del proceso natural de la actividad o gestión de una persona o entidad pública o privada en cumplimiento de sus funciones o fines jurídicos y/o administrativos y conservado como prueba, información y continuidad de gestión (Fuster Ruiz, 1999).

Así pues, entre las características fundamentales del documento de archivo se encuentran, según el mismo autor: a) Objetividad, lo que significa que reproduce los hechos tal cual, no contiene elementos subjetivos, de crítica o valoración; b) Autenticidad, la cual debe ser probada científicamente a través de técnicas de interpretación y evaluación; y c) Originalidad, o sea que el documento es único e irrepetible (Fuster Ruiz, 1999).

Ahora bien, el concepto de archivo tiene básicamente tres acepciones: 1) Conjunto orgánico de documentos; 2) Institución que reúne, conserva, ordena y difunde los documentos; y 3) Sitio donde se resguardan y consultan los documentos. De acuerdo con Fuster Ruiz (1999), es necesario concebir al archivo

de forma integral a partir de los elementos que lo constituyen: a) Institucionales (en términos administrativos, jurídicos, científicos, culturales); b) Documentales (conjunto orgánico de documentos procedentes de una o varias entidades); c) Estructurales (depósitos archivísticos, instalaciones); d) Personales (profesionales archiveros y colaboradores técnicos especialistas); e) Científicos y técnicos (gestión, archivística, servicio documental, recolección, organización y conservación). En otras palabras, el archivo envuelve aquello que se conserva, la institución responsable, el lugar en el que se hace, las personas que lo hacen, los métodos a partir de los cuales lo hacen.

Por otro lado, pensar el concepto de archivo en su historicidad es importante pues ello nos permite entender que la manera en que éste se ha concebido ha determinado su lugar en la organización socio-política. Así pues, Fuster Ruiz (1999) sostiene que en las épocas clásica y medieval el archivo fue considerado una institución jurídico-administrativa; es decir, su función era garantizar la vida jurídica (derechos) y ofrecer un servicio administrativo (burocrático) eficiente; en contraste, en el mundo moderno, desde finales del siglo XVIII cobró relevancia la utilidad científica (histórica) o cultural del archivo y se descuidó drásticamente, cuando no se olvidó, su función primaria. El punto es que, de acuerdo con el autor, “los archivos de tipo histórico no cumplen en absoluto esta importantísima función informativa y de gestión documental” (Fuster Ruiz, 1999, p. 113).

Este planteamiento es muy sugerente para explicar las deficiencias que persisten en el siglo XXI en materia de acceso a la información pública. Es decir, el archivo al ser concebido como fuente de investigación y no como pilar del ejercicio ciudadano ha tenido un desarrollo nada adecuado a su función primordial. Podríamos pensar entonces que, cuando a partir de la segunda mitad del siglo XX comenzó a ganar fuerza a nivel internacional la noción de transparencia y resurgió el interés por el derecho de acceso a la información, lo que se tradujo en leyes en distintos países, se produjo un gran vacío en esta materia justamente porque el papel de los archivos no ha sido el que corresponde, sin mencionar los retos de su adaptación al contexto de la era de la información y la cultura digital.

No obstante esta situación, debemos hacer hincapié en la importancia de los documentos y los archivos en lo que respecta al acceso a la información en general y a la de orden público gubernamental en particular. Es decir, al referir el acceso inmediatamente viene a colación el documento, no se accede a la información en abstracto o de manera directa, hay una mediación entre quien accede y la información a la que accede, y esa primera mediación es justamente el documento, como registro materializado de la información derivada de las actividades -en este caso- de los individuos que dan vida a las instituciones públicas. La segunda mediación sería encarnada por la persona que hace llegar el documento al usuario que lo solicita.

Ahora bien, es necesario insistir en una visión integral o compleja de los fenómenos sociales en general, y de los informativos en particular. Así el archivo debe comprenderse como elemento constitutivo de un sistema de información, como componente importante dentro de una organización. En él interactúan: el proceso administrativo, los recursos materiales/humanos/financieros, con los procesos archivísticos para cumplir el objetivo primordial del acceso a la información. Por ello, debe responder a esquemas de planeación integral, basados en la gestión de documentos, para que el archivo obtenga el estatus de sistema de información por excelencia de la administración pública (Rivas Fernández, 2003).

Por lo tanto, los archivos en el mundo actual no deben ser vistos como simples custodios y conservadores de documentos, sino como agentes de cambio; en palabras de Rivas Fernández:

el archivo debe estar ubicado dentro de un lugar de la estructura organizativa de toda institución que le permita tener una visión integral de la misma pues como memoria institucional y motor de cambio debe irradiar a toda la organización dentro de esa visión sistémica, y el archivista como profesional especialista de la información debe ser el agente que permita esta transformación, por supuesto siempre y cuando tenga las destrezas y habilidades o funciones que le permitan desempeñarse con eficiencia y eficacia gracias al manejo adecuado de la herramienta tecnológica (hardware y software) y de todas sus potencialidades, para darle ese valor agregado (Rivas Fernández, 2003, p. 11).

Como puede advertirse, la noción más vanguardista del archivo es aquella que toma en cuenta la centralidad del mismo dentro de cualquier organización en razón de la importancia estratégica de la información (dentro y fuera de la misma) y, por ende, reconoce la necesidad de una organización pertinente de la misma. Por tal razón, se requiere personal capacitado y especializado que se encargue de realizar una función tan delicada como es la gestión de archivos, a partir de un conjunto de métodos archivísticos y herramientas tecnológicas (de información y comunicación) para realizar sus tareas. Por último, la idea de dar valor agregado a la información es por demás sugerente; es decir, en esta era donde precisamente ella ha cobrado una mayor importancia, es necesario concebirla de manera dinámica, o sea como elemento que cambia, crece y se retroalimenta de forma rápida, exponencial y compleja. Dar valor agregado a la información (contenida en un archivo), por ejemplo, podría ser ofrecerla en formatos que permitan la reutilización de los datos o hacer análisis preliminares de los documentos que se tienen.

Documento y archivo electrónicos

Como sabemos, las TIC han ganado terreno en distintos ámbitos de nuestras vidas. Por obvias razones, lo que tiene que ver con la información se ha visto trastocado por ellas, de tal forma que hablamos de información electrónica, que básicamente quiere decir digital (izada), es decir representada en sistema binario para ser procesada por artefactos informáticos. Ello nos ha obligado a repensar los conceptos tradicionales de la bibliotecología y la archivística, como serían -precisamente- el de documento y archivo, para adaptarlos a esta nueva mediación tecnológica.

En términos generales, un documento electrónico es aquel que “se encuentra físicamente almacenado en un dispositivo electrónico comprensible”, puede ser “cualquier archivo de computadora que tenga un contenido válido para el trabajo de un universo de usuarios” (García Pérez, 2001, p. 191). Igualmente, nos parece útil adoptar el concepto de Archivo de Documentos Electrónicos, definido como

conjunto de documentos producidos, recibidos o reunidos por una persona física o jurídica de modo involuntario, natural y espontáneo en el transcurso, y como apoyo,

de su actividad de la que es testimonio, haciendo uso de la electrónica, que se conservan y transmiten también mediante medios electrónicos en depósitos de conservación permanente tras efectuar una selección a partir de la identificación y valoración de las series, con medidas de autenticación y de preservación adecuadas y con una organización respetuosa con su modo de producción, con el fin de garantizar su valor informativo, legal y cultural así como de permitir su acceso y uso también mediante las tecnologías de la información (Esteban Navarro, 2001, p. 41).

Esta definición recupera los aspectos fundamentales del concepto tradicional de (documento de) archivo y hace énfasis en la cualidad electrónica de la producción y gestión del mismo. Cabe destacar justamente que el aspecto informático o digital estaría en todo el ciclo informativo. Por lo tanto, hablaríamos de archivos electrónicos no sólo porque contienen documentos digitales, sino porque su acceso también sería vía electrónica, lo que representa un cambio amplio y radical en la práctica archivística.

2.2 Arquitectura de la información

Si bien este término surgió en el ámbito de la informática (en 1959, con Lyle R. Johnson y Frederick P. Brook, del Departamento de Organización de Máquinas de IBM), antes incluso de Internet y la web, es un concepto íntimamente relacionado con la bibliotecología dado que se refiere, entre otras cuestiones, a la organización de la información en ambientes digitales, razón por la cual asumimos que es fundamental para analizar el acceso a la información electrónica gubernamental.

Richard Wurman (1996), sostiene que un arquitecto de información es: 1) el individuo que organiza patrones inherentes a los datos para hacer claro lo complejo, 2) una persona que crea la estructura o mapa de información que permite a los otros encontrar sus rutas hacia el conocimiento, 3) la profesión emergente del siglo XXI que canaliza las necesidades de la época enfocadas hacia la claridad, el entendimiento humano y la ciencia de la organización de la información.

Por su parte, Morville y Rosenfeld popularizaron la profesión de arquitecto de la información con la publicación de su libro *Information architecture for the World Wide Web* en 1998, en el que sostuvieron que arquitectura es una buena analogía

para explicar la naturaleza compleja y multidimensional de los espacios de información.

Así, Hernández y Nogales (2000) refieren que la arquitectura es la disciplina encargada de proyectar y construir edificios, cuyo propósito es integrar un espacio con su entorno de acuerdo al fin que se proponga cada obra arquitectónica (biblioteca, museo, hospital, iglesia, escuela, etcétera). Espacio y entorno son dos términos muy comunes cuando hablamos de ambientes digitales -que a diferencia del mundo físico son precisamente multidimensionales y complejos- y son útiles para entender, por ejemplo, la noción de biblioteca digital, que evoca la idea de biblioteca tradicional -como espacio en el que se albergan colecciones documentales, se ofrecen servicios y finalmente se accede a información que puede ser consumida en ese mismo espacio o llevarse a casa para entonces ser leída- sólo que en su forma virtual, lo que implica acceso remoto a información digitalizada.

De tal manera, “al igual que no todas las construcciones de una ciudad pueden ser consideradas «arquitectura» tampoco todos los sitios web responden al concepto de arquitectura”, es decir, “en la web existen muchas construcciones pero pocas obras arquitectónicas” (Hernández y Nogales, 2000, p. 104). Así pues, cuando hablamos de bibliotecas, sistemas de información o repositorios digitales - los cuales en modo alguno son simples sitios web- se espera que ellos reflejen arquitectura de información, la que tiene una serie de consideraciones en razón de la condición digital en la que ella opera, pues

si el espacio y el entorno son complejos, difusos y multidimensionales, qué decir de los materiales y objetos que van a rellenar el edificio: textos, sonidos e imágenes fijas o en movimiento, están ligados a otros materiales por relaciones como el todo, la parte, la secuencia, etc. No sólo eso, el mismo objeto puede ser almacenado en varios formatos digitales o del mismo objeto pueden existir diferentes versiones, a veces con diferencias sustanciales y a veces con diferencias mínimas. Cada elemento de la información digital puede tener diferentes derechos y permisos y la forma en que el usuario desea acceder al material contenido en nuestro edificio puede depender de las características de la red, del ordenador, del tamaño del material, del tipo de material, de los derechos, etc. (Hernández y Nogales, 2000, p. 105).

Ahora bien, Morville y Rosenfeld (1998) definen la arquitectura de la información de distintas maneras:

- Diseño estructural de un espacio de información compartido.
- Combinación de organización, etiquetado y esquemas de navegación para sitios web e intranets.
- Arte y ciencia de organizar información para ayudar a las personas a desempeñar eficientemente sus necesidades, mejorando la usabilidad y la capacidad de los usuarios de encontrar lo que buscan.
- Disciplina y comunidad de práctica que busca llevar los principios de diseño y arquitectura al mundo digital.

Podemos advertir algunos elementos centrales en estas definiciones. En primer lugar se observa una clara relación entre la organización (y etiquetado) de información y el diseño web. En segundo, pero no por ello menos importante, estaría la cuestión de la usabilidad, lo que tiene que ver con qué tanto la (disposición de la) información se adapta a las necesidades de los distintos usuarios, los cuales se aproximan por medio de la navegación a un determinado sitio web que constituye un universo de contenidos, razón por la cual, la arquitectura de la información tiene que ver también con la búsqueda y recuperación de la misma.

De acuerdo con Hernández y Nogales (2000), las principales tareas del arquitecto de información son:

- Determinar el espacio y su masa, el contenido del espacio, del sitio web a construir. Se trata de delimitar con claridad lo que puede y lo que no puede contener dicho espacio, en función de las necesidades de los que serán sus usuarios (habitantes) y de las necesidades de sus promotores.
- Adaptar el texto al espacio de la pantalla electrónica. El texto, o más genéricamente el contenido, en el espacio digital son los textos propiamente dichos pero también las imágenes, los videos, los sonidos, los elementos que representan el armazón, la forma y la estética de un edificio.
- Diseñar y construir los elementos que harán útil el espacio, separando distintos ambientes, distribuyendo por habitaciones y plantas, colocando

ventanas y puertas que comuniquen los distintos espacios (sistemas de navegación, mapas web, motores de búsqueda).

- Decorar estéticamente los espacios.
- Prever cómo se añadirán nuevos elementos y nuevos ornamentos al espacio construido.

Por otro lado, existen de acuerdo con Morville y Rosenfeld (1998) dos formas principales de arquitectura de información: 1) De lo general a lo particular (*top-down*), y 2) De lo particular a lo general (*bottom-up*). La primera es la forma clásica o tradicional de los sitios web, pero la segunda cada vez toma más relevancia dado que es común que los usuarios lleguen a los contenidos particulares de un sitio (porque los buscadores los llevan directamente allí) sin pasar por la página principal. Así que una buena arquitectura de información debe ser una combinación de ambas, entre tener una estructura general (*top-down*) y permitir una experiencia más rizomática (*bottom-up*), en el sentido de permitir una navegación más libre dentro de un sitio y entre sitios web, sin perder eficacia.

Ahora bien, algunos autores (Morville y Rosenfeld, 1998; Hernández y Nogales, 2000; García, Botello y Marcos, 2010) coinciden en que los principales componentes de la arquitectura de la información son:

1) Organización: presentación de la información del sitio de diferentes maneras, a partir de esquemas que agrupan o diferencian componentes de información. Los principales tipos de esquemas son:

- a) Exactos. Dividen la información en grupos bien definidos y mutuamente excluyentes. Son de uso frecuente: orden alfabético, cronológico y geográfico. Son los más adecuados cuando se conoce el elemento a buscar.
- b) Ambiguos. Dividen la información en categorías que no tienen una definición exacta. Son difíciles de diseñar y mantener, y también pueden ser difíciles de usar. Sin embargo, son a menudo más útiles que los anteriores porque no siempre se sabe lo que se está buscando. Ejemplos: por tema, por tarea, por audiencia o metafóricos.

c) Híbridos. Combinan diferentes esquemas de organización. Deben combinarse con cuidado porque pueden resultar confusos al mezclar diferentes formas de ver la información. Se recomienda utilizar un diseño claro que permita al usuario distinguir los diferentes criterios utilizados, por ejemplo, enmarcando cada uno en bloques diferentes.

Otro aspecto de la organización es la relación entre los elementos de contenido, la que puede ser:

a) De jerarquía. Estructura clave para una organización *top-down*. Hay que cuidar un adecuado balance entre amplitud (opciones por cada nivel de la jerarquía) y profundidad, (número de niveles en la jerarquía). Respecto a la amplitud, el factor limitante son las habilidades de exploración visual de las personas. Respecto a la profundidad, se dice que los usuarios no deben hacer clic por más de dos o tres niveles.

b) De metadatos. Estructura típica para aproximación *bottom-up*. El etiquetado de documentos y otros objetos con metadatos de vocabularios controlados permite la búsqueda, navegación y filtrado avanzados, así como los vínculos, por ejemplo a productos relacionados.

c) De hipertexto. Estructura de elementos de información y enlaces que los interrelacionan. Aporta gran flexibilidad pero comporta un riesgo de dificultad y confusión. Sin un contexto claro los usuarios pueden perderse fácilmente en la red de enlaces. Raramente es la estructura de organización principal. Normalmente complementa estructuras jerárquicas o basadas en metadatos.

2) Navegación: permite a los usuarios moverse por el contenido, como por ejemplo los menús o el índice del sitio. Sus herramientas sirven para trazar el recorrido y definir el camino o ruta de regreso. Los tipos principales de sistemas de navegación son:

a) Global: concebido para estar presentes en todo momento, normalmente bajo la forma de una barra de navegación en la parte superior.

b) Local: el sistema global se complementa con uno o más sistemas locales que permiten explorar áreas concretas.

c) Contextual: algunas relaciones entre contenidos no se ajustan a la organización jerárquica de la navegación global o local, dependen del contexto actual donde se encuentra el usuario. Por ejemplo los enlaces “Ver también” que indican productos o servicios relacionados.

3) Etiquetado (labeling): descripción de categorías, opciones y enlaces, basados en términos significativos, por ejemplo las etiquetas utilizadas en los menús de navegación. Las etiquetas permiten comunicar información de manera eficiente, sin utilizar demasiado espacio en la pantalla, de tal forma que el usuario pueda abstraer fácilmente el contenido. Las principales etiquetas son:

a) Enlaces contextuales: enlaces a trozos de información en otras páginas o en otros puntos de la misma página.

b) Encabezamientos: etiquetas como los titulares que describen el contenido que les sigue.

c) Opciones de los sistemas de navegación: etiquetas que representan las opciones disponibles.

d) Términos de indexado: palabras clave, etiquetas (*tags*) y los encabezamientos que representan contenido para la búsqueda o la navegación.

4) Búsqueda/Recuperación: que los usuarios busquen contenidos concretos, habitualmente mediante palabras clave. Además, se pueden ofrecer mecanismos para acotar la búsqueda.

En relación con este tema, Rosenfeld (2008) indica que para recuperar información en un sitio web existen tres vías: 1) Navegación (*browsing*), 2) Uso del buscador local (*searching*), y 3) Consulta a los responsables del sitio (*asking*). Las tres opciones deben estar presentes de forma simultánea de manera que el usuario opte por la que mejor le parezca en cada momento. En la mayoría de los sitios web los usuarios usan primero la navegación, si no encuentran lo que

necesitan usar el buscador, y si así tampoco, podría ser que enviaran un mensaje a la dirección de contacto de la web.

Sobre la navegación, Hernández y Nogales (2000) refieren que los directorios - listas categorizadas y generalmente organizadas de forma jerárquica que tratan de representar las distintas estancias de un sitio web en donde se puede encontrar información- son la principal herramienta de conexión entre los distintos espacios (de información) de un sitio, guían al usuario y le permiten tener una idea global del contenido del mismo, así pues funcionan como pasillos y atajos. Ellos pueden ser, menús, mapas, índices, enlaces y otros. A continuación se presenta la definición que los autores proponen de cada uno de ellos.

Menús. Parte de una lista de opciones reducidas que pretende orientar al usuario por medio de un conjunto de posibilidades no muy amplio. Se esconden tras de una o varias de las opciones reducidas pero tras la opción, al pasar el cursor o desplegar la lista el usuario se encuentra con múltiples opciones de navegación de las que el usuario debe elegir una.

Índices. Se utilizan cuando la información a representar no está tan estructurada o no tiene una organización jerárquica. El índice normalmente representa el contenido del sitio web a través de una lista de palabras claves organizadas alfabéticamente o por fechas. Normalmente son planos y presentan sólo uno o dos niveles de profundidad. Los índices funcionan bien cuando los usuarios conocen el nombre del ítem que buscan y por ello al usuario se le pueden ofrecer listas relativamente largas de opciones.

Tablas de contenido. Son listas de texto que representan la jerarquía de un sitio web. De la misma forma que en un libro su estructura se representa por las partes y los capítulos, en el diseño de una web, puede usarse un sistema parecido. Se deben representar sólo los cuatro o cinco niveles de jerarquía superior, para permitir un acceso directo al contenido.

Marcos. Permiten tener dos o más ventanas en una misma pantalla funcionando de forma independiente. La gran ventaja de los marcos es que posibilita tener en una ventana (15-35 % de la pantalla) el sistema de navegación y en el resto el contenido. Esto permite que el usuario pueda navegar por un sitio y

que haya una ventana, más o menos estática, que continuamente le muestre el contexto en que se mueve.

Enlaces. Elementos que permiten conectar los distintos nodos y objetos de un espacio web.

Barras de navegación. Conjunto de enlaces hipertextuales agrupados de forma conjunta que representan de forma más o menos completa las partes o estancias principales de un sitio web. Las barras de navegación pueden ser gráficas (a modo de mapa de imagen) o textuales. En general la elección de un tipo u otro depende del criterio estético del diseñador web.

Mapas de imágenes. Representaciones gráficas que a través de una imagen fija o animada representan la arquitectura de un sitio. Las imágenes animadas se suelen utilizar en sitios con gran cantidad de información.

Sobre los buscadores locales, los cuales funcionan como los motores de búsqueda de Internet pero en un universo de información más reducido, de nuevo Hernández y Nogales (2000), sugieren tomar en cuenta los siguientes aspectos:

- Si se construye una base de datos de todo el sitio o distintas bases.
- Para la indexación de información con la que se construirá la base de datos, definir si se indexará todo el texto, sólo las primeras 200 palabras o sólo aquellos textos enmarcados bajo ciertas etiquetas.
- Al diseñar la interfaz de búsqueda, si se construirá un único modo de consulta simple, un recuadro en que los usuarios podrán escribir el término o los términos a buscar, o se diseñará un interfaz de búsqueda simple y otro de búsqueda avanzada.
- Sobre la presentación de los resultados de las búsquedas, definir si se hará por orden de relevancia, por orden cronológico o agrupados por zonas; además, si se adecuará el resultado generado a la consistencia en cuanto a uso de etiquetas y de íconos del sitio o simplemente se ofrecerá el resultado tal y como lo lanza el motor de búsqueda que se utilice.
- Definir el número máximo de documentos que se visualizará en la pantalla de resultados y, sobre todo, la información que se visualizará de cada nodo

recuperado; por ejemplo, el título de la página o el título y las dos primeras frases.

Sobre el diseño y la presentación de la información, las principales recomendaciones son:

- Deberá procurarse representar el máximo de información posible con la mínima cantidad total de información, presentando sólo lo que es necesario al usuario (palabras concisas, formatos de datos que sean familiares, etcétera).
- El agrupamiento de información mejora la lectura y puede destacar las relaciones entre los diferentes grupos de información. Para mejorar la eficacia del agrupamiento se puede utilizar un sistema de codificación de colores, representar con gráfico en los bordes sobre diferentes grupos de información o destacar los diferentes grupos utilizando vídeo reverso o brillos.
- Respecto a la presentación de textos debe tenerse en cuenta que la combinación de mayúsculas y minúsculas puede leerse más rápido que si todo el texto está en mayúsculas. Las mayúsculas son más efectivas para temas que necesitan atraer la atención o que el espaciado óptimo entre líneas es igual o ligeramente mayor que la altura de los caracteres.
- El uso del color suele ser muy efectivo para segmentar una pantalla en diferentes regiones y para ayudar al usuario a buscar y detectar tareas, como la posibilidad de hacer clic sobre un enlace.

En suma, la arquitectura de la información es un elemento estructural de todo sitio web, que implica no sólo el diseño en términos estéticos sino de información; es decir que dicho elemento es lo que está detrás de la creación de las interfaces virtuales y del cual depende básicamente que los usuarios comprendan y obtengan información. Por lo tanto, de la arquitectura de la información depende la experimentación de los usuarios en los sitios web y cómo ellos significan su relación con el universo informativo que ellos reflejan y con las instituciones que están detrás de los mismos.

2.3 Paradigma 2.0, información y comunicación

Debido a que esta investigación se centra en el acceso a la información gubernamental vía electrónica, en razón de que las TIC -gracias a la tecnología digital- han permitido una mayor eficiencia en términos de procesamiento de información y una cierta democratización de la misma, es de suma importancia explicar no sólo las cualidades de las TIC y su implementación en el ámbito gubernamental, cosa que se hizo en el capítulo anterior, sino exponer algunos de los elementos más destacados de la cultura digital que han afectado a la producción, almacenamiento, distribución o intercambio de información, lo que ha generado un cambio significativo en lo que respecta a lo que -en clave cibernética- podríamos referir como “relaciones informativas”. Ello debe ser tomado en cuenta a la hora de construir un modelo de evaluación de los sitios web gubernamentales.

La sociedad de la información, como etapa histórica que podríamos ubicar a partir de la segunda mitad del siglo XX y hasta nuestros días, se caracteriza por el paso de la economía industrial a la economía de la información, lo que significa un crecimiento del sector servicios, el cual si bien es muy amplio su cualidad principal es que está basado en el trabajo inmaterial. Algunos de los fenómenos más significativos de este periodo son: la explosión o crecimiento exponencial de la información, el desarrollo de las TIC (tecnología informática y telemática), y la conformación de redes sociotécnicas complejas en distintos ámbitos.

Para Castells (2008), esto último es lo más relevante, lo que verdaderamente plantea un cambio de era, razón por la cual él denomina a este fenómeno precisamente sociedad red. El autor habla del paradigma informacional en el que se basa esta nueva sociedad, lo que implica un modelo -dentro del propio sistema capitalista- en el cual la información no sólo es estratégica sino que el grado de procesamiento de la misma que se ha alcanzado, el cual a su vez permite una mayor recombinación de la ella, es lo que ha producido los cambios más significativos social, económica, política y culturalmente.

A partir de esto, entendemos lo “informacional” como la imbricación de aspectos informáticos, comunicacionales y bibliotecológicos. Es decir, en todo este fenómeno se observa el desarrollo de tecnologías avanzadas de procesamiento

de datos, que permiten una comunicación cada vez más circular, compleja o rizomática (de muchos-a-muchos), lo que Castells (2002) denomina “autocomunicación de masas”, y la información -que circula por las redes multicanal que se tejen- requiere una mejor organización, preservación y diseminación para poder ser aprovechada, reutilizada y apropiada.

Internet y la web 2.0

Como se sabe, Internet (como tecnología de interconexión) fue una iniciativa de la milicia norteamericana que comenzó a desarrollarse a partir de 1969 en el contexto de la Guerra Fría y cuya finalidad era construir una herramienta de comunicación que no fuera tan vulnerable.

Pero Internet no siguió este rumbo militar, y más bien se convirtió en un fenómeno bastante peculiar. De acuerdo con Castells (2002), se trata de una construcción cultural. Partimos de que existe una relación dialéctica entre tecnología y sociedad, lo que quiere decir que no es que una determine a la otra sino que se impactan mutuamente. Esto es claro en el desarrollo histórico y tecnocientífico de Internet. La forma en que ha evolucionado este fenómeno ha sido efecto de la convergencia o coexistencia de lo que Castells (2002) denomina las cuatro capas de Internet: la universitaria, la de los *hackers*, la de las formas culturales alternativas y la empresarial.

Hemos hablado de Internet en sentido abstracto, pero la forma en que lo conocemos y usamos cotidianamente se denomina web, o más precisamente *World Wide Web* (WWW), cuya creación en 1991 se atribuye al científico británico Tim Berners Lee, quién desarrolló los protocolos y el lenguaje que permiten propiamente la navegación, a través de los hipervínculos. La primera década de la web o web 1.0 constituye un modelo de comunicación clásico, en el que se replicaban en formato digital los textos impresos, era de cierta forma pasiva, estática y con poca o nula actualización (Voutssas, 2015). Pero con la llegada de este siglo comenzó a explotarse la web más ampliamente, por medio de los atributos interactivos que posee esta tecnología.

Así surgió lo que Tim O'Reilly (2005) denominó Web 2.0, también llamada web social o *software* social, por considerarse más que tecnológica una revolución social en sí misma. De acuerdo con Margaix (2008), las principales características de la web 2.0 se pueden resumir en:

- 1) La web como plataforma. Ya no se programa para un sistema operativo sino para ser accesible desde cualquier computadora conectada a la red.
- 2) La remezcla de la web. Los sitios comienzan a permitir la utilización de sus datos en otros sitios para crear nuevos servicios.
- 3) La arquitectura de la participación. El usuario se vuelve protagonista, ya no se busca su consumo de información, sino su participación en la creación de contenidos.

Por su parte, Voutssas (2015) refiere los siguientes como rasgos distintivos de la web 2.0:

- 1) Interactividad. Aquí entran los atributos colaborativos, participativos y colectivos. Las formas principales son los *blogs* y los *wikis*.
- 2) Interacción con agentes sociales. Lo que se da principalmente a través de las redes sociales (sitios para alojar y compartir información multimedia).
- 3) Movilidad o portabilidad. Accesibilidad a través de mecanismos móviles.
- 4) Personalización. Ajustar los contenidos a las características y preferencias de los usuarios de forma individual.
- 5) Cómputo en la nube. Entrega de cómputo como servicio y no como producto. Oferta de servicios informáticos práctica, económica e ininterrumpida.
- 6) Innovación. Evolución constante a partir de las necesidades de los usuarios.

A partir de estas características se comenzaron a crear un sin fin de sitios y servicios web (*blogs*, redes sociales, *chats*, foros) cuyos atributos (sindicación de contenidos, *mashups*, marcadores) han potenciado significativamente a Internet como tecnología de comunicación altamente interactiva, todo ello gracias a la retroalimentación de los usuarios. Y esa potencia se ha plasmado en la gran variedad de servicios que se ofrecen en la red: comerciales, financieros, gubernamentales, informativos, educativos, recreativos, de comunicación, etcétera.

Por lo tanto, podemos hablar de una filosofía 2.0, entendida como un conjunto de principios basados en la colaboración, en la remezcla y en lo que Lévy (1998)

denomina “tendencia a hacer sistema”. Si bien estos principios son consecuencia del desarrollo de la web y por lo tanto son una creación de la cultura digital, hablamos de filosofía en sentido más general por las prácticas que se derivan de ellos y el impacto que tienen o pueden llegar a tener en el mundo *offline* en distintos órdenes, todo lo que puede constituir una (nueva) forma de vida.

Información y comunicación electrónicas

Independientemente del ámbito que se trate, hay dos constantes en Internet en tanto que medio (de medios): la información y la comunicación, a las cuales obviamente deben su nombre las TIC; ellas actúan juntas pero son cuestiones distintas. La información es un conjunto de datos procesados, los cuales fluyen a través de canales y planos variados de comunicación, la cual podemos entender como conjunto de relaciones (informativas) entre entidades de distinta índole. Así que no puede existir información sin comunicación y viceversa, pero siempre es necesario distinguir cuál es una y cuál es la otra. La información no es en sí misma, es en función de un contexto, de relaciones de diferentes elementos que le dan significado, y las cuales se establecen por medio de procesos comunicativos.

Así Internet es una red de redes de comunicación de distinto orden, la cual ha sido revolucionada a partir justamente del paradigma 2.0, y que ha impactado en casi todos los ámbitos de nuestra vida -en un despliegue por medio de la virtualidad-, como serían dos de los temas que convergen en esta investigación: el gobierno electrónico como extensión de la relación (comunicación) entre la administración pública y los ciudadanos, y los sitios web gubernamentales como bibliotecas o sistemas de información.

Biblioteca 2.0

En principio, debemos decir que la relación entre biblioteca y tecnología ha sido una constante desde los orígenes de la primera (Voutssas, 2015). Los distintos soportes de la información, así como los esquemas de organización a lo largo de la historia son en sí mismos herramientas tecnológicas. En el siglo XX, la era digital ha trastocado significativamente al mundo de las bibliotecas, han surgido

nociones como biblioteca sin paredes, electrónica, virtual o digital. La tecnología digital y la informática han permitido convertir la información a formato digital, automatizar los catálogos y ofrecer servicios virtuales, entre otras cuestiones. A pesar de que esto, como sostiene Voutssas (2015), es quizá un paso más en la evolución de las bibliotecas y no tanto una revolución de las mismas, es pertinente entonces considerar al menos una posible transformación de ella a partir del paradigma 2.0.

Existe pues el concepto de biblioteca 2.0, acuñado por el bibliotecario norteamericano Michael Casey en el año 2005, quien ha posicionado al usuario como centro de la misma. De acuerdo con Manso y Pinto (2014) entre las cualidades más sobresalientes de la biblioteca 2.0 se encuentran: 1) la participación y colaboración entre bibliotecarios y usuarios, 2) la reutilización de datos, 3) el aprovechamiento de la inteligencia colectiva, 4) la evaluación continua. Ello envuelve el uso y desarrollo de las herramientas 2.0 para biblioteca, como serían las redes sociales, los blogs y wikis, la catalogación social (folksonomías), la sindicación de contenidos (RSS).

Lo que es evidente, en la web en general y en las bibliotecas digitales en particular es su dinamismo, su evolución constante; por ello Voutssas (2015) habla de biblioteca 2.015 (y con ello hace una clara referencia a la nomenclatura que se usa para diferenciar las versiones de los programas de cómputo) para referir el estadio de la biblioteca 2.0 en el año 2015, a pesar de tener él mismo sus reservas:

pareciera que, con respecto a las bibliotecas 2.0 es imposible establecer simultáneamente en un cierto momento su estadio actual, pero además su tendencia evolutiva, debido a su estado presente incierto, a su gran velocidad de cambio, a las cotidianas influencias de la web, al eventual cambio en la tecnología, así como también a las nuevas características de los usuarios” (Voutssas, 2015, p. 88).

Este autor, en principio, sostiene que toda biblioteca 2.0 debe tener las cualidades de una biblioteca digital y de una biblioteca en sí; es decir no se puede pasar por alto que se trata de un espacio físico o virtual donde se ofrecen colecciones y servicios de información, los cuales están determinados por un conjunto de políticas específicas. Ahora bien, la biblioteca 2.0 entonces, además

de esto debe poseer algunos de los atributos 2.0, que en términos generales permiten una mayor interactividad entre el personal de la biblioteca y los usuarios (y entre éstos). Así, de acuerdo con Voutssas (2015), la biblioteca 2.0 podría tener -entre otros- *blogs*, *wikis*, páginas en redes sociales, indización social (folksonomías), difusión en línea (*streaming* o *podcast*), sindicación/redifusión de contenidos (RSS), *mashups*, distribución de contenidos para dispositivos móviles, herramientas de personalización. Si bien el autor presenta estas herramientas para la biblioteca contemporánea, consideramos que ellas son perfectamente adaptables a cualquier unidad o sistema de información.

Cabe resaltar, de la mano de Manso y Pinto (2014), que la fuente principal del paradigma bibliotecario 2.0 sería el usuario, concebido no únicamente como destinatario de información, sino como productor y creador de un gran valor agregado de la misma. De manera simple, podríamos decir que la web 2.0 (y la biblioteca inspirada en ella) ha incrementado las posibilidades de retroalimentación del usuario, lo que ha dado la pauta no solo para el mejoramiento de la organización y de los servicios de información, sino para un mayor aprovechamiento de la misma al interior de la red como un metasistema de información, entendido como un sistema que contiene muchos sistemas que pueden o no relacionarse entre sí. Esto coadyuvaría en principio a una gestión de información más eficaz (bibliotecarios) y a mayores posibilidades de aprovechamiento de la misma (usuarios).

En este sentido, este paradigma sería esencial en un sistema de información gubernamental ya que éste debe funcionar no sólo como centro de documentación, sino como plataforma de interacción entre el gobierno y la ciudadanía, entendida aquella justamente desde la perspectiva cibernética.

2.4 Políticas de información y políticas públicas

¿Qué son y para qué sirven las políticas de información?

Las políticas de información constituyen un campo relativamente nuevo dentro de la bibliotecología y los estudios de la información. Tienen una estrecha relación

con la administración pública, el derecho, la política y la sociología, y pueden implicar la gobernanza de la información. Decimos gobernanza y no gestión para estar en sintonía con las cuestiones que hemos dicho en el capítulo anterior y que tienen que ver con una gestión colectiva o co-gobierno, en este caso de lo que tiene que ver específicamente con la información. Dado que este proceso incluye generación, diseminación y uso de información, de acuerdo con Cornelius (2010), las políticas de información deben considerarse fundamentalmente un tema de la ciencia de la información ya que esta disciplina es la que da cuenta de cómo se construyen las mismas; aunque, por supuesto no debemos pasar por alto que se trata de un tópico que debe ser estudiado de manera interdisciplinaria ya que el enfoque de las ciencias afines es imprescindible para el análisis.

Las políticas de información son “las orientaciones que propone una sociedad o un grupo social, articuladas en directrices para facilitar e impulsar la transferencia de la información, su organización, disponibilidad, acceso y recuperación, como medio para mejorar la comunicación entre personas generadoras y usuarias de información” (Almada, 2012, p. 9). Sugerimos que las políticas de información no son necesariamente leyes o normas que dicta una instancia de autoridad, sino que ellas provienen de la voluntad de la ciudadanía a partir de sus necesidades (de información).

Por su parte, Torres sostiene que:

la política de información está constituida por aquellas directrices que rigen a un país hacia la consecución del derecho a la información por parte de los ciudadanos, y proporciona o debería proporcionar orientación para concebir una estrategia y programas destinados a desarrollar y usar los recursos, servicios y sistemas de información (Torres Martínez, 2012, p. 152).

En esta concepción, de nuevo se encuentra la ciudadanía como motor de las políticas, pero en este caso se muestra una relación explícita con el cumplimiento del derecho a la información y, por otro lado se indica el vínculo entre políticas y estrategias/programas como acciones concretas que ponen en marcha a las primeras.

Independientemente de su definición, es claro que las políticas de información tienen una utilidad. De acuerdo con Almada (2012, p. 17) son herramientas dinámicas para:

- Desarrollar una estrategia informativa institucional
- Relacionar todo lo que hace la información con los objetivos generales de la institución
- Facilitar la toma de decisiones efectiva en la asignación de recursos
- Promover la interacción, comunicación y apoyo mutuo entre las áreas de la institución y entre ésta y su público
- Ofrecer criterios objetivos en la evaluación de resultados de actividades basadas en información
- Retroalimentar el proceso de desarrollo de políticas institucionales

Se puede advertir que las políticas de información guían todos y cada uno de los procesos informativos de las distintas áreas de una organización. Si se trata de una institución o una dependencia dedicada específicamente a ofrecer servicios de información, es de esperar que incluso haya más conciencia sobre la necesidad de establecer políticas de información claras, precisas y pertinentes.

Por otro lado, Almada propone que las políticas de información son parte de lo que ella denomina infoestructura (de instituciones, grupos sociales, naciones, etcétera), la cual está compuesta por: 1) Contenidos (datos información, conocimiento que se expresa en documentos multimedia), 2) Soportes (medios en que están plasmados los contenidos), 3) Procesos (gestión de información), 4) Industria de la información (economía de la información), 5) Marco de intención (políticas de información que guían los programas y marco legal que facilita su inserción en las políticas públicas nacionales) (Almada, 2012, p. 7). Esto es pertinente en la medida en que nos permite entender a las políticas de información dentro de una estructura mayor y por ende pensar en la relación y el impacto mutuo entre ellas y los demás elementos del sistema.

Ahora bien, de acuerdo con Torres, las políticas de información pueden ser de tipo: a) jurídico (leyes, decretos, reglamentos o acuerdos), b) profesional (códigos de ética, deontología), y c) cultural (costumbres, creencias, tradiciones y valores) (Torres, 2012, p.147-148). Esto es interesante si pensamos en que las políticas de información de las instituciones públicas tendrían que ser jurídicas y profesionales,

especialmente de carácter bibliotecológico (organización y recuperación), pero seguramente en la realidad también operan las de tipo cultural, las cuales - podríamos suponer- son de secretismo y opacidad, aun cuando la ley promueve la transparencia y rendición de cuentas.

En ánimo de comprender la especificidad que pueden tener las políticas de información, podemos decir que existen, entre otras:

- Políticas de propiedad intelectual
- Políticas de selección, adquisición y descarte
- Políticas de organización
- Políticas de servicios o de uso
- Políticas de formatos
- Políticas de preservación
- Políticas de digitalización
- Políticas de implementación y uso de TIC

Esto quiere decir que las políticas de información están o deben estar en todas partes, como medio de dirección de las actividades relacionadas con el mundo informativo, pueden ir de lo general a lo particular y desde lo jurídico (el deber ser) hasta la el sentido común de la vida cotidiana.

Diseño y evaluación de políticas de información

En lo que respecta al diseño de políticas de información, de acuerdo con Almada (2012, p. 16), éste debe basarse en los siguientes elementos:

- 1) Objetivos del uso de información en la organización y sus prioridades
- 2) Significado de “información” en el contexto de la razón de ser de la institución
- 3) Principios en los que se basará la gestión de información
- 4) Nociones en las que se basará para usar recursos humanos en el manejo de la información
- 5) Bases en las que se fundamentará para usar tecnologías que apoyen la gestión de información
- 6) Principios que se aplicarán para establecer la relación de costo-efectividad de la información y el conocimiento

Lo anterior demuestra el carácter complejo y holístico de las políticas de información, dado que ellas abarcan muchas cuestiones diferentes dentro de un mismo sistema, algunas de las cuales son tangibles y otras abstractas, como el propio concepto de información lo es. Esto quiere decir que en el diseño de

políticas de información en un campo determinado se deben tomar en cuenta las políticas en otros campos de tal suerte que haya coherencia. Por ello es importante conocer los principios, objetivos y dinámicas del sistema como un todo, así como de cada uno de los elementos que lo integran.

Por otro lado, es importante referir la necesidad de una evaluación (constante) de las políticas de información para determinar si son adecuadas a los objetivos que se han planteado. La evaluación tendría que dar cuenta de su implementación como tal, su cumplimiento y sus resultados. Por tal razón, se deben establecer los mecanismos pertinentes para calificar el funcionamiento de las políticas.

Contexto de las políticas de información

Las políticas de información no se pueden entender sino dentro de un marco (histórico, político, social, cultural, jurídico, etcétera), pues ellas son de alguna manera parte y reflejo del espíritu de una época.

Así pues, en términos generales, las políticas de información en el contexto actual guardan una relación estrecha con la retórica de la sociedad de la información, que como sabemos es un concepto muy debatido que envuelve discusiones y críticas amplias desde múltiples enfoques y disciplinas. Sin embargo, se identifica a la sociedad de la información como una era postindustrial en la que la información y el conocimiento adquieren un papel central en términos económicos, políticos y sociales.

Hay tres aspectos de esta era que resultan de interés para las políticas de información: 1) La explosión o crecimiento exponencial de la información y flujo acelerado de la misma, 2) El desarrollo de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC), y 3) El incremento en la producción de conocimiento teórico o avanzado. El primer punto en principio implica la necesidad de políticas especializadas sobre selección y descarte de información, o dicho de otro modo - como sugiere Cornelius (2010)- se requiere pasar de un modo permisivo de la política de información (meramente permitir el acceso o intercambio de información) a uno en el que sea un imperativo hacer efectiva la transferencia rápida de la mejor información para aquellos que la necesitan más. El segundo

punto reclama la necesidad de políticas específicas sobre el acceso igualitario a las TIC entendidas como herramientas de desarrollo social y humano, toda vez que permiten un mayor y más eficiente intercambio de información. El tercer punto es delicado pues tiene que ver con la información especializada (la que procede de la investigación científica), la cual posee un gran valor socio-económico en la medida en que ésta permite el desarrollo de los países, razón por la cual se requieren políticas sobre la distribución de este tipo de información. Más específicamente, como indica Cornelius (2010), hablamos de la centralidad del conocimiento teórico y de los mecanismos que hacen la información disponible, tales como: bases de datos, bibliotecas, sistemas de recuperación de información y normas de indización; ellos nos permiten buscar y encontrar, y además hacen posible el avance científico.

Otro punto a destacar sobre el contexto de las políticas de información - fuertemente vinculado al tema que nos ocupa- tiene que ver con la idea de la esfera pública como el gran escenario en el que se produce el intercambio de información y por lo tanto, ella misma “legitima un régimen de política de información para mantener su existencia” (Cornelius, 2010, p. 43). Dicho de otra manera, existe tácitamente una especie de meta o mega política de información, un principio que está más allá de las normas explícitas, que es el que determina nuestra política de información (como sociedad) en función de la importancia que le damos al conjunto de datos que nos conforman y a las particularidades de los mismos. En tal sentido, podemos decir que en el mundo contemporáneo esa metapolítica de información es la de la transparencia, ella es el principio rector de la dinámica relacional en la era de la información.

Por otro lado, sostenemos que las políticas de información en la actualidad tienen todo que ver con la noción de los derechos humanos. Como ya apuntamos en el capítulo 1, el derecho a la información es concebido como un derecho humano universal desde mediados del siglo XX; por lo tanto, las políticas de información de toda índole deben ser congruentes con ello, lo cual plantea un reto para las políticas en los casos de excepción o de conflicto de interés, de los cuales

no vamos hablar pero sí es importante reconocer la cuestión tan delicada que puede llegar a ser elaborar políticas de información.

Finalmente, y como parte también del contexto de la sociedad de la información, las políticas de información en el mundo actual también tienen que ver con la nueva concepción del gobierno, tanto por la incorporación de las TIC como por la noción de apertura en la gestión pública de la que ya hablamos en el capítulo 1. En todo caso, es menester que las políticas de información estén en sintonía con estos cambios, para lo cual se tienen que desarrollar directrices específicas.

Las políticas de información como políticas públicas

En primer lugar, es necesario hacer hincapié en la concepción de las políticas de información como una variedad específica de las políticas públicas que como vimos son los lineamientos de acción consciente, planeada y estructurada del gobierno frente a las demandas de la población. El derecho de acceso a la información es una demanda clara y puntual de la ciudadanía, que como cualquier otra requiere precisamente el diseño de políticas que permitan la satisfacción de la misma.

Pero, al tratarse de un recurso -en cierto sentido- intangible, como es la información, y estratégico como lo es la de carácter gubernamental, la conformación de un conjunto de políticas de información (generales y particulares, legales e institucionales, etcétera) sobre esta cuestión no es tarea fácil.

A partir de esto, podríamos decir que las principales políticas públicas de información en México, relacionadas con el acceso a la documentación gubernamental están encabezadas por las normas jurídicas; en primer plano, el derecho a la información explicitado en el artículo sexto de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, las Leyes (Federal y General) de Transparencia y Acceso a la Información Pública y la *Ley Federal de Archivos*.; en segundo plano -dado que son parte del universo de la información- podríamos considerar el derecho a la educación (artículo tercero constitucional) y a la cultura (artículo

cuarto constitucional), la *Ley General de Bibliotecas*, la *Ley de Fomento a la Lectura*, la *Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión*.

2.5 Usuarios y Servicios de Información

Dado que la finalidad de todo sistema de información es el acceso a ella, la concepción del mismo -en general y de cada uno de sus elementos en particular- debe estar centrada en el usuario, el cual llega a ella gracias a los servicios que proporciona la institución que desarrolla tal sistema. Dicho de otra manera “el sistema de información debe poder ser utilizado en su dimensión de generador y transmisor de información, debe estar al servicio del público y debe suministrar los productos puestos a disposición de ese mismo público para satisfacer una necesidad de información” (Izquierdo Alonso, 1999, p. 116).

Usuarios de información

Usuario es quien usa o se sirve ordinariamente de algo. Para el tema que nos ocupa, un usuario es “un sujeto con necesidades de información documental [...] que vive en una sociedad histórica, concreta, clasista y que está ideologizado” (Rendón, 2005, p. 117). Es decir, en sentido amplio, el usuario no es un sujeto abstracto, sino completamente situado y por lo tanto su forma varía de acuerdo a su contexto. En términos prácticos, un usuario de información es “todo aquel individuo que usa o utiliza un servicio de información o que disfruta el uso de un producto o bien informativo” (Izquierdo Alonso, 1999, p. 115). En la bibliotecología del mundo iberoamericano, el término usuario es el que genera consenso; hay otros que podrían ser similares como receptor o destinatario de información o incluso la idea de cliente o consumidor se ha usado para el ámbito de los sistemas informativos y tiene una clara influencia del mundo empresarial.

Obviamente, existe una gran variedad de usuarios al tiempo que existe una gran diversidad informativa. Una tipología es la siguiente: investigadores, personal técnico-industrial, gestores administradores o políticos, docentes y estudiantes, y los ciudadanos comunes. La tipología de los usuarios se define en función de elementos tanto sociodemográficos (nivel educativo-cultural, categoría o actividad

profesional, etcétera), como psicológicos (actitudes, comportamiento, cognición, etcétera) (Izquierdo Alonso, 1999).

En el ámbito de la información gubernamental, suponemos que los posibles usuarios de la misma serían: trabajadores de los medios de comunicación y de organizaciones sociales, empresarios, así como académicos y estudiantes, que serían las personas a quienes podría interesarles más este tipo de documentación, pero dado que ella es de gran interés público, diríamos que cualquier individuo bien podría -pues tiene el derecho de- hacer uso de ella. No obstante las diferencias entre estos sujetos y el interés que tengan en la información pública, de alguna manera todos ellos son ciudadanos ante un universo de información estratégica.

Existe, por otro lado, también la distinción entre usuario real y potencial, entendido el primero como aquel que no sólo es consciente de que necesita información, sino que la utiliza frecuentemente; mientras que el segundo es aquel que la necesita (para el desarrollo de sus actividades) pero que no es consciente de ello (Izquierdo Alonso, 1999). Dicho de otra manera, es decir, este último “tiene la capacidad de acudir a satisfacer su necesidad de información en una institución informativa documental, pero pueden hacerlo o no” mientras que el primero es “el que actualiza esa posibilidad” (Rendón, 2005, p. 116). Esto es muy importante para la labor bibliotecaria, ya que los servicios de información no deben contemplar únicamente a los usuarios reales, de los que se tiene conocimiento pues son los que acuden a las unidades de información, sino que también es nuestra obligación considerar a los usuarios potenciales, pensar en cómo hacer para que sean conscientes de su necesidad y para atraerlos hacia el sitio donde pueden satisfacerla. En el caso que nos ocupa, esto tiene relevancia ya que, al igual que la biblioteca toma en cuenta a los usuarios potenciales, los sistemas de información gubernamental también deben hacerlo. Es decir, las instancias oficiales que proveen servicios de información, no deben centrarse específicamente en las demandas puntuales y cotidianas de información, sino anticiparse a la necesidad de los usuarios potenciales y definir, por ejemplo, la

información mínimamente relevante para cualquier usuario potencial, cuya potencialidad estaría dada por la información básica de interés común.

Por otro lado, el tipo de investigación denominado estudios de usuarios es complejo, en tanto se echa mano de distintas disciplinas y abarca -en términos generales- lo que tiene que ver con las necesidades informativas (qué busca el usuario), el comportamiento informativo (dónde lo busca) y la satisfacción (encontró lo que buscaba).

Ciudadano-usuario (de información)

El término ciudadano-usuario suele referirse a aquella persona que usa los servicios públicos y que, por lo tanto, ejerce un uso en calidad de sujeto de derechos y no como cliente que paga y consume productos y/o servicios a empresas privadas.

Pero también puede entenderse este ciudadano-usuario, tal y como sugiere Vera (2010), como aquel que está mediado por las TIC y las formas de participación que se ejercen en los entornos virtuales en tanto que espacios políticos. Aquí ya encontramos una relación entre lo político y la cultura digital, en donde se trata de implicarse en acciones ciudadanas, de hacer valer los derechos y hacerlo con las herramientas 2.0 que hemos descrito anteriormente.

Dado que uno de los derechos fundamentales en el mundo contemporáneo es el derecho a la información, el cual para ser cumplido requiere organización y servicios de información, podríamos entonces hablar de ciudadano-usuario de información para referirnos a aquella persona que accede a la información gubernamental por medio de los servicios públicos de información que ofrecen las entidades públicas, en este caso, a través de sus sitios web.

Del usuario al prosumidor de información

Relacionado con el paradigma 2.0, surgió el concepto de prosumidor (productor-consumidor) en el entendido de que una de las consecuencias de la cultura digital es la superación de la dicotomía autor-lector, dado que se amplió el espectro social de producción de contenidos, al tiempo que se asume que toda persona que

crea información, también la consume. Dicho término se emplea en distintos ámbitos pero principalmente en el mundo de la comunicación (medios) y de la información (bibliotecología).

Dicho concepto, acuñado por Alvin Toffler desde finales de los setenta, explica que en lo que hoy llamamos sociedad red, el papel de los lectores, espectadores o usuarios de información ya no es totalmente pasivo (si es que algún día lo fue del todo realmente) debido a que las TIC provocan una cierta apropiación social de los medios de producción de información y a que los atributos 2.0 fomentan una mayor interactividad, lo que ha provocado que una buena parte del valor (económico, social y cultural) de las instancias de información (lo mismo empresas que bibliotecas o medios de comunicación) sea dado por los contenidos que cada vez se producen en mayor volumen por los usuarios.

En este tenor, en el ámbito de una biblioteca o un sistema de información, el usuario deja de ser un simple consumidor de servicios, y se convierte en un colaborador, un prosumidor, de la institución. El bibliotecario entonces ya no sería “el” dispensador y mediador entre el usuario y la información sino que pasaría a ser un distribuidor más, un compartidor de información; es decir, su gestión deja de ser unidireccional, hacia y por el usuario, para derivar en una gestión distribuida con el usuario (Rodríguez, 2009). En un escenario así,

No sólo la información fluye en todas direcciones. Los “haceres” de la biblioteca pueden también ser participados por el usuario. Por ejemplo, las herramientas actuales le posibilitan colaborar en la interfaz del sitio web de la biblioteca, en las tareas de referencia, en la formación de otros usuarios, en la animación a la lectura, promoción de los servicios y hasta en la clasificación de los recursos (Rodríguez, 2009, p. 10).

En el caso de los sistemas de información gubernamental, en la medida en que éstos se abran a la participación ciudadana y con ello comiencen a dar pie a la creación de contenidos por parte de los ciudadanos-usuarios, se observará una gradual apropiación social de dichos sistemas, como ha ocurrido con otras instancias en las que los usuarios intervienen cada vez más.

Servicios de información: la consulta

En términos generales, los servicios envuelven un conjunto de acciones orientadas a satisfacer determinadas necesidades, a diferencia de los productos son bienes intangibles y sus atributos están determinados por las habilidades y cualidades de quienes los proveen. Los servicios de información serían los que atienden demandas informativas, las que pueden ser de distinta índole, en función del tipo y grado de especialización de la información y del perfil del usuario.

De acuerdo con Pinto (1999) los servicios de información son distintos de los productos, y su estudio presenta algunas dificultades, en razón de sus características: 1) Intangibilidad (son prestaciones y experiencias que no pueden evaluarse antes de su uso), 2) Heterogeneidad (la prestación varía de un profesional a otro y de un usuario a otro), 3) Caducidad (no se pueden almacenar), y 4) Simultaneidad (se consumen en el instante en que se producen). Lo delicado entonces de los servicios tendría que ver con la inmediatez, del tiempo real, del “cara a cara” entre el profesional de la información que presta el servicio y el usuario que es impredecible.

Ahora bien, hablar de servicios en materia bibliotecológica nos remite a lo que se conoce como consulta o referencia. Es uno de los eslabones más importantes del círculo informativo en razón de que se trata de la relación directa entre el bibliotecario y el usuario, de la cual depende que se atiendan y satisfagan las necesidades de información de este último.

Si bien las bibliotecas existen desde la antigüedad y la labor bibliotecaria tiene larga data, el servicio de consulta es una creación moderna (finales del siglo XIX), lo que tiene que ver justamente con la democratización de la información que se produjo en ese contexto pues anteriormente las bibliotecas eran elitistas y su trabajo estaba centrado en la conservación. Pero el Estado-nación y sus instituciones de vocación pública reconocieron la importancia del acceso a la educación, la información, el conocimiento y la cultura. Podríamos decir que con esto el rol bibliotecario comenzó a dar un giro hacia el usuario, el cual -desde entonces- se ha vuelto paulatinamente el centro de la acción bibliotecaria, y por ello en la teoría bibliotecológica “prescriptiva” (Ríos, 2008) ha cobrado igualmente

relevancia en distintos rubros de nuestra disciplina, la cual incluso dio vida a los denominados estudios de usuarios que anteriormente se han referido. Y más aún, en la era de la información -y particularmente la cultura digital- se ha identificado la relevancia del usuario como creador (de contenidos, productos y servicios).

El servicio de consulta se ha teorizado sobre todo para las bibliotecas, pero consideramos que es aplicable a cualquier unidad de información y específicamente a los archivos. La idea fundamental de guiar al usuario en la búsqueda de información es nodal para garantizar el acceso a la información. Por lo tanto, son importantes tanto los profesionales de la información dedicados a esta labor, los cuales se denominan referencistas, como la teoría de la consulta para desarrollar servicios de calidad en cualquier instancia de información, como sería el caso de los sistemas de información gubernamentales.

Servicio de consulta virtual

El servicio de consulta, como prácticamente toda la labor bibliotecaria, se ha visto modificado por la incorporación de las TIC. En lo que respecta a la biblioteca como espacio proveedor de información, se ha pasado de las primeras formas de automatización de los catálogos a la conformación de bibliotecas digitales en sentido estricto.

La consulta se ha intentado sofisticar de la mano de las TIC y ha surgido el denominado servicio de consulta o referencia virtual, que según la American Library Association (ALA) es “aquel que se inicia electrónicamente, a menudo en tiempo real, donde los usuarios emplean los ordenadores u otra tecnología de Internet para comunicarse con los bibliotecarios sin estar presentes físicamente” (ALA, 2004, en Manso y Pinto, 2014, p. 56).

Entre los canales de esa comunicación cibernética se encuentran: el chat, la videoconferencia, el formulario web, la voz sobre IP, el correo electrónico y la mensajería instantánea. Ello significa que existen protocolos del proceso de comunicación entre los bibliotecarios y los usuarios; de decir que ésta no se da de manera casual y espontánea, sino que la demanda de información queda registrada, para poder dar una respuesta adecuada en tiempo y forma.

Pero no se trata sólo de referir a las TIC y su utilidad en el mundo de la información, o en cualquier otro ámbito, sino de pensar en la cultura digital en términos más amplios y hacer hincapié en el paradigma 2.0, del que hablaremos específicamente en el siguiente apartado. Se suscribe la definición de Manso y Pinto (2014) de servicio de referencia virtual, como

aquel que, basado en la experiencia de los servicios tradicionales y desarrollado en un ambiente mediado por las tecnologías de la información y la comunicación, satisface de manera interactiva, participativa, colaborativa y personalizada, las necesidades y expectativas de información y conocimiento de los usuarios. Incluye los mecanismos de comunicación bidireccional entre profesionales y usuarios, y la integración de los productos y servicios que pretenden la satisfacción de sus necesidades formativas e informativas desde una sola interfaz de comunicación (Manso y Pinto, 2014, p. 57).

Como vemos, esta definición parece más un ideal a alcanzar que una realidad pero es un ejercicio muy significativo para pensar la labor bibliotecaria en este siglo XXI, en un contexto en el que producto de los vertiginosos cambios en materia de información de pronto se afirma que dicha labor se hará menos necesaria.

Asimismo, cabe aclarar que Manso y Pinto (2014) utilizan el término virtual, y descartan digital y electrónico, en razón de su entendimiento de la virtualidad como simulación (a partir de la noción de realidad virtual) para denotar que el servicio se ofrece “como si” se estuviera en la biblioteca físicamente. Esta interpretación es muy interesante; sin embargo, pensamos que la noción de Lévy (1998) sobre virtualidad también es reveladora para pensar la biblioteca y los servicios. De acuerdo con este autor, lo virtual es aquello que es en potencia y no en acto, no se opone a lo real, en todo caso amplía la noción de realidad.

En tal sentido, los servicios virtuales serían una extensión, a través de la potencia de la tecnología digital, de las instituciones que los ofrecen. Se trataría entonces de un despliegue de las mismas en un espacio más amplio, *-offline* y *online-* que se puede denominar hiperespacio (Salinas y Thomson). Si hablamos de los servicios de información gubernamental, como parte del e-gobierno, nos podríamos hacer la misma pregunta que Vera (2010): ¿se virtualiza el Estado? La respuesta es que debería virtualizarse, justamente se trata de extender la acción

del mismo por los medios electrónicos, y de que la relación entre los servidores públicos y los ciudadanos se perciba “como si” fuera igual a la interacción *in situ* y cara a cara.

Servicios de información como servicios públicos

Como ya hemos apuntado, es pertinente entender los servicios de información gubernamental como servicios públicos. Como vimos en el capítulo 1, los servicios públicos son la implementación de las soluciones a las demandas de la ciudadanía, y están orientados por las políticas públicas, las cuales -a su vez- se espera que sean definidas de manera conjunta entre el gobierno y los contribuyentes, ello de acuerdo con la idea de gobernanza y la perspectiva del gobierno abierto.

Entonces, es importante resaltar que los sitios web gubernamentales que proporcionan servicios públicos de información deben analizarse en ambas líneas: la bibliotecológica de los servicios de consulta y la de la administración pública en tanto que se trata de compromisos gubernamentales hacia la ciudadanía, conformada por las personas que se presume los utilizarían, quienes podrían satisfacer o no sus necesidades, al encontrar o no la información que demandan de la administración pública.

2.6 Gestión de información y gestión pública

Gestión de información/conocimiento

Los conceptos de gestión de información y gestión de conocimiento surgieron en el ámbito de la administración (de empresas), cuya teoría organizacional identifica el término gestión con el de administración y significa planificación, organización y control de los recursos (humanos, económicos, materiales, tecnológicos, informativos-intelectuales) con el fin de obtener el máximo beneficio posible.

En sentido amplio, la gestión de la información sería la optimización de ésta como recurso dentro de una organización para alcanzar ciertas metas, lo que significa: controlar, almacenar, recuperar información (producida, recibida o retenida) en la organización para las actividades propias (Bustelo y Amarilla,

2001). Pero la gestión de la información no sólo tiene que ver con las organizaciones empresariales, sino que puede ser aplicada a instituciones de distintos tipos (lucrativas y no lucrativas), las cuales –a fin de cuentas- también necesitan aprovechar la información para cumplir sus objetivos de manera eficiente. De acuerdo con Rojas,

El objetivo básico de la gestión de la información es organizar y poner en uso los recursos de información de la organización (tanto de origen externo como interno) para permitirle operar, aprender y adaptarse a los cambios del ambiente. Los actores principales en la gestión de la información son los mismos profesionales de la información en unión estrecha con sus usuarios. Los procesos principales de la gestión de la información son: la identificación de las necesidades de información, la adquisición de las fuentes informativas, su organización y almacenamiento, el desarrollo de productos y servicios, su distribución y uso, que son también la base de la creación del conocimiento durante la existencia productiva de la organización y, por tanto, fundamento de la fase inicial de la gestión del conocimiento (Rojas, 2006, p. 4).

Esta concepción parece relevante toda vez que refleja una visión desde la bibliotecología porque pone en un papel central de la gestión de la información a los bibliotecarios e identifica en ella las actividades básicas del ciclo informativo. A partir de esto, podemos identificar algunas fases dentro del proceso, que se pueden plantear de la siguiente manera: 1) gestión de contenidos, 2) gestión de información y 3) gestión del conocimiento.

La gestión de contenidos se refiere a la gestión de documentos y datos tanto internos como externos de la organización, e implica la creación y administración de esos contenidos, a través de tres aspectos: a) descripción e indización, b) almacenamiento y recuperación, y c) difusión (Alonso, 2007, p.9-10).

La gestión de la información, por su parte, tiene la finalidad de proporcionar a la organización los mecanismos que le permitan, adquirir, producir y transmitir datos e información al menor costo posible, con la calidad, exactitud y actualidad suficiente para alcanzar los objetivos planteados. Esto da lugar a un sistema de gestión de información que es quien se encarga de seleccionar, procesar y distribuir la información interna, externa y corporativa (de cara al público) de la organización (Alonso, 2007).

La gestión del conocimiento implica la transformación del conocimiento explícito en conocimiento tácito y viceversa, a partir de prácticas de combinación (de explícito a explícito), interiorización (de explícito a tácito), socialización (tácito para tácito) y exteriorización (tácito a explícito) (Gesinaldo y Macêdo, 2003). Como puede apreciarse, hay una relación dialéctica entre el conocimiento tácito y el explícito, lo cual toma la forma de un círculo en el que el conocimiento de sentido común (tácito) se vuelve formal (explícito) al quedar registrado, y a su vez estos registros de conocimiento se digieren y se vuelven parte de la vida cotidiana, y se repite la operación. Asimismo, se advierte que el conocimiento es la materia prima para la innovación y la planificación pues las ideas se convierten en productos y servicios (Alonso, 2007). El nivel superior del proceso y está relacionado con políticas de información e implicaría su asimilación por parte de los individuos que laboran en la institución (Alonso, 2007).

Como vemos, la gestión de la información y la gestión del conocimiento son cosas diferentes, aunque son parte del mismo proceso, el cual involucra el flujo adecuado de información al interior de la organización y la generación -al interior de ella- de un ambiente de conocimiento; es decir, crear las condiciones necesarias para que esa información se transforme en conocimiento y éste impacte en el rendimiento de la organización.

De esta manera, la gestión del conocimiento (como todo el proceso) puede ser entendida como un modelo empresarial emergente y multidisciplinario que abarca todos los aspectos del conocimiento dentro del contexto de la empresa u organización: creación, codificación, intercambio y uso del mismo para promover el aprendizaje y la innovación (Gupta *et al.*, 2008).

Por lo tanto, la gestión de la información/conocimiento implica un proceso dentro cualquier organización en el que se gestionan los datos y la información, al mismo tiempo que se gestionan una serie de actividades que fomentan la creación de un espacio de aprendizaje con el objetivo de que la información (interna, externa y corporativa) circule como debe hacerlo al interior de dicha organización para que, al ser analizada por los miembros, se convierta en conocimiento que -a

su vez- sirva para la toma de decisiones y finalmente para alcanzar las metas planteadas por la organización.

Componentes de la gestión de la información/conocimiento

Dentro de la gestión de la información hay una serie de elementos, además de los datos, la información y el conocimiento, que son parte de todo proceso de gestión.

En principio, dicho proceso implica la configuración de un sistema de información, entendido aquí como colección de personas, procedimientos y equipos diseñados, contruidos, operados y mantenidos para recoger, registrar, procesar, almacenar, recuperar y visualizar información (Teichroew, 1976). Es decir, la organización requiere de la creación del aparato por medio del cual circule la información ya que ésta no se organiza ni fluye sola.

Otro elemento fundamental es -desde luego- el de los recursos humanos que son quienes dan vida a la organización y de quienes depende el buen funcionamiento de la misma. Así pues, se requieren “empleados integrados al sistema de manera creativa, ante un clima de aprendizaje, superación, renovación y cooperación para lograr y hacer mejor sus tareas” (Rojas, 2006, p. 9). Los recursos humanos son un activo fundamental de la gestión del conocimiento, por lo que toda institución debe desarrollar estructuras que le permitan su permanencia, incremento y enriquecimiento, para que se traduzca en el aumento del capital intelectual y de la productividad de la organización (Rojas, 2006). Por su parte, el capital intelectual es el conocimiento intangible de la organización, el que no está registrado, pero es el que debe dar valor agregado al conocimiento explícito, convertirlo en beneficios económicos cuantificables (Artiles y Espinosa, 2004).

A su vez, el capital estructural tiene que ver con el soporte tecnológico de la organización y el uso adecuado de la tecnología. Es decir, es la parte de la organización relacionada con la estructura tecnológica, la cual debe ser usada correctamente por los miembros para incluso tener resultados en términos de mejora e innovación tecnológica, todo lo cual implica una “inteligencia tecnológica” (Artiles y Espinosa, 2004, p. 25).

Gestión documental y gestión de datos

La gestión documental estaría dentro de la fase de gestión de contenidos como la describimos anteriormente. Podríamos decir que la conformación de archivos (públicos o privados) implica la gestión de los documentos ahí contenidos, pues como dijimos no se trata solo de almacenarlos sino de pensar al depósito que constituyen como un ente orgánico, vivo y dinámico.

De tal manera que la gestión documental serían las normas y prácticas de administración de los documentos que se producen y fluyen dentro de las organizaciones. La gestión documental ya existía antes de la informática y de Internet, pero sin duda estas tecnologías contribuyen a una mayor eficiencia. La importancia de la gestión radica en que “los documentos contienen datos e información (o datos en contexto) y mucho conocimiento corporativo, que forma parte de los 'bienes intangibles', del capital intelectual. Pero los bienes intangibles hay que poderlos encontrar y utilizar en el momento en que se necesitan” (D'Alòs-Moner, 2006, p. 223).

Por lo tanto, una buena gestión de los documentos permite un mayor aprovechamiento de la información y del conocimiento que se desprende de ellos, tanto al interior de la organización, para que el personal que trabaja allí contribuya al cumplimiento de las metas de la misma, como fuera de ella para los usuarios de los servicios que dicha organización proporciona. Esto es de suma importancia si hablamos de instancias gubernamentales, las cuales tienen una serie de compromisos (legales, políticos y éticos) de cara a la ciudadanía.

Ahora bien, en los últimos años, el mundo de la información ha puesto su atención en la importancia de los datos, que forman parte de un universo amplio de documentos y productos de información de toda índole (científica, financiera, gubernamental, geográfica, estadística, etc.) los cuales pueden ser extraídos de ellos y reutilizados para un sin fin de propósitos. Tenemos así estudios sobre *big data* (datos masivos), *open data* (datos abiertos), *data mining* (minería de datos), *data warehouse* (almacén de datos), *linked data* (datos enlazados) *sharing data* (compartición de datos), *data curation* (curación de datos), etcétera; ello indica la relevancia que tienen los datos en sí mismos, pero sobre todo por su capacidad de

remezcla o recombinación para generar nueva información sobre distintas temáticas.

Todo lo anterior se relaciona con la gestión de datos, definida por la entidad española DAMA (Derechos de Autor de Medios Audiovisuales) como “el desarrollo y ejecución de arquitecturas, políticas, prácticas y procedimientos que gestionan apropiadamente las necesidades del ciclo de vida completo de los datos de una empresa”. Aunque esta definición habla de empresa, podemos aplicarla a todo tipo de organizaciones, de las que se espera que gestionen adecuadamente no solo la información y el conocimiento, como lo explicamos anteriormente, sino los datos que en sí mismos constituyen recursos con un altísimo potencial, lo que las empresas han capitalizado muy bien, lo mismo que ello cada vez más impacta en el campo científico, que -a su vez- plantea nuevos retos para la labor bibliotecaria, y que el propio gobierno debería aprovechar para hacer más eficiente la gestión pública.

Gestión de Documentos Electrónicos (GDE)

La GDE puede definirse como el “proceso de creación, almacenamiento y utilización de documentos electrónicos, que incluye su selección, clasificación, conservación, búsqueda, recuperación, reproducción y diseminación a partir de dispositivos electrónicos” (García Pérez, 2001, p. 101).

Esta concepción de gestión abarca tanto la gestión de documentos como la gestión de información y conocimiento. Para realizar estas tareas en la era digital existe un conjunto de herramientas informáticas y telemáticas, algunas de las cuales según distintas categorías -de acuerdo con García Pérez (2001)- son:

- 1) Gestión de documentos: Permite a las organizaciones recuperar de forma rápida y eficiente archivos creados electrónicamente; al mismo tiempo permite asociar índices a los documentos para describir sus características fundamentales (tipo de documento, autor, aplicación con que fue creado).
- 2) Gestión del conocimiento: Permiten gestionar y compartir el capital que representa el conocimiento de los miembros de la organización. Sus atributos

serían: recopilación de información, categorización, distribución y colaboración entre usuarios.

- 3) Imaging: Se refiere a las imágenes en formato digital a partir de documentos impresos.
- 4) Flujos de trabajo (*workflow*): Planifican los procesos, envían automáticamente los documentos a los diferentes departamentos y siguen el estado del documento durante todo el proceso.
- 5) Almacenamiento y gestión de información: Formas eficientes de archivar documentos y datos, y colocarlos a disposición de los usuarios. Deben tener mecanismos para insertar, recuperar o eliminar documentos.
- 6) Gestión de archivos: El documento se convierte en registro, es decir, cualquier información relativa al trabajo de una organización que tiene contenido (información implícita en el documento), estructura (aparición o tipo de documento) y contexto (uso que se le da, propósito y a quién está dirigido).

Por otro lado la gestión de documentos electrónicos, de acuerdo con D'Alòs-Moner (2006), plantea las siguientes dificultades: a) Necesidad de disponer de equipos para su lectura, para evitar la brecha digital dentro de la organización, b) Obsolescencia de los sistemas de lectura, c) Facilidad para copiar y los aspectos de derecho de autor que ello conlleva, d) Fragilidad debido a la facilidad para alterarlos, e) Necesidad de decidir qué se preserva y cómo.

A pesar de ello, de acuerdo con García Pérez (2001), entre las ventajas de los sistemas para la gestión de documentos electrónicos se encuentran: a) reducción del espacio físico del archivo, b) mantenimiento de un único conjunto de información que contenga todo aquello que fue o es importante para la organización, b) localización rápida mediante una gran variedad de criterios, c) fácil procesamiento paralelo (entre varios) de información contenida en documentos, d) preservación de documentos originales, e) integración documental en procesos de trabajo (controlar versiones), f) control de acceso al archivo por niveles de seguridad, g) no pérdida ni redundancia de documentación, y h) relación de información por grupos y tipos de usuario.

Como vemos, el ámbito digital plantea tanto retos como oportunidades para el universo de la información y su consiguiente gestión. En todo caso, las herramientas informáticas y telemáticas han llegado para quedarse, pero evolucionan de manera tan rápida que exigen una capacitación constante por parte del personal que las utiliza en sus tareas cotidianas y son un reto para las organizaciones en materia de preservación en relación con los sistemas de lectura.

Finalmente, todo ello requiere de grupos de trabajo interdisciplinarios que investiguen y discutan continuamente sobre el desarrollo y especialización de la gestión, y sobre las tecnologías que la acompañan.

La gestión de información dentro de la gestión pública

La gestión de información/conocimiento ha renovado la teoría organizacional al identificar la importancia estratégica de tales elementos para el buen funcionamiento y eficacia de toda organización (con o sin fines de lucro). Se hace necesario adoptar y adaptar estos preceptos en el ámbito de la gestión pública.

Como vimos en el capítulo anterior, tanto la idea de gobernanza, más allá de la simple gobernabilidad, y del gobierno abierto implican un ejercicio público más eficaz, transparente y democrático. Para ello se requiere hacer más operativas las funciones del servicio público, dentro del cual la información y el conocimiento - como en toda organización- juegan un papel central; por tal razón es pertinente optar por un enfoque de gestión de información/conocimiento en la administración pública.

Es decir, el gobierno abierto, como método de ejercicio público democrático, transparente, eficaz y que requiere la participación activa de los ciudadanos en la resolución de los problemas de carácter público, es posible mediante la implementación de los instrumentos que propone la gestión de la información/conocimiento a partir de una concepción sistémica de las organizaciones, del aprovechamiento de los recursos (humanos, económicos, tecnológicos, informativos), de la comunicación, el aprendizaje y la retroalimentación constante. En este escenario sin duda las TIC juegan un papel

destacado toda vez que ellas son en sí mismas herramientas para potenciar la gestión.

En suma, ya no podemos pensar en una gestión pública jerárquica y burocrática porque trabajar con grandes cantidades de documentos y datos exige un nivel de profesionalización y especialización tal que solo se puede alcanzar mediante la colaboración y la apertura, al interior y exterior de las instituciones públicas.

2.7 Evaluación de recursos de información electrónica

Como dijimos anteriormente, para responder a la pregunta sobre la garantía del derecho de acceso a la información pública gubernamental, es necesario hacer una evaluación de la que podríamos denominar instancia mediadora entre el gobierno y la ciudadanía. En el contexto actual, la mediación está determinada por las TIC, los gobiernos del mundo han encontrado en Internet el medio idóneo para establecer una comunicación más eficaz con la ciudadanía. Pero no se trata de una mediación cualquiera, sino de una que promete -como ninguna otra- hacer efectivo precisamente el acceso a la información, debido a las cualidades de la tecnología digital, como serían una mayor capacidad de procesamiento, almacenamiento e intercambio de información. En el caso que nos ocupa, dicha instancia es un sitio web oficial que pretende ser el principal sistema de información gubernamental de nuestro país, en los términos que se definen en el capítulo anterior.

Es menester entonces comenzar por el concepto de evaluación. Evaluar significa señalar el valor de algo, y valor se refiere al grado de utilidad o aptitud de las cosas para satisfacer las necesidades o proporcionar bienestar. Podemos apreciar dos cuestiones fundamentales en esto: la utilidad de las cosas y la satisfacción de necesidades. A partir de esto, inferimos el significado de la evaluación en el campo de la bibliotecología, pues nuestra disciplina (además de construirlos) estudia los sistemas o unidades de información que se supone son útiles a la sociedad en tanto satisfacen necesidades.

La teoría de la evaluación se ha desarrollado más ampliamente en otros campos de conocimiento, como la educación y la administración, cuyas aportaciones han servido y sido adaptadas a la disciplina bibliotecológica, para la cual es fundamental el ejercicio de valorar los distintos procesos, productos y servicios que conforman el ciclo informativo.

De acuerdo con Ponjuán (1998), la evaluación es el cálculo para calificar y medir el logro y la forma de satisfacer los objetivos propuestos de un determinado sistema o unidad. Ella propone una evaluación integral y de carácter científico en donde se tome en cuenta la misión, visión y objetivos de la institución, así como los productos, acciones, recursos y servicios para determinar la eficiencia, eficacia, beneficios e impacto de tal sistema.

Por otro lado, Oberhofer sostiene que “la evaluación no es un fin en sí mismo. Sus propósitos se originan de la necesidad de determinar el valor de un sistema o de las actividades de este sistema” (1983, p. 65). Es decir, la evaluación siempre se hace con un objetivo, que puede ir desde hacer un juicio a partir del análisis hasta ser punto de partida para perfeccionar un sistema o programa determinado. En resumen, y de la mano de Lancaster (1995), la evaluación puede ser diagnóstica y/o terapéutica. Por lo tanto, la intención de este trabajo es evaluar, a través del análisis de una iniciativa digital el desempeño del gobierno en materia de acceso a la información, lo que contribuiría al diagnóstico, y -a partir de ello- identificar los puntos débiles para proponer algunas opciones de mejoramiento, lo que abonaría a la parte terapéutica.

La metodología de evaluación en la cual nos basamos es la desarrollada por Codina (2000), Jiménez Piano (2001) y Pinto Molina (2009), quienes han definido modelos de evaluación de sitios web con una clara perspectiva bibliotecológica. Si bien estos autores se enfocaron en sitios web en general, en este caso haremos una adaptación de sus propuestas a la evaluación de sitios web gubernamentales, los cuales tienen ciertas particularidades, en función del tipo de información que ofrecen, de la importancia de ésta, del acceso a ella como un derecho, y todo lo que ya hemos explicado anteriormente. Precisamente lo que aquí nos interesa analizar es una plataforma web gubernamental, en términos informativos

principalmente aunque también en aspectos comunicacionales, toda vez que el acceso a la información -en general- es siempre un proceso de comunicación; en todo caso, lo que queremos señalar es que los modelos de los autores antes mencionados responden a inquietudes bibliotecológicas, las mismas que orientan esta investigación.

Dado que evaluar implica determinar la calidad de aquello que nos proponemos valorar, es necesario referir que por calidad entendemos el conjunto de propiedades inherentes a algo, que permiten juzgar su valor. De acuerdo con Pinto Molina (2009), determinar la calidad conlleva un aspecto subjetivo por parte del usuario o consumidor, en tanto se trata de un juicio de valor. Por ello, en el ámbito profesional, académico o empresarial es necesario hacer esta valoración de la forma más objetiva posible, esto es, de acuerdo a criterios y normas comúnmente aceptados aunque adaptados a las necesidades de la comunidad a la que va dirigido el producto o servicio.

A continuación, se exponen las aportaciones de los autores antes mencionados a la metodología de evaluación de sitios web. En primer lugar, Codina (2004), nos dice que los parámetros o criterios se refieren a aquello (específico o concreto) que queremos evaluar, y los indicadores implican el cómo vamos a evaluar o dar cuenta de ello. De acuerdo con él, no existe un consenso sobre todos los parámetros que deben considerarse, pues se utilizan criterios diversos de acuerdo al recurso a evaluar, a quién lo haga y para qué lo haga, de tal forma que hay una gran lista de indicadores que se pueden tomar en cuenta.

Este autor propone los siguientes parámetros, acompañados de sus indicadores (presentados en forma de pregunta):

Contenido. Se divide en los siguientes subcriterios (que presentan sus respectivos indicadores):

1. Interés intrínseco. El tema del recurso. ¿Posee un interés intrínseco o, por el contrario, es de interés trivial?
2. Rigor. ¿Existen indicios de que la información está tratada con el cuidado y rigor adecuados al contenido?

3. Volumen: ¿Supera el umbral de la trivialidad? ¿Posee un adecuado grado de cobertura de la información, dado el tema o dominio abarcado?
4. Edición. ¿La información ha recibido tratamiento editorial? ¿Está identificado y datado el recurso? En particular, ¿dispone la web de título, mención de responsabilidad y fecha de edición, y esta información se encuentra cada vez que el contenido de la web lo requiera?
5. Exhaustividad. En el nivel en el que corresponda en cada caso, ¿son completos, o tienden a ser lo más completos posibles los datos?
6. Actualización. ¿Se actualiza la información con frecuencia?
7. Sistematización. ¿Está tratada la información de manera sistemática, incluyendo en este tratamiento sistemático los aspectos no textuales o icónicos?
8. Originalidad. ¿Presenta informaciones que, en alguna medida, son originales o exclusivas de este recurso?

Autoría

1. ¿Contiene indicaciones claras y explícitas sobre la autoría y/o la responsabilidad intelectual del recurso?
2. ¿Existen indicios de que la web está creada, producida, realizada por un organismo o institución de reconocido prestigio en su campo?

Ergonomía

1. ¿Existe una correcta relación entre figura y fondo que facilite la lectura de la información?
2. ¿En el caso concreto de los textos, pueden leerse con facilidad, es decir, hay espacios en blanco repartidos regularmente, no hay un abuso de recursos tipográficos, adornos?
3. ¿Tiene la información textual una tipografía adecuada y son elegantes los elementos icónicos?
4. ¿Presenta la web, en general, un diseño elegante, funcional y atractivo?

Navegación y Representación de la información

1. ¿Posee la web un sumario general que representa su contenido global?
2. ¿En caso de existir, es la primera sección de la web y puede verse la totalidad de los elementos del sumario sin necesidad de utilizar la barra de desplazamientos?

3. ¿Posee el sumario principal un número reducido de elementos, de manera que es fácil captar su contenido global con un mínimo esfuerzo?
4. ¿Es posible ir, con un solo clic, desde cualquier nodo, no importa a qué nivel de profundidad se encuentre, al sumario principal?
5. ¿Se ha evitado la existencia de nodos aislados, es decir, que no lleven al nodo principal o a otro nodo que lleve al nodo principal?
6. ¿Es posible ir, con un solo clic, desde cualquier nodo, no importa a qué nivel de profundidad se encuentre, a cualquiera de las secciones principales de la web?
7. Las secciones o nodos extensos, ¿poseen navegación local?
8. ¿Es posible recorrer la totalidad de la web mediante desplazamientos sucesivos a través de su estructura?
9. ¿Contiene la web enlaces entre nodos no relacionados jerárquicamente?
11. ¿Contiene la web algún tipo de índice, por ejemplo, temático, cronológico, alfabético, de nombres, que complemente los otros elementos del sistema de navegación?
12. ¿Mantiene la web un estilo informativo coherente: colores, iconos, tipos de menús?
13. ¿El tipo de menús, etiquetas, iconos de la web es claro y uniforme y permite anticipar en cada momento el efecto de las acciones?
14. ¿Es coherente el sistema de navegación, tanto en cuanto a aspectos lógicos como al uso de etiquetas textuales y recursos icónicos, es decir, se usan siempre los mismos códigos textuales e icónicos para representar las mismas funciones, acciones o datos?

Recuperación

1. ¿Proporciona servicios de recuperación de información, es decir, es posible ejecutar operaciones de búsqueda por palabras o frases?
2. ¿Es posible utilizar operadores booleanos?
3. ¿Es posible utilizar otros operadores: de proximidad, de comparación?
4. ¿Existen ayudas y sistemas de recuperación de información adicionales: tesauros, listas de temas?

Interactividad-computabilidad

1. ¿Se pueden plantear preguntas, sugerencias o enviar mensajes al administrador de la web?

2. ¿Existe alguna otra forma de interactividad, aparte de la recuperabilidad?
3. ¿Se puede realizar alguna clase de actividades o transacciones?
4. ¿Existen otros servicios avanzados de interactividad?

Los dos primeros son los principales parámetros, pues de nada serviría evaluar el diseño y la organización de la información, si ésta no tiene autoridad y/o si el contenido está en duda.

Respecto al contenido, se sugiere incluir indicadores sobre calidad y cantidad de información. Los indicadores de calidad son: rigor, exhaustividad, actualización, edición, sistematización, interés intrínseco y originalidad. Los indicadores de cantidad son: superación del umbral de la trivialidad y cobertura relativa.

La autoría responde a los siguientes indicadores: solvencia del autor/institución que lo creó, existencia de declaraciones explícitas de autoría y esperanza de vida del recurso. La ergonomía tiene que ver con el diseño y eficiencia del sistema, mientras que la representación de la información se relaciona con el análisis documental, a través del cual se establecen los puntos de acceso.

Por otro lado, en lo que se refiere a evaluación de recursos digitales, Jiménez Piano (2001), a partir de la observación de distintos modelos de evaluación, compendia los siguientes criterios: a) accesibilidad (facilidad de acceso), b) audiencia (adecuación al público al que está dirigido), c) autoridad (experiencia del creador del recurso), d) contenido (se contemplan: validez, exactitud, exhaustividad/profundidad, originalidad, organización intelectual y actualización), e) coste (relación costo-beneficio), f) actualización (puesta al día del recurso), g) diseño (relación diseño-operatividad) y h) administración (mantenimiento, soporte técnico y autoevaluación del recurso).

Por su parte, Pinto Molina (2009) propone los siguientes criterios, con sus respectivos indicadores, para la evaluación de contenidos electrónicos:

- a) Autoría (indicadores: adscripción del autor, currículum, dirección de contacto, declaración de principios, logotipo y mención de calidad por parte de una organización externa)

- b) Actualización y actualidad (Indicadores: fecha de creación del sitio, fecha de última actualización, presencia de información actual y actualizada, existencia de enlaces obsoletos y/o erróneos)
- c) Contenido (Subcriterios: cobertura, exactitud, precisión, rigor, pertinencia, objetividad, integridad, utilidad)
- d) Accesibilidad (Indicadores: compatibilidad con diferentes navegadores, versiones alternativas de visualización, normativa Web Accessibility Initiative, posibilidad de imprimir y visualizar correctamente el contenido, contenidos en otro idioma)
- e) Funcionalidad (Indicadores: estructura lógica de los contenidos, pertinencia y adecuación de los títulos utilizados en los apartados, existencia de un mapa del sitio, existencia de un sistema de búsqueda de contenidos propio)
- f) Navegabilidad (Indicadores: presencia de un menú de contenidos siempre visible, presencia de botones de navegación que permitan al usuario recorrer el sitio web de manera lógica)
- g) Diseño (Indicadores: diseño web elegante, funcional y atractivo, combinación adecuada de colores, formas e imágenes que faciliten la lectura, tamaño y tipo de letra idóneos para una buena lectura, homogeneidad de estilo y formato en todas las páginas del sitio).

A continuación se presenta una tabla comparativa de los criterios que propone cada autor:

Criterios	Codina	Jiménez Piano	Pinto Molina
Autoridad/Autoría	X	X	X
Contenido	X	X	X
Representación	X		
Ergonomía	X		
Recuperación	X		
Interactividad-Computabilidad	X		
Accesibilidad		X	X
Actualización		X	X
Audiencia		X	
Administración		X	
Diseño		X	
Funcionalidad			X
Navegación/Navegabilidad	X		X

En términos generales, los tres esquemas coinciden bastante. Todos los autores proponen los criterios de autoridad y contenido. Para los tres es importante el diseño, que nombran de manera distinta y en el cual podemos integrar la ergonomía o funcionalidad. Codina precisa dos parámetros fundamentalmente bibliotecológicos e íntimamente relacionados, que son: representación y recuperación, que tratan de la organización de la información que permite acceder a ella; este autor también indica la cuestión de la interactividad-computabilidad que abarca los otros aspectos de la comunicación con el sistema de información que van más allá de la recuperación. Por su parte, Jiménez Piano adhiere un par de criterios relevantes: el que denomina audiencia, que implica que la información debe adecuarse al perfil del usuario previsto, y el de la administración del recurso que, si bien no repercute directamente en el usuario, hace evidente que la gestión de información requiere de un soporte técnico eficaz. Tanto Jiménez Piano como Pinto Molina proponen actualización (que Codina incluye como indicador del contenido) y accesibilidad. Por último, tanto Codina como Pinto Molina hablan de la navegación aunque él la asocia con la representación; asimismo ambos exponen no sólo los criterios sino los indicadores que pueden desprenderse de cada criterio, además ella define muy precisa y atinadamente la cuestión de la accesibilidad, que no sólo significa llegar a la información, sino que implica las condiciones (a nivel de infraestructura tecnológica) para garantizar el acceso a todas las personas sin discriminación alguna.

Como se puede apreciar, los criterios de evaluación de sitios web como recursos de información son claros, precisos y completos. Podríamos decir que hay un consenso respecto a los puntos primordiales a tomar en cuenta en un análisis de calidad de estas fuentes de información. Tales serían: autoridad, contenido, diseño y navegabilidad. No obstante, para que un modelo de evaluación de sistemas de información gubernamental esté completo, es necesario definir otros criterios importantes que implican distintos aspectos, tanto de orden bibliotecológico-informático, como político-jurídico y que se relacionan con el tipo de institución que ofrece determinados productos y servicios de

información, como son las instancias gubernamentales. Todo ello se desarrolla ampliamente en el capítulo 4.

2.8 La indispensable visión compleja de la bibliotecología para el análisis del acceso a la información (gubernamental)

El pensamiento sistémico ha estado presente en la bibliotecología desde hace algún tiempo. Los profesionales de la información están conscientes de que las unidades de información son sistemas cuyos elementos se interrelacionan, se afectan mutuamente y forman un todo; se trata pues de un enfoque desde la complejidad. La labor bibliotecaria (en cada uno de sus rubros) entonces se piensa -al menos idealmente- en función del objetivo central de la misma, que es el acceso, razón por la cual las actividades los bibliotecarios que operan en cada eslabón del ciclo informativo deben estar en armonía -hacer sinergia- para poder cumplir dicho objetivo. Esto quiere decir que se reconoce una relación de interdependencia entre los distintos elementos del sistema, los cuales deben engranar para que éste funcione adecuadamente.

Consideramos que esta visión sistémica o compleja debe imperar también en el ejercicio teórico de la bibliotecología. Es decir, los fenómenos que interesan a nuestra disciplina son igualmente complejos, están conformados por elementos variados que se relacionan entre sí de distinta manera y en diferentes planos, lo que hace que tales fenómenos se comporten y evolucionen de tal o cual forma.

La intención en este trabajo es justamente pensar en todos los elementos, que podríamos denominar de orden informativo en general y bibliotecológico en particular, que se juegan en el fenómeno del acceso a la información pública gubernamental en México. Por tal razón hemos explicado los siete aspectos básicos que se considera inciden en tal cuestión: 1) Sistemas de información, 2) Arquitectura de la información, 3) El paradigma 2.0 4) Políticas de información, 5) Los usuarios y servicios de información, 6) Gestión de información/conocimiento, y 7) Evaluación de recursos de información.

Como hemos dicho, las políticas guían todas las labores relacionadas con la información (desde la producción hasta el acceso), de unos lineamientos

coherentes, claros, prácticos y funcionales depende una buena gestión; si ésta es entendida desde la teoría organizacional (de nuevo de forma sistémica), la cual se propone la eficacia en el cumplimiento de las tareas de toda organización a partir del aprovechamiento de los recursos y de que haya sinergia, lo que ocurre en la medida que se produzca retroalimentación entre los elementos de la institución como sistema, entonces podemos aspirar -por ejemplo- a una mejor gestión pública; si nos damos a la tarea de crear, desarrollar y mantener sistemas de información de calidad que posean una arquitectura coherente, y somos conscientes de que ellos son la condición *sine qua non* del acceso a la información y éste del desarrollo de toda sociedad, sólo entonces podremos hacer realidad esa entelequia que es la democracia; si diseñamos servicios de información centrados en los usuarios, concebidos como aliados quienes con su participación pueden ayudar a mejorar tanto los contenidos como los propios servicios de información, no sólo podremos garantizar el acceso sino mejorar significativamente la relación - en este caso- entre servidores públicos y ciudadanos; y si para todo ello promovemos los principios y las herramientas 2.0 estaremos en posibilidad de transformar las propias nociones, tanto de gestión pública como de gestión de información, y -con ello- de sentar las bases de lo que podríamos denominar servicios especializados de información pública gubernamental.

Todo lo anterior, como parte de la labor bibliotecaria, está indudablemente atravesado por la evaluación como práctica cotidiana y consustancial a dicha labor, la que a su vez demanda actualización/adaptación teórica específica para cada recurso de información especializado. Sin evaluación no se puede saber con certeza el funcionamiento de un servicio o la calidad de un producto de información. Para ello, es necesario construir herramientas (políticas y métodos) que guíen los procesos de evaluación, mismos que -de nuevo- deben ser complejos, es decir, considerar los distintos elementos que entran en juego en el desempeño de cualquier fenómeno informativo.

Capítulo 3. Normatividad de acceso a la información gubernamental y e-gobierno en México

Este capítulo trata sobre la legislación en materia de acceso a la información gubernamental en México y el impulso que se ha dado al mismo a raíz de la implementación del gobierno electrónico en nuestro país. En primer lugar es necesario conocer el aparato jurídico en esta materia en México. Sin duda alguna, existen distintas leyes y reglamentos sobre la cuestión específica y otras que se relacionan de manera tangencial; en este caso expondremos únicamente los aspectos generales de los que consideramos los principales documentos jurídicos que explican el deber ser del acceso a la información en nuestro país.

En segundo lugar, dado que esta investigación se centra en el ámbito electrónico, es necesario explicar cómo se ha implementado el gobierno electrónico en México y cuáles son las iniciativas que se han impulsado, a partir de él, y su relación con el acceso a la información gubernamental.

Por último, se describe el sitio gov.mx que es la plataforma gubernamental más destacada e importante, no sólo en materia de acceso a la información pública, sino que es un proyecto orientado a fomentar una relación más estrecha entre el gobierno y la ciudadanía, en dónde ésta puede encontrar una vía eficaz para realizar cualquier trámite gubernamental, e incluso pretende ser una vía oficial de participación ciudadana. Por tal razón, es el sitio web que se ha sometido a evaluación, lo que se expone en el capítulo 4.

3.1 Marco jurídico de acceso a la información gubernamental

Como vimos en el capítulo 1, el derecho de acceso se asocia con la información pública y en particular la de carácter gubernamental, pues se considera que ella es fundamental para el desarrollo democrático del país. Las políticas de información que se vinculan con esta cuestión están plasmadas -en términos más generales- en las principales normas jurídicas sobre esta materia, tales como: 1) Artículo 6 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (1917), 2) *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información* (2016), 3) *Ley Federal de Archivos*

(2012), 4) *DECRETO por el que se establece la Ventanilla Única Nacional para los Trámites e Información del Gobierno* (2015), y 5) *DECRETO por el que se establece la regulación en materia de Datos Abiertos* (2015). A continuación, veremos los aspectos más relevantes de cada una de ellas.

1) Artículo 6° constitucional. En la reforma de 2013, no sólo establece el derecho de todos/as los/las mexicanos/as a acceder a “información plural y oportuna”, sino la obligación que tiene el Estado de proporcionar acceso a las TIC, pues éstas se consideran cruciales para garantizar dicho acceso. Asimismo, este artículo determina que toda la información de las instancias gubernamentales o financiadas por ellas es de carácter público, salvo por las restricciones que establecen las leyes; es decir que en este documento se explicitan claramente quiénes son los llamados sujetos obligados, los cuales deben preservar sus documentos administrativos actualizados y ponerlos a disposición de la ciudadanía, vía electrónica. Los sujetos obligados implican a “cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal” [*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Artículo 6, Apartado A, Fracción I (reformada en 2014)].

Por último, en este artículo se indica la creación de un organismo autónomo dedicado a regular todo lo que tiene que ver con acceso a la información pública, que es el actual Instituto Nacional de Acceso a la Información Pública Gubernamental (INAI, antes IFAI).

Como se advierte, el acceso a la información (pública) es un derecho constitucional, plasmado en nuestra carta magna, en la cual se observa el vínculo estrecho entre el acceso a la información y los medios electrónicos, y con ello la obligatoriedad de las instancias públicas de organizar y actualizar la información que producen en el ejercicio de sus funciones, así como de crear sitios web, por medio de los cuales difundir la misma.

2) Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (2016).

Heredera de la abrogada *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*, promulgada en 2002, está orientada supuestamente a proveer lo necesario para garantizar el acceso a la información producida por las instancias de gobierno o financiadas por el mismo, bajo el principio de máxima publicidad y con el objetivo de incentivar la transparencia y rendición de cuentas de las entidades oficiales, para impulsar la democratización de la sociedad mexicana, mediante iniciativas de gobierno abierto y participación ciudadana. Sin embargo, la ley en modo alguno abarca todas las posibilidades para garantizar el acceso a la información, ya que la garantía absoluta (toda la información a todas las personas) es prácticamente inalcanzable y -como se sugirió anteriormente- el acceso implica también un trabajo con los usuarios para que éstos puedan apropiarse de la información.

Por otro lado, esta ley establece la obligación del titular de cada entidad de crear una Unidad de Transparencia y un Comité de Transparencia (denominados en la anterior ley Unidad de Enlace y Comité de Información respectivamente). La Unidad de Transparencia es la entidad encargada de recabar y difundir información relacionada con las obligaciones de transparencia, tiene entre sus funciones: coordinar la difusión de información, recibir y dar trámite a las solicitudes de acceso, llevar un registro de las solicitudes y dar notificaciones a los solicitantes. El Comité de Transparencia, por su parte es el órgano colegiado interno de cada dependencia gubernamental encargado de regular las acciones en materia de acceso a la información, y tiene entre sus funciones: instituir, coordinar y supervisar las acciones y los procedimientos para asegurar la mayor eficacia en la gestión de las solicitudes de acceso a la información; ordenar a las áreas competentes de las distintas dependencias que generen la información que derivado de sus facultades, competencias y funciones deban tener en posesión; establecer políticas para facilitar la obtención de información y el ejercicio del derecho de acceso a la información.

Respecto a las obligaciones de transparencia, esta ley exige que los sujetos obligados en el ámbito federal las cumplan y pongan a disposición del público la

información que corresponda, y mantenerla actualizada, en los respectivos medios electrónicos, de acuerdo con sus facultades, atribuciones, funciones u objeto social.

Por obligación, hay cierta información básica que debe estar disponible en los sitios web de las dependencias gubernamentales (sujetos obligados), que está explicitada en la Ley General (Título Quinto, Capítulo II, Art. 70) misma que nos servirá de marco de referencia para agrupar los indicadores que se usarán para el criterio de Transparencia en el esquema de evaluación que hemos construido para analizar el acceso web a la información gubernamental. Dicha información está ratificada en la Ley Federal, documento en que se añade el desglose de la información que debe ser publicitada por cada área del gobierno (Ejecutivo federal, fuerzas armadas, en materias hacendaria, de población, de seguridad pública y procuración de justicia, de política exterior, ambiental, económica, agropecuaria, de comunicaciones y transportes, educación y cultura, salud, trabajo, desarrollo urbano, y turismo).

3) Ley Federal de Archivos (2012). Refiere las disposiciones para la organización y conservación de los archivos en posesión de los sujetos obligados. En materia de documentos y archivos tanto jurídico-administrativos como históricos esta ley encarna la normatividad federal que debe guiar las acciones de las instancias gubernamentales, con base en los siguientes principios: a) conservación (medidas técnicas, administrativas y ambientales para la preservación), b) procedencia (conservación del orden original de cada fondo documental), c) integridad (documentos completos y veraces), y d) disponibilidad (mecanismos de localización de documentos). Podemos advertir que estos criterios son en gran medida de competencia bibliotecológica-archivística, de hecho tienen que ver con algunas de las tareas principales de los profesionales de la información, como serían la organización, la preservación y la recuperación.

4) DECRETO por el que se establece la Ventanilla Única Nacional para los Trámites e Información del Gobierno (2015). Tiene el objetivo de crear un punto de acceso único a todo el gobierno, por vía electrónica, denominado www.gob.mx, bajo el principio de interoperabilidad entre las diferentes instancias

gubernamentales. Entre sus principales objetivos están: 1) Dar al gobierno una imagen institucional integral y homogénea que permita a las personas identificar los diversos canales de atención; y 2) Integrar la información de las dependencias, entidades y empresas productivas del Estado como único sitio institucional del Gobierno Federal, para que la sociedad encuentre más fácil la información que requiere del gobierno.

Para ello, el decreto refiere que las instancias del gobierno deben: a) habilitar la infraestructura necesaria para la interoperabilidad entre sus sistemas y la Ventanilla Única, b) facilitar permanentemente el acceso, consulta y transferencia de información de forma interconectada, c) adecuar sus canales de atención a una forma estandarizada, d) migrar gradualmente sus sitios a la Ventanilla Única, y e) desahogar, preferentemente, las solicitudes de trámites por medios electrónicos.

Podemos concluir que este decreto fue el punto de partida de la iniciativa digital más importante que hasta hoy ha tenido el gobierno en materia de acceso a la información, transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana, al ser un sitio creado *ex profeso* para tales fines, al constituir un sistema complejo e interoperativo de información de todo el gobierno federal.

5) DECRETO por el que se establece la regulación en materia de Datos Abiertos (2015). Completamente asociado al documento anterior, su objeto principal es regular los datos de carácter público, puestos a disposición de la población como datos abiertos, con el propósito de facilitar su acceso, uso, reutilización y redistribución para cualquier fin. Para ello, se indica la creación de un catálogo de datos abiertos integrado por los conjuntos de datos de las dependencias y entidades, así como de las empresas productivas del Estado, descargables en formatos abiertos, en el sitio www.datos.gob.mx.

Para ser considerados datos abiertos, ellos deben cumplir con las siguientes características: 1) Ser gratuitos (sin ninguna contraprestación), 2) Ser no discriminatorios (no tener restricciones de acceso para los usuarios), 3) Ser de libre uso (citarán la fuente de origen como único requerimiento), 4) Ser legibles por máquinas (deberán estar estructurados para ser procesados por equipos electrónicos de manera automática), 5) Ser integrales (deberán contener, en la

medida de lo posible, el tema que describen a detalle y con los metadatos necesarios), 6) Ser primarios (de la fuente de origen con el máximo nivel de desagregación posible), 7) Ser oportunos (actualizados periódicamente, conforme se generen, y 8) Ser permanentes (conservarse en el tiempo, las versiones históricas relevantes para uso público se mantendrán disponibles a través de identificadores adecuados).

Se advierte que el decreto se corresponde con los llamados 8 principios de los datos abiertos, que referimos en el capítulo 1. Cabe decir que el principio relacionado con la propiedad intelectual no está tan claro en el decreto, pero actualmente el sitio datos.gob.mx cuenta con una licencia de derechos de autor libre (LibreUsoMx).

En suma, podemos hacer notar que el marco jurídico en materia de acceso a la información pública en México está íntimamente vinculado a las tareas bibliotecológico-archivísticas, toda vez que implican acopio, conservación, gestión y disseminación de información. Podemos inferir que los profesionales de la información están inmiscuidos directa o indirectamente en la propia conformación de estas leyes, las cuales constituyen las grandes políticas de información en esta materia, o bien que los juristas poseen conocimientos suficientes vinculados a nuestra disciplina.

3.2 Gobierno electrónico en México y acceso a la información pública vía electrónica

3.2.1 Políticas de e-gobierno en México

En el capítulo 1, hicimos referencia al gobierno electrónico como la implementación de tecnologías de información y comunicación en el ámbito de gobierno, orientadas no solo para hacer eficientes las tareas al interior de las dependencias públicas, sino fundamentalmente para atender las demandas de la ciudadanía y, por lo tanto, centradas en el desarrollo de servicios públicos digitales.

En este apartado se describen algunas de las principales iniciativas de la administración pública mexicana en materia de gobierno electrónico, las cuales

implican políticas (de información) específicas para la implementación del e-gobierno y estrategias para el desarrollo técnico de las plataformas digitales oficiales.

Agenda de Gobierno Digital (2009)

En 2009, la Secretaría de la Función Pública dio a conocer este documento, cuyo apartado denominado “Modelo de Gobierno Digital”, indica que el objetivo es “consolidar el desarrollo del Gobierno Digital, a través de la coordinación entre los actores que participan en el aprovechamiento de las TIC a nivel nacional, incluyendo las dependencias y entidades de la APF, la industria y la academia, los poderes de la unión y la sociedad en general” (Secretaría de la Función Pública, 2009).

Se trata de una estrategia que pone al ciudadano como centro de toda su estrategia, en función de tres ámbitos particulares, que a su vez tienen distintos niveles: a) Operación gubernamental interna (Programa Nacional de Desarrollo, Programa Especial de Mejora de la Gestión de la Administración Pública Federal, programas sectoriales, planes estatales y municipales, estrategias de gobierno digital; infraestructura y recursos humanos; procesos gubernamentales de atención; trámites y servicios digitales); b) Ventanilla de Atención (canales múltiples de entrega); y c) Usuarios (ciudadanos y empresarios).

El primer ámbito implica la participación de los estados y municipios -y sus respectivas estrategias digitales-, envuelve las políticas del gobierno, los recursos tecnológicos y humanos al interior de las dependencias gubernamentales que se requieren para la implementación, estandarización y monitoreo de los programas de gobierno digital, así como la reingeniería y automatización de los procesos de atención en diferentes áreas (salud, vivienda, educación, cultura, trabajo, familia, impuestos, comercio, etcétera).

El segundo ámbito está constituido por los puntos de contacto, por medio de los cuales los usuarios acceden al catálogo completo de trámites y servicios gubernamentales. Dichos canales serían virtuales y tradicionales (mejorados por medio de las TIC (Kioskos, dispositivos móviles, *callcenters*, ventanillas físicas).

El tercer ámbito va de estrechar la relación entre los ciudadanos y los empresarios con el gobierno, a través de la oferta de productos y servicios de calidad que se consideren valiosos; por ello, se habla de promover el uso de Internet mediante políticas públicas, para con ello habilitar la participación ciudadana.

Finalmente, esta estrategia refiere la necesidad de implementar mecanismos de evaluación del gobierno digital, que arrojen índices de desempeño y satisfacción en cada nivel de los ámbitos antes mencionados, bajo el claro principio de mejoramiento continuo.

Iniciativa: Ley Federal de Gobierno Electrónico (2011)

En el año 2011, un grupo de diputados del Partido Verde dio a conocer un proyecto de ley en materia de gobierno electrónico, basado en la idea del derecho ciudadano al gobierno electrónico, con la clara intención de garantizar la obligatoriedad de las instancias gubernamentales de desarrollar productos y servicios digitales de cara a la ciudadanía. Los objetivos de esta iniciativa eran: mejorar los servicios en términos de calidad, eficacia y prontitud, implementar la interoperabilidad de los servicios públicos, el desarrollo de una infoestructura (bienes públicos de información) gubernamental, la reducción de costos de transacción entre el gobierno y la ciudadanía, y la creación de mecanismos de auditoría, inspección y vigilancia.

Asimismo, se establecieron como principios rectores los siguientes: 1) igualdad (sin restricciones o discriminaciones para los ciudadanos), 2) accesibilidad (diseño para todos los soportes, canales y entornos para que todas las personas ejerzan sus derechos en igualdad de condiciones) 3) cooperación (prestación conjunta de servicios a los ciudadanos), 4) seguridad (en la implantación y utilización de medios electrónicos) y 5) neutralidad tecnológica (adaptabilidad al progreso de las técnicas y sistemas de comunicación electrónica).

Finalmente, en esta iniciativa se propuso un Esquema Nacional de Interoperabilidad, cuyos objetivos eran:

- Establecer el marco legal para el intercambio de información y conocimiento

- Desarrollar proyectos de infoestructura, tales como bases de datos comunes de todos los sujetos obligados
- Construir mecanismos de colaboración para la interoperabilidad organizacional entre los sujetos obligados
- Crear un sistema de gobernanza para el desarrollo, implementación y evolución de la interoperabilidad
- Promover la participación conjunta de industria, academia y sociedad civil para generar los documentos técnicos que se requieran para lograr la interoperabilidad
- Diseñar herramientas de servicios convergentes (establecer ventanillas únicas de servicios ciudadanos)
- Garantizar el manejo adecuado de información confidencial y personal entre los sujetos obligados, de acuerdo a la legislación de protección de datos

En suma, los puntos más destacados de esta iniciativa son la conformación de la infoestructura gubernamental, el principio de interoperabilidad y la creación de ventanilla únicas. El primero puede entenderse como un sistema de información pública, que sin duda es nodal para la gestión pública, en el entendido de que la misma envuelve producción, almacenamiento, organización, intercambio y difusión de información, lo que obliga a concebir de manera sistémica todo aquello que se considere información pública.

El segundo, podríamos decir que no sólo es un principio de administración pública eficiente, sino que tiene que ver con la tecnología digital, es decir, la revolución informática, basada en tal tecnología digital, permite -entre otras cosas- no solo almacenar grandes cantidades de información, sino precisamente vincular paquetes de datos, al interior de un sistema y entre sistemas; esto, por supuesto, es visto como una oportunidad sin precedentes para los servicios públicos de información, toda vez que se puede ligar la información de distintas dependencias de gobierno.

El tercero, implica la noción de ventanilla única, que podemos interpretar como la creación de un sitio web que funcione como medio de acceso a las distintas dependencias de gobierno.

Estrategia Digital Nacional (2013)

En el año 2013 se dio a conocer esta estrategia, la cual tiene un apartado denominado Transformación Gubernamental. Dicha transformación consiste en “la construcción de una nueva relación entre la sociedad y el gobierno, basada en la experiencia de los ciudadanos como usuarios públicos” (Gobierno de la República, 2013).

Para lograr este cambio, los objetivos específicos, y sus respectivas líneas de acción, son:

- 1) Generar y coordinar acciones orientadas hacia el logro de un Gobierno Abierto:
 - a) publicar información gubernamental útil en formato de datos abiertos, b) crear un modelo efectivo de gobernanza de la información, c) mejorar las condiciones para la innovación mediante la transparencia y el uso de las TIC, d) generar mecanismos para resolver problemas de interés público mediante la colaboración del gobierno, ciudadanos, empresas y sociedad civil, e) impulsar, en el marco de la Alianza por un Gobierno Abierto, iniciativas de Gobierno Abierto en coordinación con las dependencias responsables.

- 2) Instrumentar la Ventanilla Única Nacional para Trámites y Servicios:
 - a) Desarrollar un catálogo nacional de trámites y servicios en una plataforma digital única, b) Estandarizar procedimientos y normatividad de trámites y servicios en todos los niveles de gobierno, c) Acelerar la adopción de estándares en todas las instancias gubernamentales, d) Utilizar la Firma Electrónica Avanzada como medio de autenticación para trámites y servicios.

- 3) Crear una política de TIC sustentable para la Administración Pública Federal:
 - a) Establecer una Arquitectura Tecnológica de la Administración Pública Federal, b) Aprovechar y redistribuir las capacidades tecnológicas existentes, c)

Homologar y estandarizar el uso de tecnologías, d) Desarrollar la interoperabilidad de sistemas y aplicaciones dentro del Gobierno de la República, e) Privilegiar el cómputo en la nube, f) Asegurar la neutralidad tecnológica, g) Fortalecer los mecanismos de seguridad de la información, h) Generar acciones para garantizar la soberanía de datos, como país, y hacia adentro de las organizaciones.

4) Instrumentar una política digital de gestión del territorio nacional:

a) Crear un mapa digital del territorio nacional accesible para toda la ciudadanía y en formato de datos abiertos, que contenga información desagregada a nivel predio, incluyendo uso de suelo, b) Facilitar la gestión del territorio nacional, así como los trámites de cambios de uso de suelo, c) Posibilitar el desarrollo y gestión del catastro nacional a través de las TIC.

5) Usar datos para el desarrollo y el mejoramiento de políticas públicas:

a) Generar herramientas para el uso de datos como sustento empírico al proceso de diseño de las políticas públicas, b) Garantizar la privacidad y la protección de datos personales, así como la información reservada o confidencial en la utilización de datos abiertos, c) Fomentar la filantropía de datos por parte del sector privado, para proyectos de interés público.

6) Adoptar una comunicación digital centrada en el ciudadano:

Establecer una estrategia de Comunicación Digital y Redes Sociales para el Gobierno de la República, basada en los siguientes ejes rectores: a) centrada en el ciudadano y sus necesidades como usuario, b) construida para la inclusión, es decir, accesible para todos los ciudadanos, c) simple, con mensajes de comunicación claros, d) útil, con contenidos de información que resulten de utilidad para los ciudadanos, e) que provea servicios digitales, no simplemente portales electrónicos, f) abierta y transparente.

Alianza para el Gobierno Abierto Tercer Plan de Acción (2016-2018)

La Alianza para el Gobierno Abierto es una iniciativa internacional, de la que México forma parte, creada en 2011 con el compromiso de incentivar a los gobiernos a ser más abiertos y eficientes, y finalmente rendir cuentas a la ciudadanía. Es un proyecto de colaboración entre gobierno y sociedad civil, orientado a la construcción de las reformas pertinentes para desarrollar el gobierno abierto. Se trata pues, de la sociedad civil inmiscuida en la conformación de estrategias -en alianza con el gobierno- para hacer realidad la apertura del gobierno hacia la ciudadanía y con ello establecer mecanismos para una gobernanza efectiva.

En el más reciente Plan de Acción (2016-2018) se propone la conformación de una Política Nacional de Gobierno Abierto, con la idea de extender las iniciativas en esta materia más allá del ejecutivo nacional, para con ello -además de implementar mecanismos generales para tal efecto- actuar el principio de apertura en los tres órdenes de gobierno y en cada instancia gubernamental, con la idea de que haya sinergias entre ellas.

Además, este plan propone la compatibilidad con la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible de la ONU, que se dio a conocer en septiembre de 2015, que es una política internacional de desarrollo para los próximos años, basada en el principio de sostenibilidad, y para la cual, se perciben fundamentales las estrategias de gobierno abierto de los distintos países, toda vez que ya no se puede pensar en el desarrollo sin incluir a la ciudadanía en la construcción de políticas públicas. Para ello, se entiende que “la transparencia, acceso a la información, la participación ciudadana, la rendición de cuentas, la innovación y el uso de las tecnologías son principios cruciales para la adecuada implementación de la Agenda 2030” (AGA, 2015).

Como vemos, todas estas políticas de gobierno electrónico, que se han implementado desde la administración anterior, tienen en común distintos puntos, tales como: impulsar la apertura del gobierno, establecer la Ventanilla Única Nacional (estandarizar normas y procedimientos gubernamentales), desarrollar la

interoperabilidad de sistemas dentro del gobierno, fomentar el uso de datos (abiertos) para el desarrollo de políticas públicas, establecer mecanismos de comunicación digital con los usuarios y la implementación de productos y servicios (de información) digitales, y fomentar la participación ciudadana.

Pareciera, además, que antes de las iniciativas de gobierno electrónico no se pensaba la información del gobierno como todo un sistema, sino que cada dependencia se las veía con sus propios asuntos informativos. Podemos entonces sugerir que el desarrollo del gobierno electrónico en nuestro país (y quizá ha sido así en otros países) ha llevado a la conformación de un sistema complejo de información gubernamental, dado que fue en este contexto que surgió la necesidad de construir una infoestructura gubernamental nacional.

Por otro lado, se observa que las estrategias digitales relacionadas con el gobierno electrónico contemplan distintos planos: 1) Mejorar la gestión pública, 2) Garantizar el derecho de acceso a la información, así como la transparencia y la rendición de cuentas, 3) Atraer el interés de la ciudadanía y los empresarios hacia la información pública de calidad y con ello estrechar el vínculo gobierno-sociedad, y 4) construir mecanismos digitales de participación ciudadana.

Sin duda, estas iniciativas en materia de gobierno electrónico en México han sido relevantes, ya que logran conjuntar políticas de implementación de TIC (sustentable) en la administración pública para hacerla más eficaz (interoperabilidad), con otras cuyas metas tienen que ver con una transformación de gran calado no sólo de la gestión gubernamental, sino de la relación entre el gobierno y la ciudadanía en materia de organización e intercambio de información, construcción conjunta de políticas públicas (gobierno abierto) e inclusión social.

Sin embargo, en la realidad las metas no se han alcanzado dado que cada uno de los puntos, ambiciosos de por sí, implica una gran labor por parte de distintos actores al interior de la administración pública. Por ejemplo, el desarrollo de la infoestructura gubernamental requiere de una gestión de información global que indique a cada dependencia cómo organizar su información bajo ciertos estándares, para que ésta sea agregada al sistema, el cual estaría conformado por bases de datos especializadas (por tema, dependencia, fecha, tipo de

documento, etcétera). Si bien, el gobierno mexicano ha avanzado en este aspecto, todavía está lejos de conformar un sistema de información complejo, usable ampliamente y que dé pie a la gobernanza de la información (gobierno-ciudadanía).

Por su parte, el tema del gobierno abierto ha dejado mucho qué desear, en primer lugar porque si bien se han creado técnicamente los mecanismos para que la ciudadanía comience a implicarse en la fiscalización del gobierno y a participar de las decisiones públicas, no parece haber políticas y estrategias orientadas a fomentar una cultura de gobernanza, ni siquiera hay la difusión necesaria de cara a la ciudadanía de las intenciones de apertura del gobierno. En segundo lugar, alarmante ha sido la ruptura de la Alianza por el Gobierno Abierto de las organizaciones de la sociedad civil interesadas en el acceso a la información, la transparencia, la rendición de cuentas y la gobernanza, que habían trabajado con el gobierno y que recientemente anunciaron que no lo harían más, en razón de que el actual gobierno se ha dedicado a espiar a estas organizaciones y no parece responder al tema, por demás grave, del asesinato de periodistas. Esto fue dado a conocer el 23 de mayo de 2017 en la prensa.

Asimismo, habría que mencionar algunas otras cuestiones: 1) En materia de inclusión, las plataformas digitales oficiales no parecen trabajar mucho en cuanto a accesibilidad web, 2) Sobre la sustentabilidad tecnológica, no existe mención, por ejemplo de implementación de software libre, cuando hay países de América Latina, como Venezuela y Uruguay, que han desarrollado políticas nacionales al respecto, 3) Se hace referencia a servicios (digitales) gubernamentales, y en la actualidad éstos no existen o no son tan evidentes.

3.2.2 Iniciativas web gubernamentales dedicadas al acceso a la información en México

A lo largo de los casi 15 años que tiene la entrada en vigor de la ley de transparencia, se creó el organismo encargado de regular esta cuestión, y posteriormente se han generado distintas iniciativas del gobierno para hacer cumplir el mandato jurídico y proporcionar un acceso eficaz a la información que

de él emana. A continuación se exponen y describen la instancia reguladora, los sitios web impulsados por ella y los más recientes que fueron creados por el ejecutivo federal.

a) Instituto Nacional de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI). Anteriormente denominado IFAI, es un organismo autónomo que se creó por mandato constitucional, a partir de la primera ley de transparencia, y bajo decreto presidencial en diciembre de 2002. Es la instancia encargada de garantizar el derecho de los ciudadanos a la información pública gubernamental y a la privacidad de sus datos personales. Sus objetivos son:

Primero. Facilitar y garantizar el acceso de las personas a la información pública y el acceso y protección de los datos personales, así como contribuir a la organización de los archivos nacionales.

Segundo. Promover la cultura de la transparencia en la gestión pública y la rendición de cuentas del gobierno a la sociedad, así como el ejercicio de los derechos de los gobernados en materia de acceso a la información y protección de datos personales.

Tercero. Contribuir en los procesos de análisis, deliberación, diseño y expedición de las normas jurídicas necesarias en materia de archivos y datos personales, así como en los procedimientos legislativos dirigidos a perfeccionar y consolidar el marco normativo e institucional en materia de transparencia y acceso a la información pública.

b) Portal de Obligaciones de Transparencia (POT). Sitio web creado por el INAI para acopiar la información, objeto de obligatoriedad jurídica por principio de transparencia, de todos los sujetos obligados.

c) Plataforma Nacional de Transparencia (PNT). Es el principal sistema de información creado por el INAI para garantizar el acceso a la información pública. Es el mecanismo de solicitud de información gubernamental. Se implementó a partir del año 2006 y expuso su versión 2.0 en 2008, como infomex.org.mx y ha evolucionado hacia una mayor integración e interoperabilidad entre los sitios de información gubernamental de los tres poderes y de los estados, es decir, de todos los sujetos obligados. Actualmente tiene integrado el sitio del POT, el cual se había

desarrollado de manera separada, lo mismo que ZOOM, que es el buscador de solicitudes de información y recursos de revisión.

d) www.gob.mx. Este sitio responde al decreto, antes mencionado, sobre la creación de una ventanilla única (2015) para trámites del gobierno, y fue creado por la Coordinación de Estrategia Digital Nacional de la Presidencia de la República y la Unidad de Gobierno Digital de la Secretaría de la Función Pública. Según se indica, la idea es innovar el gobierno, hacerlo eficaz en materia de acceso a la información y comunicación entre aquel y la ciudadanía, a la cual se ofrecen mecanismos de participación en los asuntos públicos. Se dice que “es una iniciativa encabezada por la Coordinación de Estrategia Digital Nacional de la Presidencia de la República y la Unidad de Gobierno Digital de la Secretaría de la Función Pública, en colaboración con todas las dependencias Administración Pública Federal, a fin de brindar a los ciudadanos un gobierno integrado, cercano y moderno. De acuerdo con el mencionado decreto, tiene la misión conformar un gobierno 24/7 que proporcione servicios de calidad y uno de sus principios fundamentales es el de la interoperabilidad, que permite una mayor eficacia de la gestión pública. Tiene tres grandes rubros: 1) Trámites, 2) Gobierno (información pública), y 3) Participa (participación ciudadana).

e) datos.gob.mx. Es la plataforma, creada también por decreto (2015) y por el ejecutivo. Conformar el repositorio público de Datos Abiertos del Gobierno de la República, que son -de acuerdo con el propio sitio- “aquellos datos digitales con las características técnicas y legales necesarias para que cualquiera, en cualquier lugar y momento, los pueda usar, reusar y distribuir libremente”. Tiene igualmente tres rubros: 1) Datos (acceso), 2) Herramientas (reutilización), y 3) Impacto (casos de éxito). La idea principal de esta plataforma es que “los datos abiertos permiten que los gobiernos, ciudadanos, las organizaciones de sociedad civil y el sector privado, tomen decisiones mejor informadas”. Es una iniciativa que forma parte de “un movimiento global que va más allá de la transparencia y rendición de cuentas, promoviendo el uso de información pública para mejorar el diseño de políticas públicas, y fortalecer los espacios de debate y participación ciudadana”.

Recientemente, la PNT y datos.gob.mx fue integrado a gob.mx, mismo que fue concebido como la Ventanilla Única del gobierno federal, razón por la cual una vez desarrollada como plataforma única del gobierno y con la exigencia de todas las instancias de migrar hacia ella, solo restaba adjuntar a ella el sistema de información -propiamente dicho- que es la PNT, la que -a su vez- ya había absorbido a Infomex y al POT.

Por tal razón, el sitio que hemos sometido a evaluación es gob.mx como un todo, para lo que previamente se hizo una exploración de varios sitios del ámbito federal mexicano, para tener un referente del estado de las sedes digitales de gobierno. De entrada, se detectaron varios problemas en relación con distintos aspectos (que se observan a partir de los criterios seleccionados). En general, se perciben fallas de diseño y de organización de la información. Además, el lanzamiento de la plataforma gob.mx es bastante reciente si pensamos en la historia que tiene Infomex, y como cualquier otro sitio, aunque con características particulares por tratarse de un sitio gubernamental creado específicamente para fomentar el acceso a la información pública, la transparencia y la rendición de cuentas, está en constante modificación y crecimiento, lo que es un reto para su descripción y evaluación.

Asimismo, se observa una variedad de iniciativas en materia de acceso a la información, que son las que describimos anteriormente, las que se han impulsado en momentos distintos y que se han concretado en productos-recursos (sitios web) diferentes que pueden confundir al usuario. Ello puede ser consecuencia de esa costumbre del gobierno mexicano, en todos los órdenes y por cada partido en el poder, de no dar continuidad a las iniciativas de los periodos de gobierno anteriores; también podría ser producto de la ausencia -de inicio- de una visión compleja (en términos informacionales) de los sitios web, o de la falta de planeación e implementación de los funcionarios públicos, o incluso, de la carencia (o poca especialización) de profesionales de la información (bibliotecólogos, archivistas, informáticos, comunicólogos, etc.) en las instancias gubernamentales pertinentes.

En todo caso, nos parece que el desarrollo de estas plataformas dedicadas a la información gubernamental, si bien refleja los problemas señalados, todo parece indicar que el gobierno sí ha tenido la intención y visión de evolucionar hacia productos y servicios de información más sofisticados y eficientes. Es decir, las fallas son comprensibles en razón de que los recursos digitales en línea cambian tan constantemente que, de hecho, parece que el estatus de beta perpetuo (O'Reilly, 2005) es un rasgo fundamental de los sistemas (servicios) virtuales de información y comunicación.

3.3 Descripción bibliográfica de gov.mx

Como ya se dijo, esta plataforma es la iniciativa más importante en materia de acceso a la información pública en México vía electrónica, razón por la que es el objeto de la evaluación de esta investigación. Como ya dijimos, gov.mx responde a la idea -plasmada en varias de las estrategias digitales antes mencionadas- de crear una ventanilla única del gobierno que permitiera el acceso a la información gubernamental, la realización de trámites y fuera el principal mecanismo de participación ciudadana. Su lema es “tu gobierno en un solo punto”, por lo tanto su función es contrarrestar la dispersión que ha existido en las instancias oficiales en términos de información y atención ciudadana.

Para comenzar a definir esta plataforma, podemos decir que es un sitio web, un sistema de información o un medio de interacción, que intenta innovar en la relación gobierno-ciudadanía. Desde el enfoque bibliotecológico podríamos decir que es un conjunto de recursos de información electrónica, un objeto de información digital, un repositorio, pero más precisamente un sistema de información digital. Independientemente del término que deseemos utilizar, si asumimos que se trata de cualquiera de estas entidades, entonces dicha plataforma es susceptible de ser descrita en sentido bibliográfico.

La descripción bibliográfica es la tarea, estrechamente vinculada a la catalogación, que utiliza esquemas estandarizados para definir los elementos principales de un objeto de información, con miras al control y la recuperación. En el ambiente digital, no obstante tratarse igualmente de recursos de información, en

lugar de hablar de catalogación se usa el término metadatos, entendido como datos sobre datos, que consiste en asignar etiquetas y crear campos de descripción que constituyen los puntos de acceso al recurso.

Dicho esto, a continuación se presenta la interfaz principal de gob.mx. Se exponen, para cada uno de los portales (gob.mx, POT y PNT), fichas de descripción general de dicha plataforma basada en las normas ISBD que indica los principales metadatos. Éstas se acompañan de una serie de fichas que reflejan el contenido de las diferentes interfaces tal como aparece en el sitio web:

Interfaz de Inicio





The screenshot shows the homepage of gob.mx. At the top, there is a navigation bar with the logo 'gob.mx' and links for 'Trámites', 'Gobierno', 'Participa', and 'Datos'. Below the navigation bar is a banner with the slogan 'Tu gobierno en un solo punto.' and a search bar with the placeholder text 'Introduzca las palabras a buscar'. The banner also features a large graphic with the text 'Mes de la Juventud' and several icons representing different services. Below the banner, there is a section titled 'Trámites' which contains a grid of nine service categories, each with a title and a brief description of the services offered.

Lo más buscado / #MesDeLaJuventud / Ciberseguridad / Vacaciones / Empleo

Trámites








Denuncias, quejas e inconformidades Quejas y denuncias contra: servidores públicos federales, COFEPRIS, ISSSTE, PGR, PROFEDET.	Identidad CURP, Cartilla Militar, Nacionalidad Mexicana, Registro Civil y más.	Migración, Visa y Pasaporte Pasaporte, Visa, Documento de Identidad, Condiciones y Estancia en México.
Territorio y Vivienda Crédito para la Vivienda, Desarrollo Urbano y Territorial y más.	Impuestos y Contribuciones RFC, FIEL, Aclaraciones, Devoluciones, Factura Electrónica, Aduanas y más.	Educación Becas, Deporte, Cultura, Ciencia y Tecnología; Título, Cédula Profesional y más.
Salud Atención, Quejas Médicas, Seguros Médicos, Protección Sanitaria y más.	Trabajo Obligaciones Patronales, Sindicatos, Movimientos Aflitorios y más.	Asociaciones y organizaciones Cámaras Empresariales, Colegios de Profesionistas y Sociedad Civil.

Ficha descriptiva de gob.mx

Título	gob.mx	
Tipo	Sitio web gubernamental	
Versión	Beta	
Idioma(s)	Español, Inglés	
Responsabilidad	Coordinación de Estrategia Digital Nacional de la Presidencia de la República y Unidad de Gobierno Digital de la Secretaría de la Función Pública	
Lugar	Ciudad de México	
Editor	Gobierno federal	
URL	www.gob.mx	
Descripción	Plataforma nacional de acceso a la información y participación ciudadana	
Especialización/Clasificación	Documentación. Administración pública	
Descriptores	México, gobierno, transparencia, información gubernamental, trámites, datos, noticias	
Cobertura	Secretarías de Estado	18
	Entidades de la Administración Pública Federal y empresas productivas del Estado	299
	Embajadas y Consulados	146
	Dependencias	3
	Entidades Federativas	32
Productos	DatosGov.mx, POT, PNT	
Servicios	Trámites gubernamentales, solicitudes de información y atención, y participación	
Fecha de Inicio	2014	
Actualización	Diaria	
Horario	24/7	
Acceso	Motor de búsqueda, navegación, solicitudes y registro	
Formato(s)	pdf, html, xls, doc, ppt, csv	
Redes Sociales	 Twitter  Facebook	
Copyright	 LIBRE USO MX (en Datos.Gob.mx)	
Estándar de metadatos		
Audiencia	Todo público con acceso Internet	

Contenido: Menú principal

Menú	Buscador	
	Submenú	Descripción
Trámites	Categorías	Educación, identidad, salud, programas sociales, trabajo, impuestos y contribuciones, migración, visa y pasaporte, economía, territorio y vivienda, turismo, medio ambiente, seguridad, legalidad y justicia, servicios financieros, comunicaciones transportes, energía, asociaciones y organizaciones, denuncias, quejas e inconformidades
	Hechos vitales	Identidad y domicilio, mi familia, estudiar e investigar, trabajar, mi casa, auto y otros bienes, seguridad social y retiro/apoyos sociales, mis finanzas, justicia y derechos, salir o entrar al país, inicio mi pequeño negocio, servicios públicos, o el medio ambiente, mi negocio, agrupaciones sin fines de lucro/gremios, banca y bolsa, trabajadores/subcontrataciones, seguridad social, actividad económica, adquisiciones, ventas (importaciones y exportaciones), pagos, cobros y obligaciones, medio ambiente y manejo de residuos peligrosos, financiamiento y apoyos
	Dependencias	Buscador (incluye todas las dependencias y organismos descentralizados)
Gobierno	Secretarías	Ligas a las páginas web de las 18 secretarías de Estado
	Entidades de Gobierno	Ligas a las páginas web de las 299 entidades del gobierno
	Estados	Ligas a las páginas web de los 32 estados de la República
	Embajadas y Consulados	Ligas a las páginas web de las 142 embajadas y consulados
	Dependencias	Ligas a las páginas web de la Presidencia de la República, de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, de la Procuraduría General de la República y de las 18 secretarías de Estado
	Entidades de la Administración Pública Federal y empresas productivas del Estado	318 entidades
	Entidades Federativas	Ligas a las páginas web de los 32 estados de la República

Participa	Foros 	Encuentra, vota y comenta en los foros y debates abiertos por instituciones de la Administración Pública Federal para mejorar los procesos de política pública nacional
	Consultas 	Documentos, proyectos, políticas y programas para comentar, editar y apoyar
	Más información	¿Qué es gob.mx/participa? ¿Cuándo utilizar gob.mx/consulta? Participación ciudadana en gob.mx ¿Cómo funcionan las secciones de Consultas y foros? Resolución de problemas técnicos (FAQ)
	Entrar	Entra con Twitter Entra con Facebook Entrar con correo electrónico
	Registrarse	Regístrate con Twitter Regístrate con Facebook Registrarse con correo electrónico
	Atención Ciudadana 	Haz valer el Artículo 8º constitucional y deja de manera sencilla y respetuosa cualquier petición dirigida al Gobierno de La República
	Destacados	Encuestas, empleo joven, atención a víctimas, trámites proclives a la corrupción
	Mecanismos de participación ciudadana	Ejercicio, Dependencia, Histórico
	Colabora con el Gobierno	Portal de Datos Abiertos Portal de Gobierno Abierto Comisión Federal de Mejora Regulatoria Tú Evalúas
	Noticias	
Datos (datos.gob.mx)	Buscador	
	Datos	Contiene documentos. Recomendados, recientes, más destacados
	Blog	Proyectos, noticias
	Herramientas	Indicadores y numeralia
	Acerca	Sitio oficial de Datos Abiertos del Gobierno de la República. Los datos e información en datos.gob.mx son tus datos. Datos Abiertos son aquellos datos digitales con las características técnicas y legales necesarias para que cualquiera, en cualquier lugar y momento, los pueda usar, reusar y distribuir libremente. Datos.gob.mx está disponible en código abierto como un repositorio público
	Actualizaciones	Actualizaciones en tiempo real RSS 
Redes sociales	  	

Menú Inferior (siempre presente)

Lo más buscado	
Actualidad	
Enlaces	<p>Declaración de Accesibilidad</p> <p>Política de privacidad</p> <p>Términos y Condiciones</p> <p>Marco Jurídico (Liga a http://www.ordenjuridico.gob.mx)</p> <p>Portal de Obligaciones de Transparencia (Fichas descriptivas aparte) (Liga a http://portaltransparencia.gob.mx/)</p> <p>Sistema Infomex. Plataforma Nacional de Transparencia (Fichas descriptivas aparte) (Liga a https://www.infomex.org.mx/)</p> <p>INAI (Liga a http://inicio.ifai.org.mx/)</p> <p>Mapa de sitio</p>
¿Qué es gob.mx?	<p>Qué es el portal único de trámites, información y participación ciudadana</p> <p>English</p> <p>Temas Índice temático)</p> <p>Reformas (Avances reformas estructurales)</p>
Contacto	<p>Mesa de ayuda: dudas e información</p> <p>gobmx@funcionpublica.gob.mx</p> <p>Denuncia contra servidores públicos</p>
Mantente informado. Suscríbete	Ingresar tu correo electrónico



Ficha descriptiva de POT

Título	Portal de Obligaciones de Transparencia	
Tipo	Sitio web gubernamental	
Versión	Sin información	
Idioma(s)	Español	
Responsabilidad	Instituto Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de datos personales (INAI)	
Lugar	Ciudad de México	
Editor	INAI	
URL	http://portaltransparencia.gob.mx/	
Descripción	Portal de transparencia gubernamental	
Especialización/Clasificación	Documentación. Administración Pública	
Descriptor	Información pública, transparencia, obligaciones, normativa, participación ciudadana, sistemas de transparencia	
Cobertura	Secretarías de Estado	18
	Entidades de la Administración Pública Federal y empresas	299

	Embajadas y Consulados	142
	Dependencias	3
	Entidades Federativas	32
Productos	Directorios, contratos, informes, remuneraciones, normatividad, subsidios, permisos, metas, objetivos, facultades,	
Servicios	Consulta de información de transparencia	
Fecha de Inicio	2008	
Actualización	Diaria	
Horario	24/7	
Acceso	Motor de búsqueda, navegación, solicitudes y registro	
Formato(s)	pdf, html, xls	
Redes Sociales	No	
Copyright	No especifica	
Estándar de metadatos	No especifica	
Audiencia	Todo público con acceso a Internet	

Contenido: Menú principal

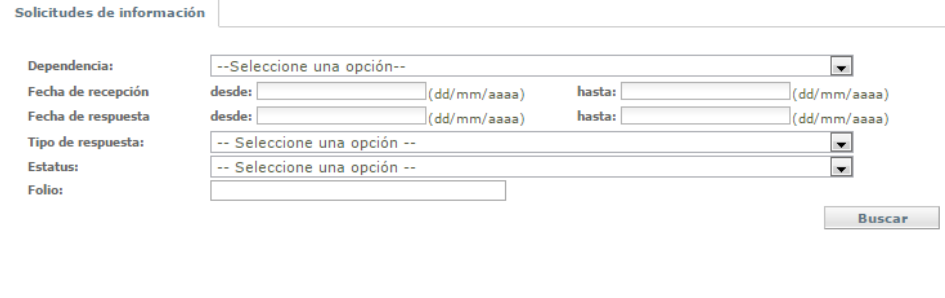
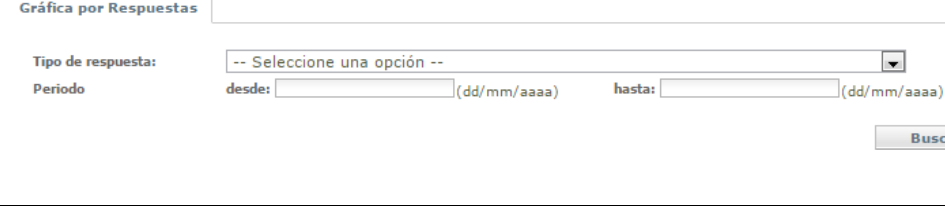

Buscador	Consulta información del gobierno (Todo, Institución o tema)
Directorio	<p>Filtros aplicados a su búsqueda</p> <p>✘ Tema: III - DIRECTORIO</p> <p>Institución Sector Área Administrativa Nivel Salarial Tipo de Personal Disponibilidad Presupuestal Tipo de Oficina País Entidad Federativa Municipio</p>
Contrataciones	<p>Filtros aplicados a su búsqueda</p> <p>✘ Tema: III - DIRECTORIO</p> <p>Institución Sector Área Administrativa Monto del Contrato Tipo de Moneda Fecha de Firma del Contrato Fecha de Terminación del Contrato</p>
Concesiones	Filtros aplicados a su búsqueda

	<p>✘ Tema: III - DIRECTORIO</p> <p>Institución Sector Área Administrativa Tipo de Concesión</p>	
Subsidios	<p>Filtros aplicados a su búsqueda</p> <p>✘ Tema: III - DIRECTORIO</p> <p>Institución Sector Área Administrativa Población Beneficiada</p>	
Más	<p>Estructura Orgánica Facultades Unidad de Enlace Metas y Objetivos Servicios Trámites Presupuesto Auditorías Marco Normativo Informes Participación Ciudadana Información Relevante (Versiones públicas, Resoluciones, Expedientes Reservados, Sistema Persona, Archivos, Fideicomisos, Apoyo a la Transición, Organizaciones de la Sociedad Civil, Otra información)</p>	
Transparencia	Datos abiertos	<p>¿Qué son los datos abiertos?</p> <p>Ir a Datos abiertos</p>
	Transparencia proactiva	¿Qué es transparencia proactiva?
		Transparencia presupuestaria
		Transparencia Educativa
		Por un ISSSTE más transparente
		Transparencia proactiva INAI
	Sistemas de Transparencia	Infomex (hacer solicitud de información)
ZOOM (Consulta de solicitudes de información)		
 <p>inai Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales</p>		
 <p>Equipo de Transición Gubernamental</p>		

Ficha descriptiva de PNT (antes Infomex)

Título	Plataforma Nacional de Transparencia	
Tipo	Sitio web gubernamental	
Versión	2.0.39.1703131244	
Idioma(s)	Español	
Responsabilidad	Instituto Nacional de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI)	
Lugar	Ciudad de México	
Editor	INAI	
URL	https://www.infomex.org.mx/	
Descripción	Portal de solicitudes de información pública	
Especialización/ Clasificación	Documentación. Administración Pública	
Descriptores	México, información pública, solicitudes, resoluciones, recursos de revisión	
Cobertura	Secretarías de Estado	18
	Entidades de la Administración Pública Federal y empresas	299
	Embajadas y Consulados	142
	Dependencias	3
	Entidades Federativas	32
Productos	Bases de datos de solicitudes de información	
Servicios	Solicitudes de información	
Fecha de Inicio	2007	
Actualización	Diaria	
Horario	24/7	
Acceso	Motor de búsqueda, navegación, solicitudes y registro	
Formato(s)	xml, csv, sql, jsun	
Redes Sociales	No se especifica	
Copyright	No se especifica	
Estándar de metadatos	No	
Audiencia	Todo público con acceso a Internet	
Domicilio para ejercer los derechos de acceso y corrección de datos	Avenida Insurgentes Sur No. 3211, Col. Insurgentes Cuicuilco, C.P. 04530, Delegación Coyoacán o bien, a través de la propia PNT	
Correo electrónico	infomex@ifai.org.mx	
Registro	El registro de los datos será por única vez	
Tiempo de registro	5 minutos	

Contenido menú principal

Inicio	Los datos personales recabados serán protegidos, incorporados y tratados en la Plataforma Nacional de Transparencia Gobierno Federal de conformidad con lo dispuesto por la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y demás disposiciones aplicables. Dichos datos se recaban con fundamento en la Ley citada, y se requieren para llevar a cabo los procedimientos de acceso y corrección de datos personales, así como de acceso a información gubernamental, por lo que únicamente serán utilizados para ello y para fines estadísticos
Datos Abiertos	Base de Datos de solicitudes de información realizadas a las dependencias de la Administración Pública Federal a través de la Plataforma Nacional de Transparencia del Gobierno Federal. Se incluyen las respuestas emitidas. Las solicitudes pueden ser descargadas por periodos o por sector. Las dependencias de la Administración Pública Federal están agrupadas en sectores (Información actualizada al 30 de Septiembre del 2016)
Consulta pública de solicitudes	Solicitudes de información, y sus respuestas, que se han realizado a través de la Plataforma Nacional de Transparencia del Gobierno Federal 
Gráfica de tipo de respuesta de solicitudes	
Gráfica de respuesta por dependencia o entidad	
Guía de uso	Sistema Infomex gobierno Federal. Manual de Uso del Sistema
Costos de reproducción	Costos Materiales – Infomex Gobierno Federal
Preguntas frecuentes sobre el	Respuesta a preguntas frecuentes Si tienes más preguntas o dudas, te puedes comunicar a: atencion@ifai.org.mx Teléfonos: 5004.2490, 5004.2491, 01.800

acceso a la información pública	TELIFAI (835.4324)
Calendario de días inhábiles de la Plataforma Nacional de Transparencia	Días inhábiles – Sistema INFOMEX Gobierno Federal Además de los fines de semana (sábados y domingos), los días inhábiles que tiene considerado el Sistema INFOMEX del Gobierno Federal son los siguientes: Descripción Día Año
Padrón de sujetos obligados	Actualización Del Padrón de Sujetos Obligados del Ámbito Federal, en Términos de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública
Registro	Para iniciar sesión
Liga a Portal de Obligaciones transparencia	http://portaltransparencia.gob.mx/

Como pudo observarse en este capítulo, existe una coherencia entre la genealogía jurídica en materia de transparencia y acceso a la información y las distintas iniciativas sobre gobierno electrónico en nuestro país. Las dos vertientes han sido determinantes en la creación de gov.mx como plataforma de información gubernamental de última generación, en la que aparentemente ha quedado plasmado el espíritu jurídico, informático, bibliotecológico y comunicacional de ellas. Es decir, se advierte que gov.mx responde a los instrumentos jurídicos en materia de acceso a la información que describimos anteriormente, y de hecho es la concretización de la ventanilla única explicitada en el decreto correspondiente; asimismo, responde tanto a las leyes como a las iniciativas gubernamentales en lo que respecta a la implementación del gobierno electrónico en México, las cuales refieren cuestiones informáticas relevantes como sería la interoperabilidad, y los aspectos comunicacionales que se requieren para mejorar la relación entre el gobierno y la ciudadanía, que implican la apertura de él y la participación de ella. En todo lo anterior, se observan elementos de orden bibliotecológico, con un fuerte énfasis en la difusión de información gubernamental, pero quizá lo más relevante es el compromiso del gobierno de construir una infoestructura gubernamental sólida, lo que igualmente se hace a través de gov.mx.

Capítulo 4. Evaluación del acceso web a la información gubernamental en México

Este capítulo responde a la pregunta detonadora de la investigación sobre la garantía de acceso a la información gubernamental en nuestro país. Para saber qué tanto el gobierno cumple con su obligación de proporcionar la información que de él emana, es necesario valorar la plataforma más compleja que se ha construido y puesto a disposición de la ciudadanía. El análisis de los sitios web de gobierno desde la perspectiva de nuestra disciplina es de utilidad ya que ella abarca buena parte de lo que hemos denominado como ciclo informativo: aquel que va desde la producción de la información hasta la formación de usuarios de la misma.

Para ello, hemos diseñado un esquema de evaluación con el propósito de dar luz sobre esta cuestión, y el cual se espera que sea lo suficientemente sólido para arrojar resultados confiables y -en esa medida- ser replicable, modificable, mejorable y adaptable a futuro, esto en virtud de los cambios vertiginosos que ocurren en el mundo digital.

4.1 Diseño de la evaluación

Como se indicó en el capítulo 2, los modelos de evaluación ahí descritos fueron diseñados para sitios web en general, pero tienen la cualidad de ser enfoques bibliotecológicos. El esquema que proponemos está basado en los autores antes expuestos, los criterios están íntimamente vinculados con las claves bibliotecológicas que se expusieron en el capítulo 2, y están pensados para el tipo de información que nos compete.

Asimismo, se tomaron como referencia distintos sitios gubernamentales de otros países (Estados Unidos, Reino Unido, Canadá y Corea) para identificar las buenas prácticas establecidas por los portales mejor valorados. Esto de acuerdo con *DigitalGov*, plataforma de la Administración de Servicios Generales del Gobierno de los Estados Unidos, específicamente de la Oficina de Servicios Ciudadanos y Tecnologías de Innovación, cuyo propósito es precisamente mejorar

la relación con el gobierno, a partir de ayudar a construir, comprar y compartir tecnología que permita mejorar los servicios públicos.

De los criterios y la ponderación del instrumento

Con base en lo anterior, el esquema que hemos desarrollado consta de los siguientes criterios o parámetros:

1) AUTORIDAD. Como vimos, éste es uno de los criterios principales pues indica la responsabilidad de quien ofrece la información. Para los sitios web en general es muy importante conocer la identidad de quien ha construido el sitio y de quienes son los agentes del contenido. Por tal razón, es uno de los grandes referentes de calidad. En el caso que nos ocupa, sabemos que son instancias gubernamentales quienes dan la cara. En todo caso, la forma de evaluar la autoridad tendría que ver con la presencia del nombre (incluido en la URL) y logo de las mismas a lo largo del recurso, con la presencia de un directorio (actualizado) de ellas, y -finalmente pero mucho más relevante- con la evidencia de un comité de información, encargado de diseñar las políticas, seleccionar, organizar y poner a disposición una amplia oferta informativa. Es decir, no se asume que por ser una sede del gobierno tiene autoridad institucional, más bien debemos pensar en términos de autoridad profesional, de los recursos humanos - que forman parte de tales instancias- dedicados exclusivamente a las tareas de información y comunicación.

2) NORMATIVIDAD. Como hemos dicho, las políticas (normas, reglas, directrices, lineamientos, etcétera) son el eje de las tareas relacionadas con la información. Por ello es de suma importancia no sólo saber que las dependencias de gobierno desarrollan y se guían por políticas de información, sino que ellas deben ser dadas a conocer a la ciudadanía, pues ellas mismas son objeto de transparencia. Es decir, un indicador primordial de normatividad es el que tiene que ver con los principios por los cuales el gobierno se rige en materia de acceso a la información.

Las políticas principales son las de orden legislativo, que se describieron en el capítulo 3, mientras que las específicas son las de uso y privacidad.

3) TRANSPARENCIA. Dado que uno de los principios fundamentales de la democracia en el mundo actual es la transparencia, misma que se vincula estrechamente con la noción de acceso a la información gubernamental, es necesario evaluar específicamente aquello que el propio gobierno asume como obligación en esta materia y que está claramente definido en la ley del 2016. Es decir, podemos asumir que toda la información que ofrece el gobierno implica la transparencia del mismo; sin embargo, dado que la ley define los elementos básicos y que el gobierno ha desarrollado un recurso de información específico para ello, que es el POT, es menester corroborar si las dependencias del gobierno federal cumplen y en qué medida con esta cuestión.

4) CONTENIDO. Éste podría considerarse un metacriterio, dado que abarca un universo amplio de subcriterios (integridad, objetividad, utilidad, cobertura, inteligibilidad, entre otros) que se aplican a la información (que se ofrece) en sí. Sin duda alguna el contenido es fundamental si hablamos de acceso a la información gubernamental. Los aspectos que nos parecen relevantes son: en primer lugar la actualización, es decir que esté la información al día; en segundo lugar, en términos de cobertura es importante que haya información de todos los sujetos obligados, de todos los temas relevantes, de distintos tipos (fuentes primarias, secundarias y terciarias) y formatos de archivo, y que esa infodiversidad sea evidente para el usuario, de tal suerte que sea lo más inteligible para él.

5) REPRESENTACIÓN DE LA INFORMACIÓN. Este criterio, que suele aparecer vinculado a otros, es uno de los más relevantes para nuestra investigación en razón de su carácter bibliotecológico. Por ello, precisamente, decidimos utilizarlo, para resaltar el valor de la descripción de la información, el grado de organización de la misma y la complejidad de los puntos de acceso, lo que por supuesto

impacta en la recuperación de información. Búsqueda y recuperación, como vimos anteriormente son materia de arquitectura de la información.

6) RECUPERABILIDAD. Éste también es uno de los principales criterios de orden bibliotecológico, justo porque depende de la organización (previa) de la información, pero también -dado que nos centramos en el ámbito electrónico- es una cuestión de carácter informático, de qué tan elaborado es el sistema para proporcionar información. El objetivo primordial de todo sitio web (desde una simple página hasta un sistema de información complejo) es ofrecer información y que ella sea consultada. Para esta investigación, dada la especificidad de los sitios web gubernamentales, hemos decidido definir la recuperación en tres niveles: 1) por solicitud específica, 2) por navegación, y 3) por motor de búsqueda. La recuperación suele asociarse a la última modalidad, sin embargo, consideramos que son importantes los otros dos niveles. Las solicitudes son quizá lo primero en lo que pensamos cuando hablamos de acceso a la información pública, lo que -de entrada- es un poco contradictorio con la noción de transparencia y rendición de cuentas, ya que en un régimen democrático el propio gobierno debería publicar toda la información posible, pero -como se han dado las cosas en nuestro país- resulta que la solicitud es una forma común de demandar información al gobierno. En segundo lugar, la navegación tiene que ver con la exploración del sitio, por medio de la cual se accede de manera rizomática o hipertextual a un universo amplio y significativo de información de interés público. Por último, la recuperación por motor de búsqueda es un proceso en el que se comparan las necesidades del usuario con los documentos existentes en un fondo documental, proceso realizado por un programa informático, una vez que el usuario ha expresado su necesidad de información (Codina, 2000).

7) INTEROPERABILIDAD. Éste es un criterio por demás importante en materia de sitios web gubernamentales. Dado que la percepción de la ciudadanía debe ser que el gobierno es uno solo, aunque conste de varias dependencias, es fundamental que haya una vinculación entre ellas en materia de acceso a la

información. Incluso, como vimos anteriormente es la piedra angular del gobierno electrónico y constituye un compromiso legal explicitado en el Decreto de la Ventanilla Única (2015). Ello quiere decir que todo sitio (en tanto que nodo) debe ser punto de acceso al universo de información que ofrece el gobierno. Podemos decir que este criterio está basado, por un lado, en el paradigma de la complejidad (todo tiene que ver con todo), por otro lado, es un asunto de digitalidad, en tanto que en términos informáticos es posible vincular diferentes bases de datos, y finalmente con la gestión de información, la que justamente se enfoca en la sinergia de los distintos departamentos de una organización.

8) DISEÑO Y ERGONOMÍA. Sin duda alguna, en materia de sitios web es fundamental el diseño, tanto así que se ha convertido en una profesión emergente, cuya especialidad se centra en desarrollar interfaces no sólo operativas (en sentido informático), sino funcionales, intuitivas, amigables y visualmente agradables en términos de color y de la relación entre texto e imágenes. Dicho de manera sencilla, este criterio responde a la cuestión del equilibrio entre forma y contenido, presente también en el campo de la arquitectura de la información, con lo cual la forma reticular es la más adecuada, toda vez que la información se estructura en módulos (horizontales y verticales) que permiten una visualización de la información más dinámica. Obviamente es primordial que un sitio ofrezca información de calidad, pero la forma en la que se ella se presenta es crucial porque de ello depende si el usuario permanece en el sitio o lo abandona. En lo que respecta a las instancias gubernamentales, esto es incluso más delicado ya que no se trata de empresas que ofrecen productos y servicios a cambio de una remuneración, sino de la obligación de aquellas de cumplir sus tareas de cara a la ciudadanía.

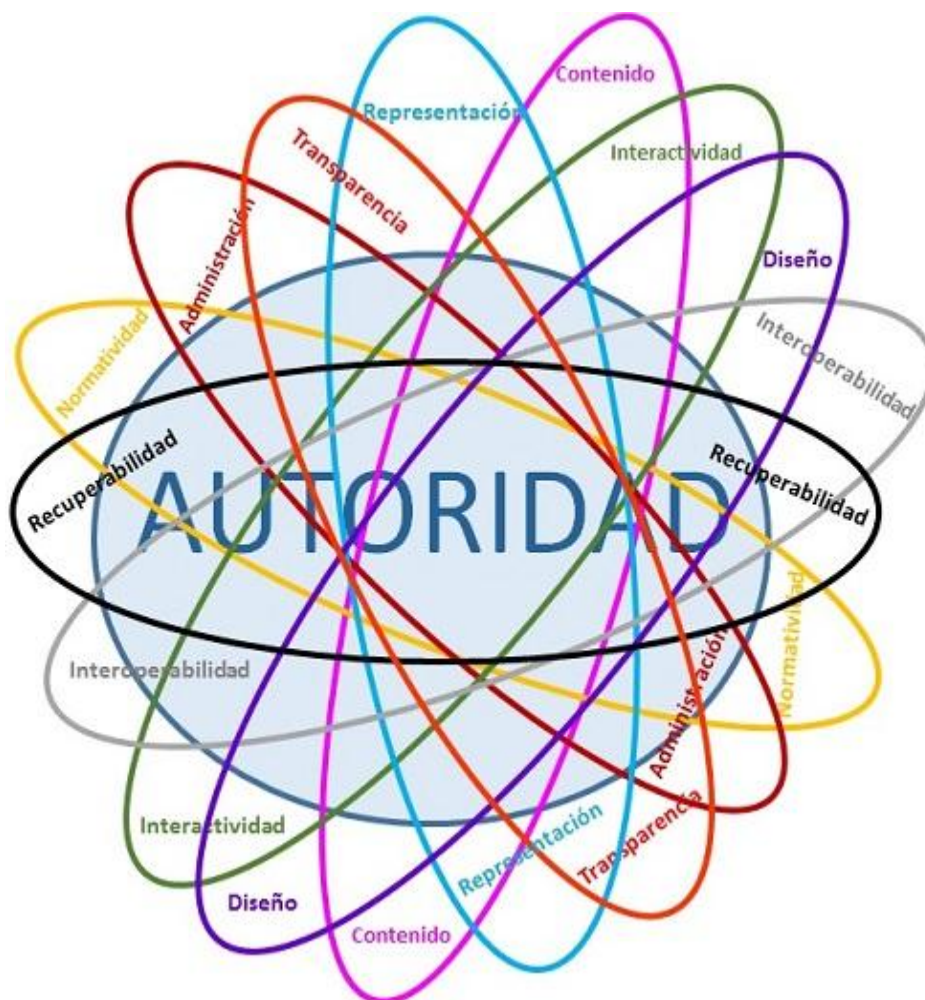
9) INTERACTIVIDAD. Como vimos en el capítulo 2, el paradigma web 2.0 está fundado en la idea de interactividad. De nada sirve Internet (en su forma web) como medio de medios si no posee atributos cada vez más elaborados en términos de interacción (persona-máquina, máquina-máquina y persona-persona).

Es evidente que en este criterio hay un fuerte componente informático, lo que Codina (2001) denomina computabilidad que se refiere a la creación de fórmulas o algoritmos que dan instrucciones a la máquina para procesar información, en este caso, para la comunicación entre el usuario y la máquina. Pero también hay un componente relacional que implica que detrás de las máquinas hay personas, unas que forman parte de instituciones que realizan determinadas tareas, y otras que tienen necesidades y demandas que las primeras deben resolver.

10) ADMINISTRACIÓN. Todo recurso de información (electrónica) está en constante cambio y crecimiento, razón por la cual es fundamental gestionar adecuadamente el mantenimiento del mismo. Central es el soporte técnico del sitio web, en el entendido de que no es un producto acabado, cuya calidad está probada de una vez y para siempre, sino que tiene un estatus de beta perpetuo, típico de la web 2.0. La infraestructura técnica que soporta los sitios web (servidores) puede fallar en cualquier momento; por ello, es necesario monitorearlos constantemente para garantizar al usuario una experiencia satisfactoria. Por último, es pertinente decir que éste es un criterio delicado ya que de él depende la solidez y sostenibilidad de un sitio web en tanto que recurso de información, lo que -a su vez- impacta en la autoridad (prestigio) del mismo.

Cabe resaltar que si bien el esquema se expresa a partir de criterios separados para indicar la importancia particular de cada uno de los aspectos a evaluar, hay que tener claro, de nuevo a partir de un enfoque complejo o sistémico, que hay una relación -de mutuo impacto- de todos los criterios entre sí. Así, el esquema sería uno con el criterio de autoridad en el centro, dado que -como hemos visto- los especialistas coinciden en que es el más importante, y el cual podríamos decir que se sostiene en relación con todos los demás; es decir, la autoridad máxima, como prestigio estaría dada por todos los aspectos que componen el sistema. En siguiente diagrama se muestra:

Figura 2. Esquema complejo de criterios de evaluación de sitios web gubernamentales



Fuente: elaboración propia

Por otro lado, la ponderación está definida a partir de una adaptación de la Escala de Likert. Con ponderación, nos referimos a la pauta de valoración que se utiliza para dar cuenta del peso o relevancia que tiene un determinado aspecto en relación con un patrón que responde a una medida unificadora, denominada escala, la cual implica una puntuación que determina el grado de adecuación a dicho patrón (Pinto Calderón y Tancara, 2003).

La escala que suele utilizarse en los instrumentos en forma de cuestionario es la de Likert, la cual consta de una serie de enunciados que requieren un juicio de

valor. Por ejemplo, se asigna el 5 = máximo acuerdo, el 3 = respuesta intermedia o neutra, 1 = máximo desacuerdo, y puntos como el 4 = simplemente de acuerdo y el 2 = en desacuerdo (Pinto Calderón y Tancara, 2003). Esta escala nos parece adecuada para observar los matices, a diferencia de un esquema binario (Sí o No), pues la respuesta puede ser afirmativa pero parcialmente. Así pues, en el caso que nos ocupa, la ponderación será la siguiente:

- 0=No/Nunca/no tiene/0%
- 1=Sí/Casi nunca/muy poco/25%
- 2=Sí/A veces/parcialmente/50%
- 3=Sí/Casi siempre/casi totalmente/75%
- 4=Sí/Siempre/Totalmente/100%

4.2 Instrumento de evaluación de sitios web de información gubernamental

A continuación se expone el instrumento completo, en donde se expresan de forma lineal -por razones explicativas- todos los criterios que hemos establecido (en un cierto orden de importancia, aunque entendemos que hay una relación circular entre todos los criterios) y sus respectivos indicadores, los cuales se presentan como preguntas, lo que hace del instrumento una guía de observación en forma de cuestionario, el cual se ha respondido a partir de la exploración del sitio web seleccionado para realizar la evaluación.

Guía de observación de desempeño de sitios web gubernamentales

Criterio	Indicador
Autoridad	¿Se observa el logo de la entidad en cada sección del recurso?
	¿Se observa mención de responsabilidad del recurso?
	¿Se observa el directorio de la entidad responsable del recurso?
	¿Se observa la estructura orgánica?
	¿Se hace evidente la definición y misión de la plataforma digital?
	¿Se observa la existencia de un comité de información?
	¿La URL corresponde al nombre de la institución?
	¿Tiene algún tipo de certificación y/o reconocimiento?

Normatividad	¿Se hacen evidentes las políticas generales que guían la puesta a disposición de la información (Marco Jurídico)?
	¿Se hacen evidentes las políticas sobre restricciones y excepciones de acceso a la información?
	¿Se hacen evidentes las políticas de uso?
	¿Utiliza una licencia de derechos de autor?
	¿Se hacen evidentes las políticas de privacidad?
	¿Se hace evidente la política de datos abiertos?
Transparencia	¿Se hacen evidentes las facultades de la dependencia?
	¿Se hace evidente el directorio de funcionarios de la dependencia?
	¿Se hace evidente el nombre y contacto del responsable de la unidad de transparencia
	¿Se hacen explícitos los servicios que ofrece la dependencia?
	¿Se hacen evidentes los trámites, requisitos y formatos?
	¿Se indica el presupuesto de la dependencia?
	¿Se indica cómo se ejerce el presupuesto?
	¿Se hace evidente la remuneración mensual de los funcionarios?
	¿Se hacen evidentes los domicilios y direcciones electrónicas de los funcionarios?
	¿Se publican los resultados de auditorías?
	¿Se observan indicaciones sobre diseño, ejecución, montos y criterios de acceso a programas de subsidio?
	¿Se observan indicaciones de concesiones y permisos?
	¿Se hacen explícitos los detalles de los contratos públicos?
	¿Se dan a conocer los informes de las unidades?
	¿Se indican los mecanismos de participación ciudadana?
Contenido	¿Está actualizada la información?
	¿Está incluida información de todos los sujetos obligados del Gobierno Federal?
	¿Ofrece información a través de documentos de archivo?
	¿Ofrece información de fuentes secundarias?
	¿Ofrece información estadística?
	¿Ofrece información geoespacial?
	¿Ofrece contenidos multimedia?
	¿Tiene blogs?
	¿Tiene información orientada a usuarios diferenciados? (niños, discapacitados, indígenas, LGBTI)
Representación de la información	¿Posee un sumario general que representa su contenido global? (mapa de sitio)

		¿Tiene catálogos?
		¿Tiene índices?
		¿Tiene tesauros?
		¿Contiene registros bibliográficos de los documentos?
		¿Utiliza estándares de metadatos?
Recuperabilidad	Solicitud	¿Se hace explícita la opción de solicitar información que no está disponible en la plataforma?
		¿Contiene instrucciones para solicitar documentos?
		¿El usuario puede obtener información sin registrarse?
	Navegación	¿Existen botones de enlace con las páginas anteriores y posteriores?
		¿Hay botones de enlace a la página de inicio y puntos clave del recurso?
		¿Cuenta con enlaces internos a las subsecciones?
	Metabuscaador	¿Tiene diferentes niveles de búsqueda?
		¿Es posible utilizar operadores booleanos?
		¿Se puede elegir el idioma de la interfaz de consulta?
		¿Realiza búsquedas al interior de los documentos?
		¿Puede almacenarse el historial de búsquedas?
		¿Propone sugerencias de búsqueda en caso de error tipográfico?
		¿Es posible limitar la búsqueda?
		¿Se puede refinar la búsqueda?
		¿Da sugerencias al proporcionar resultados de búsqueda?
		¿Se pueden elegir opciones para organizar los resultados de búsqueda?
		Interoperabilidad
¿Existen ligas a otros sitios en función de temáticas particulares?		
¿Ofrece formatos estandarizados para la solicitud de información?		
¿Realiza búsquedas simultáneas en diferentes bases de datos?		
¿Utiliza protocolos de intercambio de información?		
Diseño y ergonomía	¿Utiliza colores cromáticamente armónicos?	
	¿Prioriza el uso de iconos para facilitar el acceso a la información?	
	¿Existe una barra de navegación en la parte superior de la interfaz?	
	¿La barra de navegación en la parte superior permanece a lo largo del recurso?	
	¿Las etiquetas expresan claramente el contenido del enlace?	

	¿Se representa el máximo de contenido del sitio con el mínimo de información?
	¿Tiene un diseño reticular?
	¿Utiliza como máximo dos tipos de letra?
	¿La visualización de la información se adapta a dispositivos móviles?
	¿Tiene aplicación para dispositivos móviles?
	¿Utiliza algún estándar de diseño web?
Interactividad	¿Proporciona ayudas?
	¿Tiene ayuda en línea?
	¿Existe un formato para recoger la opinión del usuario?
	¿Se puede contactar por medio de redes sociales?
	¿Tiene canal de YouTube?
	¿Tiene tutoriales?
	¿Tiene Foros?
	¿Posee servicio de alertas o sindicación de contenidos?
Administración	¿Es evidente la presencia de soporte técnico?
	¿Figura la persona responsable del mantenimiento del recurso?
	¿Se informan las modificaciones y mantenimiento al recurso?
	¿Se subrayan visiblemente las novedades?
	¿Presenta indicadores de desempeño?
	¿Proporciona reportes o estadísticas de uso?

4.3 Desempeño del gobierno mexicano en materia de acceso a la información vía electrónica

A continuación se presentan los resultados específicos por cada criterio de evaluación de la plataforma gob.mx. El criterio de Autoridad se valoró solamente en la interfaz principal de gob.mx y no en cada entidad gubernamental que usa la plataforma. Los criterios de Normatividad, Contenido, Representación, Recuperación, Diseño y Administración se valoraron en los diferentes recursos del sistema: gob.mx, datos.gob.mx, PNT y POT. El criterio de Transparencia se valoró únicamente en el POT, dado que es el recurso creado expreso para tal fin. Se tomó como muestra una secretaría de Estado, en virtud de que toda dependencia que se incorpora a la plataforma gob.mx debe responder a estándares de información previamente establecidos, de tal suerte que se persigue que haya uniformidad. Las respuestas se dieron desde el punto de vista de la bibliotecología, para la que el usuario es lo más importante, de ahí el

cuestionamiento por la evidencia de que existan tales o cuales atributos. Esto se hizo así bajo el argumento de que un buen recurso de información debe estar centrado en el usuario. La evaluación fue realizada en mayo de 2017.

Autoridad	Ponderación	Observaciones
1. ¿Se observa el logo de la entidad en cada sección del recurso?	4	
2. ¿Se observa mención de responsabilidad del recurso?	2	No es tan evidente
3. ¿Se observa el directorio de la entidad responsable del recurso?	0	
4. ¿Se observa la estructura orgánica?	0	
5. ¿Se hace evidente la definición y misión de la plataforma digital?	4	
6. ¿Se observa la existencia de un comité editorial?	0	
7. ¿La URL corresponde al nombre de la institución?	4	
8. ¿Tiene algún tipo de certificación y/o reconocimiento	4	Tiene un Sello de Excelencia del propio gobierno y recibió el primer lugar en servicios en línea y participación digital (ONU 2016)
Total	18/32	Grave que no sea evidente la autoría del recurso

Normatividad	Ponderación	Observaciones
1. ¿Se hacen evidentes las políticas generales que guían la puesta a disposición de la información (Marco Jurídico)?	2	Están pero no son de localización sencilla. El enlace al marco jurídico no funciona
2. ¿Se hacen evidentes las políticas sobre restricciones y excepciones de acceso a la información?	0	Probablemente existen, pero no son evidentes
3. ¿Se hacen evidentes las políticas de uso?	4	
4. ¿Utiliza una licencia de derechos de autor?	1	Sólo para datos.gob.mx
5. ¿Se hacen evidentes las políticas de privacidad?	4	
6. ¿Se hace evidente la política de datos abiertos?	2	Refiere algunos aspectos pero no remite al decreto
Total	13/24	Aunque existe la normatividad no se hace evidente

Ponderación

Transparencia		Observaciones
1. ¿Se hacen evidentes las facultades de la dependencia?	0	
2. ¿Se hace evidente el directorio de funcionarios de la dependencia?	4	
3. ¿Se hace evidente el nombre y contacto del responsable de la unidad de transparencia	4	
4. ¿Se hacen explícitos los servicios que ofrece la dependencia?	0	
5. ¿Se hacen evidentes los trámites, requisitos y formatos?	0	
6. ¿Se indica el presupuesto de la dependencia?	4	
7. ¿Se indica cómo se ejerce el presupuesto?	4	
8. ¿Se hace evidente la remuneración mensual de los funcionarios?	4	
9. ¿Se hacen evidentes los domicilios y direcciones electrónicas de los funcionarios?	4	
10. ¿Se publican los resultados de auditorías?	4	
11. ¿Se observan indicaciones sobre diseño, ejecución, montos y criterios de acceso a programas de subsidio?	4	
12. ¿Se observan indicaciones de concesiones y permisos?	4	
13. ¿Se hacen explícitos los detalles de los contratos públicos?	4	
14. ¿Se dan a conocer los informes de las unidades?	4	
15. ¿Se indican los mecanismos de participación ciudadana?	4	
Total	48/60	Grave que información tan básica como facultades y servicios no aparezcan

Contenido	Ponderación	Observaciones
1. ¿Está actualizada la información?	4	
2. ¿Está incluida información de todos los sujetos obligados del Gobierno Federal?	1	En POT sí, pero en el resto hay muchas inconsistencias
3. ¿Ofrece información a través de documentos de archivo?	4	
4. ¿Ofrece información de fuentes secundarias?	1	Muy escasa
5. ¿Ofrece información estadística?	4	
6. ¿Ofrece información geoespacial?	4	
7. ¿Ofrece contenidos multimedia?	1	Muy poca y de carácter superfluo
8. ¿Tiene blogs?	4	
9. ¿Tiene información orientada a usuarios diferenciados? (niños, discapacitados, indígenas, LGBTI)	0	
Total	23/36	Aún no hay información de todos los sujetos obligados

Representación de la información	Ponderación	Observaciones
1. ¿Posee un sumario general que representa su contenido global? (mapa de sitio)	1	Muy simple
2. ¿Tiene catálogos?	1	Solo en la PNT (POT y ZOOM)
3. ¿Tiene índices?	1	Solo por dependencias del gobierno y otros índices, pero solo en el POT
4. ¿Tiene tesauros?	0	
5. ¿Contiene registros bibliográficos de los documentos?	1	Solo en la PNT
6. ¿Utiliza estándares de metadatos?	4	Dublin Core y FDGC
Total	8/24	La información no está claramente representada

Recuperabilidad		Ponderación	Observaciones
Solicitud	1. ¿Se hace explícita la opción de solicitar información que no está disponible en la plataforma?	4	
	2. ¿Contiene instrucciones para solicitar documentos?	4	
	3. ¿El usuario puede obtener información sin registrarse?	3	Es necesario registrarse en la PNT
Navegación	4. ¿Existen botones de enlace con las páginas anteriores y posteriores?	4	
	5. ¿Hay botones de enlace a la página de inicio y puntos clave del recurso?	4	
	6. ¿Cuenta con enlaces internos a las subsecciones?	4	
Motor de Búsqueda	7. ¿Tiene diferentes niveles de búsqueda?	3	No es muy dinámico el buscador
	8. ¿Es posible utilizar operadores booleanos?	0	
	9. ¿Se puede elegir el idioma de la interfaz de consulta?	0	
	10. ¿Realiza búsquedas al interior de los documentos?	4	
	11. ¿Puede almacenarse el historial de búsquedas?	0	
	12. ¿Propone sugerencias de búsqueda en caso de error tipográfico?	4	
	13. ¿Es posible limitar la búsqueda?	4	
	14. ¿Se puede refinar la búsqueda?	0	
	15. ¿Da sugerencias al proporcionar resultados de búsqueda?	1	En el POT
16. ¿Se pueden elegir opciones para organizar los resultados de búsqueda?	2	Sólo por los principales rubros, pero no por datos y otros aspectos	
Total		41/64	El Motor de búsqueda es muy básico

Interoperabilidad	Ponderación	Observaciones
1. ¿Existen ligas a distintas dependencias del gobierno relacionadas con la entidad?	4	
2. ¿Existen ligas a otros sitios en función de temáticas particulares?	4	
3. ¿Ofrece formatos estandarizados para la solicitud de información?	4	
4. ¿Realiza búsquedas simultáneas en diferentes bases de datos?	2	Sólo en gov.mx
5. ¿Utiliza protocolos de intercambio de información?	4	
Total	18/20	Hay consistencia

Diseño y ergonomía	Ponderación	Observaciones
1. ¿Utiliza colores cromáticamente armónicos?	4	
2. ¿Prioriza el uso de iconos para facilitar el acceso a la información?	1	Sólo en datos.gob.mx y muy elementales
3. ¿Existe una barra de navegación en la parte superior de la interfaz?	4	
4. ¿La barra de navegación en la parte superior permanece a lo largo del recurso?	4	
5. ¿Las etiquetas expresan claramente el contenido del enlace?	4	
6. ¿Se representa el máximo de contenido del sitio con el mínimo de información?	4	
7. ¿Tiene un diseño reticular?	4	
8. ¿Utiliza como máximo dos tipos de letra?	4	
9. ¿La visualización de la información se adapta a los dispositivos móviles?	4	
10. ¿Tiene aplicación para dispositivos móviles?	0	
11. ¿Utiliza algún estándar de diseño web?	4	W3C
Total	37/44	Arquitectura de información bastante aceptable

Interactividad	Ponderación	Observaciones
1. ¿Proporciona ayudas?	1	Sólo tiene un correo de contacto
2. ¿Tiene ayuda en línea?	0	Parece la etiqueta solo en el POT, pero no hay un chat
3. ¿Existe un formato para recoger la opinión del usuario?	2	Solo en la PNT y en Participación y no son tan evidentes
4. ¿Se puede contactar por medio de redes sociales?	4	
5. ¿Tiene canal de YouTube?	0	
6. ¿Tiene tutoriales?	1	Tiene guía de uso en la PNT
7. ¿Tiene Foros?	4	
8. ¿Posee servicio de alertas o sindicación de contenidos?	2	Tiene RSS en datos, la opción de suscribirse al boletín y hay una ventana para suscribir el correo y recibir notificaciones
Total	14/32	Deficiente la relación con el usuario

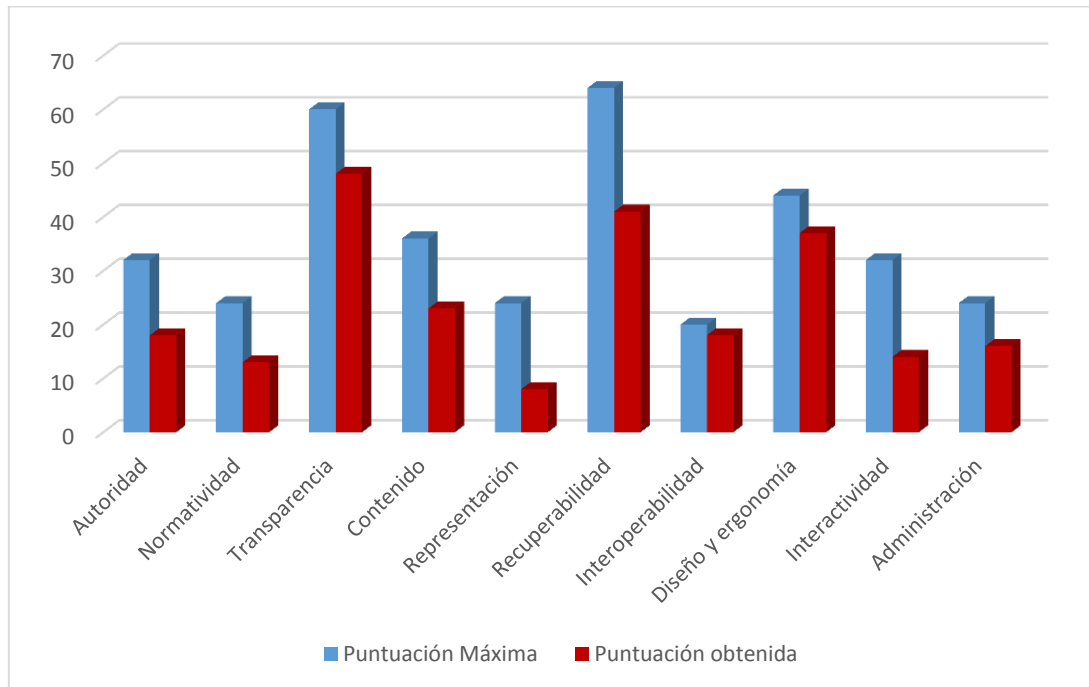
Administración	Ponderación	Observaciones
1. ¿Es evidente la presencia de soporte técnico?	0	
2. ¿Figura la persona responsable del mantenimiento del recurso?	0	
3. ¿Se informan las modificaciones y mantenimiento al recurso?	4	
4. ¿Se subrayan visiblemente las novedades?	4	
5. ¿Presenta indicadores de desempeño?	4	
6. ¿Proporciona reportes o estadísticas de uso?	4	
Total	16/24	Grave que no ofrezca soporte técnico

Se presentan en la tabla 1 los resultados globales de la evaluación, en donde se observan los promedios por rubro y el promedio general. En la Gráfica 1 se muestra la comparación entre los resultados y la expectativa.

Tabla 1. Resultados generales

Criterio	Puntuación Máxima	Puntuación obtenida	Promedio
Autoridad	32	18	5.6
Normatividad	24	13	5.4
Transparencia	60	48	8.0
Contenido	36	23	6.3
Representación	24	8	3.3
Recuperabilidad	64	41	6.4
Interoperabilidad	20	18	9.0
Diseño y ergonomía	44	37	8.4
Interactividad	32	14	4.4
Administración	24	16	6.6
Total	360	235	6.5

Gráfica 1. Desempeño general



Análisis de resultados

Como puede advertirse la calificación general es aprobatoria, aunque no satisfactoria. Sin embargo, el resultado se explicaría por la corta edad de gob.mx y la relativamente corta experiencia del gobierno mexicano en materia de administración electrónica. Pero, sabemos que esta iniciativa persigue los estándares internacionales, por lo que estos datos que nos muestran un desempeño general medianamente deficiente son una llamada de atención.

Se hace notar una falta de cuidado que no tendría que ver necesariamente con la novedad del tema, sino con la carencia de un trabajo profesional en cada uno de los aspectos analizados, más en algunos que en otros. Por ejemplo, la baja puntuación en los criterios eminentemente bibliotecológicos (representación y recuperabilidad) refleja que no hay participación de profesionales de la información documental o que en realidad no hay un verdadero interés en que se recupere la información. Sin duda es el punto más delicado, en el que recae la garantía de acceso. La deficiencia en la representación, dada por la falta de herramientas que asistan al usuario, no permite hacer búsquedas efectivas.

Por otro lado hay otros aspectos que despiertan cierta suspicacia, como es el caso de la falta de mención de responsabilidad (contenidos y mantenimiento del recurso) que son puntos verdaderamente elementales de cualquier sitio web que se respete. Es como si el gobierno no quisiera comprometerse frente a la ciudadanía por este sistema de información que ha creado y que se supone responde a sus demandas, lo que es contradictorio con lo que hace en materia de transparencia, rubro en el que resulta bien ponderado, en virtud de que cumple con sus obligaciones de publicitar las cuestiones fundamentales dictadas por la ley. Al mismo tiempo, el gobierno se otorga a sí mismo un sello de excelencia y la ONU le brinda un premio por sus servicios en línea, ya que es muy notorio su interés en apegarse a los estándares internacionales y parece emular los sitios web gubernamentales de algunos de los países más desarrollados. Esto puede interpretarse como un gesto de lo que O'Donnell (1993) denomina "Estado esquizofrénico" por la oscilación tan común en América Latina entre gestos autoritarios y democráticos.

Un tema que desata curiosidad es el de las políticas de información (leyes correspondientes) que como sabemos se han desarrollado amplia y profesionalmente y sin embargo no son tan visibles en el sitio web, lo cual es inaceptable ya que como hemos dicho las propias políticas deben ser objeto de transparencia, ya que si no se conocen los lineamientos por los cuales se conduce el gobierno no es posible entender el trabajo que éste desempeña y, por lo tanto, establecer una relación de confianza con él, lo que es un desperdicio, toda vez que la confianza es precisamente uno de los principales objetivos de la transparencia.

Con respecto al contenido es importante resaltar que no está la información de todos los sujetos obligados en la plataforma, lo que se justifica en razón de que nos encontramos en un periodo de migración de los sitios web oficiales a gob.mx.

En cuanto a la interoperabilidad era de esperarse que resultara bien calificado, toda vez que es un pilar del gobierno electrónico claramente estipulado en las iniciativas del gobierno mexicano en esta materia, dado que constituye el *leitmotiv* de la gestión pública integral. Sin embargo, es un problema considerable que no tenga la capacidad de realizar búsquedas simultáneas en las distintas bases de datos, indicador que también corresponde a recuperabilidad, rubro en el cual tiene deficiencias como se señaló con anterioridad.

Sin duda uno de las propiedades peor ponderadas es la de interactividad, ello indica o bien falta de interés en la relación con el usuario o una desestimación de las bondades del paradigma 2.0. Cualquiera de las dos, refleja amplia debilidad de gob.mx como sistema de información, como iniciativa de gobierno electrónico y como sitio web en el actual estadio de desarrollo tecnológico, peor aún, quizá es un indicador de indiferencia del gobierno hacia la ciudadanía. No obstante, tiene foros de participación ciudadana, pero consideramos que la capacidad de interacción (entre ciudadanos y entre éstos y el gobierno) debe observarse a lo largo de todo el recurso y en múltiples aspectos.

En cuanto al diseño, si bien tiene una arquitectura de información aceptable y responde a la tendencia de un esquema minimalista en el sentido de que representa el máximo de contenido con el mínimo de información, observamos

que no está bien ponderada la información que se visualiza en las páginas principales de los sitios de cada dependencia, ya que en primer lugar aparece información superflua o noticias -cuando no de autopromoción del gobierno- en lugar de la información relevante que explica las funciones y responsabilidades y servicios de cada dependencia, lo que aparece posteriormente y propicia que el usuario tenga que desplazarse hacia abajo. Esto es preocupante pues para fines prácticos se traduce en opacidad, pues sería ingenuo pensar que se trata de un error de arquitectura de la información.

A pesar de lo anterior, por su puesto también se observan aciertos en distintos aspectos y se muestran en la siguiente tabla:

Tabla 2. Las mejores prácticas de gov.mx

Autoridad	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Consistencia en la identificación del sitio ✓ Ha recibido reconocimientos
Normatividad	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Tiene un marco jurídico coherente ✓ Utiliza -aunque parcialmente- una licencia de derechos de autor
Transparencia	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Cumple con las obligaciones de transparencia básicas
Contenido	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Posee información variada y relevante en distintos formatos ✓ Tiene información complementaria a través de blogs
Representación	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Utiliza estándares de metadatos
Recuperabilidad	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Hay claridad sobre como solicitar información ✓ La navegación es adecuada para una recuperación eficiente
Interoperabilidad	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Utiliza protocolos de intercambio de información ✓ Ofrece formatos estandarizados para la solicitud de información
Diseño y ergonomía	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Diseño minimalista ✓ Utiliza un estándar de diseño web ✓ Tiene un etiquetado comprensible
Interactividad	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Tiene foros de participación ciudadana
Administración	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Presenta indicadores de desempeño ✓ Presenta reportes de uso

En suma podemos decir que los resultados reflejan un desempeño mediano, pero sobre todo ambiguo en el sentido de que por un lado hay toda una estructura planificada en torno a gov.mx que responde a lineamientos locales y globales y, al mismo tiempo, tiene errores muy elementales en relación con los parámetros

clásicos de sitios web de calidad. Esto inevitablemente pone en entredicho la autoridad, la transparencia y la sostenibilidad del recurso, que son aspectos determinantes para una sede web gubernamental que se ostenta como el medio responsable de garantizar el derecho de acceso a la información pública.

Sin embargo, merece el beneficio de la duda en virtud de que es un sitio en construcción en el que se observa un constante crecimiento, actualización y reconfiguración, lo que abre la posibilidad de corregir errores sobre la marcha. En última instancia, gob.mx se encuentra frente a la oportunidad de sentar un precedente significativo en materia de sistemas de información gubernamental, para lo cual debe haber profesionalización, interdisciplina y voluntad política.

Conclusiones

Esta investigación fue realizada entre 2013 y 2017, periodo crucial en materia de acceso a la información pública en México toda vez que fue hasta entonces que fue incluido como tal en la constitución mexicana. Una de las dificultades de este trabajo fue que en la medida en que la indagación avanzaba, tanto las políticas como las plataformas gubernamentales se transformaban, lo que significa que se estudió un fenómeno emergente que se ha redefinido constantemente. Otro reto fue dilucidar todos los elementos que se juegan en el tema del acceso a la información pública, razón por la cual se tomó como eje de estructura explicativa y de análisis el paradigma de la complejidad (Morin, 2004), en el entendido de que de manera general convergen el derecho, la ciencia política y la bibliotecología, y dentro de nuestra disciplina distintas líneas de estudio como son: arquitectura de la información, políticas de información, usuarios, servicios, gestión y evaluación de información.

Si bien, la primera ley de transparencia en nuestro país data de principios del siglo XXI, podemos constatar que ha tomado casi dos décadas construir un sistema de información gubernamental que responda a los lineamientos establecidos jurídicamente y a las tendencias globales. Ha sido una tarea compleja impulsar políticas e implementar el gobierno electrónico y definir lo más precisamente posible la normatividad en materia de acceso a la información gubernamental y -con ello- desarrollar sus mecanismos de garantía.

Se observa un trabajo de dos vías que al parecer recientemente ha hecho sinergia, entre diferentes instancias públicas que son las que se han dado a la tarea de hacer efectivo el acceso a dicha información: por un lado, y en lo que fue una primera fase, está el INAI que -como organismo autónomo- desde 2006 lanzó el sistema Infomex -junto el Portal de Obligaciones de Transparencia (POT)- que devendría una década después en la Plataforma Nacional de Transparencia (PNT); por otro lado, se encuentra el trabajo más reciente pero más atinado y apegado a las tendencias internacionales que desarrollaron la Presidencia de la República y la Secretaría de la Función Pública, las cuales implementaron -luego del decreto presidencial pertinente- el sistema gov.mx. A nuestro modo de ver,

dicho sistema está en proceso de absorber por completo el trabajo de la PNT y el POT que hoy aparecen como apéndices dentro de gob.mx, pero que pueden ser considerados como parte de él. Éste se encuentra en proceso de consolidación como un sistema de información gubernamental que logre contener todo el universo informativo, no sólo del gobierno federal, que es lo que hemos analizado en esta investigación, sino del poder legislativo y judicial, de todos los órdenes de gobierno y en todos los estados de la república.

A lo largo de esta investigación, hemos constatado que el desarrollo del gobierno electrónico en nuestro país responde a tendencias internacionales, puesto que observamos que tanto las políticas de acceso, como los sitios web construidos para este fin están en sintonía con las iniciativas de los países desarrollados. Podemos asumir entonces que el fenómeno responde a las características del mundo globalizado, en el que los organismos internacionales (ONU, Banco Mundial, OCDE) marcan las pautas de lo que debe ser el gobierno en la era digital, con la finalidad de garantizar una cada vez mayor apertura de la administración, que conlleve un incremento en la participación de la ciudadanía en la gestión pública, lo que nos permitiría hablar de gobernanza. Sin embargo, si pensamos esto desde el paradigma 2.0, podemos sugerir que dicha participación se hará completamente efectiva en la medida en que los usuarios se apropien de los sistemas de información gubernamental, como lo hacen con otros espacios de información/comunicación digital.

Dada la creciente importancia social de la documentación gubernamental, es menester desarrollar continuamente modelos de (auto) evaluación de los sistemas de información pública, al tiempo que evoluciona la propia teoría de la evaluación con miras a construir esquemas más participativos en los que se incluya a la ciudadanía en esta tarea tan delicada como estratégica que es la evaluación de información, con el fin que ésta pueda llegar a ser abierta y colaborativa. Hablaríamos, pues, de evaluación 2.0, como inacabada, en beta perpetuo.

Si bien la idea de transparencia gubernamental nació con la modernidad, no habría sido remotamente posible alcanzar este objetivo sin la emergencia de las TIC, la que dio pie al desarrollo del e-gobierno y de los sistemas de información

digital gubernamental; y el consiguiente paradigma 2.0, entendido como una revolución social del ámbito de la información digital que promete lo que podríamos denominar con O'Donnell (1993) una práctica de "ciudadanía de alta intensidad" y con ello la resignificación de la democracia como isegoría digital, que implique una apertura radical del gobierno y formas múltiples de gobernanza respecto de varios asuntos y recursos públicos, incluida la información pública. Esto tiene que ver con la concepción de la participación (O'Reilly, 2005) y la noción de inteligencia colectiva (Lévy, 2004) en la era digital, sin las cuales no es posible el desarrollo del gobierno abierto.

No se trata de una consecuencia de la incorporación de las tecnologías en el ámbito de la gestión pública, sino de una utopía que, insistimos, se cumplirá en la medida en que las y los ciudadanos se apropien de las tecnologías, de los sistemas de información y de la información misma (en condición de prosumidores), para así poder asumir un papel más activo y entonces ser verdaderamente partícipes del rumbo de la sociedad global del siglo XXI. Para ello, son muy importantes los foros (retroalimentación de los usuarios) dentro del sistema de información, que actualmente existen en gob.mx y que reflejan el nivel de implicación de la ciudadanía.

Por otro lado, la era digital que propició la emergencia del e-gobierno también ha generado la recuperación de la función principal (jurídica-administrativa) de los archivos, lo cual es una prueba más de la tendencia democratizadora de las TIC, ya que gracias a la revolución de las tecnologías los archivos públicos han comenzado a reorganizarse al tiempo que migran al formato electrónico, lo que se hace de la mano de la normatividad pertinente (Ley Federal de Archivos).

Ahora bien, con el fin de responder puntualmente a las preguntas de investigación, podemos afirmar de forma general que el gobierno mexicano sí trabaja en garantizar el derecho de acceso a la información pública; sin embargo, cabe aclarar que el enfoque es básicamente técnico, toda vez que se ha construido el mecanismo para tal fin, aunque podríamos decir que se encuentra en una primera fase sobretodo en términos de contenido, puesto que aún queda pendiente incorporar una gran variedad de documentos de distinta índole, de

todos y cada uno de los sujetos obligados e información que tenga valor agregado para que se convierta en un sistema de información especializado.

Además, para poder hacer categóricamente efectivo el derecho de acceso a la información es necesario que la ciudadanía conozca el recurso y lo utilice, lo que, a nuestro parecer, es un proceso en curso en virtud de que el gobierno ha emprendido una migración de sus sitios web a la plataforma gov.mx con lo que los usuarios de las distintas dependencias cada vez se familiarizan más al ser remitidos -ante cualquier consulta- a gov.mx, probablemente sin saber que es además un espacio de participación ciudadana; pero para que la ciudadanía se acostumbre a utilizar gov.mx sus interfaces deberían ser más comprensivas e intuitivas.

Las principales acciones del gobierno en materia de acceso a la información pública gubernamental han sido la construcción de un marco jurídico exhaustivo, el desarrollo del gobierno electrónico, conformado por distintas iniciativas y cuyo producto principal en la actualidad es precisamente gov.mx que constituye la ventanilla única, en la cual está incluido un número importante de las dependencias del gobierno con la expectativa de que todas las que faltan queden integradas. Cabe resaltar que las políticas que se desprenden de dicho marco son bastante sólidas, reflejan un trabajo altamente profesional; sin embargo, las estrategias que se han implementado no parecen cumplirse adecuadamente, sobre todo en lo que respecta a la creación de una infoestructura nacional y al gobierno abierto, pues el sistema de información aún está en ciernes y la administración actual parece más preocupada por autopromoverse que por establecer y mantener alianzas reales con la sociedad civil en materia de transparencia y apertura de información gubernamental.

Con respecto al tipo de información y el grado de transparencia que ofrece el gobierno a través de gov.mx, podemos decir que por medio de solicitudes, navegación y el motor de búsqueda, es posible acceder a documentos de archivo (leyes, recibos, facturas, contratos, decretos, auditorías, licitaciones, etcétera), informes, estudios, boletines, blogs, e información multimedia. Sin embargo, como dijimos, actualmente no hay información de todos los sujetos obligados aunque el

nivel de transparencia es aceptable toda vez que se ofrece la información básica dictada por la ley.

A pesar de que asumimos que como sistema de información digital su estatus es de beta perpetuo, consideramos que gob.mx presenta algunos problemas en diferentes aspectos:

Arquitectura de la información

1) Organización. La manera en la que está ordenada la información del sitio web, puede confundir al usuario. En primer lugar, cabe decir que gob.mx consta de tres módulos principales: trámites, gobierno y participación ciudadana; dentro de gobierno se encuentra propiamente la información gubernamental y por lo tanto es el rubro que más interesó a esta investigación, sin por ello decir que los otros dos no formen parte del sistema de información; además el botón de gobierno no es el único espacio dentro de todo el sitio donde se encuentra la información de interés público, pues ésta también aparece en los enlaces a PNT y POT. Por lo tanto, consideramos que para el usuario tendría que quedar claro cuál es propiamente el centro de documentación del gobierno, dónde navegar, hacer búsquedas y solicitudes para acceder a la información de su interés. Dicho de otra manera, tendrían que ser evidentes las colecciones con las cuales cuenta el gobierno.

Otro punto crucial respecto a la organización es que debería aparecer en primer lugar de la página principal de cada dependencia la información más relevante y dejar las noticias u otra información menos importante en segundo plano.

2) Representación y Recuperación. Como vimos, éste fue uno de los aspectos más débiles. El sistema podría mejorar por medio de catálogos, índices y tesauros que apoyen a los usuarios en sus búsquedas, lo mismo que la visualización de registros amplios de los documentos que indiquen claramente aspectos como: tipo de documento, formato, dependencia, fecha, etcétera. Una vez que el sistema ponga todos sus recursos (bases de datos) en el mismo formato, sería ideal implementar un descubridor de información para el sistema completo, lo que facilitaría significativamente la operación de búsqueda por parte de los usuarios, al

tiempo que les permitiría acceder a un universo mayor de información, lo que se traduciría en un mejor aprovechamiento de la información gubernamental, con lo cual tendría más valor el esfuerzo que hacen los empleados públicos encargados de alimentar dicho sistema.

Contenido

En primer lugar es necesario incluir la información de todos los sujetos obligados. Es imperativo eliminar la información superflua y propagandística que aparece en un lugar central a lo largo del recurso e incluso en las alertas enviadas vía correo electrónico. Asimismo, sería ideal que el sistema ofreciera información para usuarios socialmente diferenciados por cuestiones de inclusión. Por ejemplo, el sitio gubernamental de EUA (usa.gov) tiene una interfaz especial con información gubernamental adaptada a la población infantil.

Interactividad

Como vimos el sistema es deficiente en cuanto a la relación con los usuarios, con todo y que el gobierno refirió una comunicación digital centrada en el usuario en la Estrategia Digital Nacional de 2013. La falla en la práctica tiene que ver con que no se explotan lo suficiente los atributos de la web 2.0. Pero lo que más interesaría desde la bibliotecología sería que tuviera un servicio de consulta virtual, ya que los usuarios requieren orientación especial en un sistema de información potencialmente grande, complejo, especializado y cuya oferta de contenidos tiene tal relevancia social y política.

Difusión

En el mundo de la bibliotecología sabemos que una de las principales debilidades de los sistemas de información especializados es la falta de difusión, bajo la consideración de que se invierten muchos recursos para su creación y mantenimiento como para que sean subutilizados. En este sentido sería pertinente que el gobierno en lugar de promoverse generara amplios programas de difusión de su oferta informativa, orientados directamente a la ciudadanía, pero

particularmente hacia las instancias mediadoras, como podrían ser: los medios de comunicación, las bibliotecas y los espacios educativos.

Ahora bien, sobre cómo mejorar el papel social de las instituciones públicas, sugerimos que existen una serie de retos para distintos sectores de la sociedad orientados al mejoramiento y aprovechamiento de los sistemas de información gubernamental, tales como:

- 1) Para el gobierno: Garantizar el crecimiento sostenible y mejoramiento de la plataforma gov.mx, ampliar su base de datos (digitalizar información retrospectiva) y mejorar los servicios. Capacitar a los funcionarios públicos en materia de transparencia, rendición de cuentas, archivística, servicios de información y herramientas 2.0, para lo cual sin duda requiere apoyo de bibliotecólogos y archivistas.
- 2) Para los profesionales de la información: Desarrollar la especialización profesional y consolidar una línea de investigación sobre información pública gubernamental, dada la importancia estratégica de este tipo de información. Impulsar la formación de usuarios de información gubernamental. Los bibliotecarios en particular tenemos un papel que cumplir, como mediadores de información que somos, en la difusión y capacitación de los sistemas de información gubernamental.
- 3) Para la ciudadanía: Apropiarse de la TIC, de los sistemas de información gubernamental y de la información como tal, para darle valor agregado por medio de investigaciones o proyectos de intervención social. Fiscalizar al gobierno, a partir de la información que él mismo produce, para promover la transparencia y la rendición de cuentas. Coadyuvar al mejoramiento de los sistemas de información del gobierno a través de un involucramiento en la evaluación de los mismos.

Cabe resaltar que si el problema es complejo, la solución también debe serlo, por lo tanto se esperaría una mayor congruencia entre concepción, implementación, mantenimiento y evolución de los sistemas de información, todo

ello poniendo en el centro al ciudadano-usuario quien es el sujeto del derecho de acceso a la información como vía de garantía de otros derechos, intrerlocutor principal de la función pública, demandante de servicios públicos (de información), co-partícipe del desarrollo de políticas públicas, entre las que se encuentran las políticas de información, y referente fundamental de evaluación de dichos sistemas.

Por otro lado, se considera que un trabajo como éste se podría complementar con evaluaciones del sitio desde otras perspectivas que por este medio de observación directa del desempeño del sitio no se pueden saber. Una evaluación de la satisfacción de los usuarios del sitio, por ejemplo, nos daría luz sobre otras cuestiones que serían de gran utilidad de cara al mejoramiento del sistema de información. Esto sería muy pertinente, en el contexto actual de metodologías cualitativas, como la triangulación, que consiste en utilizar varias estrategias para estudiar un mismo fenómeno, en el entendido de que si se utiliza solo una de ellas, la investigación es más vulnerable por el posible sesgo. Sin duda alguna alimentar este estudio con los resultados de otros enfoques de estudio del mismo fenómeno enriquecería el conocimiento sobre el tema.

Aunque no son particularmente de interés bibliotecológico, sino más bien materia de comunicación, administración pública y ciencia política, sería interesante también evaluar específicamente los otros dos rubros de gob.mx: trámites y participación ciudadana.

Finalmente, da la impresión de que la bibliotecología en México ha estado ausente en algunas de las discusiones importantes de las ciencias sociales y las humanidades de las últimas décadas, sobre todo en lo que hace a las cuestiones políticas. Ello es inaceptable, no sólo porque ha traído consecuencias negativas para nuestra disciplina en términos teóricos, sino porque el contexto en el que vivimos -la era de la información- envuelve un conjunto de fenómenos que no se alcanzan a comprender porque requieren un enfoque complejo y multidisciplinario, en el que los estudios de la información no solo deben ser convocados, sino que tendrían que cumplir un papel protagónico.

Por ello, hacemos hincapié en que la relación entre información y poder sirve también como marco para explicar o justificar en este trabajo el vínculo complejo entre lo político, lo jurídico y lo bibliotecológico. La información y el conocimiento se juegan en el ámbito público, tienen que ver con la conformación de derechos especiales justamente porque se trata de recursos estratégicos, los cuales además implican una organización o sistematización para que puedan fluir a través de las redes sociotécnicas, lo que lleva implícito relaciones de poder en distintos campos (ciencia, gobierno, medios de comunicación) y entre diversos grupos (élites vs. grupos subalternos). La bibliotecología ha insistido en su rol social, como mediadora de la información-conocimiento, pero ha descuidado la función política que tal mediación trae consigo ya que esos objetos con los que trata no son ni pueden ser neutrales, lo que la evolución histórica y las coyunturas políticas demuestran claramente. Así pues, este trabajo es un intento de enfrentar, desde la investigación, la tarea política de nuestra disciplina.

Obras consultadas

- Aguilar Astorga, C.R. y Lima Facio, M. A. (2009). ¿Qué son y para qué sirven las Políticas Públicas? *Contribuciones a las Ciencias Sociales*. Documento electrónico. Recuperado el 21 de enero de 2014, de <http://www.eumed.net/rev/cccss/05/aalf.htm>.
- Aguilar Rivera, J. A. (2008). *Transparencia y democracia: claves para un concierto*. México: Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos. Cuadernos de Transparencia 10.
- Alianza Cívica e Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. (2009). *Guía para el ejercicio del derecho de acceso a la información y el uso de las herramientas electrónicas de acceso a la información en México*. México: Alianza Cívica-IFAI.
- Alianza para el Gobierno Abierto. (2015). *Plan de Acción 2016-2018. Tercer Plan de Acción de México en la Alianza para el Gobierno Abierto*. México: AGA
- Almada Navarro, E.M. (2012). Bases teóricas para comprender las Políticas de Información. En Sánchez Vanderkast, E. (coord.). *La naturaleza objetiva y subjetiva de las Políticas de Información*. México:UNAM-CUIB.
- Almeida Junior, Oswaldo F. de (2009). La mediación de la información y la lectura de información. *Ibersid*, 3, 23-28 p.
- Alonso Arévalo, J. (2007). Gestión de la información, gestión de contenidos y gestión del conocimiento. *II Jornadas de trabajo del Grupo SIOU*. Salamanca.
- Artiles Bisbal, S. y Espinosa Viñet, R. (2004). Gestión del conocimiento y capital intelectual. *Memorias del Congreso Internacional de Información, INFO' 2004*. La Habana, Cuba.
- Bertot, J.C., Jaeger, P.T. y Grimes, J.M. (2010). Using ICTs to create a culture of transparency: E-government and social media as openness and anti-corruption tools for societies. *Government Information Quarterly*, 27(3), 264-271 p.

- Bhatnagar, S. (2003). Transparency and Corruption: Does E-Government Help?, *CHRI 2003 Report. Open Sesame: Looking for the Right to Information in the Commonwealth*, New Delhi: Commonwealth Human Rights Initiative.
- Buckland, M. (1998). What is a digital document? *Document Numérique 2* (2), 221-230 p.
- Campos Domínguez, E. y Corojan, A. (2013). Estado del arte del gobierno abierto: promesas y expectativas. En Ramírez Alujas, A., Hofmann, A. y Bojórquez Pereznieta, J. A., (coords.). *La promesa del gobierno abierto*. México: ITAIP/Info DF.
- Castells, M. (2008). *La era de la información. Economía, sociedad y cultura. Vol. I. La Sociedad red*. México: Siglo XX Editores.
- (2003). La dimensión cultural de internet. *Andalucía Educativa*, 36, 7-10.
- Cerrillo Martínez, A. (2005). E-información: hacia una nueva regulación del acceso a la información. *Revista de Internet, Derecho y Política*, 1, 1-16 p.
- Chomsky, N. (2007). *Estados fallidos: el abuso de poder y el ataque a la democracia*, Barcelona: Ediciones B.
- Codina, LI. (2004). Metodología y análisis y evaluación de recursos digitales en línea. Barcelona, vol. 62 (Documento reprografiado).
- (2001). Las propiedades de la información digital. *El Profesional de la Información*, 10 (12).
- (2000). Evaluación de recursos digitales en línea: conceptos, indicadores y métodos. *Revista Española de Documentación Científica*, 23(1), 9-44.
- Comisión de las Comunidades Europeas (2007). *Libro verde. Acceso público a los documentos de la Comunidad Europea. Revisión*. Bruselas: Comisión Europea.
- Comisión Europea (1998). *La información del sector público: un recurso clave para Europa. Libro Verde sobre la información del sector público en la sociedad de la información*. Bruselas: Comisión Europea.
- Concha, G. y Naser, A. (2012). *Datos abiertos: un nuevo desafío para los gobiernos de la región*. Santiago: ILPES/CEPEAL.

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Diario Oficial de la Federación, 5 de febrero de 1917. (Última reforma publicada, 27 de enero de 2016).
- Cunill Grau, N. (2006). La transparencia en la gestión pública. ¿Cómo construirle viabilidad? *Revista Chilena de Administración Pública*, 8, 22-44.
- Darbishire, H. (2012). *Working Paper. Proactive transparency: the future of the right to information? A review of standards, challenges, and opportunities*. Washington: Instituto del Banco Mundial.
- D'Alòs-Moner, A. (2006). La gestión documental: aspectos previos a su implementación. *El Profesional de la Información*, 15 (3), 222-226 p.
- Escobedo, J.F. (2001). Información pública y cultura democrática. En Villanueva, E. y Luna Pla, I. (coords.) *El derecho de acceso a la información*. México: Fundación Konrad Adenauer/Universidad Iberoamericana, 25-29 p.
- Esteban Navarro, M.A. (2001). Los archivos de documentos electrónicos. *El profesional de la información*, 10(12), 41-45 p.
- Evans, D. y Yen, D.C. (2006). E-Government: Evolving relationship of citizens and government, domestic, and international development. *Government Information Quarterly*, 23 (2), 207-235.
- Fuster Ruiz, F. (1999). Archivística, archivo, documento de archivo...Necesidad de clarificar los conceptos. *Anales de Documentación*, 2, 103-120 p.
- García R., Botella F. y Marcos, M.C. (2010). Hacia la arquitectura de la información 3.0: pasado, presente y futuro. *El Profesional de la Información*, 19(4).
- García Murillo, J.G. (2004). *Derecho a la información. Consideraciones jurídicas para reglamentarlo en México*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara.
- García Pérez, A. (2001). La gestión de documentos electrónicos como respuesta a las nuevas condiciones del entorno de información. *ACIMED*, 9(3). 190-200 p.
- Gesinaldo Ataíde C, Macêdo de Araújo N. (2003). As tecnologias de informação como instrumento de viabilização da gestão do conhecimento através da montagem de mapas cognitivos. *Ciência da Informação*, 32(3).

- Gobierno de la República. (2013). *Estrategia Digital Nacional*. México: Gobierno de la República.
- Guillén López, T. (2003). *Transparencia en México. Ruta hacia el ámbito municipal*. Recuperado el 25 de julio de 2011, de <http://ammac.org.mx/archivos/0279.pdf>.
- Gupta, J., Sharma, S. y Hsu, J. (2008). An overview of Knowledge Management. En Jennex, M.E. (ed.) *Knowledge Management: concepts, methodologies, tools and applications*. Hershey: Information Science Reference.
- Gupta, M.P. y Jana, D. (2003). E-government evaluation: A framework and case study. *Government Information Quarterly*, 20(4), 365-387.
- Hernández, T. y Nogales, J. T. (2000). Arquitectura de la información: el diseño de los espacios y flujos de información en la World Wide Web. *Bibliodoc: Anuari de Biblioteconomia, Documentació I Informació*, (s/n), 151-166 p.
- Hernández-Pérez, T. y García-Moreno, N.A. (2013). Datos abiertos y repositorios de datos: nuevo reto para los bibliotecarios. *El Profesional de la Información*, 22(3), 259-263 p.
- Horrach Miralles, J. A. (2009). Sobre el concepto de ciudadanía: historia y modelos. *Revista de Filosofía Factótum*, 6, 1-22.
- Izquierdo Alonso, M. (1999). Una aproximación interdisciplinar al estudio del usuario de información: bases conceptuales y metodológicas. *Investigación Bibliotecológica*, 13 (26), 112-134 p.
- Jaeger, P.T. (2007). Information policy, Information access and democratic participation: the national and international implications the Bush administration's Information politics. *Government Information Quarterly*, 24(4), 840-859 p.
- Jardim, J. M., Silva, S.C.A. y Nharreluga, R.S. (2009). Análise de políticas públicas: uma abordagem em direção às políticas públicas de informação *Perspectivas em Ciência da Informação* [online], 14(1), 2-22 p.
- Jennex, M.E. (2007). What is knowledge management. En Jennex, M.E. (coord.) *Knowledge management in modern organizations*. Hershey: Idea Group.

- Jiménez Piano, M. (2001). Evaluación de sedes Web. *Revista Española de Documentación Científica*, 24(4), 405-432.
- Lahera Parada, E. (2002). Primera parte: ¿Qué es una política pública? *Introducción a las políticas públicas*. Chile: Fondo de Cultura Económica.
- Lancaster, E.W. (1996). Introducción. *Evaluación de la biblioteca*, Madrid: Asociación Española de Archiveros, Bibliotecarios, Museólogos y Documentalistas.
- Lévy, P. (2004). *Inteligencia colectiva. Por una antropología del ciberespacio*. Washington: Organización Panamericana de la Salud.
- (1998). ¿Qué es la virtualización? ¿Qué es lo virtual? Barcelona: Paidós.
- Ley Federal de Archivos*. Diario Oficial de la Federación. México, DF, 23 de enero de 2012.
- Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública*. Diario Oficial de la Federación. México, DF, 9 de mayo de 2016.
- Luna Pla, I. (2001). La importancia de la tecnología en el proceso democrático. Villanueva, E. y Luna Pla, I. *El derecho de acceso a la información*. México: Fundación Konrad Adenauer/Universidad Iberoamericana, 55-60 p.
- Manso Rodríguez, R. y Pinto, M. (2014). Biblioteca 2.0 e innovación en los servicios de información y Servicio de referencia virtual: orígenes, concepto y desarrollo. *Servicio de referencia virtual: realidad y perspectivas*, Madrid: Ediciones Trea.
- Margaix, D. (2008). *Informe APEI sobre web social*. Gijón: APEI.
- Martín González, Y. (2007). El acceso de los ciudadanos a la información y documentación administrativa de la Unión Europea. *Revista Códice*, 3(2), 51-65 p.
- Martínez Usero, J.A. y Lara Navarra, P. (2006). Gestión de información en servicios de administración electrónica. En Rovira, C. y Codina, Ll. (dir.) *Documentación digital*. Barcelona: Universitat Pompeu Fabra.
- Maruri, I.M. (2011). Empoderamiento para la innovación social. *Innovación para el empoderamiento ciudadano a través de las TIC*. España: Fundación Cibervoluntarios.

- Maturana, H. (2001). *Emociones y lenguaje en educación y política*. Santiago de Chile: Ediciones Dolmen.
- Melucci, A. (1999). Esfera pública y democracia en la era de la información. *Metapolítica*, 3(9), 57-57 p.
- Morin, E. (2004). Epistemología de la complejidad. *Gazeta de Antropología*, 20.
- Morville, P. y Rosenfeld, L. (1988). *Information architecture for de Worl Wide Web*. Sebastopol: O'Reilly.
- Narváez, C.C. (2001). Democracia y derecho de acceso a la información. Villanueva, E. y Luna Pla, I. *El derecho de acceso a la información*. México: Fundación Konrad Adenauer/Universidad Iberoamericana, 61-66 p.
- Nieto Castillo, S. (2005). Transparencia y rendición de cuentas como elementos para la persistencia democrática. *Red Por la Rendición de Cuentas*, 2012. Recuperado el 8 de junio de 2013, de <http://rendiciondecuentas.org.mx/articulo.php?id=1937>.
- Oberhofer, Cecilia Alves. (1993). Conceitos e princípios para avaliação de sistemas de informação. *Ciência da informação*, 12(1).
- O'Donnell, G. (1993). Estado, democratización y ciudadanía. *Nueva Sociedad*, 128, p. 62-87 p.
- O'Reilly, T. (2005). *What is web 2.0. Design Patterns and Business Models for the Next Generation of Software*. Documento electrónico. Disponible en: <http://www.oreilly.com/pub/a/web2/archive/what-is-web-20.html?page=5>.
- Organización de los Estados Americanos-Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2007). *Estudio especial sobre el derecho de acceso a la información*. Washington: OEA.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. (2003). *Policy brief: The e-government imperative: main findings*. OECD Observer. París: OC-DE.
- Pérez Alonso González, R. (2011). La Ley Federal de Gobierno Electrónico: expansión de los derechos ciudadanos y fortalecimiento de la gobernanza digital. En Rodrigo Pérez Alonso y Ernesto Piedras Feria (eds.) *Una agenda*

- digital: telecomunicaciones y tecnologías de la información en México.*
México: Cámara de Diputados-Comisión de Acceso Digital.
- Pinto Calderón, J. Rocío y Tancara Q., Constantino. (2003). *Técnicas de investigación aplicadas a la Bibliotecología y Ciencias de la Información.* En 2o. Congreso Internacional de Bibliotecología, Documentación y Archivística (CIBDA), La Paz (Bolivia), 3-5 Septiembre 2003.
- Pinto Molina, M. (2009). Calidad y evaluación de los contenidos electrónicos. *e-coms* (Electronic Content Management Skills). Documento electrónico. Recuperado el 15 de mayo de 2013, de: http://www.mariapinto.es/e-coms/eva_con_elec.htm.
- (1999). Los usuarios/clientes de los servicios de información desde la perspectiva de la calidad. Consideraciones metodológicas. *INFO Revista Ciencias de la Información*, 30(2), 23-30 p.
- Plan de Acción 2013-2015. México Alianza para el gobierno abierto.* Recuperado el 25 de enero de 2016 de <http://pa2015.mx/>
- Ponjuán Dante, G. (1998). *Gestión de información en las organizaciones. Principios, conceptos y aplicaciones.* Santiago: CECAPI.
- Ramírez Alujas, A. (2011). Gobierno Abierto, Servicios Públicos 2.0 y Ciudadanía Digital: Notas para una nueva agenda de modernización de la gestión pública en Iberoamérica. *GIGGAP Estudios/Working Papers*, 9, 24 p.
- Rendón, M.A. (2005). Fundamentación Teórica. Análisis de términos. *Bases teóricas y filosóficas de la bibliotecología.* México, UNAM-CUIB.
- Ríos Ortega, J. (2008). *Didáctica de la bibliotecología,* México: UNAM-CUIB.
- Rivas Fernández, J.B. (2003). La gerencia de información: el caso de los archivos. *Biblios*, 4(16), 3-13 p.
- Robles, J.M. (2009). *Ciudadanía digital. Una introducción a un nuevo concepto ciudadano.* Barcelona: Editorial UOC.
- Rodríguez Palchevich, D. (2009). Biblioteca 2.0: mixtura de cambios, protagonismos y oportunidades. Argentina: TODOINFO.web.
- Rojas, Y. (2006). De la gestión de la información a la gestión del conocimiento. *ACIMED*, 4(1).

- Rosenfeld, L. (2008). *The road to finding is paved with data: web analytics and user experience*. Recuperado el 25 de enero de 2017, de <http://www.adobe.com/designcenter/thinktank/rosenfeld.html>.
- Salazar Ugarte, P. y Lujambio, A. (2008). *El derecho de acceso a la información en la Constitución Mexicana: razones, significados y consecuencias*. México: UNAM-IIJ.
- Salinas, N. y Thomson, C. (2011). La cibercultura desde una sociología de Internet. *Revista F@ro*, 13.
- Sánchez Díaz, M. y Vega Valdés, J.C. (2003). Consideraciones teóricas y estado actual de la implementación de las políticas de información en América Latina. *ACIMED*, 11(3).
- Santisteban, R. (2009). Rendición de cuentas (Accountability). En Villanueva, E. (coord.). *Diccionario de Derecho de la Información*. México: Cámara de Diputados/UNAM/Miguel Ángel Porrúa.
- Schedler, A. (2008). *¿Qué es la rendición de cuentas?* México: IFAI.
- Secretaría de la Función Pública. (2009). *Agenda de Gobierno Digital*. México: SFP. Recuperado el 22 de enero de 2017 de <http://www.cidge.gob.mx>
- Serra Rojas, A. (1992). *Derecho administrativo*. México: Porrúa.
- Smith, A. (2005). *Criteria for evaluation of Internet Information Resources*. Documento electrónico. Recuperado el 15 de mayo de 2013, de: http://personal.victoria.ac.nz/alastair_smith/Evaln/Index.Htm
- Stiglitz, J. (1999). Economía y gobierno: los usos privados de los intereses públicos, *Planeación y Desarrollo*, 30(1), 127-155 p.
- Teichroew, D. (1976). Information Systems. *Encyclopedia of Computer Science*.
- Torres Martínez, L.C. (2012). Contexto y concepto de políticas de información en archivos. En Sánchez Vanderkast, E. (coord.). *La naturaleza objetiva y subjetiva de las Políticas de Información*. México: UNAM-CUIB.
- Tramullas Saz, J. (1997). Los sistemas de información: una reflexión sobre información, sistema y documentación. *Revista General de Documentación e Información*, 7(1).

- Ugalde, L.C. (2002). La rendición de cuentas en los gobiernos estatales y municipales. *Cultura de la Rendición de Cuentas*, 4. México: ASF.
- Vera, P. (2010). Entornos virtuales. Entre el ciudadano-usuario y los gobiernos locales. *La Trama de la Comunicación*, 14.
- Verdegem, P. y Verleye, G. (2009). User-centered E-Government in practice: A comprehensive model for measuring user satisfaction. *Government Information Quarterly*, 26(3), 487-497.
- Villanueva, E. (comp). (2003). *Derecho de acceso a la información pública en América Latina*, México: UNAM-IIJ.
- Villanueva, E. (2009). Derecho a la información. En Villanueva, E. (coord.). *Diccionario de Derecho de la Información*. México: Cámara de Diputados/UNAM/Miguel Ángel Porrúa.
- Voutssas, J. (2015). *Biblioteca digital 2.015*. México: UNAM-IIBI.
- Wurman, R.S. y Bradford, P. (eds.). (1996) *Information architects*. Zurich: Graphis Press.
- Zaldívar. T.A. (2006). *La transparencia y el acceso a la información como política pública y su impacto en la sociedad y el gobierno*. México: Miguel Ángel Porrúa/Cámara de Diputados LIX Legislatura.