



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

**LA TRANSPARENCIA EN EL GOBIERNO ABIERTO: ESTUDIO  
COMPARATIVO DE LA CIUDAD DE MÉXICO Y JALISCO (2016-2017)**

**T E S I S**

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

**PRESENTA:**

**LUIS DANIEL PLATA RAMÍREZ**

**TUTOR:**

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

**CIUDAD UNIVERSITARIA, CD. MX., SEPTIEMBRE DE 2019**



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**

A la Universidad Nacional Autónoma de México, mi *Alma Mater*, por abrirme una vez más sus puertas y permitir que siga formándome en sus aulas, como lo he hecho desde hace 12 años.

Al Programa de Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales, de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, por contribuir en mi formación profesional.

Al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), por seleccionarme como uno de sus becarios nacionales.

Al Doctor José Juan Sánchez González, por haber conducido esta investigación, por sus consejos, aportaciones, por su ayuda en mi formación académica y por el apoyo recibido durante todo este proceso, no solamente en sus clases, sino a lo largo de los semestres.

Al Comité Tutorial: Doctor Ricardo Uvalle Berrones, porque sus comentarios y recomendaciones siempre me han hecho reflexionar y mejorar, tanto en sus clases, como en este trabajo. Al Doctor Maximiliano García Guzmán, porque en sus seminarios y con sus consejos, logré definir y clarificar el sentido de la investigación. Al Doctor Alejandro Méndez Rodríguez, por su apoyo, el aliento y la confianza desde el primer semestre. Al Doctor Juan José Sanabria López, por sus atinadas observaciones que permitieron mejorar y consolidar este documento.

## **Dedicatorias**

No puedo estar más agradecido con mi madre, Isabel y con mi padre, José Luis; ustedes siempre han confiado en mí y esto es gracias a su apoyo. Para Erika y Saúl, esperando que les inspire para lograr sus metas.

Para Betza, porque me apoyaste durante todo este proceso, porque tu amor es fundamental y porque ambos nos alentamos a crecer y ser mejores personas. Gracias por todos estos años y por seguir aquí, con tantos planes y con tantos sueños que cumpliremos juntos como hasta ahora.

Para mi familia: mis primos, tíos y abuelos que siempre creen en mí y me alientan a seguir por este camino.

A mis amigas y amigos, en especial a: Alan, Carlos Andrés, Carlos Alberto, Claudia, Daniel, Diana, Emmanuel, José María y Ricardo.

## CONTENIDO

<b>INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>7</b>
<b>1 EL DEBATE TEÓRICO DEL GOBIERNO ABIERTO .....</b>	<b>16</b>
1.1 Democracia en el gobierno abierto .....	17
1.2 Gobierno abierto como asunto de poder público.....	19
1.3 Surgimiento del gobierno abierto .....	21
1.4 Aproximaciones al concepto de gobierno abierto.....	24
1.5 Elementos del gobierno abierto .....	28
1.5.1 Transparencia.....	29
1.5.2 Participación ciudadana.....	35
1.5.3 Colaboración .....	38
1.5.4 Tecnologías de Información y Comunicación (TIC) .....	40
1.6 Políticas públicas en el gobierno abierto.....	44
1.7 Implicaciones y limitaciones para la implementación del gobierno abierto .....	47
1.7.1 Implementación del gobierno abierto en la administración pública estatal ..	50
1.8 Del gobierno electrónico al gobierno abierto .....	52
<b>2 EVOLUCIÓN Y DESARROLLO DEL GOBIERNO ABIERTO EN MÉXICO .....</b>	<b>56</b>
2.1 El INAI y su importancia en la transparencia en México .....	57
2.1.1 Ley General de Transparencia .....	58
2.1.2 El INAI y su papel fundamental en el desarrollo de la transparencia y el gobierno abierto.....	61
2.2 Estrategias de gobierno abierto impulsadas por el INAI.....	62
2.2.1 Sistema Nacional de Transparencia .....	62
2.2.2 Modelo de gobierno abierto INAI .....	63
2.2.3 Métrica del Gobierno Abierto INAI .....	65
2.3 Surgimiento institucional y materialización del Gobierno Abierto .....	66
2.3.1 Memorando sobre Transparencia y Gobierno Abierto.....	66
2.4 Alianza por el Gobierno Abierto (AGA) .....	68
2.4.1 La AGA en México.....	72
2.4.2 Reactivación de los trabajos de la AGA en México.....	76
2.5 Planes de Acción México.....	77
2.5.1 Plan de Acción 2011-2012.....	77
2.5.2 Plan de Acción ampliado (2011-2013) .....	78

2.5.3	Plan de Acción 2013-2015.....	79
2.5.4	Plan de Acción 2016-2018.....	79
2.6	Secretariado Técnico Tripartita.....	80
2.7	Instrumentos de medición INEGI.....	82
2.7.1	Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales (CNGSPSPE).....	82
2.7.2	Censo Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales Estatal (CNTAIPDPE).....	83
2.7.3	Encuesta Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (ENAIID) 2016.....	84
<b>3</b>	<b>GOBIERNO ABIERTO EN CIUDAD DE MÉXICO Y JALISCO ¿POR QUÉ SON CASOS EXITOSOS?.....</b>	<b>86</b>
3.1	Justificación de los estudios de casos.....	86
3.2	Algunos Indicadores de gobierno abierto.....	89
3.2.1	Métrica de Gobierno Abierto INAI/CIDE.....	89
3.2.2	Métrica de la transparencia CIDE.....	92
3.3	Contexto Ciudad de México (CDMX).....	93
3.3.1	Legislación y políticas públicas de gobierno abierto.....	96
3.3.2	Gobierno Abierto CDMX.....	99
3.3.3	Portal de Datos Abiertos de la Ciudad de México.....	101
3.3.4	Laboratorios de innovación ciudadana.....	102
3.3.5	Pendientes en materia de gobierno abierto.....	104
3.4	Contexto Jalisco.....	105
3.4.1	Legislación y políticas públicas del gobierno abierto.....	107
3.4.2	Instituto de Transparencia, Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Jalisco (ITEI).....	108
3.4.3	Datos Abiertos Jalisco.....	109
3.4.4	Alianza por el Gobierno Abierto Jalisco.....	110
3.4.5	Laboratorio Itinerante de Innovación para Gobiernos Abiertos.....	116
3.4.6	Pendientes en materia de gobierno abierto.....	117
3.5	Clasificación de Ciudad de México y Jalisco en la escala de gobierno abierto estatal.....	118
<b>4</b>	<b>ANÁLISIS COMPARATIVO DE LA TRANSPARENCIA EN EL GOBIERNO ABIERTO DE CIUDAD DE MÉXICO Y JALISCO.....</b>	<b>121</b>
4.1	Metodología de transparencia.....	122

4.2	Justificación de los indicadores.....	123
4.2.1	Nota sobre los indicadores .....	123
4.3	Indicador 1.....	124
4.4	Indicador 2.....	127
4.5	Indicador 3.....	130
4.6	Indicador 4.....	133
4.7	Indicador 5.....	136
4.8	Indicador 6.....	141
4.9	Indicador 7.....	144
4.10	Indicador 8.....	147
4.11	Indicador 9.....	150
4.12	Calificación de la transparencia en Ciudad de México y Jalisco.....	152
4.13	Consideraciones finales sobre la comparación en los casos .....	154
4.14	Aporte de la metodología.....	155
	<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>158</b>
	<b>FUENTES CONSULTADAS.....</b>	<b>165</b>

## INTRODUCCIÓN

El gobierno abierto se ha constituido como un modelo fundamental en el quehacer gubernamental de la actualidad, impulsado en gran medida por los esfuerzos realizados durante la administración del entonces Presidente de los Estados Unidos de América, Barack Obama, quien en 2009, durante los primeros días de su mandato, publicó el *Memorando sobre transparencia y gobierno abierto*, que sentó las bases de apertura de las agencias gubernamentales en los Estados Unidos y posteriormente alrededor del mundo, mediante tres ejes principales: transparencia, participación y colaboración.

Además, este documento impulsó una gran cantidad de investigaciones en torno a la necesidad de abrir a los ciudadanos el gobierno, mediante esquemas colaborativos de participación, favoreciendo la democracia y la apertura del poder público, tanto con actores gubernamentales, sociedad civil, mercado y sector académico, para contribuir de manera conjunta a la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos.

En ese sentido, la democracia moderna y su relación con el gobierno abierto permitieron otorgar a los ciudadanos una gran cantidad de información pública, impulsada en gran medida por el auge y acceso a las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC), con lo que el gobierno abierto empezó a ser visibilizado como fundamento del poder público y de la participación colectiva de los individuos en los asuntos públicos.

Igualmente, el gobierno abierto refiere a la conjunción de un modelo de gestión cuyas acciones están encaminadas a la colaboración entre ciudadanos, gobierno, sociedad civil, sector privado, organizaciones no gubernamentales y a cualquier persona interesada, para construir inteligencia colectiva, encaminada a la resolución conjunta de problemas públicos. Asimismo, el gobierno abierto se articula a partir de tres ejes fundamentales y uno transversal: transparencia, participación, colaboración y el uso de las TIC.

Siguiendo esta idea, la transparencia refiere a promover la máxima publicidad para disponer de la mayor cantidad de información, de calidad y con plena accesibilidad, para garantizar el escrutinio público. Además, la transparencia en el gobierno abierto debe ser proactiva, es decir, encaminada a publicar información sin que ésta sea solicitada, por lo que tiene que ser de interés general, tendiente a ser reutilizada y en complemento a la información existente.

Por su parte, la participación implica que las decisiones públicas puedan ser tomadas conjuntamente por los ciudadanos y el gobierno, al tiempo que exista un vínculo cercano, inmediato y continuo, mediante espacios institucionalizados y vigilados por la sociedad. En consecuencia, el uso de las TIC es fundamental para la procuración de actividades de participación en tiempo real, mediante el aprovechamiento de la tecnología.

Respecto a la colaboración, este eje permite aprovechar los saberes y conocimientos de los ciudadanos para crear soluciones innovadoras, de modo que reconocer la importancia de actores no gubernamentales, sociedad civil, academia y sector privado, resulta fundamental para colaborar, compartir conocimientos, recursos e información y buscar soluciones comunes mediante inteligencia colectiva.

Finalmente, las TIC en el gobierno abierto se conciben como un eje transversal que permitió potenciar el acceso a la información, la participación digital, la colaboración mediante el intercambio de recursos y la utilización de datos abiertos para tomar más y mejores decisiones.

Es preciso señalar que, para los fines de esta investigación se ha seleccionado solamente uno de los ejes del gobierno abierto, para desarrollar en dos casos específicos una metodología que dé muestra del grado de avance, en términos institucionales, operativos y de recursos humanos y tecnológicos, a partir de un estudio comparativo, es decir, la transparencia, como un reflejo de posicionamiento y articulación de estrategias encaminadas a la apertura gubernamental.

Ahora bien, el gobierno abierto y su importancia institucional en la gestión pública, tiene una implicación directa en la Alianza por el Gobierno Abierto (AGA); a partir de esta instancia se justificaron una gran cantidad de compromisos y políticas públicas en torno a la mejora de la relación y percepción de los ciudadanos respecto a las acciones del gobierno.

La AGA es una instancia multilateral surgida en 2011, con 8 países fundadores, incluido México; actualmente cuenta con más de 80 países y 20 gobiernos subnacionales. A partir de esta plataforma, se ha buscado generar una guía para que los países que se incorporan adopten prácticas de apertura gubernamental basadas en la experiencia de diversos gobiernos al rededor del mundo, mediante la consecución de una serie de objetivos comunes y con Planes de Acción que suscriben, con compromisos y líneas de acción con atributos cuantificables y verificables.

En México, la Alianza por el Gobierno Abierto se materializó con la creación del Primer Plan de Acción 2011-2012, presentado en el marco del lanzamiento mundial de la AGA. Por esta razón, en México se incorporaron diversas organizaciones de la sociedad civil (OSC), coordinados por el Secretariado Técnico Tripartita, en el que participan la Secretaría de la Función Pública, el INAI y las OSC. Al día de hoy se han desarrollado cuatro Planes, de los cuales se hablará a detalle a lo largo de esta investigación.

Así, como parte de los trabajos de la AGA, se ha impulsado un Programa Piloto de para gobiernos Subnacionales, en el que se promovió la formulación de un Plan de Acción Local, de tal forma que participó el estado de Jalisco, por sus antecedentes y acciones sobresalientes en transparencia y apertura gubernamental.

En ese sentido, para fines de exposición se ha seleccionado dos entidades que suponen casos ideales de análisis dadas sus características, actividades y posicionamiento respecto a la transparencia y al gobierno abierto, de tal suerte que permitan aproxima y establecer una radiografía sobre la implementación de la transparencia estatal, a saber: Jalisco y Ciudad de México, toda vez que han

realizado las gestiones institucionales, legales y administrativas para mejorar la transparencia y apertura gubernamental, con portales de datos abiertos, laboratorios de innovación pública, ejercicios de gobierno abierto y portales encaminados a mejorar el acceso a la información.

En suma, Ciudad de México y Jalisco son casos factibles de análisis, teniendo en cuenta que se parte de la premisa de que son entidades en proceso de consolidación y que poseen elementos indispensables de transparencia, tales como legislación, laboratorios de innovación, portales de datos abiertos y sitios web afianzados y que permiten avanzar en la implementación de gobierno abierto de la administración pública estatal.

Dada la complejidad del concepto de gobierno abierto y para los fines de la exposición, así como la delimitación empírica y conceptual de esta investigación, se ha seleccionado únicamente al eje de la transparencia, para determinar el grado de apertura gubernamental en las dos entidades federativas seleccionadas.

Lo anterior se realizará a partir de la propuesta de una metodología para evaluar las actividades realizadas en estas dos entidades, durante los años 2016 y 2017. La selección de la temporalidad responde a la disposición de la información generada en los instrumentos de medición del INEGI, tales como el Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2017 y 2018, así como la Encuesta Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales 2016.

Los indicadores propuestos, para la puesta en marcha de esta metodología, con base en diversos proyectos estadísticos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), son los siguientes:

	<b>INDICADORES DE TRANSPARENCIA</b>	<b>TEMPORALIDAD</b>
<b>1</b>	Mecanismos de Transparencia	2016-2017
<b>2</b>	Trámites realizados ante las unidades de transparencia	2016-2017
<b>3</b>	Solicitudes de Acceso a la información	2016-2017

4	Personal	2017
5	Información Pública/ obligaciones de transparencia	2016-2017
6	Capacitación en temas de transparencia	2016-2017
7	Presupuesto	2016-2017
8	Percepción sobre confianza en la información generada por el gobierno	2016
9	Experiencia con interacción del sitio web de las entidades	2019

**Fuente:** Elaboración propia con base en los Instrumentos de medición del INEGI.

En virtud de ello, los indicadores tendrán una calificación específica, entre 1 y 10, de la cual, el añadido de los indicadores resultará en una calificación ponderada, que permitirá determinar un porcentaje entre 0 y 100 puntos de las acciones realizadas en Ciudad de México y Jalisco. Cabe destacar que, dada la naturaleza de algunos indicadores, la calificación se determinará por el cumplimiento, publicación y desagregación de la información reportada.

En adición a lo anterior, existen estudios en los que se ha demostrado el nivel de apertura y transparencia de los casos señalados, como la *Métrica de Gobierno Abierto* generada por el CIDE, en colaboración con el INAI, en la cual, la Ciudad de México se ha posicionado durante los años 2016 y 2019, como el primer lugar nacional del índice de gobierno abierto, mientras que el estado Jalisco ocupó el tercero y cuarto lugar respectivamente.<sup>1</sup>

Derivado de lo anterior y con la finalidad de ampliar el contenido a partir del cual sea posible evaluar el gobierno abierto y a la transparencia en la administración pública estatal, se han seleccionado los nueve indicadores en la propuesta de metodología, con el propósito de explotar la información generada por el INEGI, para conocer las acciones realizadas en dos casos ideales; de tal suerte que sea posible formular un panorama a partir del cual el resto de entidades puedan trabajar y promover

---

<sup>1</sup> CIDE, INAI (2019). Métrica de Gobierno Abierto. INAI/CIDE. México. Disponible en: <https://micrositios.inai.org.mx/gobiernoabierto/wp-content/uploads/2019/02/informeresultados.pdf> [Consulta: 31/03/2019].

actividades para mejorar la gestión de transparencia y en consecuencia, transitar hacia el gobierno abierto.

Finalmente, es necesario señalar que el estudio comparativo permitirá establecer una calificación por indicador, en los dos años seleccionados, respecto a las dos entidades, que pueda replicarse en los 30 estados restantes y que sirva como una guía de condiciones mínimas (institucionales, jurídicas, administrativas, tecnológicas), que deban establecerse en la implementación de la transparencia con un enfoque de gobierno abierto.

En ese sentido, el objetivo general de esta investigación consiste en evaluar y cuantificar la transparencia en el gobierno abierto en dos entidades federativas, cuyos esfuerzos han sido significativos para el proceso de consolidación de este modelo, es decir, Ciudad de México y Jalisco; lo anterior, con el fin de proponer una metodología que permita aproximar los retos y limitaciones de la implementación del gobierno abierto y conocer las acciones promovidas para desarrollarlas en el resto de estados.

Derivado de lo anterior, esta tesis persigue el objetivo específico de proponer una metodología de evaluación de la transparencia del gobierno abierto con indicadores que permitan cuantificar el grado y calidad de este modelo en el gobierno estatal de la Ciudad de México y Jalisco, con base en el desempeño y capacidad institucional, recursos humanos y financieros, estructura y organización, para generar información que reconozca el grado de transparencia en estas entidades.

Asimismo, se buscará identificar los requerimientos y necesidades del gobierno abierto en las dos entidades federativas, con el fin de conocer las limitaciones en la implementación de este modelo de gestión en el terreno operacional de las administraciones públicas estatales, con el fin de establecer una metodología que pueda implementarse en la medición del gobierno abierto en el resto de entidades.

Para tales efectos, la presente tesis busca responder a la siguiente pregunta de investigación: ¿Qué nivel de transparencia generan la administración pública estatal de la Ciudad de México y Jalisco y de qué forma propician o apoyan el desarrollo del gobierno abierto?

En ese sentido, se partirá de la siguiente hipótesis principal:

- El gobierno abierto es un modelo de gestión que no puede implementarse de la misma manera en todas las entidades del país, puesto que sus elementos (transparencia, participación, colaboración y TIC), no han tenido un desarrollo igualitario en los tres órdenes de gobierno, ni en todos los estados, en ese sentido, para evaluar la transparencia en el gobierno abierto, es necesario proponer una metodología que dé muestra del grado de avance de las administraciones públicas, en términos de capacidad institucional, infraestructura, recursos y operación.

Al tiempo, se desarrollará la hipótesis secundaria respecto a que:

Si los cuatro elementos del gobierno abierto (para los fines de esta investigación, la transparencia) cuentan con la infraestructura, capacidad y requerimientos tecnológicos y administrativos, este modelo podrá ser una realidad en las entidades federativas y se podrán establecer las bases mínimas para su implementación en los tres órdenes de gobierno.

### **Estrategia metodológica**

En esta investigación se utilizará el método cualitativo como principal articulador de categorías analíticas, conceptuales, especialmente en la recolección y análisis de los datos de los instrumentos estadísticos del INEGI, con los que se plantearán comparaciones en torno a dos entidades federativas respecto al diseño institucional, tecnológico, administrativo y del personal en actividades relativas a la transparencia.

Asimismo, se utilizará el método de estudios de caso para explicar y justificar en torno a la selección de dos entidades con características, atributos y elementos

sobresalientes en términos de su capacidad para fungir como dos casos exitosos en materia de gobierno abierto y transparencia.

Derivado de lo anterior y buscando conocer las características que comparten estas dos entidades, así como para formular una medición posterior del resto de los gobiernos estatales, se realizará un estudio comparativo en términos de recursos humanos, presupuestales, capacitación, solicitudes y personal, tomando en cuenta la implementación de los elementos de transparencia que se seleccionaron para la medición.

En ese sentido, se utilizarán categorías comparativas, para formular conclusiones y consideraciones en torno a la transparencia, de tal forma que, apoyado de gráficos y tablas, será posible conocer la transparencia, con el enfoque de gobierno abierto en Jalisco y Ciudad de México.

Finalmente, se utilizan técnicas de investigación documental, de recolección y generación de datos para la explotación de bases de datos, así como de interpretación y visualización de información a partir de gráficos, cuadros y tablas por indicador propuesto.

### **Estructura de la investigación**

Para fines de exposición, la investigación se estructura a partir de cuatro capítulos que describen teórica, analítica y contextualmente el proceso a partir del cual surge el gobierno abierto, cómo se ha desarrollado internacionalmente y la manera en que se implementó la transparencia, con este modelo en México, específicamente en dos casos: la Ciudad de México y Jalisco. Los capítulos son los siguientes: **1.** El debate teórico del gobierno abierto; **2.** Evolución y desarrollo del gobierno abierto en México; **3.** Gobierno abierto en Ciudad de México y Jalisco ¿por qué son casos exitosos? y; **4.** Análisis comparativo de la transparencia en el gobierno abierto de Ciudad de México y Jalisco.

El primer capítulo tiene como finalidad explorar los elementos teóricos e institucionales que fundamentan el gobierno abierto, tales como la democracia

moderna, el poder público y los componentes de este modelo: transparencia, participación, colaboración y uso intensivo de las TIC.

En el segundo capítulo se analiza el recorrido institucional de la transparencia y el gobierno abierto en México, destacando la labor fundamental del INAI. Para tales efectos, se explicará la legislación en materia de transparencia, la Alianza por el Gobierno Abierto, su implementación en México, los Planes de Acción desarrollados y los instrumentos de medición que darán vida al estudio comparativo propuesto.

El tercer capítulo justifica los casos que se analizarán, es decir: Ciudad de México y Jalisco, como entidades federativas con esfuerzos significativos en la implementación de transparencia y gobierno abierto. Siguiendo esta idea, se explicará el contexto institucional, los elementos de gobierno abierto y la legislación en transparencia y los pendientes en esta materia. Asimismo, se propone una escala para determinar el grado de avance del gobierno abierto estatal.

Finalmente, el capítulo cuatro se propone una metodología a partir de la cual es posible conocer un panorama general de los elementos de la transparencia, con el enfoque de gobierno abierto que presentan las entidades seleccionadas. A partir de 9 indicadores, tomados de instrumentos de medición del INEGI, que señalan cuestiones como solicitudes de acceso a la información, capacitación de los servidores públicos, presupuesto, obligaciones de transparencia, entre otros.

## 1 EL DEBATE TEÓRICO DEL GOBIERNO ABIERTO

En este capítulo se abordarán las características teóricas que permiten entender el surgimiento del gobierno abierto, así como las dimensiones analíticas que lo conforman (transparencia, participación, colaboración y uso de las TIC). Para tales efectos, el capítulo se estructura de la siguiente manera: en el primer apartado se clasifican las directrices por las que el gobierno abierto cobra sentido en la democracia moderna y cómo el poder (político)<sup>2</sup> se construye, desde esta perspectiva, en términos de máxima publicidad y escrutinio público, se discutirá sobre el surgimiento del gobierno abierto mediante la lógica de la democracia moderna y el secreto, después se tratará de dilucidar sobre su significado; posteriormente se describirán sus elementos, a la luz de las TIC y de la sociedad de la información, valorizando a la transparencia como un aspecto clave. Finalmente, se explorarán algunas particularidades y acontecimientos en la implementación de este modelo.

Posteriormente, se definirá al gobierno abierto, rescatando a los autores principales en la materia, así como lo dispuesto en organismos nacionales e internacionales, con la finalidad de entender su surgimiento, sus aportaciones teóricas y prácticas en la gestión pública.

En el tercer apartado se analizan los pilares del gobierno abierto, con énfasis en la transparencia, como un asunto fundamental en la democratización de la información y la posibilidad de evaluar y conocer las actividades del gobierno. A continuación, se explicarán las implicaciones y limitaciones en la implementación de este modelo, con la finalidad de determinar las necesidades de su implementación en la administración pública de los tres órdenes de gobierno.

---

<sup>2</sup> Bobbio y Bovero argumentan en torno a la distinción del poder político, económico e ideológico. No obstante, para los fines de esta investigación, consideraremos al poder político como el eje articulador de la democracia y el gobierno abierto. Desde esta perspectiva, los autores afirman que “el poder político es un poder autorizado, es decir, con legitimidad.” Por lo tanto, en esta investigación concebiremos al poder como un asunto público, que requiere una apertura democrática, es decir someterse a escrutinio y evaluación constante de la sociedad. Bobbio, Norberto y Bovero, Michelangelo (1985). *Fundamentos del Poder Político*. Grijalbo. México. p. 48.

El gobierno abierto es un concepto que ha tenido un impacto mediático (en el sentido de tener seguimiento, impulso y divulgación tanto por gobiernos, como medios de comunicación, foros académicos, revistas especializadas y libros) durante la última década; sin embargo, a pesar de que se ha discutido ya en múltiples y variados foros, libros y espacios políticos y académicos, aún no existe consenso real y tangible de lo que representa y la forma en que se opera, salvo porque todas estas instancias coinciden en que los pilares que lo soportan y dan vida al gobierno abierto son: transparencia, participación, colaboración y las Tecnologías de Información y Comunicación.

A lo largo de este capítulo se explicarán estos elementos, a la luz de lo que se ha discutido tanto en organismos internacionales como en los Planes de Acción que se han formulado en los países que han decidido implementar y llevar a cabo las actividades dispuestas por el gobierno abierto. Asimismo, se explorará sobre la importancia que ha adquirido este modelo en torno a las decisiones que se toman en el gobierno.

## **1.1 Democracia en el gobierno abierto**

La democracia<sup>3</sup> ha modificado las formas en las que el Estado y los ciudadanos interactúan, reconociendo al mismo tiempo, la importancia de la contribución de la sociedad civil en la definición de los asuntos públicos y la necesidad de generar canales institucionales de participación, apoyadas en la tecnología, promoviendo el diálogo, la interacción, cooperación y creación conjunta de soluciones a los problemas colectivos.

En virtud de ello, la democracia en el gobierno abierto<sup>4</sup> se nutre de la capacidad de los gobiernos de proveer a los ciudadanos de la información necesaria para

---

<sup>3</sup> Para los fines de esta investigación, se entiende a la democracia como “un poder visible, es decir, el gobierno cuyos actos se realizan en el público y bajo la supervisión de la opinión pública.” Bobbio, Norberto (2013). *Democracia y Secreto*. Fondo de Cultura Económica. México. p. 27.

<sup>4</sup> La democracia en el gobierno abierto se materializa en la institucionalización de la participación ciudadana y en la capacidad de colaborar de manera formal en la construcción de soluciones a los problemas comunes.

participar de manera colectiva, coordinada y colaborativa, en la solución y diseño de los problemas y políticas públicas.

Consecuentemente, la democracia en la lógica del gobierno abierto es capaz de mejorar en tanto el diseño institucional, las capacidades de gobierno y la apertura gubernamental se adoptan como prácticas necesarias y fundamentales de la acción de gobierno.

Por ello, el gobierno abierto tiene como fundamento la democracia y los valores que ésta supone, tales como la participación plural, asociación, libertad de expresión, el acceso igualitario a la información, tecnología, eficiencia, el rol del gobierno con los ciudadanos y la importancia de éstos; asimismo, el reconocimiento de diversos actores tanto públicos y privados como: sociedad, ciudadanos, organización de la sociedad civil, el mercado y academia, todos ellos entendidos como piezas clave de la esfera pública.

Por lo tanto,

Lo medular en el gobierno abierto desde una visión multifacética es que la dinámica de la democracia se nutre de aportaciones valorativas, institucionales y tecnológicas. Desde esta perspectiva, un elemento irrenunciable del gobierno abierto es que los procesos dialógicos continúen como el pivote que permite el fortalecimiento de la democracia, al favorecer que la sociedad civil, entendida como una sociedad de ciudadanos, tenga la oportunidad de generar debate, crítica y propuesta que alimenten el quehacer de la vida asociada, a partir de la apertura, la accesibilidad y la generación de datos, los cuales son fundamentales para producir información relevante a favor de los ciudadanos.<sup>5</sup>

En virtud de ello, los valores y el sentido de la democracia en el gobierno abierto, consisten en el intercambio de saberes, conocimientos, aptitudes, habilidades y tecnología que favorecen y posicionan a la democracia más allá de una forma de gobierno, es decir, como un estilo de vida que vincula estrechamente al gobierno con los ciudadanos, generando inteligencia colectiva y promoviendo acción pública,

---

<sup>5</sup> Uvalle, Ricardo (2018). "Análisis multifacético del gobierno abierto en los procesos de la sociedad contemporánea". En: Revista Especializada en Investigación Jurídica. Universidad Autónoma de Ciudad Juárez. Año 2. Número 3. Julio-diciembre 2018. p. 36.

gobernanza y favoreciendo la confianza de los ciudadanos hacia el gobierno y sus instituciones.

En suma, la democracia en el gobierno abierto fortalece a los ciudadanos, promoviendo su participación activa y colaborativa en los asuntos públicos, al tiempo que propicia la mejora de la gestión pública, en el sentido de garantizar en el gobierno la necesidad de transparentar, colaborar y reconocer a los ciudadanos como actores clave en la toma de decisiones: “un Estado que funcione y que pueda atender y responder de manera transparente, eficiente y efectiva a las demandas ciudadanas es un elemento esencial para el fortalecimiento de la democracia. Para esto, resulta fundamental contar con una gestión pública efectiva.”<sup>6</sup>

En virtud de ello, la democracia moderna y su calidad se determinará por la capacidad del gobierno de gestionar adecuadamente sus recursos, brindar servicios de calidad y satisfacer de manera oportuna las necesidades de las personas, pero también garantizando el acceso a la información, promoviendo canales institucionales de participación y atendiendo de manera colectiva los problemas públicos.

## **1.2 Gobierno abierto como asunto de poder público**

Además de entender al gobierno abierto con el fundamento de la democracia, también podemos asignar a este modelo de gestión un vínculo concreto como un asunto de poder, específicamente porque mediante el gobierno abierto es posible generar un empoderamiento<sup>7</sup> de la información pública en los ciudadanos<sup>8</sup>, en tanto que la autoridad constituida, es decir, las organizaciones y estructuras de poder, es decir, las instituciones que permanecieron en la opacidad, han sido paulatinamente

---

<sup>6</sup> Trigo, Fernanda, Álvarez, Verónica (2017). “Gestión pública, gobierno abierto y fortalecimiento de la democracia en América”. En: Naser, Alejandra, Ramírez-Alujas, Álvaro y Rosales (2017). *Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe*. CEPAL, Naciones Unidas. Chile. p. 49.

<sup>7</sup> El empoderamiento de la información pública se entiende en función de la posibilidad de conocer, evaluar y reutilizar la información del gobierno para tomar más y mejores decisiones; al tiempo, los ciudadanos contarán con mayor información y con mejores herramientas para decidir respecto de sus acciones cotidianas.

<sup>8</sup> Uvalle, Ricardo (2018). Óp. Cit.

desdibujadas del monopolio de decisión del Estado, transitando del secreto a la máxima publicidad de sus acciones y decisiones.

La opacidad por la que se entendían los Estados se ha combatido debido a las exigencias de la ciudadanía y mediante el uso de la tecnología, especialmente de las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC). Hoy en día, con una computadora y acceso a internet es posible verificar cuestiones que antaño permanecían en secreto, como el presupuesto público, las funciones y atribuciones de los funcionarios públicos, lo relativo a la obra pública, la nómina del gobierno, entre muchas otras cosas.

Siguiendo esta idea, Bobbio afirma que “la democracia es un poder visible, es decir, el gobierno cuyos actos se realizan en el público y bajo la supervisión de la opinión pública.”<sup>9</sup> En ese sentido, el gobierno, en la lógica del modelo de gobierno abierto, representa un poder visible, que puede ser sometido a escrutinio público y cuya publicidad repercute directamente en la satisfacción y en la confianza de los ciudadanos hacia el gobierno; además, los ciudadanos en la democracia moderna y con la visibilidad del poder, pueden y deben participar colectivamente en las decisiones del gobierno.

La disputa por el poder en la democracia, resulta más equitativo en términos de disminución de asimetrías de información, apoyadas en gran medida por el crecimiento exponencial de la tecnología y del acceso de las personas a sus beneficios, al tiempo que las leyes de transparencia y derecho de acceso a la información facultan y legitiman la necesidad de conocer, evaluar y sancionar lo que hace el gobierno.

Es decir, “es una verdad ineludible que las herramientas que facilita el gobierno abierto limitan el poder político, que comparte con otros actores de la sociedad, lo que se puede verificar en la participación no restringida, la transparencia, la

---

<sup>9</sup> Bobbio, Norberto (2013). *Óp. Cit.* p. 27.

rendición de cuentas, el control social, entre otras cosas.”<sup>10</sup> En ese sentido, el gobierno abierto y su fundamento democrático permiten vigilar el poder público y su materialización en las instituciones, fundamentalmente mediante la posibilidad de ciudadanos, sociedad civil, sector privado y academia de incidir, evaluar y participar en las decisiones públicas.

Asimismo, con el gobierno abierto se ha transitado hacia una redistribución del poder, toda vez que la democratización de lo que anteriormente estaba en secreto u opacidad, como un asunto legítimo de la acción del gobierno, ahora es visible, puede ser evaluado y castigado, mediante la democracia: “el principio fundamental del Estado democrático es el principio de publicidad, es decir, de poder visible [...] el gobierno democrático es aquel en que los gobernantes deben ejercer el poder bajo la supervisión de los ciudadanos.”<sup>11</sup>

En suma, ha sido posible abrir el poder mediante el uso de la tecnología, con apoyo de la presión social y por la necesidad de mejorar la confianza de los ciudadanos hacia el gobierno, mediante la exigencia legal, política, social y administrativa, de informar de manera oportuna las acciones del gobierno.

Una vez analizadas dos de las perspectivas teóricas y analíticas por las cuales se sustenta el gobierno abierto, es necesario entender cómo es que se entiende este principio y cuáles son los antecedentes que permitieron definirlo en el ámbito teórico y práctico.

### **1.3 Surgimiento del gobierno abierto**

Con el análisis de los aspectos coyunturales que determinaron el posicionamiento del gobierno abierto como un asunto fundando y respaldado en la idea de la democracia y mediante la reconfiguración del poder público, es necesario entender cómo se juzga propiamente este concepto, sus particularidades y sus unidades de análisis, por lo que, antes de definir conceptualmente al gobierno abierto, se

---

<sup>10</sup> Montero, Gregorio (2017). “Del gobierno abierto al Estado abierto: la mirada del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo”. En: Naser, Alejandra, Ramírez-Alujas, Álvaro y Rosales (2017). *Óp. Cit.* pp. 79-80.

<sup>11</sup> *Ibíd.* p. 75.

entenderá desde la perspectiva operacional e institucional enmarcada en el gobierno estadounidense.

El gobierno abierto, tal como lo entendemos actualmente, surge en 2009 durante el inicio de la administración de Barack Obama, justo en su toma de protesta como Presidente de los Estados Unidos de América. Aquel día, mediante la expedición del decreto presidencial “Memorando sobre Transparencia y Gobierno Abierto”, se sentaron las bases del contrapeso político y del derecho de acceso a la información que exigen los ciudadanos al gobierno, impulsado en gran medida con la utilización y aprovechamiento de las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC).<sup>12</sup>

En ese memorando se señalaron las acciones institucionales y de gestión por los que su administración se caracterizaría. En consecuencia, con este manuscrito, los gobiernos alrededor del mundo desarrollaron prácticas de apertura tanto nacionales, como locales que posicionaron al gobierno abierto como un modelo de gestión fundamental en la democracia moderna.

Con el surgimiento de este documento, se gestaron diversas estrategias para implementar los pilares del modelo mencionado; empero, la Alianza por el Gobierno Abierto se estableció como el punto de referencia y de consenso sobre las acciones que deberían comprometer las administraciones públicas para hacer una gestión pública mediante la lógica de la apertura gubernamental. Para ejemplificar los esfuerzos colectivos del gobierno abierto, se relatará de manera general la Alianza por el Gobierno Abierto (AGA), así como sus objetivos y metas principales.

La AGA es una estrategia multilateral para conjuntar esfuerzos en la construcción de gobiernos más transparentes, que rindan cuentas, que fomenten la participación social y la colaboración entre diversos actores públicos y privados, “su misión es introducir a los gobiernos, a las organizaciones no gubernamentales y a las empresas privadas con experiencia, habilidades y tecnologías, a asistir a los países

---

<sup>12</sup> Ver: *Memorandum for the heads of Executive Departments and Agencies, Transparency and Open Government*. [en línea]; Disponible en: <https://www.archives.gov/files/cui/documents/2009-WH-memo-on-transparency-and-open-government.pdf> [Consulta: 24/10/2017].

tanto conceptualmente como en la implementación de mejores prácticas de gobierno abierto”.<sup>13</sup>

La AGA fue presentada en 2011 y firmada por países como Estados Unidos, Brasil, Indonesia, México, Reino Unido, Tanzania, Sudáfrica, Noruega y Filipinas. Para 2015, 69 países se sumaron a este proyecto, implementando un plan de acción conjunto, así como una serie de compromisos individuales que han ido implementando.<sup>14</sup> En la actualidad, participan 80 gobiernos nacionales y 20 locales.

Este espacio de participación y colaboración representa el primer esfuerzo conjunto a nivel mundial para implementar al gobierno abierto y sus componentes, como un aspecto esencial de la vida democrática de los Estados y de la gestión de las administraciones públicas.

A partir de esta instancia, se lanzaron una serie de planes de acción que motivaron la apertura de los gobiernos a lo largo del mundo, con los siguientes objetivos:

Que los gobiernos sean más transparentes, rindan cuentas y mejoren la capacidad de respuesta hacia sus ciudadanos con el objetivo de mejorar la eficiencia del gobierno, así como la calidad de los servicios que reciben los ciudadanos. Esto requiere un cambio de normas y cultura para garantizar un diálogo y colaboración genuinos entre el gobierno y la sociedad civil.<sup>15</sup>

En virtud de ello, los gobiernos requieren de burocracias más capacitadas, en el sentido de conocer y trabajar mediante el uso de la tecnología, con miras a mejorar la relación con los ciudadanos, implementando acciones de colaboración, reconociendo la apertura gubernamental como un asunto necesario y fundamental y con las habilidades necesarias para entender el rol de la sociedad y del sector privado en la gestión pública, de tal suerte que la colaboración promueva que las decisiones sean tomadas de manera conjunta en la resolución de problemas públicos y en la provisión de bienes y servicios; “el gobierno abierto plantea

---

<sup>13</sup> Mariñez, Freddy y Valenzuela, Rafael (2013). *Gobierno Abierto*. México, Miguel Ángel Porrúa. p. 25.

<sup>14</sup> OGP (2015). “Anual Report 2015”. *Open Government Partnership*. [En línea]: <http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/OGPreport2015.pdf> [Consulta: 24/10/2017]

<sup>15</sup> Alianza por el Gobierno Abierto (2015). *Misión y Objetivos*. [En línea]: <http://gobabierto.mx.org/mision-y-objetivos/> [Consulta: 24/10/2017].

oportunidades para un fortalecimiento institucional que permita un nuevo enfoque en la relación gobierno-sociedad, ya que abre nuevas perspectivas colaborativas entre los ciudadanos y el gobierno, la empresa privada y el gobierno, así como la burocracia, tomando como base las TIC.”<sup>16</sup> Sobre el papel institucional del gobierno abierto tanto en México, como a nivel internacional, se abonará con mayor detenimiento en el siguiente capítulo de esta investigación.

#### **1.4 Aproximaciones al concepto de gobierno abierto**

El gobierno abierto se ha posicionado como uno de los conceptos más estudiados en las ciencias sociales en la última década; sin embargo, establecer una definición universal de este fenómeno no ha sido posible debido a la gran cantidad de elementos que pueden comprenderlo. En virtud de ello, a lo largo de este apartado se describirán algunas consideraciones que nos permitirán entender la importancia de este concepto, así como los estudios de caso que se analizarán, a la luz de los enfoques teóricos y los elementos descritos en este capítulo.

De acuerdo con Martínez Puón, “el gobierno abierto es una especie de concepto paraguas, o “atrápalo todo”<sup>17</sup>, en el sentido en el que convergen conceptos y categorías como rendición de cuentas, gobierno electrónico y sobre todo aquellos que repercuten en la transformación del gobierno y en la forma en que el gobierno interactúa con los ciudadanos. En consecuencia, en el gobierno abierto se han incorporado conceptos y procesos que comprenden desde la rendición de cuentas, hasta el uso de la tecnología y la nueva gestión pública.

Ante la diversidad de categorías que incluye el gobierno abierto, es necesario observar lo que diversos organismos nacionales e internacionales entienden por este modelo, de tal manera que, los elementos que lo conforman se irán explicando en el desarrollo de esta investigación.

De acuerdo con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID):

---

<sup>16</sup> Mariñez, Freddy y Valenzuela, Rafael (2013). *Gobierno Abierto*. México, Miguel Ángel Porrúa. pp. 26-27.

<sup>17</sup> Martínez Puón, Rafael (2017). *Óp. Cit.* p. 95.

El gobierno abierto es un concepto que puede y debe ser utilizado para inspirar la modernización del sector público en ALC. Es necesario entender al gobierno abierto como un proceso que va más allá de la “digitalización de la burocracia”, la reducción de trámites y la descentralización de servicios públicos, y constituye una plataforma para repensar el rol del Estado con un enfoque pro ciudadano, a través del cual se pueden abrir espacios de participación y colaboración entre el sector público, la sociedad civil y el sector privado.<sup>18</sup>

Con la definición del BID se destacan dos cuestiones fundamentales del gobierno abierto: la importancia de la participación y colaboración entre actores públicos y privados y el rol central de los ciudadanos en la gestión pública, así como en la definición de estrategias conjuntas para la atención de problemas públicos.

El Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), considera al gobierno abierto como:

un modelo de gestión que permite conectar los principios de transparencia, acceso a la información, participación ciudadana, rendición de cuentas y tecnologías de la información para convertirlos en políticas públicas que promuevan el diálogo, la colaboración y la co creación entre autoridades y ciudadanos para la atención de los principales asuntos públicos y la generación de beneficios públicos.<sup>19</sup>

El INAI prioriza lo referente al acceso a la información mediante la utilización de las TIC, con la finalidad de promover la rendición de cuentas; al tiempo, considera a la colaboración entre autoridades y ciudadanos como un aspecto fundamental en la co creación de políticas públicas en beneficio de la sociedad.

Finalmente, conforme a lo dispuesto en el *Plan de Acción México 2016-2018*, se ha definido al gobierno abierto como:

Un nuevo modelo de gestión en el que los ciudadanos y autoridades colaboran para producir políticas públicas y acciones encaminadas a construir soluciones colaborativas a problemas públicos, donde la participación y la transparencia son considerados elementos mínimos que sirven para dar atención a las demandas

---

<sup>18</sup> Dassen, Nicolás y Cruz Vieyra, Juan (Editores). *Gobierno abierto y transparencia focalizada. Tendencias y desafíos para América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington. p. v.

<sup>19</sup> Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (2018). Portal electrónico. Disponible en: <http://inicio.ifai.org.mx/SitePages/Transparencia/GobiernoAbierto.aspx> Consulta: [01/03/2018].

sociales, pero también promover ambientes sólidos de rendición de cuentas, innovación social y apertura institucional que son capaces de generar valor público.<sup>20</sup>

De esta referencia, se destaca la relación entre la autoridad constituida y los ciudadanos en la colaboración para construir de manera conjunta las soluciones ante los problemas complejos de la actualidad. Asimismo, el Plan de Acción citado hace hincapié en la creación del valor público en función de la participación y cooperación, como elementos esenciales de este modelo.

Siguiendo con Martínez Puón,

“Gobierno abierto significa hacer cosas más allá de los propios gobiernos, e implica no sólo la transformación de los mismos, sino también de los ciudadanos. Para hacerlo realidad se tienen que conjugar de manera general dos elementos que no son menores:

- Primero: que las organizaciones públicas cuenten con legislaciones sólidas en materia de transparencia, con la infraestructura y tecnologías necesarias, los perfiles profesionales del personal idóneo, el orden y sistematización de la información (archivos) y que ésta sea accesible y descargable, elementos indispensables para brindar información socialmente útil.
- Segundo: que la propia ciudadanía, tanto personas físicas como morales, pueda utilizar adecuadamente esos insumos, en una idea de ganar-ganar.”<sup>21</sup>

Estos argumentos muestran un asunto fundamental en el gobierno abierto: la utilización y aprovechamiento de la tecnología para mejorar la relación de los ciudadanos con el gobierno, así como la gestión pública mediante acciones innovadoras y que permitan garantizar el acceso a la ciudadanía a las decisiones, información, datos, bienes y servicios de la administración pública.

Uvalle describe al gobierno abierto como:

un tipo de institución que se vincula con la forma de organizar el poder en la vida comunitaria, teniendo como referentes las libertades políticas, la participación las

---

<sup>20</sup> Plan de Acción 2016-2018. Disponible en: <http://gobabiertomx.org/wp-content/uploads/2016/09/Plan-de-Acci%C3%B3n-2016-2018.pdf> Consulta: [01/03/2018].

<sup>21</sup> Martínez Puón, Rafael (2017). *Óp. Cit.* p. 103.

formas de cooperación que se forman en la sociedad y se proyectan hacia la superficie del gobierno mismo, en la cual se localizan archivos, bancos de datos, expedientes, resguardos, datos estadísticos, presupuestales, geográficos, demográficos, económicos, políticos, fiscales, contables, financieros, actuariales, informes de desempeño institucional, relaciones con el exterior, sistemas de indicadores de gestión pública, elementos todos que sustentan el núcleo central de las políticas gubernamentales entendidas como pautas de acción del propio gobierno orientadas a conseguir fines deliberados y estratégicos.<sup>22</sup>

Además, Martínez Puón precisa que “en el núcleo del concepto de gobierno abierto se estructura el derecho a saber (y acceder a la información que está en manos del gobierno y administraciones y sacar provecho de la apertura de datos públicos), con el uso de fuentes, códigos y software abierto, más el desarrollo de procesos de innovación abierta y orientada por, para, a través, y con el ciudadano. Es decir: ver usar y hacer.”<sup>23</sup>

En ese sentido, la información y los datos abiertos son una característica inalienable del gobierno abierto, toda vez los ciudadanos ahora deben ser capaces de extraer la información que dispone el gobierno y crear con ella una oportunidad para tomar más y mejores decisiones. Los datos abiertos son la clave para que la sociedad actúe de manera responsable e informada en la modernidad, por lo que el gobierno debe transitar a una lógica de apertura total en la que la caja negra que antaño caracterizaba a las decisiones y acciones que tomaba sea transparente y accesible para la ciudadanía.

Para los fines de esta investigación y como aportación a la discusión sobre la definición de este concepto, se entiende por gobierno abierto:

Un nuevo modelo de gestión que busca incorporar a los ciudadanos en el centro de las decisiones del gobierno mediante la transparencia, la participación ciudadana, la colaboración y la utilización permanente de las TIC; dentro de este esquema, se busca que los conocimientos, habilidades y saberes de los ciudadanos se

---

<sup>22</sup> Uvalle, Ricardo (2017). “Fundamentos democráticos del gobierno abierto: reflexiones sobre el caso de México”. En: Peña, Víctor (Coord.). *Gobiernos abiertos. Elementos para una política pública: del concepto a su implementación*. El Colegio de Sonora. México. pp. 28-29.

<sup>23</sup> Martínez Puón, Rafael (2017). *Óp. Cit.* p. 104.

constituyan como la materia prima de las decisiones gubernamentales, de tal suerte que exista una co-creación y colaboración eficaz entre el gobierno y los ciudadanos, mediante innovación ciudadana y apertura de datos.<sup>24</sup>

En suma, el gobierno abierto es un modelo de gestión que se ha posicionado alrededor del mundo, como uno de los ejes transversales de las acciones y decisiones del gobierno, en el sentido de incluir, en su actuación la transparencia, participación, colaboración y el uso intensivo de las TIC, especialmente en la inclusión de diversos actores en torno a la deliberación y resolución de los problemas públicos. Además, con el enfoque de gobierno abierto, se han impulsado una gran cantidad de acciones en torno a la incorporación de los ciudadanos en la toma de decisiones, buscando mejorar la confianza en el gobierno. En ese sentido, se explicarán los elementos del gobierno abierto con mayor detenimiento.

### **1.5 Elementos del gobierno abierto**

Una vez definido nuestro objeto de estudio, es necesario puntualizar sobre los elementos que dan vida a su importancia en la gestión de los gobiernos, así como en los procesos y actividades que, en función de este se han desarrollado alrededor del mundo en las administraciones públicas y los ciudadanos.

La perspectiva democrática<sup>25</sup> y de apertura del poder público, se expresó mediante el gobierno abierto a partir de los cuatro ejes principales que fundamentan su existencia, a saber: transparencia, participación y colaboración. Estos tres elementos además requieren de una cuestión fundamental que abrió al gobierno en la modernidad: las TIC, consideradas como un elemento indispensable más de este concepto. Se describirán cada uno de estos, de manera particular, para después establecer su implicación conjunta en la gestión del gobierno y los ciudadanos.

---

<sup>24</sup> Definición propia.

<sup>25</sup> Para los fines de esta investigación, la perspectiva democrática del gobierno abierto considera y reconoce la existencia de diversos actores públicos y privados que inciden, participan, promueven y diseñan estrategias conjuntas de soluciones colaborativas a los problemas públicos. En ese sentido, la apertura del poder público permite observar lo que antaño permanecía en secreto y que se decidía en opacidad, de tal suerte que la transparencia, la participación ciudadana la colaboración y el uso intensivo de las TIC son factores fundamentales de la gestión pública en la modernidad.

### 1.5.1 Transparencia

La importancia del concepto de transparencia en el contexto del gobierno abierto se considera, como un asunto de máxima publicidad inherente a los gobiernos en la lógica democrática, especialmente en la búsqueda por generar confianza en las decisiones y actividades realizadas; la transparencia, desde un enfoque conceptual se entiende como “la disponibilidad de información para el público en general y la claridad sobre las reglas, regulaciones y decisiones del gobierno [...], a la disponibilidad y el aumento del flujo de información oportuna, clara, relevante, de alta calidad y confiable, relacionada con las actividades de la organización gubernamental que por supuesto impacta en la gestión pública.”<sup>26</sup>

La transparencia promueve el escrutinio del gobierno y la participación de los ciudadanos en los asuntos del gobierno, abrir la caja negra es una cuestión que anteriormente no era posible, sin embargo, las TIC<sup>27</sup> han permitido. Por otra parte, la acción colectiva será posible en la medida en que los gobiernos dispongan los datos abiertos que requieren los ciudadanos para tomar decisiones e informarse, de tal suerte que no existan asimetrías de información y participar colectivamente en las decisiones del gobierno.

Es necesario que la transparencia en el gobierno abierto genere información de calidad<sup>28</sup>, con datos abiertos y con la garantía del acceso a la información y protección de datos personales. Lo anterior es además busca eliminar la opacidad

---

<sup>26</sup> Mariñez, Freddy y Valenzuela, Rafael (2013). *Óp. Cit.* p. 68.

<sup>27</sup> Las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC) se explicarán más adelante como uno de los elementos fundamentales del gobierno abierto; no obstante, es necesario señalar que este es un componente transversal que se manifiesta y se utiliza activamente en la transparencia, participación y colaboración.

<sup>28</sup> Para que la información pública sea considerada como información de calidad, el gobierno abierto exige que ésta pueda ser reutilizada, que se presente en formatos abiertos y que sea accesible para todas aquellas personas interesadas. Además, sobrepasa la idea de colocar información en los portales electrónicos por el simple hecho de cumplir con un requisito legal; es decir, se busca que la información sea proactiva, de interés y que sea un insumo para que los ciudadanos puedan tomar decisiones con los suficientes elementos posibles.

y discrecionalidad del gobierno mediante una transparencia colaborativa, focalizada, proactiva, de calidad, con datos abiertos y como un bien público<sup>29</sup>.

Asimismo, la transparencia como política pública funge como una condición necesaria del gobierno, puesto que posee un marco legal e institucional que otorga atribuciones y obligaciones al conjunto de instituciones que conforman a la administración pública<sup>30</sup> y que contribuyen al derecho de acceso a la información como un valor fundamental de la sociedad contemporánea.

De acuerdo con Hofmann, existen cuatro tipos de transparencia mediante las cuales se lleva a cabo la interacción entre el gobierno y la ciudadanía, a saber: a) transparencia reactiva; b) transparencia activa; c) transparencia focalizada y; d) transparencia proactiva.<sup>31</sup> Para los fines de esta investigación se explicarán a detalle cada una de estas.

- a) **Transparencia reactiva.** Este tipo de transparencia hace referencia a la obligación (pasiva) del Estado de conceder a los ciudadanos la información de carácter público, con excepción de aquella cuya naturaleza sea considerada como reservada o secreta de acuerdo con los fines legales correspondientes.<sup>32</sup>
- b) **Transparencia activa.** Este tipo de transparencia cobra especial interés a partir de la publicación de la Ley General de Transparencia (2015), puesto

---

<sup>29</sup> Un ejemplo de lo anterior consiste en la información generada en los Portales de Transparencia Presupuestaria, en los que se pone a disposición de los usuarios un repositorio de datos abiertos con los que es posible generar conclusiones propias con base en lo dispuesto de manera accesible, explotando información y permitiendo a los interesados tomar más y mejores decisiones, en términos de presupuesto, obra pública, programas de gobierno y evaluación del desempeño. Transparencia Presupuestaria (2019). Disponible en: <https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/> Consulta: [02/08/2019].

<sup>30</sup> El Artículo 6° de la Constitución Política Mexicana y La Ley General de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (LGTAIP) expresan el mandato de la transparencia y el derecho de acceso a la información en nuestro país mediante el Instituto Nacional de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.

<sup>31</sup> Hofmann, Andrés (2012). "La transparencia gubernamental: del estancamiento en que se encuentra y cómo revitalizarla". XVII Congreso del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, 30 de octubre al 2 de noviembre, Cartagena de Indias, Colombia.

<sup>32</sup> La LGTAIP contempla en su artículo 113 el tipo de información que puede considerarse como información clasificada; se destaca aquella que comprometa la seguridad nacional, la que interfiera con las negociaciones internacionales y que pueda afectar la seguridad de alguna persona física.

que refiere a la obligación de los sujetos obligados de publicar y actualizar una serie de información general que permita, además de conocer las actividades de todos los sujetos obligados, evaluar el desempeño. En ese sentido, la información activa, de acuerdo con la citada Ley (2015) cuenta con 48 Obligaciones Comunes, de acuerdo con el Artículo 70.<sup>33</sup>

- c) **Transparencia focalizada.** A diferencia de las obligaciones comunes de la transparencia activa, la focalizada permite promover la obligatoriedad de información específica, que deben cumplir los sujetos obligados de acuerdo con la naturaleza jurídica y orgánica que poseen. Es decir, este tipo de transparencia muestra especificidades de interés particular de acuerdo con el tipo de sujeto obligado.<sup>34</sup> En la Ley General de Transparencia (2015) estas obligaciones se encuentran en los artículos 71-82.
- d) **Transparencia proactiva.** Este tipo de transparencia es de suma importancia en la lógica de gobierno abierto, toda vez que consiste en que las entidades y dependencias del gobierno publiquen información sin que esta sea solicitada por los ciudadanos y que pueda resultar de interés. De acuerdo con Martínez, “se está publicando información que es solicitada de manera reiterada, con el objeto de rebajar la cantidad de solicitudes y de disminuir y racionalizar el trabajo que implica entregar la misma información muchas veces.”

Por su parte, Cerrillo agrega una categoría de la transparencia, que entiende como un asunto propio del gobierno abierto: la **transparencia colaborativa** que se posiciona como “una nueva generación de transparencia que está emergiendo facilitada por el uso de los medios electrónicos, en la medida en que emprendedores, activistas y ciudadanos inventan nuevas maneras de recoger, procesar y distribuir la información.”<sup>35</sup> Con este tipo de transparencia se busca que el intercambio de información pública permita a las personas reutilizar y valorar la

---

<sup>33</sup> LGTAIP (2015). *Óp. Cit.*

<sup>34</sup> Martínez Puón, Rafael (2017). *De la Transparencia al Gobierno Abierto*. Tirant Lo Blanch. México. p. 78.

<sup>35</sup> Cerrillo, Agustí (2011). “Transparencia administrativa y lucha contra la corrupción en la Administración local”. En: *Anuario de Gobierno Local 2011*. Fundación Democracia y Gobierno Local. Institut de Dret Públic. España. p. 292.

información por sí mismos, con la idea de generar contenido por los propios usuarios, especialmente con la ayuda de las TIC.

La transparencia colaborativa guarda una relación estrecha con los datos abiertos<sup>36</sup>, en tanto la reutilización de la información permita a los ciudadanos, sociedad civil y los sectores públicos y privado y cualquier interesado tomar decisiones. Para ello, la información que dispone el gobierno debe tener formatos abiertos, accesibles y universales, con la finalidad de utilizarla mediante cualquier tipo de software y paquetería de información.

Finalmente, respecto a la transparencia colaborativa, Valenzuela afirma que esta tipología:

Consiste en ir más allá de los estándares previstos por la ley y que han resultado insuficientes, con el objetivo de hacer más asequible, estratégica y útil la información. Se define como el uso de plataformas interoperables que comunican decisiones, fomentan la participación ciudadana y crean un modelo de organización, donde la gestión es más inteligente y abierta a múltiples actores.<sup>37</sup>

En consecuencia, la transparencia colaborativa es fundamental en el gobierno abierto, puesto que en función de ésta categoría es posible crear vínculos entre los usuarios y el gobierno, con la finalidad de colaborar en la interpretación y reutilización de la información que se genera al interior de la administración pública.

---

<sup>36</sup> Los datos abiertos constituyen el núcleo central de la información que genera el gobierno; de acuerdo a la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en el artículo 3. Fracción V, se definen como: “Los datos digitales de carácter público que son accesibles en línea que pueden ser usados, reutilizados y redistribuidos por cualquier interesado y que tienen las siguientes características: accesibles, integrales, gratuitos, no discriminatorios, oportunos, permanentes, primarios, de libre uso”. Diario Oficial de la Federación. (2015). *Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública*. En línea. Disponible en: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5391143&fecha=04/05/2015](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5391143&fecha=04/05/2015) Consulta: [03/03/2018].

<sup>37</sup> Valenzuela, Rafael (2017). “Gobierno abierto y rendición de cuentas: implicaciones para el Estado Mexicano”. En: Uvalle, Ricardo y García, Maximiliano (Coord.) (2017). *Sentido y alcance de la rendición de cuentas*. Tirant lo Blanch/UNAM. México. p. 273.

Empero, vale decir que existen características asociadas a la transparencia que bien pueden ser consideradas como elementos fundamentales del gobierno abierto. De acuerdo con Noveck podemos rescatar las siguientes<sup>38</sup>:

1. Disponibilidad de la información. El primer componente tiene que ver con la capacidad de los gobiernos y las administraciones públicas para poner a disposición del público información esencial, sin que haya la necesidad de que sea solicitada, además de que tenga un valor reconocible y sea de fácil acceso.
2. Información útil y de calidad. En este componente se busca que la información pueda ser utilizada tanto por la ciudadanía, como por distintos sectores de la sociedad, de tal manera que pueda ser explotada, ya sea por cuestiones de negocio, políticas públicas o resolución de problemas.
3. Tecnologías de Información y Comunicación. Implica el acceso a las TIC para todas las personas, con la finalidad de introducir estas herramientas en cuestiones fundamentales del quehacer de la sociedad.
4. Participación y colaboración. Por último, este componente refiere a las acciones para incentivar la participación de la ciudadanía, para hacer uso de la información generada por el gobierno a través de diversos canales y espacios; asimismo, la colaboración promueve sinergias entre los diversos ámbitos de gobierno y la ciudadanía, actores públicos y sociedad civil, mediante programas o políticas públicas.

Derivado de lo anterior, podemos encontrar varios aspectos teóricos y empíricos que comparten la transparencia y el gobierno abierto, tales como la disponibilidad de información de calidad, las TIC como herramientas indispensables de conocimiento y acceso a la información, la apertura y promoción de datos abiertos, etc. Sin embargo, el gobierno abierto implica mucho más que la disposición y utilidad de la información mediante la utilización de las TIC. El gobierno abierto funge como un modelo de gestión, en el sentido de contar con elementos necesarios e interconectados, fundamentales para su funcionamiento; mismos que permiten

---

<sup>38</sup> Noveck, Simone (2009). Citado de: Martínez Puón, Rafael (2017). *Óp. Cit.* pp. 106-107.

entrecruzar a la sociedad, al gobierno, al sector privado y sociedad civil, para la formulación conjunta de estrategias, que permitan generar soluciones a los problemas de la sociedad.

En ese sentido, los ciudadanos son capaces de generar soluciones a sus problemas y el gobierno abierto busca, mediante la generación de canales institucionales de apertura, tales como foros, mesas de diálogo y consultas incluirlos en la formulación de políticas públicas. Este proceso promueve la utilización de datos abiertos y las TIC son la herramienta indispensable más importante para conseguirlo.

En suma, Martínez Puón considera que si bien la presencia del gobierno abierto “contempla entre sus propuestas la transparencia (principalmente la de carácter proactiva), también incluye tanto la colaboración como la participación ciudadana, teniendo como medio principal el uso de las tecnologías de información y comunicación.”<sup>39</sup>

Sin embargo, la transparencia es el elemento que, desde la perspectiva de esta investigación, más fácilmente puede ser evaluado y por tanto, mejorado en función de los hallazgos, limitaciones y aportaciones.<sup>40</sup> Por lo tanto, el tercer capítulo presentará una metodología con la que se podrá evaluar a la transparencia en una entidad federativa.

El gobierno abierto “potenciará el tema de la transparencia, al incorporar dos variables muy atractivas como lo son la participación ciudadana y la colaboración a través del uso intensivo de las TIC, sobre todo teniendo a la información pública como el vínculo más importante en toda esta comunión.”<sup>41</sup>

En ese sentido para entender el funcionamiento del gobierno abierto en México, no basta con comprender las acciones que se han destinado para su cumplimiento, sino que es necesario observar y evaluar el uso de las TIC en la implementación de

---

<sup>39</sup> Martínez Puón, Rafael (2017). *Óp. Cit.* p. 80.

<sup>40</sup> Para los efectos de esta investigación, el tercero y cuarto capítulo mostrarán los aspectos susceptibles de mejora en dos casos de implementación de gobierno abierto estatal, en proceso de consolidación: Ciudad de México y Jalisco.

<sup>41</sup> *Ibíd.* p. 81.

la transparencia, la colaboración y la participación ciudadana. De ahí que el mejor elemento para evaluar estos componentes sea con una entidad federativa.

### 1.5.2 Participación ciudadana

La participación implica que “todas las decisiones que tome el Gobierno pueden ser debatidas, valoradas, criticadas y completadas (incluso antes de su elaboración) por la ciudadanía. Estas aportaciones se podrán realizar sobre las medidas impulsadas por el gobierno, pero también el ciudadano podrá plantear sus propias propuestas, ideas o iniciativas para ser discutidas y analizadas entre todos.”<sup>42</sup> Aunado a ello, la creciente utilización de las TIC<sup>43</sup> permite a los ciudadanos conocer en tiempo real las acciones del gobierno, por lo cual es necesario promover medios digitales para la participación ciudadana, asunto fundamental en el enfoque de gobierno abierto.

La participación ciudadana se entiende como “la acción por medio de la cual se dirimen problemas específicos para encontrar soluciones comunes o hacer confluir voluntades dispersas en una sola acción compartida (colaboración en el proceso y hechura de la política pública y decisión pública.”<sup>44</sup> En virtud de ello, la participación es una dimensión fundamental del gobierno abierto, toda vez que los ciudadanos tienen la posibilidad de ser tomados en cuenta en la definición de las acciones del gobierno, al tiempo que sus conocimientos, aptitudes y habilidades representan una oportunidad para mejorar las decisiones y acciones del gobierno.

En palabras de Sánchez González, “la participación ciudadana, no significa decidir, sino tener la posibilidad de influenciar las decisiones que deberán ser tomadas por las instancias de autoridad establecidas”<sup>45</sup>. La participación permite a las autoridades compartir experiencias y saberes con los ciudadanos, por lo que los

---

<sup>42</sup> Cobo, Cristobal, (2012). “Gobierno abierto: de la transparencia a la inteligencia cívica” en: Andrés, Ramírez, Álvaro y Bojórquez, José, (Coord.) *La promesa del Gobierno abierto*. ITAIP. México. p. 113.

<sup>43</sup> De acuerdo con datos del INEGI, para el año 2018, 44.9% de los hogares en México reportaron contar con una computadora, mientras que el 52.9% señalaron tener una conexión a internet. INEGI. ENDUTIH. En línea. Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/dutih/2018/default.html#Tabulados> Consulta: [15/08/2019].

<sup>44</sup> Mariñez, Freddy y Valenzuela, Rafael, Op. Cit. p. 91.

<sup>45</sup> Sánchez, José (2015). “La participación ciudadana como instrumento del gobierno abierto”. Espacios Públicos No. 43 (Mayo-Agosto). p. 54.

espacios dispuestos de manera institucional para promover la participación son indispensables, especialmente aquellos se desarrollan de manera digital por medio de las TIC.

El acceso a la información es un aspecto relevante de la participación ciudadana, fundamentalmente por lo que respecta a los datos abiertos<sup>46</sup>, el reconocimiento de realizar solicitudes de acceso a la información, mediante plataformas institucionales y la capacidad de reutilizar el contenido generado por la administración pública para tomar más y mejores decisiones.

Los ciudadanos tienen la capacidad de formular conclusiones propias en función de lo que interpretan<sup>47</sup>, por lo que su participación es más importante en la vida democrática contemporánea: “la importancia de la participación conlleva a situar el modo en que los ciudadanos se interesan por los asuntos políticos. En la democracia, la participación es una fórmula que permite a los ciudadanos ganar espacios de gestión y decisión que son cruciales en la definición e implementación de las políticas públicas.”<sup>48</sup>

De acuerdo con Mariñez y Valenzuela, la participación en el marco del gobierno abierto requiere de diálogo, asociación e intercambio entre el gobierno y los ciudadanos de manera institucional y contemplan la participación en línea, cara a cara y de manera formal con los mecanismos dispuestos por la administración pública.<sup>49</sup>

Por otra parte, la participación permite que los gobiernos se beneficien del conocimiento y habilidades de los ciudadanos, en tanto que estos cuentan con

---

<sup>46</sup> Los datos abiertos representan a la información desagregada que genera el gobierno, a través de medios digitales y de libre descarga, en torno a diversos temas de interés para la sociedad. Su finalidad consiste en que estos puedan ser reutilizados para tomar más y mejores decisiones; para tales efectos, los datos abiertos tienen que ser: gratuitos, no discriminatorios, de libre uso, legibles, integrales, primarios, oportunos y permanentes. Datos Abiertos. [En línea]. Disponible en: <https://datos.gob.mx/blog/que-son-los-datos-abiertos?category=casos-de-uso> Consulta: [03/03/2018].

<sup>47</sup> Un ejemplo de ello consiste en la posibilidad de conocer datos de movilidad en tiempo real, de tal forma que los usuarios sepan diversos aspectos sobre el tránsito, zonas de inseguridad y rutas de transporte público.

<sup>48</sup> *Ibíd.* p. 63.

<sup>49</sup> Mariñez, Freddy y Valenzuela, Rafael, *Óp. Cit.* pp. 94-95.

experiencias e ideas que permiten a la administración pública tomar decisiones basadas en la participación activa de los ciudadanos.

En ese sentido, la creación de espacios de participación institucionales, tales como presupuestos participativos, contralorías sociales, mesas de diálogo, consultas ciudadanas, entre otras, son un aspecto fundamental del gobierno, toda vez que mediante estos esquemas el gobierno podrá trabajar de la mano con los ciudadanos en la resolución de problemas así como en el diseño e implementación de políticas públicas.

La participación en la lógica del gobierno abierto requiere de la utilización de las TIC, de manera activa, por lo que el manejo de estas herramientas es indispensables tanto para los ciudadanos como para el gobierno; en ese sentido, la administración pública debe incorporar en sus procesos de gestión la promoción de las TIC, tanto para interactuar de manera eficaz al interior de las organizaciones, como para hacerlo al exterior, en la participación activa y digital que ofrecen estas herramientas. Es decir, las TIC deben ser aprovechadas tanto por el gobierno, mediante la disposición de esta herramientas para acercarse más y de mejor manera con los ciudadanos, de la misma manera en que éstos explotan la información de la que disponen, para conocer, evaluar y participar en los asuntos públicos.

La participación digital, es decir, aquella que se desarrolla a través de plataformas electrónicas, tales como redes sociales, portales de internet, foros electrónicos, etc., es una gran posibilidad para implementar una nueva relación entre los ciudadanos y el gobierno, toda vez que la velocidad del internet permite tanto al gobierno como a la sociedad informarse de manera remota e inmediata, con lo que la resolución de problemas y la toma de decisiones son mucho más efectiva.

Por otra parte, eliminar las barreras de tiempo y espacio, permite agilizar los procesos y procedimientos, por lo que es importante que el gobierno actualice de manera constante los datos abiertos de los que dispone, promoviendo así la

confianza y la utilidad de la información que el gobierno pone a disposición de todos y permitiendo a la sociedad tomar más y mejores decisiones.

### **1.5.3 Colaboración**

En un contexto con problemas tan complejos y específicos, la colaboración entre diversos actores tanto gubernamentales, como privados y sociales es fundamental para la atención de las demandas de la sociedad, puesto que la contribución de saberes y experiencias permite resolver problemas de manera más eficaz y eficiente, en ese sentido, “la colaboración vista a la luz del gobierno abierto les ofrece a los ciudadanos la posibilidad de compartir lo que saben y sobre todo de crear soluciones que generan valor en donde realmente requieren y pueden aportar [...], la colaboración ofrece una posibilidad potencial para construir los gobiernos de manera más eficaz y legítima.”<sup>50</sup>

La participación colaborativa, es decir, aquella que se entiende en función del diseño conjunto de soluciones a los problemas sociales, supone la intervención constante de los ciudadanos en las decisiones que afectan el espacio público, es decir, que de manera colectiva y organizada se compartan saberes, preocupaciones e intereses para la definición de problemas en la agenda de gobierno, con la finalidad de mejorar los bienes y servicios.

El gobierno abierto se entiende en función de estructuras colaborativas, deliberación de espacio público, tecnología, dinámica de redes, open data, inteligencia cívica y colectiva. Asimismo, el gobierno abierto es una nueva forma de gobernar que responde a la lógica mundial de realizar la gestión pública.

La transparencia del gobierno abierto y el derecho de acceso a la información juegan un papel fundamental, toda vez que los gobiernos, en la búsqueda de generar confianza en los ciudadanos, han abierto la caja negra en la que se concentró el poder público durante décadas, con la finalidad de rendir cuentas y

---

<sup>50</sup> Mariñez, Freddy y Valenzuela, Rafael, Óp. Cit. p. 40.

transparentar sus acciones, transitando así hacia una nueva forma de gobernar mediante el gobierno abierto y sus ejes transversales.

En ese sentido, “un gobierno colaborativo compromete e implica a los ciudadanos y demás agentes sociales en el esfuerzo por trabajar conjuntamente para resolver los problemas nacionales. Ello supone la cooperación y acciones coordinadas no sólo con la ciudadanía, sino con las empresas, asociaciones y demás agentes. Asimismo, potencia el trabajo combinado dentro de las propias administraciones, y entre ellas y sus funcionarios, de manera transversal.”<sup>51</sup>

La colaboración puede efectuarse desde cuatro canales diferentes. El primero de ellos, con el gobierno propio, tanto en los tres órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal), como con otros Estados. En segundo lugar, la sociedad civil, puesto que este grupo es fundamental en la democracia actual. El tercer grupo refiere al sector privado, puesto que el gobierno ya no puede hacer todo por sí mismo y requiere asociarse con diversos sectores para resolver los problemas cada vez más complejos y específicos. Por último, los ciudadanos son el activo más importante de la colaboración en la lógica del gobierno abierto, puesto que estos son poseedores de información, saberes y experiencias de las cuales es posible beneficiarse para decidir de manera más efectiva sobre los problemas que afectan su espacio.

Otro de los aspectos fundamentales de la colaboración en la lógica del gobierno abierto, es la referente a la creación y el impulso de canales de generación colectiva de soluciones a los problemas públicos, mediante laboratorios de innovación pública, que tienen como finalidad aprovechar los conocimientos y la experiencia de los propios ciudadanos en la búsqueda de alternativas para mejorar sus entorno y su calidad de vida.

Estos laboratorios representan una gran oportunidad para la cooperación entre diversos actores, públicos y privados, en la medida en que el gobierno, sociedad

---

<sup>51</sup> Ramírez Alujas, Álvaro, Dassen, Nicolás (2012). “Gobierno abierto: la ruta hacia una nueva agenda de reforma del Estado y modernización de la administración pública en América Latina y el Caribe”. En: Dassen, Nicolás y Cruz Vieyra, Juan (Editores). *Gobierno abierto y transparencia focalizada. Tendencias y desafíos para América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, p. 45.

civil, ciudadanos y empresas interesadas, puedan desarrollar actividades conjuntas en torno a problemas específicos. Además, en estos espacios se valora a los ciudadanos como los actores clave en la toma de decisiones y al gobierno como un facilitador, tanto de recursos, como de herramientas, capacitaciones y espacios, para la formulación de estrategias colaborativas.

#### **1.5.4 Tecnologías de Información y Comunicación (TIC)**

Las TIC son una herramienta indispensable de la posmodernidad, en tanto que permiten conectar a las personas de manera virtual y conocer lo que sucede en cualquier lugar del mundo. Su utilización ha supuesto cambios radicales en la forma en que de comunicación y de acceso a la información; el internet es uno de los tipos de TIC más importantes en la actualidad, por lo que será una de las TIC que se usará con mayor detenimiento en el desarrollo de esta investigación; su importancia en el gobierno abierto es fundamental para la consolidación de este modelo de gestión; además, toda vez que el internet alberga una gran cantidad de datos a los que se puede acceder desde cualquier dispositivo y en cualquier momento, con el acceso a esta red.

No obstante, este no ha sido el único beneficio que trajo consigo la incorporación de las TIC “el concepto de Tecnologías de Información y la Comunicación (TIC) ha ganado relevancia en la vida cotidiana no sólo por su reciente nivel de accesibilidad (costo y manejo), sino también por su utilidad e impacto en la forma en que a partir de la tecnología se relacionan los individuos, ya sea por sí mismos o a través de las organizaciones.”<sup>52</sup>

Si bien es cierto que las TIC son más accesibles que antaño (por ejemplo, en la década de los 90), también lo es que no todos han podido beneficiarse de estas herramientas, ni tampoco utilizarlas de manera adecuada, ya sea por desconocimiento o, en el caso de la administración pública, por desconocimiento, poca capacitación en torno al manejo de herramientas digitales.

---

<sup>52</sup> García, Maximiliano (2011). “TIC gobierno electrónico y gestión pública en México”. En *Revista Buen Gobierno*. No. 11, Jul-Dic, 2011. México. p. 116.

Sin lugar a dudas, el internet es una de las TIC que más ha fomentado la participación de la sociedad, específicamente respecto a la posibilidad de conocer, evaluar y participar de manera remota, inmediata y continua, la interacción con el gobierno, puesto que esta herramienta digital elimina las barreras de tiempo y espacio y permite la organización remota de los ciudadanos, “el internet ha reforzado el papel de la sociedad civil (aumentando las oportunidades pero también los niveles y formas de compromiso cívico), al tiempo que la ha fortalecido (al favorecer una mayor capacidad de autoorganización e incrementar su efectividad).”<sup>53</sup>

Sin embargo, el internet es también una herramienta que genera incertidumbres debido a la inmediatez con que se obtiene, en el sentido de que no toda la información que se genera tiene fuentes verificadas, por lo que no todo lo que se incluye en este tipo de TIC es confiable. En ese sentido, la sociedad debe generar saberes, tales como distinción de información con fuentes confiables, explotación, divulgación de información y conocimientos que le permitan identificar aquella información útil y fidedigna, de ahí que los ciudadanos requieran de datos abiertos y no sólo de información gubernamental, es decir, que mediante la disposición de todos los datos del gobierno, los individuos sean capaces de interpretar, juzgar, calificar, evaluar y participar con el gobierno mediante los esquemas de acción colectiva.

En el gobierno abierto se busca aprovechar las posibilidades y ventajas de las TIC, fundamentalmente del internet, su inmediatez, la rapidez en la que fluye la información, la posibilidad de agrupar personas de manera remota, en el sentido de hacer más accesible la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos, al tiempo que la información de la que se dispone puede ser más útil y de gran importancia para la toma de decisiones.

---

Subirats, Joan (2012). “Nuevos tiempos, ¿nuevas políticas? Explorando caminos de respuesta”. En *Revista Reforma y Democracia*. Núm.54. Caracas, Venezuela. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. p. 12.

En ese sentido:

El papel de Internet, las tecnologías y la cultura digital ha sido clave para la actual combinación de elementos que refundan la idea de gobierno abierto. Por un lado, porque en nuestros días el entorno digital constituye la infraestructura de base que facilita y hace posible un acceso más fluido a la información y la gestión del conocimiento, y por el otro, debido a los valores subyacentes en los patrones de interacción que promueve la cultura digital: prácticas abiertas, transparentes, participativas y colaborativas.<sup>54</sup>

Las TIC en el gobierno abierto permiten que la transparencia, la participación y la colaboración sean posibles, toda vez que estas herramientas gestionan los datos abiertos que son puestos a disposición de las personas en los sitios de internet, al tiempo que generan espacios digitales de participación y crean canales de colaboración entre el gobierno y diversos actores públicos y privados capaces de incidir en la resolución de problemas que afectan a la sociedad.

El gobierno abierto destaca por la utilización constante e indispensable de la tecnología, especialmente en la accesibilidad, apertura, disponibilidad, universalidad y responsabilidad de transparentar las acciones y decisiones del gobierno, lo que implica una responsabilidad más grande entre la sociedad y las instituciones gubernamentales.

En palabras de Uvalle,

El gobierno abierto, en cuanto sus estructuras y funcionamiento, responde al uso intensivo de la tecnología y su aportación a la vida colectiva está dado a disminuir los costos de transacciones para los ciudadanos y empresas, acompañados de la regulación eficaz y la funcionalidad de la simplificación administrativa, al aumentar la velocidad de los procesos que racionalizan los trámites.<sup>55</sup>

En esta línea, “gobierno abierto supone ampliar la esfera de lo público, abrir la caja negra del estado, tornar más transparente la gestión, admitir un mayor protagonismo de la ciudadanía en la administración del gobierno y expandir las posibilidades de

---

<sup>54</sup> Ramírez Alujas, Álvaro, Dassen, Nicolás (2012). Óp. Cit. p. 42.

<sup>55</sup> Uvalle, Ricardo (2017). “Fundamentos democráticos del gobierno abierto: reflexiones sobre el caso de México”. En: Peña, Víctor (Coord.). *Gobiernos abiertos. Elementos para una política pública: del concepto a su implementación*. El Colegio de Sonora. México. pp. 31-32.

brindar más y mejores servicios al público a través de un mejor acceso a los sistemas de información”<sup>56</sup>.

El gobierno abierto se posiciona como un modelo en el que el que se involucra a las TIC, como piezas fundamentales de la gestión que realizan, así como de su actuación y funcionamiento, reduciendo costos de transacción y mejorando la eficacia y eficiencia de sus procesos, productos, actividades, es decir, el gobierno abierto da vida a sistemas de comunicación y de gestión que fungen como elementos indispensables de la interacción y procesamiento de problemas y soluciones de la sociedad.

El gobierno abierto se puede comprender como un sistema de comunicación, información, interacción e intercambio que se establece entre los ciudadanos y la autoridad constituida, con el propósito de acceder a su área de operación con base en el derecho a la información, como fundamento de que es una institución común a todos, que la democracia implica neos desde el poder público con los ciudadanos y como un medio que atiende, procesa, produce, distribuye y garantiza el conocimiento de la información y la comunicación.<sup>57</sup>

En suma, las TIC en el gobierno abierto juegan un papel fundamental para el funcionamiento y gestión de los asuntos públicos, tanto en la participación y colaboración de la sociedad, sector público, privado y organizaciones de la sociedad civil, como del gobierno y sus procesos internos.

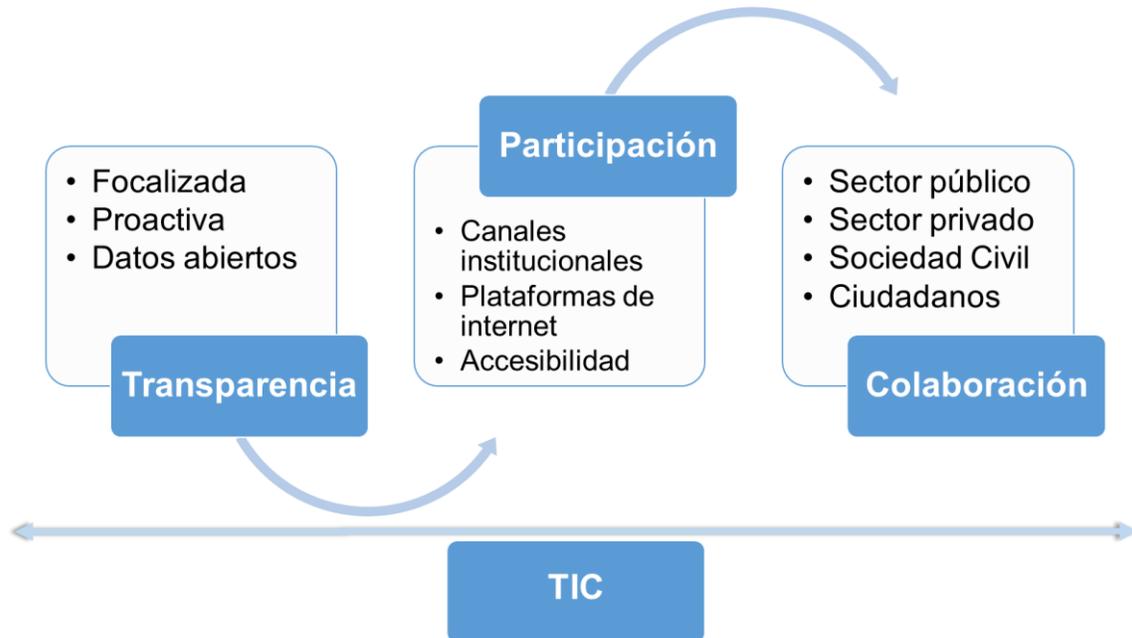
El siguiente cuadro busca puntualizar sobre los elementos más importantes de los que se ha tratado hasta ese momento respecto a los pilares del gobierno abierto. Es importante mencionar que las TIC son un elemento transversal, ya que estas herramientas potencializan los beneficios de la tecnología tanto en la transparencia, en el sentido del flujo y publicación de información, de la participación mediante los canales digitales de los que se disponga para interactuar con el gobierno y de la colaboración, en tanto que se establezcan vínculos de co-creación de valor público tanto en el sector público, privado, con la sociedad civil y con la ciudadanía.

---

<sup>56</sup> Oszlak, Oscar, Kaufman, Ester (2014). *Teoría y práctica del gobierno abierto: Lecciones de la experiencia internacional*. Organización de los Estados Americanos. p. 7.

<sup>57</sup> Uvalle (2017) Óp. Cit. p. 29.

**Gráfico 1. Elementos del gobierno abierto**



**Fuente:** Elaboración propia.

En suma, los elementos del gobierno abierto son fundamentales en la democracia; no solamente porque permiten garantizar a los ciudadanos el acceso al poder público, sino porque éstos participan activamente, mediante la utilización constante de las TIC y con canales reconocidos por la autoridad constituida, tendientes a colaborar, generar información clara, oportuna, proactiva y en formatos abiertos, con lo que la participación de los ciudadanos puede ser constante y significativa para la construcción conjunta de actividades tendientes a la resolución de problemas y asuntos públicos. En ese sentido, la colaboración entre actores gubernamentales, sector privado, sociedad civil y ciudadanía, es fundamental para garantizar la gestión pública con un enfoque de gobierno abierto.

## **1.6 Políticas públicas en el gobierno abierto**

Las políticas públicas<sup>58</sup> se han replanteado en la posmodernidad, toda vez que existen más redes de actores, debido a que ahora más que nunca requieren del

<sup>58</sup> Las políticas públicas son el conjunto de acciones, objetivos y decisiones elegidas legítimamente por el gobierno, para atender problemas prioritarios, mediante la formulación de instrumentos que permiten a las instituciones implementar las estrategias establecidas. De acuerdo con Tamayo, las

involucramiento de diversos actores para la resolución de problemas públicos determinados, especialmente en la lógica de la apertura gubernamental: “la política pública, por tanto, se concibe y se gestiona por actores públicos y privados que, en conjunto, constituyen, dentro del espacio de esa política pública, una especie de red o entramado de interacciones, que opera a distintos niveles.”<sup>59</sup>

Por otra parte, los ciudadanos inciden, mediante coaliciones, intercambio de conocimientos, recursos, habilidades y mediante una colaboración activa, directamente en la formulación de los problemas públicos que los afectan, por lo que la Administración pública debe desempeñar un rol activo para escuchar las demandas de la sociedad y también para colaborar con ellos y resolverlos mediante canales de participación institucionales.

La inclusión de diversos actores para la definición, formulación, implementación y evaluación de políticas públicas es una condición necesaria del gobierno abierto en la democracia moderna, puesto que la acción colectiva permite tomar mejores decisiones e incluir diversos saberes y experiencias que promuevan el bienestar de los involucrados en determinado espacio público, “lo que resulta relevante y que transforma de arriba abajo todo el proceso de políticas públicas, es el surgimiento de nuevos actores, que incorporan estructuras de relaciones inéditas, con recursos usados de manera más directa y ágil y que acaban siendo capaces de influir directamente en este proceso.”<sup>60</sup>

En ese sentido, la gestión de redes es fundamental para entretejer lazos estrechos entre el gobierno y la sociedad civil, los ciudadanos y el sector no gubernamental, mediante un esquema horizontal, interdependiente y no jerárquico, los datos

---

políticas públicas cuentan con las siguientes fases: 1. Identificación y definición del problema. 2. Formulación de las alternativas de solución. 3. Adopción de una alternativa. 4. Implementación de la alternativa seleccionada. 5. Evaluación de los resultados obtenidos. Tamayo, Manuel (1997). “El análisis de las políticas públicas”. En: Bañón, Rafael y Carrillo, Ernesto (Comps.). *La Nueva Administración Pública*. Alianza Editorial. Madrid. p. 281.

<sup>59</sup> Subirats, Óp. Cit. p. 6.

<sup>60</sup> *Ibíd.* p. 10.

abiertos permiten tomar decisiones, evaluar y criticar las acciones del gobierno, con lo que es posible generar estrategias para el diseño de políticas públicas.

Las políticas públicas en la lógica del gobierno abierto permiten a los tomadores de decisiones incorporar diversos saberes, experiencias, conocimientos, aptitudes y recursos que fortalezcan las acciones encaminadas a la resolución de un problema público. De acuerdo con Mariñez y Valenzuela, las asociaciones público-privadas (APP), que nacen en la lógica de la gobernanza, contribuyen a la apertura gubernamental en tanto fomentan la participación de diversos actores para el desarrollo de proyectos en beneficio de una comunidad.<sup>61</sup>

Como su nombre lo indica, las APP contemplan al sector privado y al gubernamental para la colaboración y generación de productos y servicios: “una relación público-privada permite que los gobiernos cuenten con mayores posibilidades de cumplir con la misión conferida; bajo las actuales circunstancias de cambio y complejidad, los gobiernos ven como opción viable recurrir a la colaboración con entidades privadas, grupos o individuos, con la idea de facilitar el cumplimiento de los objetivos públicos.”<sup>62</sup> En suma, las APP son representan una posibilidad de generar políticas públicas apoyadas en los elementos del gobierno abierto, toda vez que reconocen y promueven la colaboración de los ciudadanos con el gobierno y el sector privado.

En ese sentido, las políticas públicas en la visión del gobierno abierto cobran un valor fundamental, dado que mediante esquemas colaborativos y de acción pública, la definición de problemas de la agenda de gobierno ya no es un asunto único y exclusivo de los gobiernos, sino el resultado del consenso entre diversos actores que intervienen y participan de manera activa sin discriminar entre actores públicos o privados.<sup>63</sup>

---

<sup>61</sup> Mariñez, Freddy y Valenzuela, Rafael. (2013). Óp. Cit. pp. 102-103.

<sup>62</sup> Ídem.

<sup>63</sup> Un ejemplo de lo anterior consiste en la posibilidad de los ciudadanos de participar en las decisiones y de formular sus propias soluciones, con apoyo del gobierno, sociedad civil y sector privado, mediante laboratorios de innovación. Al respecto, se hablará con mayor detenimiento de ejemplos de laboratorios en las dos entidades que se analizarán en el tercero y cuarto capítulo de esta investigación.

## 1.7 Implicaciones y limitaciones para la implementación del gobierno abierto

Para entender las implicaciones de la implementación del gobierno abierto y la adaptación de los cuerpos burocráticos que gestionarán este modelo, se explicarán tres enfoques de gestión pública por los que se ha definido el interés público, la provisión de servicios y las políticas públicas en la modernidad y la posmodernidad, a saber: Administración Pública Tradicional, Nueva Gerencia Pública y Nuevo Servicio Público.

- Administración Pública Tradicional: También conocida como Administración Pública Weberiana, es caracterizada por la interpretación del interés público en el poder legislativo, al tiempo que el Estado es el único que puede proveer de bienes y servicios así como de información. En este esquema existe una relación jerárquica entre el Estado y los ciudadanos.
- Nueva Gestión Pública: por su parte, la NGP construye el interés público en función de los intereses privados, entendiendo al Estado como un facilitador adoptando las técnicas de gestión del mercado. La relación existente entre el gobierno y el ciudadano se orienta al intercambio, el ciudadano es un cliente capaz de realizar transacciones con el gobierno.
- Nuevo Servicio Público: en este enfoque la democracia juega un papel fundamental en la construcción del interés público, dado que el diálogo es indispensable para la participación de los ciudadanos y la colaboración entre éstos y el gobierno mediante la deliberación conjunta. Por otra parte, las políticas públicas resultan de la colaboración entre el sector privado, el gobierno y la sociedad, generando coaliciones de gestión innovadoras y acuerdos a la democracia moderna.<sup>64</sup>

---

<sup>64</sup> *Ibíd.* pp. 37-39.

En ese sentido, los cambios en el gobierno para regirse bajo la lógica del gobierno abierto se pueden resumir claramente en las ideas de Llinares:<sup>65</sup>

- Cambio cultural: Es imprescindible entender cuál es el objetivo de la administración y de todos los que trabajan en ella, que es servir a los ciudadanos y el ciudadano debe estar en el centro de la gestión. Conseguir esto en la Administración Pública significa una revolución cultural en la forma de hacer las cosas y en las actitudes de los trabajadores de lo público.
- Cambio en los procesos: Los procesos en la administración pública no han sido diseñados para servir a los ciudadanos, no son cómodos para el ciudadano o no le ayudan, y por lo tanto hay que re-ingeniarlos para conseguir que así sea, hay que eliminarlos o cambiarlos.
- Cambio en la organización: Las organizaciones públicas están diseñadas bajo modelos jerárquicos que nada tienen que ver con la eficiencia. Es imprescindible reorganizar las administraciones, las plantillas y la definición de los puestos de trabajo para poder actuar bajo un modelo en red, orientado a proyectos y a la consecución de resultados.
- Cambio en las formas de relación: Del mostrador a la mesa redonda, del correo certificado a la comunicación en línea, de la obligación a la presencia física a las facilidades de relación, etc.

La sociedad contemporánea es una sociedad más abierta, interconectada, autodependiente, capaz de generar intereses colectivos y propiciar, mediante la inteligencia colectiva, esquemas de colaboración que permiten a los individuos tomar más y mejores decisiones en función de sus necesidades y conocimientos, por lo que son capaces de contribuir con la administración pública en la definición y resolución de problemas que los afectan. El gobierno abierto contribuye con ello en el sentido de generar las bases y mecanismos institucionales para favorecer la participación ciudadana.

---

<sup>65</sup> Llinares, Javier (2012). Citado de: Calderón, César (2012). "Por qué un Gobierno Abierto". En: Concha, Gastón, Naser, Alejandra (Editores). *El desafío hacia un gobierno abierto en la hora de la igualdad*. CEPAL. Chile. pp. 28-29.

Por otra parte, la formación de ciudadanía ya no implica únicamente el cumplimiento de la mayoría de edad, sino la capacidad de generar inteligencia compartida y focalizar los esfuerzos a la par de la sociedad civil, el sector privado y el gobierno, para atender los problemas específicos. Los ciudadanos en la sociedad contemporánea son participativos, generan conocimiento en función de la información que son capaces de recibir gracias a las TIC y además comparten intereses, conocimientos, saberes, experiencias y habilidades para el beneficio del espacio público.

En suma, las sociedades contemporáneas se caracterizan por:

- Capacidad de adquirir información en tiempo real.
- Facilidad para manejar las TIC
- Utilización de internet
- Desarrollo de acción pública
- Colaboración en redes
- Capacidad de incidir en la agenda pública gracias al impacto del internet

En ese sentido, el gobierno abierto es el modelo que mejor se adapta a las nuevas necesidades de la sociedad, “un Gobierno Abierto es aquel que entabla una constante conversación con los ciudadanos con el fin de escuchar lo que ellos dicen y solicitan, que toma decisiones basadas en sus necesidades y teniendo en cuenta sus preferencias, que facilita la colaboración de los ciudadanos y funcionarios en el desarrollo de los servicios que presta, y que comunica todo lo que decide y hace de forma abierta y transparente.”<sup>66</sup>

La sociedad contemporánea incide directamente en la formulación de la agenda de gobierno en tanto sea capaz de participar mediante los canales institucionales dispuestos por la Administración pública, así como por la inteligencia colectiva y la capacidad de dirección conjunta. En ese sentido, los esquemas de participación institucional tienden a ser mucho más abiertos y accesibles, principalmente por el

---

<sup>66</sup> *Ibíd.* p. 27.

desarrollo e implementación de las TIC, cuyo impacto en la sociedad genera certezas en tanto los individuos son capaces de conocer e informarse sobre lo que acontece tanto a nivel local como global.

Estos espacios de interacción implican una gestión de corresponsabilidad y coproducción entre actores sociales y gubernamentales que permita atender las necesidades colectivas por las vías institucionales, mediante el consenso y reconociendo la pluralidad de actores e intereses y bajo un enfoque de gobernanza y redes decisionales. En ese sentido, las exigencias de una sociedad capaz de adquirir y explotar la información implicaron una serie de cambios en la Administración pública para proveer de servicios de manera eficaz y eficiente, acorde al contexto tecnológico gestión de gobierno.

Siguiendo esta idea, de acuerdo con Bourgon, “los ciudadanos son agentes activos y creadores de valor público, por lo que el gobierno requiere aprovechar la energía colectiva y las ideas de los ciudadanos”<sup>67</sup> es decir, el gobierno se ha visto en la necesidad de impulsar el poder colectivo mediante la concepción del ciudadano como un socio, contribuyente, facilitador y un agente proactivo en la definición de políticas públicas.<sup>68</sup>

### **1.7.1 Implementación del gobierno abierto en la administración pública estatal**

Finalmente, es necesario argumentar en torno a la posibilidad de implementar el gobierno abierto en la administración pública estatal de nuestro país. Como primera premisa, no todas las entidades serán capaces de diseñar e implementar este modelo de la misma manera, puesto que los requerimientos tecnológicos, humanos, materiales, institucionales y de gestión, no son igualitarios en todos los estados, por contexto, presupuesto, ubicación geográfica y por capacitación del personal.

---

<sup>67</sup> Bourgon, Jocelyn (2010). “Propósito Público, autoridad gubernamental y poder colectivo” en *Revista Reforma y Democracia*. Núm. 46. Caracas, Venezuela. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. p. 8.

<sup>68</sup> Ídem.

En segundo lugar, el gobierno abierto nace de la idea de mejorar la participación y construir capacidades de colaboración conjunta entre sociedad y gobierno, así como de incorporar a actores públicos y privados en el diseño de las políticas públicas y en la conformación de líneas de acción encaminadas a la resolución conjunta de problemas públicos.

Asimismo, la transparencia es un aspecto fundamental en la gestión en la lógica del gobierno abierto, por lo que las capacidades institucionales, técnicas, operativas y administrativas con las que cuenta la administración pública estatal son que aspectos necesitan evaluarse, de tal suerte que se conozcan y determinen las condiciones ideales para desarrollar e implementar el gobierno y aquellas que requieran mejorías. En ese sentido, no todas las entidades cuentan con una participación activa de la sociedad, ni con diseños institucionales que permitan estas alianzas en torno a mejorar las condiciones de vida de las personas.

Derivado de lo anterior, los capítulos 3 y 4 de esta investigación buscan conocer aspectos institucionales en dos entidades con procesos de consolidación de gobierno abierto, de tal forma que se conozcan teórica y empíricamente las condiciones a partir de las cuales es posible implementar el gobierno abierto en la administración pública estatal.

En suma, el gobierno abierto se ha materializado paulatinamente en nuestro país, primero en el ámbito federal, pese a sus limitaciones y particularidades, así como en diversos estados que han optado por una gestión tendiente a la apertura gubernamental. No obstante, son pocos los esfuerzos que podemos encontrar en los que el diseño institucional de las entidades federativas permite observar casos de implementación de gobierno abierto, por lo que en esta investigación, nos concentraremos en dos en particular: Ciudad de México y Jalisco, como casos de buenas prácticas de gobierno abierto.

## 1.8 Del gobierno electrónico al gobierno abierto

Con el surgimiento del gobierno electrónico<sup>69</sup>, la gestión pública se ha transformado gracias a la incorporación de las TIC, lo que ha provocado que las formas en que se operaban los procesos, gestiones y rutinas burocráticas sea más eficaz y eficiente y que los servidores públicos utilicen la tecnología en su día a día. Sin embargo, el gobierno electrónico forma parte de los temas que incluye el gobierno abierto y si bien, muchas de las características del primero se observan claramente en el segundo, ambas categorías son diferentes.

Para entender el tránsito del gobierno electrónico al gobierno abierto, es necesario señalar que el primero de estos procesos forma parte de una evolución del gobierno con base en la incorporación de las TIC en los procesos de gestión, mientras que el segundo responde a la utilización constante de las TIC en tres pilares fundamentales, tales como la transparencia, la participación ciudadana y la colaboración.

En primer lugar, el gobierno electrónico implica la utilización de las TIC en los procesos internos de gestión, que permitan hacer más eficaz el diálogo entre los ciudadanos y el gobierno, por su parte, el gobierno abierto contempla un asunto de valores democráticos y de interacción constante entre el gobierno y sociedad civil, sector privado y con la propia administración pública, en el gobierno abierto se busca posicionar al ciudadano como el centro de la toma de decisiones y promover esquemas en los que sus saberes y aptitudes sean consideradas para la resolución de problemas públicos.

---

<sup>69</sup> El gobierno electrónico, o también conocido como e-gobierno, por su traducción en español, es entendido como “el uso de las Tecnologías de Información y Comunicación, especialmente el internet, como herramientas para lograr un mejor gobierno.” OCDE (2003). *The e-government Imperative*. [En línea]. Disponible en: [http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oced/governance/the-e-government-imperative\\_9789264101197-en#page27](http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oced/governance/the-e-government-imperative_9789264101197-en#page27)

Consulta: [11/junio/2019]. En ese sentido, el gobierno electrónico buscar mejorar los costos de transacción, reducir los tiempos de atención a los trámites realizados por el gobierno y mejorar la confianza de los ciudadanos en la administración pública.

En ese sentido, los cambios en el gobierno para regirse bajo la lógica del gobierno abierto se pueden resumir claramente en las ideas de Llinares:

- Cambio cultural: Es imprescindible entender cuál es el objetivo de la administración y de todos los que trabajan en ella, que es servir a los ciudadanos y el ciudadano debe estar en el centro de la gestión. Conseguir esto en la Administración Pública significa una revolución cultural en la forma de hacer las cosas y en las actitudes de los trabajadores de lo público.
- Cambio en los procesos: Los procesos en la administración pública no han sido diseñados para servir a los ciudadanos, no son cómodos para el ciudadano o no le ayudan, y por lo tanto hay que re-ingeniarlos para conseguir que así sea, hay que eliminarlos o cambiarlos.
- Cambio en la organización: Las organizaciones públicas están diseñadas bajo modelos jerárquicos que nada tienen que ver con la eficiencia. Es imprescindible reorganizar las administraciones, las plantillas y la definición de los puestos de trabajo para poder actuar bajo un modelo en red, orientado a proyectos y a la consecución de resultados.
- Cambio en las formas de relación: Del mostrador a la mesa redonda, del correo certificado a la comunicación en línea, de la obligación a la presencia física a las facilidades de relación, etc.<sup>70</sup>

Asimismo, de acuerdo con Calderón, “hablar de Gobierno Electrónico se refiere a la aplicación de las TIC y sus herramientas a los procedimientos administrativos preexistentes. No se repiensa la administración, sólo tecnificamos procesos. El Gobierno Electrónico no necesariamente transforma la sociedad, hace más fácil la vida a los ciudadanos, que no es poco. Con Gobierno Abierto se habla fundamentalmente de valores, de repensar administraciones y gobiernos, sus procedimientos y sus dogmas.”<sup>71</sup> Gobierno abierto, por tanto, promueve la

---

<sup>70</sup> Llinares, Javier (2012). *Óp. Cit. p. 28-29.*

<sup>71</sup> Calderón, César (2012). “Por qué un Gobierno Abierto”. En: Concha, Gastón, Naser, Alejandra (Editores). *El desafío hacia un gobierno abierto en la hora de la igualdad. CEPAL. Chile. p. 28.*

transformación de sus procesos en tanto que los ciudadanos participen y decidan en estos.

De acuerdo con Ramírez Alujas, Álvaro, Dassen, Nicolás:

Las estrategias de gobierno electrónico descansan en la aplicación casi mecánica de las herramientas tecnológicas en los servicios públicos para mejorar procesos y servicios desde una perspectiva instrumental, de adentro hacia fuera, unilateral y generalmente “cerrada”, donde el ciudadano sigue siendo un usuario/ beneficiario final y un espectador pasivo de lo que le ofrece el aparato administrativo. En cambio, el gobierno abierto opera desde una dimensión mucho más amplia que si bien se apoya en esfuerzos de este tipo, aspira a una transformación paradigmática fundada en la apertura y más allá. Dicho de otro modo, el gobierno electrónico ocurre (preferentemente) en el interior de los servicios públicos y el punto de relación con el exterior es la ventanilla, generalmente digital (Web institucional). El gobierno abierto, en cambio, habita en la idea de plataforma para que otros agentes, desde afuera de sus límites, apoyen y contribuyan a la creación de valor público e inclusive de valor social, económico y cívico.<sup>72</sup>

El gobierno abierto busca incorporar al ciudadano en el centro de las decisiones del gobierno, abrir la caja negra para mostrar evaluar los procesos que se realizan ahí, con la finalidad de proponer soluciones innovadoras y consensuadas previamente con las personas involucradas. Mediante la transparencia, la participación, la colaboración y la utilización permanente de las TIC, el gobierno abierto se ha posicionado como un modelo de gestión que promueve acciones de gestión encaminadas a la resolución conjunta de las necesidades de la sociedad.

En ese sentido, el gobierno abierto se ordena en torno a la forma en que deben gestarse las instituciones públicas en la posmodernidad, con el poder público, la democracia y el acceso a la información como aspectos fundamentales de la gestión de los asuntos públicos.

No obstante, este modelo es perfectible y requiere ser evaluado desde las dimensiones que lo definen; por tal motivo, en el siguiente capítulo se describirán las acciones institucionales que se han gestado a nivel internacional para construir

---

<sup>72</sup> Ramírez Alujas, Álvaro, Dassen, Nicolás (2012). Óp. Cit. p. 48.

al gobierno abierto, asimismo, se rescatará lo referente a los planes de acción suscritos por México en esta materia.

En suma, el gobierno abierto es un modelo de gestión que permite generar las condiciones necesarias para la colaboración de los ciudadanos con el gobierno, al tiempo que reconoce la existencia de diversos actores fundamentales que, con sus saberes y aptitudes, pueden mejorar las decisiones y acciones necesarias para la mejora de vida de los individuos. Además, con la máxima publicidad y la garantía del derecho de acceso a la información, mediante datos abiertos, la sociedad puede conocer y evaluar la gestión pública, mejorando así la confianza en el gobierno.

## **2 EVOLUCIÓN Y DESARROLLO DEL GOBIERNO ABIERTO EN MÉXICO**

En el capítulo anterior se hizo mención del surgimiento del gobierno abierto y de cómo se ha posicionado como un modelo de gestión que permite a los gobiernos alrededor del mundo justificar sus acciones de apertura gubernamental, mediante los pilares de transparencia, participación ciudadana, colaboración y la utilización constante de las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC).

Una vez señalado lo anterior, es necesario puntualizar que la transparencia será el eje del gobierno abierto a partir de cual se analizará el desarrollo en dos entidades del país, con una metodología que dé cuenta del grado de avance, así como los requerimientos humanos, tecnológicos, institucionales y administrativos con los que es posible materializar a este modelo.

No obstante, para entender el desarrollo del gobierno abierto, es fundamental describir la base institucional a partir de la cual se cimienta, por lo que el presente capítulo tiene como finalidad argumentar en torno al andamiaje institucional del cual se respalda el gobierno abierto, partiendo desde el orden internacional, los Planes de Acción que ha suscrito México en la Alianza por el Gobierno Abierto, la conformación del Secretariado Técnico Tripartita, la implementación de la transparencia, la formulación del Modelo de Gobierno Abierto del INAI y los instrumentos en función de los cuales es posible realizar una medición de acuerdo con el INEGI y el propio INAI.

Asimismo, con la idea de posicionar a la transparencia como un asunto fundamental en el gobierno abierto, y para entender su implementación, desarrollo e importancia en la construcción de una administración pública abierta, proactiva y transparente en Ciudad de México y Jalisco, se explicarán los elementos que justifican la selección de estas entidades como casos ideales para su análisis, en tanto poseen elementos analíticos que permiten generar inferencias a partir de sus particularidades.

Resulta fundamental entender la importancia de la transparencia en el gobierno abierto, no solamente porque es un pilar fundamental de este modelo, sino porque

su desarrollo ha representado el inicio de un largo camino hacia mejorar la relación de la sociedad con el gobierno, especialmente respecto al acceso a la información y al conocimiento de las actividades gubernamentales.

Por lo tanto, conocer el recorrido institucional del gobierno abierto y la forma en que se ha instalado en las instituciones, tanto del orden federal, estatal y municipal, es imprescindible para justificar una evaluación respecto del desempeño institucional, tecnológico, así como de los recursos humanos y materiales con los que cuentan las instituciones de la administración pública estatal para materializar el gobierno abierto.

## **2.1 El INAI y su importancia en la transparencia en México**

El desarrollo del gobierno abierto en México tiene una implicación directa en la institucionalización de la transparencia y el derecho de acceso a la información, mismas que tienen un largo camino en la democratización de nuestro país y en el andamiaje institucional construido para esta materia.

Por ello, es necesario remitirnos al año 2002, con la publicación de una de las primeras legislaciones en materia de transparencia, es decir: la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (2002). Pese a su carácter normativo y constitucional y a su importancia en la lucha por la apertura gubernamental, esta legislación requirió de muchos años más para consolidar a la transparencia como una política pública de Estado.

Con este mandato, se establecieron, entre muchas otras cosas, las obligaciones de transparencia, así como el órgano encargado de vigilarlas, es decir, el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI), además, permitió a los ciudadanos conocer algunas de las actividades del gobierno, mediante la formulación de solicitudes de acceso a la información a través del IFAI.

Este primer Instituto (IFAI), no poseía autonomía constitucional<sup>73</sup>, sin embargo, fue un primer antecedente de lo que hoy conocemos como el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI). Fue hasta el año 2014, con la Reforma Constitucional en Materia de Transparencia, que se le dio autonomía al constitucional al IFAI, además de que se reconoció en el artículo 6º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), la garantía del derecho de acceso a la información pública y protección de datos personales.

Posteriormente, con la Reforma Constitucional en Transparencia, en el año 2014, además de dotar de autonomía constitucional al INAI y de generar todo un andamiaje para fortalecer a la transparencia, se formuló la Ley General de Transparencia, que se explicará a detalle a continuación.

No obstante, este primer esfuerzo por consolidar e institucionalizar la política de transparencia en nuestro país es fundamental para entender el papel que juega el INAI en la construcción y operacionalización del gobierno abierto, no solamente por la legislación en la materia, sino por las actividades, publicaciones, consultas y la promoción de este modelo, en los sujetos obligados y organismos garantes del orden de gobierno federal, estatal, municipal.<sup>74</sup>

### **2.1.1 Ley General de Transparencia**

La Ley General de Transparencia<sup>75</sup> fue publicada en 2015, con la finalidad de garantizar el derecho de acceso a la información, así como de señalar las bases a

---

<sup>73</sup> Este primer Instituto poseía autonomía operativa, técnica, de decisión y presupuestaria, pero no se reconocía como un Organismo Constitucionalmente autónomo. DOF. (2002). *Decreto del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública*. [En línea]. Disponible en: [http://inicio.ifai.org.mx/MarcoNormativoDocumentos/Decreto\\_del\\_IFAI.pdf](http://inicio.ifai.org.mx/MarcoNormativoDocumentos/Decreto_del_IFAI.pdf) Consulta: [11/junio/2019].

<sup>74</sup> Un ejemplo de lo anterior, radica en el microsítio generado por el INAI dedicado exclusivamente a la promoción y divulgación del gobierno abierto, encontrado en el siguiente enlace: <https://micrositios.inai.org.mx/gobiernoabierto/> Consulta: [11/junio/2019].

<sup>75</sup> Previo a la publicación de esta Ley, existieron la Ley Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental y la aún vigente Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública. DOF. (2016). *DECRETO por el que se aboga la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y se expide la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública*. [En línea]. Disponible en: [http://www.dof.gob.mx/avisos/2493/SG\\_090516/SG\\_090516.html](http://www.dof.gob.mx/avisos/2493/SG_090516/SG_090516.html) Consulta: [11/junio/2019].

partir de las cuales los sujetos obligados deben publicar la información que generan, con una lógica de fomentar transparencia proactiva y promover una apertura gubernamental.

Es necesario destacar que, con la creación de esta Ley, se busca que los Organismos Garantes, los Sujetos Obligados, la Administración Pública Federal, las entidades federativas, municipios y cualquier institución de carácter público, se rijan bajo los principios de apertura, transparencia proactiva y máxima publicidad de información, con la idea de transitar hacia una lógica de gobierno abierto, que permita incluir a los ciudadanos en las decisiones públicas y conocer, en todo momento, las acciones que realizan el gobierno.

Para tales efectos, además de la creación del Sistema Nacional de Transparencia (SNT), se creó la Plataforma Nacional de Transparencia<sup>76</sup>, con ello, se buscó impulsar un amplio diseño institucional que permitiera materializar las necesidades de transparencia y de apertura, así como de fortalecer la relación de los ciudadanos con el gobierno.

En ese sentido, vale la pena conocer los artículos específicos de esta legislación en torno a la materia que nos ocupa: la transparencia con un enfoque de gobierno abierto.

**El artículo 42**, Fracción XX, sienta las bases para que los sujetos obligados realicen sus actividades con una lógica de gobierno abierto, pensando en articular la participación ciudadana, con el uso de la tecnología y con la idea de colaborar activamente con los ciudadanos. Este artículo señala lo siguiente:

“XX. Los Organismos garantes, en el ejercicio de sus atribuciones y para el cumplimiento de los objetivos de la presente Ley, fomentarán los principios

---

<sup>76</sup> De acuerdo con el Artículo 49 de la Ley General de Transparencia: Los Organismos garantes desarrollarán, administrarán, implementarán y pondrán en funcionamiento la plataforma electrónica que permita cumplir con los procedimientos, obligaciones y disposiciones señaladas en la presente Ley para los sujetos obligados y Organismos garantes, de conformidad con la normatividad que establezca el Sistema Nacional, atendiendo a las necesidades de accesibilidad de los usuarios.

de gobierno abierto, la transparencia, la rendición de cuentas, la participación ciudadana, la accesibilidad y la innovación tecnológica;<sup>77</sup>

Ahora bien, el Título Cuarto, Capítulo III, en el Artículo 59 sostiene, sobre el gobierno abierto, lo siguiente:

“Los Organismos garantes, en el ámbito de sus atribuciones coadyuvarán, con los sujetos obligados y representantes de la sociedad civil en la implementación de mecanismos de colaboración para la promoción e implementación de políticas y mecanismos de apertura gubernamental.”<sup>78</sup>

En suma, la Ley General de Transparencia (2015) es un esfuerzo que articula una serie de acciones necesarias en la búsqueda por mejorar la vida de las personas a través de la transparencia y el derecho de acceso a la información. En ese sentido, esta legislación empieza a reconocer y promover desde el ámbito jurídico, la necesidad de construir e institucionalizar la cultura de la transparencia y del gobierno abierto, como una forma de gestionar diariamente las acciones de la administración pública.

Además, en esta disposición se reconocen diversos elementos como la transparencia proactiva, la apertura gubernamental y sobre la necesidad de que los organismos garantes implementen acciones de colaboración tendientes a mejorar la relación con sus ciudadanos a través del modelo de gobierno abierto del INAI, del cual se hablará en los siguientes párrafos.

En el capítulo siguiente se retomarán algunos aspectos relevantes de esta legislación, especialmente para conocer el papel que ha desarrollado en torno a los casos que se analizarán en torno a la Ciudad de México y Jalisco como entidades con esfuerzos significativos en la consolidación del gobierno abierto estatal.

---

<sup>77</sup> Diario Oficial de la Federación. (2015). *Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública*.

<sup>78</sup> *Ibíd.*

## 2.1.2 El INAI y su papel fundamental en el desarrollo de la transparencia y el gobierno abierto

El Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) es, sin duda, uno de los actores clave para la conformación del gobierno abierto en nuestro país. Este organismo constitucionalmente autónomo tiene como labor fundamental la garantía del derecho de acceso a la información y la protección de datos personales<sup>79</sup>, derechos que se estipulan en el Artículo 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y que se regulan mediante diversas disposiciones vigentes, como la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Los objetivos principales del INAI consisten, de manera general en los siguientes puntos: la garantía de los derechos de acceso a la información y protección de datos personales, promover la transparencia y la apertura de las instituciones públicas, la coordinación del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales y el impulso al desempeño institucional de los sujetos obligados, con enfoque de derechos humanos y perspectiva de género.<sup>80</sup>

Para el funcionamiento, cumplimiento y certeza de las actividades del INAI, su organización se estructura a partir del órgano máximo de dirección denominado Pleno, cuya integración consta de siete Comisionadas y Comisionados, de los cuales uno funge como Presidente del Pleno.<sup>81</sup>

Además, el INAI, junto con la Secretaría de la Función Pública y el Núcleo de Organizaciones de la Sociedad Civil, forma parte del Secretariado Técnico Tripartita, instancia encargada de institucionalizar y materializar el diálogo entre sociedad civil,

---

<sup>79</sup> INAI (2018). “¿Qué es el INAI? [En línea]. Disponible en: <http://inicio.inai.org.mx/SitePages/que-es-el-inai.aspx> [Consulta: 20/06/2018].

<sup>80</sup> INAI (2018). “Misión, visión y objetivos”. [En línea]. Disponible en: <http://inicio.inai.org.mx/SitePages/misionViosionObjetivos.aspx> [Consulta: 20/06/2018].

<sup>81</sup> INAI (2018). “¿Qué es el Pleno?”. [En línea]. Disponible en: <http://inicio.inai.org.mx/SitePages/queEsPleno.aspx?a=m2> [Consulta: 20/06/2018].

el gobierno y los ciudadanos en torno a las decisiones de gobierno abierto en México. Al respecto, se hablará con mayor detalle en los apartados siguientes.

## **2.2 Estrategias de gobierno abierto impulsadas por el INAI**

Es fundamental reconocer al INAI como el Organismo encargado de promover la apertura gubernamental y de apoyar a los organismos garantes, sujetos obligados y a la sociedad, en la construcción de un Estado más abierto. Por ello, además de las actividades que impulsan mediante el cumplimiento y vigilancia de sus funciones y atribuciones, el INAI desarrolló un marco institucional de gobierno abierto que además ha concentrado en un mismo sitio de internet, en el cual es posible conocer tanto información relevante sobre esta materia, como los proyectos, el acervo histórico, los Planes de Acción e información útil sobre gobierno abierto en México.

Este portal es un micrositio abastecido y soportado por el INAI, mediante la Dirección General de Gobierno Abierto y Transparencia, en la siguiente dirección: <https://micrositios.inai.org.mx/gobiernoabierto/>. Para efectos de visualización, datos abiertos y máxima publicidad, este sitio tiene una labor fundamental para personas interesadas en conocer, estudiar y analizar las acciones destinadas al gobierno abierto por el INAI, así como por la AGA nacional.

### **2.2.1 Sistema Nacional de Transparencia**

Derivado de la creación del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (SNT), así como de la Comisión Permanente de Gobierno Abierto y Transparencia de ésta instancia, se realizó la propuesta de un modelo a partir del cual se establecieran las bases teóricas para la formulación de las políticas y prácticas de gobierno abierto enmarcadas en el SNT.<sup>82</sup>

---

<sup>82</sup> Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (2016). *Acuerdo por el cual se establece el Modelo de Gobierno Abierto del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales*. [En línea]. Disponible en: <http://snt.org.mx/images/Doctos/ModeloGobiernoAbierto.pdf>. [Consulta: 20/06/2018].

El SNT se define como:

“El SNT es una instancia de coordinación y deliberación, que tiene como objetivo la organización de los esfuerzos de cooperación, colaboración, promoción, difusión y articulación permanente en materia de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales, de conformidad con lo señalado en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y demás normatividad aplicable.”<sup>83</sup>

Además, el SNT está conformado por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), los Organismos Garantes de las entidades federativas, la Auditoría Superior de la Federación (ASF), el Archivo General de la Nación (AGN) y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).<sup>84</sup> Con ello, se busca que las estrategias dispuestas por este organismo tengan una amplia colaboración y difusión para articular la política pública de transparencia en beneficio de la sociedad

Finalmente, es necesario destacar que todas las entidades federativas decidieron impulsar, desde sus espacios de acción, estrategias locales en la materialización del Sistema Nacional de Transparencia, participando activamente en los foros, consultas y estrategias que se definían desde la Presidencia del SNT. En suma, este órgano es fundamental para el desarrollo democrático de la transparencia y de la garantía de acceso a la información.

### **2.2.2 Modelo de gobierno abierto INAI**

Para la formulación de este modelo, el INAI a través de su Dirección General de Gobierno Abierto y Transparencia, comenzó en 2014 con la elaboración de un primer modelo que, para 2015, sometió a consulta pública, con la participación de más de 200 especialistas que derivados de: “la academia, de la sociedad civil organizada, de los organismos garantes locales, así como de instituciones públicas federales y locales. Cabe señalar también que como parte de esta consulta se

---

<sup>83</sup> SNT, (2018). [En línea]. Disponible en: <http://snt.org.mx/> [Consulta: 20/06/2018].

<sup>84</sup> *Ibíd.*

recibieron comentarios de especialistas de Brasil, Chile, España, Estados Unidos y Perú.”<sup>85</sup>

Con este modelo, el INAI busca establecer las bases mínimas para entender y operacionalizar el gobierno abierto en las instituciones públicas de nuestro país, especialmente en los sujetos obligados y en los organismos garantes de transparencia, tanto a nivel federal, estatal y municipal. De la mano del Sistema Nacional de Transparencia, el INAI ha puesto en marcha actividades para generar apertura gubernamental, mediante cursos, talleres, capacitación y actividades que fomentan las prácticas de gobierno abierto.

El modelo de gobierno abierto del INAI consiste en la articulación de cuatro ejes fundamentales: la transparencia, participación ciudadana, rendición de cuentas e innovación social, con ello “enfatisa la necesidad de reorientar el modelo de gobernanza y las pautas de las instituciones públicas bajo estándares claros de transparencia y participación ciudadana, así como al desarrollo de una cultura organizacional caracterizada por la rendición de cuentas y la innovación social constante.”<sup>86</sup>

En ese sentido, uno de los aspectos fundamentales del modelo propuesto por el INAI es el que refiere a la promoción de dos tipos de transparencia, la reactiva y la proactiva, con lo que se espera que el gobierno abierto se materialice tanto en las instituciones de la administración pública en los tres órdenes de gobierno, como en la cultura y percepción de la ciudadanía.

En el primer caso, se espera que las instituciones sean capaces de gestionar sus actividades con la mayor apertura, mientras que en el segundo, es decir, con los ciudadanos, tengan las herramientas necesarias para participar, colaborar y articular esfuerzos en la búsqueda de soluciones a los problemas públicos.

---

<sup>85</sup> INAI (2018). *Modelo de Gobierno Abierto*. [En línea]. Disponible en: <http://www.icaei.org.mx/images/Gobierno%20Abierto/Biblioteca/EN%20MEXICO/acuerdo.pdf>. [Consulta: 20/06/2018].

<sup>86</sup> *Ibíd.*

### 2.2.3 Métrica del Gobierno Abierto INAI

Derivado de la promulgación de la Ley General de Transparencia, así como de la conformación del SNT y del Modelo de Gobierno Abierto, se planteó la posibilidad de realizar “una radiografía del punto de partida de la política de gobierno abierto del Estado mexicano”<sup>87</sup>, a partir de una *Métrica del Gobierno Abierto*, con la idea de partir de una primera aproximación y panorama, para analizar y determinar los elementos mínimos para operar el gobierno abierto en las entidades federativas, organismos garantes y desde la propia experiencia de los ciudadanos.

Para tales efectos, la *Métrica* considera dos dimensiones: la transparencia y participación ciudadana y dos perspectivas: del gobierno y del ciudadano.<sup>88</sup> Con esto, se formularon indicadores que dieron cuenta del gobierno abierto en las entidades federativas, especialmente en cuanto al grado de interacción entre el ciudadano y el gobierno.

En suma, se ha construido ya un andamiaje institucional sólido, con acciones y estructuras que pueden ser perfectibles, pero que permiten establecer las bases mínimas para posicionar a la transparencia como un asunto indispensable del gobierno abierto en nuestro país. Si bien es cierto, la madurez de la transparencia no ha alcanzado su máximo potencial, esta política pública permite generar acciones en torno a mejorar la relación y la confianza de los ciudadanos, así como de promover la participación de la sociedad en los asuntos públicos.

Por otra parte, el INAI cuenta con un Dirección General de Gobierno Abierto y Transparencia, en la cual se trabaja de manera activa en la coordinación, diseño, instrumentación, implementación y representación del INAI en la Alianza por el Gobierno Abierto.

---

<sup>87</sup> CIDE, INAI (2017). *Reporte de Resultados Métrica de Gobierno Abierto 2017*. CIDE, INAI. México. [En línea]. Disponible en: <http://eventos.inai.org.mx/metricasga/images/docs/ReportedeResultadosMetricafeb17.pdf> [Consulta: 20/06/2018].

<sup>88</sup> *Ibíd.*

Dentro de la Alianza por el Gobierno Abierto en México, el INAI es uno de los actores que más de cerca han trabajado para desarrollar estrategias de apertura gubernamental, no solamente para presentar en la AGA, sino para capacitar a los ciudadanos, sujetos obligados, sociedad civil y a cualquier persona interesada en la materia.

Además, la difusión del gobierno abierto en el INAI se ha desarrollado mediante talleres, conferencias, artículos, documentos de trabajo y eventos internacionales que buscan promover la cultura de la transparencia proactiva y la apertura gubernamental.

### **2.3 Surgimiento institucional y materialización del Gobierno Abierto**

En este apartado se detallarán los elementos institucionales por los que el gobierno abierto se ha convertido un modelo de gestión, apertura y funcionamiento gubernamental, mediante los pilares de transparencia, participación, colaboración y uso intensivo de las TIC.

#### **2.3.1 Memorando sobre Transparencia y Gobierno Abierto**

Para hablar y entender al gobierno abierto, es necesario remitirnos al Memorando sobre Transparencia y Gobierno Abierto, firmado en 2009 por Barack Obama, el entonces Presidente de los Estados Unidos de América y remitido a los departamentos y Agencias Ejecutivas del gobierno estadounidense.<sup>89</sup>

Con este memorando, Obama sentó las bases de su administración y de lo que posteriormente revolucionaría la forma de dirigir la gestión pública en el mundo, subrayando la importancia de contar con un gobierno transparente, participativo y colaborativo:

“Mi Administración se compromete a crear un nivel de apertura sin precedentes en el Gobierno. Trabajaremos juntos para garantizar la confianza pública y establecer un sistema de transparencia, participación pública y colaboración. La apertura

---

<sup>89</sup> *The White House of Barack Obama* (2009). “Transparency and Open Government”. [En línea]. Disponible en: <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/transparency-and-open-government> [Consulta: 20/06/2018].

fortalecerá nuestra democracia y promoverá la eficiencia y efectividad en el gobierno.”<sup>90</sup>

Derivado de este memorando y con el ejemplo de los Estados Unidos, el arquetipo del gobierno abierto provocó una serie de transformaciones en la forma de entender y gestionar a las instituciones públicas y de posicionar a los ciudadanos y a la sociedad civil, como el motor de decisiones de la administración pública.

El gobierno abierto se abrió camino en la gestión del Presidente Obama no solamente como un decreto administrativo, sino como una bandera para posicionar la forma en que, desde su administración, entenderían la gestión de la transparencia y la participación ciudadana, apoyada e impulsada por el creciente uso de la tecnología, especialmente en lo referente a los datos abiertos.

Obama además, buscó fortalecer la confianza de los ciudadanos hacia las instituciones, con la idea de tener una democracia más sólida y participativa, por lo que la apertura gubernamental no solamente generó mayor transparencia y acceso a la información, sino eficiencia y eficacia en la administración pública.

Con estos antecedentes, el 8 de diciembre de 2009, el Presidente Obama emitió la *Directiva de Gobierno Abierto*, dirigida igualmente a los Departamentos y Agencias Ejecutivas de los Estados Unidos. Con este documento, se delinearon las acciones específicas a partir de las cuales, se debía regir la administración pública estadounidense, incorporando los principios fundamentales del gobierno abierto: transparencia, participación y colaboración.<sup>91</sup>

En este documento, además de solicitar la agilización de los esfuerzos para materializar la apertura gubernamental, sirvió como base para formular los compromisos y líneas de acción que los gobiernos suscribieron en la AGA, con los siguientes puntos:

---

<sup>90</sup> Traducción propia con base en *The White House of Barack Obama* (2009). *Ibíd.*

<sup>91</sup> *The White House of Barack Obama* (2009). “Transparency and Open Government”. [En línea]. Disponible en: <https://obamawhitehouse.archives.gov/open/documents/open-government-directive> [Consulta: 20/06/2018].

1. Publicación en línea de la información pública
2. Mejorar la calidad de la información gubernamental
3. Crear e institucionalizar una cultura de gobierno abierto
4. Crear un marco normativo propicio de políticas de gobierno abierto

Además, la *Directiva de Gobierno Abierto* destaca por el plan que se desarrollaría en torno a la implementación del gobierno abierto. Se consideró, desde la formulación, la hoja de ruta, la publicación del plan en los portales de las agencias destinados a este modelo, con los pasos específicos para cada uno de los ejes de transparencia, participación y colaboración que debían seguir; asimismo, se manifestó la importancia de incluir a los agentes que colaboran con las agencias en las actividades del gobierno.

Con estas iniciativas y con el detallado plan que siguió el gobierno de los Estados Unidos, el gobierno abierto se posicionó como uno de los retos más importantes en las actividades que, a través de sus pilares fundamentales de transparencia, participación y colaboración han enmarcado en su agenda de gobierno, los países y gobiernos subnacionales que han suscrito la Alianza por el Gobierno Abierto (AGA).

En ese sentido, es fundamental conocer esta Alianza y entender su posicionamiento como un referente para la institucionalidad democrática, a la luz de la tecnología y la participación ciudadana, así como la colaboración entre actores públicos privados y sociales.

#### **2.4 Alianza por el Gobierno Abierto (AGA)**

En el capítulo anterior se mencionó a la AGA como una estrategia multilateral a partir de la cual, los gobiernos nacionales y subnacionales han suscrito líneas de acción generales y específicas, para atender a las necesidades de la implementación de un modelo como el gobierno abierto.

Con la AGA, se posicionó la idea colaborativa de compartir aquellas prácticas exitosas, así como generar documentos de trabajo y guías de implementación que

permitan a los gobiernos de todo el mundo conocer y trabajar sobre aquello que ha funcionado con otros gobiernos.

Con esta lógica, cualquier gobierno puede retomar las acciones que hayan resultado exitosas en otros países y formular sus propias estrategias de gobierno abierto, para implementar y producir nuevas ideas y compartirlas. El gobierno abierto y la AGA tienen como finalidad ser un referente de apertura de datos y de co-creación, así como de colaboración participativa, con la lógica de solucionar los problemas públicos de manera conjunta.

La AGA surgió en 2011, con 8 países fundadores: Brasil, Indonesia, México, Noruega, Filipinas, Sudáfrica, Reino Unido y Estados Unidos. Actualmente, más de 80 países y 15 gobiernos subnacionales han suscrito más de 2,500 compromisos para fortalecer la relación del gobierno con los ciudadanos y para mejorar la apertura gubernamental.<sup>92</sup> La participación de nuestro país en esta Alianza se vio materializada desde la formulación de un plan de acción y la adhesión formal a la AGA mediante la *Declaración de Gobierno Abierto*.

En ese sentido, en la *Declaración de Gobierno Abierto*, los integrantes de la AGA reconocen la exigencia de un gobierno con más apertura, con mayor participación ciudadana, reconociendo las particularidades y necesidades de cada país, con un objetivo común: mejorar la transparencia y el combate a la corrupción, mediante el empoderamiento de los ciudadanos.<sup>93</sup>

Con esta Declaración, se observa una línea de acción concreta a partir de la cual los gobiernos deben dirigir sus acciones; además, se asumen los siguientes compromisos generales por los participantes en la AGA:

---

<sup>92</sup> Open Government Partnership (2018). *About OGP*. [En línea]. Disponible en: <https://www.opengovpartnership.org/about/about-ogp> [Consulta: 20/06/2018].

<sup>93</sup> Open Government Partnership (2018). *Declaración de gobierno abierto* [En línea]. Disponible en: <https://www.opengovpartnership.org/declaracion-de-gobierno-abierto> [Consulta: 20/06/2018].

### Cuadro 1. Compromisos de la Declaración de Gobierno Abierto

No.	COMPROMISO	EXPLICACIÓN
1	Aumentar la disponibilidad de información sobre las actividades gubernamentales.	Con este punto se pretende garantizar el derecho de acceso a la información pública, de manera sistemática, ordenada y mediante mecanismos de fácil acceso y con formatos de datos abiertos que permitan su reutilización. Además, se considera la participación de la sociedad en la construcción de las necesidades de la información que se presenta.
2	Apoyar a la participación ciudadana.	Se busca garantizar el derecho de todas las personas en la participación de los asuntos públicos y en la evaluación gubernamental, especialmente en su contribución en la resolución de problemas, mediante experiencias, conocimientos y saberes. Asimismo, es necesario generar mecanismos que promuevan la colaboración entre gobierno, organizaciones de la sociedad civil y sector privado.
3	Aplicar los más altos estándares de integridad profesional en todos nuestros gobiernos.	Se considera la búsqueda de mecanismos, políticas públicas, legislación para combatir la corrupción y la impunidad en el servicio público, así como publicar información referente a las actividades y eficacia del gobierno.
4	Aumentar el acceso a las nuevas tecnologías para la apertura y la rendición de cuentas.	Aquí se contempla la creación de mecanismos de consulta, acceso y solicitud de bienes y servicios en línea, mediante la incorporación de la tecnología, así como el combate a la brecha digital y la búsqueda por el acceso igualitario a la tecnología, con el fin de promover la transparencia en el gobierno.

**Fuente:** Elaboración propia con base en: Declaración de Gobierno Abierto.

Del cuadro anterior, muchos de los países que conforman la AGA han desprendido acciones concretas y puntuales para garantizar el derecho de acceso a la información y para combatir la corrupción y la impunidad en el servicio público. Asimismo, la innovación pública, basada en la utilización de la tecnología es una de las banderas más importantes del gobierno abierto, toda vez que se reconoce a las TIC como las herramientas más importantes para interconectar a la sociedad en la modernidad.

Por otra parte, el impulso de la colaboración entre el gobierno, la sociedad civil, las empresas privadas y demás grupos sociales, permite a la administración pública nutrirse de los conocimientos de las personas involucradas en determinados

asuntos públicos y generar redes de colaboración en la resolución de problemas comunes.

Es importante destacar que, si bien, cualquier gobierno nacional o subnacional puede formar parte de la AGA, mediante la adhesión de la *Declaración de Gobierno Abierto*, existen una serie de lineamientos y acciones que deben cumplirse para participar. Se explicarán de manera general cada uno de ellos:

1. Lograr elegibilidad. En este punto, es preciso que los gobiernos interesados cuenten con un nivel mínimo de compromiso con los principios de gobierno abierto: transparencia fiscal, acceso a la información, apertura de recursos y participación ciudadana.
2. Presentar carta de intención. Con este recurso, los gobiernos se comprometen a regirse bajo los principios de la *Declaración de Gobierno Abierto*, así como nombrar a la persona encargada de coordinar la AGA nacional. Esta carga debe firmarse por el titular de alguna Secretaría de Estado o Ministerio.
3. Identificar un ministerio u organismo coordinador. Una vez que sea designada la dependencia, un miembro del Equipo de Apoyo de la AGA Internacional, se mantendrá en contacto con el responsable, con la finalidad de coordinar y apoyar la implementación del Plan de Acción.
4. Desarrollar un Plan de Acción Nacional. Este es el requisito más importante para la incorporación de un país en la AGA. Mediante este documento, se busca que exista una co-creación entre el gobierno y la sociedad civil, toda vez que a partir de la consulta que exista entre éstos, la AGA considera oficial su participación.

El siguiente gráfico resume el proceso de creación y participación en la AGA, desde la solicitud de elegibilidad, hasta la creación, vigilancia y evaluación de los planes de acción. Todo ello, con una lógica de co-creación y participación entre sociedad civil y la autoridad constituida.

**Gráfico 2. Proceso de la Alianza por el Gobierno Abierto**



**Fuente:** Tomado del sitio Open Government Partnership.<sup>94</sup>

Asimismo, los gobiernos nacionales o subnacionales que deciden adherirse a la AGA, además de seguir la ruta antes descrita, se comprometen a llevar a cabo consultas con las Organizaciones de la Sociedad Civil y a regirse bajo los principios de colaboración en la formulación de planes, estrategias y acciones en torno al gobierno abierto.

En ese sentido, las Organizaciones de la Sociedad Civil se configuran como un actor fundamental del gobierno abierto, puesto que dotan de legitimidad y aportan conocimientos técnicos a los planes de acción que se diseñan para la implementación de estrategias de gobierno abierto. En los siguientes párrafos se explicará el papel de estas Organizaciones a la luz de la conformación de la AGA en México y del Secretariado Técnico Tripartita.

### **2.4.1 La AGA en México**

En nuestro país, el gobierno abierto se formalizó de manera institucional en 2011, cuando el entonces Presidente Felipe Calderón presentó el Primer Plan de Acción en México, en el marco de la Alianza por el Gobierno Abierto; este Plan se realizó

<sup>94</sup> OGP (2019). *Our process*. [En línea]. Disponible en: <https://www.opengovpartnership.org/process/> <https://www.opengovpartnership.org/declaracion-de-gobierno-abierto> [Consulta: 20/06/2018].

mediante una extensa discusión con organizaciones de la sociedad civil, para sentar las bases del acompañamiento que éstas realizarían durante este proceso y en los años subsecuentes.

Durante su discurso de incorporación a la AGA, el Presidente Calderón afirmó lo siguiente respecto al gobierno abierto en México: “estamos seguros de que esta iniciativa ayudará a fortalecer los lazos de confianza entre el Estado y los ciudadanos en México y en todos nuestros países”<sup>95</sup>. Con ello, el reconocimiento internacional respecto de la ruta que siguió nuestro país para materializar el gobierno abierto cobró gran importancia, no sólo por haber sido miembro fundador de la AGA, sino por ser un referente en la construcción de legislación en materia de transparencia en la región latinoamericana.

En un inicio, los miembros de la Sociedad Civil que participaron en la incorporación de la AGA México fueron los siguientes:

**Cuadro 2. Miembros de la Sociedad Civil en la AGA**

Organización	Descripción de la OSC
<b>Artículo 19</b>	“Es una organización independiente y apartidista que promueve y defiende el avance progresivo de los derechos de libertad de expresión y acceso a la información de todas las personas, de acuerdo a los más altos estándares internacionales de derechos humanos, contribuyendo así al fortalecimiento de la democracia.”
<b>CIDAC</b>	“Centro de Investigación para el Desarrollo, es un think tank independiente, sin fines de lucro, que realiza investigaciones y presenta propuestas viables para el desarrollo de México en el mediano y largo plazo.”
<b>SocialTIC</b>	“SocialTIC es una organización sin fines de lucro dedicada a la investigación, formación, acompañamiento y promoción de la tecnología digital e información para fines sociales.”

<sup>95</sup> INAI (2011). Disponible en: <http://aga.ifai.mx/SitePages/AlianzaMexico.aspx> [Consulta: 18/05/2018].

<b>Cultura Ecológica, A. C. (CEAC)</b>	“Sociedad civil que contribuye con el desarrollo, la actualización permanente, la compilación, la sistematización y la difusión de la información ambiental, para lograr la consolidación de una ciudadanía consciente y responsable de sus derechos y deberes ambientales, capaz de convertirse en custodio del patrimonio natural común.”
<b>Fundar</b>	“Busca avanzar hacia la democracia sustantiva y contribuir a generar cambios estructurales que transformen positivamente las relaciones de poder entre sociedad y gobierno. La sociedad que queremos es justa y participativa, y donde el Estado cumple cabalmente con los derechos humanos de las personas, comunidades y pueblos para generar condiciones de vida digna y bienestar para todas y todos.”
<b>GESOC</b>	“GESOC es una organización de la sociedad civil (OSC) integrada por un grupo multidisciplinario de investigadores y analistas comprometidos con mejorar la eficacia, sostenibilidad y capacidad de respuesta para la producción de valor social por parte del gobierno, de las empresas, y de las propias organizaciones de la sociedad civil.”
<b>INAI</b>	“El Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) es el organismo constitucional autónomo garante del cumplimiento de dos derechos fundamentales: el de acceso a la información pública y el de protección de datos personales
<b>IMCO</b>	“El Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) es un centro de investigación apartidista y sin fines de lucro que investiga y actúa con base en evidencia para resolver los desafíos más importantes de México. Nuestra misión es proponer políticas públicas y acciones viables e influir en su ejecución para lograr un México próspero e incluyente.”
<b>Transparencia Mexicana</b>	“Transparencia Mexicana es una organización de la sociedad civil dedicada al control de la corrupción en México. Bajo un enfoque de derechos humanos, generamos propuestas concretas para reducir riesgos de corrupción y fortalecer las capacidades, tanto del sector público como privado, para atender las causas y efectos de este problema.”
<b>Secretaría de la Función Pública</b>	“La Secretaría de la Función Pública vigila las actividades de los servidores públicos federales, determina la política de compras de la Federación, audita el gasto de recursos federales y coordina a los órganos internos de control en cada dependencia federal, entre otras funciones.”

**Fuente:** Elaboración propia con base en cada una de las páginas web de las Organizaciones de la sociedad civil.

Como se puede apreciar en el cuadro anterior, los grupos de la sociedad civil estuvieron presentes en la consolidación del gobierno abierto en México, aportando conocimientos, experiencias y legitimando el sentido de la apertura gubernamental mediante la co-creación de las actividades que se realizarían para llevar a cabo el sentido del gobierno abierto.

No obstante, luego de los presuntos casos documentados de espionaje por parte del Gobierno Federal (2017), las organizaciones de la sociedad civil decidieron abandonar el Secretariado Técnico Tripartita y, por lo tanto, distanciarse de la Alianza por el Gobierno Abierto en México.

El 11 de febrero de 2017, el periódico estadounidense *The New York Times* publicó un artículo llamado “Programas de espionaje fueron usados contra promotores de un impuesto a los refrescos en México”<sup>96</sup>; en dicho documento, se retomó el informe técnico elaborado por Citizen Lab, en conjunto con las ONG SocialTic y R3D, en el que se expuso el supuesto espionaje por parte de autoridades del gobierno federal a diversos activistas sociales y ONGs, incluidos dos que impulsaron las causas del gobierno abierto desde la sociedad civil.

Luego de 3 meses sin respuesta del Gobierno Federal por los presuntos señalamientos de espionaje, las 10 organizaciones que conformaban el núcleo de la sociedad civil y que formaban parte del Secretariado Técnico Tripartita, en conjunto con la Secretaría de la Función Pública y del INAI, decidieron abandonar esta instancia coordinadora, argumentando que no existían las condiciones adecuadas para colaborar con el gobierno mexicano en términos de apertura, ni en co-creación de acciones para el gobierno abierto.

Hasta el 4 de marzo de 2019, las organizaciones de la sociedad civil que conformaban el STT permanecieron fuera de esta instancia, no obstante, desde cada una de sus organizaciones siguieron generando acciones para fortalecer la

---

<sup>96</sup> New York Times, [En línea]. Disponible en: <https://www.nytimes.com/es/2017/02/11/programas-de-espionaje-fueron-usados-contrainpulsores-de-un-impuesto-a-los-refrescos-en-mexico/> [Consulta: 18/05/2018].

relación de los ciudadanos con el gobierno, promoviendo la apertura de los datos y el acceso a la información gubernamental.

En suma, la Alianza por el Gobierno Abierto en México no puede articularse formalmente toda vez que uno de los actores principales para su conformación permanece alejado de la instancia coordinadora, es decir, el STT. Sin embargo, pese a que las OSC no colaboran directamente con el gobierno federal en los temas de gobierno abierto, su labor en esta materia no ha cesado, por lo que su labor sigue siendo fundamental.

#### **2.4.2 Reactivación de los trabajos de la AGA en México**

Luego de más de dos años de ausencia en la Alianza por el Gobierno Abierto, el 5 de marzo de 2019, el INAI, la Secretaría de la Función Pública y el Núcleo de la Sociedad Civil para el gobierno abierto (NOSC), acordaron reactivar el proceso nacional para el gobierno abierto en nuestro país.<sup>97</sup>

Para tales efectos, se decidió crear una instancia rectora, llamada Comité Coordinador, con la finalidad de que el Comité realice una hoja de ruta, basada en diversos foros que permitan determinar las acciones necesarias para evitar un nuevo episodio de espionaje. Además, esta instancia establecerá las condiciones para la construcción colaborativa del quinto Plan de Acción (2019-2021), con la finalidad de presentarlo en la AGA internacional.<sup>98</sup>

Además, el Comité realizará un seguimiento y evaluación de los compromisos adquiridos en los cuatro Planes anteriores, con la finalidad de determinar el grado de avance e implementación de las actividades y decisiones dispuestas en esos documentos.

Finalmente, con el comunicado antes mencionado, se ha decidido incorporar a los trabajos formales de la AGA en México a un actor fundamental en la toma de

---

<sup>97</sup> INAI (2019). Disponible en: <http://inicio.inai.org.mx/Comunicados/Comunicado%20INAI-064-19.pdf> [Consulta: 05/03/2019].

<sup>98</sup> *Ibíd.*

decisiones, que colaborará activamente con las acciones de gobierno abierto, es decir, el sector académico. Con ello, se amplía y formaliza su participación en la AGA, con miras a presentar el Plan de Acción 2019-2021, el cual, tiene como fecha máxima de publicación el 31 de agosto de 2019.

Es necesario destacar que este comunicado fue firmado por Irma Sandoval, Secretaria de la Función Pública, Joel Salas, Comisionado y Coordinador de la Comisión de Gobierno Abierto y Transparencia del INAI y por Juan Manuel Casanueva, Director General de SocialTIC y coordinador del NOSC.

Una vez explicado el funcionamiento, formulación y operación de la AGA, así como su situación actual, es necesario mostrar el recorrido que han tenido los Planes de Acción suscritos desde la conformación de la AGA a nivel internacional, por lo que los siguientes apartados darán cuenta de los compromisos de gobierno abierto materializados en México.

## **2.5 Planes de Acción México**

Una vez que se ha descrito la AGA a nivel nacional e internacional, es necesario explicar cómo ha sido el proceso de co-creación de los Planes de Acción en México. Para tales efectos, es necesario recordar que México es uno de los países fundadores de la AGA, por lo que el primer Plan de Acción fue suscrito en 2011, con el surgimiento de esta iniciativa multilateral. A partir de ese documento, se realizaron tres planes de acción más, que se explicarán brevemente a continuación.

### **2.5.1 Plan de Acción 2011-2012**

El primer Plan de Acción en México contó con 14 compromisos, que se enmarcaron en los temas de: mejora de servicios públicos, aumentar la integridad pública, administrar los recursos públicos con mayor eficacia y eficiencia e incrementar la rendición de cuentas. Si bien, este Plan fue el primer esfuerzo por institucionalizar y participar formalmente en la AGA, los compromisos no tuvieron la legitimidad esperada, especialmente porque “no contaron con el aval de las osc, por considerar

estas que hubo falta de compromisos puntuales y la integración de varias propuestas presentadas por ellas.”<sup>99</sup>

Derivado de lo anterior, la Secretaría de la Función Pública (SFP), incorporó a diversas instancias gubernamentales y no gubernamentales para la conformación de un Plan de Acción Ampliado, que tuviera el respaldo de sociedad civil y que se elaborara de manera conjunta. Se explicará a detalle a continuación.

### **2.5.2 Plan de Acción ampliado (2011-2013)**

En este plan se incorporó la instancia coordinadora llamada Secretariado Técnico Tripartita (STT), en la cual participaban las Organizaciones de la Sociedad Civil a través de un representante, la Secretaría de la Función Pública y el INAI. Dentro de este documento, se elaboraron 36 compromisos.<sup>100</sup> Cabe destacar que “la ventaja de la versión ampliada fue que se otorgó una mayor importancia al aprovechamiento de las tecnologías de información y la relevancia de crear sitios web específicos.”<sup>101</sup>

Es necesario señalar que “de los 36 compromisos, 21 obtuvieron una evaluación global de cumplimiento total; 15 fueron calificados como cumplidos parcialmente, y 2 con cumplimiento nulo.”<sup>102</sup> Una segunda evaluación, realizada por el Mecanismo de Revisión Independiente, señaló que de los 37 compromisos<sup>103</sup>, 20 se cumplieron completamente, mientras que 14 se encontraron en proceso y dos no se habían iniciado.<sup>104</sup>

En suma, este Plan Ampliado resulta fundamental no solo por su contribución en la AGA, sino por la creación del STT y la incorporación de diversas organizaciones de

---

<sup>99</sup> Quintanilla, Gabriela y Gil, José (2013). Citado por: Sánchez González, José (2016). “El gobierno abierto en México en perspectiva: retos y limitaciones” Revista IAPEM, No. 93, enero-abril 2016. México. p. 27.

<sup>100</sup> Alianza por el Gobierno Abierto México. [En línea]. Disponible en: <http://aga.ifai.mx/SitePages/EstamosHaciendo.aspx> [Consulta: 12/0/6/2018].

<sup>101</sup> Sánchez González, José (2016). *Óp. Cit.*

<sup>102</sup> AGA (2013). Citado por Sánchez González (2016). *Óp. Cit. p. 30.*

<sup>103</sup> Se agregó un compromiso más de carácter general, con la incorporación del Premio a la Innovación en Transparencia para la mejora de la gestión institucional 2011-2012.

<sup>104</sup> Sánchez González, José (2016). *Óp. Cit. p. 30.*

la sociedad civil, que colaboraron con el gobierno para la formulación y evaluación de los compromisos adquiridos.

### **2.5.3 Plan de Acción 2013-2015**

En este periodo, se elaboró un Plan de Acción con 26 compromisos, los cuales pertenecen a los rubros de participación ciudadana, presupuesto abierto y participativo, datos abiertos, transparencia y servicios públicos. En este Plan de Acción, el Gobierno Federal, encabezado por el entonces Presidente Enrique Peña Nieto, colaboró activamente con sociedad civil, tanto en la formulación de los compromisos como en el seguimiento y evaluación de los mismos.

En el Plan 2013-2015 se implementó un tablero de seguimiento y evaluación<sup>105</sup>, en el cual se refleja el cumplimiento total de los 26 compromisos adquiridos en el Plan, lo que, en teoría, significaría un avance significativo y tangible del gobierno abierto en México. Sin embargo, con la elaboración del siguiente Plan sucedió lo contrario.

### **2.5.4 Plan de Acción 2016-2018**

Con este Plan se desarrollaron 11 compromisos en torno a los siguientes rubros: Derechos Humanos y fortalecimiento del Estado de Derecho, Igualdad de Género, Pobreza y desigualdad, servicio público de agua, servicios públicos de salud, Sistema Nacional Anticorrupción, Gobernanza de recursos Naturales y cambio climático.<sup>106</sup>

Estos compromisos se evaluaron pese a perder legitimidad de las OSC, debido a la salida de estas organizaciones del núcleo del STT, debido a un presunto tema de espionaje por parte del Gobierno Federal. No obstante, de acuerdo con datos de la

---

<sup>105</sup>Alianza por el Gobierno Abierto México (2015). Tablero. Disponible en: <http://tablero.gobabiertomx.org/> [Consulta: 23/04/2019].

<sup>106</sup>Alianza por el Gobierno Abierto México. *Tercer Plan de Acción (2016-2018)*. En línea. Disponible en: <http://gobabiertomx.org/noticias/plan-de-accion-2016-2018/> [Consulta: 12/05/2018].

SFP, 8 de los compromisos se encuentran terminados, mientras que 3 de ellos están en proceso de terminación.<sup>107</sup>

De los planes de acción podemos rescatar algunas cuestiones fundamentales. La primera de ellas respecto a la naturaleza de los compromisos: tanto el primer plan, como el plan ampliado, contemplan compromisos sumamente generales que dificultaron tanto su implementación, como el seguimiento y la evaluación.

En segundo lugar, es destacable el hecho de que se incorporara en el diseño y coordinación el Secretariado Técnico Tripartita en el Plan de Acción Ampliado. Con ello, se legitimó la participación de México en la AGA y se sentaron las bases para la participación de las OSC pese a su posterior salida de la AGA en México.

Respecto al Plan de Acción 2013-2015, los compromisos tuvieron una operacionalización más clara y evaluable, lo que permitió comprender el sentido de la AGA en México y el imperativo de promover la apertura gubernamental mediante compromisos concretos que respondían a una lógica internacional.

Finalmente, el último Plan de Acción estuvo marcado por la salida de las OSC del Secretariado Técnico Tripartita; además, el Gobierno Federal actual evidenció su poco interés en continuar con los esfuerzos institucionales del gobierno abierto, así como en los compromisos marcados en el plan en cuestión.

En suma, estos planes de acción sentaron las bases a partir de las cuales se gestionaría el gobierno abierto; sin embargo, los esfuerzos quedaron rezagados por intereses ajenos a la apertura gubernamental, mismos que han sido relegados por la administración anterior y que parece, no son una prioridad en la actual.

## **2.6 Secretariado Técnico Tripartita**

El Secretariado Técnico Tripartita es la instancia a partir de la cual, la Alianza por el Gobierno Abierto ha gestionado su funcionamiento:

---

<sup>107</sup> Alianza por el Gobierno Abierto México y SFP. Tablero de Seguimiento. En línea. Disponible en: <http://aga.funcionpublica.gob.mx/aga/> [Consulta: 23/04/2019].

“Es el espacio permanente e institucionalizado de diálogo y toma de decisiones en torno a los procesos de gobierno abierto en México. Se conforma por un representante del Gobierno de la República, un representante del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos de Personales (INAI) y un representante del Comité Coordinador de Sociedad Civil.”<sup>108</sup>

Asimismo, las funciones del STT son las siguientes:

1. Coordinar la elaboración de los Planes de Acción de México;
2. Dar seguimiento a los compromisos que integran los Planes de Acción, por medio del establecimiento de una metodología para este propósito y la coordinación de las actividades que para tal efecto se determinen.
3. Elaborar un reporte de autoevaluación al término del periodo de los planes de acción;
4. Difundir la Alianza para el Gobierno Abierto en la sociedad y entre los poderes y los niveles de gobierno;
5. Crear los grupos de trabajo necesarios para dar cumplimiento a los compromisos del Plan de Acción así como para ejecutar las acciones que el STT encomiende;
6. Llevar el registro de los miembros de los grupos de trabajo, de sus representantes y enlaces.<sup>109</sup>

En suma, el STT tuvo una labor fundamental en la construcción del gobierno abierto en México, especialmente por la forma en que se diseñaron los planes de acción, de manera colaborativa y horizontal. No obstante, tras abandonar la AGA en México, el vínculo entre la sociedad civil y el Gobierno Federal ha quedado interrumpido, por lo que es necesario retomar esta participación, con la finalidad de que los planes de acción subsecuentes sean generados bajo la misma lógica colaborativa.

---

<sup>108</sup> Alianza por el Gobierno Abierto México. *Secretariado Técnico Tripartita* En línea. Disponible en: <http://gobabiertomx.org/alianza-mexico/> [Consulta: 12/05/2018].

<sup>109</sup> *Ibíd.*

## **2.7 Instrumentos de medición INEGI**

El Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) es la instancia encargada de proveer de información estadística para la toma de decisiones de política pública en nuestro país, en función de los instrumentos que genera, las unidades del Estado tienen la obligación de tomar decisiones basadas en la información que el INEGI recibe.

El INEGI no tiene propiamente un instrumento de medición del gobierno abierto, sin embargo, a partir de los Censos Nacionales de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario, Censo Nacional de Transparencia y la Encuesta Nacional de Protección de Datos Personales, genera datos que permiten establecer condiciones operacionales, desde el punto de vista institucional, respecto del personal, presupuesto, estructura organizacional, COMPLETAR, de la transparencia y participación ciudadana.

Lo anterior, permite generar estadísticas y aproximar los retos y limitaciones del de la transparencia como dimensión operacional del gobierno abierto. En ese sentido, vale la pena explicar los instrumentos mencionados anteriormente, con la finalidad de entender la propuesta de indicadores que se evaluarán en el tercer capítulo de esta investigación.

### **2.7.1 Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales (CNGSPSPE)**

El Censo Nacional de Gobierno Estatal del INEGI tiene el objetivo de:

“generar información estadística y geográfica de la gestión y desempeño de las instituciones que integran a la administración pública de cada Entidad Federativa, específicamente en las funciones de gobierno, seguridad pública, sistema penitenciario y medio ambiente, así como justicia cívica, únicamente para el caso de la Ciudad de México, con la finalidad de que dicha información, se vincule con el quehacer gubernamental dentro del proceso de diseño, implementación, monitoreo

y evaluación de las políticas públicas de alcance nacional en los referidos temas de interés nacional.”<sup>110</sup>

De este Censo destaca el módulo de “Administración pública de la entidad federativa”, en el que se encuentra información referente a los siguientes temas que serán de utilidad para esta investigación: a) Estructura Organizacional y ejercicio de la función de gobierno; b) transparencia y c) Control interno y anticorrupción.<sup>111</sup>

Es necesario destacar que la periodicidad de este instrumento del INEGI es anual, sin embargo, los datos corresponden al año anterior, dado el proceso de levantamiento, procesamiento, verificación y publicación de los datos; es decir, el Censo que se divulga en 2018, corresponde a información generada en 2017.

Además, al tratarse de un Censo, la población objetivo corresponde a la totalidad de instituciones que conforman la administración pública estatal de las 32 entidades federativas.

### **2.7.2 Censo Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales Estatal (CNTAIPDPE)**

Este instrumento genera información estadística respecto de:

“la gestión y desempeño de los Organismos Garantes, específicamente en las funciones de gobierno, transparencia, acceso a la información y protección de datos personales, con la finalidad de que dicha información se vincule con el quehacer gubernamental dentro del proceso de diseño, implementación, monitoreo y evaluación de las políticas públicas de alcance nacional en los referidos temas.”<sup>112</sup>

Con este Censo, es posible determinar aspectos relevantes de la gestión pública en materia de transparencia, tanto a nivel estatal, como federal. No obstante, debido a la naturaleza de esta investigación, el análisis de los datos tomará aspectos

---

<sup>110</sup> INEGI (2018), Disponible en: <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/censosgobierno/estatal/cngspspe/2017/> [Consulta: 18/05/2018].

<sup>111</sup> INEGI (2018), Disponible en: <http://www.beta.inegi.org.mx/contenidos/proyectos/censosgobierno/estatal/cngspspe/2017/doc/presentacion.pdf> [Consulta: 18/05/2018].

<sup>112</sup> INEGI (2017), Disponible en: <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/censosgobierno/estatal/cntaippdpe/2016/> [Consulta: 18/05/2018].

estatales. La periodicidad de este instrumento es anual y posee las mismas características de la información que se publica, es decir, corresponde al año anterior debido al proceso de levantamiento y formulación.

En conjunto con el Censo de Gobierno Estatal, el Censo de Transparencia da cuenta de aspectos fundamentales para conocer y explorar el desempeño de las administraciones públicas estatales de Ciudad de México y Jalisco, por lo que la explotación de los datos será de gran importancia para las hipótesis de esta investigación.

### **2.7.3 Encuesta Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (ENADID) 2016**

La ENADID, “recaba información relevante sobre el grado de conocimiento de los derechos de acceso a la información y de protección de datos personales, así como los mecanismos para ejercerlos y garantizarlos.”<sup>113</sup> Su objetivo principal consiste en: “conocer las experiencias, actitudes y percepciones que influyen en el ejercicio de los derechos de acceso a la información y protección de datos personales, así como el grado de conocimiento sobre la legislación y las instituciones encargadas de garantizarlo.”<sup>114</sup>

Con esta encuesta, es posible comprender el grado de conocimiento, interés y participación de los ciudadanos respecto del derecho de acceso a la información y protección de datos personales, así como la satisfacción de las personas sobre los servicios públicos y la información pública de la que disponen. Además, esta encuesta posee una muestra de 14,400 viviendas, con unidades de análisis de personas 18 años y más y con un esquema probabilístico de captación de información.<sup>115</sup>

---

<sup>113</sup> INEGI (2016). Disponible en: <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/especiales/enaid/2016/> [Consulta: 18/05/2018].

<sup>114</sup> *Ibíd.*

<sup>115</sup> INEGI (2016). ENADID. Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/enaid/2016/> [Consulta: 18/05/2019].

Los Censos y la Encuesta de la que se tomarán datos relevantes para la medición de la transparencia, con un enfoque de gobierno abierto, son instrumentos que, dada su naturaleza, vale la pena explorar y explotar; sobre todo porque son generados por una institución autónoma como el INEGI, que tiene como finalidad generar información que permita tomar decisiones de política pública, pero también que pueda ser retomada por investigadores para proponer, como es el caso, alternativas innovadoras para conocer y evaluar las actividades del gobierno.

En suma, la operacionalización del gobierno abierto en México tiene dos perspectivas fundamentales: la primera, respecto a la importancia y protagonismo otorgado por el INAI, mediante acciones institucionales, jurídicas, de gestión y de mejora de los procesos en los organismos garantes, sociedad civil, administración pública y los ciudadanos. La segunda, respecto a la construcción teórica que, desde aulas universitarias, revistas especializadas y diversos espacios académicos se ha construido en torno a definir, debatir y constituir un referente teórico, con elementos sólidos en torno al gobierno abierto y su papel fundamental en la democracia moderna y su aporte en torno a la construcción de un gobierno con una apertura mayor.

Esta tesis, en ese sentido, busca abonar a la ya extensa discusión en la materia, resaltando la importancia de la transparencia y su evaluación, con la finalidad de determinar aquellas estrategias implementadas en Ciudad de México y Jalisco, con la finalidad de construir y conjuntar los elementos necesarios en el resto de las entidades para la consolidación en la administración pública estatal y con miras a evaluar el resto de los elementos del gobierno abierto.

Si bien es cierto que los esfuerzos de gobierno abierto quedaron en entredicho debido al tema de presunto espionaje, también lo es que el INAI ha impulsado la agenda de gobierno abierto a nivel nacional y estatal, especialmente con la creación del modelo de gobierno y con la Métrica de Gobierno Abierto. En el siguiente capítulo se explicarán y se justificarán los argumentos en torno a la selección de las dos entidades desde las cuales se abordará la información estadística antes descrita.

### **3 GOBIERNO ABIERTO EN CIUDAD DE MÉXICO Y JALISCO ¿POR QUÉ SON CASOS EXITOSOS?**

Ciudad de México y Jalisco son dos de las entidades federativas de la República Mexicana, que más han destacado en temas de transparencia, acceso a la información, protección de datos personales, datos abiertos y gobierno abierto. En ese sentido, analizar a este modelo de gestión en el gobierno de dos entidades cuyos esfuerzos han sido significativos, permitirá establecer las condiciones mínimas a partir de las cuales se puede favorecer el enfoque y la práctica del gobierno abierto.

Para tales efectos, el presente capítulo tiene como finalidad conocer las acciones institucionales, administrativas y jurídicas que se han diseñado a nivel estatal, con la finalidad de implementar al gobierno abierto, especialmente en términos de transparencia.

El capítulo presenta dos casos como Ciudad de México y Jalisco, en los cuales se detallan algunas de las consideraciones que los han posicionado como entidades destacadas en gobierno abierto. Para demostrar lo anterior, se analizará en cada una de ellas, lo relativo a la legislación en materia de transparencia, gobierno abierto y la adecuación que hicieron derivado de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (2015), que se analizó en el capítulo anterior.

Asimismo, se verificará si cuentan con un portal de datos abiertos, así como con laboratorios de innovación ciudadana. Finalmente, se detallará sobre la participación de estas entidades en los temas referentes a la Alianza por el Gobierno Abierto y, de ser el caso, en su participación formal en esta Alianza, con base en la creación de un Plan de Acción Local, con objetivos y compromisos discutidos previamente con sociedad civil.

#### **3.1 Justificación de los estudios de casos**

Como se ha observado en la introducción de este trabajo, la selección de los estudios de caso responde a la detección a partir del análisis y de la construcción

teórica, de una serie de características a partir de los cuales un caso puede generar aportaciones de carácter, metodológico y empírico al proceso de investigación social.

Con la idea de definir a la Ciudad de México y a Jalisco como dos entidades con un tipo de gobierno abierto estatal “formalizado” y cuyos resultados sean visibles, cuantificables y explicados, es posible determinar aquellas acciones tanto institucionales, como jurídicas, administrativas, tecnológicas y sociales que han diseñado y que sirven para establecer el piso mínimo a partir del cual las demás entidades pueden empezar a trabajar para insertar al gobierno abierto como un asunto permanente en la gestión de la administración pública estatal.

En ese sentido, para determinar el tipo de gobierno abierto que Ciudad de México y Jalisco poseen se utilizará una escala de autoría propia que se explica en esta investigación, de acuerdo con lo analizado en el segundo capítulo y con base en las acciones institucionales y de gestión con las que cuentan los casos seleccionados: inexistente, prematuro, en proceso de consolidación y consolidado. Para definir los elementos de estas etapas es necesario explicar qué acciones institucionales existen para ponderar a las entidades federativas.<sup>116</sup>

1. **Inexistente.** No hay elementos para determinar el grado de gobierno abierto presentados en esta entidad.
2. **Prematuro.** Existen elementos institucionales que dan cuenta del inicio de las actividades de gobierno abierto, pero no se han formalizado en legislación, ni en actividades oficiales.
3. **En proceso de consolidación.** Existen suficientes elementos para clasificar a una entidad en el marco del gobierno abierto, por la puesta en marcha de actividades administrativas, jurídicas y tecnológicas, sin embargo, es necesario que se consoliden ya sea por la implementación de determinadas actividades o por la evaluación de las mismas.

---

<sup>116</sup> Estas etapas propuestas poseen evidencia que se definirá con base en los elementos de los que dispone la administración pública estatal de Ciudad de México y Jalisco.

- 4. Consolidada.** En esta etapa ya se formularon, implementaron y evaluaron las actividades de gobierno abierto, por lo que es posible considerar que su maduración está completa.

Ahora bien, los elementos que se consideran para determinar el grado de avance de gobierno abierto, de acuerdo al análisis detallado que se desarrollará, son los siguientes:

- Legislación en materia de gobierno abierto.
- Legislación en materia de transparencia, acorde a la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP).
- Portal de Datos Abiertos estatal.
- Laboratorios de Innovación Ciudadana.
- Participación en la Alianza por el Gobierno Abierto, con un Plan de Acción Local.

**Cuadro 3. Escalas de medición de gobierno abierto estatal**

No.	ESCALA	MEDICIÓN DE GOBIERNO ABIERTO
1.	<b>Inexistente</b>	Cuenta con menos de un elemento para medir y determinar su avance.
2.	<b>Prematuro</b>	Cuenta con uno o dos elementos de medición.
3.	<b>En proceso de consolidación</b>	Cuenta con al menos tres elementos para determinar su grado de implementación.
4.	<b>Consolidada</b>	Posee todos los elementos para determinar el tipo de gobierno abierto

**Fuente:** Elaboración propia.

En consecuencia, la selección de la Ciudad de México y de Jalisco, como unidades para el análisis de la metodología que se presentará en el siguiente capítulo, responde a una cuestión fundamental: su capacidad para generar, a partir de un extenso recorrido contextual, aportaciones que permitan formular generalizaciones analíticas que posibiliten la puesta en marcha de esta metodología en las demás

entidades y, lo más importante, conocer los requerimientos institucionales que conllevan a la implementación del gobierno abierto en las entidades federativas de nuestro país.

En suma, Ciudad de México y Jalisco representan un caso ideal de análisis, toda vez que se parte de la premisa de que son entidades en proceso de consolidación y que tienen al menos tres de los elementos antes señalados para determinar su implementación en materia de gobierno abierto.

### **3.2 Algunos Indicadores de gobierno abierto**

A continuación se presentarán algunos de los indicadores<sup>117</sup> que ya se han levantado en términos de gobierno abierto y que complementan el panorama que se presenta en este capítulo para considerar a la Ciudad de México y Jalisco como entidades encaminadas a desarrollar e implementar el gobierno abierto estatal.

#### **3.2.1 Métrica de Gobierno Abierto INAI/CIDE**

En un esfuerzo por determinar el punto de partida en el que se encuentra nuestro país respecto a la implementación del gobierno abierto, el INAI, en colaboración con el CIDE, desarrollaron una Métrica a partir de la operacionalización del concepto de gobierno abierto, en específico, respecto a la información que se dispone y a los mecanismos por los que los ciudadanos pueden acceder a ella. La Métrica de Gobierno Abierto “se compone de dos dimensiones: transparencia y participación ciudadana, así como por dos perspectivas: la del gobierno y la del ciudadano.”<sup>118</sup>

Derivado de esta Métrica, se definió el índice de gobierno abierto, a partir del cual se calificó a las 32 entidades federativas, así como al gobierno federal, definiendo el punto en el que, desde la perspectiva de los ciudadanos, se gestiona el gobierno abierto.

---

<sup>117</sup> Los datos del CIDE y del INAI complementan la justificación realizada en este capítulo, para determinar el posible éxito de Ciudad de México y Jalisco respecto a la implementación del gobierno abierto estatal.

<sup>118</sup> CIDE, INAI (2017). Métrica de Gobierno Abierto. INAI/CIDE. México. Disponible en: <http://eventos.inai.org.mx/metricasga/index.php/descargables> [Consulta: 26/06/2018].

Con el índice, se pretendió calificar de alguna manera a las entidades federativas, ponderando en una escala del 0 a 1, con base en las dimensiones antes mencionadas y en el análisis desde la perspectiva del usuario. El siguiente cuadro resume las calificaciones obtenidas por cada entidad, incluida la ponderación nacional, los colores representan una gama alta cuando se trata de verde y descienden hasta convertirse en rojo, cuando la ponderación representa una calificación menor.

**Gráfico 3. Índice de Gobierno Abierto 2017 CIDE/INAI**

Ciudad de México	<b>0.51</b>	Morelos	<b>0.38</b>
Guanajuato	<b>0.48</b>	Nuevo León	<b>0.38</b>
Jalisco	<b>0.45</b>	Yucatán	<b>0.38</b>
México	<b>0.44</b>	Campeche	<b>0.37</b>
Aguascalientes	<b>0.43</b>	Guerrero	<b>0.37</b>
Zacatecas	<b>0.43</b>	Hidalgo	<b>0.36</b>
Sinaloa	<b>0.42</b>	San Luis Potosí	<b>0.36</b>
Sonora	<b>0.42</b>	Baja California Sur	<b>0.35</b>
Baja California	<b>0.41</b>	Chiapas	<b>0.35</b>
Coahuila	<b>0.41</b>	Colima	<b>0.35</b>
Michoacán	<b>0.41</b>	Puebla	<b>0.34</b>
Veracruz	<b>0.41</b>	Tamaulipas	<b>0.34</b>
Quintana Roo	<b>0.40</b>	Nayarit	<b>0.33</b>
Tabasco	<b>0.40</b>	Oaxaca	<b>0.33</b>
Chihuahua	<b>0.38</b>	Tlaxcala	<b>0.29</b>
Durango	<b>0.38</b>	Querétaro	<b>0.27</b>

**Fuente:** Elaboración propia con base en Métrica de Gobierno Abierto 2017, del CIDE/INAI.

Del cuadro anterior, es necesario destacar que en el año 2017, la Ciudad de México se posicionó como la entidad con mejor calificación, pese a que representa solamente la mitad de la ponderación. Por su parte, Jalisco es la tercera entidad mejor evaluada. Asimismo, los resultados no fueron alentadores, toda vez que la calificación más alta encontrada fue de 0.51 sobre 1, mientras que la más baja fue de 0.27, lo que representa un avance lento en materia de gobierno abierto a nivel estatal y una gran oportunidad para mejorar y promover estrategias de apertura y participación ciudadana.

Asimismo, de acuerdo con la Métrica de Gobierno Abierto, en su edición del año 2019<sup>119</sup>, los resultados fueron los siguientes:

**Gráfico 4. Índice de Gobierno Abierto 2019 CIDE/INAI**

Ciudad de México	<b>0.61</b>	Guerrero	<b>0.52</b>
Quintana Roo	<b>0.58</b>	Tabasco	<b>0.52</b>
Aguascalientes	<b>0.57</b>	Oaxaca	<b>0.51</b>
Zacatecas	<b>0.57</b>	Puebla	<b>0.51</b>
Chihuahua	<b>0.56</b>	Tlaxcala	<b>0.50</b>
Jalisco	<b>0.56</b>	San Luis Potosí	<b>0.49</b>
Sonora	<b>0.56</b>	Yucatán	<b>0.49</b>
México	<b>0.55</b>	Baja California Sur	<b>0.48</b>
Sinaloa	<b>0.55</b>	Chiapas	<b>0.48</b>
Veracruz	<b>0.55</b>	Coahuila	<b>0.48</b>
Baja California	<b>0.54</b>	Nayarit	<b>0.48</b>
Campeche	<b>0.54</b>	Durango	<b>0.47</b>
Guanajuato	<b>0.54</b>	Morelos	<b>0.47</b>
Nuevo León	<b>0.54</b>	Querétaro	<b>0.47</b>
Hidalgo	<b>0.53</b>	Michoacán	<b>0.45</b>
Tamaulipas	<b>0.53</b>	Colima	<b>0.42</b>

**Fuente:** Elaboración propia con base en Métrica de Gobierno Abierto 2019, del CIDE/INAI.

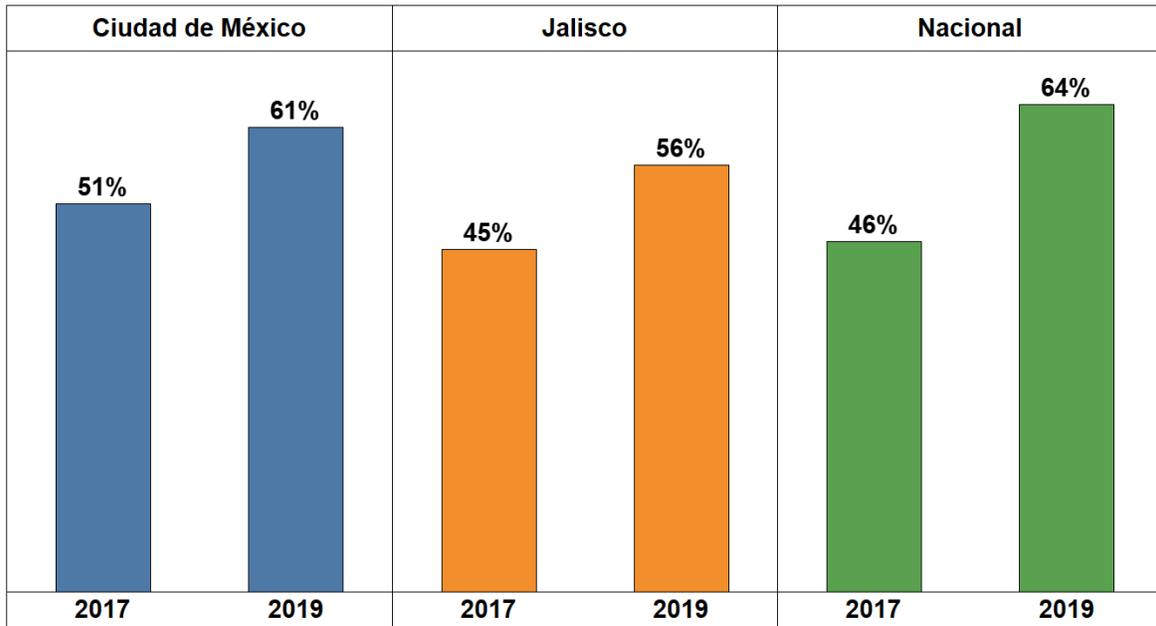
En esta medición nuevamente destaca la Ciudad de México al posicionarse como el primer lugar a nivel nacional, con un aumento de porcentual de 10 puntos respecto a la métrica anterior. Por su parte, Jalisco ocupa el cuarto lugar, empatado con Chihuahua, lo que representa la pérdida de un peldaño respecto a la medición 2017. Sin embargo, es necesario considerar que, pese a la posición inferior en la que se encuentra, Jalisco subió 11 puntos porcentuales en esta medición, lo que significa un avance significativo en las acciones diseñadas en la promoción del gobierno abierto estatal.

Por último, la siguiente gráfica muestra el avance de la Ciudad de México y del estado de Jalisco, con una visualización del índice a nivel nacional, de acuerdo con

<sup>119</sup> CIDE, INAI (2019). Métrica de Gobierno Abierto. INAI/CIDE. México. Disponible en: <https://micrositios.inai.org.mx/gobiernoabierto/wp-content/uploads/2019/02/informeresultados.pdf> [Consulta: 18/02/2019].

las dos mediciones generadas por el CIDE y el INAI en la Métrica de Gobierno Abierto:

**Gráfico 5. Comparativa del Índice de Gobierno Abierto, entre la Ciudad de México, Jalisco y el recuento nacional, 2017-2019**



**Fuente:** Elaboración propia con base en Métrica de Gobierno Abierto 2019, del CIDE/INAI.

En suma, con la gráfica anterior es posible observar el crecimiento de las dos entidades en la *Métrica de Gobierno Abierto*: ambas tuvieron una calificación de al menos 10 puntos más respecto a la medición anterior, además de que el nivel nacional también tuvo un repunte significativo, lo que representa un avance en la implementación estatal de estrategias encaminadas al desarrollo del gobierno abierto.

### 3.2.2 Métrica de la transparencia CIDE

De acuerdo con el estudio realizado por el Centro de Investigación y Docencia Económicas, *Métrica de la transparencia 2014*, la Ciudad de México y Jalisco se han posicionado como entidades con avances importantes en transparencia estatal. La Ciudad de México ocupó el lugar número 1 respecto a las demás entidades, con un porcentaje de 81% de cumplimiento, mientras que Jalisco, con el 73% de

calificación se posicionó en el lugar 15.<sup>120</sup> Con esta Métrica, se considera la normatividad, los portales estatales, usuario simulado, capacidades institucionales de los órganos garantes y los sujetos obligados.

En suma, la Ciudad de México es una entidad federativa con características políticas, sociales, administrativas, tecnológicas y jurídicas que han permitido formalizar al gobierno abierto estatal y transitar hacia la consolidación de este modelo en la gestión de la administración pública de esta entidad. Con la idea de establecer las características y observar el diseño institucional que se ha seguido en la Ciudad de México, un ejemplo de éxito como éste permitirá establecer las condiciones necesarias que las demás entidades pueden establecer.

En ese sentido, la metodología propuesta permitirá medir y conocer los recursos humanos, tecnológicos, administrativos, jurídicos y sociales a partir de los cuales se puede diseñar al gobierno abierto estatal en México. Para tales efectos, en los siguientes párrafos se describirá el contexto institucional en el que se encuentran la Ciudad de México y Jalisco, con lo que será posible determinar el tipo de caso de gobierno abierto estatal al que pertenecen, con lo que será posible analizar uno de los componentes de este modelo, es decir, transparencia, con mayor detalle.

### **3.3 Contexto Ciudad de México (CDMX)**

La información que se observará desde estas entidades permitirá comprobar la hipótesis de esta investigación y además, demostrar que es posible evaluar a la transparencia, con un enfoque de gobierno abierto, con base en los datos generados por el INEGI en sus Censos Nacionales de Gobierno, Transparencia y en la Encuesta de Acceso a la Información Pública.

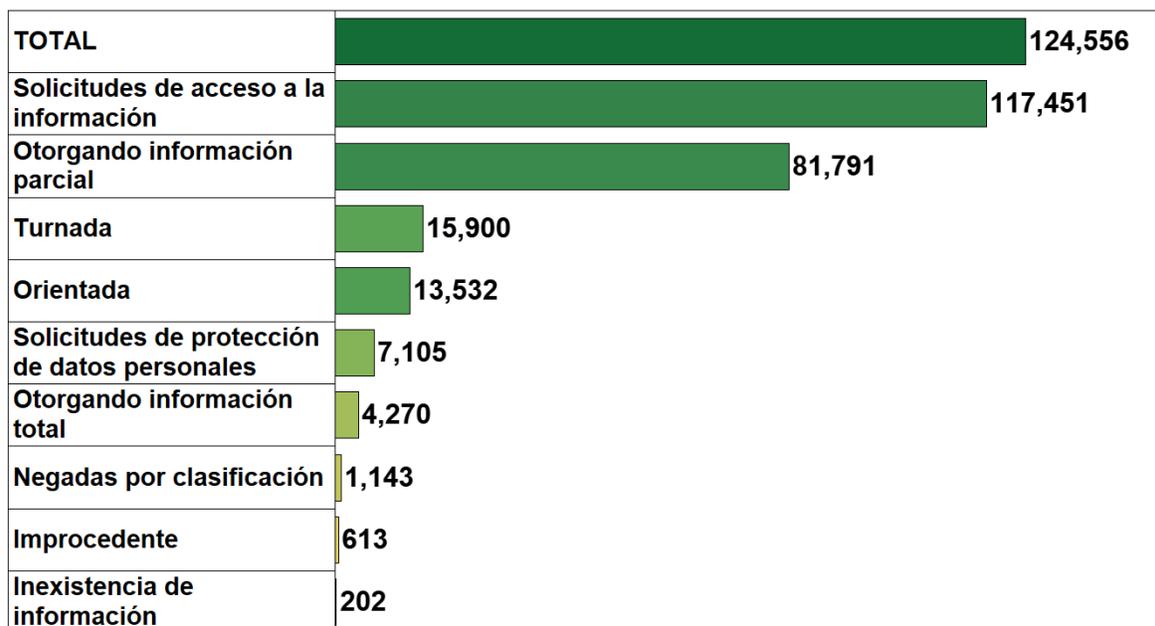
En términos de solicitudes de acceso a la información y protección de datos personales, la Ciudad de México también es un referente importante respecto a las demás entidades federativas. Para ilustrar lo anterior, la siguiente gráfica da cuenta

---

<sup>120</sup> CIDE (2014) *Métrica de la Transparencia 2014*. Disponible en: <http://www.metricadetransparencia.cide.edu> [Consulta: 02/01/2019].

de la cantidad de solicitudes reportadas por la administración pública estatal en 2017.

**Gráfico 6. Solicitudes de acceso a la información y protección de datos personales en la Ciudad de México, según el tipo de respuesta**



**Fuente:** Elaboración propia con base en Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estales 2018 del INEGI.

Además de las solicitudes de acceso a la información, es necesario describir el conocimiento de las personas en la Ciudad de México respecto a las Leyes de transparencia y de las instituciones encargadas de vigilar y procurar su cumplimiento: De acuerdo con datos de la Encuesta Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (ENAIID) 2016, el 59.1 % de las personas reportaron conocer una Ley y una institución de gobierno encargada de garantizar el derecho de acceso a la información.<sup>121</sup>

Para empezar con el análisis de los casos, es necesario entender el contexto institucional, legal y administrativo que se observa en estas entidades.

<sup>121</sup> INEGI (2016). Encuesta Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales. Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/enaid/2016/> [Consulta: 02/01/2019].

La Ciudad de México ha destacado en mediciones de transparencia y apertura gubernamental, tal como se ha explicado con anterioridad, especialmente por los esfuerzos realizados en torno a la mejora de los trámites y servicios mediante portales digitales mediante el gobierno electrónico y a los esfuerzos por legislar y transparentar el uso de recursos públicos.

La cantidad de trámites y servicios, tales como pagos de tenencia, servicios, impuestos, documentos oficiales, etc., que el gobierno de la Ciudad de México ha desarrollado a través de plataformas electrónicas ha beneficiado a miles de ciudadanos en esta entidad. Para ejemplificar lo anterior, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Calidad e impacto gubernamental elaborada por el INEGI, para el año 2017, el 37 % de las personas de 18 años y más realizaron al menos un trámite con el gobierno por vías electrónicas.<sup>122</sup> No obstante esa cifra representa un decrecimiento respecto a la misma encuesta, pero del año 2015, es decir, el 49.2 % de las personas realizaron al menos un trámite en ese periodo.<sup>123</sup>

Por otra parte, la Ciudad de México es la segunda entidad con mayor cantidad de personas que reportan interactuar con el gobierno por medios electrónicos, solamente detrás del Estado de México. A pesar de ello, en números porcentuales, la Ciudad de México representa casi un 5 % más de participación, respecto al 32.5% de Estado de México en 2017. Es decir, pese a que en Estado de México existan más interacciones en números absolutos, el porcentaje de participación es mayor en Ciudad de México.<sup>124</sup>

Sin embargo, la cifra sigue siendo un parámetro importante para entender la forma en que los ciudadanos interactúan con el gobierno en la actualidad, especialmente por el acceso a las TIC y por la puesta en marcha de estrategias encaminadas a

---

<sup>122</sup> INEGI (2017). *Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental*. Tabulados básicos. Gobierno Electrónico Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/encig/2017/> [Consulta: 02/01/2019].

<sup>123</sup> INEGI (2015). *Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental*. Tabulados básicos. Gobierno Electrónico Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/encig/2015/> [Consulta: 02/01/2019].

<sup>124</sup> *Ibíd.*

facilitar las necesidades de las personas a través del uso y aprovechamiento de herramientas digitales.

### **3.3.1 Legislación y políticas públicas de gobierno abierto**

En este apartado se analizarán algunas de las acciones legales, administrativas, de gestión y organizacionales, diseñadas en la Ciudad de México para operacionalizar el gobierno abierto estatal. Para tales efectos, se presentará el marco legal, las acciones específicas de gobierno abierto y un panorama general de este modelo.

#### **3.3.1.1 Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México**

En concordancia con la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la entonces Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF), elaboró en 2016, la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México<sup>125</sup>, definiendo las acciones y estrategias de sujetos obligados en materia de transparencia, acceso a la información, rendición de cuentas y gobierno abierto en la Ciudad de México.

En los objetivos de esta Ley, se destaca lo referente al artículo 5, Fracción X, que a la letra dice:

Promover, fomentar y difundir la cultura de la Transparencia en el ejercicio de la función pública, el Acceso a la Información, la Participación Ciudadana, el Gobierno Abierto así como la Rendición de Cuentas, a través del establecimiento de políticas públicas y mecanismos que garanticen la publicidad de información oportuna, verificable, comprensible, actualizada, accesible y completa, que se difunda en los formatos más adecuados y accesibles para todo el público, atendiendo en todo momento las condiciones sociales, económicas y culturales de la Ciudad de México.<sup>126</sup>

Derivado de lo anterior, se hace un énfasis especial en la posibilidad de acceder a cualquier tipo de información pública en posesión de los sujetos obligados,

---

<sup>125</sup> ALDF (2016). Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México. Disponible en: <http://cgservicios.df.gob.mx/prontuario/vigente/5801.pdf> [Consulta: 20/06/2018].

<sup>126</sup> *Ibíd.*

acentuando el hecho de publicarla en formatos de datos abiertos, de tal suerte que cualquier persona pueda hacer uso de ellos.

Con esta Ley además se puntualiza sobre la importancia de la transparencia proactiva, un aspecto fundamental de la apertura gubernamental; tal como lo señala el Artículo 106, estas políticas están diseñadas para: “incentivar a los sujetos obligados a publicar información adicional a la que establece la presente Ley. Dichas políticas tendrán por objeto, entre otros, promover la reutilización de la información que generan los sujetos obligados, considerando la demanda e interés de la sociedad.”<sup>127</sup>

Finalmente, esta Ley busca reconocer, tal como lo hace la Ley para hacer de la Ciudad de México una ciudad más abierta, ocho principios fundamentales en el Artículo 110: Principio de Transparencia Proactiva; Principio de Participación; Principio de Colaboración; Principio de Máxima Publicidad; Principio de Usabilidad; Principio de Innovación Cívica y Aprovechamiento de la Tecnología; Principio de Diseño Centrado en el Usuario, y Principio de Retroalimentación.<sup>128</sup>

Además, con esta Ley se busca que todos los sujetos obligados trabajen en la lógica de los principios de gobierno abierto, tecnología, participación, colaboración, datos abiertos, transparencia proactiva y máxima publicidad, mediante el desarrollo de plataformas digitales que incorporen a los ciudadanos en la toma de decisiones.

### **3.3.1.2 Ley para hacer de la Ciudad de México una ciudad más abierta**<sup>129</sup>

En 2015 la entonces Asamblea Legislativa de la Ciudad de México, publicó la Ley para hacer de la Ciudad de México una ciudad más abierta. “Esta ley establece que todas las instituciones públicas locales tienen que adoptar los principios del Gobierno Abierto –transparencia, participación y colaboración– en sus procesos de

---

<sup>127</sup> *Ibíd.*

<sup>128</sup> *Ibíd.*

<sup>129</sup> Una ciudad más abierta implica generar las condiciones de participación ciudadana, al tiempo que las instituciones son capaces de generar información de utilidad, con máxima publicidad y mediante los principios de transparencia proactiva y colaboración.

toma de decisiones crea un Consejo de Gobierno Abierto y obliga a la creación de espacios colaborativos con la sociedad civil.”<sup>130</sup>

Con esta legislación se sentaron las bases para fomentar el acceso a los ciudadanos a la información generada por el gobierno, así como a participar de manera activa, coordinada y mediante el impulso de las Tecnologías de Información y Comunicación.

Además, con la idea de tener “una ciudad más abierta”, las instituciones de la administración pública de la Ciudad de México tienen como una obligación generar canales de participación ciudadana en sus plataformas digitales, al tiempo que ponen a disposición de cualquier persona información relevante mediante datos abiertos, a través de repositorios accesibles y actualizados constantemente para el beneficio de los usuarios.

En el artículo 5, referente a los principios de la Ley, se establece lo siguiente, respecto a la transparencia proactiva:

Art. 5. Fracción 1:

Principio de Transparencia Proactiva: Garantizar que las acciones, los procesos, las decisiones y los responsables de las decisiones de gobierno sean información pública, puesta a disposición de la población, de manera accesible, en formatos técnicos y legales que permiten su uso, reutilización y redistribución, para cualquier fin legal. Para garantizar esto, el gobierno emprende, por voluntad propia, las estrategias y políticas encaminadas hacia la apertura de sus procesos.<sup>131</sup>

Por su parte, en el Artículo 8, se establecen las obligaciones de la Administración Pública de la CDMX, entre las que destacan:

I. Implementar las resoluciones del Consejo mediante las cuales se determine el proceso de apertura de la información pública en el ámbito de su competencia;

IV. Dar prioridad a esquemas de Colaboración Abierta en el desarrollo de sitios y aplicaciones para dispositivos móviles y estrategias, así como en las campañas de

---

<sup>130</sup> Ugalde, Luis. Y Martínez, Rafael (2017). *Óp. Cit.* p. 91.

<sup>131</sup> ALDF (2015). Ley para hacer de la Ciudad de México una ciudad más abierta. Disponible en: <http://www.aldf.gob.mx/archivo-1b52054447d78a831c329f25931f03a5.pdf> [Consulta: 20/06/2018].

comunicación social que tengan por objetivo dar cumplimiento a las obligaciones establecidas en esta Ley.<sup>132</sup>

Además, la Ley en cuestión contempla la gestión de datos abiertos, en los sitios de todas las instancias de la administración pública de la CDMX, así como la consulta, descarga y apertura de información, de libre acceso, para todas las personas que así lo requieran, en repositorios con formatos abiertos.

Asimismo, es necesario destacar que esta Ley tiene como finalidad complementar las estrategias definidas en la Ley General de Transparencia y del Sistema Nacional de Transparencia mediante un órgano colegiado denominado: Consejo de Gobierno Abierto de la Ciudad de México, el cual, de acuerdo con el artículo 12 de la Ley, es “un órgano colegiado, con carácter deliberativo y decisorio, que fungirá como instancia para el establecimiento de lineamientos, iniciativas, estrategias y políticas en materia de Gobierno Abierto para la Ciudad de México.”<sup>133</sup>

En suma, la legislación sobre gobierno abierto en la Ciudad de México, es un primer antecedente legal para incentivar y promover este modelo de gestión; no obstante, a diferencia de Jalisco, la Ciudad de México no ha ido más allá en la implementación del gobierno abierto, toda vez que aún no ha participado de manera formal en la AGA, con un Plan de Acción local.

### **3.3.2 Gobierno Abierto CDMX**

Como parte de las acciones definidas en la Ley para hacer de la Ciudad de México una ciudad más abierta, se diseñó una estrategia impulsada por el Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México (INFODF), denominada como “Ciudad Abierta CDMX”.<sup>134</sup>

---

<sup>132</sup> *Ibíd.*

<sup>133</sup> *Ibíd.*

<sup>134</sup> Gobierno Abierto CDMX (2016). Disponible en: <http://www.gobabierto-cdmx.org.mx/index.php> [Consulta: 20/06/2018].

Con esta estrategia, se busca incluir a todos los sujetos obligados de esta entidad, es decir: Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial, Órganos Autónomos, Órganos Político Administrativos, Alcaldías, Organismos Paraestatales, Universidades Públicas, Partidos Políticos, Fideicomisos y Fondos Públicos, Sindicatos, así como un grupo de actores clave para el gobierno abierto: sociedad civil.<sup>135</sup>

Asimismo, esta iniciativa tiene como referencia fundamental lo estipulado por la Alianza por el Gobierno Abierto, la Ley General de Transparencia, especialmente en lo referente a la publicación de información relevante para la toma de decisiones y la el impulso de la transparencia proactiva, con la finalidad de publicar información más allá de la señalada en la ley.

Por otra parte, con Ciudad Abierta CDMX se plantea realizar una consulta pública en la cual los ciudadanos determinen los problemas más importantes para su atención; el INFODF se encargará de realizarla y dará evaluación y seguimiento al trabajo realizado.<sup>136</sup>

Además, otra de las acciones de Ciudad Abierta CDMX es la que refiere a la formulación de un Plan de Acción Local, mediante la estrategia “Ejercicio de co-creación desde lo local”, de la Alianza por el Gobierno Abierto Nacional. Con ello, se pretende que el gobierno abierto en la capital sea una realidad, no solamente por la apertura que se busca en la legislación vigente, sino incorporándose formalmente a la AGA Internacional.

Para tales efectos, tal como señala el portal de gobierno abierto de la Ciudad de México, se buscará la conformación de un Secretariado Técnico Tripartita local, “conformado por representantes de los sujetos obligados de la Ciudad de México, organizaciones de la sociedad civil y del propio Órgano garante local, quienes determinarán y formalizarán un plan de acción para dar atención a problemas

---

<sup>135</sup> *Ibíd.*

<sup>136</sup> *Ibíd.*

públicos en la entidad a través de herramientas y metodologías de apertura gubernamental.”<sup>137</sup>

Lo estipulado en el párrafo anterior se materializó con una declaratoria de intenciones, firmada en 2016 en el Pleno del INFODF, con las autoridades del gobierno de la CDMX, representantes de la sociedad civil y el INAI. A partir de ese momento se han realizado diversos talleres, cursos, diplomados y capacitaciones dirigidas a los servidores públicos capitalinos, con la finalidad de que adopten una cultura de gobierno abierto y sean capaces de gestionar en función de los pilares que conforman este modelo.

Finalmente, es necesario mencionar que, pese a que estas iniciativas fueron presentadas, en su mayoría, desde 2017, a la fecha no hay resultados visibles, ni un forma de evaluar los objetivos planteados. Además, el Secretariado Técnico Local de la Ciudad de México no ha sido formalizado y, por lo tanto, su participación en la AGA no puede ser solicitada.

No obstante, hay antecedentes importantes de apertura gubernamental y de garantía de derecho de acceso a la información, así como de un impulso a la transparencia proactiva, fiscal y un tránsito hacia la cultura de datos abiertos en las dependencias y entidades de la administración pública de la Ciudad de México.

### **3.3.3 Portal de Datos Abiertos de la Ciudad de México**

Asimismo, derivado de los objetivos de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México, se diseñó el Portal de Datos Abiertos de la Ciudad de México, como un espacio en el que se concentran en un solo lugar, datos útiles para visualizar información, desde carpetas de investigación, rutas y corredores de transporte público, uso de suelo, hospitales, entre muchos otros.<sup>138</sup>

---

<sup>137</sup> *Ibíd.*

<sup>138</sup> Portal de Datos Abiertos de la Ciudad de México (2019). Disponible en: <https://datos.cdmx.gob.mx/pages/home/> [Consulta: 14/01/2019].

Con este portal, además de encontrar datos abiertos de gran utilidad para la toma de decisiones y consulta de los ciudadanos, se ha diseñado una forma interactiva para acceder, visualizar y explorar información, incorporando motores de búsqueda por categorías, tales como movilidad, desarrollo urbano, vivienda y territorio, medio ambiente y cambio climático, justicia y seguridad, educación científica y tecnología y salud.

### **3.3.4 Laboratorios de innovación ciudadana**

Con la finalidad de impulsar la participación y la colaboración de los ciudadanos en la construcción de alternativas a los problemas públicos, se han generado espacios muchas veces autónomos y de libre gestión, denominados laboratorios de innovación ciudadana.

Estos espacios han permitido incorporar y articular diversos saberes, conocimientos, experiencias y aptitudes, con la idea de trabajar colectivamente y generar inteligencia colectiva que permita mejorar las condiciones de vida de las personas que participan con sus diferentes roles contribuyendo en proyectos específicos.

La Ciudad de México y Jalisco han sido una de las primeras entidades del país en desarrollar un espacio de esta naturaleza, inspirado en regiones de Madrid y Santa Fe, Argentina, por lo que vale la pena explicar de manera general la finalidad de estos laboratorios y su importancia en el gobierno abierto estatal.

#### **3.3.4.1 Laboratorio para la Ciudad (LabCDMX)**

Este laboratorio se ha construido sobre la lógica de promover iniciativas multidisciplinarias del ámbito urbano y territorial de la Ciudad de México, con la finalidad de mejorar las condiciones de la ciudad, con proyectos sustentables, de transporte público y de innovación cívica. Con este proyecto se ha transitado hacia la experimentación y explotación de las iniciativas ciudadanas en torno a temas específicos de mejora urbana.

De acuerdo con su portal electrónico: “el Laboratorio crea diálogos y complicidades entre gobierno, sociedad civil, iniciativa privada y organizaciones no gubernamentales con el propósito de reinventar, en conjunto, algunos territorios de ciudad y gobierno.”<sup>139</sup>

El laboratorio para la Ciudad funciona a partir de seis ejes de acción, a partir de las cuales, se desarrollan estrategias particulares en las que la ciudadanía puede intervenir, a saber:

1. **Ciudad Abierta.** Busca integrar a los ciudadanos en la resolución conjunta de problemas, mediante inteligencia colectiva.
2. **Ciudad Creativa.** Basada en reconocer la creatividad de los ciudadanos para generar estrategias innovadoras para la mejora de la ciudad.
3. **Ciudad Global.** Analiza las acciones llevadas a cabo alrededor del mundo, con la finalidad de integrar soluciones globales en problemas locales.
4. **Ciudad Lúdica.** Tiene como finalidad potenciar los espacios urbanos, para el beneficio de niñas y niños.
5. **Ciudad Peatón.** Persigue tres ejes fundamentales en torno a la movilidad de los peatones: movilidad urbana sustentable, seguridad vial y el espacio público.
6. **Ciudad Propuesta.** Pensada para favorecer la participación ciudadana y los presupuestos participativos.<sup>140</sup>

El LabCDMX ha desarrollado proyectos en torno a transporte público, periodismo digital, arte urbano, desarrollo sustentable y datos abiertos. A continuación se enuncian algunos de los más importantes<sup>141</sup>:

- Mapatón CDMX: es un esfuerzo conjunto para generar una base de datos abiertos de los recorridos de microbús, autobús y vagoneta de la Ciudad de

---

<sup>139</sup> Laboratorio para la Ciudad. [En línea]. Disponible en: <https://labcd.mx/el-laboratorio/> [Consulta: 26/06/2018].

<sup>140</sup> Laboratorio para la Ciudad (LabCDMX). [En línea]. Disponible en: <https://labcd.mx/ciudades/ciudad-propuesta/> [Consulta: 26/11/2018].

<sup>141</sup> Ver: Laboratorio para la Ciudad (LabCDMX). [En línea]. Disponible en: <https://labcd.mx/hackcdmx/> [Consulta: 26/06/2018].

México a partir del juego y la colaboración ciudadana. Lo anterior, para tener datos abiertos de los recorridos de microbuses, autobuses y vagonetas –es decir, del transporte público concesionado– sin duda beneficia a los usuarios

- Ciudad Lúdica: el juego como un bien público catalizador de experiencias urbanas; una herramienta de construcción de ciudad. Ciudad Lúdica es un eje de investigación y experimentación que valora al juego como un bien común que promueve la cohesión social, la regeneración urbana y la creación de comunidad.
- Sesión de azotea/periodismo en la azotea: diálogos con invitados de *The Guardian* para intercambiar conocimiento, experiencia y recursos prácticos del periodismo.

### **3.3.5 Pendientes en materia de gobierno abierto**

En términos generales, el gobierno abierto en la Ciudad de México se encuentra en un periodo de maduración, pero su consolidación depende de muchos factores, tales como:

1. Realizar las acciones necesarias para que se considere a esta entidad dentro de la AGA, por lo que será necesario construir un Plan de Acción Local y coordinar los esfuerzos institucionales para su conformación.
2. Generar las condiciones para que los laboratorios de innovación produzcan conocimientos y saberes de manera conjunta con sociedad civil, gobierno y sector privado.
3. Fortalecer la Ley para hacer de la Ciudad de México una ciudad más abierta, con la finalidad de vigilar su cumplimiento.
4. El Portal de Datos Abiertos de la Ciudad de México incluye, hasta el momento, una cantidad de información importante, sin embargo, hay muchos temas que podrían resultar de utilidad para la ciudadanía, por lo que su inclusión en este Portal será fundamental.
5. Establecer mecanismos de acceso a las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC), para generar un vínculo más cercano entre la sociedad y el gobierno mediante estas tecnologías.

6. Formular condiciones adecuadas para fortalecer la participación ciudadana, la colaboración y el desarrollo conjunto y colaborativo de soluciones a los problemas públicos, impulsando la innovación ciudadana y la inteligencia colectiva.

En suma, la Ciudad de México es un caso de éxito en términos de implementación del gobierno abierto, con un proceso de consolidación y con elementos que permiten determinar y posicionar a esta entidad como un referente respecto del resto de las entidades federativas. No obstante, el camino hacia la consolidación del gobierno abierto requiere, además de los elementos descritos con anterioridad, voluntad política, en términos de mejorar la relación de los ciudadanos con la autoridad constituida, de hacer más abierto el poder público y de generar las acciones institucionales necesarias para que el gobierno abierto se materialice en sus cuatro dimensiones.

### **3.4 Contexto Jalisco**

El estado de Jalisco es, sin duda, un referente importante del gobierno abierto estatal, puesto que además de formar parte de la Alianza por el Gobierno Abierto, con un Plan de Acción inscrito formalmente, cuentan con un Secretariado Técnico Local, con el cual han desarrollado de manera conjunta las líneas de acción encaminadas a la apertura gubernamental.

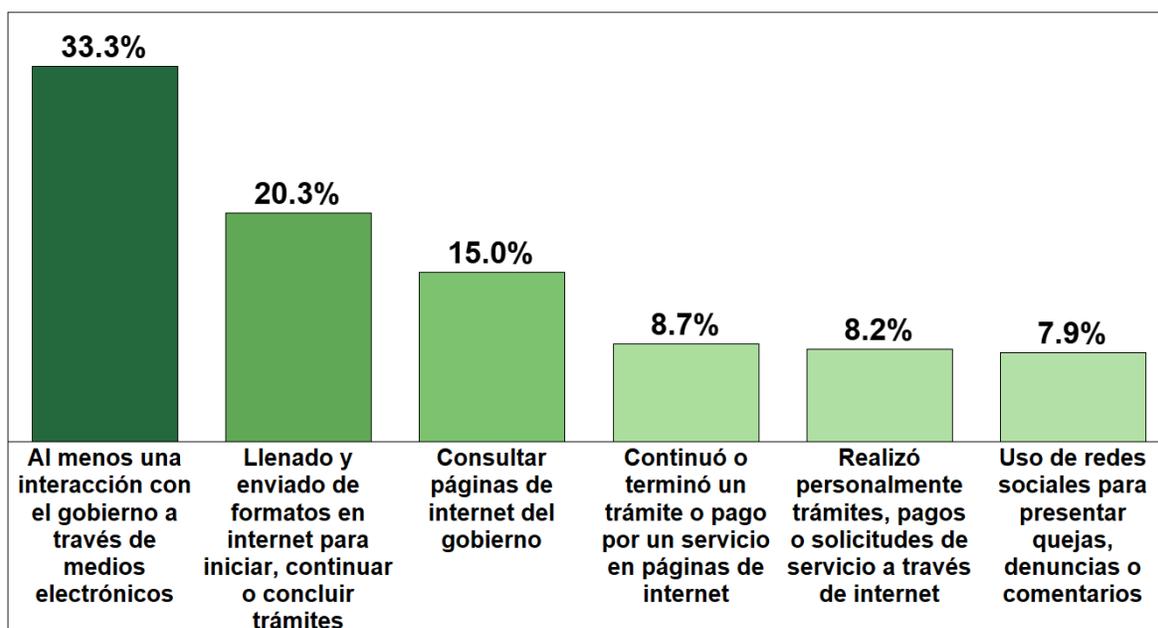
Además, desde hace ya muchos años se han posicionado como una entidad orientada a mejorar su relación con los ciudadanos mediante estrategias de gobierno electrónico, impulso de la transparencia, acceso a la información, la creación de mecanismos institucionales de participación ciudadana, así como por el impulso de laboratorios de innovación ciudadana y la exigencia de formatos de datos abiertos en las instituciones de la administración pública estatal.

Para ejemplificar y contextualizar la posición de Jalisco respecto a la transparencia y a la participación de los ciudadanos por medios digitales, es posible referir las cifras de la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental del INEGI, para

2017, el 33.3 % de la población de 18 años y más en Jalisco, reportó haber realizado al menos una interacción con el gobierno a través de medios digitales, lo que representa que una de cada tres personas en esta entidad realizó algún trámite gubernamental de manera electrónica.<sup>142</sup>

Derivado de lo anterior, los objetivos principales de consulta e interacción electrónica fueron los siguientes: el 15 % de las personas realizaron una consulta de las páginas de internet del gobierno; un 20 % para el llenado y enviado de algún formato en páginas de internet para iniciar, continuar o concluir trámites; 8.7 % continuó o terminó un trámite o realizó algún pago por un servicio en páginas de internet del gobierno; el 7.9 % utilizó las redes sociales para presentar quejas, denuncias o comentarios en las cuentas de gobierno; y finalmente, el 8.2 % realizó personalmente trámites, pagos o solicitudes de servicio a través de internet.<sup>143</sup>

**Gráfico 7. Interacción de ciudadanos con el gobierno en Jalisco, según medios electrónicos y objetivos de consulta**



**Fuente:** Elaboración propia con base en Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2017.

<sup>142</sup> INEGI (2017). *Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental*. Tabulados básicos. Gobierno Electrónico Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/encig/2017/> [Consulta: 02/01/2019].

<sup>143</sup> *Ibíd.*

El cuadro anterior muestra los principales conductos a partir de los cuales las personas de 18 años y más reportaron interactuar con el gobierno a través de medios electrónicos. Es necesario destacar que, de acuerdo con el gráfico anterior, al menos una de cada tres personas en Jalisco realizó una interacción.<sup>144</sup>

Ahora bien, la transparencia y el gobierno abierto se han posicionado como elementos fundamentales de la gestión pública, por lo que el conocimiento de los ciudadanos respecto a esta materia es fundamental para entender cómo opera y de qué forma benefician a las personas.

En ese sentido, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales 2016 (ENAIID), elaborada por el INEGI, en colaboración con el INAI, en el estado de Jalisco se presentan los siguientes datos importantes sobre transparencia que vale la pena comentar:

De acuerdo con la ENAIID, el 43.7 % de la población en Jalisco reportó conocer la existencia de una Ley (2015) encargada de garantizar el Derecho de Acceso a la Información Pública. Derivado de lo anterior, el 51.9 % de las personas en esta entidad señaló que reconoce la existencia de una institución de gobierno que garantice este Derecho.<sup>145</sup>

Es necesario señalar que a nivel nacional, el 50.6 % de las personas reportaron que tienen conocimiento de la existencia de la Ley, así como del conocimiento de una institución encargada de garantizar el acceso a la información, es decir, la Ley General y la Ley Federal de Transparencia, y el INAI.

### **3.4.1 Legislación y políticas públicas del gobierno abierto**

Este apartado tiene como finalidad presentar las acciones jurídicas, y administrativas que el gobierno de Jalisco ha desarrollado para implementar al gobierno abierto en esta entidad federativa, de tal forma que, a partir de conocer los aspectos desarrollados sea posible valorar al gobierno abierto con la escala

---

<sup>144</sup> *Ibíd.*

<sup>145</sup> INEGI (2016). Encuesta Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales. Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/enaid/2016/> [Consulta: 02/01/2019].

propuesta y comparar sus resultados con la administración pública de la Ciudad de México.

#### **3.4.1.1 Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios**

En esta Ley se señalan las directrices a partir de las cuales se desempeñarán las instituciones públicas del estado de Jalisco, así como los municipios de esta entidad en materia de transparencia y acceso a la información pública. Esta legislación data del año 2013 y si bien es cierto que muchas de las cuestiones de transparencia proactiva, focalizada y de datos abiertos se materializaron hasta el año 2015, con la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en Jalisco hay acciones fundamentales sobre gobierno abierto.

En primer lugar, en esta Ley ya se incluye, aunque de manera superficial el concepto de gobierno abierto, específicamente en las obligaciones y atribuciones del Instituto de Transparencia, Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Jalisco (ITEI), que a la letra dice:

**Artículo 35. Fracción XXXVI.** Fomentar los principios de gobierno abierto, transparencia, rendición de cuentas, participación ciudadana, accesibilidad e innovación tecnológica.

Además, se hace énfasis en la importancia de la transparencia proactiva, respecto a los formatos en que ésta se dispone, dando atención a las necesidades de los ciudadanos y a las exigencias de la política de transparencia, así como a las obligaciones de publicación de información y a los datos abiertos, con formatos accesibles y universales.

#### **3.4.2 Instituto de Transparencia, Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Jalisco (ITEI)**

El ITEI es un pilar fundamental en la política de transparencia del estado de Jalisco y en la consolidación del gobierno abierto en esta entidad. Sus atribuciones giran en torno a la vigilancia de los sujetos obligados que reciben recursos públicos, para

que cumplan con las obligaciones de transparencia definidas, tanto en la Ley General de Transparencia, como en la Ley estatal. Además, se encarga de garantizar el derecho de acceso a la información y la protección de datos personales.

El ITEI además forma parte de la AGA Jalisco, coordinando la Presidencia del Secretariado Técnico Local y promoviendo la apertura institucional, con canales de participación activos para los ciudadanos y creando vínculos con sociedad civil para su incorporación en el gobierno abierto estatal.

Además, su labor ha sido fundamental para que Jalisco forme parte de la Alianza por el Gobierno Abierto Internacional, con un Plan de Acción y con objetivos definidos en colaboración con sociedad civil a partir del diagnóstico de los problemas cuya atención se consideraron más importantes. En los párrafos siguientes se detallará más sobre la AGA Jalisco.

### **3.4.3 Datos Abiertos Jalisco**

Con la finalidad de impulsar la consulta de información pública y su reutilización para la toma de decisiones, el gobierno del estado de Jalisco se dio a la tarea de diseñar un portal en el que es posible consultar datos abiertos en formatos accesibles y con visualizaciones que promueven la interacción entre el usuario y la información disponible.

Los datos abiertos en Jalisco permiten a los usuarios tomar decisiones con base en la información accesible, detallada, dispuesta de manera electrónica, de acceso libre y con formatos universales, promoviendo transparencia proactiva y participación ciudadana, mediante la posibilidad de evaluar las actividades del gobierno.

El catálogo de datos puede consultarse de acuerdo a las siguientes categorías: ciencia y tecnología, desarrollo e integración social, desarrollo económico y comercio, educación, empleo, gobierno, información estadística y geográfica,

infraestructura, medio ambiente, movilidad, salud, seguridad y protección civil y turismo.<sup>146</sup>

En este portal, además de consultar datos, es posible sugerir la incorporación de algún otro tema de interés que se considera importante; lo anterior debido a que participan todas las instituciones estatales y colaboran en torno a la publicación periódica de información.

Para entender de manera puntual sus aciertos y estrategias, en este apartado se describirán algunas de las acciones que el gobierno de Jalisco emprendió para implementar el gobierno abierto y materializarlo como un modelo de gestión colaborativo.

#### **3.4.4 Alianza por el Gobierno Abierto Jalisco**

La Alianza por el Gobierno Abierto en Jalisco se instaló oficialmente en abril de 2015, en las instalaciones de la Universidad Panamericana de Jalisco, con la presentación de un Plan de Acción Local que focalizó puntualmente las necesidades más importantes en materia de transparencia, ética pública, corrupción y parlamento abierto.

En dicho evento, participaron tanto las organizaciones de la sociedad civil, como los organismos garantes y actores públicos y privados de esta entidad, además del INAI. Con ello, se instaló formalmente el Secretariado Técnico Local, como un actor fundamental para la implementación, organización y definición de las actividades y lineamientos del gobierno abierto en Jalisco.

Los trabajos para concretar la AGA Jalisco iniciaron en el año 2013, luego de la publicación del Plan Estatal de Desarrollo 2013-2023 (PED), en el que se incluyeron 2 objetivos y 16 estrategias encaminadas a la promoción del gobierno abierto en la administración pública de la entidad federativa.<sup>147</sup> Este plan sentó las bases de lo

---

<sup>146</sup> Datos Abiertos Jalisco (2017). Disponible en: <https://datos.jalisco.gob.mx/> [Consulta: 02/01/2019].

<sup>147</sup> AGA Jalisco (2015). Disponible en: <http://gobiernoabiertojalisco.org.mx/actas-de-las-sesiones> [Consulta: 20/06/2018].

que posteriormente se convertiría en el Plan de Acción Local que se presentó ante la AGA, en el año 2015 y que se ratificó en la Cumbre Global de la AGA 2015, celebrada en la Ciudad de México.<sup>148</sup>

Posterior a la publicación del PED, se iniciaron los trabajos del Grupo Promotor de Gobierno Abierto Jalisco, que sirvieron para la conformación del Secretariado Técnico Local, instancia en la que se concentran las iniciativas derivadas de la consulta, participación y colaboración con diversos actores públicos y privados interesados en el gobierno abierto, para dar paso a la coordinación de la política pública

Asimismo, se instalaron mesas de diálogo con sociedad civil, a partir de las cuales se firmaron declaraciones conjuntas para la implementación del gobierno abierto en Jalisco; con ello, el Secretariado Técnico Local incorporó contrapesos importantes, como la colaboración sectores sociales, públicos, privados y académicos en torno a la definición conjunta de actividades de gobierno abierto.

En la Primera Sesión Ordinaria del Secretariado se discutieron y aprobaron los primeros tres compromisos del Plan de Acción Local, los cuales sirvieron como la antesala al Plan que se presentó en la Cumbre de la AGA, donde además se nombró a Jalisco como uno de los gobiernos que impulsarían el Programa Piloto de para gobiernos Subnacionales de la AGA.<sup>149</sup>

En la AGA Jalisco, se han definido a sí mismos como:

“Un organismo creado para coordinar y promover la agenda de gobierno abierto en Jalisco, cuyo formato de inclusión es único y sin precedentes a nivel nacional. El STL logra reunir a Gobierno y Sociedad Civil, con el más alto nivel de representación

---

<sup>148</sup> OGP (2016). Disponible en: <https://www.opengovpartnership.org/countries/jalisco-mexico> [Consulta: 20/06/2018].

<sup>149</sup> AGA Jalisco (2015). Disponible en: <http://gobiernoabiertojalisco.org.mx/actas-de-las-sesiones> [Consulta: 20/06/2018].

en el Estado y cuya pluralidad no se puede encontrar en ningún otro Secretariado en México.”<sup>150</sup>

Los trabajos de la AGA Jalisco se suscriben con la búsqueda para impulsar las siguientes necesidades:

- Implementación de la iniciativa 3de3.
- Fortalecer las iniciativas en temas de gasto abierto, compras abiertas y obra pública abierta.
- Combatir a la impunidad y corrupción.
- Promover un Parlamento Abierto.
- Impulsar el Sistema de Integridad y Ética Pública.
- Un Portal Único de Datos Abiertos.<sup>151</sup>

Ahora bien, en el primer Plan de Acción Local de Jalisco, luego de una amplia consulta en todo el estado, tanto con actores de la sociedad civil, académicos, ciudadanos e instituciones estatales, se detallaron siete compromisos específicos, en torno a los temas que, previamente se definieron como prioritarios con base en un análisis detallado, a saber: inseguridad, empleo y desigualdad, educación, combate a la corrupción.

Es necesario señalar que estos compromisos se diseñaron, además de mediante la consulta con sociedad civil para determinar las necesidades de la población, con una lógica de correspondencia con los Objetivos de Desarrollo Sostenible, de la Agenda 2030 sobre el desarrollo sostenible, impulsada por la ONU.<sup>152</sup> En ese sentido, los compromisos del Plan de Acción Local de Jalisco tienen un doble objetivo: el desarrollo del gobierno abierto estatal y la persecución de la mejora vida de las personas con base en la Agenda 2030.

---

<sup>150</sup> AGA Jalisco (2015). Disponible en: <http://gobiernoabiertojalisco.org.mx/quienes> [Consulta: 20/06/2018].

<sup>151</sup> *Ibíd.*

<sup>152</sup> ONU (2015). Objetivos de Desarrollo Sostenible. Disponible en: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/> [Consulta: 20/06/2018].

En el siguiente cuadro se observa el tema planteado (previo análisis y discusión) como un problema público, el compromiso específico a partir del cual se ha decidido atenderlo (mediante una valoración técnica, en función de la participación de los ciudadanos en Jalisco y el grado de avance que presentan al día de hoy, de acuerdo con lo estipulado en la AGA Jalisco.

**Cuadro 4. Compromisos y avance del Plan de Acción Local de Gobierno Abierto Jalisco 2016-2018**

Tema	No.	Compromiso	Avance
<b>Inseguridad</b>	1	Proyecto de intervención en la Colonia Lomas de Polanco a través de la Coordinación vecinal con policía y espacios abiertos del municipio de Guadalajara.	Terminado fuera de tiempo
<b>Empleo y Desigualdad</b>	2	Reducción de la brecha salarial entre hombres y mujeres en el estado de Jalisco.	Terminado
	3	Padrón estatal de habilidades para personas con discapacidad.	En proceso (94%)
	4	Padrón estatal de jornaleros agrícolas.	En proceso (93%)
<b>Educación</b>	5	Plataforma tecnológica para la formación continua de docentes	Terminado fuera de tiempo
	6	Ampliación de la cobertura de educación media superior con base en necesidades y vocaciones productivas regionales	En proceso (75%)
<b>Combate a la corrupción</b>	7	Plataforma para publicación de contrataciones del gobierno de Jalisco	Terminado fuera de tiempo

**Fuente:** Elaboración propia con base en el Tablero de Compromisos de la AGA Jalisco.<sup>153</sup>

<sup>153</sup> AGA Jalisco (2018). Tablero de Compromisos. Disponible en: <http://gobiernoabiertojalisco.org.mx/compromisos> [Consulta: 20/06/2018].

Del cuadro anterior podemos inferir que, además de haber focalizado claramente las necesidades y problemas públicos más importantes, el gobierno de Jalisco incorporó la opinión y colaboró de manera conjunta con la sociedad, con la finalidad de tratar de atender las demandas principales, en un claro ejercicio de colaboración y corresponsabilidad, que además generó confianza, participación ciudadana, innovación e inteligencia colectiva.

Además, los avances de este Plan de Acción Local son significativos, toda vez que cuatro de los siete compromisos han sido terminados, mientras que dos de ellos reportan un avance superior al 90 %, mientras que el último de estos compromisos, se encuentra en proceso de finalización, con el 75 % de los avances realizados y en proceso de evaluación.

Tal como lo señala la Alianza por el Gobierno Abierto (AGA), los países y gobiernos subnacionales que se incorporan a esta iniciativa deben formular, además de un Plan de Acción, un espacio de dirección en el cual se involucren diversos actores públicos y privados, dándole un gran peso a la sociedad civil, como una de las principales directrices en la formulación y diseño de las estrategias materializadas en compromisos y líneas de acción.

Los actores que conforman el Secretariado Técnico Local (STL) en Jalisco son los que se enuncian a continuación y que destacan por conjuntar actores públicos y privados: Presidencia, Sector Público y sociedad civil. Se explicarán sus principales funciones y la manera en que se integran:

- **Presidencia del STL:** Instituto de Transparencia, Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Jalisco y la Secretaría Técnica del STL, a cargo de una Organización Civil.
- **Sector público:** Ejecutivo estatal, Ejecutivo municipal, Congreso del Estado y Poder Judicial.
- **Sociedad civil:** iniciativa privada, comunidad tecnológica, organizaciones de la sociedad civil y academia.

En el gráfico siguiente es posible destacar las siguientes cuestiones: en el sector público participan los Tres Poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) y los dos órdenes de gobierno en el estado de Jalisco, permitiendo una amplia coordinación interinstitucional y un diseño de estrategias conjunta en el gobierno.

**Gráfico 8. Secretariado Técnico de Gobierno Abierto Jalisco**



**Fuente:** Tomado de: Portal del Secretariado Técnico de Gobierno Abierto Jalisco (2019).<sup>154</sup>

Por otra parte, la Presidencia del Secretariado Técnico de Gobierno Abierto Jalisco se conforma por la Presidenta del Instituto de Transparencia, Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Jalisco (ITEI); asimismo, dentro de la Presidencia se destinó un Secretaría Técnica, encabezada por un representante de la Sociedad Civil.

<sup>154</sup> AGA Jalisco (2019). ¿Quiénes somos? Disponible en: <http://gobiernoabiertojalisco.org.mx/quienes> [Consulta: 11/06/2019].

Finalmente, la Sociedad Civil contempla diversos actores, de sectores como la iniciativa privada, comunidad tecnológica, Organizaciones de la Sociedad Civil y la academia, de los cuales destacan el Rector de la Universidad Panamericana, el Presidente de la Cámara Nacional de Comercio de Guadalajara y el Presidente del Consejo de Instituciones para el Desarrollo Social.

Es necesario destacar que Jalisco fue uno de los seleccionados que participaron en el programa piloto para gobiernos subnacionales de la Alianza por el Gobierno Abierto a nivel mundial. Actualmente se encuentran en el proceso de evaluación de su Primer Plan de Acción Local y en el proceso de deliberación, consulta y retroalimentación para la construcción del nuevo Plan que incorporarán en la AGA internacional e su próxima sesión conjunta.

En suma, Jalisco es un referente fundamental de gobierno abierto no sólo en México, sino en la región latinoamericana, por su participación en la AGA, por las acciones e inclusión de la sociedad civil en las decisiones del gobierno y por los esfuerzos que han empezado a materializar para esta causa.

### **3.4.5 Laboratorio Itinerante de Innovación para Gobiernos Abiertos**

En el estado de Jalisco, a través del Secretariado Técnico Jalisco, también se han impulsado espacios de co-creación y generación de propuestas conjuntas en torno a la de solución conjunta, entre sociedad civil y el gobierno, a diversos problemas públicos.

Para tales efectos, el Laboratorio Itinerante de Innovación para Gobiernos Abiertos (LIIGA), es:

“un Laboratorio ya que propicia espacios en los que ciudadanos con diversos saberes experimentan, aprenden y colaboran en el desarrollo de un proyecto. Es itinerante ya que no hay una sede física, el laboratorio surge en donde haya personas dispuestas a hacer. Es de innovación porque a pesar de la existencia de

diversos laboratorios de políticas públicas, es el primero que surge exclusivamente desde la agenda de los gobiernos abiertos.”<sup>155</sup>

Con el LIIGA, se impulsaron diversas agendas en cuatro municipios de Jalisco, a saber: Magdalena, Ocotlán, Zapopan y Talpa de Allende, en los cuales se generaron alternativas de solución, con bancos de proyectos, en torno a dos temas fundamentales: 1. Participación ciudadana. Y 2. Tecnologías cívicas.

Con este laboratorio, se seleccionaron 10 personas, con capacidad de incidir en la mejora de sus comunidades, con las que se trabajó en talleres, cursos y mediante el intercambio de diálogos y conocimientos, con la finalidad de generar inteligencia colectiva.

### **3.4.6 Pendientes en materia de gobierno abierto**

Si bien es cierto que Jalisco se ha posicionado como un referente nacional e internacional de gobierno abierto a nivel subnacional y como una entidad a seguir, por sus avances y logros respecto a la implementación de este modelo, hay algunos pendientes que, de concretarse, permitirán colocar a Jalisco como un modelo a seguir.

En ese sentido, algunos de los pendientes de esta entidad son los siguientes:

1. Legislación específica de gobierno abierto.
2. Actualización modificación y reformas a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios.
3. Actualizar portal de Datos Abiertos Jalisco, con la finalidad de incluir una mayor cantidad de datos e información de utilidad para los ciudadanos.
4. Apoyar y promover laboratorios de innovación pública, con la finalidad de colaborar con los ciudadanos en las alternativas de solución a los problemas públicos.

---

<sup>155</sup> Laboratorio Itinerante de Innovación para Gobiernos Abiertos (2016). Disponible en: <http://gobiernoabiertojalisco.org.mx/liiga> [Consulta: 20/06/2018].

5. Realizar la evaluación del Plan de Acción Local de Gobierno Abierto, para determinar los retos y aciertos de este primer esfuerzo presentado en la AGA Internacional.
6. Realizar los trabajos, diálogos y mesas de trabajo con sociedad civil, gobierno y actores privados, para la elaboración del Segundo Plan de Acción Local.
7. Generar acciones de colaboración, participación e innovación ciudadana, con la finalidad de promover el desarrollo colaborativo de estrategias de solución a los problemas públicos.

En suma, Jalisco puede servir como un referente de gobierno abierto, especialmente en lo que respecta a su incorporación en la AGA, con el programa piloto de gobiernos subnacionales. Por ello, el Primer Plan de Acción, su evaluación y la eventual construcción de un segundo Plan.

### **3.5 Clasificación de Ciudad de México y Jalisco en la escala de gobierno abierto estatal**

Como se ha analizado a lo largo de este capítulo, Ciudad de México y Jalisco representan dos entidades ideales para el análisis y la puesta en marcha de una metodología que dé cuenta del grado de avance de gobierno abierto estatal en México. Las dos entidades se valoran como entidades en proceso de consolidación, de acuerdo con la escala presentada en la primera parte de este capítulo, toda vez que cumplen con al menos tres de los cinco elementos de gobierno abierto que se describieron.

En ese sentido, hay muchos aspectos sobresalientes en la implementación del gobierno abierto en los dos casos analizados, tales como su labor en torno a construir legislación en la materia, generar espacios colaborativos como los laboratorios de innovación y los portales de datos abiertos; no obstante, pese a que se han diseñado estrategias institucionales y se han formalizado a partir de legislación específica, existen aspectos que no han tenido seguimiento, ni una

actualización acorde a los estándares necesarios como la Ley General de Transparencia.

Además, los portales de datos abiertos tienen un margen de mejora muy grande, en el que pueden trabajar los gobiernos estatales en la publicación de información proactiva que permita a los ciudadanos tomar más y mejores decisiones con base en los datos generados por el gobierno. El siguiente cuadro resume las dos entidades de acuerdo con los componentes con los que contaron:

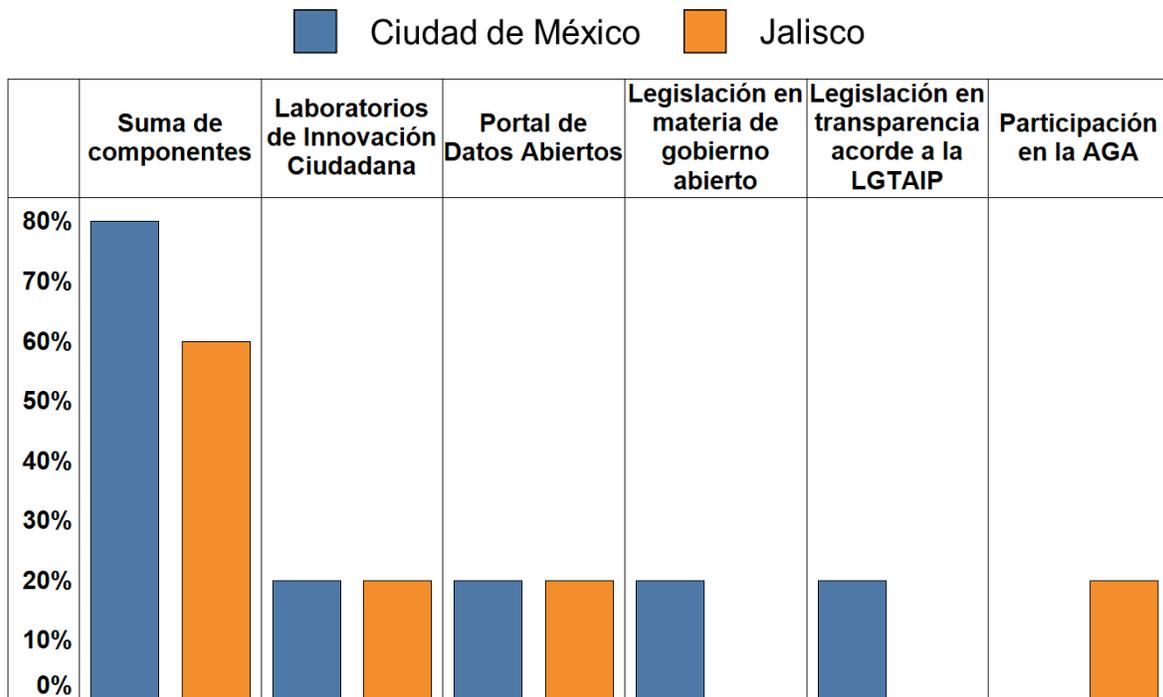
**Cuadro 5. Elementos con los que contaron las entidades respecto a la implementación de gobierno abierto estatal**

ELEMENTOS		ENTIDADES	
		Ciudad de México	Jalisco
1	Legislación en materia de gobierno abierto	Sí	No
2	Legislación en materia de transparencia, acorde a la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP)	Sí	No
3	Portal de Datos Abiertos estatal	Sí	Sí
4	Laboratorios de Innovación Ciudadana	Sí	Sí
5	Participación en la Alianza por el Gobierno Abierto, con un Plan de Acción Local	No	Sí
<b>TOTAL</b>		4/5	3/5

Fuente: Elaboración propia.

Ahora bien, la siguiente gráfica tiene como finalidad ilustrar de forma más sistemática la posición de las entidades respecto a la implementación de actividades de gobierno abierto, de tal manera que sea visualizada la posición que ocupan en el grado de avance de la implementación de este modelo:

**Gráfico 9. Elementos con los que contaron las entidades respecto a la implementación de gobierno abierto estatal**



Fuente: Elaboración propia.

En suma, a lo largo de este capítulo se han descrito los elementos necesarios para considerar a la Ciudad de México y a Jalisco como entidades comprometidas con la implementación del gobierno abierto; específicamente, de acuerdo con la clasificación planteada, son dos estados con un gobierno abierto en proceso de consolidación, con lo que es posible evaluar a este modelo desde uno de sus componentes: la transparencia.

Para tales efectos, en el siguiente capítulo se planteará la metodología a partir de la cual, se medirá al gobierno abierto desde la transparencia, con diez indicadores que darán muestra de las actividades institucionales, administrativas y de gestión, con la finalidad de demostrar que el gobierno estatal puede ser evaluado en materia de transparencia, con la finalidad de proponer estrategias y soluciones para que las demás entidades sigan un procesos similar en la consolidación del gobierno abierto en México.

#### **4 ANÁLISIS COMPARATIVO DE LA TRANSPARENCIA EN EL GOBIERNO ABIERTO DE CIUDAD DE MÉXICO Y JALISCO**

En este capítulo se explicarán los indicadores a partir de los cuales es posible realizar una medición de la transparencia en la administración pública estatal de la Ciudad de México y Jalisco. Cada una de las propuestas de medición surge de algún instrumento estadístico del INEGI, por lo que los datos de los que se tomará la información corresponden a: 1. Censos Nacionales de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2017 y 2018 y; 2. Encuesta Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (ENAIID) 2016. Es necesario destacar que, pese a que los Censos se publican en un año determinado, la información levantada corresponde al año anterior, excepto en la ENAIID.

En ese sentido, el periodo que se seleccionó para el análisis de esta información corresponde a los años 2016 y 2017 de manera preliminar, toda vez que es la información del INEGI que cubre con mayor especificidad los indicadores que se eligieron para realizar esta investigación. Además, los años de 2016 y 2017 permiten una mejor comparación entre variables de cada indicador, toda vez que tienen una misma forma de observarse, analizarse y presentarse, lo que permite equiparar y homologar los criterios a partir de los cuales se evaluará a la transparencia en las dos entidades federativas seleccionadas.

Finalmente, es necesario destacar que, dado el carácter de la información, el año 2017 cuenta con insumos más completos para comparar los indicadores seleccionados, por lo que ese año es el que cuenta con mayor información respecto a la transparencia en la administración pública estatal.

El presente capítulo se organizará de la siguiente manera: en la primera parte, se abonará en la justificación de la metodología propuesta, con base en dos asuntos fundamentales: el primero respecto a la utilidad metodológica y analítica de evaluar a la transparencia en la administración pública estatal y el segundo, en torno a la justificación de la selección de los casos, especialmente por su potencial explicativo

como unidades de observación de casos de implementación institucional, tecnológica y de recursos humanos en torno al gobierno abierto.

#### 4.1 Metodología de transparencia

El siguiente cuadro resume los indicadores que se trabajarán en la evaluación de la transparencia del gobierno en la Ciudad de México y Jalisco, para poder comparar el desempeño de ambas entidades y generar inferencias a partir del análisis de los datos.

Es necesario destacar que se han seleccionado a estos 9 indicadores por su aporte en el panorama de la transparencia, con el enfoque de gobierno abierto, de las entidades federativas seleccionadas. Además, pese a que se seleccionaron solamente estos indicadores, el INEGI, a través de sus instrumentos estadísticos, genera una gran cantidad de información sobre transparencia y sobre la percepción de los ciudadanos sobre esta materia.

En suma, estos son los indicadores que se han seleccionado para conocer el estado en el que Jalisco y Ciudad de México se encuentran respecto a la implementación y gestión de la transparencia en su administración pública estatal.

**Tabla 1. Indicadores propuestos para evaluar la transparencia en el gobierno abierto**

INDICADORES DE TRANSPARENCIA		TEMPORALIDAD
1	Mecanismos de Transparencia	2016-2017
2	Trámites realizados ante las unidades de transparencia	2016-2017
3	Solicitudes de Acceso a la información	2016-2017
4	Personal	2017
5	Información Pública/ obligaciones de transparencia	2016-2017
6	Capacitación en temas de transparencia	2016-2017
7	Presupuesto	2016-2017
8	Percepción sobre confianza en la información generada por el gobierno	2016
9	Experiencia con interacción del sitio web de las entidades	2019

**Fuente:** Elaboración propia.

## **4.2 Justificación de los indicadores**

Cada uno de los indicadores cuenta con variables que requieren el análisis de un dato en particular, por lo que la suma individual de las variables permitirá calificar al indicador con una calificación entre 0 y 10 puntos. Con ello, la suma total de los 9 indicadores permitirá calificar a la transparencia de las entidades federativas seleccionadas, con calificaciones entre 0 y 90 puntos.

Reporta información: 4 puntos

Reporta información desagregada: 4 puntos

Información incompleta 2

No reporta información: 0 puntos.

### **4.2.1 Nota sobre los indicadores**

Algunas variables de los indicadores tienen una calificación “NA”, la cual señala la inexistencia de la información, la no presentación de ésta por parte de las entidades al momento de levantar el Censo o la inexistencia de ese tipo de trámite o información.

### 4.3 Indicador 1

**Tabla 2. Mecanismos de transparencia**

Mecanismos de Transparencia					
Mecanismo		Entidades			
		Ciudad de México		Jalisco	
		2016	2017	2016	2017
1	Normatividad para regular el acceso a la información pública	Sí	Sí	Sí	Sí
2	Normatividad para regular la protección de datos personales	Sí	Sí	Sí	Sí
3	Sistemas para la recepción y atención de solicitudes de acceso a la información pública y de protección de datos personales	Sí	Sí	Sí	Sí
4	Sistema o procedimientos de organización, protección y mantenimiento de archivos	Sí	Sí	Sí	Sí
5	Programa de capacitación para el personal sobre transparencia, el derecho de acceso a la información y protección de datos personales	Sí	Sí	Sí	Sí
6	Portal de Obligaciones de Transparencia	Sí	Sí	Sí	Sí
7	Módulos de orientación ciudadana	No	No	No	Sí
8	Otros	No	Sí	No	No
<b>TOTAL</b>		<b>6</b>	<b>7</b>	<b>6</b>	<b>7</b>

**Fuente:** Elaboración propia con base en el Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatal del INEGI.

**Cálculo:** puntuación total / número de variables.

**Operación:** X / 8

**Valor del indicador:** promedio de variables / 10 (Valor asignado a cada indicador)

**Operación:** X / 10

Este Indicador permite observar los mecanismos de transparencia con los que cuentan en la administración pública estatal de la Ciudad de México y Jalisco, para recibir las solicitudes de acceso a la información, protección de datos personales y consultas de información gubernamental.

Ambas entidades reportaron contar con seis mecanismos en 2016 y con siete en 2017. No obstante, Ciudad de México no cuenta con un tipo de mecanismo fundamental para el gobierno abierto, es decir, módulos de orientación ciudadana, que permiten promover la colaboración y generar vínculos entre el gobierno y la sociedad. Por su parte, Jalisco reportó contar con este mecanismo a partir del año 2017.

En la siguiente gráfica se muestran los mecanismos con los que contaron estas entidades, con una visualización que permite observar con claridad cuáles son los que no fueron presentados.

**Gráfica 10. Mecanismos de transparencia (2016-2017)**



Normatividad para regular el acceso a la información pública		Normatividad para regular la protección de datos personales		Sistemas para la recepción y atención de solicitudes de acceso a la información pública y de protección de datos personales		Sistema o procedimientos de organización, protección y mantenimiento de archivos		Programa de capacitación para el personal sobre transparencia, el derecho de acceso a la información y protección de datos personales		Portal de Obligaciones de Transparencia		Módulos de orientación ciudadana		Otros	
✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓			✓	
✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓				
2016	2017	2016	2017	2016	2017	2016	2017	2016	2017	2016	2017	2016	2017	2016	2017
												✗	✗	✗	✗

**Fuente:** Elaboración propia con base en el Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatal del INEGI.

Estos mecanismos son fundamentales para garantizar el derecho de acceso a la información a los ciudadanos, toda vez que se amplían las opciones a partir de las cuales, se pueden solicitar datos e información pública para la mejora de la toma de decisiones, así como para el escrutinio público. Es necesario destacar que las dos entidades cuentan con normatividad, sistemas para recepción de solicitudes, procedimientos y mantenimiento de archivos, así como con un programa de capacitación y portal de obligaciones de transparencia.

La importancia de este indicador para la construcción de una evaluación de transparencia en el gobierno abierto, reside en comprender la forma en que los ciudadanos serán capaces de acceder a la información que genera el gobierno, es decir, mediante los mecanismos que han desarrollado.

De este indicador, además se destaca el hecho de que ambas entidades federativas cuentan con mecanismos de transparencia que permiten a los ciudadanos realizar solicitudes de acceso a la información, así como normatividad y sistemas de recepción y un portal de transparencia acorde a la Ley General (2015).

En suma, Jalisco y Ciudad de México contaron con el 75 % de los mecanismos para 2016 y con el 88% para el año 2017, es decir:

**Ciudad de México:** 7.5 / 10 (2016) y 8.8 / 10 (2017).

**Jalisco:** 7.5 / 10 (2016) y 8.8 / 10 (2017).

#### 4.4 Indicador 2

**Tabla 2. Trámites realizados ante las unidades de transparencia u homólogas**

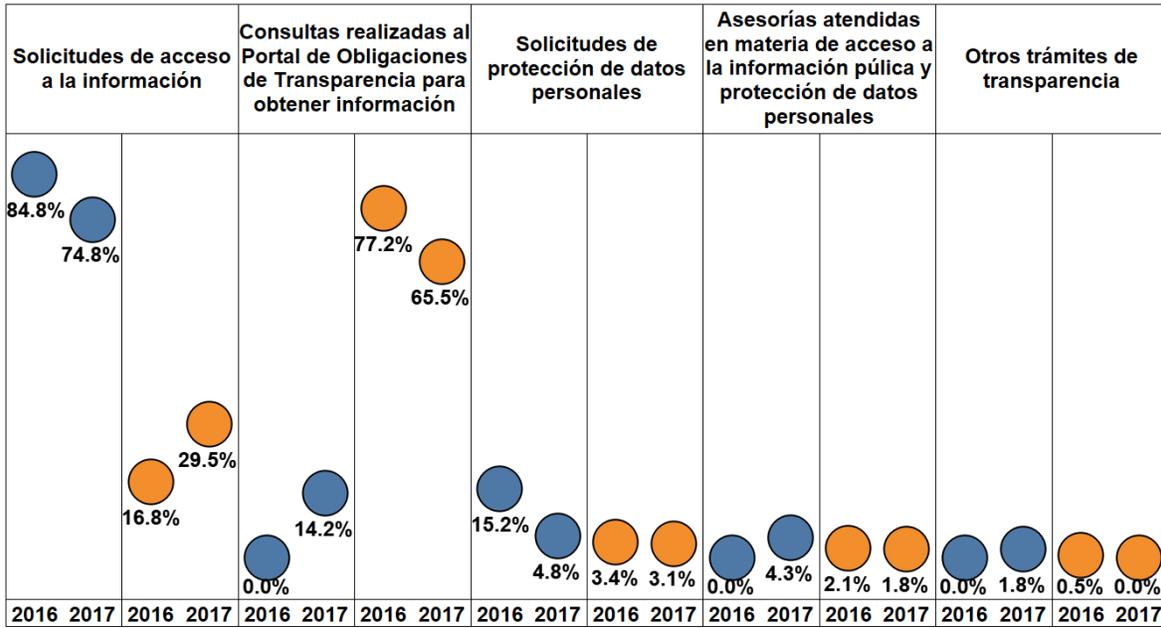
Trámites realizados ante las unidades de transparencia u homólogas					
Trámites		Entidades			
		Ciudad de México		Jalisco	
		2016	2017	2016	2017
1	Solicitudes de acceso a la información	66,478	128,804	209,84	33,240
2	Solicitudes de protección de datos personales	11,930	8,309	4,258	3,527
3	Consultas realizadas al Portal de Obligaciones de Transparencia para obtener información	N/A	24,488	96,363	73,796
4	Asesorías atendidas en materia de acceso a la información pública y protección de datos personales	N/A	7,455	2,634	2,038
5	Otros trámites de transparencia	N/A	3,137	609	50
<b>TOTAL</b>		78,408	172,193	124,848	112,651

**Fuente:** Elaboración propia con base en el Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatal del INEGI.

**Nota.** Las casillas con “N/A” refieren a información que no aplica, debido a que la administración pública de la Ciudad de México reportó no contar con ese tipo de trámites al momento de realizar el censo.

Más allá de analizar la cantidad realizada por el tipo de trámite, es necesario entender el porcentaje que representa cada uno de estos, con base al total de los mismos. En ese sentido, el siguiente gráfico tiene como finalidad visualizar la cantidad de trámites atendidos en las unidades de transparencia, mediante los porcentajes de cada una de las gestiones realizadas:

**Gráfico 11. Trámites realizados ante las unidades de transparencia u homólogas (2016-2017)**



**Fuente:** Elaboración propia con base en el Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatal del INEGI.

Con la gráfica anterior es posible determinar las siguientes cosas: en primer lugar, que tanto en la Ciudad de México, como en Jalisco se realizan una cantidad importante de trámites ante las unidades de transparencia; asimismo, en Ciudad de México estos trámites se concentraron en solicitudes de acceso a la información, al tiempo que Jalisco realizó más consultas en el Portal de Obligaciones de transparencia.

Por otra parte, los años que se analizaron no muestran un cambio significativo en el rumbo y atención de los trámites, toda vez que, en 2016 y 2017, en Ciudad de México lo referente a las solicitudes de acceso a la información tuvieron un protagonismo respecto a los demás asuntos, mientras que en Jalisco, en los mismos años, la mayor cantidad de trámites se concentró en las consultas realizadas al Portal de Obligaciones de Transparencia.

Asimismo, la cantidad total de trámites atendidos en Ciudad de México aumentó considerablemente en 2017 respecto al año anterior, al realizarse casi 100,000 trámites más que en 2016. Esto refleja también que para el año más reciente de este análisis, se incluyeron más trámites para su atención. Siguiendo esta idea, Jalisco atendió 12,000 trámites menos en 2017 respecto al año anterior, pese a que en esta entidad se encontraron disponibles en el catálogo de trámites todos los que se reportan en el Censo de Gobierno del INEGI. No obstante, la cantidad de trámites en Jalisco es mayor en los dos años analizados, en comparación con el año 2016 reportado por la Ciudad de México.

Otra explicación sobre de la cantidad de solicitudes de acceso a la información en la Ciudad de México respecto a la cantidad de consultas realizadas en el portal de obligaciones de transparencia es la siguiente: dado que no existe información adecuada en los portales de transparencia, los ciudadanos tienen que realizar una mayor cantidad de solicitudes de información para conocer a detalle sus requerimientos. No obstante, el caso de Jalisco puede explicarse mediante una hipótesis inversa, es decir, que dado que la cantidad de información disponible en sus portales es mayor, las solicitudes de acceso a la información disminuyeron, toda vez que los datos publicados por el gobierno de esta entidad cumplieron con las necesidades de los ciudadanos.

Finalmente, es necesario destacar que el porcentaje de solicitudes de protección de datos personales, las asesorías en materia de acceso a la información pública y otros trámites de transparencia no cuentan con un porcentaje significativo respecto a los trámites principales que se atendieron.

**Calificación:**

- Publica información respecto a los trámites que realiza = 3 puntos.
- La información está desagregada = 3 puntos.
- La información no está desagregada = 1 punto.
- Máxima puntuación = 6 puntos = 10.

Calificación Jalisco: 10/10 puntos. Calificación Ciudad de México 10/10 puntos.

#### 4.5 Indicador 3

**Tabla 3. Solicitudes de acceso a la información 2017**

Solicitudes de acceso a la información, de acuerdo al tipo de atención												
Entidad	Solicitudes de acceso a la información pública										Solicitudes de protección de datos personales	TOTAL
	Aceptadas		Negada por clasificación	Inexistencia de información	Turnada	Orientada	Improcedente	Otro tipo de atención	No especificado	Total		
	Otorgando información total	Otorgando información parcial										
<b>Ciudad de México</b>	81791	4270	1143	202	15900	13532	613	0	0	117451	7105	124556
<b>Jalisco</b>	15639	7393	1094	3203	0	1593	288	0	0	29210	3527	32737

**Fuente:** Elaboración propia con base en el Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatal del INEGI.

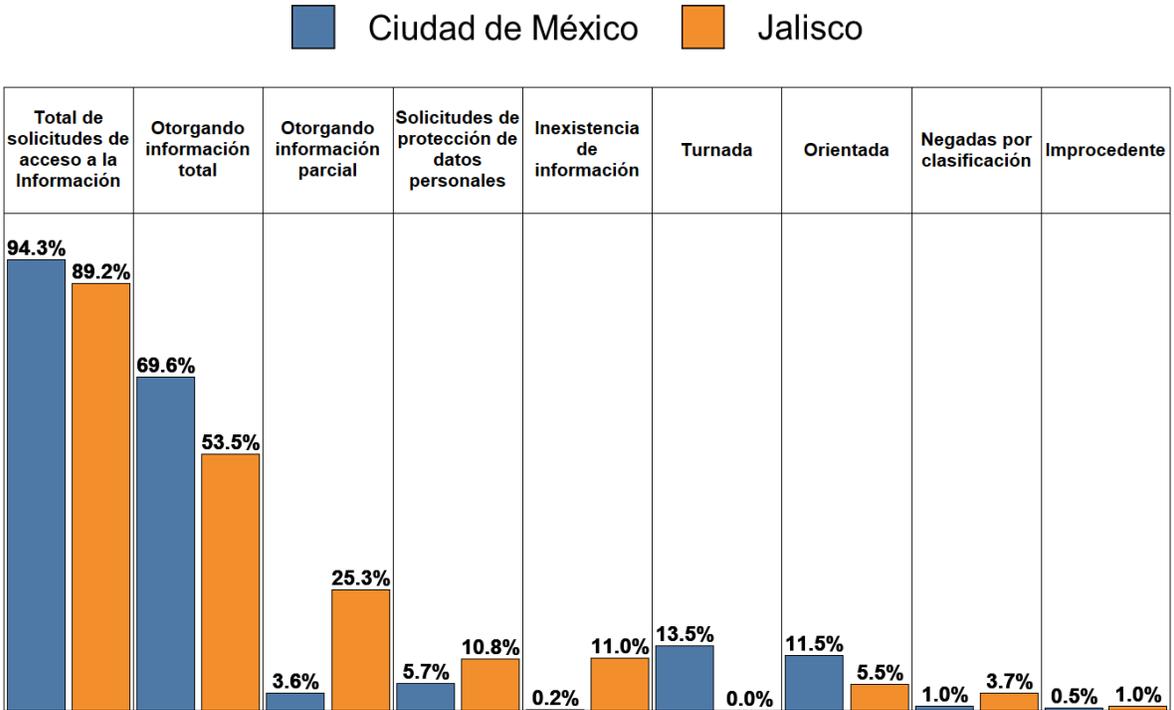
**Nota metodológica:** Los datos obtenidos refieren a la cantidad reportada por las instituciones de la administración pública estatal de las entidades. El total corresponde a la suma de todas las instituciones estatales, de acuerdo al tipo de respuesta, con referencia al año 2017.

Del cuadro anterior es posible concluir varias cosas. La primera de ellas, es la cantidad de solicitudes que atiende la Ciudad de México respecto al estado de Jalisco, es decir, cuatro veces más del número total de solicitudes. No obstante, el porcentaje de solicitudes aceptadas y atendidas, es muy similar, toda vez que en la Ciudad de México se le da atención al 73 % de las solicitudes, mientras que en Jalisco atendieron el 78% de las mismas.

Además, si bien es cierto que la cantidad de solicitudes en Ciudad de México es superior que al resto de las entidades, también lo es que en esta entidad se concentra la mayor cantidad de personas, al tiempo que hay un conocimiento superior respecto a la legislación y a las instituciones en materia de transparencia.

La siguiente gráfica muestra los porcentajes por cada uno de los rubros establecidos en la atención de las solicitudes de acceso a la información:

**Gráfico 12. Solicitudes de Acceso a la Información, de acuerdo al tipo de atención (2017)**



**Fuente:** Elaboración propia con base en el Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatal del INEGI.

Con la gráfica anterior, es posible apreciar que, pese a que los números absolutos, la Ciudad de México atiende una mayor cantidad de solicitudes, cuando los valores se transforman en números relativos, es decir, en porcentajes, son muy similares, lo que implica que en la comparación sea mucho más visible que tanto Jalisco, como Ciudad de México tienen una atención similar a las solicitudes de acceso a la información pública.

Un aspecto importante a considerar con este indicador refiere a que la cantidad total de solicitudes de información explica una participación constante de ciudadanos, sociedad civil, medios de comunicación, sector académico, etc., no obstante, no es el número lo que da valor a este indicador, sino la posibilidad de que las personas que han decidido solicitar información obtengan una respuesta en tiempo y forma y que cumplan con los criterios de otorgación total, protección de datos personales y clasificación de información.

Además, vale la pena puntualizar sobre el porcentaje similar de solicitudes respecto al total de las mismas en ambas entidades, al tiempo que la respuesta y disposición de información es muy similar. No obstante, el tránsito de la transparencia pasiva hacia una proactiva representa una oportunidad fundamental en la lógica del gobierno abierto, toda vez que, mientras más información se encuentre publicada en los portales oficiales, menor será la cantidad de solicitudes de acceso a ésta, siempre y cuando sea útil, precisa y con formatos abiertos.

Ponderación:

- Publica información respecto a las solicitudes de acceso a la información = 3 puntos.
- La información está desagregada = 3 puntos.
- La información no está desagregada = 1 punto.

Máxima puntuación = 6 puntos = 10.

Calificación Jalisco: 10/10 puntos.

Calificación Ciudad de México 10/10 puntos.

#### 4.6 Indicador 4

**Tabla 4. Personal en la administración pública estatal, de acuerdo al sexo y escolaridad**

Personal por entidad, según escolaridad y sexo							
Escolaridad		Entidades					
		Ciudad de México			Jalisco		
		Mujeres	Hombres	Total	Mujeres	Hombres	Total
1	Ninguno	N/D	N/D	N/D	251	229	480
2	Preescolar o primaria	N/D	N/D	N/D	3084	3153	6237
3	Secundaria	N/D	N/D	N/D	7947	11115	19062
4	Preparatoria	N/D	N/D	N/D	9360	9244	18604
5	Carrera técnica o comercial	N/D	N/D	N/D	6370	4539	10909
6	Licenciatura	N/D	N/D	N/D	56624	35114	91738
7	Maestría	N/D	N/D	N/D	1112	1643	2755
8	Doctorado	N/D	N/D	N/D	103	161	264
9	No especificado	77067	141437	218504	0	0	0
<b>TOTAL</b>		<b>77,067</b>	<b>141,437</b>	<b>218,504</b>	<b>84,851</b>	<b>65,198</b>	<b>150,049</b>

**Fuente:** Elaboración propia con base en el Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatal del INEGI.

**Nota.** Las casillas con “N/D” refieren a información que no está disponible debido a que no fue especificada por la administración pública estatal de la Ciudad de México.

De la tabla anterior hay algunas cuestiones fundamentales por mencionar. La primera de ellas, respecto a la ausencia de información específica en la escolaridad y el sexo de los servidores públicos de la Ciudad de México. Con esta información parcial, además se incumple con lo dispuesto en el Artículo 70, Fracción XVII, referente a la información curricular del personal.

Sin embargo, con la información disponible, la siguiente gráfica expresará de mejor manera la comparación entre estas dos entidades respecto a la información curricular reportada.

**Gráfico 13. Personal en la administración pública estatal, según escolaridad y sexo**

No especificado	Licenciatura	Secundaria	Preparatoria	Carrera técnica o comercial	Preescolar o primaria	Maestría	Doctorado	Ninguno
<p>65%</p>  <p>35%</p> 	<p>67%</p>  <p>54%</p> 	<p>17%</p>  <p>9%</p> 	<p>14%</p>  <p>11%</p> 	<p>8%</p>  <p>7%</p> 	<p>5%</p>  <p>4%</p> 	<p>3%</p>  <p>1%</p> 	<p>0%</p>  <p>0%</p> 	<p>0%</p>  <p>0%</p> 
Ciudad de México	Jalisco	Jalisco	Jalisco	Jalisco	Jalisco	Jalisco	Jalisco	Jalisco

**Fuente:** Elaboración propia con base en el Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatal del INEGI.

De acuerdo con la gráfica anterior, es posible observar que, en el estado de Jalisco, el 56.5 % de las personas en el servicio público estatal, son mujeres, mientras que el 43.4 % son hombres. Además, el grupo de escolaridad con mayor incidencia es el de licenciatura, en el cual, el 66.7% de las mujeres encabeza la lista, al tiempo que los hombres ocupan el 53.9 % de los espacios laborales.

Asimismo, la cantidad de personas con estudios de posgrado representa apenas el 4.1% del total, mientras que en las personas con estudios de secundaria y preparatoria concentran el 12.7 y el 12.3%. Por otra parte, pese a que el número es menor, Jalisco cuenta con personas laborando en la administración pública con grado máximo de estudios de preescolar y primaria, con un 4.2%, al tiempo que los servidores públicos sin ningún tipo de escolaridad representan un 0.7% del total.

Respecto a la Ciudad de México, pese a que los datos no se encuentran desagregados por escolaridad, es posible concluir las siguientes cuestiones: primero, que la diferencia en el género de las personas a cargo de la administración pública estatal es muy disímil, toda vez que el porcentaje de hombres supera considerablemente al de mujeres, con un 64.7% y 35.3% respectivamente.

La importancia de este indicador consiste en conocer los perfiles profesionales que participan en la gestión pública de las entidades federativas en mención. Además, con ello será posible determinar acciones de profesionalismo, tales como impulsar cursos de capacitación (que se explicarán a detalle en el indicador 6), promover licenciaturas y acreditaciones, así como mejorar la gestión en función de la incorporación de servidores públicos profesionales.

Además, hay una clara diferencia entre el total de hombres y mujeres en ambas entidades, generando una brecha de género importante entre los empleados del gobierno en la Ciudad de México y Jalisco. En suma, este indicador es de suma importancia para determinar las capacidades profesionales de la administración pública en Ciudad de México y Jalisco; en ese sentido, la paridad de género y la necesidad de mejorar la gestión con base en la experiencia, el mérito y con perfiles profesionales, preparados y capaces de responder de manera adecuada ante los problemas públicos.

Ponderación:

- Publica información respecto a la escolaridad y el sexo de los servidores públicos = 3 puntos.
- La información está desagregada = 3 puntos.
- La información no está desagregada = 1 punto.

Máxima puntuación = 6 puntos = 10.

Calificación Jalisco: 10/10 puntos.

Calificación Ciudad de México 6.7/10 puntos.

#### 4.7 Indicador 5

**Tabla 5. Información pública (obligaciones de transparencia)**

<b>Información pública (obligaciones de transparencia)</b>					
<b>Obligaciones</b>		<b>Entidades</b>			
		Ciudad de México		Jalisco	
		<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>
<b>1</b>	Marco normativo	Sí	Sí	Sí	Sí
<b>2</b>	Estructura orgánica	Sí	Sí	Sí	Sí
<b>3</b>	Funciones de cada área	Sí	Sí	Sí	Sí
<b>4</b>	Metas y objetivos	Sí	Sí	Sí	Sí
<b>5</b>	Indicadores relacionados con temas de interés público o trascendencia social	Sí	Sí	No	No
<b>6</b>	Indicadores que permitan rendir cuentas de sus objetivos y resultados	Sí	Sí	Sí	Sí
<b>7</b>	Directorio de servidores públicos	Sí	Sí	Sí	Sí
<b>8</b>	Remuneraciones del personal	Sí	Sí	Sí	Sí
<b>9</b>	Gastos de representación y viáticos	Sí	Sí	Sí	Sí
<b>10</b>	Plazas de base y confianza, así como vacantes	Sí	Sí	Sí	Sí
<b>11</b>	Contrataciones de servicios profesionales por honorarios	Sí	Sí	Sí	Sí
<b>12</b>	Versiones públicas de las declaraciones patrimoniales de los servidores públicos	Sí	Sí	Sí	Sí
<b>13</b>	Domicilio y dirección electrónica de la unidad de transparencia	Sí	Sí	Sí	Sí
<b>14</b>	Convocatorias a concursos para ocupar cargos públicos	Sí	Sí	Sí	Sí
<b>15</b>	Información de los programas de subsidios, estímulos y apoyos	Sí	Sí	Sí	Sí
<b>16</b>	Condiciones generales de trabajo, contratos o convenios que regulen las relaciones laborales del personal de base o de confianza	Sí	Sí	Sí	Sí
<b>17</b>	Recursos públicos económicos en especie o donativos que sean entregados a los sindicatos	Sí	Sí	Sí	Sí

18	Información curricular de los servidores públicos	Sí	Sí	Sí	Sí
19	Servidores públicos sancionados	Sí	Sí	Sí	Sí
20	Servicios que se ofrecen	Sí	Sí	Sí	Sí
21	Trámites, requisitos y formatos que se ofrecen	Sí	Sí	Sí	Sí
22	Presupuesto asignado e informes del ejercicio trimestral del gasto	Sí	Sí	Sí	Sí
23	Presupuesto asignado e informes del ejercicio trimestral del gasto	Sí	Sí	Sí	Sí
24	Montos destinados a comunicación social y publicidad	Sí	Sí	Sí	Sí
25	Informes de resultados de auditorías	Sí	Sí	Sí	Sí
26	Resultados de dictaminación de estados financieros	Sí	Sí	Sí	Sí
27	Montos, criterios, convocatorias del listado de personas físicas o morales que tengan asignados recursos públicos	Sí	Sí	Sí	Sí
28	Concesiones, contratos, convenios, permisos, licencias o autorizaciones otorgados	Sí	Sí	Sí	Sí
29	Resultados de los procedimientos de adjudicaciones directas, invitaciones restringidas y licitaciones	Sí	Sí	Sí	Sí
30	Informes que generen los sujetos obligados	Sí	Sí	Sí	Sí
31	Estadísticas que generen en cumplimiento de sus facultades, competencias o funciones	Sí	Sí	Sí	Sí
32	Avances programáticos o presupuestales, balances generales y su estado financiero	Sí	Sí	Sí	Sí
33	Padrón de proveedores y contratistas	Sí	Sí	Sí	Sí
34	Convenios de coordinación de concertación con los sectores social y privado	Sí	Sí	Sí	Sí
35	Inventario de bienes muebles e inmuebles en posesión y propiedad	Sí	Sí	Sí	Sí
36	Recomendaciones emitidas por Organismos de derechos humanos	Sí	Sí	Sí	Sí
37	Resoluciones y laudos	Sí	Sí	Sí	Sí
38	Mecanismos de participación ciudadana	Sí	Sí	Sí	Sí

39	Programas ofrecidos	Sí	Sí	Sí	Sí
40	Actas y resoluciones del Comité de Transparencia de los sujetos obligados	Sí	Sí	Sí	Sí
41	Evaluaciones y encuestas realizadas por los sujetos obligados a programas financiados con recursos públicos	Sí	Sí	Sí	Sí
42	Estudios financiados con recursos públicos	Sí	Sí	Sí	Sí
43	Listado de jubilados y pensionados y los montos que reciben	No	Sí	Sí	Sí
44	Ingresos recibidos por cualquier concepto señalando el nombre de los responsables de recibirlos, administrarlos y ejercerlos	Sí	Sí	Sí	Sí
45	Donaciones hechas a terceros en dinero o en especie	Sí	Sí	Sí	Sí
46	Catálogos de disposición y guía de archivos documental	Sí	Sí	Sí	Sí
47	Actas de sesiones ordinarias y extraordinarias de los consejos consultivos, así como opiniones y recomendaciones que emitan	Sí	Sí	Sí	Sí
48	Listado de solicitudes a las empresas concesionarias de telecomunicaciones y proveedores de servicios o aplicaciones de internet para la intervención de comunicaciones privadas	Sí	No	No	No
49	Otro	Sí	Sí	Sí	Sí
<b>TOTAL</b>		48	48	47	47

**Fuente:** Elaboración propia con base en el Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatal del INEGI.

X/49 = Calificación total.

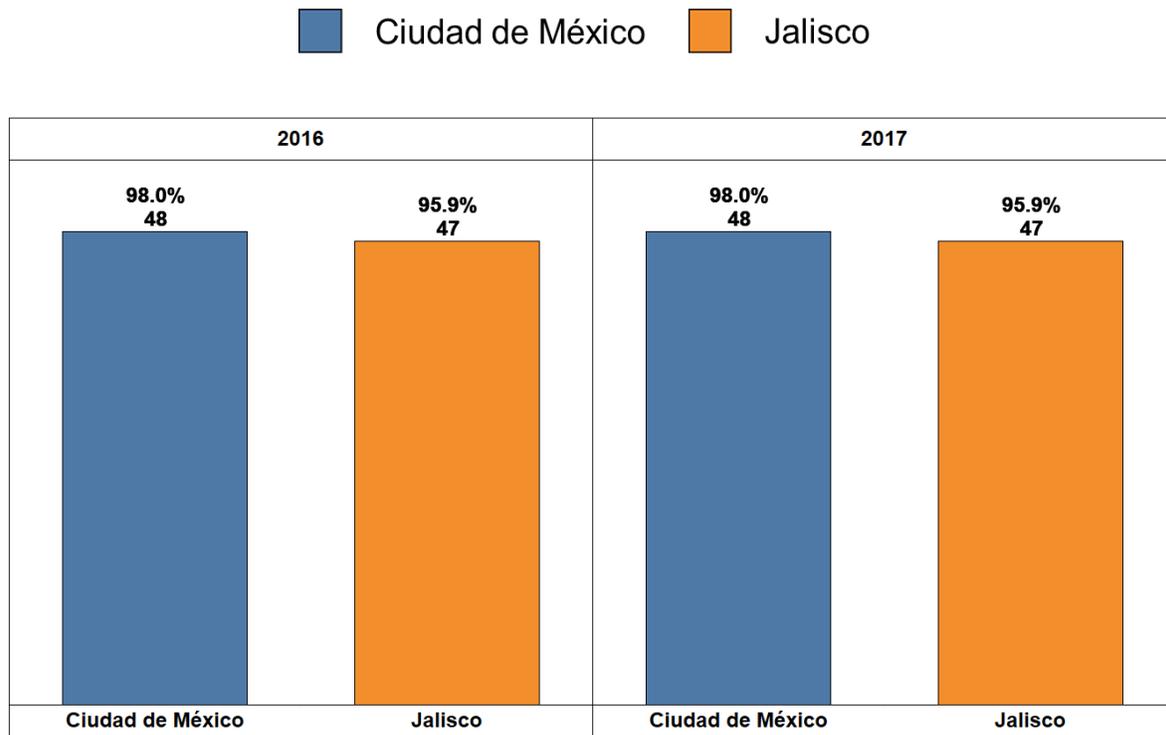
**Ciudad de México:** 48/49 = 98 %. 2016 = 9.5/10. 2017 = 9.5 /10.

**Jalisco:** 47 = 95.9 %. 2016 = 9.5/10. 2017 = 9.5 /10.

**Nota.** Las casillas con “Sí” refieren a información que está disponible y que fue reportada como una obligación de transparencia con la que contaron las entidades de la administración pública estatal, mientras que las casillas “No”, hacen referencia

a la información que no fue publicada, ya sea por inexistencia o porque no estaba disponible.

**Gráfico 14. Información pública (obligaciones de transparencia)**



**Fuente:** Elaboración propia con base en el Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatal del INEGI.

Con la gráfica anterior es posible conocer el porcentaje total de las obligaciones de transparencia, dispuestas en el **artículo 70 de la Ley General de Transparencia**<sup>156</sup>: mismas que, en términos generales, cumplen significativamente tanto Ciudad de México, como Jalisco. Además, estas obligaciones van más allá de una simple publicación de información respecto al funcionamiento del gobierno, es decir, tienen la finalidad de facilitar el acceso a la información pública, además de tener la característica de mostrar, mediante formatos abiertos, datos de interés, que permitan tomar decisiones.

Es necesario señalar que el simple hecho de publicar la información en los portales y plataformas de transparencia no representa un avance significativo respecto a la

<sup>156</sup> DOF (2015). Óp. Cit.

transparencia en el gobierno abierto, sin embargo, es un primer paso en la búsqueda por mejorar el acceso a la información pública, la generación de datos abiertos, la disposición de información en formatos accesibles y de descarga libre y un acercamiento hacia la proactividad en la transparencia.

En ese sentido, estos esfuerzos deben combinarse con la búsqueda de generar transparencia proactiva y el incremento de la publicación de datos abiertos, con formatos accesibles y disponibles para todas las personas interesadas en algún tema en específico.

Por otra parte, las obligaciones de transparencia, más allá de sustentarse en una normatividad, buscan disminuir la cantidad de solicitudes de acceso a la información, no porque no sean de utilidad, sino para incentivar la disposición de información pública y de interés sin que esta tenga que ser requerida a través de una solicitud.

Por otra parte, el funcionamiento de las plataformas de transparencia permite a los ciudadanos obtener información desde un solo lugar, de manera remota y a través de la utilización y aprovechamiento de las TIC, especialmente del internet y de una computadora o teléfono celular, sin necesidad de invertir una gran cantidad de tiempo y recursos.

#### 4.8 Indicador 6

**Tabla 6. Capacitación del personal en temas de transparencia**

Temas de profesionalización		Entidades			
		Ciudad de México		Jalisco	
		2016	2017	2016	2017
1	Rendición de cuentas	0	0	11	5
2	Responsabilidades de los servidores públicos	0	62	34	2
3	Manejo del INFOMEX / Plataforma Nacional de Transparencia/ sistemas equivalentes	106	121	678	1149
4	Actualización de páginas web de transparencia	0	0	54	0
5	Ética pública	0	0	29	0
6	Marco jurídico en materia de transparencia y acceso a la información pública	808	530	56	12
7	Clasificación y desclasificación de la información	0	0	2	0
8	Principios y deberes en materia de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales	1280	4150	11	50
9	Políticas de acceso a la información	NA	4	NA	0
10	Cultura de transparencia y acceso a la información	3903	355	64	96
11	Obligaciones de transparencia	0	866	67	27
12	Gobierno abierto y transparencia proactiva	0	0	12	0
13	Sistema Nacional de Transparencia	NA	0	NA	0
14	Recursos de revisión en materia de acceso a la información o protección de datos personales	237	229	4	60
15	Derechos humanos, igualdad, género y no discriminación	NA	30	NA	0
16	Marco jurídico en materia de protección de datos personales	2182	0	9	242
17	Mejores prácticas en materia transparencia, acceso a la información y protección de datos personales	NA	0	NA	79

<b>18</b>	Consecuencias del incumplimiento de los requerimientos legales o requisitos organizacionales en materia de protección datos personales	NA	0	NA	475
<b>19</b>	Uso de herramientas tecnológicas y medidas de seguridad para el tratamiento de datos personales	0	0	61	0
<b>20</b>	Atención a grupos vulnerables	NA	0	NA	0
<b>21</b>	Ejercicio de derechos ARCO	0	0	8	1
<b>22</b>	Otros	465	0	589	363
<b>TOTAL</b>		8981	6347	1689	2561

**Fuente:** Elaboración propia con base en el Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatal del INEGI.

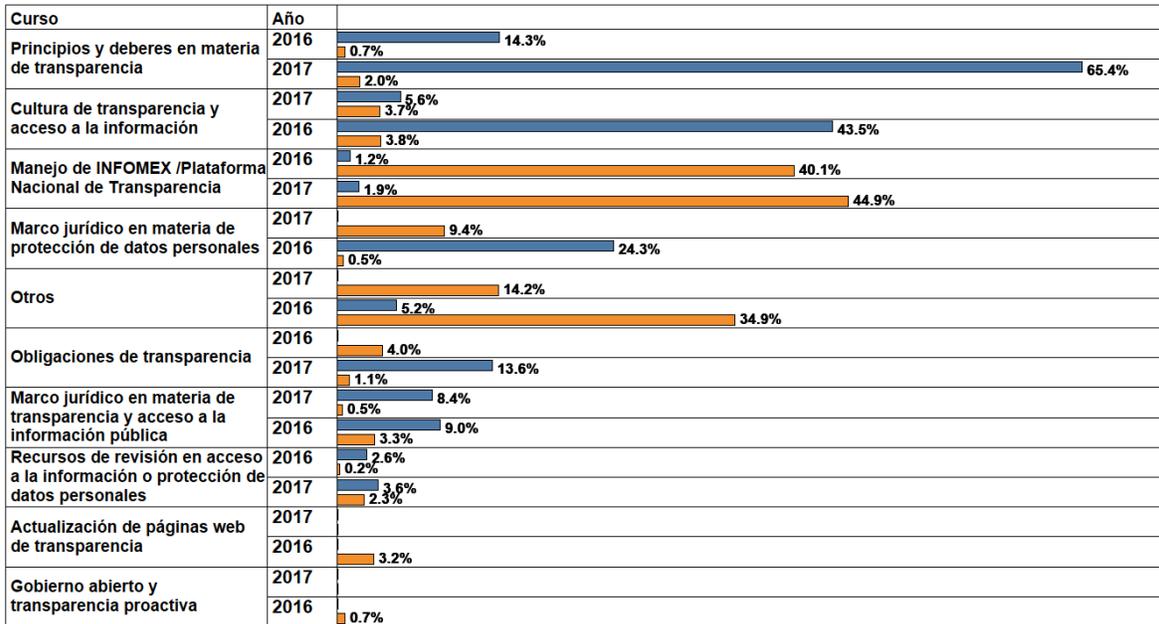
La tabla anterior permite concluir varias cuestiones sobre la profesionalización de los servidores públicos en materia de transparencia. En primer lugar, es necesario destacar que el INEGI, contempla un catálogo de 22 temas respecto a los cursos de capacitación para el personal; no obstante, las dos entidades analizadas no contaron con la totalidad de estos cursos.

Es necesario destacar que la capacitación sobre gobierno abierto y transparencia proactiva tuvo una incidencia menor, toda vez que solamente en Jalisco se realizaron actividades de profesionalización sobre esta materia y únicamente 12 personas en 2016 reportaron haber tomado este curso.

Por otra parte, de acuerdo con el indicador 5 de esta investigación, para 2017 el personal reportado por la administración pública de la Ciudad de México fue de 218,504 personas, mientras que en Jalisco se contabilizaron 150,049 servidores públicos. En ese sentido, solamente se realizaron actividades de capacitación en el 2.9 y 1.7 % de los servidores públicos respectivamente, lo que representa un porcentaje mínimo de profesionalización del personal y un obstáculo para que se desarrolle adecuadamente el gobierno abierto en la administración pública de la Ciudad de México y Jalisco. Para fines de visualización, en la gráfica siguiente se analizan solamente los diez cursos con mayor incidencia, reportados por la Ciudad de México y Jalisco respecto a la cantidad de personal que los realizó.

**Gráfico 15. Capacitación del personal en transparencia, según los 10 temas con mayor incidencia**

■ Ciudad de México ■ Jalisco



**Fuente:** Elaboración propia con base en el Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatal del INEGI.

Con esta gráfica es posible apreciar las prioridades en términos de capacitación en la Ciudad de México y Jalisco: mientras que en la primera entidad, se valora más la cuestión de principios y deberes en materia de transparencia, mientras que en la segunda se ponderó en mayor medida la profesionalización para el manejo del sistema INFOMEX y la Plataforma Nacional de Transparencia.

Lo anterior explica las pocas solicitudes de acceso a la información en Jalisco respecto a la Ciudad de México, toda vez que, el personal está capacitado para cargar y actualizar la información necesaria en las plataformas establecidas, haciendo visibles los datos de interés.

**Calificación:**

Ciudad de México: **2016** = 7/22 (cursos) = 3.2/10. **2017** = 9/22 (cursos) = 4.1/10.

Jalisco: **2016** = 16/22 (cursos) = 7.3/10. **2017** = 13/22 (cursos) = 5.9/10.

#### 4.9 Indicador 7

Tabla 7. Presupuesto asignado a transparencia

Presupuesto asignado a la administración pública estatal en materia de transparencia					
Rubros del presupuesto		Entidades			
		Ciudad de México		Jalisco	
		2016	2017	2016	2017
1	Transparencia y acceso a la información pública	NA	0.059	NA	NA
2	Protección de datos personales	NA	0.003	NA	NA
3	Otro	NA	0	NA	NA
4	No especificado	NA	0	NA	NA
5	<b>TOTAL</b>	NA	0.062	NA	NA

**Fuente:** Elaboración propia con base en el Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatal del INEGI.

Si bien es cierto que la información reportada por las instituciones de la administración pública estatal de Ciudad de México y Jalisco muestra inconsistencias significativas por la ausencia de información, tales como la desagregación de los rubros de transparencia, protección de datos personales, otros y los no especificados referentes al presupuesto, también lo es que con los datos proporcionados es posible generar conclusiones en torno a la prioridad que se le ha otorgado a la transparencia.

En primer lugar, el presupuesto asignado al rubro de la transparencia en Ciudad de México representa solamente el 0.062 %, es decir, ni siquiera alcanza un punto porcentual, lo que demuestra el poco interés de desarrollar estrategias encaminadas a promover la transparencia en la gestión de la administración pública estatal.

Un segundo aspecto que vale la pena mencionar refiere al porcentaje destinado específicamente a transparencia y acceso a la información pública y a la protección de datos personales: el primero corresponde al 95 %, mientras que el segundo representa solamente un 5 %. Lo anterior es un reflejo de la cantidad de trámites que se gestionan en transparencia, respecto a los que se realizan sobre datos

personales, mismos que se han detallado en los indicadores anteriores de esta investigación.

Por otra parte, es necesario destacar que Jalisco no presentó ninguna información respecto a las variables de este indicador, en ninguno de los dos años analizados, lo que impide realizar un examen exhaustivo en este aspecto de la transparencia. Asimismo, para el año 2016, tampoco la Ciudad de México reportó ningún dato respecto al presupuesto.

Finalmente, pese a que no existan demasiados elementos para formular conclusiones en torno a la disposición de información reportada con este indicador, es preciso visualizar de forma más específica los datos reportados por la administración estatal de la Ciudad de México en el año 2017, para comprender la diferencia entre el destino de los recursos en materia de transparencia y acceso a la información y protección de datos personales.

**Gráfico 16. Presupuesto asignado a transparencia en la Ciudad de México (2017).**



**Fuente:** Elaboración propia con base en el Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatal del INEGI.

En suma, la Ciudad de México, además de realizar un porcentaje mayor de trámites de transparencia y acceso a la información pública (indicador 2) en comparación con trámites de protección de datos personales, también concentra la mayor parte de su presupuesto mediante esa jerarquización.

Derivado de lo anterior, es posible entender que la prioridad en Ciudad de México no refiere a la protección de datos personales, especialmente porque este tipo de trámites se realiza con menor frecuencia, aunado a que estas solicitudes pueden atenderse con una menor cantidad de recursos, con personal que también realiza otras funciones y con una velocidad de respuesta menor. No obstante estos trámites requieren apegarse a la Legislación vigente (2015), así como a las disposiciones específicas en materia de protección de datos personales.

**Rubros de evaluación:**

Reporta información: 4 puntos.

Reporta información desagregada: 4 puntos.

Información incompleta 2.

No reporta información: 0 puntos.

Máxima Calificación = 8 puntos = 10.

**Calificación:**

Ciudad de México: 2017 = 10/10.

Jalisco: 2017 = 0/10 puntos.

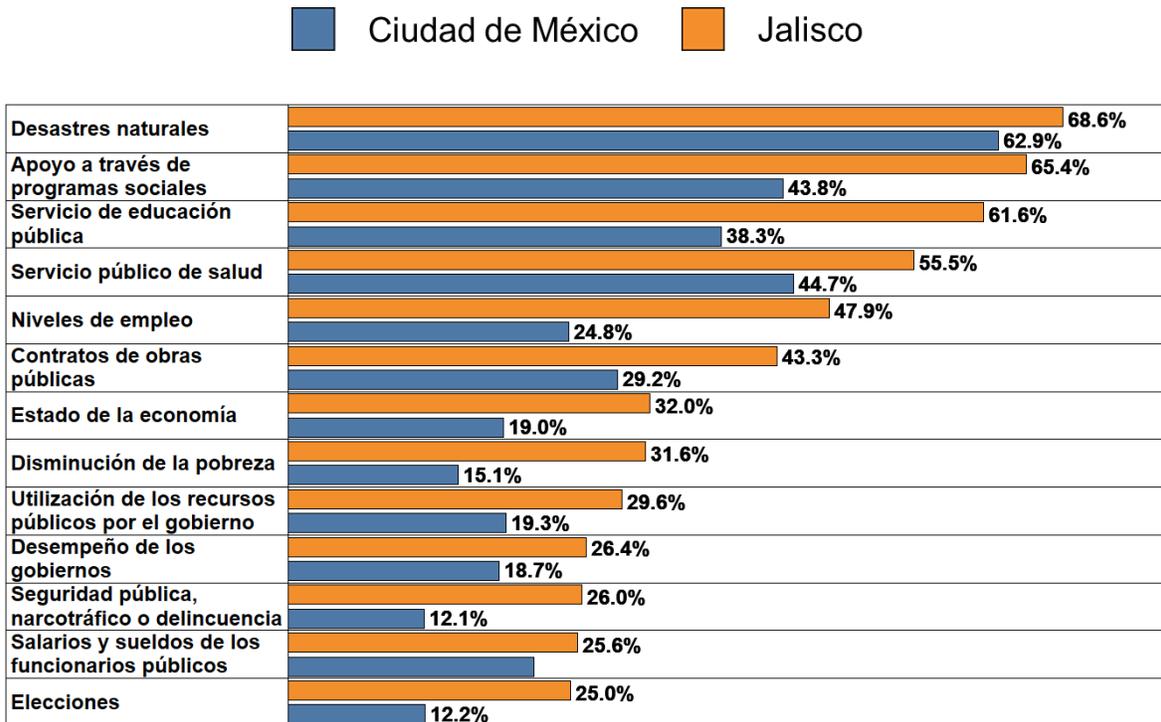
#### 4.10 Indicador 8

**Tabla 8. Percepción sobre confianza en la información generada por el gobierno**

<b>Población según el tipo de información que identifica que dio a conocer el gobierno, de acuerdo con el nivel de confianza en ésta (2016)</b>								
<b>TEMA</b>	<b>Mucha confianza</b>		<b>Algo de confianza</b>		<b>Algo de desconfianza</b>		<b>Mucha desconfianza</b>	
	<b>CDMX</b>	<b>Jalisco</b>	<b>CDMX</b>	<b>Jalisco</b>	<b>CDMX</b>	<b>Jalisco</b>	<b>CDMX</b>	<b>Jalisco</b>
Seguridad pública, narcotráfico o delincuencia	1.4	2.6	10.7	23.4	32.1	36.2	55.8	37.5
Desastres naturales	15.4	20.4	47.5	48.2	22.0	21.3	15.1	10.1
Servicio público de salud	7.3	15.4	37.5	40.1	33.0	28.2	22.0	16.3
Elecciones	3.1	5.9	9.0	19.1	17.4	27.4	70.4	47.3
Servicio de educación pública	6.5	11.3	31.8	50.3	41.0	29.9	20.3	8.5
Apoyo a través de programas sociales	10.8	15.0	33.1	50.3	31.2	21.9	25.0	11.8
Estado de la economía	3.4	4.5	15.6	27.6	30.3	32.1	50.7	35.5
Desempeño de los gobiernos	1.9	5.0	16.8	21.4	28.2	34.7	52.6	38.9
Niveles de empleo	4.0	10.8	20.9	37.1	30.3	34.3	44.9	15.8
Utilización de los recursos públicos por el gobierno	2.7	4.3	16.6	25.2	29.3	27.1	51.4	43.3
Disminución de la pobreza	5.5	5.1	9.6	26.5	23.0	20.8	61.9	47.0
Salarios y sueldos de los funcionarios públicos	5.5	4.8	16.3	20.8	28.1	18.4	50.2	54.9
Contratos de obras públicas	5.6	7.8	23.6	35.5	18.0	25.7	52.9	29.8

**Fuente:** Elaboración propia con base en Encuesta Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales 2016 del INEGI.

**Gráfico 17. Población según el tipo de información que identifica que dio a conocer el gobierno, de acuerdo con el nivel de confianza en ésta (2016)**



**Fuente:** Elaboración propia con base en Encuesta Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales 2016 del INEGI.

Para fines de visualización, con la gráfica anterior se presenta la suma de los rubros “muchísima confianza” y “mucho de confianza”, para determinar, de manera concreta, los temas en los que las personas encuestadas señalaron mayor confianza respecto a la información dispuesta por el gobierno. Con la gráfica anterior es posible determinar que, en todos los tipos de información generados por el gobierno, los ciudadanos de Jalisco manifestaron tener mayor confianza en éstos respecto a las personas encuestadas en la Ciudad de México.

Asimismo, es necesario destacar que el tema de elecciones, salarios de los funcionarios públicos y lo referente a seguridad pública y narcotráfico, son asuntos en los que las personas de los dos casos seleccionados confían menos, mientras que la información generada sobre desastres naturales, apoyos mediante programas sociales y educación pública, son los tres temas en los que la población manifestó tener mayor confianza.

Por otra parte, es fundamental entender que la percepción sobre la información que genera el gobierno es un aspecto que permite entender si los datos proporcionados están cumpliendo con las características que los ciudadanos necesitan. Además, al conocer si las personas confían en esta información, es posible generar estrategias para publicarla de manera más específica, con mayor desagregación, en una periodicidad diferente y trabajar, sobre todo, en acciones que promuevan la confianza los ciudadanos.

En suma, si bien es cierto que en términos generales las personas no confiaron en la información generada por la Ciudad de México y Jalisco, también lo es que se han desarrollado estrategias por mejorar la disponibilidad de estos datos, especialmente respecto a la información pública analizada en el indicador 5.

**Calificación:**

Este indicador se evaluará de acuerdo al promedio de confianza de todos los tipos de información generada por el gobierno, tomando como referencia solamente la suma de las variables “mucho confianza” y “algo de confianza”, con una ponderación de 0/10.

Ciudad de México: promedio 1.3/10 puntos.

Jalisco: promedio 2.7/10 puntos.

#### 4.11 Indicador 9

**Tabla 9. Experiencia con interacción del sitio web de las entidades**

Elementos del portal		Disponibilidad					
		Alta		Media		Baja	
		CDMX	Jalisco	CDMX	Jalisco	CDMX	Jalisco
1	Accesibilidad	3	3				
2	Velocidad	3	3				
3	Temas de interés		3			1	
4	Trámites y servicios	3	3				
5	Transparencia		3	2			
6	Datos abiertos		3			1	
7	TOTAL	9	18	2	0	2	0

Fuente: Elaboración propia.

Se destacaron tres niveles de disponibilidad, en función de los cuales se asignó el siguiente valor: para las condiciones siguientes: alta, se asignaron 3 puntos, para la media 2 y para la baja 1 punto. Con base en la revisión de cada elemento en los portales estatales, fue posible determinar si estos consideraban una apertura, en términos de disponibilidad.

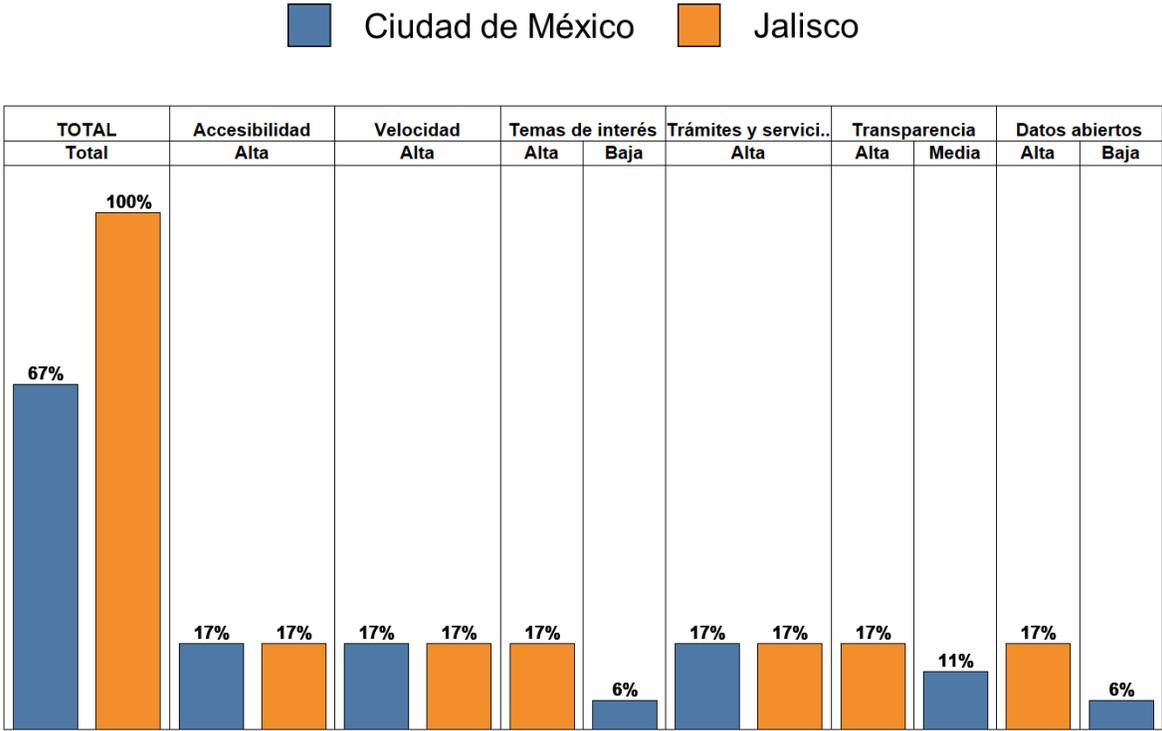
En este indicador se analizaron seis variables respecto a la información disponible en los portales de la Ciudad de México (<https://www.cdmx.gob.mx/>) y de Jalisco (<https://www.jalisco.gob.mx/>); para tales efectos, se determinaron los tres niveles de disponibilidad mencionados en el párrafo anterior.

Con la tabla anterior es posible determinar que Jalisco cuenta con un portal con una disponibilidad muy completa en términos de la información, toda vez que cumplió con los seis elementos, con la disponibilidad más amplia. No obstante, la Ciudad de México solo obtuvo tres de los elementos con disponibilidad alta, al tiempo que contó con uno en un nivel medio y dos en niveles bajos.

Es necesario recalcar que esta propuesta de medición para los portales se elaboró con base en las cuestiones que se consideran más importantes a la hora de visitar un portal estatal, por lo que es una evaluación perfectible y se realiza con base en

la búsqueda realizada en el periodo de marzo de 2019, fecha en la que se desarrolló este capítulo de la investigación.

**Gráfico 18. Experiencia con interacción del sitio web de las entidades, por elementos encontrados en el portal y según apertura de estos**



Fuente: Elaboración propia.

**Tabla 10. Calificación:**

		Valor	Promedio
Total	Ciudad de México	12	6.7/10
	Jalisco	18	10/10

Fuente: Elaboración propia.

En suma, la experiencia con el sitio web de las dos entidades seleccionadas permite concluir dos cuestiones: la primera que Jalisco ha desarrollado, a la par de muchas otras estrategias, una página en la cual los ciudadanos encuentren información necesaria para sus propias necesidades. Por su parte, Ciudad de México, pese a que concentran mucha información en otros portales, su acceso es deficiente, ya que no tiene una disponibilidad inmediata como sí lo es en Jalisco.

#### 4.12 Calificación de la transparencia en Ciudad de México y Jalisco

Es necesario señalar que, dado el carácter de la información presentada, algunos de los datos presentados, sobre todo en 2016, no pudieron analizarse, debido a que el INEGI no levantó información en ese año, o porque las entidades no la presentaron. En el caso del indicador 8, la Encuesta Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales solamente se realizó en el periodo de 2016. En la siguiente tabla se resumen las calificaciones de los indicadores y se presenta la ponderación agregada de los elementos para evaluar a la transparencia en la Ciudad de México y Jalisco.

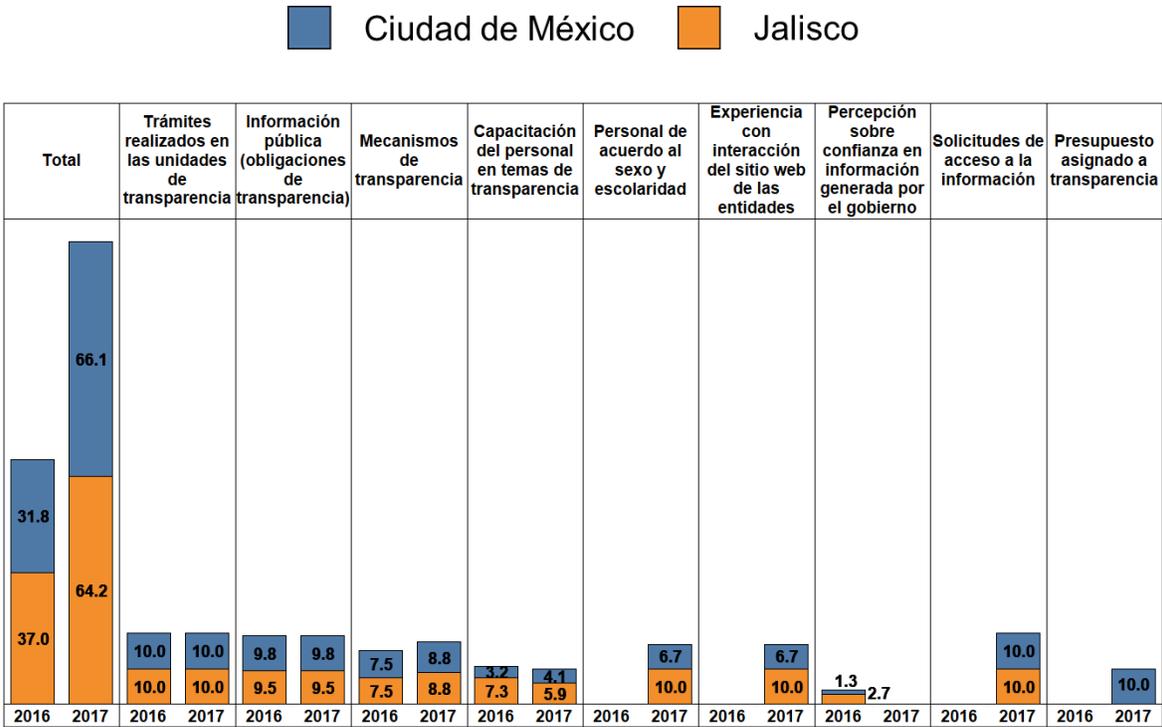
**Tabla 11. Recuento de los indicadores y calificación final de las entidades**

<b>Calificación de los indicadores propuestos</b>					
<b>Variables</b>		<b>Entidades</b>			
		<b>Ciudad de México</b>		<b>Jalisco</b>	
		<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>
<b>1</b>	Mecanismos de transparencia	7.5	8.8	7.5	8.8
<b>2</b>	Trámites realizados ante las unidades de transparencia u homólogas	10	10	10	10
<b>3</b>	Solicitudes de acceso a la información	NA	10	NA	10
<b>4</b>	Personal en la administración pública estatal, de acuerdo al sexo y escolaridad	NA	6.7	NA	10.0
<b>5</b>	Información pública (obligaciones de transparencia)	9.8	9.8	9.5	9.5
<b>6</b>	Capacitación del personal en temas de transparencia	3.2	4.1	7.3	5.9
<b>7</b>	Presupuesto asignado a transparencia	NA	10.0	NA	0.0
<b>8</b>	Percepción sobre confianza en la información generada por el gobierno	1.3	NA	2.7	NA
<b>9</b>	Experiencia con interacción del sitio web de las entidades (2019)	NA	6.7	NA	10.0
<b>TOTAL</b>		<b>31.8</b>	<b>66.1</b>	<b>37.0</b>	<b>64.2</b>

**Fuente:** Elaboración propia con base en el recuento de los indicadores del INEGI.

De la tabla anterior es posible concluir dos cuestiones fundamentales: la primera de ellas es que, Ciudad de México y Jalisco presentaron un nivel de transparencia muy similar en el año 2017, año en el que la información disponible es más completa y presentada con mayor desagregación. En segundo lugar, ambas entidades se valoraron con calificaciones muy similares, salvo en dos indicadores: a) el presupuesto, que en Jalisco no fue presentado, ni desagregado y b) la capacitación del personal, donde la Ciudad de México no realizó cursos importantes en esta materia.

**Gráfico 19. Recuento de los indicadores y calificación final de las entidades**



**Fuente:** Elaboración propia con base en el recuento de los indicadores del INEGI.

Por otra parte, tal como se señaló en el capítulo 3 de esta investigación, ambas entidades se posicionan con un tipo de gobierno abierto en proceso de consolidación, toda vez que cuentan con insumos indispensables para la implementación de este modelo, específicamente respecto a la transparencia; sin embargo, aún hay un camino muy largo para consolidar al gobierno abierto en estas dos entidades, especialmente por aspectos que es necesario corregir y vigilar, de

tal forma que la administración pública en estas entidades federativas sea más abierta.

En suma, la comparación de la transparencia en Ciudad de México y Jalisco demuestra que, pese a que éstas son entidades con un avance importante de los elementos para gestionar la transparencia, aún tienen un recorrido importante por desarrollar, toda vez que requieren de una maduración, así como de la publicación de información desagregada.

En ese sentido, la metodología propuesta permitirá, en primer lugar, conocer el grado de avance en materia de gobierno abierto y transparencia de Ciudad de México y Jalisco, así como proponer y conocer los elementos necesarios para favorecer su implementación en el resto de las entidades, tales como la cantidad de trámites, el personal, la capacitación que reciben, el presupuesto, la confianza de los ciudadanos, la interacción con el sitio web de las entidades federativas para la obtención de información.

#### **4.13 Consideraciones finales sobre la comparación en los casos**

A lo largo de este capítulo se han explicado una serie de acciones institucionales y de gestión que dan cuenta del grado de avance en la implementación de la transparencia, con un enfoque de gobierno abierto. Si bien es cierto que estas dos entidades se han presentado como dos casos con un proceso importante de maduración de gobierno abierto, también lo es que presentan una gran cantidad de deficiencias institucionales que impiden la consolidación de este modelo.

En ese sentido, esta metodología demuestra que es posible determinar el grado de avance del gobierno abierto estatal, desde la perspectiva de uno de los ejes fundamentales: la transparencia. Lo anterior, sin demeritar que los otros dos ejes son necesarios, es decir, con esta información es posible conocer los aspectos fundamentales de la gestión de transparencia en el gobierno abierto de la Ciudad de México y Jalisco, por lo que su aplicación, con base en los datos del INEGI, puede extenderse al resto de las entidades, determinando, en primera instancia, el

tipo de gobierno abierto con el que cuentan y posteriormente, el grado de avances en materia de transparencia.

En suma, los dos casos presentados aquí como casos de implementación de gobierno abierto en proceso de consolidación son un referente para la evaluación de este modelo en el resto de entidades; además, con este primer acercamiento empírico se demuestra que los datos generados por el INEGI pueden ser estudiados y aplicados para formular y manifestar las condiciones con las que cuenta la administración pública estatal.

De este modo, la metodología puede replicarse y reutilizarse (tal como lo dispone el gobierno abierto en términos de transparencia proactiva y datos abiertos), para que

Por tal motivo, estos dos casos y el diagnóstico generado a partir de los indicadores seleccionados, permite establecer una guía de lo que las entidades con un gobierno abierto inexistente, prematuro y en proceso de consolidación deben realizar en materia de transparencia, para consolidar este modelo.

#### **4.14 Aporte de la metodología**

En suma, esta comparación, además de demostrar el avance, las implicaciones de la transparencia en el gobierno abierto estatal de la Ciudad de México y de Jalisco y las limitaciones para la implementación de este modelo, permite delimitar algunos indicadores, a partir de los cuales evaluar y posicionar al resto de las entidades, con la idea de fijar un piso mínimo de acciones, decisiones, estructura institucional, administrativa, jurídica y de gestión, que permita implementar al gobierno abierto estatal.

Desde esta perspectiva, es necesario mencionar que el INEGI genera todos estos indicadores, con la idea de que sean utilizados para tomar decisiones de política pública en beneficio de la sociedad. En ese sentido, los datos que presenta el INEGI son rescatados más por investigadores y por ONG, que por tomadores de decisiones gubernamentales.

Por lo tanto, este trabajo y la metodología utilizada y propuesta, busca posicionarse como una herramienta que ayude a las personas en las administraciones públicas estatales a conformar estrategias para implementar el gobierno abierto estatal desde una mirada inicial, es decir, a partir de las cuestiones más elementales de gestión pública en una dependencia de gobierno.

Además, como se describió en el capítulo anterior, con la presentación de los estudios de caso, esta metodología fue aplicada en dos entidades que han desarrollado acciones encaminadas a fortalecer la apertura gubernamental, legislar al respecto, promover canales de participación, generar espacios de colaboración y co-creación.

Sin embargo, estos indicadores pueden emplearse en el resto de entidades, puesto que los datos que genera el INEGI a través de sus proyectos estadísticos dan cuenta de información fundamental en la totalidad de administraciones públicas estatales, con aspectos relevantes como los recursos humanos, presupuestales, materiales y con aspectos elementales de la gestión, como el personal, su capacitación, la atención de trámites mediante portales electrónicos y la confianza de los ciudadanos respecto a la información que genera y publica el gobierno.

En suma, esta metodología se implementó en dos entidades que, en teoría y en la práctica son exitosas, con la finalidad de comprobar su funcionalidad y con miras a desarrollarse en las 32 entidades federativas, como un complemento a las estrategias que puedan surgir para determinar el grado de avance en la implementación del gobierno abierto en nuestro país.

No obstante, es necesario reconocer que no todas las entidades poseen las mismas características ni cuentan con los mismos insumos para materializar y gestionar el gobierno abierto; en ese sentido, un primer paso para transitar hacia este modelo de gestión, consiste en conocer aquellas cuestiones que han funcionado de manera eficiente en casos como Ciudad de México y Jalisco, de tal forma que sirvan como ejemplo para entidades federativas con contextos diferentes que pretendan mejorar su gestión, con base en lo dispuesto de manera teórica por el gobierno abierto, pero

también con los elementos empíricos que permitan implementar la transparencia, la colaboración y la participación ciudadana (aspectos fundamentales del gobierno abierto).

Por tal motivo, es necesario fortalecer la utilización de fuentes de información estadística como la que genera el INEGI, toda vez que su descripción cualitativa y cuantitativa permite conocer diversos aspectos operacionales y de gestión de las administraciones públicas.

## CONCLUSIONES

- El gobierno abierto es un modelo de gestión cuyos elementos fundamentales (transparencia, participación ciudadana, colaboración y TIC), favorece el desarrollo de la democracia y la apertura del poder público, mediante el diseño y creación conjunta entre el gobierno y la sociedad civil, de actividades colaborativas que antaño pertenecían exclusivamente al Estado. Mediante la apertura gubernamental, el secreto y el poder pueden visibilizarse, favoreciendo la democracia y propiciando la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos.
- La transparencia es uno de los ejes del gobierno abierto en México con mayor avance en términos institucionales, legales y administrativos, especialmente por la Ley General de Transparencia, cuyos esfuerzos han materializado, entre muchas otras, estrategias fundamentales de gobierno abierto: el Sistema Nacional de Transparencia, el Modelo de Gobierno Abierto, Métricas de Gobierno Abierto desarrolladas por el INAI, cursos y capacitaciones. No obstante, se han rezagado elementos como participación ciudadana y colaboración, lo que provoca una maduración muy lenta del gobierno abierto como una cuestión fundamental de la democracia en nuestro país.
- El papel del INAI en la construcción del gobierno abierto es indispensable para entender el desempeño institucional de este modelo. Con la coordinación del INAI, la Alianza por el Gobierno Abierto se materializó en un primer momento, por su nivel de convocatoria y por el llamado realizado a organizaciones de la sociedad civil y al gobierno federal. No obstante, existen cuestiones que, desde el INAI y desde su posición de poder, pueden impulsarse, para mejorar el grado de avance del gobierno abierto, no sólo en el ámbito nacional, sino también en las entidades federativas y en los municipios del país.
- La Alianza por el Gobierno Abierto en México y los objetivos que persiguió desde el primer Plan de Acción fueron importantes en la consolidación y el posicionamiento del país respecto a la AGA Internacional; sin embargo, dadas las condiciones en las que fueron presentados, ni los objetivos ni los

planes de acción han representado avances que permitan consolidar el gobierno abierto en el ámbito nacional. Además, el seguimiento y evaluación de los compromisos adquiridos durante el Primer Plan y el Plan Ampliado carecieron de elementos para su medición, por lo que fueron esfuerzos muy alejados de la necesidad de apertura gubernamental.

- Los Planes de Acción presentados a la AGA son un avance en términos de posicionamiento del país en este organismo. No obstante, su operacionalización, la forma en que fueron diseñados y el sentido de los compromisos desarrollados no ha sido exitosos, toda vez que no se les ha dado un seguimiento adecuado, ni se han desarrollado evaluaciones pertinentes. Además, la legitimidad de estos Planes, especialmente el de 2016-2018 ha sido señalada internacionalmente por la ruptura de las Organizaciones de la Sociedad Civil con el gobierno federal, generando condiciones negativas para el gobierno abierto en México.
- El presunto caso de espionaje por parte del gobierno federal a las organizaciones de la sociedad civil y a algunos activistas fue un parteaguas en el desarrollo del gobierno abierto en México, puesto que durante dos años los trabajos en el núcleo de organizaciones civiles y en el Secretariado Técnico Tripartita estuvieron suspendidos. No obstante, en marzo de 2019, con la formulación del nuevo órgano de decisiones de la AGA en México se ha trabajado en la reincorporación de las OSC en los trabajos de la AGA, promoviendo la institucionalización de controles democráticos, al tiempo que se convocó a diversos actores sociales, civiles, académicos y gubernamentales para trabajar en la elaboración del Plan de Acción 2019-2021.
- Ciudad de México y Jalisco representan casos exitosos en la implementación de una política pública de transparencia por tres características significativas: la primera de ellas, respecto a la formulación de portales de datos abiertos, destinados a proporcionar información de utilidad para las personas interesadas, mediante formatos accesibles y universales, pero sobre todo, tendientes a consultas donde las personas encuentren información

exhaustiva. El segundo aspecto refiere a la actualización de los sitios electrónicos de las entidades, en los cuales se han diseñado accesos directos a información pública, derivada de la legislación en la materia, a la cual se puede ingresar de manera eficaz. Finalmente, el tercer sitio representa la homologación de las disposiciones de la Ley General de Transparencia, en las que se destaca la necesidad de transitar hacia una transparencia proactiva y a la publicación de información más allá de la estipulada como una obligación legal.

- El nivel de apertura y las acciones institucionales de transparencia en Ciudad de México son destacables respecto a las demás entidades federativas; sin embargo, existen diversos aspectos que requieren trabajarse de forma inmediata para garantizar la apertura gubernamental: dada su condición, visibilidad e importancia tanto al interior, como al exterior del país, se tiene que trabajar en la incorporación a la AGA mediante un Plan de Acción Local, ya no como un gobierno subnacional piloto, sino como un referente nacional e internacional de prácticas exitosas, con compromisos y líneas de acción definidos específicamente y aprovechando la cantidad tan grande de organizaciones de la sociedad civil, instituciones de gobierno y ciudadanos concentrados en este espacio territorial.
- El estado de Jalisco se posicionó como un referente mundial, por sus esfuerzos en la consolidación del gobierno abierto, especialmente por su papel en el Programa Piloto de para gobiernos Subnacionales de la Alianza por el Gobierno Abierto, en el que diseñaron y formularon un Plan de Acción Local, mediante objetivos y estrategias concretas encaminadas a la apertura gubernamental y a la incorporación de los ciudadanos en los espacios de decisión. En ese sentido, Jalisco se encuentra en el proceso de evaluación, seguimiento y conclusión de los 7 compromisos, de los cuales cuatro han sido terminados, dos tienen un 90 % de avance y uno más 75%. Al tiempo, se lanzaron convocatorias para que sociedad civil, sector académico y cualquier persona interesada pueda participar en la formulación del Segundo Plan de Acción Local en esta entidad.

- Con la experiencia de Jalisco en la AGA así como con el avance y maduración del gobierno abierto en Ciudad de México, las 30 entidades federativas restantes pueden retomar e impulsar sus propias estrategias, especialmente porque el INEGI genera información en la totalidad del país, con lo que el papel del INAI será fundamental en el apoyo institucional, la coordinación entre sociedad civil con el gobierno y con el impulso de actividades de evaluación y del modelo de gobierno abierto, herramientas útiles para establecer las condiciones mínimas para la implementación y gestión de la transparencia en el gobierno abierto.
- Los indicadores propuestos en esta investigación describen aspectos esenciales de la gestión de las entidades señaladas en términos de transparencia. Podemos inferir dos tipos de hallazgos derivados de la metodología propuesta: el primero, respecto a los recursos humanos y administrativos y el segundo, respecto a la gestión de la profesionalización de los servidores públicos y la percepción sobre la información generada por el gobierno.
- En Ciudad de México, cuando la información no existe o está incompleta, de acuerdo a las necesidades de las personas que la solicitan a través de los portales de transparencia, se tiene que realizar una mayor cantidad de solicitudes de acceso a la información para conocer a detalle sus requerimientos. No obstante, el caso de Jalisco se explica mediante una hipótesis inversa, es decir: dado que la cantidad de información disponible en sus portales es mayor, las solicitudes de acceso a la información disminuyeron, toda vez que los datos publicados por el gobierno de esta entidad cumplieron con los requerimientos de los usuarios. En síntesis, mientras existe mayor claridad en la información reportada en los portales, las solicitudes de acceso a la información disminuyen; y viceversa: mientras menor información, más solicitudes se realizan. Los dos casos se demostraron en el Indicador 2 y en los dos años analizados.
- Respecto a las solicitudes de acceso a la información y protección y a la atención de las mismas, es preciso señalar que la cantidad en Ciudad de

México supera a las de Jalisco 4 a 1; sin embargo, en números porcentuales, tanto en la cantidad total, como en la atención recibida son muy similares, demostrando el cumplimiento legal de atender a las solicitudes de acceso a la información en las dos entidades.

- Es necesario fortalecer la transparencia proactiva, para disminuir la cantidad de solicitudes de acceso a la información; no porque estas últimas no sean fundamentales en la democracia y en la transparencia, sino porque al tener información útil, accesible y en formatos de datos abiertos, las personas pueden utilizarlas en el momento que así lo dispongan. En ese sentido, si el gobierno se anticipa a las solicitudes, mediante la publicación constante de información de interés, publicando aspectos más allá de los que se señalan en la legislación vigente (2015), además de hacer más eficiente el acceso a la información, conseguirán mayor confianza respecto de la información que generan y fomentarán su utilización para tomar más y mejores decisiones.
- De acuerdo con lo reportado en el Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales de 2018, el presupuesto destinado en materia de transparencia en Ciudad de México corresponde únicamente al 0.062 %, lo que demuestra que este no es un tema prioritario para la administración pública de esta entidad. Sin embargo, en Jalisco este presupuesto no ha sido desagregado, ni se reportó en dicho instrumento estadístico. En ese sentido, el presupuesto representa un indicador crucial para entender el posicionamiento de la transparencia en los casos analizados: si bien es cierto que no hay especificidad en torno a este rubro, también lo es que sí existen acciones específicas de transparencia, por lo que hay un desfase entre lo reportado de manera presupuestal y las acciones que se realizan. Para poder entender, evaluar y determinar el grado de avance en transparencia, es necesario que se reporte adecuadamente el presupuesto asignado para esta materia.
- La capacitación de los servidores públicos es fundamental para garantizar el funcionamiento adecuado, eficaz y eficiente de la gestión pública. En ese sentido, independientemente de la profesionalización y de los sistemas de

carrera de la administración pública estatal, las actividades de aprendizaje, formación, sensibilización e inducción en gobierno abierto y transparencia son fundamentales para garantizar que las instituciones promuevan la apertura gubernamental a través de las personas que las operan. Por lo tanto, Ciudad de México y Jalisco generan acciones insuficientes de capacitación, toda vez que solamente el 2.9 y 1.7 % de los servidores públicos fueron capacitados, respectivamente. Además, solamente se gestionaron 9 cursos en Ciudad de México y 13 en Jalisco, de los 22 disponibles.

- Respecto a las obligaciones de transparencia correspondientes al Artículo 70 de la Ley General de Transparencia, publicadas por las dos entidades analizadas, ambas cumplen con la mayoría de estas, en un ejercicio eficaz de transparencia pasiva. No obstante, pese a que es fundamental publicar información de esta manera, es necesario transitar hacia un enfoque de transparencia proactiva, con la finalidad de disminuir la cantidad de solicitudes de acceso a la información e incrementar la disposición de datos abiertos y de información sin necesidad de solicitarla.
- El sitio web de las entidades es un factor trascendental en la percepción sobre el gobierno, las actividades que realiza y en la participación de los ciudadanos. Si éstos encuentran en el portal los insumos e incentivos necesarios, serán capaces de colaborar, utilizar y reutilizar la información y los datos abiertos para tomar decisiones. En ese sentido, tanto Jalisco como ciudad de México tienen que mejorar aspectos de sus sitios web, sin embargo, Jalisco cuenta con accesos, información, enlaces y datos abiertos mejor concentrados respecto a Ciudad de México.
- Los instrumentos de medición del INEGI que fueron analizados en esta investigación son una muestra de las acciones existentes que pueden ser aprovechadas para evaluar, tomar decisiones y mejorar aspectos de gestión esenciales en el funcionamiento de la administración pública estatal. En ese sentido, es necesario fortalecerlos y reutilizar la información que generan,

para conocer lo que Jalisco y Ciudad de México pueden aportar al resto de entidades en materia de transparencia y gobierno abierto.

- En suma, Ciudad de México y Jalisco representan un caso óptimo de análisis, toda vez que son entidades en proceso de consolidación del gobierno abierto y tienen al menos tres de los elementos fundamentales: laboratorios de innovación, legislación en materia de transparencia, portal de datos abiertos y, en el caso específico de Jalisco, participación en la AGA. Por lo tanto, su nivel de apertura es importante respecto a las demás entidades y analizar las acciones que realizan es necesario para marcar la pauta de lo que el resto de estados deben realizar para consolidar al gobierno abierto.
- La transparencia en Ciudad de México y Jalisco posee elementos de consolidación fundamentales en el gobierno abierto, tales como recursos humanos destinados a la realización de estas actividades, el presupuesto específico destinado para ello, la capacitación en gobierno abierto, la disposición de información derivada de las obligaciones de transparencia y la confianza de los ciudadanos. En ese sentido, los casos analizados permiten demostrar la relación fundamental de la transparencia y el gobierno abierto, con lo que el resto de entidades puede conocer aspectos que pueden mejorar e implementar para transitar hacia este modelo de gestión.
- En suma, esta investigación consolida la hipótesis de entender a Jalisco y Ciudad de México como entidades representativas de gobierno abierto, tanto en México, como a nivel internacional en términos de transparencia, en el sentido de contar con elementos fundamentales para la maduración de este modelo en el ámbito estatal, por lo que entender las acciones que se han desarrollado en los dos casos permitirá establecer las condiciones necesarias que el resto de entidades puede desarrollar para transitar hacia la apertura gubernamental. Además, la información generada por el INEGI es trascendental para conocer el panorama institucional de la República Mexicana en términos de transparencia.

## FUENTES CONSULTADAS

### Bibliografía:

- Bobbio, Norberto (2013). *Democracia y Secreto*. Fondo de Cultura Económica. México. p. 27.
- Bobbio, Norberto y Bovero, Michelangelo (1985). *Fundamentos del Poder Político*. Grijalbo. México. p. 48.
- Bourgon, Jocelyn (2010). "Propósito Público, autoridad gubernamental y poder colectivo" en *Revista Reforma y Democracia*. Núm. 46. Caracas, Venezuela. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. p. 8.
- Calderón, César (2012). "Por qué un Gobierno Abierto". En: Concha, Gastón, Naser, Alejandra (Editores). *El desafío hacia un gobierno abierto en la hora de la igualdad*. CEPAL. Chile. p. 28.
- Cerrillo, Agustí (2011). "Transparencia administrativa y lucha contra la corrupción en la Administración local". En: *Anuario de Gobierno Local 2011*. Fundación Democracia y Gobierno Local. Institut de Dret Públic. España. p. 292.
- Cobo, Cristóbal, (2012). "Gobierno abierto: de la transparencia a la inteligencia cívica" en: Andrés, Ramírez, Álvaro y Bojórquez, José, (Coord.) *La promesa del Gobierno abierto*. ITAIP. México. p. 113.
- Dassen, Nicolás y Cruz Vieyra, Juan (Editores). *Gobierno abierto y transparencia focalizada. Tendencias y desafíos para América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington. p. v.
- García, Maximiliano (2011). "TIC gobierno electrónico y gestión pública en México". En *Revista Buen Gobierno*. No. 11, Jul-Dic, 2011. México. p. 116.
- Hofmann, Andrés (2012). "La transparencia gubernamental: del estancamiento en que se encuentra y cómo revitalizarla". XVII Congreso del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, 30 de octubre al 2 de noviembre, Cartagena de Indias, Colombia.
- Llinares, Javier (2012). Citado de: Calderón, César (2012). "Por qué un Gobierno Abierto". En: Concha, Gastón, Naser, Alejandra (Editores). *El desafío hacia un gobierno abierto en la hora de la igualdad*. CEPAL. Chile. p. 28-29.
- Mariñez, Freddy y Valenzuela, Rafael (2013). *Gobierno Abierto*. México, Miguel Ángel Porrúa. p. 25.
- Martínez Puón, Rafael (2017). *De la Transparencia al Gobierno Abierto*. Tirant Lo Blanch. México. p. 78.
- Montero, Gregorio (2017). "Del gobierno abierto al Estado abierto: la mirada del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo". En: Naser, Alejandra, Ramírez-Alujas, Álvaro y Rosales (2017). *Óp. Cit.* pp. 79-80.
- Noveck, Simone (2009). Citado de: Martínez Puón, *De la Transparencia al Gobierno Abierto*. Tirant Lo Blanch. México. (2017). pp. 106-107.
- Oszlak, Oscar, Kaufman, Ester (2014). *Teoría y práctica del gobierno abierto: Lecciones de la experiencia internacional*. Organización de los Estados Americanos. p. 7.
- Quintanilla, Gabriela y Gil, José (2013). Citado por: Sánchez González, José (2016). "El gobierno abierto en México en perspectiva: retos y limitaciones" *Revista IAPEM*, No. 93, enero-abril 2016. México. p. 27.
- Ramírez Alujas, Álvaro, Dassen, Nicolás (2012). "Gobierno abierto: la ruta hacia una nueva agenda de reforma del Estado y modernización de la administración pública en América Latina y el Caribe". En: Dassen, Nicolás y Cruz Vieyra, Juan (Editores). *Gobierno abierto y transparencia focalizada. Tendencias y desafíos para América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, p. 45.

- Sánchez González, José (2016). "El gobierno abierto en México en perspectiva: retos y limitaciones" Revista IAPEM, No. 93, enero-abril 2016. México.
- Sánchez, González, José (2015). "La participación ciudadana como instrumento del gobierno abierto". Espacios Públicos No. 43 (Mayo-Agosto). p. 54.
- Subirats, Joan (2012). "Nuevos tiempos, ¿nuevas políticas? Explorando caminos de respuesta". En *Revista Reforma y Democracia*. Núm.54. Caracas, Venezuela. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. p. 12.
- Tamayo, Manuel (1997). "El análisis de las políticas públicas". En: Bañón, Rafael y Carrillo, Ernesto (Comps.). *La Nueva Administración Pública*. Alianza Editorial. Madrid. p. 281.
- Trigo, Fernanda, Álvarez, Verónica (2017). "Gestión pública, gobierno abierto y fortalecimiento de la democracia en América". En: Naser, Alejandra, Ramírez-Alujas, Álvaro y Rosales (2017). *Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe*. CEPAL, Naciones Unidas. Chile. p. 49.
- Ugalde, Luis. Citado por: Martínez, Rafael (2017). *De la Transparencia al Gobierno Abierto*. Tirant Lo Blanch. México. p. 91
- Uvalle, Ricardo (2017). "Fundamentos democráticos del gobierno abierto: reflexiones sobre el caso de México". En: Peña, Víctor (Coord.). *Gobiernos abiertos. Elementos para una política pública: del concepto a su implementación*. El Colegio de Sonora. México. pp. 28-29.
- Uvalle, Ricardo (2018). "Análisis multifacético del gobierno abierto en los procesos de la sociedad contemporánea". En: Revista Especializada en Investigación Jurídica. Universidad Autónoma de Ciudad Juárez. Año 2. Número 3. Julio-diciembre 2018. p. 36.
- Valenzuela, Rafael (2017). "Gobierno abierto y rendición de cuentas: implicaciones para el Estado Mexicano". En: Uvalle, Ricardo y García, Maximiliano (Coord.) (2017). *Sentido y alcance de la rendición de cuentas*. Tirant lo Blanch/UNAM. México. p. 273.

### Documentos electrónicos:

- AGA Jalisco (2015). Disponible en: <http://gobiernoabiertojalisco.org.mx/actas-de-las-sesiones> [Consulta: 20/06/2018].
- AGA Jalisco (2015). Disponible en: <http://gobiernoabiertojalisco.org.mx/quienes> [Consulta: 20/06/2018].
- AGA Jalisco (2018). Tablero de Compromisos. Disponible en: <http://gobiernoabiertojalisco.org.mx/compromisos> [Consulta: 20/06/2018].
- Alianza por el Gobierno Abierto (2015). *Misión y Objetivos*. [En línea]: <http://gobabiertomx.org/mision-y-objetivos/> [Consulta: 24/10/2017].
- Alianza por el Gobierno Abierto México. [En línea]. Disponible en: <http://aga.ifai.mx/SitePages/EstamosHaciendo.aspx> [Consulta: 12/06/2018].
- Alianza por el Gobierno Abierto México. *Secretariado Técnico Tripartita* En línea. Disponible en: <http://gobabiertomx.org/alianza-mexico/> [Consulta: 12/05/2018].
- Alianza por el Gobierno Abierto México. *Tercer Plan de Acción (2016-2018)*. En línea. Disponible en: <http://gobabiertomx.org/noticias/plan-de-accion-2016-2018/> [Consulta: 12/05/2018].
- Alianza por el Gobierno Abierto México y SFP. Tablero de Seguimiento. En línea. Disponible en: <http://aga.funcionpublica.gob.mx/aga/> [Consulta: 23/04/2019].
- CIDE (2014) *Métrica de la Transparencia 2014*. Disponible en: <http://www.metricadetransparencia.cide.edu> [Consulta: 02/01/2019].

- CIDE, INAI (2017). Métrica de Gobierno Abierto. INAI/CIDE. México. Disponible en: <http://eventos.inai.org.mx/metricasga/index.php/descargables> [Consulta: 26/06/2018].
- CIDE, INAI (2017). *Reporte de Resultados Métrica de Gobierno Abierto 2017*. CIDE, INAI. México. [En línea]. Disponible en: <http://eventos.inai.org.mx/metricasga/images/docs/ReportedeResultadosMetricafeb17.pdf> [Consulta: 20/06/2018].
- CIDE, INAI (2019). Métrica de Gobierno Abierto. INAI/CIDE. México. Disponible en: <https://micrositios.inai.org.mx/gobiernoabierto/wpcontent/uploads/2019/02/informeResultados.pdf> [Consulta: 18/02/2019].
- Datos Abiertos Jalisco (2017). Disponible en: <https://datos.jalisco.gob.mx/> [Consulta: 02/01/2019].
- Gobierno Abierto CDMX (2016). Disponible en: <http://www.gobabierto-cdmx.org.mx/index.php> [Consulta: 20/06/2018].
- INAI (2011). Disponible en: <http://aga.ifai.mx/SitePages/AlianzaMexico.aspx> [Consulta: 18/05/2018].
- INAI (2018). “¿Qué es el Pleno?”. [En línea]. Disponible en: <http://inicio.inai.org.mx/SitePages/queEsPleno.aspx?a=m2> [Consulta: 20/06/2018].
- INAI (2018). “¿Qué es el INAI?”. [En línea]. Disponible en: <http://inicio.inai.org.mx/SitePages/que-es-el-inai.aspx> [Consulta: 20/06/2018].
- INAI (2018). “Misión, visión y objetivos”. [En línea]. Disponible en: <http://inicio.inai.org.mx/SitePages/misionViosionObjetivos.aspx> [Consulta: 20/06/2018].
- INAI (2018). *Modelo de Gobierno Abierto*. [En línea]. Disponible en: <http://www.icaei.org.mx/images/Gobierno%20Abierto/Biblioteca/EN%20MEXICO/acerdo.pdf>. [Consulta: 20/06/2018].
- INAI (2019). Disponible en: <http://inicio.inai.org.mx/Comunicados/Comunicado%20INAI-064-19.pdf> [Consulta: 05/03/2019].
- INAI (2018). Portal electrónico. Disponible en: <http://inicio.ifai.org.mx/SitePages/Transparencia/GobiernoAbierto.aspx> Consulta: [01/03/2018]. [Consulta: 18/05/2018].
- INEGI (2016). Encuesta Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales. Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/enaid/2016/> [Consulta: 02/01/2019].
- INEGI (2016). Encuesta Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales. Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/enaid/2016/> [Consulta: 02/01/2019].
- INEGI (2017). Disponible en: <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/censosgobierno/estatal/cntaipdppe/2016/> [Consulta: 18/05/2018].
- INEGI (2017). *Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental*. Tabulados básicos. Gobierno Electrónico Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/encig/2017/> [Consulta: 02/01/2019].
- INEGI (2018). Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales. Disponible en: <http://www.beta.inegi.org.mx/contenidos/proyectos/censosgobierno/estatal/cngspse/2017/doc/presentacion.pdf> [Consulta: 18/05/2018].
- Laboratorio Itinerante de Innovación para Gobiernos Abiertos (2016). Disponible en: <http://gobiernoabiertojalisco.org.mx/liiga> [Consulta: 20/06/2018].

- Laboratorio para la Ciudad (LabCDMX). [En línea]. Disponible en: <https://labcd.mx/ciudades/ciudad-propuesta/> [Consulta: 26/11/2018].
- Laboratorio para la Ciudad (LabCDMX). [En línea]. Disponible en: <https://labcd.mx/hackcdmx/> [Consulta: 26/06/2018].
- Laboratorio para la Ciudad. [En línea]. Disponible en: <https://labcd.mx/el-laboratorio/> [Consulta: 26/06/2018].
- New York Times, [En línea]. Disponible en: <https://www.nytimes.com/es/2017/02/11/programas-de-espionaje-fueron-usados-contrainpulsos-de-un-impuesto-a-los-refrescos-en-mexico/> [Consulta: 18/05/2018].
- OGP (2015). "Anual Report 2015". *Open Government Partnership*. [En línea]: <http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/OGPreport2015.pdf> [Consulta: 24/10/2017]
- OGP (2016). Disponible en: <https://www.opengovpartnership.org/countries/jalisco-mexico> [Consulta: 20/06/2018].
- ONU (2015). Objetivos de Desarrollo Sostenible. Disponible en: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/> [Consulta: 20/06/2018].
- Open Government Partnership (2018). *About OGP*. [En línea]. Disponible en: <https://www.opengovpartnership.org/about/about-ogp> [Consulta: 20/06/2018].
- Open Government Partnership (2018). *Declaración de gobierno abierto* [En línea]. Disponible en: <https://www.opengovpartnership.org/declaracion-de-gobierno-abierto> [Consulta: 20/06/2018].
- Portal de Datos Abiertos de la Ciudad de México (2019). Disponible en: <https://datos.cdmx.gob.mx/pages/home/> [Consulta: 14/01/2019].
- Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (2016). *Acuerdo por el cual se establece el Modelo de Gobierno Abierto del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales*. [En línea]. Disponible en: <http://snt.org.mx/images/Doctos/ModeloGobiernoAbierto.pdf>. [Consulta: 20/06/2018].
- The White House of Barack Obama* (2009). "Transparency and Open Government". [En línea]. Disponible en: <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/transparency-and-open-government> [Consulta: 20/06/2018].

## Legislación:

- ALDF (2015). Ley para hacer de la Ciudad de México una ciudad más abierta. Disponible en: <http://www.aldf.gob.mx/archivo-1b52054447d78a831c329f25931f03a5.pdf> [Consulta: 20/06/2018].
- ALDF (2016). Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México. Disponible en: <http://cgsservicios.df.gob.mx/prontuario/vigente/5801.pdf> [Consulta: 20/06/2018].
- DOF (2015). *Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública*. En línea. Disponible en: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5391143&fecha=04/05/2015](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5391143&fecha=04/05/2015) Consulta: [03/03/2018].