



DEL GOBIERNO AL ESTADO ABIERTO

José Chanes Nieto
(Coordinador)

UAEM

ALDVS

DEL GOBIERNO AL ESTADO ABIERTO



**Universidad Autónoma
del Estado de México**

Dr. en Ed. Alfredo Barrera Baca
Rector

Dr. en C.I. Amb. Carlos Eduardo Barrera Díaz
Secretario de Investigación y Estudios Avanzados

Dr. en C. Ed. Marco Aurelio Cienfuegos Terrón
Director de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

Mtra. en Admón. Susana García Hernández
*Directora de Difusión y Promoción de la Investigación
y los Estudios Avanzados*

L.L.L. Patricia Vega Villavicencio
Jefa del Departamento de Producción y Difusión Editorial

DEL GOBIERNO AL ESTADO ABIERTO

José Chanes Nieto

Coordinador

UAEM

ALDVS

C328d Chanes Nieto, José (coord.)
2019 *Del gobierno al Estado abierto* / coordinador José Chanes Nieto.- 1a edición .- Ciudad de México: Casa Aldo Manuzio, S. de R.L. de C.V. / UAEM, 2019
296 p.; 16 x 23 cm
Texto para nivel medio superior.
ISBN: 978-607-633-077-7 (UAEM)
ISBN: 978-607-9457-15-0 (ALDVS)
1. Ciencias Sociales. 2. Ciencias Políticas (Política y Gobierno)
Dewey: 320

Del gobierno al Estado abierto
José Chanes Nieto (coordinador)

Primera edición: octubre 2019

ISBN 978-607-633-077-7 (UAEM)
ISBN 978-607-9457-15-0 (ALDVS)
ISBN 978-607-633-078-4 (PDF UAEM)

© Universidad Autónoma del Estado de México
Instituto Literario núm. 100 Ote.
C.P. 50000, Toluca, Estado de México
<http://www.uaemex.mx>

© Casa Aldo Manuzio, S. de R.L. de C.V.
Flamencos 72, col. San José Insurgentes
C.P. 03900, Ciudad de México

El contenido de esta publicación es responsabilidad de los autores.

La presente investigación se privilegia con el aval de dos pares ciegos externos que aprobaron publicar este libro.

En cumplimiento del Reglamento de Acceso Abierto de la Universidad Autónoma del Estado de México, la versión PDF de esta obra se pone a disposición del público en ri.uaemex.mx para su uso en línea con fines académicos y no de lucro.

Hecho e impreso en México

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	11
TRANSPARENCIA Y CORRUPCIÓN EN EL ÁMBITO ESTATAL <i>Martha Esthela Gómez Collado</i>	15
Introducción	15
I. Transparencia y rendición de cuentas	16
II. Corrupción, incompetencia, impunidad, opacidad y omisión: enemigos de la transparencia	27
III. Algunos mecanismos para combatir la corrupción	33
IV. El Caso Estatal	36
V. El Sistema Anticorrupción en el Estado de México	39
Conclusiones	41
Fuentes consultadas	43
TRANSPARENCIA Y GOBIERNO ABIERTO EN MÉXICO <i>Gabriel Reyes Jaramillo</i>	47
Introducción	47
I. Generalidades del gobierno abierto	49
I.I. El concepto de GA	49
I.II. Los principios del GA	54
II. El acceso a la información y la transparencia en México	56
II. I. El acceso a la información y la transparencia como camino de una sociedad cerrada a una sociedad abierta	60
III. Los gobernantes como los principales enemigos del GA	69
Conclusiones	76
Fuentes consultadas	77
GOBIERNO ABIERTO: CARACTERÍSTICAS Y CONDICIONANTES <i>Leobardo Ruiz Alanís</i>	83
Introducción	83

I. El Ciberespacio	84
II. De la transparencia a la alianza para el gobierno abierto	86
III. Los principios y significado del gobierno abierto	89
IV. Ventajas y riesgos del gobierno abierto	92
V. Recomendaciones para implantar el gobierno abierto	99
VI. Implicaciones para la administración pública	100
VII. Condiciones de las TIC en América Latina	104
VIII. Las TIC en México	106
IX. El Observatorio Ciudadano del Gobierno Municipal de León	111
Conclusiones	114
Fuentes consultadas	115

DE LA BUROCRACIA CERRADA AL GOBIERNO ABIERTO.

PUENTE ENTRE LA RACIONALIDAD Y LA UTOPIA	119
<i>José Chanes Nieto, José Martínez Vilchis y Gabriel Reyes Jaramillo</i>	
Introducción	119
I. Los modelos de la administración pública	121
I.I. La burocracia	121
I.II. Nueva Gestión Pública	130
I.III. Gobierno abierto	138
II. La ilusión: establecer el puente entre la racionalidad y la utopía	147
Conclusiones	149
Fuentes consultadas	150

MEDICIÓN DE GOBIERNO ABIERTO DESDE UNA

PERSPECTIVA TECNOLÓGICA: EL CASO DEL PORTAL DE

INTERNET DE LA PROCURADURÍA FEDERAL DEL CONSUMIDOR	153
--	-----

José Luis Ramos Alderete

Introducción	153
I. Planteamiento de la investigación	154
II. Metodología	156
III. Resultados y análisis del Índice de gobierno abierto	159
IV. Hallazgos en la investigación frente a las dimensiones conceptuales del gobierno abierto	164

Conclusiones	170
Fuentes consultadas	174
EVALUACIÓN DEL GOBIERNO ABIERTO EN MÉXICO EN SUS TRES PLANES DE ACCIÓN: 2013-2018.	
AVANCES Y CLAROSCUROS	179
<i>José Juan Sánchez González</i>	
Introducción	179
I. El gobierno abierto en México: un balance preliminar (2011-2018)	183
II. Del Primer Plan de Acción (2011-2012) al Plan de Acción Ampliado (2011-2013)	185
III. El Plan de Acción (2013-2015) del GA México	191
IV. Tercer Plan de Acción (2016-2018) del GA en México	197
V. El gobierno abierto en México como Gobierno electrónico, limitada participación y reducida colaboración institucional	203
Conclusiones	208
Fuentes consultadas	209
APUNTES SOBRE EL GOBIERNO ABIERTO:	
LA COLABORACIÓN Y LOS LABORATORIOS DE INNOVACIÓN CIUDADANA COMO MOTORES DE INTELIGENCIA COLECTIVA	
	213
<i>Luis Daniel Plata Ramírez</i>	
Introducción	213
I. El sentido del gobierno abierto	214
II. Definiendo al gobierno abierto	219
III. Tecnologías de Información y Comunicación	226
IV. La colaboración y el bien público	228
IV.I. Laboratorios de innovación ciudadana	228
V. Ideas para la innovación ciudadana en CDMX	233
Conclusiones	234
Fuentes consultadas	236

EL ESTADO ABIERTO	241
<i>José Chanes Nieto</i>	
I. El descontento globalizado	241
II. Las reformas eternas	242
III. La inconformidad y la desesperanza crecientes	244
IV. El Estado abierto	268
V. Los enemigos del Estado abierto	276
Conclusiones	287
Fuentes consultadas	288

INTRODUCCIÓN

El estudio del gobierno abierto ha recibido en los últimos años una creciente atención de parte de los estudiosos, aunque la ha tenido menos de los políticos y administradores, a pesar de que es a ellos a quienes debería interesar más. De manera que sólo con la participación de la sociedad se alcanzarán sus objetivos. Por ende, es un tema que le compete a toda la sociedad.

De ahí que hay que pasar del gobierno al Estado abierto, para incluir a todos los órganos de ejercicio del poder público (legislativo, ejecutivo y judicial) y a los órdenes de gobierno y administración (federal, estatal y municipal), pero sobre todo a la sociedad, origen y fin de la apertura, para diseñar un nuevo modelo de la relación entre gobernantes, servidores públicos y habitantes que profundiza la cultura de la comunicación, favorece la prestación del servicio público, fomenta la transparencia, así como la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones y facilita la colaboración recíproca entre los ciudadanos, funcionarios y autoridades. Esto lleva a la participación efectiva de los diferentes sectores de la población, entre ellos, y con los gobiernos y sus administraciones.

El libro *Del gobierno al estado abierto* contiene ocho aportaciones que analizan diversos aspectos, tanto del gobierno como del Estado abiertos, para alcanzar la transparencia, rendición de cuentas, corresponsabilidad pública, privada y social que permitan resolver nuestros problemas, recuperar la confianza en las instituciones y vencer la pobreza, el egoísmo y la impunidad, hasta constituir un Estado de derecho justo.

El capítulo “Transparencia y corrupción en el ámbito estatal”, elaborado por Martha Esthela Gómez Collado, se abordan la transparencia, la rendición de cuentas y el combate a la corrupción en el orden local, en especial del Estado de México.

Gabriel Reyes Jaramillo en “Transparencia y gobierno abierto en México” expone las generalidades acerca de la concepción y los principios del gobierno abierto. También se refiere el tratamiento del acceso a la informa-

INTRODUCCIÓN

ción y la transparencia en México. Finalmente considera a los gobernantes como los principales enemigos del gobierno abierto.

El tema relativo al “Gobierno abierto: características y condicionantes”, elaborado por Leobardo Ruiz Alanís, rescata el uso y aplicación de las nuevas tecnologías en la gobernanza y su influencia en la administración. Asimismo, se hace hincapié en las ventajas, desventajas y recomendaciones para el establecimiento del gobierno abierto.

“De la burocracia cerrada al gobierno abierto. Puente entre la racionalidad y la utopía”, elaborado por José Chanes Nieto, José Martínez Vilchis y Gabriel Reyes Jaramillo, efectúa un análisis acerca de los modelos que la administración pública ha seguido a fin de cumplir con sus responsabilidades, entre los que destacan el burocrático, la nueva gestión pública y el gobierno abierto.

El capítulo “Medición del gobierno abierto desde una perspectiva tecnológica: el caso del portal de Internet de la Procuraduría Federal del Consumidor”, elaborado por José Luis Ramos Alderete, refiere el caso del portal de la Procuraduría Federal del Consumidor y resalta que el uso de las tecnologías de la información y de la comunicación tienden a ofrecer ventajas satisfactorias para la interacción directa de las instituciones públicas con la sociedad en general. Igualmente construye un método para evaluar el cumplimiento de elementos del gobierno abierto.

“Evaluación del gobierno abierto en México en sus tres planes de acción: 2013-2018. Avances y claroscuros”, cuyo autor es José Juan Sánchez González, es un análisis comparativo de los planes de acción para alcanzar el gobierno abierto en México de 2011 a 2018.

Luis Daniel Plata Ramírez en “Apuntes sobre el gobierno abierto: la colaboración y los laboratorios de innovación ciudadana como motores de inteligencia colectiva”, recopila aspectos provenientes del gobierno abierto: el sentido que posee, cómo es definido, el papel preponderante que tienen las tecnologías de la Información y la comunicación en su aplicación, las acciones emprendidas en la Ciudad de México y la importancia de los laboratorios de innovación ciudadana.

El último capítulo, “El estado abierto”, elaborado por José Chanes Nieto, resalta el descontento globalizado sobre los diferentes modelos y

INTRODUCCIÓN

prácticas adoptadas para gobernar, administrar y convivir en el mundo. El resultado es la desconfianza y la desesperanza de la sociedad. El autor propone como solución el Estado abierto.

Las aportaciones contenidas deberán ser un punto de partida para el estudio del Estado abierto como una nueva perspectiva para la resolución de los problemas económicos, sociales, culturales, políticos y administrativos.

TRANSPARENCIA Y CORRUPCIÓN EN EL ÁMBITO ESTATAL

MARTHA ESTHELA GÓMEZ COLLADO¹

Introducción. I. Transparencia y rendición de cuentas. II. Corrupción, incompetencia, impunidad, opacidad y omisión: enemigos de la transparencia. III. Algunos mecanismos para combatir la corrupción. IV. El Caso Estatal. V. El Sistema Anticorrupción en el Estado de México. Conclusiones. Fuentes consultadas.

INTRODUCCIÓN

La transparencia en nuestro país es un tema de suma importancia en virtud de que la percepción ciudadana hacia nuestros gobernantes es de tener en el gobierno, en sus diferentes ámbitos, a servidores públicos que, en lugar de servir al pueblo, se sirven de él, dando origen al fenómeno de la corrupción en sus diferentes manifestaciones y dimensiones. Es por ello, que nace la inquietud de analizar este tema para tratar de revisar las diversas áreas gubernamentales que se dedican a dar transparencia, certeza y legalidad a los ciudadanos a través de instrumentos legales que se han diseñado para tal fin.

Estos instrumentos normativos darán pie a transitar hacia un gobierno abierto, en donde la ciudadanía participe activamente con el gobierno a través de la sociedad civil, empresas, consulta ciudadana, debates políticos, así como la colaboración en términos de diseño y elaboración de políticas públicas atendiendo demandas ciudadanas por medio de ONG's y autoridades públicas involucradas y compañías realizando un trabajo de construcción de redes de manera horizontal, es decir, evitando estructuras ver-

1. Profesora investigadora de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UAEMéx. Miembro del SNI nivel I.

ticales rígidas para dar paso a una organización corresponsable. La transparencia y acceso a la información pública en un gobierno abierto debe realizarse a través de portales de datos abiertos, de información empírica sobre el gobierno y la rendición de cuentas creando valor público, todo esto bajo principios de educación ciudadana que permitan funcionar y operacionalizar un gobierno cercano a la comunidad dando respuesta a las necesidades básicas de la población y contribuyendo a un ejercicio más democrático en todas las esferas gubernamentales.

La transparencia es un tema complejo al integrar múltiples variables que involucran tanto a la sociedad como al gobierno en sus diferentes ámbitos gubernamentales. Las instituciones dedicadas a la rendición de cuentas se vuelvan menos opacas al fomentar la transparencia en todas las instituciones públicas en conjunto. Todavía predomina en nuestras sociedades la cultura del secreto y la opacidad de las actividades gubernamentales. Por eso es muy importante, además de ser un derecho constitucional, que las solicitudes de transparencia proporcionen información al solicitante de manera veraz que coadyuve a la toma de decisiones y a la formación de opiniones, así como al fortalecimiento de la democracia y al Estado de derecho.

I. TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS

Al tocar el tema de transparencia es necesario hablar de democracia en virtud de que el gobierno tiene que rendir cuentas y ser transparente en la acción gubernamental. El gobierno debe de ser transparente en cuanto a las razones de sus decisiones y las propias decisiones. “La transparencia es un instrumento para lograr la rendición de cuentas” (González, 2011: 134).

A nivel internacional, la transparencia aparece hace más de 200 años en los países nórdicos y después impulsada en Rusia durante los años ochenta bajo el gobierno de Mijaíl Gorbachov con la implantación de la llamada legislación *glásnost*.² De esta manera, la política de transparencia

2. Política que se llevó a cabo a la par que la *Perestroika* por el líder Mijaíl Gorbachov entre

aparece a inicios del siglo XXI como solución al problema de la opacidad en las acciones gubernamentales, la falta de rendición de cuentas a la población, el hartazgo de la sociedad y la crisis de legitimidad y eficiencia en la administración pública.

Para el caso mexicano, la transparencia tiene antecedentes similares.

A decir de López Ayllón la transparencia se asocia con una gobernanza democrática y se considera como un valor en sí mismo. La transparencia también se puede encontrar desde la perspectiva de las políticas públicas, estrategia política, discurso político, filosofía moral y ética, hasta como método de superación personal. Según la Real Academia Española, la transparencia es una cualidad transparente que deja vislumbrar o adivinar sin declararse o manifestarse, mientras que en el ámbito gubernamental es más utilizada para describir asuntos, personas y organizaciones para demandar cualidades o comportamientos de apertura, claridad, honestidad e información. En este sentido, cuando nos referimos a la transparencia gubernamental la asumimos como “una cualidad a los flujos de información que constituyen las herramientas a través de las cuales identificamos, conocemos, entendemos, evaluamos la acción gubernamental, tanto de individuos, como de grupos y organizaciones” (López, 2017: 278). De manera contraria, un gobierno es opaco cuando “la información que sustenta documenta o explica las acciones, procesos de los actores gubernamentales es inexistente, incompleta, no verificable, poco oportuna, irrelevante, ininteligible o simplemente secreta” (López, 2017: 279).

La transparencia desde el punto de vista de la política pública puede cumplir con una serie de pasos (como lo mencionan los diferentes teóricos) como tener cinco, seis, siete, ocho o nueve pasos diferentes. La definición del problema es el paso inicial para elaborar el diagnóstico. Aquí el papel que desempeñan los medios de comunicación es la manera de darle información a la ciudadanía y entregarle información pública, la cual da pie a

los años de 1985 y 1991. Mientras que la *Perestroika* se ocupaba de la reestructuración económica de la Unión Soviética, la *glásnost* se concentraba en liberalizar el sistema político. En ésta se estipulaban libertades para que los medios de comunicación tuvieran mayor confianza para criticar al gobierno.

la creación de la Ley de transparencia y Acceso a la Información pública gubernamental.

En este sentido, el gobierno tiene que actuar para construir una política de transparencia y otorgar el derecho de acceso a la información de manera conjunta.

Este derecho debe ser otorgado como cualquier otro derecho a los ciudadanos, sin embargo, las políticas de transparencia están diversificadas en todo el sector público. Es por ello por lo que, la política de transparencia “reclama un conjunto de garantías para afirmar la igualdad de los ciudadanos ante la ley”, mientras que el acceso a la información “exige un proceso de adaptación diferenciado a partir de las estructuras orgánicas, los recursos, las regulaciones, los objetivos, las rutinas y las condiciones organizacionales que le son propias” (Merino, 2008: 241). Para Mauricio Merino la transparencia adquiere un valor organizacional y de acciones públicas deliberadas para producir, utilizar y distribuir la información pública como un recurso estratégico. Para ello, propone tres premisas, a saber:

1. La política de transparencia no se limita a cumplir las normas mínimas que regulan el acceso a la información pública, sino que comprende la forma en que se produce, se distribuye y se utiliza la información dentro de la propia organización, entendida como un recurso estratégico para el cumplimiento de sus fines;
2. La política de transparencia asume que el carácter público de la información debe servir para perfeccionar los procesos y las decisiones internas y, en consecuencia, para incrementar la utilidad social de la función que desarrollan las organizaciones que componen el sector público;
3. La política de transparencia se propone construir procesos de decisión y acción que forman parte del espacio público y, en consecuencia, no son excluyentes, asignan responsabilidades con claridad, pueden verificarse y deben conocerse públicamente (Merino, 2008: 242).

Según John Ackerman (2005), la transparencia tiene impacto en tres esferas diferentes: en la política, la economía y la administración pública. “Solo las personas que leen, cuestionan, exigen datos, se informan e inciden en las acciones de gobierno, se pueden considerar verdaderos ciudadanos” (Zaldívar, 2006: 14). James Madison menciona que el pueblo que desea gobernarse a sí mismo necesita armarse con el poder que le proporciona la información (*cf.* Zaldívar, 2006: 14). Zaldívar afirma que bajo este argumento se considera a la transparencia y acceso a la información como mecanismo de igualdad política. Mientras que la Organización de los Estados Americanos (OEA) sostiene que el acceso a la información habilita a las personas a asumir un papel activo en el gobierno, condición necesaria para el mantenimiento de una democracia sana.

Ackerman define claramente que la transparencia es una herramienta para el control del poder. Para Zaldívar (2006) el origen de la transparencia y el acceso a la información nace del derecho y libertad de prensa. La importancia de las acciones de la prensa es que actúe con mayor libertad para que los ciudadanos conozcan y estén en condiciones de saber lo que realmente hace el gobierno.

El acceso a la información es “un derecho fundamental que implica la potestad de cualquier persona de requerir información al Estado y la obligación correlativa de éste de entregarla, en los plazos y términos de la Ley” (López, 2017: 282). La transparencia y el acceso a la información sirven para que la burocracia se sienta observada. El diseño de una política requiere de estudios, escenarios, estadísticas, informes, datos y especialistas. La política de transparencia es un ejemplo de las políticas actuales que no se elaboraron desde un escritorio sino con la participación ciudadana guiada por el hacedor de políticas que es quien toma todas las alternativas y las amalgama con un curso de acción concreto y posible.

Por otra parte, el derecho a la información es el conjunto de normas sistematizadas que garantizan a cualquier ciudadano el acceso libre a la información de interés público y que establecen las obligaciones que tendrán que cumplirse para darle un uso responsable a la información obtenida. La tarea en materia de acceso a la información consiste básicamente en evitar que se consolide un sistema autocrático que manipule y controle

la información del gobierno en sus tres ámbitos de gobierno, y propiciar, en cambio, la participación ciudadana y el derecho de libertad de prensa en un régimen de seguridad jurídica que permita salvaguardar el derecho a la intimidad de los gobernados.

Los actos de gobierno tienden a ser más públicos cada día y más por el uso de las tecnologías de información y comunicación. La idea es recuperar los valores éticos que hemos dejado de lado y volver a aplicarlos dentro del ejercicio de la actividad gubernamental como servidores públicos. “Sólo cuando se articula el derecho a la información con la teoría y la práctica de la transparencia, la rendición de cuentas y el Estado de derecho podemos decir que estamos en presencia de una nueva forma de ejercer y entender el poder público” (Armenta citado en Martí, 2011: 17).

La cultura de la legalidad es algo que no se puede imponer de un día para otro, sino que es un proceso por el que se transita para crear desde la educación, conciencia sobre su importancia (González, 2011: 139).

En un Estado de derecho, las leyes:

- Se establecen en forma democrática, a través de mecanismos formales.
- Protegen los derechos individuales, en la convivencia de las personas como parte de una sociedad.
- Se aplican por igual a todos, son de carácter general, sin importar su situación económica, política, ni su rol social.
- Se hacen cumplir siempre y las violaciones son sancionadas a través de procedimientos y castigos preestablecidos.

En una cultura de la legalidad:

- Los integrantes de la sociedad se interesan y conocen reguladores de conducta, en especial, normas jurídicas básicas.
- Las personas tienen la “voluntad” de respetar las normas.
- Las personas rechazan y condenan la ilegalidad, la delincuencia y la corrupción.

- Las personas apoyan a las dependencias del sistema de procuración de justicia en un sentido de correlación (González, 2011: 140).

Como se ha venido exponiendo, en México podemos observar que se premia al “audaz”, al “vivo” y no se valoran las buenas prácticas ciudadanas. Todo el asunto de la transparencia y de la lucha anticorrupción debe ir acompañado de políticas públicas que sean capaces de premiar a los buenos ciudadanos, a los que cumplen con la ley, a los que la fomentan y no a los que contravienen los principios de la legalidad.

En la Carta de Santo Domingo por el libre acceso a la información pública de la UNESCO, se plantean las siguientes consideraciones:

1. El libre acceso de las personas a las fuentes de información pública es un derecho humano universal y un principio democrático inherente al derecho a la información [...]
2. El libre acceso a la información pública contribuye a la transparencia de la gestión pública, combate a la corrupción y la cultura del secreto como práctica [...]
3. El libre acceso a la información pública garantiza la participación ciudadana en la toma de decisiones de interés público (Zaldívar, 2006: 21).

La política de transparencia debe basarse en valores y Mauricio Merino propone cuatro; el primero es un principio kantiano en el sentido de que la información es pública, el segundo es el referente al espacio público, que es para todos, el tercero establece que la información es abierta, pública y accesible, incrementa la eficiencia social y el cuarto valor es de carácter weberiano porque hace referencia a la ética de la responsabilidad. Propone además para implementar y evaluar una política de transparencia, cuatro parámetros que son: la publicidad, la inclusión, la verificabilidad y la responsabilidad asociada a la producción, uso y distribución de la información pública.

El proceso de elaboración de una política según Mauricio Merino (2008: 244) “va desde la selección y la definición de los problemas públi-

cos que habrán de afrontarse hasta la evaluación de los resultados, pasando al menos por una etapa de diseño y una red de implementación”. Existen políticas transversales que regulan la actuación del gobierno para perfeccionar la gestión pública. Inicialmente se define el problema público y se asumen las consecuencias de la definición; después se da paso a argumentar claramente los propósitos que buscan cumplir la política planteada basada en valores de referencia; se continúa con el mapa de ruta que no es otra cosa que un conjunto de cambios que deben considerarse para guiar el proceso de implementación.

Cuando se define el problema público, se definen las causas que lo generan y las posibilidades de actuación. En este momento se inicia con la implementación que es la parte más complicada del proceso; luego se evalúan las restricciones y capacidades, así como las dificultades no contempladas, resistencias culturales, objeciones puntuales de terceros actores y nuevas limitaciones normativas y presupuestales. Una vez que la política ha sido implantada en la organización y se encuentra operando, se requiere evaluar los resultados, analizar cómo se está cumpliendo el proceso, revisar los objetivos y volver a la acción.

Una política de transparencia, señala Merino (2008: 251) implica “un conjunto de criterios y cauces de acción que adopta cada una de las organizaciones para el manejo de la información que genera, así como para la obtención de los resultados que se espera de ella”.

Un proceso de transparencia es verificable, no excluyente y que asigna responsabilidades claramente. Además de agregar valor a las decisiones tomadas, ofrecer certeza y seguridad jurídica a los funcionarios que producen, obtienen, controlan, acceden, conservan y destruyen información pública.

Jorge Abdó señala cinco dimensiones para medir la falta de transparencia y éstas son, a saber:

- 1) El nivel de corrupción percibida.
- 2) El sistema legal.
- 3) La política económica gubernamental.
- 4) Las normas contables y de información.
- 5) Los regímenes reguladores.

La transparencia “como política debe apoyarse en un conjunto de valores éticos que no sólo han de servir como orientación genérica sino también como parte sustantiva de su argumentación” (Merino, 2008: 253). De acuerdo con el uso abierto y horizontal de la información pública que se encuentra en entidades gubernamentales para el bienestar común.

Una política de transparencia tiene valores de publicidad y de construcción del espacio público, y agrega valor a la economía en su conjunto. Sin embargo, la política de transparencia, de no adoptarse de manera deliberada como política que integre a la cultura y las prácticas organizacionales de la nación, podría sólo otorgar un acceso mínimo a la información pública que exige la ley.

Respecto a la construcción de alternativas de solución, se dio un proceso largo involucrando a todo el gobierno federal y los estatales, donde se aprobó la Ley en abril de 2002. Hubo un ejercicio de diálogo, debate y acuerdo. El término de transparencia se incluyó en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en las reformas al artículo sexto en julio de 2007 y fue reforzada a través de las reformas realizadas en el año de 2014. Respecto a las reformas constitucionales de 2015, se realizaron en el contexto del término anticorrupción.

De acuerdo a Mauricio Merino, la transparencia como política pública “se refiere a las decisiones y los procesos asumidos por los poderes, las dependencias y los órganos públicos del Estado para darle contenido sustantivo a los principios democráticos de responsabilidad, publicidad e inclusión dentro de su propia organización” (Merino citado en López, 2017: 288).

Entonces podemos observar que el fundamento constitucional que establece que el derecho a la información será garantizado por parte del Estado, se encuentra en el artículo sexto de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información. Las políticas públicas se ven reflejadas en la Ley, norma, plan o programa a desarrollar por el gobierno, en virtud de que son problemas que enfrentar que tienen objetivos claros a cumplir.

En el artículo siete, segundo párrafo de ésta misma Ley donde se establece que cada Institución debe aplicar obligaciones de transparencia llamadas como “deber de publicación básica” las cuales contienen sin necesidad de solicitarlas a través de páginas electrónicas información como

“estructura orgánica, remuneración mensual incluido el sistema de compensación, trámites, requisitos y formatos; información sobre el presupuesto asignado; resultados de auditorías, concesiones, permisos y autorizaciones, contratos, entre otros” (Zaldívar, 2006: 55). En cuanto a las solicitudes de información, la Ley y los principios internacionales en materia de acceso a la información deben ser ágiles, sencillos, expeditos y no onerosos, así como aprovechar las TIC’s a fin de que la información se encuentre en línea.

Contundentemente Zaldívar afirma que la transparencia debe ser una política pública de Estado que debe institucionalizarse para construir y asegurar en la organización el funcionamiento de la transparencia y acceso a la información independientemente de la persona o partido en el poder.

Respecto a los estados, Jalisco y luego Sinaloa fueron las primeras gubernaturas en contar con Ley de Transparencia antes que la Ley Federal. La simulación, el discurso y el presupuesto son los principales obstáculos para la implementación de la transparencia. Para Zaldívar el transparentar la gestión pública, acceder a la información, rendir cuentas representa una nueva forma de organización de las instituciones públicas, una nueva lógica en la forma de trabajar y de ordenar el trabajo.

En este sentido, la importancia de los archivos reside en contar con información en orden, conservar documentos porque es fundamental tener nuestros archivos históricos, los archivos cotidianos, de operación diaria en las dependencias públicas. Los documentos gubernamentales son un derecho que tiene el ciudadano para garantizar la práctica cotidiana de la gestión pública. Al archivo cotidiano se le puede ver como vivo, actual, activo. Es así, que el expediente es considerado como el documento con el que trabajan los funcionarios, es decir, es uno de los pilares en que descansa todo gobierno. Es por ello por lo que “sin archivos, ¿cómo confrontar a la administración pública?, ¿cómo exigirle cuentas?, ¿cómo comprobar que sus decisiones y acciones se tomaron de la manera más objetiva posible?, ¿cómo saber cuáles eran las otras opciones?, ¿las harían?, ¿existían otras posibilidades financieras?, ¿se tomaron en cuenta todas las variables? (Zaldívar, 2006: 131). En cada cambio de gobierno se destruye muchas evidencias, entonces las instituciones se quedan sin memoria. Para ello, es muy

importante fomentar una cultura de la transparencia, organización y conservación de archivos.

De esta manera y de acuerdo con Zaldívar, el acceso a la información, la transparencia y la rendición de cuentas son componentes básicos de cualquier modelo democrático. La transparencia pasó de ser extra a ser actor principal en la organización. En cuanto a la entrega de información puede realizarse de dos maneras:

- 1ª. Que la cantidad de información entregada sea imposible de analizar. Presentar cifras, datos, cuadros sinópticos, estadísticas, papel, etc.
- 2ª. Entregar información ilegible o extremadamente técnica para que sólo la pueda leer y entender uno que otro.

La certificación de archivos en términos burocráticos entre más criptocrático, sigiloso y opaco se actuaba, era más eficiente, se era mejor funcionario. Anteriormente, “el secreto, más que un defecto, era una virtud” (Zaldívar, 2006: 147). La información era privilegio de pocos... La política pública dejará de ser un simple programa de gobierno si se le da el impulso necesario para convertirse en una política de Estado.

Al paso del tiempo, se ha logrado quedar en la agenda pública ésta política y en las instituciones, estructuras, discursos, acciones, instrumentos y normas se han diversificado y multiplicado. El valor público que alcanza una política de transparencia es muy alto porque está asociado a términos de rendición de cuentas y acceso a la información y como discurso político también es bien recibida.

Al paso del tiempo, se ha logrado quedar en la agenda pública ésta política y en las instituciones, estructuras, discursos, acciones, instrumentos y normas se han diversificado y multiplicado. El valor público que alcanza una política de transparencia es muy alto porque está asociada a términos de rendición de cuentas y acceso a la información y como discurso político también es bien recibida.

Por otra parte, la política de transparencia impacta directamente en áreas administrativas, tales como la gestión de flujos de información pública, archivos, comunicación tanto interna como externa y en la toma de decisiones.

Es importante dejar en claro que la política de transparencia en sí no va a generar un cambio inmediato en las acciones gubernamentales y que es primordial traducirlas en políticas públicas permanentes para que permeen en una cultura organizacional diferente, que tiene costos políticos, sociales y culturales de implementación, que requieren ser evaluadas periódicamente, y que deben responder a las necesidades a las diversas formas de organización, práctica y funciones de los gobiernos en el país.

La política de transparencia debe garantizar a la población cumplir las promesas de otorgar una información ágil, oportuna, de buena calidad, que administre eficientemente y sea capaz de satisfacer las necesidades de los solicitantes. La rendición de cuentas es un derecho tanto al diálogo como a la crítica. La información es poder, en este sentido “la cultura del secreto y la criptocracia tiene que ser sustituida por la de la apertura, la claridad y la rendición de cuentas” (Zaldívar, 2006: 23). Cuando existen asimetrías en la información provoca mayores desigualdades entre los ciudadanos y los desequilibrios permanecen. El establecimiento de una política definida y clara en materia de transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información permite limitar al gobierno y poner un freno a la discrecionalidad con la que actúan los funcionarios públicos mexicanos al tomar decisiones y ejecutar acciones.

Según Andreas Schedler, la rendición de cuentas incluye tres elementos: la información, la justificación y la sanción. “Tres maneras diferentes para prevenir y corregir abusos de poder: que obligan al poder a abrirse a la inspección pública; lo fuerza a explicar y justificar sus actos; los supedita a la amenaza de la sanción” (Schedler citado en López, 2017: 283).

Mauricio Merino (1996: 9) refiere que la lealtad y la disciplina ocuparon el lugar de los valores deseados en un profesional de la administración pública en lugar de las aptitudes o habilidades propias del especialista. La educación, ya sea desde la escuela o desde la familia es un tema importante para la transparencia. Pero otro principio se encuentra en el fomento al cumplimiento mediante estímulos institucionales que sean transparentes. Si desde las instituciones públicas o privadas no se sanciona o se premia a los que sigan las reglas de manera efectiva, en una lógica supuesta maxim-

zación inmediata de los beneficios, la ecuación lleva a tratar de evadir la norma (González, 2011: 141).

Por un lado, está la norma, la cual es importante que quede bien establecida, por el otro está el ciudadano que debe de cumplirla, respetarla, defenderla y señalar al que no la cumple, y por último se encuentra el castigo cuando no se sigue la norma (González, 2011: 142).

De acuerdo con Max Weber y Petra Armenta una de las características fundamentales en el gobierno republicano es la responsabilidad porque consiste en la obligación que tienen los gobernantes de dar cuenta a los gobernados sobre su actuación en el servicio público, ya sea en forma directa o a través de los organismos establecidos, así como de asumir las consecuencias de sus actos. Los vicios que hay que combatir en la actuación de los servidores públicos son la irresponsabilidad, el capricho, la ilegalidad, la ausencia de entrega a la tarea pública y a la falta de honradez, entre las más significativas. Armenta señala que la importancia de la labor que efectúa el servidor público demanda que su desempeño se base en estricto apego a las normas morales, con espíritu del deber, con eficiencia y un claro sentido de la dignidad y la nobleza que su función pública implica.

La legitimidad encierra todo un sistema de valores. Es difícil, refiere Petra Armenta prever todos y cada uno de los casos que implica falta de ética en el servicio público (citado en Martí, 2011: 32-33). Y afirma que la eficacia de la norma dependerá de la conciencia ética individual, de la costumbre y de una verdadera voluntad política para la aplicación del derecho. No basta con un sistema de sanciones que puedan implicar suspensión, destitución e inhabilitación.

II. CORRUPCIÓN, INCOMPETENCIA, IMPUNIDAD, OPACIDAD Y OMISIÓN: ENEMIGOS DE LA TRANSPARENCIA

En diversos países se sufre del fenómeno de la corrupción, porque quienes son los encargados de conducir y dirigir las instituciones públicas en muchos casos, no han sabido hacerlo, debido a la falta de legalidad que ha permeado en diferentes ámbitos gubernamentales. De igual manera, se es-

cuchan constantemente noticias sobre casos de actos delictivos como robos, extorsiones, secuestros, asesinatos, saqueos y linchamientos. Actos que son los mayores obstáculos que enfrenta el Estado de Derecho, frenan el desarrollo y construcción de la paz social (Ley, 2017: 19).

La impunidad es concebida como la imposibilidad de ser sancionado. Se trata de una excepción de condena o una forma de escapar de la justicia. El tema de impunidad hace referencia al resultado de no recibir algún tipo de castigo o sanción o no ser juzgado por la autoridad correspondiente. Entonces el ser impune es evitar alguna pena impuesta y que se tenga que cumplir al haber cometido algún acto ilícito.

La impunidad está relacionada con personas muy ricas y con gran patrimonio, ya que generalmente realizan acciones de evasión fiscal para evitar pagar los impuestos que les corresponden. Los casos de impunidad más conocidos nos provocan un sentimiento de fracaso e impotencia al saber la falta de aplicación de la justicia, el sabernos desprotegidos, sin un sistema de justicia que nos ofrezca la seguridad de que los actos ilícitos que cometan serán juzgados y que ameritan un castigo.

La incompetencia, la impunidad, la omisión y la opacidad son algunas de las características por las cuales se desarrolla el fenómeno de la corrupción. Y todos ellos constituyen los enemigos de la transparencia. A decir de Victorino Barrios (*cf.* Diego, 2017: 8) la corrupción responde a diferentes motivos tales como los personales, culturales y políticos, así como reconoce que la impunidad es el principal elemento para que se manifieste la corrupción. Para Stephen Morris la corrupción es “el uso legítimo del poder público para el beneficio privado”, también lo define como “todo uso ilegal o no ético de la actividad gubernamental como consecuencia de consideraciones de beneficio personal o político” o como “el uso arbitrario del poder” (*cf.* Diego, 2017: 9).

El análisis que realiza David Arellano sobre la corrupción manifiesta que es un fenómeno que ha llegado en México a un alto grado de institucionalización, en virtud de que todos en algún momento hemos sido partícipes de ello. Y afirma que “la corrupción es un sistema, lleno de rutinas, costumbres, valores, discursos” (Arellano, 2012: 10). Mientras que Manuel Villoria en los estudios que realiza sobre el tema, sostiene que la corrupción se ge-

neraliza y se expande como un cáncer, porque la gente desconfía del Estado, existe apatía política que es la que hace mucho daño al sistema económico y social. Que, en los ambientes corruptos, las personas sin ética son las que manifiestan interés por dedicarse a la política para dañar al propio estado de derecho, produciendo efectos negativos al sistema de inversiones públicas. En este orden de ideas, la corrupción a decir de Heidenheimer citado por Jorge Abdó (2004) puede ser entendida como aquella “[...] conducta que se desvía de los deberes formales de un cargo público a causa de ganancias pecuniarias o de estatus, y que puede ser de tipo privado, personal, familiar o de grupo [...]” (Heidenheimer, 1989). La corrupción es un mal que distorsiona los incentivos, socava las instituciones y redistribuye la riqueza y el poder de manera injusta.

Por el contrario, Oscar Diego Bautista afirma que la corrupción no es exclusiva de los países subdesarrollados, ya que es “la grasa que da vida a la maquinaria de la globalización mediante las relaciones políticas, económicas, bancarias, comerciales, manifestándose con diferentes matices en cada país” (2017: 17). La magnitud del problema de la corrupción rebasa por mucho los ámbitos de estudio desde donde se podría enfocar, ya sea en lo político, económico, social o cultural. Por ejemplo, la corrupción en el ámbito político puede evaluarse de acuerdo a la desconfianza que la población tiene en los partidos políticos y en los procesos electorales. Las mediciones realizadas por Latinobarómetro en 2017 demuestran que en México el problema de la corrupción se sitúa en tercer lugar de importancia para sus ciudadanos. Estos porcentajes se observan en la siguiente tabla:

Cuadro No. 1. Percepción de la corrupción en México

Corrupción en Gobierno	Corrupción en Municipios	Corrupción en Congresos	Corrupción en Sindicatos	Corrupción en Tribunales de Justicia	Corrupción en Grandes Empresas
80%	79%	79%	74%	79%	74%

Fuente: Elaboración propia con base en Latinobarómetro 2017.

“Con estos porcentajes se demuestra la crisis de credibilidad, así como la insatisfacción de la ciudadanía con la democracia y en general con todo el sistema político mexicano:

–En las instituciones, esta insatisfacción recae en la ineficacia constitucional, la falta de capacidad de los servidores públicos para aplicar la Ley, la falta de independencia del poder judicial sumado a la profunda desconfianza en él de la ciudadanía.

–En el área administrativa existe falta de supervisión y control de funcionarios, ausencia de incentivos económicos basados en el desempeño, en instancias anticorrupción débiles, es decir, carencia total del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública en sus tres ámbitos de gobierno.

–En la parte económica, la insatisfacción se encuentra en el aspecto mercantil, en el financiero, en el bajo desarrollo económico, lo cual limita la inversión, disminuye la recaudación, la competitividad y el ingreso de las empresas al reducirse sus ventas, incrementa la pobreza, la desigualdad y la piratería causando pérdidas millonarias, frena el desarrollo medioambiental y deportivo, entre otras.

–Mientras que en el ámbito social, recae en el crimen organizado, en el lavado de dinero, en el narcotráfico, en los medios de comunicación, en la obra pública, en ONG's, así como en la falta de liderazgo, de condena social, en la libertad de expresión restringida, en la disminución generalizada del bienestar, en el aumento de la violencia en todas sus manifestaciones.

–En el aspecto cultural se encuentra en la religión, la ideología, las fundaciones, la manipulación y en el desgaste de la confianza ciudadana, entre otras.”

La corrupción, nos dice María Amparo Casar, es un lastre por los enormes costos económicos, políticos y sociales que ocasiona en los países que la padecen con mayor agudeza. Identificar y cuantificar dichos costos es indispensable para conocer la dimensión del problema y diseñar políticas públicas adecuadas para su prevención y erradicación (UNAM, 2016 y CIDE, 2016). Asimismo, la OCDE en 2013 define a la corrupción como el uso de bienes y servicios públicos para obtener bienes privados.

De acuerdo con David Arellano, eliminar la corrupción es un objetivo imposible, pero que se puede controlar, disminuir o acotar. Las estrategias e instrumentos para abatir la corrupción son limitados en su alcance y muy costosos en su aplicación y ejecución. Es necesaria su vigilancia y mantenimiento. Ahora bien, es muy complicado definir qué acto es correcto o no porque intervienen diferentes circunstancias y se realiza en diversos contextos. Es por eso que menciona que... “si la corrupción es un acto de beneficios indebidos de actores que se están aprovechando privadamente de ciertos recursos o intereses públicos, se requiere de un intrincado contrato que se estabiliza en contextos particulares y se practica en circunstancias específicas” (Arellano, 2012: 12) y agrega que “la corrupción se sostiene de un marco de reglas informales que hacen una cadena amplia de comportamientos sociales *normales*, actos repetibles por muchos actores en forma consistente” (Arellano, 2012: 18).

Por su parte, Oscar Diego Bautista afirma que “para percibir la magnitud de la corrupción hace falta sumar las diversas piezas dadas por los diversos enfoques de las distintas disciplinas” y agrega que un equipo multidisciplinario de especialistas comprometidos en resolver este problema tendría que actuar contando con un perfil cuya “capacidad y conocimiento de la problemática, interés verdadero por combatir el fenómeno y posesión de una conducta íntegra, acompañada de valores éticos que se reflejen en una trayectoria intachable y prestigiosa” (Diego, 2017: 20)

María Amparo Casar, por otra parte, analiza cómo nos vemos los mexicanos a nosotros mismos y cómo nos perciben y califican en el mundo en materia de corrupción. Y afirma que “es necesario conocerla, localizarla, medir su extensión, identificar sus causas, encontrar las áreas de riesgo que permiten su reproducción, examinar sus mecanismos de operación, exhibir sus efectos y estudiar las experiencias exitosas. Solo así se podrá traducir la indignación en una estrategia exitosa para combatirla” (UNAM, 2016 y CIDE, 2016).

Transparencia Internacional conceptualiza a la corrupción como “el abuso del poder público para beneficio privado”; y la define en el documento denominado *México: Anatomía de la Corrupción*, donde señala que “es el abuso de cualquier posición de poder, pública o privada, con el fin

de generar un beneficio indebido a costa del bienestar colectivo o individual” (Ley, 2017: 10).

Para brindar un diagnóstico y un panorama general de la percepción del fenómeno de la corrupción, los datos que publica el Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno (INCBG, 2015) nos indica que existen más de 200 millones de actos corruptos al año en México, dicha medición se realizó con base en 35 trámites y servicios tales como: licencias, pasaportes, agua potable, ministerio público, verificentros y escuelas públicas en los tres ámbitos de gobierno y en empresas públicas. Asimismo, se muestran los resultados de Transparencia Internacional de 2016 donde México se encuentra en el lugar 123 de 176 países participantes, anteriormente lo situaban en la posición 95, según el índice de percepción de la corrupción.

Derivado de estos resultados, el primer país de Latinoamérica en ser medido como menos corrupto es Uruguay al encontrarse en la posición número 21, a diferencia de Venezuela que ocupa el lugar número 166 dentro de los países más corruptos (*El Economista*, 2016).

Para la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) México tiene la peor reputación en materia de corrupción y además se encuentra en último lugar de los países involucrados en Odebrecht. Existe evidencia de que los países con peores resultados en la prueba PISA 2015 en áreas de matemáticas, ciencias y español (lectura) tienden a obtener las peores calificaciones en la percepción de la corrupción, es decir, estos dos criterios de evaluación van totalmente relacionados (Consulta index, 2016).

En este sentido, María Amparo Casar dice que en los últimos 18 años, el número de notas sobre corrupción en la prensa pasó de 502 a 29,505, lo que representa un incremento de más de cinco mil por ciento; que los partidos políticos (91%) son percibidos como la institución más corrupta, seguida de la policía (90%), los funcionarios públicos (87%), el poder legislativo (83%) y el poder judicial (80%); y que el 44% de las empresas en México reconoció haber pagado un soborno, ubicándonos debajo de Rusia. Sin embargo, en esta misma medición, la percepción de la ciudadanía es que, en sus círculos más cercanos, es decir, entre la familia, vecinos y compañeros de trabajo no existen actos corruptos. M. A. Casar elabora las siguientes propuestas para abatir esos índices de corrupción, a saber:

- A Nivel Federal: Acompañamiento de la Sociedad Civil en la redacción de leyes secundarias.
- A Nivel Estatal: Homologación de códigos penales para delitos de corrupción.
- En el Nivel Municipal: Uso de herramientas digitales para reducir discrecionalidad y trámites en ventanilla.

Para los tres ámbitos gubernamentales: persecución de oficio para delitos de corrupción y prohibir uso de dinero en efectivo en actividades gubernamentales (UNAM, 2016 y CIDE, 2016). Es importante señalar que si existe educación en la sociedad entonces actuarán los principios y valores en la mente y conducta de las personas y se cerrará el paso a los antivalores que den pauta al fenómeno de la corrupción. No habrá control de la corrupción mientras no cortemos los mecanismos que la nutran. Es importante detectar a los servidores públicos que realizan acciones corruptas basadas en antivalores para que sean identificados, sancionados y cuando el caso lo amerite, sean expulsados del sector público. “Cuando no se corrige y castiga de manera ejemplar las conductas corruptas, la impunidad se expande” (Diego, 2017: 26). Y es muy difícil controlar la corrupción una vez expandida en toda la organización. En este sentido David Arellano afirma que “una política anti-corrupción requiere ser constantemente medida, evaluada y supervisada en el tiempo para ajustarla constantemente” (Arellano, 2012: 13). Y añade que “todo instrumento de combate a la corrupción se limita poderosamente por la complejidad del fenómeno y por los costos reales de aplicación y seguimiento de dichos instrumentos que generan” (Arellano, 2012: 17).

III. ALGUNOS MECANISMOS PARA COMBATIR LA CORRUPCIÓN

Se han creado diferentes Instituciones y Organismos para erradicar esta mala conducta de algunos servidores públicos en funciones que realizan dentro de los tres ámbitos de gobierno, es por ello por lo que ponemos a consideración la propuesta de Oscar Diego en virtud de que puede abordarse desde diferentes perspectivas, tales como:

1. Desde su conceptualización, abarcando diferentes definiciones y características.
2. Por la tipología o las formas que adopta la corrupción.
3. Por las características de cada tipo de corrupción.
4. Por las múltiples causas que la generan.
5. Por los efectos que provocan en diferentes espacios de una sociedad.
6. Por las formas de operación, es decir, los mecanismos para su funcionamiento.
7. Por la percepción que se tiene de este fenómeno apoyado en las opiniones de la ciudadanía.
8. Por la medición del fenómeno en un espacio determinado.
9. Por los sectores o campo de acción en donde actúa.
10. Por los casos más sonados en los medios de comunicación.
11. Por los mecanismos para combatirla.
12. Por su prevención a través de la educación en valores, filosofía y ética (Diego, 2017: 23).

Sin embargo, una de las herramientas más utilizadas en el ámbito gubernamental para combatir la corrupción es la auditoría, ya que puede dar luz inicial sobre actos corruptos al apoyar, auxiliar, entregar información valiosa para combatirla. Las auditorías son un instrumento que busca desviaciones, fallas, problemas para ser corregidos. Los actos corruptos se dan en todos los grupos, organizaciones a cualquier nivel, quienes cometen sistemáticamente actos de corrupción generalmente son personas consideradas con buenos niveles de educación, con empleos de buen nivel y una posición de confianza en sus organizaciones. Algunos piensan que la corrupción está determinada por valores éticos y morales. Para el caso mexicano “la corrupción se ha enraizado como una constante grave y poderosa en la vida de sus ciudadanos” (Arellano, 2012: 20).

Para lograr un buen funcionamiento en las organizaciones y evitar actos corruptos es indispensable que sus miembros conozcan, se basen y apeguen estrictamente a las leyes, normas, procesos y políticas internas que se tienen establecidas para conservar y mantener un determinado orden y estructura de autoridad. Según Malem (2002) la noción de corrup-

ción es parasitaria de un sistema normativo porque en la medida en que los actos y las conductas de los individuos son correctos o no sean congruentes con un determinado marco normativo o valorativo. La corrupción se ha convertido en sistemática, casi institucionalizada conocida y reconocida por casi todos, además del ocultamiento, la simulación, los acuerdos y costumbres no escritos, pero totalmente conocidos y además aceptados por muchos. “En cada acto corrupto siempre existe una víctima quien recibe el daño patrimonial o moral del acto realizado” (Arellano, 2012: 28).

Una forma de establecer incentivos adecuados es elevar los costos de corrupción, aumentar la probabilidad de ser observado y/o castigado, disminuir la impunidad, incrementar las penas y castigos, así como su ejecución y credibilidad. De acuerdo con “la fórmula con la cual es posible hablar de corrupción en el sector público es cuando se dan tres circunstancias: una norma clara y transparente quebrantada, un funcionario que la quebranta y que obtiene un beneficio conocido para sí mismo, y la apreciación clara de que dicho beneficio obtenido es consecuencia directa del acto corrupto” (Arellano, 2012: 32).

Arellano afirma que las consecuencias no previstas y no deseadas cuando se establece una norma anticorrupción son múltiples. Los formuladores de reformas anticorrupción tienen que tomar en cuenta factores como la complejidad del fenómeno a atacar, los costos de aplicación y vigilancia, los efectos contraproducentes de la organización como la facilidad con que los instrumentos anticorrupción que se dan son atentados en el contexto de corrupción sistemática.

La actividad de auditar organizaciones o instituciones públicas o privadas debe tomar en cuenta diversas acciones, tales como: permanecer alerta ante cualquier circunstancia que facilite o permita la realización de actos corruptos, estar alerta a oportunidades como debilidades de control que pudieran originar actos ilícitos, detectar situaciones opacas, extrañas o alejadas de la norma, detectar situaciones de vulnerabilidad de la organización y prevenir acciones o inhibirlas.

Los actos de corrupción, la falta de ética y valores morales tanto en la población como en los servidores públicos y privados, así como la carencia de normas reguladoras, el inadecuado control y uso de los recursos de los

estados y de las empresas, conllevan a una afectación general, en la que se perjudica no solamente a quienes están involucrados en el poder o en los actos de corrupción, sino también a la población en general, en aspectos económicos, políticos, sociales y sobre todo culturalmente.

En el año 2001 se realizó la Encuesta Nacional de Corrupción y Buen Gobierno; este documento ha servido para comprender la realidad que tiene que abordar el programa de lucha contra la corrupción en México. La negociación internacional exige que nuestro país ponga especial énfasis en el desempeño ético de sus funcionarios de gobierno, para lograr menores índices de corrupción entre la población en general, para estar a la altura de los niveles de competencia global.

Las unidades de enlace que están funcionando están en proceso de desarrollo, es por eso que las respuestas que se dan a los ciudadanos son demasiado ambiguas o contienen cantidades de información que parecen ocultar lo que realmente sirve. “Siempre hay argumentos para justificar por qué somos corruptos como sociedad: ante una multa policial es más fácil dar dinero en ese momento y no hacer un engorroso trámite, que incluso puede resultar más caro; si no se pagan impuestos es porque seguramente el gobierno robará los recursos; como el sistema eléctrico es deficiente, entonces es mejor robar el servicio; y así sucesivamente, una gran gama de pretextos a nivel micro como macro” (González, 2011: 138).

IV. EL CASO ESTATAL

Para ahondar más en el tema, la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de México define a la corrupción como “una plaga insidiosa que tiene un amplio espectro de consecuencias corrosivas para la sociedad socava la democracia y el Estado de Derecho, da pie a violaciones de los derechos humanos, distorsiona los mercados, menoscaba la calidad de vida y permite el florecimiento de la delincuencia organizada, el terrorismo y otras amenazas a la seguridad humana” (Ley, 2017: 2).

Para el caso específico del Estado de México, la percepción ciudadana sobre la frecuencia de actos de corrupción realizados por servidores públicos

en el año 2016 corresponde al 85.4%, es decir, casi cada 9 de 10 personas opinan que los servidores públicos efectúan este tipo de actos ilícitos. Para la realización de diferentes trámites o inspecciones ésta misma medición refiere que los actos corruptos en el Estado de México correspondieron a 57, 909 (INEGI, 2016).

Mientras que las víctimas de actos de corrupción durante ese mismo año por cada 10,000 unidades económicas indica que el Estado de México se sitúa en la cuarta posición con 1, 663 de una media nacional de 561. Esto representa que el costo promedio de corrupción por unidad económica en el Estado de México estuvo entre los 15, 300 y 31,800 pesos de una media nacional de 12, 243 pesos (INEGI, 2016 y Huffingtonpost, 2017). El periódico el financiero publicó en mayo de 2016 que el Estado de México fue la entidad con mayor incidencia con una cantidad de 62 mil 160 actos corruptos por cada 100 mil habitantes (*El Financiero*, 2016).

Por su parte, Transparencia Mexicana junto con Impunidad Cero presentaron el coeficiente TAI que es una herramienta que busca hacer una fotografía de cómo están los estados en Transparencia, Anticorrupción y lucha contra la impunidad. TAI tiene como objetivo conseguir que los gobiernos sean más íntegros en México y esto sólo se puede lograr entendiendo que transparencia sin anticorrupción efectiva es sinónimo de impunidad. Esta herramienta se compone de las métricas de corrupción, opacidad e impunidad de distintas instituciones públicas y académicas. Por ejemplo, la ENCRIGE (INEGI), la Métrica del gobierno abierto (CIDE, INAI) y el IGI (UDLAP). A la vez que se publican nuevas métricas, el TAI se actualiza constantemente. El peor escenario en TAI es aquel formado por los estados que tienen la peor calificación en Opacidad, Corrupción e Impunidad. A partir de ahí se mide a los demás. El ideal es tener cero en estos tres ejes. Para esto, TAI confirma que ninguna entidad federativa ha avanzado de manera integral en controlar opacidad, corrupción e impunidad.

El Coeficiente TAI, maneja que la transparencia, por sí misma o de manera aislada, hará poco para prevenir la corrupción y asegurar la acción de la justicia. Estos tres ejes –transparencia, anticorrupción, impunidad– deben ser atendidos de manera coordinada y conjunta. El objetivo es analizar cada uno en particular y sus relaciones con los otros para que las

propuestas de solución no sean fragmentadas. Al integrar las mediciones en transparencia, anticorrupción y control de la impunidad, el Coeficiente TAI es una métrica eficiente, que facilita la administración de los datos, e implica bajos costos de acceso para los usuarios. Esto ayudará, entre otras cosas, a diseñar políticas públicas enfocadas a la atención de la opacidad y el control de la corrupción y la impunidad.

El Coeficiente TAI 2017 considera tres indicadores, uno por cada eje temático. Éstos son, a saber:

- **Transparencia:** medida a través de la Métrica de gobierno abierto 2017, elaborada por el CIDE. Evalúa dos aspectos generales. Por un lado, la transparencia con la que se desempeñan los sujetos obligados. Por otro lado, la capacidad de incidencia de los ciudadanos en los procesos y las decisiones públicas dados los mecanismos de participación con los que cuentan los sujetos obligados.
- **Anticorrupción:** la tasa de prevalencia de la corrupción 2015, de la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental del INEGI. Estima el número de víctimas de corrupción por cada 100,000 habitantes de trámites y servicios públicos.
- **Impunidad:** el Índice Global de Impunidad México 2016, es un índice agregado, con 19 variables, elaborado por la UDLAP. Considera tres aspectos: la disponibilidad de recursos –materiales y humanos– de los sistemas de seguridad y justicia, su funcionalidad y la cifra negra (Transparencia Mexicana, 2017).

La dimensión en la que el Estado de México cuenta con su mejor evaluación en el TAI es en anticorrupción, con 61.11 de 100 unidades. Aunque se encuentra por arriba del promedio de las entidades federativas en este rubro. En impunidad, siendo la peor dimensión para el Estado de México, se encuentra en 99.83 unidades de 100, siendo una de las cuatro entidades peor calificadas en este rubro. La Encuesta Nacional de Calidad 2015 ENCRIGE, señala que el Estado de México es el más alto en materia de corrupción porque 6 de cada 10 tuvieron actos corruptos (Transparencia Mexicana, 2017).

V. EL SISTEMA ANTICORRUPCIÓN EN EL ESTADO DE MÉXICO

En 2017 se puso en marcha el Sistema Nacional Anticorrupción cuyo objetivo es prevenir, investigar y sancionar la corrupción. En este mismo año se crearon cuatro leyes, a saber: Ley General del Sistema Anticorrupción, Ley General de Responsabilidades Administrativas, Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa y Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación. Adicionalmente, se reformaron la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, el Código Penal Federal y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

El 5 de mayo de 2017 se publica la Ley del Sistema Anticorrupción en el Estado de México que deriva de la reforma constitucional del artículo 113, mientras que en julio de 2017 se publica en el Diario Oficial de la Federación el Decreto de esta Ley. Su objetivo es:

lograr una función pública más eficiente en términos de tiempo de servicio y capacidad de respuesta, mejorando el acceso a la transparencia, pero sobre todo la legalidad de sus actos a través de la actualización del marco normativo para que en pleno respeto de la esfera de competencia del Poder Legislativo, se propongan e impulsen las reformas normativas al marco institucional de manera que se puedan enfrentar los distintos retos de la realidad actual, dando vigencia en todo momento al Estado de Derecho que debe prevalecer en nuestra Entidad (Ley, 2017: 2).

De la misma manera, se realizaron adecuaciones a la Constitución Política del Estado libre y soberano de México en esta materia.

Los actos ilícitos como los desfalcos al erario, sobornos, pagos irregulares, conflicto de intereses, desvío de recursos, tráfico de influencias, licitaciones amañadas o facturas con sobreprecio, son sólo algunas de las conductas que se deben eliminar del proceder de los servidores públicos en sus diferentes ámbitos de acción. El problema de la corrupción es multifactorial en cuanto a su origen o su impacto directo en diferentes ámbitos de una sociedad. La Ley contempla un catálogo de 12 delitos, como tráfico de influencias, enriquecimiento oculto, abuso de funciones, soborno, colusión, uso

de información falsa o confidencial, nepotismo, cohecho, peculado, desvío de recursos y obstrucción de la justicia.

Dentro de sus atribuciones, el sistema anticorrupción estatal deberá: “prevenir, corregir, investigar actos u omisiones constitutivas de responsabilidades administrativas; revisar el ingreso, egreso y aplicación de los recursos públicos; sancionar las responsabilidades; investigar y substanciar responsabilidades administrativas; y, presentar denuncias por hechos u omisiones constitutivos de delito” (Ley, 2017: 19). Esta Ley contempla la expedición de las siguientes leyes: Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México, Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México, Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de México, Ley Orgánica Municipal del Estado de México, Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, Ley de la Universidad Autónoma del Estado de México, Ley de la Fiscalía General de Justicia del Estado de México y Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios.

El artículo sexto de la Ley establece que el “Sistema Estatal y Municipal Anticorrupción, tiene por objeto establecer principios, bases generales, políticas públicas y procedimientos para la coordinación entre las autoridades del Estado de México y sus Municipios, en materia de prevención, detección y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos, transparencia y rendición de cuentas, en congruencia con el Sistema Nacional Anticorrupción. Es una instancia cuya finalidad es establecer, articular y evaluar la política en la materia” (Ley, 2017: 26).

El Comité Coordinador del Sistema Anticorrupción del Estado de México y Municipios se instaló en noviembre de 2017 integrado por un presidente, el titular del Órgano Superior de Fiscalización (OSFEM), el fiscal especializado en Combate a la Corrupción, el Secretario de la Contraloría, un representante del Poder Judicial, el presidente comisionado del Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de México y Municipios (Infoem); y el presidente del Tribunal de Justicia Administrativa.

El Comité Coordinador al tomar protesta, se comprometió a “combatir sin tregua este flagelo” y a construir un “gran bloque” para lograr este

propósito y reconocieron que en corrupción e impunidad tanto el país, como las entidades federativas registran “malos resultados”, los cuales, “nos avergüenzan y nos preocupan por su impacto en la economía, la política y la sociedad” (Hernández, 2017).

El Comité Coordinador tiene 18 facultades, las cuales se describen en el artículo 9 del Sistema Anticorrupción de la entidad y municipios, dentro de ellas destacan: la aprobación y diseño de políticas públicas en materia de fiscalización, transparencia y rendición de cuentas; estrategias para cuentas administrativas y hechos de corrupción, y la aprobación de metodología para evaluar los avances de sus tareas.

Existe un gran reto en lo que corresponde al diseño adecuado de indicadores que midan los avances, así como el comité coordinador puede requerir información a todos los entes públicos respecto a la política estatal en la materia; pero también coordinará a todas las instancias fiscalizadoras en los esfuerzos que apoyen el combate a la corrupción. Instancias como Transparencia Internacional, el Índice Global de la Impunidad, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, el IMCO, el INEGI y estudios de numerosas organizaciones sociales y empresariales coinciden de diversos modos en que la tarea para disminuir la corrupción e impunidad “es enorme”, para ello es necesario realizar un trabajo constante y serio. Asimismo, existe un incremento de la corrupción a nivel mundial, lo que implica que el 69% de los 176 países medidos están por debajo de 50 puntos en una escala de 100. Mientras que, en América Latina, México ocupa el lugar 26 de 32, con niveles comparables a los de Nicaragua, Haití y Venezuela. La sanción social es un arma poderosa para propiciar el repudio e intolerancia para quien incurre en actos de corrupción (Hernández, 2017).

CONCLUSIONES

A pesar de la existencia del Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México, la Fiscalía especializada en combate a la corrupción, la Secretaría de la Contraloría Estatal, el Consejo de la Judicatura del Poder Judicial

Estatal, El Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de México y Municipios, el Tribunal de Justicia Administrativa y la creación del Comité Coordinador Anticorrupción en el Estado de México, no se ha podido erradicar los actos ilícitos y la corrupción que efectúan los servidores públicos en el desempeño de sus actividades laborales en cualquier ámbito, así como la impunidad, opacidad, omisión, incompetencia para aplicar las normas jurídicas en cada caso de corrupción encontrado.

El gobierno requiere de servidores públicos honestos, capaces, éticos, profesionales, con valores bien definidos para cumplir con sus obligaciones y responsabilidades por las cuales fueron contratados. Además, contar con sistemas y portales de transparencia y acceso a la información pública actualizada de manera permanente que le permita al ciudadano contar con datos e información ordenada, precisa para facilitar su consulta y garantizar que la información sea ágil, confiable, oportuna y sancionar los actos de opacidad o negligencia en caso de incumplimiento.

Estas áreas de combate a la corrupción son un paliativo para legitimar que se están realizando acciones contra la corrupción en México y, en especial, en el Estado de México y para tratar de aminorar la preocupación para erradicar y combatir la corrupción y la impunidad con el fin de ser más transparentes y poder rendir cuentas de su actuación en el desempeño de sus actividades. Sin embargo, no ha sido suficiente o quizá sea limitada la participación de cada uno de los órganos señalados anteriormente. Entonces, ¿será necesario crear otro u otros organismos que ayuden al Estado a combatir este fenómeno? O ¿se logrará combatir este mal con los organismos que existen, siempre y cuando apliquen y cumplan las leyes vigentes?

La falta de voluntad política para realmente cumplir y hacer cumplir las leyes y normatividad aplicable es el factor clave que ha hecho que estos actos ilícitos en los que incurren los servidores públicos sigan adelante. Estos comportamientos son impunes porque no se castiga y sanciona a los que infringen las leyes y normatividad aplicable. Esto se debe a diferentes factores, entre los que destacan el ser omisos por tratarse de titulares de Secretarías de Estado, Dependencias y Organismos de primer nivel en los tres poderes (ejecutivo, legislativo y judicial) y órdenes de gobierno, así

como servidores públicos con poder, que al momento de querer aplicar una sanción, no lo hacen por temor a las represalias, a los castigos o a perder su trabajo.

Finalmente, en el ámbito estatal, para lograr transitar hacia un gobierno abierto se tendría que considerar disminuir en su máxima expresión los actos ilícitos que han conducido a la corrupción, opacidad, impunidad, imparcialidad, omisión e incompetencia en las funciones que realizan los servidores públicos en la administración pública en sus diferentes esferas, considerados todos los enemigos de un gobierno democrático, honesto, responsable y cumplido con los ciudadanos.

FUENTES CONSULTADAS

- Abdó E., Jorge (2005). “Transparencia y acceso a la información Gubernamental” en Caballero, J.; Gregorio, C.G.; Popkin, M, y Villanueva, E. (eds.) *El acceso a la información judicial en México: una visión comparada*. México, UNAM. Recuperado de: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/4/1646/17.pdf>
- Ackerman, J. e Irma Sandoval (2005). “Leyes de acceso a la información en el mundo”. México, IFAI. *Cuadernos de Transparencia*, núm. 7.
- Aguilar, L. (1993). “Estudio introductorio”, en *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México, Porrúa. Colección Antologías de Política Pública.
- Aguilar, L., y Arellano, David (2012) *¿Podemos reducir la corrupción en México? Límites y posibilidades de los instrumentos a nuestro alcance*, México, CIDE.
- Diego B., Oscar (2017) *¿Cómo abordar la corrupción? Una vía para la solución a través de la ética pública*. Toluca, Contraloría del Poder Legislativo del Estado de México.
- González Ulloa, Pablo Armando (2011) “La transparencia y las buenas prácticas ciudadanas. Un vehículo para la lucha contra la corrupción y un nuevo pacto entre el gobierno y la sociedad” en Martí Capitanachi, Luz del Carmen (Coord.) (2011) *Temas Selectos de Transparen-*

- cia y Acceso a la Información*. Veracruz; Arana Editores-Instituto Veracruzano de Acceso a la Información.
- Heidenheimer, A. J., Johnston, M., y Levine, V. T. (1989). *Political Corruption: a Handbook*, Transaction Publishers, New Brunswick.
- López Ayllón, Sergio (2017) “La transparencia gubernamental” en Esquivel Gerardo, Francisco Ibarra Palafox y Pedro Salazar Ugarte (Coords.) *Cien Ensayos para el Centenario. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Tomo 2: Estudios jurídicos*. México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Instituto Belisario Domínguez.
- Martí Capitanachi, Luz del Carmen (Coord.) (2011) *Temas Selectos de Transparencia y Acceso a la Información*. Veracruz; Arana Editores-Instituto Veracruzano de Acceso a la Información.
- Merino, M. (1996) “De la lealtad individual a la responsabilidad pública” en Ensayos sobre la nueva Administración Pública. México, INAP, *Revista de Administración Pública*, núm. 91.
- _____ (2008). “La transparencia como política pública” en Ackerman, John M. (Coord.) *Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y estado de derecho*. México, Siglo XXI editores. S.A. de C. V.
- Zaldívar, Á. T. (2006) *La transparencia y el acceso a la información como política pública y su impacto en la sociedad y el gobierno*. México, Miguel Ángel Porrúa.

CITAS EN INTERNET:

- Arteaga, A. (11 de enero de 2018) “Estos son los estados más corruptos en México, según los empresarios”. Huffpost. México. Recuperado de http://www.huffingtonpost.com.mx/2017/07/04/estos-son-los-estados-mas-corrutos-en-mexico-segun-los-empresa_a_23016120/
- Casar, M. A. (24 de enero de 2018) *Anatomía de la corrupción*, CIDE, México. Recuperado de <http://www.cide.edu/mexico-anatomia-de-la-corrupcion-maria-amparo-casar/>

- “Concepto de Impunidad” (13 de febrero de 2018) Recuperado de <http://concepto.de/impunidad/#ixzz576amWk0l>
- Hernández, S. (15 de noviembre de 2017) “Instalan comité coordinador del Sistema anticorrupción del Estado de México y Municipios”, *El Sol de Toluca*. Recuperado de <https://www.elsoldetoluca.com.mx/local/instalan-comite-coordinador-del-sistema-anticorrupcion-del-estado-de-mexico-y-municipios-313143.html>
- INEGI. Encuesta Nacional de Calidad Regulatoria e Impacto Gubernamental de Empresas 2016. Principales resultados. México (19 de enero de 2018). Recuperado de http://Internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/promo/encrige2016_presentacion_nacional.pdf
- Impunidad Cero. Transparencia Mexicana (13 de diciembre de 2017) Coeficiente TAI 2017. Transparencia, anticorrupción e impunidad cero. México. Recuperado de <https://www.tm.org.mx/agenda-tai/>
- “Morelos, el estado con más víctimas de corrupción” (15 de enero de 2018). *El Financiero*. Recuperado de <http://www.elfinanciero.com.mx/nacional/los-10-estados-con-mas-corrupcion-en-mexico.html>
- Periódico Oficial del Gobierno del Estado Libre y Soberano de México* (31 de enero de 2018) “Ley del Sistema anticorrupción del Estado de México y Municipios”. Recuperado de <http://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/ley/vig/leyvig240.pdf>
- PERSEO, (19 de enero de 2018) “Programa Universitario de Derechos Humanos”, Universidad Nacional Autónoma de México. Recuperado de <http://www.pudh.unam.mx/perseo/anatomia-de-la-corrupcion-en-mexico/>
- Riquelme, R. (17 de enero de 2018) “6 gráficos sobre la percepción de la corrupción en México 2017”, *El Economista*. Recuperado de <https://www.economista.com.mx/politica/6-graficos-sobre-la-percepcion-de-la-corrupcion-en-Mexico-20170729-0013.html>

TRANSPARENCIA Y GOBIERNO ABIERTO EN MÉXICO

Gabriel Reyes Jaramillo¹

Introducción. I. Generalidades del gobierno abierto. I.I. El concepto de GA. I.II. Los principios del GA. II. El acceso a la información y la transparencia en México. II.I. El acceso a la información y la transparencia como camino de una sociedad cerrada a una sociedad abierta. III. Los gobernantes como los principales enemigos del GA. Conclusiones. Fuentes consultadas.

INTRODUCCIÓN

EN MÉXICO, LA TRANSPARENCIA COBRÓ relevancia después de la alternancia política del año 2000 en el que Vicente Fox logró sacar de Los Pinos al Partido Revolucionario Institucional que gobernó por más de siete décadas. Durante este tiempo la corrupción, la opacidad y el tráfico de influencias fueron variables de poco interés para la sociedad en general debido a que eran una práctica cotidiana del gobierno.

Sin embargo, con la idea de cambio político que generó la alternancia, las recomendaciones emitidas por los organismos internacionales para nuestro país, así como la presión de la sociedad civil después del Congreso Oaxaca, el gobierno mexicano emitió un decreto para publicar por primera vez en su historia la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública y un año después creó el Instituto Nacional de Acceso a la Información.²

Estas acciones dieron inicio a una nueva forma de gobierno en el que se busca ganar mayor legitimidad. De manera complementaria se incorpo-

1. Subdirector Académico del Plantel “Dr. Ángel Ma. Garibay Kintana” de la Escuela Preparatoria de UAEM.

2. Entonces llamado Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI).

raron variables como la participación ciudadana, rendición de cuentas y uso de tecnología que permiten promover un gobierno abierto (GA) que pretende cambiar el discurso político de la transparencia por una práctica administrativa que guíe el ejercicio de sus funciones.

No obstante, en este discurso político surgen algunas interrogantes: ¿Qué es el gobierno abierto? ¿Cuáles son sus principios? ¿Qué es el acceso a la información? ¿Qué es la transparencia? ¿Qué ha hecho el gobierno mexicano para promover el gobierno abierto? En este capítulo se busca dar respuesta a estas preguntas. Por tal motivo se tiene el propósito de describir brevemente cómo el gobierno ha creado leyes, instituciones y ha realizado algunas prácticas en torno al GA. De manera contradictoria, se aprecia como los índices de percepción de la corrupción se siguen incrementando, lo que hace pensar que los gobernantes son uno de los principales enemigos del GA ya que no han creado las condiciones propicias para lograr la apertura de los asuntos gubernamentales.

Para el desarrollo de este capítulo, se toma como guía la investigación realizada por Reyes (2017) en la que elabora una analogía de la sociedad abierta y sus enemigos de Karl Popper con el gobierno mexicano para describir como se ha construido una fachada legal de la transparencia para mantener vigente su discurso aun cuando en la práctica predomine la opacidad.

Sobre el contenido del documento cabe mencionar que en el primer apartado se describen las generalidades del gobierno abierto, tales como su concepto, origen y principios. En segundo lugar, se describen la importancia del acceso a la información y la transparencia para el desarrollo del GA; asimismo se mencionan las acciones que el gobierno ha realizado en favor de la transparencia para promover el cambio de una sociedad cerrada a una sociedad abierta. El tercer apartado hace referencia a algunos resultados obtenidos de la investigación antes señalada en la que se sostiene que los gobernantes son uno de los principales enemigos del GA. Finalmente, se mencionan las conclusiones y las fuentes de información consultadas.

I. GENERALIDADES DEL GOBIERNO ABIERTO

I.I. EL CONCEPTO DE GA

El gobierno abierto (GA) es un término que en los últimos años se ha puesto de moda en los discursos políticos de los gobernantes mexicanos. Al igual que lo hizo la transparencia hace casi dos décadas que se dio la primera alternancia política en el cambio de siglo, cuando Vicente Fox ganó las elecciones en los Estados Unidos Mexicanos.

No obstante, el GA es un término cuyo grado de complejidad conceptual representa un reto mayúsculo por todas las cosas que el mismo implica. En los intentos de conceptualizar al GA se pueden referir diversos enfoques teóricos entre los que destacan: “El Gobierno abierto es una política pública que agrupa los conceptos de transparencia, participación y colaboración de los ciudadanos en las políticas públicas en donde la información y datos gubernamentales juegan un rol esencial” (Insulza J. M., 2012: 9).

También se relaciona con la tradición china del mandato celestial que obligaba al rey a servir a su pueblo de manera responsable y ética. Sin embargo, cabe precisar que esta obligación de los gobernantes en Grecia y China era solo de tipo moral y con la aparición del Estado feudal y posteriormente del Estado absolutista se fue perdiendo, convirtiendo al gobierno en una institución de opacidad que basaba su poder en el uso de la coacción física (Villoria, 2014).

El GA puede ser visto como una política pública que agrupa transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana (Insulza J. M., 2012), como un mecanismo que busca la apertura del gobierno para permitir la interacción (Meijer *et al.* 2012), o como un medio para mejorar la inteligencia cívica de los ciudadanos (Cobo, 2012).

La Alianza para el gobierno abierto lo define como un nuevo modelo de gobernanza que busca transformar la relación entre gobierno y sociedad para fortalecer la democracia. Se basa en una cultura de transparencia, colaboración, participación y rendición de cuentas (AGA, 2012). Por su parte Obama lo define como un nuevo modelo de gobernanza que

promueve la participación, la transparencia y rendición de cuentas (Obama, 2009).

El GA se ha considerado como un mecanismo para mejorar la participación ciudadana (Gwanhoo Lee, 2011), o como la creación de una visión directiva del gobierno que promueve la transparencia, la participación y la colaboración (Lukensmeyer y Goldman, 2011), también es un medio de comunicación donde los gobernantes dialogan constantemente con los ciudadanos para escuchar lo que ellos dicen y solicitan, toma decisiones basadas en sus necesidades y teniendo en cuenta sus preferencias en todo lo que se decide y hace es de forma abierta y transparente (Concha y Naser, 2012) y como la obligación que tienen los gobernantes de hacer públicas sus acciones y rendir cuentas sobre ellas. Institucionalizando como practica administrativa del gobierno: el acceso a la información, los mecanismos reales de participación ciudadana en los asuntos públicos y la toma de decisiones, así como la implementación de tecnología que mejore la transparencia gubernamental y se promueva el escrutinio del gobierno por la sociedad (Reyes, 2017).

Como antecedentes conceptuales del GA se tienen diversos estudios referidos a transparentar los asuntos gubernamentales tal como se puede apreciar en la siguiente tabla:

Tabla 1. Evolución y afinidades semánticas del gobierno abierto			
Autor	Año	Obra	Interpretación
Ley de transparencia de Suecia.	1766	Freedom of Press and the Right of Access to Public Records Act	Derecho de acceso a las actas públicas.
John Stuart Mill	1816	<i>On liberty</i>	Derecho a la información.
Gobierno de Colombia.	1888	Ley de transparencia	Publicación de asuntos públicos.

TRANSPARENCIA Y GOBIERNO ABIERTO EN MÉXICO

Tabla 1. Evolución y afinidades semánticas del gobierno abierto (continuación)			
Autor	Año	Obra	Interpretación
Karl Popper	1945	<i>La sociedad abierta y sus enemigos</i>	Sociedad abierta en la que los individuos tienen libertad y capacidad para reflexionar tomar decisiones.
P. Sabatier	1998	“The Advocacy Coalition Framework: Revisions and Relevance for Europe”. <i>Journal of European Public Policy</i> 5.	Subsistema de una política pública.
Barac Obama	2009	“Memorandum for the Heads of Executive Departments and Agencies: Freedom of Information Act”. US White House.	Nuevo modelo de gobernanza que promueve la participación, la transparencia y rendición de cuentas.
Frederick Schauer	2011	<i>Transparency in Three Dimensions</i>	Es medio para combatir el abuso de poder y la corrupción.
G. Lee y Y.H. Kwak	2011	<i>An Open Government implementation model: moving to increased public engagement.</i> Washington.	Es un mecanismo para mejorar la participación ciudadana.
Carolyn .J. Lukensmeyer, Joe Goldman y David Stern	2011	<i>Assessing public participation in an open government era: a review of federal agency plans.</i> Washington D.C.: IBM Center for Business of Government.	Creación de una visión directiva del gobierno que promueve la transparencia, la participación y la colaboración.
José Miguel Insulza	2012	Prólogo. En <i>La promesa del GA.</i>	Política pública que agrupa transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana.

Tabla 1. Evolución y afinidades semánticas del gobierno abierto (continuación)			
Autor	Año	Obra	Interpretación
Albert Meijer et. al.	2012	“Open government: connecting voice and isión”. <i>International Review of Administrative Sciences</i> , Volume 78, Number I.	<i>GA no es únicamente la publicación de información sino la apertura que permite la interacción.</i>
Lisa Bromgren Bingham y Sussana Foxworthy	2012	“Collaborative Governance and Collaborating Online: The Open Government Initiative in the United States”.	La transparencia promueve la rendición de cuentas; la participación mejora la eficacia gubernamental y la calidad de la toma de decisiones; y la colaboración incorpora a los ciudadanos a la acción de gobierno.
Manuel Villoria Mendieta	2012	“El GA como subsistema de políticas: Una evaluación desde institucionalismo discursivo”. En <i>La promesa del GA</i> .	Es uso de las TIC para mejorar las relaciones gobierno y ciudadanos.
Cristobal Cobo	2012	“Gobierno abierto: de la transparencia a la inteligencia cívica”. En <i>La promesa del GA</i> .	Es un medio para mejorar la inteligencia cívica de los ciudadanos.
Álvaro Ramírez Alujas	2012	“Gobierno abierto y modernización de la gestión Pública. Tendencias actuales y el (inevitable) camino que viene. Reflexiones seminales”. <i>Revista Enfoques</i> N° 15, diciembre.	Es una característica clave de la práctica democrática contemporánea en el que el público tiene la capacidad de procesar la información pública.

TRANSPARENCIA Y GOBIERNO ABIERTO EN MÉXICO

Tabla 1. Evolución y afinidades semánticas del gobierno abierto (continuación)			
Autor	Año	Obra	Interpretación
Alianza para el gobierno abierto	2014	Declaración de principios	Nuevo modelo de gobernanza que busca transformar la relación entre gobierno y sociedad para fortalecer la democracia. Se basa en una cultura de transparencia, colaboración, participación y rendición de cuentas.
Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales.	2016	Consejo Nacional CONAIP/SNT/ ACUERDO/ EXT18/03/2016-05.	Es un enfoque teórico que propone una forma particular de entender los procesos de gobierno, a partir de los principios de transparencia y participación ciudadana (Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, 2016)

Fuente: Reyes (2017).

Todos estos antecedentes, de acuerdo con Reyes (2017), cobraron relevancia cuando el Presidente de los Estados Unidos Barack Obama en el año 2009, publicó un memorándum en el que prometía que su gobierno tendría una apertura sin precedentes en lo que se refiere a transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana. Situación que se fortaleció con la Asamblea General de Naciones Unidas celebrada el 12 de julio de 2011 en Nueva York, en la que Estados Unidos y Brasil presentaron las bases de la iniciativa multilateral *Open Government Partnership* (Alianza para el gobierno abierto) como un medio para promover políticas de transparencia mediante tres principios: confianza pública, sistema de transparencia y participación de la sociedad con el gobierno (Peschard, 2012).

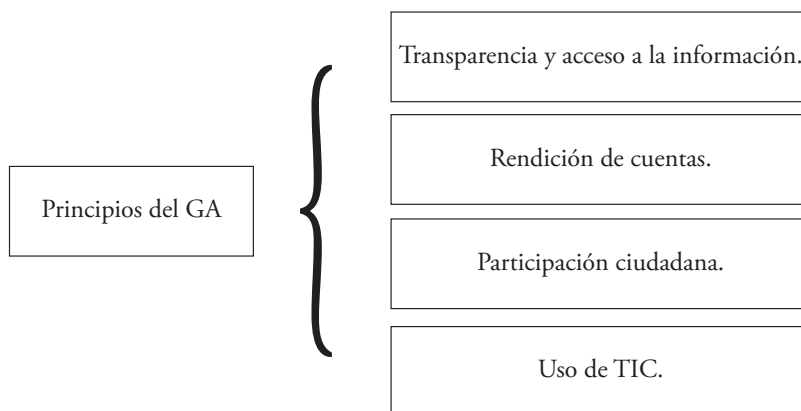
“Tan inminente es la decisión de abordar el gobierno abierto que durante el 66° periodo de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, celebrado en septiembre de 2011, se lanzó a nivel mundial el Open Government Partnership (OGP), iniciativa liderada por los gobiernos de Estados Unidos y Brasil y a la que a octubre de 2011 se han acogido 46 países, 10 de ellos de la región (Brasil, Chile, Colombia, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Perú, República Dominicana y Uruguay). Al pertenecer a esta iniciativa, cada país debe construir –bajo mecanismos en línea y presenciales de consulta pública– un plan de acción a presentar en marzo de 2012 en Brasilia, que contenga los compromisos a asumir, teniendo como principios la transparencia, la participación ciudadana, la rendición de cuentas y la tecnología e innovación” (Concha y Naser, 2012: 7).

Esta iniciativa estadounidense de aperturar los asuntos gubernamentales generó impacto mundial, ya que un par de años después logró que 46 países se integraran a la Alianza para el gobierno abierto y con ello se iniciara una nueva forma de gobernar.

I.II. LOS PRINCIPIOS DEL GA

A lo largo de la historia el Estado ha evolucionado en diferentes formas de gobierno y prácticas administrativas tales como: Modelo burocrático, la Teoría General de Sistemas, Nueva Gestión Pública, El Servicio Civil de Carrera, la Nueva Gobernanza entre otros, los cuales permitieron en su momento dar respuesta a los problemas de su época. No obstante, debido a los constantes cambios de la sociedad esas prácticas se han ido quedando olvidadas y son reemplazadas por otras nuevas que responden mejor al contexto actual.

Así como cada modelo en su momento incorporó cierto tipo de prácticas que resolvían sus problemas y necesidades. Ahora el GA, para dar solución a los problemas que enfrenta el Estado se basa en cuatro principios fundamentales, los cuales se pueden ver en la siguiente figura:



Primer principio, transparencia y acceso a la información. Se refiere a los instrumentos normativos y prácticas de gestión orientados a asegurar la apertura de procesos y la disponibilidad de la información custodiada por las organizaciones gubernamentales (Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, 2016).

Segundo principio, rendición de cuentas y combate a la corrupción. Son procesos, actividades de control, seguimiento y vigilancia que permiten a los ciudadanos monitorear, evaluar y exigir cuentas a autoridades y funcionarios gubernamentales (Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, 2016). La rendición de cuentas de acuerdo con Trejo (2013), se expresa de diversas maneras ya que los funcionarios públicos están obligados a declarar sus bienes, proyectos de trabajo y los recursos que obtienen. El ejercicio de los recursos financieros, los criterios para tomar una u otra decisión, los motivos para elegir a un proveedor de servicios o bienes adquiridos por la administración pública son, entre otros, asuntos que la sociedad tiene derecho a conocer y que los encargados del gobierno tienen obligación de publicitar.

Tercer principio, participación ciudadana. Este principio se refiere a los instrumentos, prácticas y dinámicas mediante las cuales las demandas y

necesidades sociales pueden ser incorporadas en los procesos de diseño, decisión, implementación y evaluación de las políticas públicas (Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, 2016). Es importante recordar que “Una ciudadanía mejor informada es condición necesaria para que, en el marco de una nueva Ley General de Transparencia, se avance en la evaluación de gobernantes y gobiernos, en la rendición de cuentas y el control del poder público; en el fortalecimiento de una verdadera autoridad política, que también es conveniente. Sin embargo, nada de ellos es suficiente para garantizar que se sancione a quienes incumplan con la ley” (De la Fuente, 2013: 15).

Cuarto principio, Uso de TIC. Se trata de implementar un modelo de gestión orientado a atender y solucionar problemas públicos, a través de instrumentos, herramientas y tecnologías diferentes a las tradicionalmente utilizadas (Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, 2016).

Para el desarrollo de este capítulo se tomará como base el primer principio, ya que son dos aspectos fundamentales para el logro de un GA, porque sin información, no hay transparencia.

II. EL ACCESO A LA INFORMACIÓN Y LA TRANSPARENCIA EN MÉXICO

La reforma política realizada al art. 6 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos en el año de 1977 bajo el periodo del presidente José López Portillo en el que se incluyó la obligación del Estado para garantizar el acceso a la información fue el primer paso para el camino de la transparencia en México:

Toda persona tiene derecho al libre acceso a información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión. Toda persona tiene derecho al libre acceso a información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2017).

Dos décadas después de que los organismos internacionales tales como FMI, BM, OCDE y CLAD definieran sus políticas para México en las que se le invita a realizar acciones a favor de la transparencia presupuestal y financiera (Reyes, 2017). Estas directrices detonaron una serie de actividades que ha implementado el gobierno para promover la transparencia. Asimismo, en el año 2002 con la participación social de varios intelectuales que participaron en el Congreso de Oaxaca se gestó la necesidad de materializar en una ley lo relativo a la transparencia, acción que obligó al Presidente Vicente Fox a crear la Ley de transparencia y Acceso a la Información Pública de los Estados Unidos Mexicanos y un año después, la creación del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI).

De manera complementaria estas acciones se multiplicaron en las entidades federativas y municipios para crear homólogos de la función en cada orden de gobierno, posteriormente también extendiéndose a otros sectores ya que al igual que el Estado debe ser transparente en relación con sus procesos, decisiones u omisiones, también las empresas y los mercados deben serlo (Cordera, 2013). De igual forma surgieron sectores de la sociedad tales como transparencia internacional, transparencia mexicana, Artículo 19, CIMTRA, Conferencia Mexicana de Acceso a la información Pública cuyo objetivo es promover la transparencia en el país.

A estas acciones se sumaron la creación de la Fiscalía Nacional Anticorrupción que pretende dar seguimiento a los actos de corrupción que se presentan en las dependencias del Gobierno, la Secretaría de la Función Pública, la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de estudios realizados por instituciones de educación tales como la UNAM, el CIDE y el IMCO.

Los medios de comunicación han servido de presión para los funcionarios públicos que realizan actos de corrupción y en el afán de ganar credibilidad se ha realizado una persecución de exgobernantes que cometieron actos de corrupción, tráfico de influencias o abuso de poder.

Asimismo, se comenzó a dar más atención a los índices de corrupción del país, haciendo uso de fuentes tales como el Índice de Percepción de la Corrupción, Barómetro Global de la Corrupción, Informe Global de la Corrupción, Report on Revenue Transparency of Oil and Gas Compa-

nies, **Índice de Fuentes de Soborno**, **Índice de Integridad Global**, Governance Matters del Banco Mundial, Métrica de la transparencia. Indicadores que permitieron ubicar a México en el contexto internacional de la práctica de la transparencia, en el ranking internacional de percepción de la corrupción 2017 por ejemplo, se ubicó en el lugar 135 de 180 países participantes, tal como se muestra en la siguiente tabla:

2017 Rank	Country	2017 Score	2016 Score	2015 Score	2014 Score	2013 Score	2012 Score	Region
130	Iran	30	29	27	27	25	28	Middle East and North Africa
130	Myanmar	30	28	22	21	21	15	Asia Pacific
130	Sierra Leone	30	30	29	31	30	31	Sub Saharan Africa
130	Ukraine	30	29	27	26	25	26	Europe and Central Asia
135	Dominican Republic	29	31	33	32	29	32	Americas
135	Honduras	29	30	31	29	26	28	Americas
135	Kyrgyzstan	29	28	28	27	24	24	Europe and Central Asia
135	Lao PDR	29	30	25	25	26	21	Asia Pacific
135	Mexico	29	30	31	35	34	34	Americas
135	Papua New Guinea	29	28	25	25	25	25	Asia Pacific
135	Paraguay	29	30	27	24	24	25	Americas
135	Russia	29	29	29	27	28	28	Europe and Central Asia

Fuente: Transparencia Internacional. Disponible en: https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2017#table [Consultado 30-06-2018].

Este escenario de corrupción en México propició que nuevamente distintos sectores de la sociedad presionaran al gobierno para ser más transparente, fue así que instituciones tales como: Borde Político, Consorcio Legislativo para el Diálogo Parlamentario y la Equidad, Fundar, Centro de Análisis e Investigación, GESOC, IMCO, Impacto Legislativo, SocialTIC, Sonora Ciudadana, Transparencia Mexicana y Visión Legislativa se convirtieron en los principales impulsores del Parlamento abierto. Logrando con ello, el 22 de septiembre de 2014, que también el Poder Legislativo elaborara su declaración de Parlamento Abierto contemplando lo siguiente:

1. Derecho a la Información. Garantizan el derecho de acceso a la información sobre la que producen, poseen y resguardan, mediante mecanismos, sistemas, marcos normativos, procedimientos, plataformas, que permitan su

acceso de manera simple, sencilla, oportuna, sin necesidad de justificar la solicitud e imparciales.

2. Participación Ciudadana y Rendición de Cuentas. Promueven la participación de las personas interesadas en la integración y toma de decisiones en las actividades legislativas; utilizan mecanismos y herramientas que facilitan la supervisión de sus tareas por parte de la población, así como las acciones de control realizadas por sus contralorías internas y los demás organismos legalmente constituidos para ello.

3. Información parlamentaria. Publican y difunden de manera proactiva la mayor cantidad de información relevante para las personas, utilizando formatos sencillos, mecanismos de búsqueda simples y bases de datos en línea con actualización periódica, sobre: análisis, deliberación, votación, agenda parlamentaria, informes de asuntos en comisiones, órganos de gobierno y de las sesiones plenarias así como de los informes recibidos de actores externos a la institución legislativa.

4. Información presupuestal y administrativa. Publican y divulgan información oportuna, detallada sobre la gestión, administración y gasto del presupuesto asignado a la institución legislativa, así como a los organismos que lo integran: comisiones legislativas, personal de apoyo, grupos parlamentarios y representantes populares en lo individual.

5. Información sobre legisladores y servidores públicos. Requieren, resguardan y publican información detallada sobre los representantes populares y los servidores públicos que lo integran, incluidas la declaración patrimonial y el registro de intereses de los representantes.

6. Información histórica. Presentan la información de la actividad legislativa que conforma un archivo histórico, accesible y abierto, en un lugar que se mantenga constante en el tiempo con una URL permanente y con hiperenlaces de referencia de los procesos legislativos.

7. Datos abiertos y no propietario. Presenta la información con característica de datos abiertos, interactivos e históricos, utilizan software libre y código abierto y facilitan la descarga masiva (bulo) de información en formatos de datos abiertos.

8. Accesibilidad y difusión. Aseguran que las instalaciones, las sesiones y reuniones sean accesibles y abiertas al público, promueven la transmisión en tiempo real de los procedimientos parlamentarios por canales de comunicación abiertos.

9. Conflictos de interés. Regulan, ordenan y transparentan las acciones de cabildeo, cuentan con mecanismos para evitar conflictos de intereses y aseguran la conducta ética de los representantes.

10. Legislan a favor del gobierno abierto. Aprueban leyes que favorecen políticas de gobierno abierto en otros poderes y órdenes de gobierno, asegurándose de que en todas las funciones de la vida parlamentaria se incorporen estos principios (Alianza para el Parlamento Abierto, 2014).

Cabe señalar que en este contexto la transparencia solamente se puede lograr cuando se garantiza el acceso a la información. En este sentido, la falta de organización de archivos, de información histórica, de bases de datos, la cultura del secreto y la falta de conciencia de los gobernantes son un gran obstáculo para la transparencia (Ackerman, 2008; Barrera, 2010 e IFAI, 2014). “Sin transparencia es difícil esperar una rendición de cuentas que tenga un sentido político significativo; es decir, que contribuya a la educación y participación ciudadana” (Cordeira, 2013: 177)

II.I. EL ACCESO A LA INFORMACIÓN Y LA TRANSPARENCIA COMO CAMINO DE UNA SOCIEDAD CERRADA A UNA SOCIEDAD ABIERTA

En México, el acceso a la información presenta una serie de limitantes por la poca gestión y control de documentos que tienen en las dependencias gubernamentales. Situación que dificulta cumplir el principio del GA referido al acceso de la información y la transparencia “no hay motivo para justificar que el poder no difunda la información público gubernamental” (Uvalle, 2012: 31). Ya que el acceso a la información es un instrumento esencial para combatir la corrupción, promover la transparencia y mejorar la calidad de los gobiernos democráticos. Sin embargo, debido a la ausencia de mecanismos que regulen la organización y conservación de archivos que ha sido un reclamo constante por parte del Instituto Nacional de Acceso a la Información (INAI), de acuerdo con su comunicado publicado el 08 de abril de 2014.

Por tal motivo uno de los mecanismos para garantizar el acceso a la información son las páginas web de transparencia de las instituciones públicas ya que se diseñaron cuidadosamente a fin de tomar en cuenta los incentivos de los organismos para mantener la opacidad (Fox, Haigh, & Palmer-Rubin, 2011). Asimismo, la información en los sitios web gubernamentales está diseñada desde las necesidades de la administración pública y no desde las necesidades del usuario; además de tener un lenguaje administrativo que pocos entienden (López Ayllón, 2011).

La expectativa de que los ciudadanos cuestionarían frecuentemente la legitimidad de las negativas a proporcionar información condujo a la creación de un mecanismo institucionalizado de quejas. El nuevo sistema del INAI para vigilar las respuestas de las dependencias a las solicitudes de información tiene el potencial de promover una mayor responsabilidad si sus hallazgos se divulgan de manera proactiva. Pero para que este portal funcione es necesaria la voluntad política de los gobernantes y la exigencia de los ciudadanos (Lizacano, 2012).

El servicio de información y orientación al público por lo regular se concentra en trámites y servicios del conjunto de dependencias y organismos auxiliares estatales, pero también incluye trámites y servicios de los otros dos poderes, de los órganos autónomos y de los ayuntamientos del estado. La información proporcionada se relaciona con requisitos, costos, tiempos de respuesta, localización de oficinas, en las que se puede desahogar el trámite en cuestión o conseguir el servicio deseado, horarios de atención, de entre los más relevantes (Barrera, 2010).

Por tal motivo, señala Hofmann (2012), la principal promesa del GA es que la sociedad pueda gestionar grandes cantidades de información y el gobierno, gracias a las Tecnologías de la Información y Comunicaciones (TIC), pueda ponerla a su disposición sin cuestionar quién la utiliza y para qué fines. Aquí tiene lugar lo establecido en el artículo 6 de la Constitución Política de los Estados Unidos que señala que no es necesario identificar los datos de quienes solicitan información:

III. Toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos per-

sonales o a la rectificación de estos.

IV. Se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos que se sustanciarán ante los organismos autónomos especializados e imparciales que establece esta Constitución (CPEUM, 2016: 10).

En este sentido Cantú, González Aréchiga, Naranjo y Sánchez Santana (2011) señalan que tras revisar la situación del derecho de acceso a la información plasmado en el artículo 6° de la CPEUM se nota grave problema de incumplimiento, marcado por la falta de un sistema municipal de indicadores de gestión y de uso de recursos que además de completo y actualizado, sea comparable con otros municipios.

En México, la transparencia es la única forma en que los ciudadanos podemos conocer lo que hace el gobierno con los impuestos que pagamos, la operatividad de los programas sociales, niveles de educación, seguridad, empleo, pobreza, los procedimientos para realizar trámites gubernamentales, entre otros aspectos que permiten conocer el desempeño del gobierno respecto a lo prometido en las campañas electorales (Ávila, 2013).

Esta información permite al ciudadano hacer valoraciones antes de emitir su voto, para utilizarlo como premio o castigo según su apreciación sobre los resultados logrados por el gobierno en turno (IFAI, 2003). Asimismo, es importante porque el GA garantiza la racionalidad de los gobernantes, que al sentirse vigilados tendrán que modificar su comportamiento (Villoria, 2014).

“Las personas más pobres del mundo son las mayores víctimas de la corrupción (...) Enormes sumas de los fondos públicos están siendo desperdiciadas y robadas por funcionarios públicos” (Eigen, 2001: 240).

En este tenor cabe resaltar que, aunque el GA en México ha sido creado por los gobernantes para justificar sus discursos, no necesariamente corresponde con la realidad que vive la sociedad mexicana. Es cierto que dentro de la estructura formal del gobierno ya se contempla el derecho de acceso a la información a nivel constitucional. De igual

modo se aprobaron leyes federales y estatales en materia de transparencia y acceso a la información. También se crearon dependencias federales, estatales y municipales responsables de promover y garantizar el cumplimiento de la transparencia. Se ha brindado capacitación a los funcionarios públicos, se han realizado diversas prácticas como concursos de tesis sobre transparencia y se crearon páginas web para difundir la información pública. No obstante, en la práctica estas acciones son medidas que resultan insuficientes, toda vez que la importancia que se le ha atribuido a la transparencia se limita a la publicación de información incompleta en las páginas web.

Complementario a la información anterior, se puede destacar que dentro de las reformas realizadas a la ley de transparencia destaca la reforma aprobada el 10 de septiembre de 2014, ya que con ésta se crearon una serie de comisiones tendientes a fortalecer el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI). Dichas comisiones son las siguientes:

- a) **Políticas de Acceso a la Información:** Proponer, deliberar, opinar, supervisar y evaluar los procedimientos, políticas y estrategias que el IFAI coordine con los sujetos obligados, para mejorar el acceso a la información pública por parte de los ciudadanos.
- b) **Asuntos Internacionales:** Opinar, deliberar, supervisar, proponer, y evaluar la política de relaciones interinstitucionales con organismos públicos y órganos de la sociedad civil en el contexto internacional en materia de acceso a la información, organización de archivos y protección de datos.
- c) **Normativa de Acceso a la Información:** Deliberar, opinar, proponer, supervisar, y evaluar los diversos cuerpos normativos en materia de acceso a la información.
- d) **Capacitación y Cultura de la Transparencia:** Deliberar, supervisar, proponer, opinar y evaluar la política general de capacitación, el proceso de formación en materia de datos personales, acceso a la información y organización de archivos, capacitar, orientar y asesorar a servidores públicos, comunidades académicas, integrantes de organizaciones civiles, responsables y al

sector privado, en materia de protección de datos personales, acceso a la información y archivos.

e) Gestión Documental y Archivos: Evaluar, supervisar, opinar, deliberar y, proponer dentro del proceso de coordinación con el Archivo General de la Nación y el Consejo Nacional de Archivos, así como incidir en acciones parlamentarias y generación de políticas públicas del ramo.

f) Indicadores y Evaluación: Supervisar, evaluar, deliberar, proponer y, opinar sobre la adecuada aplicación de los procesos de sustanciación en materia de acceso a la información y protección de datos personales.

g) Normatividad de Datos Personales: Supervisar, opinar, deliberar, proponer y, evaluar dictámenes y opiniones de proyectos de ley, de reglamentos y demás normativa en materia de protección de datos personales, emitir propuestas para su actualización; adoptar esquemas de autorregulación en materia de protección de datos personales, por parte de los sujetos regulados y obligados; establecer mecanismos y criterios para la certificación y acreditación de terceros certificadores en materia de protección de datos personales.

h) Supervisión, Vigilancia, Verificación y Sanciones: Deliberar, proponer, evaluar y supervisar, los procesos de vigilancia y verificación, así como las propuestas de sanción, relacionadas con el cumplimiento de las disposiciones de la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de Particulares.

i) Tecnologías de la Información: Opinar, deliberar, proponer, evaluar y, supervisar la adecuada administración e implementación de las tecnologías de la información y datos, así como desarrollar soluciones basadas en tecnologías de IFAI coordine para el cumplimiento de los compromisos de México frente a la Alianza para el gobierno abierto y sobre las estrategias encaminadas a propiciar espacios de colaboración entre las instituciones públicas y la sociedad para el uso estratégico de la información pública. Así como establecer bases y criterios para promover la apertura de las instituciones, conforme a los mecanismos de gobierno abierto.

k) Vinculación con Estados y Municipios: Deliberar, proponer, supervisar y establecer estrategias para desarrollar una agenda de colaboración con actores relevantes en las materias del Instituto, así como opinar sobre políticas públicas con los tres niveles de gobierno, para establecer bases de coordina-

ción tendentes a la difusión del derecho de acceso a la información, protección de datos personales y gestión documental.

l) Vinculación con Nuevos Sujetos Obligados: Supervisar, opinar, deliberar, proponer y evaluar los canales de comunicación con sujetos obligados y regulados, tales como, partidos políticos, sindicatos y cualquier persona que reciba recursos públicos, para una correcta gestión y manejo de los datos personales, promoviendo mecanismos que impulsen el cumplimiento de las disposiciones normativas en la materia.

m) Vinculación y Promoción del Derecho: Proponer, deliberar, supervisar y opinar el desarrollo de programas de asesoría y orientación a la ciudadanía en general, así como promover la generación de documentos de divulgación en materia de acceso a la información y protección de datos (DOF, 10/09/2014).

Sin embargo, cabe destacar que no se ha publicado información de las acciones realizadas por las comisiones, tampoco con programas de trabajo que indiquen cómo van a dar cumplimiento a los objetivos asignados a dichas comisiones. Es este sentido, la transparencia que promueven los gobernantes sigue siendo más un discurso que una realidad dentro de las prácticas administrativas gubernamentales. Es un compromiso en el que predomina la formalidad institucional de la transparencia, pero falta práctica de la misma (Reyes, 2017).

Lo anterior se debe a varias razones, entre ellas debido a que existe un escaso cumplimiento de la ley, se han incrementado los índices de corrupción, no se fomenta la participación de la sociedad, se carece de un control y manejo de archivos, no se cuenta con recursos suficientes ni personal especializado para operar las actividades correspondientes y se tiene poca voluntad política para cambiar los sistemas de opacidad.

Estas prácticas hacen que en la estructura informal del gobierno predomine la opacidad, el secreto, la corrupción y el tráfico de influencias. Aunado a ello, los medios de comunicación, los partidos de oposición y ciudadanos crean un cuadro de costumbres y tradiciones que limitan la creación de una cultura social que facilite la apertura del gobierno en los asuntos públicos, ya que regularmente se utiliza la información para criticar y desprestigiar a los gobernantes.

En este contexto se puede apreciar que existen ciertas limitantes del acceso a la información y la transparencia que obstaculizan la institucionalización del GA, tales como las siguientes:

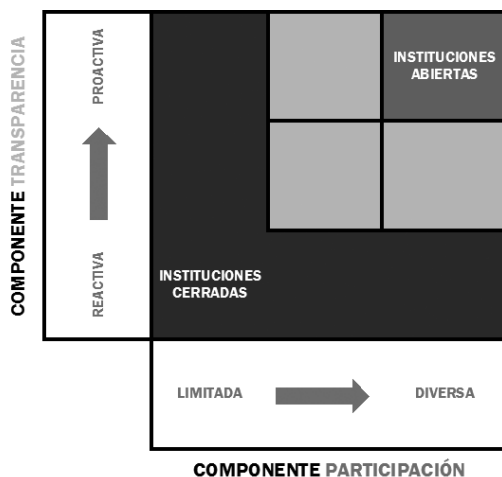
1. La falta de condiciones de los municipios para administrar información y para practicar una cultura de transparencia (Barrera, 2010; Cantú *et al.* 2011; Sánchez, 2011).
2. La cultura de negación de información por parte de las dependencias gubernamentales (Barrera, 2010 y Fox *et al.* 2011).
3. La falta de administración de documentos y control de archivos; la cultura del secreto; falta de conciencia de los gobernantes (Barrera, 2010).
4. La falta de precisión de la ley (Spencer, 2008).
5. La información pública de oficio no solo es poco clara, sino que se oculta en los portales web tan estructurados (Quintanilla, 2012).
6. La información en los sitios web gubernamentales está diseñada desde las necesidades de la administración pública y no desde las necesidades del usuario; además de tener un lenguaje administrativo que pocos entienden (López Ayllón, 2011).
7. Los problemas prácticos en el acceso a la información pública en los municipios por la deficiencia de las leyes actuales en México (Domínguez, 2006; Padiñas y Granados, 2010).
8. Que los gobiernos puedan gestionar grandes cantidades de información gracias a las Tecnologías de la Información y Comunicaciones para ponerla a disposición de la sociedad y sin cuestionar quien la utiliza y para qué fines (Hoffman, 2012).

Dichas limitantes son acciones atribuibles al gobierno, por lo que pueden ser características propias de una sociedad cerrada que los gobernantes han creado y cuyas características de acuerdo con (Popper, 1945: 268-269) son notorias ya que muestran a la sociedad como mágica, tribal o colectivista parecida todavía al hato o tribu en que constituye una unidad semiorgánica cuyos miembros se hallan ligados por vínculos semibiológicos, a saber, el parentesco, la convivencia, la participación equitativa en los trabajos, peligros, alegrías y desgracias comunes. Se trata de un grupo

concreto de individuos concretos, relacionados unos con otros, no tan solo por abstractos vínculos sociales tales como la división del trabajo y el trueque de bienes, sino por relaciones físicas concretas, tales como el tacto, el olfato y la vista.

En este escenario el camino hacia la sociedad abierta es un ideal de la razón para vencer la tendencia a la sociedad cerrada; indica que las instituciones no dejan lugar a la responsabilidad personal y que los tabúes establecen cierta forma de responsabilidad colectiva que restringe la capacidad de reflexión personal. Por el contrario, en la sociedad abierta las decisiones personales pueden alterar los tabúes incluso de las leyes, la libertad de hacer una reflexión personalizada sobre los asuntos públicos. Por ende, quienes están al frente de esa sociedad buscarán evitar que les quiten el poder que han obtenido a través de la misma (Popper, 1945).

En este sentido la transparencia busca pasar de una sociedad cerrada cuya transparencia reactiva a una sociedad abierta con transparencia proactiva en la que la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones del gobierno contribuya a abrir a las instituciones, tal como se aprecia en el siguiente esquema:



Fuente: Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, 2016: 21.

Sin embargo en este camino tan complejo de hacer transparente al Gobierno aún cuando su naturaleza ha sido la opacidad se tienen varios retos que deben superarse, de acuerdo con Reyes (2017) los más relevantes son los siguientes:

1. La información de oficio, al haber sido encerrada en un portal complejo, está totalmente estructurada, se dirigen deliberadamente hacia la opacidad; el incumplimiento del Portal de Obligaciones de Transparencia no solamente divulga información pública no clara, sino que la esconde (Quintanilla, 2012).
2. La información en los sitios web gubernamentales está diseñada desde las conveniencias de los gobernantes.
3. Dado que las prácticas de la transparencia no forman parte del diseño institucional del gobierno y aún predomina el discurso sobre éstas, es necesario que los gobernantes asuman un compromiso mayor sobre el GA y brinden las condiciones necesarias para que éste pueda lograrse como una práctica cotidiana dentro de la administración pública municipal.
4. Es necesario considerar que en el ámbito de la administración pública la dimensión política es un factor determinante para lograr el éxito de las prácticas administrativas que se desarrollan dentro de la misma. Por lo que esta variable debe ser considerada cuando diseñan las leyes y procedimientos que regulan la operatividad de la misma.
5. Para que la transparencia funcione, se deben mejorar los procesos de participación ciudadana dentro de la toma de decisiones en torno a la misma y a los asuntos gubernamentales, ya que los que actualmente existen son muy limitados e insuficientes.
6. Como la información es la base de la transparencia, se debe emitir una normativa en torno al control de archivos dentro de los gobiernos municipales. Así como la asignación de recursos para que se pueda procesar la información de manera clara, oportuno y en lenguaje sencillo que la sociedad entienda.
7. Para acabar con la impunidad se deben aplicar las sanciones correspondientes a quienes incumplen la ley. Asimismo, se debe fomentar

una cultura de ética en relación a la prestación de los servicios públicos.

8. Debido a que existen diferencias entre las formas de presentar la información, se debe hacer un ejercicio de homologación de la misma desde una reforma a la ley. De modo tal que, sin importar el estado o municipio que se revise, se encuentre el mismo tipo de información sobre los asuntos públicos.
9. Las obligaciones de transparencia deben de cumplirse independientemente de otros factores internos o externos a cada dependencia gubernamental. Esta sería la función básica de la institucionalización.

III. LOS GOBERNANTES COMO LOS PRINCIPALES ENEMIGOS DEL GA

Los gobernantes se consideran enemigos del GA toda vez que de acuerdo con (Reyes, 2017) tienen el poder de toma de decisiones para cambiar los sistemas de opacidad que permean al gobierno, pero no tienen la voluntad política para hacerlo. De este modo, solamente han construido un estado formal donde las leyes, instituciones y algunas prácticas administrativas son la base de un discurso político sobre la transparencia gubernamental. Sin embargo, la falta de compromiso real con la transparencia ha permitido que se incrementen los niveles de corrupción, no se dé cabalmente la ley de transparencia y predomine la impunidad. Por ello resulta más atractivo para algunos funcionarios no cumplir la ley, ya que los perjuicios por hacerlo pueden ser mayores. De este modo, la corrupción permea todas las prácticas administrativas no solo del gobierno, sino de la sociedad en general que también la permite y utiliza para agilizar los trámites burocráticos que han establecido para la prestación de sus servicios.

Asimismo, los portales web han permitido poner a disposición de la sociedad la información que se considera pública de oficio. Con todas estas acciones se percibe cómo el Estado ha realizado algunas acciones a favor de la transparencia construyendo una fachada legal que permite a los go-

bernantes usar un discurso sobre la transparencia. Sin embargo, al igual que en una casa sólo se está mostrando la parte superficial de la misma.

Ya que durante los procesos políticos de campaña todos los candidatos hablan de que su gobierno será transparente, mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos, acabar con la corrupción, el desempleo y las injusticias. No obstante, en la práctica no sucede así.

En lo que respecta a la transparencia, el gobierno ha creado mecanismos que le permiten cumplir con la ley, publicando información de interés común a la que se ha llamado pública de oficio; pero la información que puede poner en riesgo la gobernabilidad, ha sido clasificada como reservada y confidencial. De modo tal que cuando un usuario necesita información básica del gobierno la puede obtener fácilmente de la página web (nivel 1). Sino la encuentra puede hacer uso de los sistemas institucionales que utilizan los órganos garantes de la transparencia para solicitarla (nivel 2); en caso de que no se la proporcionen debe utilizar un recurso de inconformidad (nivel 3); finalmente, la última opción es un amparo (nivel 4).

En el primer nivel se encuentra información que publican las dependencias gubernamentales, que se supone contiene la ley de transparencia:

- I.** Leyes, reglamentos, decretos, acuerdos, convenios, manuales de organización y procedimientos y demás disposiciones en los que se establezca su marco jurídico de actuación;
- II.** Directorio de servidores públicos de mandos medios y superiores con referencia particular a su nombramiento oficial, puesto funcional, remuneración de acuerdo con lo previsto por el Código Financiero; datos que deberán señalarse de forma independiente por dependencia y entidad pública de cada Sujeto Obligado;
- III.** Los programas anuales de obras y, en su caso, la información relativa a los procesos de licitación y contratación del área de su responsabilidad;
- IV.** La que contenga los sistemas, procesos, oficinas, ubicación, costos y responsables de atender las solicitudes de acceso a la información, así como el registro de las solicitudes recibidas y atendidas;
- V.** Nombre, dirección, teléfono y horarios de atención al público de los responsables de las Unidades de Información;

TRANSPARENCIA Y GOBIERNO ABIERTO EN MÉXICO

- VI.** La contenida en los acuerdos y actas de las reuniones oficiales, de cualquier órgano colegiado de los Sujetos Obligados;
- VII.** Presupuesto asignado y los informes sobre su ejecución, en los términos que establece el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado;
- VIII.** Padrones de beneficiarios de los programas desarrollados por el Estado y los municipios, así como información disponible sobre el diseño, montos, acceso y ejecución de los programas de subsidio, siempre y cuando la publicación de estos datos no produzca discriminación. Esta disposición solo será aplicable en aquellos programas que por su naturaleza y características permitan la integración de los padrones de referencia;
- IX.** La situación financiera de los municipios, Poder Legislativo y sus órganos, Poder Judicial y Consejo de la Judicatura, Tribunales Administrativos, Órganos Autónomos, así como de la deuda pública municipal, conforme a las disposiciones legales aplicables;
- X.** La que proporcionen los partidos políticos a la autoridad electoral, a la que solo tendrán acceso los mexicanos;
- XI.** Los procesos de licitación y contratación para la adquisición de bienes, arrendamientos y prestación de servicios que hayan celebrado en el área de su responsabilidad con personas físicas o morales de derecho privado;
- XII.** Convenios que suscriban con otros entes de los sectores público, social y privado;
- XIII.** Mecanismos de participación ciudadana en los procesos de elaboración, implementación y evaluación de políticas públicas y toma de decisiones;
- XIV.** Planeación, programación y contenidos de la información que difundan a través de los diversos medios escritos y electrónicos;
- XV.** Agenda de reuniones públicas a las que convoquen los titulares de los sujetos obligados;
- XVI.** Índices de Información clasificada como reservada y listado de bases de datos personales que cada sujeto obligado posee y maneja;
- XVII.** Expedientes concluidos relativos a la expedición de autorizaciones, permisos, licencias, certificaciones y concesiones;
- XVIII.** Los informes de las auditorías realizadas por los órganos de control interno, la Secretaría de la Contraloría, los órganos de control interno de los Poderes Legislativo y Judicial, las contralorías de los órganos autónomos, el

GABRIEL REYES JARAMILLO

Órgano Superior de Fiscalización, las contralorías municipales y por los despachos externos y las aclaraciones que correspondan;

XIX. Programas de trabajo e informes anuales de actividades de acuerdo con cada plan o programa establecido por los Sujetos Obligados;

XX. Los indicadores establecidos por los Sujetos Obligados, tomando en cuenta las metas y objetivos planteados en el Plan Estatal de Desarrollo y demás ordenamientos aplicables;

XXI. Los trámites y servicios ofrecidos así como los requisitos para acceder a los mismos;

XXII. Informes y estadísticas que tengan que realizar en términos del Código Administrativo del Estado de México;

XXIII. Las cuentas públicas, estatal y municipales.

En el segundo nivel se hace uso del formato que utiliza el INAI para solicitar información a los sujetos obligados:

ANEXO ÚNICO
FORMATO
SOLICITUD DE ACCESO A LA INFORMACIÓN

Logo del Sujeto Obligado

Folio: _____
Fecha de solicitud: _____
Hora : _____

Nombre del solicitante o datos del representante (opcional):

Nombre (s)	Apellido Paterno	Apellido Materno

Denominación o razón social del sujeto obligado al que se le solicita información:

Solicitud de información:

Fuente: <http://inicio.ifai.org.mx/SitePages/AIP-Como-realizo-una-solicitud-de-informacion.aspx?a=m2>

En el tercer nivel, se encuentra la información que de acuerdo con el art. 20 de la ley se clasifica como reservada:

- I.** Comprometa la Seguridad del Estado o la Seguridad Pública;
- II.** Pueda dañar la conducción de las negociaciones de acuerdos interinstitucionales, incluida aquella información que otros Estados u organismos institucionales entreguen con carácter de confidencial al Estado de México; así como la que contenga las opiniones, recomendaciones o puntos de vista que formen parte del proceso deliberativo de los servidores públicos, hasta en tanto no sea adoptada la decisión definitiva, la cual deberá estar documentada.
- III.** Pueda dañar la situación económica y financiera del Estado de México;
- IV.** Ponga en riesgo la vida, la seguridad o la salud de cualquier persona, o cause perjuicio a las actividades de fiscalización, verificación, inspección y comprobación del cumplimiento de las Leyes, de prevención del delito, procuración y administración de justicia, de readaptación social y de la recaudación de contribuciones;
- V.** Por disposición legal sea considerada como reservada;
- VI.** Pueda causar daño o alterar el proceso de investigación en averiguaciones previas, procesos judiciales, procesos o procedimientos administrativos, incluidos los de quejas, denuncias, inconformidades, responsabilidades administrativas y resarcitorias en tanto no hayan causado estado; y
- VII.** El daño que pueda producirse con la publicación de la información sea mayor que el interés público de conocer la información de referencia.

Esta información, queda claro, es toda aquella que ponga en riesgo al gobierno, pero no define cuál es esta información. Situación que conlleva nuevamente a la opacidad gubernamental, ya que se presta a interpretaciones de quienes la poseen. De modo tal que quienes la poseen ganan cotos de poder y se apoderan de la incertidumbre que prevalece en aquellos que la desconocen. En este nivel se comienza la lucha entre los partidos de oposición, los medios de comunicación y el gobierno en turno. Los primeros con la intención de que se dé a conocer y sacar beneficio de ello, y el segundo tratando de ocultarla para no verse perjudicado.

Este tipo de información se mantendrá en esta condición hasta por nueve años y teniendo la posibilidad de que se amplíe el plazo por otros nueve.

Es decir, un total de hasta 18 años. De manera tal que cuando la ciudadanía la conozca, los gobernantes ya no sean tan recordados, hayan tenido la oportunidad de haber ocupados cargos de elección popular o ya la hayan olvidado (Reyes, 2017).

En el cuarto nivel se encuentra la información que es considerada como confidencial. Que conforme al art. 25 de la ley se refiere a toda información que:

- I. Contenga datos personales;
- II. Así lo consideren las disposiciones legales; y
- III. Se entregue a los Sujetos Obligados bajo promesa de secrecía.

No se considerará confidencial la información que se encuentre en los registros públicos o en fuentes de acceso público, ni tampoco la que sea considerada por la presente Ley como información pública.

Tal como se puede observar en las tres fracciones que contiene el artículo 20 de la Ley de transparencia, tampoco se especifica cuál es la información confidencial, sino que se deja a interpretación de los gobiernos la clasificación de la misma. Esta situación es una acción que permite identificar cómo los gobernantes definen ciertos mecanismos de protección hacia su persona, trabajo y la institución gubernamental.

Asimismo, cabe destacar que tal como se ha presentado la información en los artículos anteriores, se pueden hacer presentes dos contradicciones planteadas por los gobernantes en la elaboración de las leyes:

La primera se refiere al principio de máxima publicidad, que, de acuerdo a la jerarquía de la normativa, toda información que maneja el gobierno debería prevalecer ante toda ley, ya que se encuentra plasmado en la Carta Magna que rige al país y no hay ningún documento legal por encima de ésta. No obstante, en la práctica, al considerar información reservada y confidencial, se produce una gran contradicción. De igual manera, cuando se solicita información vía amparo es necesario identificarse, por lo que resulta contradictorio con el derecho constitucional de no tener que identificarse cuando se solicita información a las dependencias gubernamentales.

TRANSPARENCIA Y GOBIERNO ABIERTO EN MÉXICO

La segunda contradicción se presenta con la aplicación de la Ley de Protección de Datos Personales. Ya que estos según el art. 4 de la misma ley se refieren a “Cualquier información concerniente a una persona física o jurídica colectiva identificada o identificable, establecida en cualquier formato o modalidad y que esté almacenada en bases de datos, conforme a lo establecido en esta Ley” entre los que destacan: nombre, dirección, teléfono, religión, etc. De modo tal que resulta contradictorio que una ley exija su publicación y otra pida lo contrario.

Tabla 4.3. Cuadro resumen de los artículos de la información pública de oficio y de la información reservada según la ley de transparencia por estado.		
Estado	Artículos	
	Información pública de oficio	Información reservada
Aguascalientes	Artículo 9°	Artículo 17°
Baja California	Artículo 81°	Artículo 110°
Baja California Sur	Artículo 7°	Artículo 13°
Campeche	Artículo 74°	Artículo 113°
Chiapas	Artículo 74°	Artículo 125°
Chihuahua	Artículo 77°	Artículo 124°
Coahuila	Artículo 24°	Artículo 58°
Colima	Artículo 29°	Artículo 114°
Durango	Artículo 12°	Artículo 29°
Estado de México	Artículo 12°	Artículo 20°
Guanajuato	Artículo 26°	Artículo 73°
Guerrero	Artículo 81°	Artículo 114°
Hidalgo	Artículo 69°	Artículo 111°
Jalisco	Artículo 8°	Artículo 17°
Michoacán de Ocampo	Artículo 35°	Artículo 102°
Morelos	Artículo 51°	Artículo 84°
Nayarit	Artículo 32°	Artículo 70°
Nuevo León	Artículo 9°	Artículo 27°
Oaxaca	Artículo 15°	Artículo 49°
Puebla	Artículo 11°	Artículo 33°

GABRIEL REYES JARAMILLO

Querétaro	Artículo 66°	Artículo 108°
Quintana Roo	Artículo 91°	Artículo 134°
San Luis Potosí	Artículo 18°	Artículo 34°
Sinaloa	Artículo 95°	Artículo 162°
Sonora	Artículo 82°	Artículo 96°
Tabasco	Artículo 10°	Artículo 31°
Tamaulipas	Artículo 16°	Artículo 28°
Tlaxcala	Artículo 63°	Artículo 105°
Veracruz	Artículo 8°	Artículo 12°
Yucatán	No se encontró información	
Zacatecas	Artículo 39°	Artículo 82°

Fuente: Reyes (2017).

En esta tabla se puede observar cómo las entidades federativas han repetido el modelo federal en cuanto a la creación de su ley de transparencia, por lo que se infiere que el hecho de que no toda sea pública en términos de lo señalado por el principio de máxima publicidad marcado en la constitución, no es casualidad, sino más bien algo planeado por los gobernantes para ocultar cierto tipo de información que pone en peligro sus intereses.

CONCLUSIONES

1. A casi dos décadas de que se inició la transparencia en México se han tenido grandes avances en el plano formal. Ya que se han creado leyes, instituciones y se ha promovido en los distintos órdenes de gobierno. Sin embargo, siguen estando presentes la opacidad, la corrupción y la impunidad.
2. La idea de gobierno abierto en México sigue siendo algo nuevo que apenas comienza a tomar forma en los cuatro principios que contempla esta nueva forma de gobierno.

3. Sigue pendiente la participación real de la sociedad en la toma de decisiones para que se pueda lograr que los gobernantes cambien los sistemas de opacidad que prevalecen en el gobierno. Y la transparencia logre permear como una práctica administrativa que esté presente en el día a día de las actividades que realizan los servidores públicos.

4. Para transitar de una sociedad cerrada a una sociedad abierta se necesita mayor participación de los ciudadanos en los asuntos públicos. Es decir, cambiar la situación actual de ser sociedad reactiva a ser una sociedad proactiva que influya en la toma de decisiones de los gobernantes.

FUENTES CONSULTADAS

Ackerman, J. (Ed.) (2008). *Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y Estado de Derecho*. México: Siglo XXI.

Ackerman, J., y Sandoval Ballesteros, I. E. (2015). “Leyes de Acceso a la Información en el Mundo” (Instituto Federal de Acceso a la Información, Ed.) *Cuadernos de Transparencia* (7), Séptima Edición.

AGA (30 de 05 de 2018). “Alianza para el Gobierno Abierto”. Obtenido de <https://www.opengovpartnership.org/tag/alianza-de-gobierno-abierto>
“Alianza para el Gobierno Abierto” (27 de Noviembre de 2015). Obtenido de <http://www.opengovpartnership.org/es>

Álvarez, I. (2007). *Relatoría especial para la libertad de expresión*. (Comisión Interamericana de los Derechos Humanos, Ed.) Washintong D.C.: Organización de los Estados Americanos.

Banco Mundial (14 de Octubre de 2014). Obtenido de <http://www.bancomundial.org/es/about>

Barrera Zapata, R. (2010). *Una transparencia dolorosa. La gestión de la transparencia y el acceso a la información en el Estado de México 2004-2008*. México: Instituto de Administración Pública del Estado de México A.C.

Borde Político (27 de Noviembre de 2015). Obtenido de www.bordepolitico.com

- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (15 de 09 de 2017). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Ciudad de México, Ciudad de México, México.
- Cantú, G., González Aréchiga, B., Naranjo, E., y Sánchez Santana, A. G. (2011). “Retos para la transparencia y la rendición de cuentas en México: desarrollo de un sistema de indicadores de gestión municipal” en *A una década: Temas y reflexiones sobre transparencia y rendición de cuentas como política pública en México* (Primera Edición ed.). (I. T. Monterrey, Ed.) México: Porrúa.
- CIMTRA (11 de Marzo de 2014). Obtenido de www.cimtra.org.mx
- CLAD 2009 (25 de Marzo de 2014). Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública. Obtenido de Resolución No. 38 del “Plan de Acción de Lisboa”: <http://old.clad.org/documentos/declaraciones/carta-iberoamericana-de-participacion-ciudadana/view>
- Concha, G., y Naser, A. (2012). “El desafío hacia el gobierno abierto en la hora de la igualdad”. Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Naciones Unidas. Obtenido de http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/3969/S2012004_es.pdf?sequence=1
- Cordera, C. R. (2013). “Notas sobre desarrollo, transparencia y democracia. En INE, 10 años de transparencia en México” (pp. 173-188). México: Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.
- De la Fuente, J. R. (2013). “Democracia y transparencia”. En INAI, *10 años de transparencia en México* (pp. 11-20). Ciudad de México: Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.
- Dominguez González, L. A. (2006). *El acceso a la información pública en los municipios en México. Democracia, transparencia y constitución: propuestas para un debate necesario* (350).
- FMI. Datos básicos (13 de Noviembre de 2014). Obtenido de <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/spa/glances.html>
- Fox, J., Haight, L., y Palmer-Rubin, B. (2011). “Proporcionar transparencia ¿Hasta qué punto responde el gobierno mexicano a las solicitudes de información pública?” *Gestión y Política Pública*, XXI(1).

- Fundar. Centro de Análisis e Investigación (27 de Noviembre de 2015).
Obtenido de www.fundar.org.mx
- Gesoc. Gestión Social y Cooperación (27 de Noviembre de 2015). Obte-
nido de www.gesoc.org.mx
- Gwanhoo Lee, Y. H. (2011). *An Open Government. Implementation Model: Mo-
ving to Increased Public Engagement*. IBM. Center for the business.
- Hofmann, A., Bojórquez, J., & Ramírez, Á. (2012). *La Promesa del Go-
bierno Abierto*. México: Instituto Tabasqueño de Transparencia y Acce-
so a la Información Pública de Tabasco (ITAIP)–Instituto de Acceso a
la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito
Federal (INFODF).
- IFAI (16 de Octubre de 2014). Obtenido de [http://inicio.ifai.org.mx/_ca-
talog/masterpage/AIP-Estadisticas.aspx](http://inicio.ifai.org.mx/_ca-
talog/masterpage/AIP-Estadisticas.aspx)
- _____ (10 de Septiembre de 2014). Acuerdo por el que el Pleno del
Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos,
aprueba la creación de las Comisiones Permanentes. Obtenido de Dia-
rio Oficial de la Federación.
- _____ (2014). Comunicado del 08 de abril de 2014. Recuperado el
07 de Mayo de 2014, de [http://inicio.ifai.org.mx/Comunicados/Co-
municado%20IFAI-019-14.pdf](http://inicio.ifai.org.mx/Comunicados/Co-
municado%20IFAI-019-14.pdf)
- Impacto Legislativo (27 de Noviembre de 2015). Obtenido de [www.im-
pactolegislativo.org.mx](http://www.im-
pactolegislativo.org.mx)
- Índice de Percepción de Corrupción (2012). Obtenido de [http://www.
transparency.org/news/pressrelease/20121205_comunicado_de_pren-
sa_indice_de_percepcion_de_la_corrupcion_2012](http://www.
transparency.org/news/pressrelease/20121205_comunicado_de_pren-
sa_indice_de_percepcion_de_la_corrupcion_2012)
- Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno (2010). Obtenido de
[http://www.tm.org.mx/indice-nacional-de-corrupcion-y-buen-go-
bierno-incbg/](http://www.tm.org.mx/indice-nacional-de-corrupcion-y-buen-go-
bierno-incbg/)
- INEGI (2014). Obtenido de <http://www.inegi.org.mx/>
- Instituto Mexicano para la Competitividad A.C. (Noviembre de 2015).
Obtenido de www.imco.org.mx
- Insulza, J. M. (2012). Prólogo. En A. Hofmann, Á. Ramírez , & J. Bojór-
quez, *La Promesa del Gobierno Abierto*. México: Instituto Tabasqueño
de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Tabasco (ITAIP)

- Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal (INFODF).
- López Ayllón, S. (2012). El marco normativo de la transparencia y el acceso a la información en México. En Cejudo, López, & Ríos, *La política de transparencia en México. Instituciones, logros y desafíos*. México: CIDE.
- López-Ayllón, S. (2006). *Democracia, transparencia y constitución: propuestas para un debate necesario*. México: UNAM-IFAI.
- Obama, B. (2009). “Transparency and open government”. Obtenido de Memorándum para los Jefes de Departamentos Ejecutivos y Agencias: http://www.whitehouse.gov/the_press_office/TransparencyandOpenGovernment
- OCDE (2011). “Hacia una gestión pública más efectiva y dinámica en México”. Obtenido de http://garcia.gob.mx/includes/docs/mejora_regulatoria/Hacia-una-gestion-publica-mas-efectiva-y-dinamica-en-Mexico.pdf
_____ (14 de Noviembre de 2014). “¿Qué es la OCDE?” Obtenido de <http://www.oecd.org/centrodemexico/laocde/>
- Peschard Mariscal, J. (2012). “Del gobierno abierto a la transparencia proactiva: la experiencia del IFAI en 2011”. En A. Hofmann, Á. Ramírez Alufas, & J. A. Bojorquez, *La promesa del gobierno abierto*. México: ITAIP-INFODE.
- Quintanilla Mendoza, G. (mayo-agosto de 2012). “e-Transparencia y e-Rendición de cuentas en los sitios web mexicanos”. *Espacios Públicos*, 15 (34).
- Reyes, J. G. (2017). “La transparencia, el gobierno abierto y sus enemigos. Una visión desde los municipios del Estado de México 2005-2015”. Tesis doctoral. Toluca, Estado de México: UAEM.
- Sánchez Valdés, V. M. (2011). “El Derecho a la Información desde el enfoque racional”. En V. Peña, *A una década: Temas y reflexiones sobre transparencia y rendición de cuentas como política pública en México* (Primera ed.). D.F., México: Porrúa-Instituto Tecnológico de Monterrey.
- Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (2016). *Acuerdo por el que establece el modelo del gobierno abierto del sistema nacional de transparencia, acce-*

- soa la información pública y protección de datos personales*. México: SNAIPDDP.
- Spenser, D. (Enero-abril de 2008). “Los archivos públicos en México: acceso, organización, transparencia y legislación”. Desacatos.
- Transparencia Mexicana (17 de junio de 2016). Obtenido de <https://www.tm.org.mx/>
- Trejo, D. R. (2013). “Transparencia, medios y democracia”. En *INAI, 10 años de transparencia en México* (pp. 21-54). México: INAI.
- Uvalle Berrones, R. (2012). “Democracia, Estado de derecho y transparencia”. En V. Peña, *A una década. Temas y reflexiones sobre transparencia y rendición de cuentas como política pública en México*. México: Tecnológico de Monterrey-Ibero Ciudad de México/Porrúa.

GOBIERNO ABIERTO: CARACTERÍSTICAS Y CONDICIONANTES

Leobardo Ruiz Alanís¹

Introducción. I. El Ciberespacio. II. De la transparencia a la alianza para el gobierno abierto. III. Los principios y significado del gobierno abierto. IV. Ventajas y riesgos del gobierno abierto V. Recomendaciones para implantar el gobierno abierto. VI. Implicaciones para la administración pública. VII. Condiciones de las TIC en América Latina. VIII. Las TIC en México. IX. El Observatorio Ciudadano del Gobierno Municipal de León. Conclusiones. Fuentes consultadas.

INTRODUCCIÓN

¿Hasta dónde llegarán las nuevas tecnologías en su influencia sobre el gobierno y su administración?

Dado que es una pregunta que no se puede responder aquí, por lo pronto debemos ocuparnos de asuntos más acotados a partir de la información disponible y de las experiencias relativas al gobierno abierto más avanzadas que se pueden revisar.

Para aquilatar la magnitud del cambio que está llegando a las administraciones públicas de México creí necesario enmarcar el tema en el estado de cosas de las TIC que constituyen el ambiente teórico-práctico donde están ingresando nuestras administraciones de México, por cierto a un paso más lento del que se puede desear. Sin embargo el capítulo termina con información que puede conducir al optimismo al pasar lista a las actividades del Observatorio Ciudadano de León. Al tratar este tema, se pue-

1. Profesor investigador de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UAEMéx. Miembro del SNI nivel I.

de olvidar que este observatorio al menos con esa beligerancia y tradición es de los pocos con que se cuenta en México.

De manera puntual se puede decir que los apartados I. El ciberespacio y el II. La alianza para el gobierno, ubican el tema en el medio en el que se están desarrollando actualmente los gobiernos más avanzados que marcan el rumbo de los nuestros.

En los apartados III. Los principios del gobierno abierto, IV. Ventajas y riesgos del gobierno abierto. V.- Recomendaciones para implementar el gobierno abierto y VI. Implicaciones para la A. P; se especifican las características del gobierno, considerando pros y contras inherentes a su implementación, así como las usuales recomendaciones de los expertos y de los organismos que las promueven.

Al hablar de las implicaciones del uso de las TIC en la administración pública, se termina esta parte del capítulo donde se habla en términos generales de la administración pública en abstracto, como categoría de estudio.

En caso contrario aparece en los apartados VII. Condiciones de las TIC en América Latina y VIII. Las TIC en México, donde ya se trata de experiencias específicas, es decir condiciones reales.

Si se habla de América Latina es para vernos reflejados en el escenario que más se nos aproxima y que nos sirve para comprender mejor la situación de nuestro país.

Como ya se dijo, el capítulo termina con el tema el Observatorio de León que además de provocar optimismo debería inspirar al resto de los municipios del país para contar con una entidad similar.

I. EL CIBERESPACIO

En cuanto al avance vertiginoso de las TICS se han desarrollado dos panoramas contrarios respecto al alcance de dicho desarrollo. Por un lado hay quienes vislumbran nuevos horizontes en los que dentro de poco tiempo las instituciones y todo tipo de organizaciones cambiarán de tal forma que serán irreconocibles con las actuales; es decir, las instituciones que conocemos se incorporarán de lleno al mundo virtual prácticamente

desapareciendo entonces su materialidad. Según esto los procesos cibernéticos y los ordenadores reemplazarán los elementos de decisión y de registro que actualmente le dan vida a las instituciones y otro tipo de organizaciones. Por el contrario, otros estudios consideran que los efectos de las TICs sobre las instituciones y las organizaciones serán importantes pero no tanto como para borrar todo rastro de las actuales.

En una interesante discusión, sobre este particular, Jane Fountain argumenta que aun con el auge de las nuevas tecnologías que desde luego impactarán en lo que conocemos actualmente como burocracia, no llegaran a prevalecer de tal forma que se pueda hablar de Estado virtual. Dado que los problemas y las necesidades que atiende el Estado reclaman necesariamente la presencia física de las instituciones gubernamentales.

Un hecho evidente es el mundo virtual, conocido como ciberespacio, donde se da lo que Pierre Lévy, llama inteligencia colectiva que constituye un fenómeno interesante, independientemente de lo integrada y consistente que sea, en todo caso representa la reunión de capacidades y experiencias en el espacio cibernético, en la medida en la cual los miembros de comunidades y de organizaciones presentes en Internet se integran en nodos de inteligencia colectiva pudieran discutir nuevas soluciones a los problemas comunes permitiendo de esta forma avances e innovaciones numerosas y de variada importancia.

Sería este el caso de las administraciones públicas integradas al ciberespacio. Este proyecto no obstante encontraría serias limitaciones en el caso de México donde los administradores públicos carecen de estabilidad en el cargo y por tanto no tienen perspectivas a largo plazo. En la administración pública mexicana domina el perfil de los administradores públicos que buscan y aplican soluciones de efecto inmediato, en un ambiente de permanente improvisación. Difícilmente se dan condiciones para planteamientos de alternativas de larga duración, por tanto, no parece práctico acudir a la inteligencia colectiva para concebir y aplicar remedios de carácter urgente, como las que son cotidianas en la administración pública de México.

Gracias a estas tecnologías las comunidades locales se podrán convertir en comunidades virtuales a través de la interacción en el ciberespacio,

para tratar asuntos comunes. La ventaja que representa esta nueva dimensión es que las comunidades virtuales podrán ser más amplias que las comunidades físicas, con la participación de públicos más amplios.

El uso del ciberespacio da lugar a ver las cosas de otra manera, para solucionar los problemas que se dan en otras dimensiones de la ciudad como hasta ahora se conocen; a partir del uso del ciberespacio los problemas ciudadanos se ven de diferente manera y se enfrentan con los recursos que aporta el ciberespacio.

Los problemas que antes estaban dispersos o segmentados en un orden tradicional, ahora gracias al ciberespacio se articulan de nuevas formas que permiten su visualización y un enfoque integral, por ejemplo, problemas de oferta y demanda de empleos, cuadros estadísticos y conceptuales de problemas ecológicos, económicos, sanitarios. Así mismo, visiones panorámicas de los sistemas de transporte incluyendo problemas de los usuarios y de los propios trasportistas.

En la actualidad las TIC están revolucionando la cultura de la humanidad al grado que han dado lugar a que ciertos autores reflejan un optimismo desbordado de lo que sería la sociedad del futuro inmediato, casi un mundo de felicidad.

II. DE LA TRANSPARENCIA A LA ALIANZA PARA EL GOBIERNO ABIERTO

El gobierno abierto en Estados Unidos tuvo un gran crecimiento con Barack Obama, lo que contribuyó a que diferentes organizaciones públicas en diferentes países tuvieron experiencias exitosas en la práctica de la transparencia. En el año 2010 surgieron normatividades acerca de gobierno abierto, en junio de 2011 se celebró una ceremonia en Nueva York, en el ámbito de la Asamblea General de las Naciones Unidas, donde los presidentes de Estados Unidos y Brasil presentaron los cimientos de una iniciativa multilateral de gobierno abierto. México también tuvo participación en esta asamblea a través del Instituto Nacional de Acceso a la Información (INAI) el cual fue miembro del comité promotor de dicha iniciativa. “Dentro de esta alianza se encuentra Estados Unidos, Brasil,

México, Noruega, Reino Unido, Indonesia, Filipinas y Sudáfrica” (Feddy Meriñez Navarro, 2013: 28)

Actualmente, los países miembros que se integran en la AGA se deben comprometer con metas a lograr de la correspondiente declaración y el plan de acción de lo cual deberán informar en el futuro. Los países que se comprometan a esta alianza, de acuerdo con Andrés Hoffman, deberán escoger al menos uno de los siguientes desafíos:

Mejora de servicios públicos: comprende toda la gama de servicios públicos para la población, tales como salud, educación, justicia penal, agua potable, electricidad y telecomunicaciones. Además de la mejora de los servicios públicos, se debe propiciar la participación innovadora del sector privado.

Aumentar la integridad pública: abarca ética pública, prevención y ataque a la corrupción, reformas financieras así como promoción y afianzamiento de libertades de la sociedad civil y de los medios de comunicación.

El manejo de recursos públicos con mayor eficacia y eficiencia: incluye la asignación de recursos presupuestarios, financiamiento tanto interno como externo de proyectos sustentables, y aprovechamiento y conservación de recursos naturales.

Construcción de comunidades más seguras: implica seguridad pública, respuesta y atención ante desastres naturales, riesgos ambientales y protección civil.

Aumento de la rendición de cuentas por parte de las empresas: se refiere a responsabilidad empresarial, en temas tales como medio ambiente, protección del consumidor, participación de la comunidad y lucha anticorrupción.

Definiciones: se entiende como una iniciativa puesta en marcha, que contiene muchos objetivos de distintas partes de la sociedad, y que se va definiendo por los distintos hechos sociales que ocurren.

Impulso para facilitar y avalar el derecho a la información dándole apertura a los datos públicos... Para que esto pueda ocurrir, es necesario el uso del Internet, las nuevas tecnologías y la utilización de las redes sociales digitales con muchos grupos de la sociedad.

El grupo de trabajo del gobierno abierto elaboró una lista de 8 principios para crear las mejores condiciones de acceso y el uso de datos abiertos

y de esta manera aportar al bienestar social y al mejor aprovechamiento de los recursos públicos, dichos principios son:

- a) El acceso y su uso debe ser completo. Todos los datos públicos deben estar disponibles, exceptuando los que tocan la privacidad y la seguridad
- b) Primaria. Los datos son recolectados en la fuente primaria, con un nivel de sutilidad posible fragmentada
- c) Oportuna. Los datos deben estar disponibles tan rápido como sea necesario para preservar su valor.
- d) Accesible. Los datos están disponibles para el más amplio número de usuarios y el más amplio alcance de intenciones.
- e) Máquina-procesales. Los datos son razonablemente estructurados para permitir el procesamiento automático.
- f) Sin discriminación. Los datos están disponibles para todos los ciudadanos, sin requerimientos de registros
- g) Sin propiedad. Los datos están disponibles en un formato sobre el cual ninguna entidad tiene control exclusivo. Los datos son bienes públicos.
- h) Libre de licencia. Los datos no están sujetos a licencias, patentes, marcas comerciales o secretos de regulación comercial. Solo por razones de privacidad, de seguridad y de restricciones de privilegios debe ser permitida su secrecía (Feddy Meriñez Navarro, 2013: 71).

Según Manuel Villoria Mendieta, la teoría de gobierno abierto se basa en tres ideas fundamentales, la transparencia que favorece la rendición de cuentas; la participación que ayuda a la eficacia gubernamental y mejora la calidad de la toma de decisiones; y la colaboración que propicia que los ciudadanos se incorporen a la acción gubernamental.

Desde una visión de la democracia, las ventajas de la transparencia son indudables. Cuando una persona está muy bien informada tiene la capacidad para tomar decisiones coherentes, oportunas e informadas, lo que da pie a conocer exactamente los pasos del gobierno.

Al hablar de las causas y consecuencias del gobierno abierto, hay que considerar que fuera de discusión éste es resultado del cambio tecnológico

principalmente del Internet y en general de las TIC, lo que a su vez se dio en un ambiente de mutación de valores en torno al servicio público y a la organización, que está ocasionado una nueva gobernanza y una nueva gestión pública, todo esto bajo la directriz para organizar los servicios que brinda el gobierno a partir de las necesidades reales del público. La transparencia y el derecho de todos los integrantes de la colectividad representan condiciones relativamente nuevas que son incompatibles con la secrecía y la razón de Estado que impregnaban a los gobiernos, especialmente durante el absolutismo.

III. LOS PRINCIPIOS Y SIGNIFICADO DEL GOBIERNO ABIERTO

En general quienes tratan del tema del gobierno abierto, coinciden en señalar que las tres cualidades básicas de esta modalidad de administración pública son la transparencia, la participación y la colaboración

Con el gobierno abierto, la imagen tradicional de gobierno pierde en jerarquía pero gana en nuevas capacidades para enfrentar los desafíos sociales de nuestras complejas comunidades contemporáneas.

La descentralización ha permitido que en muchos países se hayan implementado reformas destinadas a lograr una mayor transferencia de competencias y recursos a los gobiernos locales, siguiendo muy de cerca los preceptos de “proximidad administrativa” y “democratización de las administraciones”.

El arquetipo de la participación ciudadana, en el primer mundo requiere que quienes estarán en condiciones de cooperación regularmente, serían grupos como los de jubilados y personas con cierta disponibilidad de tiempo y cierto nivel de formación e información para que dicho curso sea fructífero.

Se precisan multitud de “adecuaciones” del modelo de gobierno abierto para que sea compatible con el público correspondiente.

En este supuesto quienes participarían no serían los sectores de la población más aventajados en conocimientos y habilidades, quienes estarían cortos de tiempo disponible para actividades que no sean las de su ocupación productiva.

Para Rodrigo Sandoval Almazán, el “Gobierno abierto debe entenderse como una plataforma tecnológica institucional que convierta los datos gubernamentales en datos abiertos para permitir su uso, protección y colaboración por parte de los ciudadanos en los procesos de decisión pública, rendición de cuentas y mejoramiento de los servicios públicos” (Sandoval, 2013: 40).

Esta definición considera que el gobierno abierto es aquél que emplea toda la tecnología de información y comunicación posible, así como el uso de la plataforma le permite facilitar el acceso a programas, recursos teórico y práctico para lograr los objetivos del gobierno abierto. Al mismo tiempo la formalización del gobierno abierto le permite disponer de los recursos necesarios, el impulso político y la permanencia para asegurar su uso por parte de los ciudadanos.

Los datos abiertos que presupone el gobierno abierto deben convertirse en datos accesibles al público que se puedan difundir y que puedan ser usados por el público.

El gobierno a la vez representa una herramienta muy ventajosa para el uso de la información por parte del público, y por tanto un bien público valioso para la economía y el desarrollo; a su vez se puede apreciar como un elemento favorable a la democracia, considerando la transparencia que conlleva.

Los ciudadanos y el gobierno abierto

Principio	Significado para los ciudadanos	Significado para los poderes públicos
Trasparencia	El público puede comprender los resultados de las acciones de sus autoridades electas.	Apertura de los datos y de la información relativa a temas como el gasto público, las actividades de cabildeo, la elaboración y el impacto de las políticas así como el funcionamiento de los servicios públicos.
Participación	El público puede influenciar los servicios y acciones de sus autoridades electas	Respaldo a una sociedad civil fuerte e independiente, asociación de habitantes y otros actores del proceso de toma de decisiones, protección a quienes denuncian y a todos aquéllos que llaman la atención sobre casos de despilfarro.
Aptitud para rendición de cuentas	El público puede solicitar a sus representantes electos respuestas a sus demandas.	Adopción de reglas de leyes y de mecanismos que garanticen que las autoridades electas escuchen, aprendan, respondan y modifiquen aquello que haya que modificar.

Fuente: Gouvernement ouvert, Rapport Conseil de l'Europe, 2016

En la práctica el gobierno abierto consiste en términos generales en diversos mecanismos e iniciativas del poder que puede incluir, órganos legislativos, sistemas jurídicos, etcétera, de esta forma se puede llegar a la gobernanza abierta.

De acuerdo con The International Association for Public Participation (IAPP) los valores fundamentales de la participación deben asumir siete grandes principios:

1. Las personas que son afectadas por las decisiones correspondientes tienen el derecho de participar en el proceso que conduce a estas decisiones.
2. La participación del público debe contribuir al proceso de la decisión.
3. Se deben preferir las decisiones duraderas que reconozcan las necesidades y el interés de todos los participantes.
4. Se debe facilitar la participación de aquéllos que pueden ser afectados o que pueden estar interesados en las decisiones.
5. Se debe procurar que quienes participen puedan influir en las modalidades de su participación.
6. Se debe ofrecer a los participantes la información que necesiten para hacer contribuciones de mayor utilidad.
7. Se debe mantener informados a los participantes respecto a la manera como sus contribuciones influyen en la decisión.

Enrique Valenzuela menciona cuatro tipos de colaboración 1) inter e intra gubernamental cuando se trata de colaboración entre gobiernos, 2) Gobierno-sociedad civil, 3) Gobierno-empresa y 4) Gobierno-ciudadanos que se refiere a la colaboración efectiva de cualquier ciudadano.

IV. VENTAJAS Y RIESGOS DEL GOBIERNO ABIERTO

En los años en los que las TIC han sido usadas en la administración, han generado grandes cambios, que han permitido la interacción, colaboración y el intercambio de información. Las TIC cuentan como importantes ventajas dentro del sector gubernamental; la rendición de cuentas, la transparencia, la participación ciudadana, así como el aumento en la eficiencia y eficacia en el sector público para que de esta manera se difunda información fácilmente, así mismo se amplía el acceso a los servicios. Al mismo tiempo que puede hacer uso de los datos que se ponen a su disposición para manejarlos según sus objetivos, mediante estos nuevos desarrollos tecnológicos. Es decir, sin el avance de las TIC, la divulgación

de la información y la utilización de ésta no hubiera sido posible con la eficiencia vista.

Beneficios de la participación.

- a) Imprime calidad en las decisiones.
- b) Minimiza costos y retrasos en la toma de decisiones. La decisión no puede ser solo medida con base en tiempo y costos, sino también los costos y los retrasos de como la decisión es tomada.
- c) Construcción del consenso.
- d) Implementación fácil de llevar a cabo.
- e) Aunque el conflicto no es eliminado, la participación debe evitar los peores casos de confrontación.
- f) Mantiene credibilidad y legitimidad.
- g) Desarrollo de la sociedad.
- h) Se anticipa con las actitudes de la gente a los problemas públicos (Feddy Meriñez Navarro, 2013: 89).

La participación colaborativa, genera en el gobierno abierto una posibilidad de dialogo, comunicación, legitimidad y confianza en los ciudadanos, pues abarca distintos sectores de la ciudadanía para trabajar en conjunto, y así los ciudadanos podrán contribuir con la información con que ellos cuentan. Un ejemplo es cuando en cierto municipio existe un problema social al que se le quiere dar fin, entonces los ciudadanos proponen ideas de solución mientras el gobierno analiza distintas posibilidades y hace llegar esa información a la ciudadanía, al resolver el problema el gobierno adquirió legitimidad y la población resolvió su problema.

Goldman y Stern (2010) proponen cuatro categorías donde están incluídas las diferentes actividades de participación. Ellas son:

1. Participación en línea. Se caracteriza por que el compromiso de los ciudadanos en los planes del gobierno se involucra más y más con el uso de herramientas basadas en las TIC. En el ejemplo reportado por Lukens- Mayer se mencionan actividades lúdicas.

2. Participación cara a cara. Un gobierno abierto debe incluir actividades de participación con las que mediante el método cara a cara se puedan construir consensos entre ciudadanos, *stakeholders* y funcionarios públicos.
3. Participación formal. Las reglas y regulaciones gubernamentales prevén varios mecanismos formales para que las oficinas gubernamentales consulten al público y soliciten insumos y participación.
4. Creando una cultura para el gobierno abierto. El gobierno abierto requiere un cambio total en la cultura organizativa y administrativa de las agencias de gobierno tanto centrales como descentralizadas (Feddy Meriñez Navarro, 2013: 94-96).

En estas condiciones, se supone que la colaboración social se irá incrementando, a la par del aumento de la aceptación de dicha colaboración, por su parte las entidades gubernamentales. De llegar a una situación como ésta tal vez haya lugar a imaginar un cierto regreso a la modalidad de la Nueva Inglaterra de 1830, descrita por Tocqueville en *La Democracia en América*, solo que esta vez no sería en los pequeños municipios de Norteamérica, sino en todo el orbe posmoderno.

Es evidente que la transparencia, la colaboración y la participación le dan al gobierno abierto gran legitimidad que no se concibe sin que se trate de un gobierno democrático.

Sin embargo, el gobierno abierto ha despertado en muchas personas enormes expectativas que evidentemente no corresponden a lo que se puede lograr hasta ahora, a su vez el gobierno abierto representa, según una entrevista a Lancelot Pecquet, ciertos riesgos que no se deben pasar por alto. Uno de ellos es la manipulación de que pueden ser objeto los postulados de las asociaciones y grupos sociales defensores de ciertos derechos o promotores de alguna demanda cívica, medio ambientales o de otro tipo.

Entre los riesgos de abrir la información sin tomar precauciones contra su uso inapropiado se da el ejemplo de la influencia rusa en las elecciones de EEUU. Aunque situaciones como esta será difícil que desaparezcan debido a que el Estado moderno ha aspirado a espiar ciertos personajes y

organizaciones sociales, ahora con la ayuda de la información que hay en la red, el riesgo se potencializa.

También la premura de ciertos gobernantes, quienes anhelan resultados inmediatos a sus proyectos con tal de presumir logros, por ejemplo cuando entregan la información a cualquier empresa privada para que en un corto plazo la sistematice y la ponga al alcance del público, sin estar seguros de lo que dicha empresa puede hacer con esa información.

Pero el riesgo es más frecuente, tratándose de países de escasos recursos financieros y tecnológicos, los cuales entregan la información en forma candorosa a empresas que prometen sistematizarla y guardarla en forma segura, por ejemplo en la nube. En estas condiciones esos países, mejor dicho, sus gobiernos no se “pueden poner más exigentes” haciendo una mejor selección de las empresas que les ofrecen servicios.

Según el propio Pecquet, los riesgos no solo se dan en los llamados países emergentes, sino también en países como Francia.

El gobierno digital es expresión del mundo actual inundado por las tecnologías de la información y la comunicación, por un lado y por el otro de las condiciones que impone la economía de mercado en la cual la competencia es uno de sus principales motores. También el gobierno digital aplica el principio del mercado cuando busca el favor del cliente; es decir, el gobierno digital se enfoca en el servicio público a partir de las necesidades de la gente a quienes van dirigidos los propios servicios.

Otra característica notable del gobierno digital es la base sobre la que se crea y funciona: las TIC, las cuales no paran de tener innovaciones y modificaciones que obligan a quienes se sirven de ellas a estar en permanente cambio, el cual siendo ordenado y progresista se constituye en reforma permanente. Dado esto, los gobiernos institucionales al entrar en la era del gobierno digital, a su vez adquieren un factor que los estará empujando a la renovación cotidiana. Las TIC son elemento de modernización permanente.

La instauración de las TIC demanda el apoyo cotidiano de los directivos del gobierno que le aseguren un presupuesto suficiente y estable. Un proyecto como lo es el gobierno digital puede ser arriesgado, caro y difícil; de tal forma que si no cuenta con respaldo interno (de los directivos) y/o entorno (demanda del público) el proyecto de que se trate puede sucumbir.

Se considera que mantener la información al alcance de cualquier persona u organización representa un riesgo que pueden ocupar los cabilderos profesionales u otro tipo de saboteadores en perjuicio de los gobiernos y las personas.

En situaciones como ésta, siempre habrá el riesgo de que alguna de tales empresas pueda burlar fácilmente los sistemas de seguridad y apropiarse de información sensible de los ciudadanos de un país o de una localidad, o bien del propio gobierno. Entonces el uso de esta información puede traer consecuencias negativas de diversos tipos para quienes tengan sus datos en el sistema de gobierno abierto.

Hasta ahora el mayor número de usuarios es y seguirá siendo ubicado en los grandes conglomerados humanos. No se ve por el momento la deseada descentralización de dichos centros urbanos con motivo del uso de las TIC. Sin embargo el Estado puede promover políticas encaminadas al aprovechamiento del ciberespacio para mejorar las condiciones de las colectividades desheredadas, potenciando sus complementariedades y recursos así como mediante el aprovechamiento de sus saberes y experiencias, procurando la colaboración entre sus habitantes. Es decir, las nuevas tecnologías por ellas mismas no conducirán al desarrollo económico y social sino que serán las personas, especialmente los dirigentes sociales y políticos quienes mediante una reforma de las mentalidades y de las organizaciones propicien los cambios deseados.

En cuanto a la democracia electrónica se aclara que ésta no puede desplazar a la democracia real, porque actúan en planos diferentes. La democracia electrónica se limita a la expresión de los problemas colectivos así como a la auto organización ciudadana y la participación en grupos que deliberen sobre sus problemas. La democracia digital implica la transparencia y la evaluación ciudadana.

Sin embargo, otros escritores hacen ver los riesgos del Internet para la seguridad personal y los datos personales, una sociedad en la cual, las conciencias podrán ser manipuladas y las masas de cibernautas adormecidas. En realidad parece que tales situaciones son extremas y por tanto alejadas de la verdad. No obstante Pierre Lévy considera que el progreso del ciberespacio vendrá acompañado con el agravamiento de las desigualdades

“agravamiento de las inequidades en las ciudades entre los pobres y los ricos, entre regiones centrales y zonas desheredadas, entre los participantes de lo universal y los excluidos” (Lévy, 2007: 207).

Parece oportuno recordar que una tarea básica del Estado es propiciar la convivencia, la gobernabilidad y la equidad mediante la inclusión de los ciudadanos, por tanto el gobierno debe asumir políticas correctivas, más que voluntaristas, legítimas e integradas a sus funciones públicas. Particularmente incidir en la dirección de los cambios y propiciar un mejor desarrollo social, aprovechando inclusive estas tecnologías, para el apoyo de los sectores sociales rezagados.

Varios son los autores como Rafael Valenzuela que ponen el acento en los mitos que ha despertado el gobierno abierto. Las ilusiones de un gobierno abierto más allá de la realidad, llevan, según el propio Valenzuela a la ilusión de un proyecto que no será posible poner en marcha.

El gobierno abierto presupone un nuevo tipo de servidores públicos y de ciudadanos, unos y otros con el mayor interés de comunicarse y entenderse. Sería una colaboración cotidiana y un mutuo interés en lograr los mejores servicios administrativos y públicos. Así el gobierno abierto supone que la participación del público es usualmente benéfica para la calidad y pertinencia de los servicios.

El gobierno abierto da por hecho que se cuenta con un público no solo interesado y participante en los asuntos públicos, sino además que ese público está informado y conoce los asuntos públicos debidamente.

La gobernanza, la política pública así como la rendición de cuentas del sector público pueden llegar a ser mejoradas con una buena práctica del gobierno abierto.

Cuando la transparencia en el sector público aumenta, los ciudadanos pueden llegar a ser los más beneficiados. Cuando el gobierno ofrece una mayor apertura de información, generará en los ciudadanos un mayor entendimiento y como consecuencia una rendición de cuentas más efectiva. Y para que ésta rendición de cuentas sea efectiva, debe haber condiciones de apertura y de transparencia, es decir si el público, los políticos y los medios saben lo que sucede dentro del gobierno, tendrán un juicio positivo o negativo del mismo.

El incremento en la apertura puede ser un gran aliado para el gobierno pues éste puede traer como consecuencia legitimidad. Para un mejor gobierno la legitimidad es un ingrediente muy valioso ya que de esta manera gana la confianza y colaboración de los ciudadanos; en estas condiciones la apertura abona a la legitimidad y por tanto a la gobernanza.

Al mismo tiempo, la transparencia representa ciertos riesgos, por ejemplo: se pueden apreciar dos posiciones en cuanto al acceso a la información según la cultura de los administradores, el tipo de información de que se trate, y el tipo de población que exista en la localidad. El dilema se plantea en la dicotomía de la transparencia vs opacidad.

En general en la cultura de los administradores públicos de México priva la tradición de la opacidad; aunque en algunos gobiernos estatales y municipales se está abriendo paso la valoración de la transparencia. Esto no obstante que las leyes de transparencia estén en todos los gobiernos estatales de México y en la mayoría de los municipales. El hecho es que la ostentación de las leyes de transparencia no garantiza que los gobiernos faciliten la información al público.

La transparencia se ve como un riesgo, cuando los administradores se desempeñan en un medio laboral de dudosa honestidad. El temor de verse descubiertos impulsa la cultura de la opacidad. En la medida que el gobierno en México se considere una fuente de enriquecimiento personal, la opacidad tendrá las mejores condiciones para permanecer.

Existen ciertas actividades y proyectos que realiza la administración pública cuyo conocimiento detallado o anticipado constituye, información privilegiada. Se trata por ejemplo, de proyectos de alta rentabilidad para quienes hagan inversiones en función del desarrollo de estos (por ejemplo la construcción de una obra pública de alto rendimiento comercial). En situaciones como ésta, el manejo de la información relativa a la realización de estos proyectos debe ser cuidadoso a efecto de evitar en lo posible la especulación de quienes adquieren bienes raíces a bajos costos para obtener rendimientos muy altos a corto plazo.

La participación del público en el proceso de toma de decisiones no siempre es favorable en cuanto a su eficacia. En situaciones como esta, habiendo interés de la población en estos asuntos, es difícil que las decisio-

nes se tomen sin la presencia de la presión de la opinión pública, inclusive en asuntos locales la comunidad puede apasionarse en estos procesos y dar al traste con la racionalidad administrativa. De hecho, en el caso de los municipios, cuando el ayuntamiento se dispone a tratar asuntos de alta sensibilidad para el público, por ejemplo, acusaciones de conducta deshonesta de los funcionarios públicos, o bien acusaciones contra los servidores relativas al abuso de autoridad.

En todo caso la privacidad es un derecho que se debe hacer valer, no solo por garantía legal sino también por ética profesional. Afortunadamente en este terreno se está avanzando mucho.

V. RECOMENDACIONES PARA IMPLANTAR EL GOBIERNO ABIERTO

La implantación del gobierno abierto, bien puede iniciar con un análisis que incluyan recomendaciones para el caso específico. Enseguida hay que elaborar un plan de acción a partir de las anteriores recomendaciones para continuar con la creación de un portal de información abierta.

En este momento se deben de gestionar los permisos para el manejo abierto de la información y entonces establecer las condiciones para quienes van a usar la información abierta. Entonces resultaría de gran ayuda un estudio comparativo de caso de gobierno abierto del país y del extranjero.

Entonces también se aconseja crear un comité para vigilar la forma como se va implementando el proyecto de gobierno abierto.

Entre las principales tareas del comité de vigilancia está asegurar la transparencia de los asuntos divulgados y que el gobierno tome en cuenta las sugerencias del público en esta materia.

A partir de esta etapa, el gobierno debe estimular la participación ciudadana, así como el gobierno también debe dar los medios necesarios para controlar y supervisar, así como implicarse en las decisiones gubernamentales.

Para implementar y desarrollar un proyecto de gobierno abierto se requiere cierto plazo y además es un proceso riguroso.

Esto último es el mayor desafío cuando el proyecto de gobierno abierto está en manos de personajes políticos que van de paso por los puestos

públicos, por lo cual lo mejor es que los proyectos de gobierno abierto sean institucionales y que estén en manos de quienes se mantienen en forma permanente en la administración pública.

Las condiciones necesarias para que el gobierno abierto se logre, son las de la gobernanza, en la cual la sociedad supera su actitud pasiva y realiza actividades que la dibujan como sociedad participativa. Estos cambios que llevan a la sociedad participativa, representan interesantes oportunidades para revitalizar los gobiernos locales.

En el caso de México, si bien hay una tradición de participación social, hacen falta prácticas de participación ciudadana, es decir que la sociedad local influya en las decisiones políticas y no solo colabore a la realización de obras colectivas. Las TIC mediante promoción de la gobernanza, podrán revivir la esperanza de la sociedad participativa en los municipios.

Para que las estrategias de gobernanza sean factibles, se necesita que los ciudadanos asuman sus responsabilidades como agentes participativos y hagan uso de estas instancias de gobernanza que se logren.

Aunque las autoridades desarrollen estructuras y prácticas de gobernanza, sin la participación activa de la población no habrá resultados satisfactorios.

VI. IMPLICACIONES PARA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Con el uso de las TIC, las repercusiones sobre la organización administrativa son notables: Innovando algunas de las prácticas y estructuras tradicionales de la democracia formal, como es la comunicación que a partir de las TIC se puede realizar a través de las computadoras en todo momento y con todos los niveles en el esquema del gobierno digital. Adicionalmente el uso de las TIC dentro de la organización administrativa abre un panorama de innovaciones tecnológicas constantes que no se puede saber cuándo terminaran de influir en las organizaciones.

La administración digital participa de las características de la nueva gestión pública, principalmente la visión de servicio al usuario en vez de la concepción del ciudadano como sujeto a la administración estatal. Es de-

cir, este enfoque obliga a que los servicios prestados por los gobiernos se adapten a las necesidades del público usuario. En estas condiciones las administraciones públicas deben facilitar en lo posible el acceso a los servicios en línea, especialmente porque es mediante Internet por el cual se pueden brindar eficazmente.

Otro rasgo de la nueva gestión es la calidad mediante la cual los beneficiarios deberán quedar satisfechos en cuanto a utilidad y oportunidad de los servicios lo cual se espera podrá intensificar la participación ciudadana.

Las TIC están transformando la organización administrativa pública y privada. El modelo tradicional, o burocrático-weberiano, el modelo gerencial, también llamado “nueva gestión pública”, la llamada “gobernanza”, basada en la idea de interacción, deliberación y colaboración entre sectores sociales para alcanzar metas de interés común, son cada vez más moldeadas por las TIC.

El ideal del gobierno abierto es llegar a la máxima apertura de datos en manos del gobierno, incluyendo detalles de cada situación, que de hecho sea una aproximación a la rendición de cuentas en tiempo real, una situación en la que se propicie la participación ciudadana.

Sin embargo este ideal es más eso que una posibilidad real, considerando que la apertura indiscriminada perturbaría el trabajo al interior de las dependencias y entidades gubernamentales.

La llamada digitalización de la administración pública, además ha abierto nuevas perspectivas a los gobiernos como lo es la gobernanza.

Efectivamente, la técnica para el orden público y la cooperación llamada gobernanza, que proliferó en Europa medieval, se fue olvidando conforme el Estado Moderno desplazó a todos las instancias de ordenamiento político que no dependieran de él mismo. Sin embargo, recientemente se está proponiendo instaurar la gobernanza para paliar las insuficiencias de los gobiernos neoliberales, siendo la gobernanza un esquema en el que los ciudadanos cobran nuevo protagonismo, se piensa ahora que el uso de las TIC puede ser de gran provecho para lograr la acción colectiva de las personas físicas y morales y de esta forma llenar los espacios de poder que no ocupan los gobiernos neoliberales o que los ocupan en forma deficiente. En este supuesto se propone que las TIC permitirán la coordinación de estos

esfuerzos individuales de las personas, así como el intercambio y procesamiento de la información requerida.

Según el arquetipo de la gobernanza, el paradigma burocrático deja de ser la única opción de organización y procesamiento de los problemas públicos. El propio modelo burocrático ya se ve afectado por las TIC. Aunque según Jane Fountaine, no se puede considerar que el Estado pueda prescindir de la burocracia, la propia Fountain considera como inminente la aparición de otro tipo de burocracia como efecto del empleo de los TIC en las organizaciones. El siguiente cuadro compara a la burocracia clásica y a la nueva.

Comparación de la democracia weberiana y la burocracia virtual

Elementos de una burocracia weberiana	Elementos de una burocracia virtual
Diferenciación funcional, división precisa del trabajo, límites jurisdiccionales claros.	La información se estructura usando tecnología de información más que personas; la estructura organizacional se basa en sistemas de información más que en personas.
Jerarquía de oficinas e individuos.	Comunicación electrónica e informal; son equipos los que llevan a cabo el trabajo y toman las decisiones.
Archivos, documentos escritos, personal para conservar y transmitir archivos.	Archivos digitalizados en formato flexible, mantenidos y transmitidos electrónicamente por medio de sensores, códigos de barras. Se registran, almacenan y transmiten mediante chips; el personal de sistemas mantiene el hardware, el software y las telecomunicaciones.
Los empleados son neutrales, impersonales, asignados a una oficina en particular.	Los empleados son transfuncionales, están empoderados; los trabajos no solo están limitados por la experiencia sino también por el alcance y la sofisticación de la mediación computarizada.

GOBIERNO ABIERTO: CARACTERÍSTICAS Y CONDICIONANTES

Un sistema de reglas generales de oficina, procedimientos de operación estandarizados, programas de desempeño.	Las reglas están insertas en las aplicaciones y sistemas de información; hay una estructura invisible, virtual.
Procesamiento lento debido a que se procesa por lotes, hay retrasos, brechas múltiples transferencias.	Procesamiento rápido o en tiempo real.
Largos ciclos de retroalimentación y ajustes.	Vigilancia y actualización constante de la retroalimentación; es posible un ajuste más rápido o en tiempo real.

Fuente: *La construcción del Estado virtual: Tecnologías de cambio institucional*,
Jane E. Fountain. CIDE. México, D.F. 2013: 170.

En cuanto a la democratización de las administraciones, se abre una interesante discusión considerando que dicha democratización no puede ir más allá de la libre discusión dentro de las instancias administrativas para tomar decisiones de carácter estrictamente técnicas, restringidas a la reglamentación de la organización sin poner en riesgo las líneas de mando, de lo contrario, los gobierno, por ejemplo, se verían debilitados al fragmentarse en aras de dicha democratización. Sin embargo en la actualidad se puede constatar que los gobiernos aun siendo democráticos y completamente liberales, mantienen muy vigente las líneas de mando y por tanto su fortaleza al momento de tomar decisiones e implementarlas.

Respecto a la profesionalización de la administración pública, México tiene pendiente una tarea monumental que cumplir puesto que los gobernantes han resistido tenazmente a establecer sistemas de profesionalización que se requieren para contar con funcionarios administrativos debidamente capacitados y con una administración pública menos proclive a la corrupción. Definitivamente aquellos gobiernos que cuenten con sistemas de administración de recursos humanos favorables a la profesionalización habrán de mostrar en el mediano plazo mejores resultados de los que ofrezcan los sistemas de botín que actualmente prevalecen en México; sería entonces cuando la ciudadanía imponga a los gobiernos el mandato de establecer estos sistemas de profesionalización.

VII. CONDICIONES DE LAS TIC EN AMÉRICA LATINA

Como antecedente del gobierno abierto en América Latina, incluyendo México, ha habido grandes avances hacia la descentralización, de alguna manera la adopción del federalismo fue la operación más audaz de descentralización política, que sin embargo se desarrolló en un contexto social político y económico particular que no correspondía a los de una nación integrada y respetuosa de las leyes.

La descentralización ha pasado por momentos de ciertos éxitos y fracasos durante los diferentes regímenes en la historia de Latinoamérica, cosa que ha contribuido a veces a la estabilidad de los sistemas de gobierno, y en ocasiones diferentes, ha restado efectividad a la democracia, mediante un déficit de funcionalidad del Estado.

Hasta los países federales se mantiene una fuerte dependencia de los gobiernos locales frente al gobierno central o federal, por lo que se requiere una nueva descentralización, este paso que no es sencillo y requiere de un compromiso de transferencia, coordinación y revisión constante de los sistemas territoriales de gobierno.

Actualmente en varios países latinoamericanos se habla de una nueva recentralización como una necesidad de gobernabilidad frente a los problemas con los que no son capaces de lidiar exitosamente los gobiernos locales y regionales.

Pero, más que un retorno al gobierno centralizado, se podría optar por una mayor y mejor descentralización, que vaya de la mano con las ideas de apertura gubernamental y gobernanza: una gobernanza abierta que ayude a solventar los problemas de la descentralización a través de una mayor claridad de las “reglas del juego” institucionales y la construcción de capacidades administrativas de los gobiernos locales.

Los avances en cuanto a apertura de datos en América Latina, son muy diversos. Reflejan el desigual desarrollo entre los países de la región y aún más, la disparidad al interior de esos países, donde metrópolis como Buenos Aires, Sao Paulo, Santiago de Chile, Bogotá y la CDMX, muestran buenos adelantos, pero fuera de esos conglomerados, los niveles de carencia y de desinterés plantean el gobierno abierto para un futuro indeterminado.

La gran mayoría de estos gobiernos no cuentan con las capacidades administrativas suficientes para hacer frente a los nuevos desafíos y responsabilidades. A lo largo de los años, y de manera paradójica, dichos resultados contradictorios han derivado en un renovado interés por la recentralización en diversos países de América Latina (Cravacuore, 2014).

América Latina tiene hoy el potencial de llevar gradualmente la agenda de datos abiertos a otro nivel, se trata de aquellos datos que pueden ser utilizados, reutilizados y redistribuidos libremente por cualquier persona.

Se alude a un movimiento pujante y diverso, del que forman parte activistas a favor de la transparencia en el gobierno, periodistas, emprendedores sociales, innovadores y servidores públicos, entre otros.

Iniciativas como la formación de grupos de trabajo en parlamento abierto a nivel internacional también han ayudado en este proceso.

Además, sería recomendable, establecer estándares en materia de publicación de datos y favorecer el uso por múltiples actores con miras a reforzar la función de contralor de los parlamentos y la apropiación del proceso parlamentario por parte de la ciudadanía.

La consolidación de estructuras burocráticas profesionales a nivel local (algo que en muchos países no existe), requiere un mínimo de profesionalización administrativa para poder adoptar nuevas formas de interacción social.

Será necesario pasar a la práctica para observar cómo se han puesto en marcha las distintas iniciativas en pos de la apertura gubernamental en el nivel local de gobierno latinoamericano.

El Consejo para la Transparencia del Gobierno de Chile, es un organismo que revisa de manera permanente las páginas web de las municipalidades chilenas para controlar el cumplimiento con lo establecido en la Ley de Acceso a la Información Pública. Además, el Consejo genera un índice de transparencia activa municipal que es fuente de información para investigadores y académicos que buscan observar cómo se comportan las municipalidades en cuanto al cumplimiento mínimo de transparencia, probidad y acceso a la información. En países como México, hace falta alguna organización o entidad como ésta.

El resultado del federalismo mexicano es motivo de constantes reclamos, en el sentido de que los gobernadores de los Estados se han parapeta-

do detrás de esta forma de gobierno asumiendo poderes locales que no concuerdan con las necesidades nacionales; y por el contrario hay quienes argumentan que el poder presidencial sigue dominando al país en forma férrea, en contradicción con el espíritu federalista. Quienes sostienen este punto de vista se apoyan, por ejemplo, en las capacidades gracias a una amplia facultad discrecional de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para dispensar montos presupuestales a los gobiernos de los Estados en forma discrecional.

VIII. LAS TIC EN MÉXICO

“México muestra, como en muchos otros campos, dos aspectos importantes: primero, en su conjunto el país exhibe un desarrollo intermedio en el contexto internacional, por debajo del que correspondería por su población, su territorio o el tamaño de su economía; segundo, al interior del país el desarrollo es sumamente dispar” (Pisanty, 2017: 393). El conjunto de municipios mexicanos es un ejemplo; ya que la inmensa mayoría son de tipo rural (el 74%), mientras que se cuenta con 56 zonas metropolitanas. Fuera de los municipios urbanos y de dichas zonas, el rezago social y económico es mayúsculo, y por tanto, también el rezago en TIC.

“Un avance significativo en el dominio de la tecnología es indispensable si se quiere sobrevivir –y, más aun, progresar más que otros países– en un mundo en que las economías pujantes se distinguirán por su dominio sobre la automatización y los algoritmos en que se basa” (Pisanty, 2017: 394). La importancia del uso de las TIC, se mide con relativa precisión, y se ve que al emplearse adecuadamente aportan al PIB algunos puntos porcentuales.

La actualización del gobierno y las empresas persistirá. Algunos sectores previsible (transporte, trabajo de oficina) sufrirán cambios dramáticos, y habrá otros cambios profundos en sectores imprevistos.

La publicación de datos abiertos continuará con una velocidad moderada y sin proveer de capacidades agresivas de incidencia sobre la transparencia y la rendición de cuentas de los tres órdenes de gobierno y el conjunto de sujetos obligados.

Sin embargo, en nuestro país los portales de gobierno continuaran dominados por una visión centrada en el diseño gráfico, la centralización, el orden jerárquico y la funcionalidad controlada por el gobierno” (Pisanty, 2017: 395-396)

Las poblaciones de menor número de habitantes seguirán siendo poco atractivas para los proveedores comerciales, incluso los operadores móviles virtuales considerados en la Reforma de Telecomunicaciones, que pudieran ofrecer servicios en caso de que la Red Compartida se materialice y continúe funcionando como se espera, después de 2018, parece que también avanzarán lentamente. Por ello, es necesario que el Estado actúe a favor de una expansión de redes comunitarias mediante una combinación de subsidios, desarrollo de capacidades, facilitación regulatoria, disponibilidad de espectro y otras medidas similares (Pisanty, 2017: 397). Es vital eliminar la brecha digital para que el aprovechamiento o el rezago en el uso de las TIC no sea un nuevo motivo de exclusión.

Al mismo tiempo, la implantación de la tecnología 5G (Pisanty, 2017: 398) será un nuevo desafío que los sectores avanzados en el uso de las nuevas tecnologías podrán aprovechar con relativa facilidad; mientras que los sectores rezagados verán ampliada la brecha digital, con la correspondiente polarización entre ricos y pobres.

Desde principios del actual siglo se ha tratado de que la transparencia sea un componente natural de los gobiernos de México, sin embargo la resistencia de los estados y municipios en muchos casos es un escollo que aún no se ha podido superar. Para esto, hay que propiciar la participación de instancias sociales dado que los gobiernos hasta ahora no han demostrado vocación para ella, “para una intensa rendición de cuentas que ponga freno a la corrupción” (Pisanty, 2017: 401).

La tarea pendiente para México empieza desde sus grandes rezagos sociales y económicos así como con las grandes desigualdades y sus anquilosadas estructuras. “Estos posibles trayectos nos envían a desafíos que pueden ser formidables, especialmente para México caracterizado firmemente por la heterogeneidad, la mediocridad en índices como los de Desarrollo Digital (Foro Económico Mundial) y Preparación Digital (Unión Internacional de Telecomunicaciones), e incluso los regionales (CEPAL, Citel).

Los rezagos de México, nos mantienen en posiciones que no corresponden al potencial del país, la nuestra es una nación que avanza a paso lento, en un trayecto donde ha sido rebasada por países que hace pocos años se situaban detrás de nosotros.

Sistemáticamente encontramos a México en lugares entre el 35 y algunos peores que el 100, mientras que por territorio, población y tamaño de economía somos aproximadamente el 12. Somos malos para medir, buenos para reportar índices optimistas” (Pisanty, 2017: 401)

Se deben diseñar para el entorno digital sistemas de gobernanza multisectorial, descentralizada, participativa, democrática y transparente, para la solución de problemas” (Pisanty, 2017: 406)

Siguiendo la pauta presentada por Criado y Gil-García (2013), se pueden señalar aquí también los aspectos que seguramente deben atender las entidades que vayan implantando el gobierno abierto en México:

1. El aprovechamiento de las TIC se ha vuelto una prioridad en las sociedades más desarrolladas, puesto que su aplicación incide en el PIB. Por tanto en países como México, donde hay un buen trecho por cubrir para llegar a los niveles similares de los otros países cuyo desarrollo económico y social es más o menos equivalente al nuestro, el gobierno debe aplicar un programa de Estado para el impulso de estas técnicas y no un programa meramente sexenal. De esta forma, evitar los altibajos que se ven de un sexenio a otro, según las preferencias de los funcionarios en turno. El gobierno mexicano no debe dejar este asunto a las reglas del mercado, si bien, no se puede plantear un programa de TIC que ignore el mercado, antes bien, que lo aproveche para lograr la inclusión digital.

Al gobierno también le corresponde corregir el marco regulatorio cuando afecta negativamente las TIC, por ejemplo, cuando es desfavorable para la libre competencia de las empresas que dan los servicios relacionados con éstas; así mismo, el gobierno debe promover la alfabetización digital, especialmente entre las personas de edad mediana o mayores, ya que entre los jóvenes, sólo hay que despejar los obstáculos que pudieran inhibir su natural afición por ellas.

En algunos Estados de la Federación Mexicana, se cuenta con una ley de gobierno digital que contribuye al avance del mismo, sin embargo, fal-

ta hacerla efectiva, por ejemplo en el caso de muchos gobiernos municipales que la cumplen solo en apariencia.

2. El empleo de las redes sociales para unas administraciones públicas más perceptivas y conectadas; al respecto hay que reconocer que el uso de los dispositivos móviles como el celular y la tableta está en aumento constante, y si se trata de que el gobierno digital-gobierno abierto esté cerca de los usuarios estas herramientas son recomendables. Es acertado migrar hacia estas herramientas la mayor cantidad de servicios que sea posible. La presencia del gobierno digital en las redes sociales, de hecho está avanzado rápidamente, por ejemplo con el uso del twitter con la participación de los más altos líderes políticos que ya notaron las ventajas de su uso. Paralelamente, la administración pública puede lograr mejor comunicación con el público mediante las redes.

3. Se requiere el gobierno abierto y transparencia administrativa para las administraciones públicas más orientadas a la rendición de cuentas. En México, en los tres ámbitos de gobierno, la transparencia es mandato de ley, sin embargo, no es raro que falten las facilidades para que las solicitudes de información sean atendidas “amigablemente”, es decir, que el solicitante sea ayudado a obtener la información que desea; esto sin considerar los casos en los que, el derecho a la información es claramente ignorado por los funcionarios encargados de proporcionarla o dificultado por las condiciones en que se “presenta”. Además, no es común que los ciudadanos muestren interés en la información por muchas razones.

En síntesis, las fallas del acceso a la información no son notorias, porque son pocos (fuera de las grandes ciudades) quienes solicitan información a los gobiernos en México.

No obstante lo anterior, es muy conveniente que la gente adquiera una cultura propicia para la búsqueda de la información, sin la cual, no se logrará la rendición de cuentas.

4. El intercambio de información, interoperabilidad y computación en la nube en busca de una gestión pública distribuida. Un nuevo y revolucionario

tipo de manejo de la información, sin que nadie la considere como de su propiedad, sino como insumo al cual todas las entidades públicas, privadas y todas las personas deben tener acceso, es decir el verdadero e íntegro gobierno digital, en el cual la colaboración sea un hábito y no una concesión. Este enfoque de la administración permitirá a su vez el uso de nuevos recursos tecnológicos como el de la nube (cloud), aunque para la realidad de la administración mexicana, este enfoque está lejos de ser alcanzado, dada la opacidad que aquí priva. Considerando la falta de trato equitativo que se da al interior de la organización, donde dominan los intereses de grupo, no es fácil que la información se comparta a todos por igual.

5. La creciente capacidad de análisis de datos y la computación en el sector público, incita a indagar en qué medida es cierto que las ingentes cantidades de datos a disposición de las administraciones públicas, combinados con herramientas de procesamiento y cómputo, así como la inteligencia de los nuevos profesionales necesarios para su análisis, van a facilitar que los administradores públicos adopten decisiones con mejores fundamentos. Esta disquisición que plantean Criado y Gil-García, es pertinente a la hora de aclarar si los alcances que se le atribuyen al potencial del gobierno digital son ilusorios o reales. Pero, aún sin que se colmen las mejores expectativas, no parece necesario renunciar a los proyectos que ahora parecen grandiosos y utópicos, mientras se mantengan los pies firmes en la tierra.

6. El enfoque de ciudades inteligentes es otra de las mutaciones a las que nos están llevando el uso intensivo de las TIC. Ahora es más evidente que las cosas más importantes ocurren en las ciudades, hecho que se va a acentuar más. Lo que hacen las TIC es subrayar esta transformación iniciada con la revolución industrial. En este nuevo panorama se revaloriza la vida local, obligando a dirigir nuevamente la atención hacia las ventajas y problemas como la calidad de vida urbana, el medio ambiente, la movilidad y otras, como dicen Criado y Gil-García. Pero mientras los gobiernos municipales de México, en general llegan a ser capaces de instaurar los elementos del modelo de ciudad inteligente, habrá que trabajar para que sean fuertes y capaces de ejercer su autonomía en beneficio de la vida local.

Para crear y desarrollar el gobierno abierto, el Gobierno Federal de México estableció el Secretariado Técnico Tripartita, para dotarse de los planes y programas de acción y para cumplir sus compromisos con el gobierno abierto.

La estrategia que se dice orienta a los planes del gobierno abierto es la de políticas públicas que implica la participación ciudadana, que incluye el dialogo con la sociedad.

El Gobierno Federal ha tenido dos planes de acción; el de 2011-12 y el de 2013-15, éste último incluye 9 proyectos con 17 compromisos.

A finales de 2015 se hizo una consulta pública para decidir los temas a incluir en el tercer plan de acción, a partir de lo cual contiene seis temas: derechos humanos y fortalecimiento del Estado de Derecho, equidad de género, sistema nacional anti-corrupción, gobernanza de recursos naturales y cambio climático, pobreza y desigualdad y servicios públicos.

IX. EL OBSERVATORIO CIUDADANO DEL GOBIERNO MUNICIPAL DE LEÓN

En las últimas décadas, algunos municipios mexicanos han dado grandes pasos en materia de transparencia y acceso a la información pública. Uno de esos pasos ha sido que la transparencia se ha ido metiendo al ámbito federal, gracias a ello el acceso a la información es una garantía constitucional en vías de desarrollo.

La legitimización en los niveles de confianza de las autoridades municipales y mediante los movimientos vecinales se ha favorecido con la participación apoyada en las TIC.

En los gobiernos locales son pocos los casos que se han dado donde la transparencia, la participación ciudadana, y otros tantos componentes de un gobierno abierto bien implementado hayan rendido los frutos esperados.

Para que la participación ciudadana se genere de una manera exitosa se requiere de ciertos pasos: que el gobierno brinde información al público, que el público sea escuchado, que el gobierno se comprometa a resolver los problemas, así como la creación de acuerdos entre ambos actores.

El gobierno municipal de León, Guanajuato, es uno de los más avanzados del país en cuanto a transparencia y por tanto a la participación ciudadana y la colaboración.

Este municipio cuenta con una singular tradición de participación ciudadana que se puede constatar con las pugnas que tuvo en diversos momentos frente a la voluntad política centralista durante la hegemonía del que fuera entonces partido hegemónico.

Aunque detrás de esa rebeldía, estaban y permanecen activos los empresarios locales, la política local no solo se inspira en la ideología derechista de algunos partidos como en otros tiempos, actualmente, la policía local se ha corrido hacia el centrismo y abraza temas de interés de las mayorías sociales. Se puede decir que la tendencia de los gobiernos municipales de León, gravita en el centro-derecha del desdibujado espectro ideológico de los partidos políticos.

El portal municipal de León ofrece los servicios que usualmente brindan los municipios metropolitanos:

El gobierno abierto no sólo busca la participación social en los procesos decisorios para la mejora de los servicios que se prestan a la población, sino también por razones de democracia y de legitimidad.

Con el gobierno abierto la imagen tradicional del gobierno pierde en jerarquía pero gana en nuevas capacidades para enfrentar los desafíos sociales de nuestras complejas comunidades contemporáneas.

La mayoría de los países han implementado reformas destinadas a lograr una mayor transferencia de competencias y recursos a los gobiernos locales, siguiendo muy de cerca los preceptos de “proximidad administrativa” y “democratización de las administraciones”.

El mayor desafío: crear las motivaciones necesarias para que las autoridades locales, regionales y nacionales de nuestros países inicien y pongan en práctica las estrategias hacia la gobernanza abierta en todos los niveles.

El 20 de enero de 2012 se fundó el Observatorio Ciudadano de León (OCL) y quedó como su primera dirigente Ana María Carpio Mendoza quien encabezó una amplia convocatoria ciudadana incluyendo diversos sectores sociales del municipio. Así mismo, se integró a diversos representantes de la localidad entre ellos a los colegios de profesionistas, de universidades y de organizaciones sociales y empresariales. Después de ocho años, el observatorio se mantiene vigente, y por sus actividades actuales se muestra como un gran ejemplo para los demás municipios del país.

De entre sus principales cometidos se pueden señalar los siguientes que denotan las preocupaciones y deseos de desarrollar mejores condiciones de vida pública en la ciudad de León Guanajuato.

En forma esquemática se puede aludir a los siguientes tópicos, a partir de los boletines publicados de 2016 a febrero de 2018 (Observatorio Ciudadano de León, 2018).

En cuanto a seguridad pública, se informa regularmente de los índices de robo a las empresas, la victimización de las personas agraviadas, y ocasionalmente de visitas del OCL a los juzgados penales, así como de las cifras de homicidios. Este tópico es el de mayor recurrencia dentro de los boletines publicados.

Respecto al tema de la pobreza, se manifiesta interés por su medición en el municipio de León y además se informa de los avances para combatirla.

El trabajo legislativo también es de interés del Observatorio, el cual se considera insatisfactorio tanto en la Cámara de Diputados Federal como la del Estado de Guanajuato. También se denuncia en el observatorio el vandalismo en el transporte público urbano del municipio.

El observatorio también se interesa en la búsqueda del bienestar social para lo cual realiza eventos para “la formación de ciudadanía comprometida” con la cohesión social.

El ejercicio presupuestal es otro de los motivos de escrutinio del observatorio, inscrito en la línea de observación del llamado “gobierno profesional” aquí se pugna por la eficacia y la transparencia.

Como en muchas ciudades, el tema de la basura es importante, el cual parece que se resolvió con la intervención del observatorio, pero además de este asunto, el observatorio mantiene interés por el medio ambiente.

Por último, también se ha promovido la participación social para acudir a una manifestación en vía pública, demandando una ley de protección de periodistas.

CONCLUSIONES

La administración pública como una institución viva que forma parte del Estado, no solo reconoce el torrente de los cambios que están ocurriendo en el mundo y en nuestro país, cambios en los que participa la sociedad y especialmente las grandes empresas que tienen mayor habilidad para competir en la carrera por la modernización permanente.

Esos cambios están representados por las nuevas tecnologías que conducen no solo a la mayor cercanía del gobierno con el ciudadano sino también al fenómeno llamado ciberespacio; el cual es la fuente de información más dinámica y amplia.

En ese universo de información y de comunicaciones, aparece el proyecto del gobierno abierto.

El gobierno abierto es una propuesta audaz que solo podía concebirse en un ambiente de grandes libertades ciudadanas y de democracia irrestricta, donde se reconoce el derecho del individuo a disponer libremente de la información que se genera y se procesa con recursos públicos y que de hecho ha sido privatizada tradicionalmente por los funcionarios de la burocracia que obedecen no solo a las normas tradicionales sino también a los directivos políticos.

El gobierno abierto es entonces la respuesta que dan algunos dirigentes visionarios –entre ellos Barak Obama– para sumergir a los gobiernos de las democracias, especialmente a sus burocracias, en el torrente de los cambios que por lo pronto regresaran el poder de la información a los ciudadanos, como reconocimiento de la soberanía que le corresponde.

La respuesta de los funcionarios correspondientes a la demanda del presidente Obama para que el gobierno abierto fuera implementado en todas las dependencias y organismos federales de Estados Unidos en las que fuera posible, hizo ver al presidente las abundantes dificultades que habrá que superar para que este proyecto se generalice en el gobierno norteamericano.

De esta manera y de un solo vistazo se puede advertir el grado de dificultad que implica el genuino gobierno abierto para una de las administraciones públicas más avanzadas.

Entonces hay lugar a preguntarse lo que esto implica para administraciones como las de nuestro país que en (muchos casos) no termina aun de salir de la etapa del patrimonialismo y que permanece fuertemente apegada al sistema de botín.

Tal vez pensando en las dificultades que este tipo de administraciones tendrán para instaurar el gobierno abierto, se han generado buena cantidad de textos prescriptivos en los que se explican las características del gobierno abierto, sus desafíos y las condiciones requeridas para su correcto funcionamiento.

Las administraciones públicas tendrán cambios y sus servidores deberán cambiar no solo de actitudes ante el público sino de manera de trabajar, a partir de ahora, pensando en facilitar el acceso del público.

Para superar las dificultades de un proyecto tan novedoso se han publicado desde análisis teóricos que rondan en torno al gobierno democrático, hasta manuales con recomendaciones muy precisas.

Al hablar en este capítulo de la situación del gobierno abierto en América Latina y México se comienza por advertir que en esta parte del continente los proyectos modernizadores se implantaron en condiciones del entorno social y económico muy diferentes a los de Europa y Norte América y el resultado fue el surgimiento de instituciones diferentes a los prototipos europeos y norteamericano que las inspiraron.

Finalmente, el breve análisis del Observatorio de León, nos presenta logros que son importantes en dos sentidos: por ser iniciativa de grupos y organizaciones sociales y por referirse a problemas reales que más importan a la sociedad, en este caso de la ciudad de León, pero bien pudiera corresponder a muchas otras ciudades del país.

FUENTES CONSULTADAS

Arenilla, Manuel (2011). “Marco teórico actual de la Administración Pública” en *Crisis y reforma de la Administración Pública*, Manuel Arenilla (Dir), Netbiblio, La Coruña.

Calderón Cesar, S.L. (2010). *Gobierno Abierto*. Pol. Ind. El Retamal: Algon.

- Calderón César; Lorenzo Sebastián (Coord.) (2010). *Open Government: Gobierno Abierto*. Algón Editores, Jaén.
- Chapman, Richard A.; Hunt, Michael (1987). *Open Government. A study of the prospects of open government within the limitations of the British political system*. Routledge, London.
- Chaverou, E. (2016). “France Culture”. Consultado en: <https://www.franceculture.fr/numerique/le-cote-obscur-du-gouvernement-ouvert>
- Chun, S.A.; Shulman, S.; Sandoval, R.; Y HOVY, E. (2010). “Government 2.0 Marking Connections between Citizens, Data and Government. Information Polity: The international Journal of Government and Democracy in the Information Age”, 15, pp.1-9.
- Colombia, U. E. (2014). *Guía de buenas prácticas en Gobierno Abierto*. Bogotá: Digiprint Editores EU.
- Coroan, Ana y Campos, Eva (2011). “Gobierno Abierto. Alcance e Implicaciones”. *Documentos de trabajo*, 03/2011. Madrid: Fundación ideas.
- Criado, J. I. (2009). *Entre sueños utópicos y visiones pesimistas*. Madrid: Instituto Nacional de la Administración Pública.
- Criado, J. Ignacio, y Ramón Gil-García (2013) “Gobierno electrónico, recomendaciones para perfeccionar el gobierno digital abierto en México”, *Revista Gestión y políticas públicas*, CIDE, pp.3-48
- Del Águila, Rafael (2000). “Política, ciudadanía y juicio” en *La política*. Ensayos de definición, Rafael del Águila, et al. Madrid: Sequitur, pp.1-18.
- Egaña, J.F. (2014). *¿Pueden los Estados seguir gobernando nuevas ciudadanía bajo viejos paradigmas? Los desafíos políticos del Gobierno Abierto en América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Freddy Meriñez Navarro, R. E. V. M. (2013). *Gobierno Abierto ¿Más innovaciones? ¿Más gobierno? ¿Más sociedad? ¿En qué consiste?* México, D.F.: M. A. Porrúa.
- Galster, Andreas. Allemagne. G. (04 de Abril de 2017). “Commission de la gouvernance”. Obtenido de Commission de la gouvernance: <https://rm.coe.int/168070b137>
- García, I. C. (2013). *Gobierno electrónico, gestión y políticas públicas estado actual y tendencias futuras en América Latina*. Ciudad de México: CIDE.

- Gobernanza, A.L. (2013). *Gobierno Abierto y los desafíos en Latinoamérica*. Madrid: Cyan.
- Hoffman Andrés, A. R. A. J. A. B. P., s. f. *La promesa del Gobierno Abierto*. s.l.: s.n.
- Hofman, A., s. f. *La promesa del gobierno abierto*. Available at: http://alejandrobarrros.com/wp-content/uploads/2016/04/La_promesa_del_Gobierno_Abierto.pdf
- León, O. C. (11 de 06 de 2018). Observatorio Ciudadano de León (OCL). Obtenido de Observatorio Ciudadano de León (OCL): <http://www.ocl.org.mx/web/>
- Levy, Pierre (1996). *La cultura de la sociedad digital*. México: Porrúa.
- Meriñez Navarro Freddy, R. E. V. M. (2013). *Gobierno Abierto ¿Más innovaciones? ¿Más gobierno? ¿Más sociedad? ¿En qué consiste?* México, D.F.: M. A. Porrúa.
- Mugnolo, F.M. (2015) *Gobierno Abierto y Prevención de la Tortura*. Buenos Aires: Bonus Print.
- Naser, Alejandra A.R. (2017). *Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe*. Santiago: CEPAL
- OCDE (2015). *Gobierno abierto en América Latina, Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública*. OCDE.
- Oszlak, O. (2013). *Gobierno abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública*. Red GEALC.
- Paz, E. C. (2013). “Gobierno Abierto y Democracia”. *Revista de investigación*. Editada por Área de innovación y Desarrollo, S.L, 1-9.
- Quintanilla Mendoza Gabriela, J.R. (2013). *Gobierno Abierto en América Latina: Modelo Conceptual, Plan de Acción y Resultados Preliminares*. Cuajimalpa, México, D.F: INAP.
- Sandoval Almazán, R. (2013). *La larga marca del Gobierno Abierto. Teoría, Medición y Futuro*. Ciudad de México: INAP.
- Valenzuela Mendoza, Rafael (2013). “Mitos y realidades de un Gobierno Abierto. Aproximaciones desde el enfoque de política pública” en *Revista Buen Gobierno*, 14, pp. 66-78.
- Zarate, A. O. (2012). *Modelo Ludo*. Buen Gobierno, pp. 78-104.
- _____ (Julio-Diciembre). *Revista No. 13*. Semestral de 2012) “Gobierno Abierto. Buen Gobierno”, pp. 51-76.

DE LA BUROCRACIA CERRADA AL GOBIERNO ABIERTO. PUENTE ENTRE LA RACIONALIDAD Y LA UTOPIÍA

José Chanes Nieto¹

José Martínez Vilchis²

Gabriel Reyes Jaramillo³

Introducción. I. Los modelos de la administración pública. I.I. La burocracia. I.II. Nueva Gestión Pública. I.III. Gobierno abierto. II. La ilusión: establecer el puente entre la racionalidad y la utopía. Conclusiones. Fuentes consultadas.

INTRODUCCIÓN

El presente documento considera que el modelo burocrático ideal de Max Weber (1964), la administración para el desarrollo, la nueva gerencia pública (NGP), la profesionalización de los servidores públicos y el gobierno abierto (GA) se han convertido en un recurso discursivo utilizado por los gobiernos para construir un simulacro de una buena administración y lograr legitimidad ante los ciudadanos inadvertidos. Sin embargo, no existen prácticas institucionalizadas dentro de la administración pública (AP) que produzcan de manera significativa beneficios para la sociedad.

1. Profesor investigador de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UAEMéx. Miembro del SNI nivel III.

2. Profesor investigador de la Facultad de Ciencias Política y Sociales de la UAEMéx. Miembro del SNI nivel I.

3. Subdirector Académico del Plantel Dr. Ángel Ma. Garibay Kintana de la Escuela Preparatoria de la UAEMéx.

La responsabilidad mayor de que así ocurra, afirma Héctor Aguilar Camín:

es de los gobiernos, desde luego, pero también de sus oposiciones políticas y de la sociedad civil organizada: de la baja calidad de nuestra opinión pública y de nuestros medios, de nuestras empresas, nuestros sindicatos y nuestros empresarios, del conjunto de nuestra clase dirigente. También, de la débil pedagogía que abunda en las escuelas, de la vida académica e intelectual, y de los malos hábitos y las pobres convicciones, de los usos y costumbres de la sociedad (Aguilar, 2018).

Por ende, el gobierno abierto es insuficiente para alcanzar los objetivos que se esperan de él, para lograrlo debe estar abierto el Estado, en consecuencia, los gobiernos, con todos los órganos que lo componen y la sociedad con todos sus integrantes.

Dado que el gobierno es una institución política significada por la burocratización, la rigidez, la simulación y la opacidad ¿será posible cambiar su naturaleza para volverlo eficiente y abierto? ¿De ser así, hasta qué punto las instancias de la administración privada, también oscuras para la sociedad, pueden implantarse en la administración pública? ¿Estarán dispuestos los gobernantes y los particulares a transparentar todas sus acciones y decisiones para someterse al escrutinio público, aun cuando esto pueda perjudicarles?

Ante estas interrogantes se plantea la idea de que la burocracia, la NGP y el GA generan una esperanza o ilusión en que permiten seguir diseñando y ejecutando nuevas prácticas administrativas para mejorar su funcionamiento, pero no es posible lograrlo si no se consideran como parte del diseño institucional. Por lo que las estrategias que proponen los modelos de NGP y GA respecto a la automatización de trámites por Internet, medición del desempeño, sistemas de calidad, acceso a la información, transparencia, participación ciudadana, ausencia de impunidad y rendición de cuentas pueden representar formas innovadoras del gobierno para mejorar su imagen y ganar legitimidad a corto plazo, pero sus constantes cambios de administración, la falta de voluntad política para continuar con los avances logrados en administraciones pasadas y poca capacidad organizacional para implantar los modelos, hacen que esa esperanza se aleje de la realidad y se convierta en utopía.

En este contexto, el presente capítulo tiene como objetivo analizar los principales postulados de la burocracia ideal de Weber, la nueva gerencia pública y el gobierno abierto para identificar hasta qué punto estos modelos se reflejan con la AP del gobierno mexicano.

El análisis se ha estructurado en dos apartados. El primero describe las principales características del modelo burocrático y sus limitaciones para poder concretarse como una realidad dentro de la AP mexicana; asimismo, ubica el surgimiento de la NGP a través de su evolución histórica, sus principales características y diferencias con la AP; y describe las principales características del GA y las principales limitaciones que enfrenta para dejar el discurso y concretarse en una práctica administrativa del gobierno.

Finalmente, el segundo apartado propone justificar el sentido de ilusión como un puente entre la racionalidad y la utopía bajo el argumento de que es más conveniente para el gobierno vivir con la esperanza de que a pesar de las limitaciones de los modelos de AP para su implantación total, en su afán de alcanzar algo utópico, puede mejorar su administración. En tanto que la inacción provocaría un estancamiento permanente de la AP, dificultando su capacidad para satisfacer las necesidades que la sociedad le demanda.

I. LOS MODELOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Si un modelo es una versión simplificada de la realidad (Robbins, 2009). Entonces los modelos de administración pública, tales como la burocracia, la NGP y el GA, no pueden ser generalizaciones absolutas. Ello implica que tienen cierto grado de factibilidad, pero que no pueden ser aplicados a la realidad en su totalidad, sino sólo a una porción de ésta.

I.I. LA BUROCRACIA

La creación del sistema capitalista trajo como consecuencia el crecimiento de las organizaciones tanto públicas como privadas durante los siglos XIX y XX, situación que justificó la necesidad de un modelo racional de admi-

nistración que permitiría un mejor resultado de éstas. Por ello se creyó que la burocracia planteada por Max Weber (1964) podía garantizar una buena administración, puesto que su premisa básica era el predominio del saber y la profesionalización de los integrantes del aparato administrativo. Al estar basado en normas impersonales los funcionarios podrían ejecutar objetivamente sus actividades y generar certidumbre a los ciudadanos sobre la buena calidad de los servicios que reciben.

El modelo burocrático cobró tal relevancia que logró convertirse en un nuevo paradigma administrativo, tanto en el ámbito privado como en el público. No obstante, pese a que dicho modelo fue objeto de estudio por autores relevantes de la época tales como Merton (1952), Crozier (1964), Tragtenberg (1974), Lapassade (1977), Campos (1978) y Barenstein (1982), no se logró crear una visión unificada de su concepto.

La burocracia, señala Riggs (1979) tiene su origen en el siglo XVII cuando el francés Vincent de Gournay acuñó el término al relacionarlo con monarquía, aristocracia y democracia. A través de esa relación pretendía vincular el término con cada uno de los elementos que integran esas formas de gobierno: un monarca, una clase de élite, los funcionarios públicos y las masas. Posteriormente, el término de burocracia se popularizó cuando Martin Albrow, citado por Rigs (1979), publicó una monografía titulada *Bureaucracy*, que versaba sobre la evolución del término (ver tabla 1).

Tabla 1. Evolución y afinidades semánticas de la burocracia			
Autor	Año	Obra	Interpretación burocrática
Johan Gorees	1821	<i>Germany and the revolution</i>	Institución civil análoga al ejército.
Martín Albrow	1832	<i>Bureaucracy</i>	Sustitución de burocracia por aristocracia.
Honorato de Balzac	1836	<i>Les employés</i> (novela)	Poder gigantesco, mediocridad, afirmaciones categóricas.

DE LA BUROCRACIA CERRADA AL GOBIERNO ABIERTO

Tabla 1. Evolución y afinidades semánticas de la burocracia (continuación)			
Autor	Año	Obra	Interpretación burocrática
Robert von Mohl	1846	<i>Staatsrecht, Volkerrecht und politik</i>	Falsa concepción de las tareas del Estado, aplicada por un numeroso cuerpo de funcionarios.
John Stuart Mill	1848	<i>Principles of political economy</i>	Burocracia dominante.
John Stuart Mill	1859	<i>On liberty</i>	La clase gobernante.
John Stuart Mill	1861	<i>Considerations on representative government</i>	Gobernantes profesionales.
Eduard Fishel	1862	<i>Die Verfassung Englands</i>	Cuerpo de funcionarios estatales.
Walter Bagehot	1867	<i>The English Constitution</i>	Vocación especial cualificada.
Friedrich von Schultle	1880	<i>Bureaucracy and its operation in Germany and Austria-Hungary</i>	Todos acusan a la burocracia y le piden todo lo que necesitan.
Gaetano Mosca	1895	<i>The ruling class</i>	La clase gobernante.
Ramsey Muir	1910	<i>Peers and bureaucrats</i>	Ejercicio de poder por administradores profesionalizados.
Robert Michels	1911	<i>Political parties</i>	Élite del poder. Se incluyen partidos políticos, ONGs.
Max Weber	1922	<i>Economía y sociedad</i>	Es el tipo más puro de dominación del cuadro administrativo.
Walter R. Sharp	1927	<i>Le développement de la bureaucratie aux États-Unis</i>	El ejercicio del poder por administradores públicos.
Harold Laski	1930	<i>Bureaucracy, Encyclopedia of the social sciences</i>	Control absoluto de funcionarios del sistema de gobierno.

Tabla 1. Evolución y afinidades semánticas de la burocracia (continuación)			
Autor	Año	Obra	Interpretación burocrática
Daniel Warnotte	1937	<i>Bureaucratie et fonctionnarisme</i>	Fenómeno de importancia sociológica.
Rizzi	1939	<i>La bureaucratisation du monde</i>	La Unión Soviética es una sociedad burocrática.
Burnhman	1941	<i>The managerial revolution</i>	Clase burocrática domina a la sociedad.
Taylor Cole	1949	<i>The Canadian Bureaucracy</i>	Grupo de empleados con funciones concretas.
Charles Hyneman	1950	<i>Bureaucracy in a democracy</i>	Toda gran organización es una burocracia y viceversa.
Haroll Laswell y Abraham Kaplan	1950	<i>Power and society</i>	Forma de gobierno en que la élite está formada por funcionarios públicos.
Mannheim	1951	<i>Freedom, power and democratic planning</i>	Estado y burocracia son lo mismo.
Robert Merton	1952	<i>Reader in bureaucracy</i>	Las disfunciones de la burocracia
Arnold Brecht	1954	<i>How bureaucracies developed function</i>	Cómo los funcionarios ejercen el poder.
Fritz Morstein Marx	1957	<i>The administrative State</i>	Organización utilizada por el Estado moderno e incorporada en el sistema administrativo.
Djilas	1957	<i>The new class</i>	Los revolucionarios profesionales en el Partido Comunista son la nueva clase gobernante.

DE LA BUROCRACIA CERRADA AL GOBIERNO ABIERTO

Tabla 1. Evolución y afinidades semánticas de la burocracia (continuación)			
Autor	Año	Obra	Interpretación burocrática
Karl Wittfogel	1957	<i>Oriental despotism</i>	Imperios burocráticos en civilizaciones preindustriales.
Talcon Parsons	1960	<i>Structure and process in modern societies</i>	Organización grande con funciones especializadas.
Victor Thompson	1961	<i>Modern organization</i>	Propuso el término buropatología.
Joseph LaPalombara	1963	<i>Bureaucracy and political development</i>	Abarca todos los empleados públicos
Robert Stone	1964	<i>Colaborador del Dictionary of the social science</i>	Papeleo, reglas rígidas y formulismo
Webster	1964	<i>Colaborador del Dictionary of the social science</i>	Pugna, inflexibilidad, indiferencia a las necesidades.
Michel Crozier	1964	<i>The bureaucratic phenomenon</i>	Inadaptaciones, insuficiencias, disfunciones en las organizaciones.
Peter Blau	1965	<i>Bureaucracy in modern society</i>	Organización que maximiza la eficiencia en la administración.
R. G. Francis y R. C. Stone	1965	<i>Service and procedure in bureaucracy</i>	Modo de organización adaptada para las organizaciones complejas.
Reinhard Bendix,	1968	<i>Bureaucracy, en international encyclopedia of the social science</i>	Realiza una crítica al tipo ideal de burocracia (concentración de control en pocas manos).
Peter Leonard	1975		Ordenación racional y actividades específicas.

Tabla 1. Evolución y afinidades semánticas de la burocracia (continuación)			
Autor	Año	Obra	Interpretación burocrática
R. V. Presthus	1978	<i>The organizational society</i>	Organización omnipresente: Nuevo tipo de estructura social, sociedad institucional.

Fuente: Elaboración propia (ordenación cronológica) con base en Riggs (1979).

De las diferentes concepciones sobre la burocracia, la postura predominante en AP ha sido la de Max Weber (1964) que la define como “el tipo más puro de dominación legal que tienen el cuadro administrativo”. Entiende por dominación “la probabilidad de obtener obediencia a un mandato dado” y como cuadro administrativo “al grupo de personas encargados de mantener y vigilar el cumplimiento del mandato”.

Esta situación genera algunas interrogantes tales como: ¿será realmente aplicable la burocracia a la AP, dada la naturaleza política de ésta? ¿cuáles serían sus bondades y deficiencias? Para responder a estas interrogantes es preciso resaltar lo que caracterizó al modelo burocrático ideal de Weber:

- 1) El cuadro administrativo se compone de personas libres obligadas sólo a los deberes objetivos de su cargo.
- 2) Tienen una jerarquía administrativa rigurosa.
- 3) Existen competencias rigurosamente fijadas.
- 4) Están reguladas por un contrato de libre selección.
- 5) El personal está calificado para desempeñar el puesto.
- 6) Reciben salarios fijos por su trabajo y pueden ser removidos por el que manda.
- 7) Ejercen el cargo como su única o principal profesión.
- 8) Tienen la posibilidad de ascenso y carrera.
- 9) Trabajan con completa separación de los medios administrativos y sin apropiación del cargo. Es decir, separación de lo público y lo privado.

Están sometidos a una rigurosa disciplina y vigilancia administrativa (Weber, 1984: 176).

Gracias a estas características la administración burocrática estaba basada en el expediente, convirtiéndose en la forma más racional de ejercer la dominación en todos los sentidos: precisión, continuidad, disciplina, rigor y confianza; calculabilidad, intensidad y extensión en el servicio; aplicación formalmente universal a toda suerte de tareas; y susceptibilidad técnica de perfección para alcanzar óptimos resultados (Weber, 1984). Asimismo, la burocracia representa una oportunidad para limitar el actuar indeseado de los gobernantes. Debido a que al aplicar las reglas de manera impersonal se crea un sentido estructural que influye en la cultura del individuo para limitarlo (Parsons, 2007).

Sin embargo, pese a tales bondades, el modelo burocrático presenta una serie de limitaciones que tanto los estudiosos como los gobernantes no tomaron en cuenta para considerarlo superior a los demás tipos de organizaciones. “En efecto, investigadores como Crozier han descartado la idea de que las burocracias sean estos espacios funcionales que, buscando la racionalidad colectiva, terminen con las ‘disfunciones’ (a la Merton) tales como la burocratización, la rigidez y la opacidad” (Arellano, 2011: 29). Dentro de las principales disfunciones que presenta el modelo burocrático se encuentran las siguientes:

1. La formalidad de la norma. Las normas permiten comprender cómo funcionan las instituciones y cómo éstas determinan o moldean el comportamiento individual (Peters, 2003). No obstante, al considerar solamente la parte formal de las organizaciones, la burocracia ideal de Weber no consideró que los individuos, como seres racionales, utilizan relaciones informales, que rompen jerarquías del gobierno, por su carácter político, que les hacen generar espacios de poder, que lejos de mantener la imparcialidad de los funcionarios, los vuelve actores estratégicos que buscan controlar la incertidumbre, ya sea porque la norma los faculta o porque saben cómo evitarla (Crozier 1964, Crozier y Friedberg, 1992). Estas situaciones hacen subjetiva la efectividad de la norma.

2. La profesionalización no se garantiza en las democracias. La acción social únicamente es posible en las burocracias y éstas son incompatibles con los valores democráticos, que son los que hacen legítima la acción social (Michells, 1979). Esta afirmación puede sustentarse por medio de dos supuestos básicos planteados por el mismo Weber (1964): primero, los funcionarios electos no garantizan la profesionalización correspondiente, por lo que en la cima se tiene personal que generalmente no cumple los requisitos de la burocracia porque el método empleado para llegar al puesto obedece más a razones políticas. Segundo, el máximo principio de la burocracia es la dominación por el saber, que se logra cuando se da la contratación por el criterio de libre selección o por meritocracia, más no por elección.

3. El funcionario público es subjetivo, no robot. Tomando como base la teoría de las consecuencias inesperadas de Alvin Goulter y Philip Selznick, Crozier (1964) afirma que es imposible robotizar al individuo. Ya que éste buscará resistirse ante las actividades rutinarias y la opresión que le impone la burocracia. Es por ello que atender de igual manera al jefe, al familiar o al amigo que a un extraño no es una tarea fácil, por eso al dar preferencias se cometen actos de corrupción. Asimismo, las relaciones informales que existen en las organizaciones limitan la objetividad del individuo para desempeñar su cargo. La subjetividad de los funcionarios hace que estén inmersos en actos ilícitos o preferenciales hacia ciertos actos o personas, tal como afirma Cazar (2015): “Gobiernos y funcionarios de todos los colores partidarios y de todos los niveles jerárquicos han estado inmiscuidos en denuncias públicas que involucran el uso y abuso del poder para beneficio privado”.

4. Los medios se vuelven fines. Las relaciones humanas en la burocracia provocan una actitud ritualista en el funcionario público. Situación que provoca un desplazamiento de los fines de la burocracia, cuya rigidez de la norma dificulta al individuo responder a las exigencias particulares de su tarea y abre la brecha entre el funcionario y el público⁴. Asimismo,

4. Para Merton las burocracias racionales no logran sus fines, por ello los eliminan y con-

la esperanza por la organización racional se sustenta en una cultura moderna que mantiene la racionalidad como un valor digno de esfuerzo; a pesar de que en la práctica todas las organizaciones se desvían del ideal. El gobierno al no cumplir sus tareas transforma los procesos en fines y dejan de ser medios, así se aparta de los objetivos a su cargo (Brunsons, 2006). Pero pueden justificar las mejoras de procesos por facilitar el discurso de mejora administrativa.

5. La burocracia genera círculos viciosos. La operación de la burocracia se encuentra marcada por la extensión de las reglas impersonales, la centralización de las decisiones, el aislamiento de cada estrato o categoría jerárquica y el desarrollo de las relaciones de poder paralelas alrededor de las zonas de incertidumbre que subsisten. Situación que genera cotos de poder para quien posee la posición más privilegiada. Sin embargo, esa actividad política es disfrazada como conocimiento técnico mediante procedimientos cíclicos que permitan controlar y seguir reproduciendo el sistema (Crozier, 1964).

6. La burocracia es el tipo supremo de organización. Se cometió el error de considerar al tipo ideal de la burocracia como algo bueno y deseado por la generalidad. En tanto que lo ideal para Weber estaba asociado con una construcción propia del individuo según sus fines, medios y sentido de las cosas a lo cual llamó racionalidad (Weber, 1964) y no como algo colectivo aplicable a todas las organizaciones, tal como se concibió al tipo ideal de organización. En este contexto, el sentido dado por Weber cobra relevancia por ser un atributo personal al cual los demás individuos no tienen acceso, ello genera una lógica organizacional marcada por la interdependencia (Crozier, 1964).

Visto de esta manera el modelo burocrático era, en su época, un modelo perfecto para la administración pública. Sin embargo tiempo después

vierten al proceso en su propio fin. De esta manera al centrarse en el proceso busca su legitimación, ya que éste sí pueden mejorarlo.

se pudo observar que al no considerar al ser humano como tal, sino como una máquina impersonal pretendía racionalizar lo irracional. En este escenario de reglas formales tiene pertinencia la precisión que hacen Arellano y Cabrero (2005) cuando señalan que mientras menos reglas, más eficiente será el gobierno. De igual modo, se debe considerar la naturaleza política de la AP para adecuar los postulados del modelo burocrático lo más cerca posible de la realidad.

Respecto a México, la incompatibilidad del modelo burocrático respecto a la imparcialidad que genera la norma, se desvanece ante los altos niveles de corrupción que se registran en los órdenes de gobierno. Transparencia Internacional ubica a México entre los países más corruptos del mundo. A nivel estatal, el Índice de Corrupción y Buen Gobierno coloca a la Ciudad de México y al Estado de México como las entidades más corruptas del país. Situación que evidencia la incompatibilidad de este modelo de AP.

En lo que compete a la profesionalización del personal y la competencia para desempeñar los cargos, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no considera como requisito tener los conocimientos indispensables para cumplir adecuadamente los cargos de elección popular. Esta situación dificulta que el tomador de decisiones cuente con las competencias necesarias que requiere cada puesto.

Ante este escenario se ha considerado pertinente adoptar las técnicas de las organizaciones privadas que priorizan la contratación de individuos que cubren los perfiles para el puesto a desempeñar, priorizan objetivos, practican la eficiencia y eficacia que les permita cumplir su misión. Estas condiciones que brinda la NGP representan entonces una oportunidad para mejorar el aparato gubernamental.

I.II. NUEVA GESTIÓN PÚBLICA

El origen de la Nueva Gestión Pública (NGP) de acuerdo con Omar Guerrero (1998) está en la evolución del término *management*, cuyas diferentes interpretaciones semánticas hicieron una torre de babel del concepto. Des-

de la perspectiva estadounidense se utilizaba para la administración de funciones operativas de la producción. En el Reino Unido fue una categoría gubernamental, en tanto que para Francia y España era más bien sinónimo de administración.

Asimismo, dentro de esas confusiones semánticas traducir *management* como dirección, según Waldo (1964), fue duramente criticado porque hacía referencia a una parte del proceso administrativo. En tanto que su identificación con el concepto de gerencia pública, tal como lo plantean Paramés (1974) y Kliksberg (1989) está más enfocado hacia dirigir o mandar los mandos medios tal como lo veía Fayol (1931). En Estados Unidos, con el cambio de *management* a la nueva versión se ha retomado la visión francesa de gestión ya que, señala Arellano (1995), es un término que hace referencia a la puesta en práctica de los métodos y técnicas en el interior de una organización para resolver los problemas cuya solución le corresponde. Estas diferencias pueden apreciarse más claramente en la siguiente tabla:

Tabla 2. Evolución y afinidades semánticas del <i>management</i>			
Autor	Año	Obra	Interpretación
Adam Littleton	1723	<i>Lingua Latinae. Liber Dictionarius Quadripartitus</i>	Manejo o administración de caballos.
A. Boyer	1756	<i>Dictionnaire Royal Français-Anglais</i>	Dirección.
Joseph Barreti	1786	<i>Dictionary English and Spanish</i>	Administración de caballos.
Frederick Taylor	1903	<i>Shop management</i>	Administración.
Frederick Taylor	1911	<i>The Principles of Scientific Management*</i>	Administración.
Henry Fayol	1916	<i>Administration Industrielle et Générale**</i>	Administración.

* En la versión al español Ramón Álvarez Martínez traduce el *management* como manejo, traducción que Omar Guerrero apoya.

** Esta obra fue traducida al inglés en 1929 por el Instituto Internacional de Administración, quien le asignó el nombre de *management*.

Tabla 2. Evolución y afinidades semánticas del <i>management</i> (continuación)			
Autor	Año	Obra	Interpretación
Oliver Sheldon	1923	<i>Philosophy of management</i>	Administración.
Leonard White	1926	<i>Introduction to the Study of Public Administration</i>	Administración pública.
Roosevelt	1937	<i>Report of the President's Committee on Administrative Management</i>	Implementación de negocios públicos.
Charles Merriam	1940	<i>The Development of Theory for Administration</i>	Relaciones sociales.
Lyndall Urwick	1942	<i>Elements of administration</i>	Administración.
Egbert Wenger	1942	<i>Public Administration</i>	Ingeniería del consenso.
E.N. Gladden	1945	<i>An Introduction of Public Administration</i>	Administración pública.
John M. Pffifner	1946	<i>Public Administration</i>	Es un indicativo del personal profesional responsable de las tareas generales de dirección del trabajo asignado a otros.
Paul Appleby	1949	<i>Policy and Administration</i>	Es el nexo entre policy y administración.
John Millet	1959	<i>Government and Public Administration</i>	Es el entretejido para la realización de la actividad organizada del gobierno.
Dwight Waldo	1964	<i>The Study of Public Administration</i>	Dirección pública.***

*** En la traducción portuguesa de la obra *management* se concibe como gerencia.

DE LA BUROCRACIA CERRADA AL GOBIERNO ABIERTO

Tabla 2. Evolución y afinidades semánticas del <i>management</i> (continuación)			
Autor	Año	Obra	Interpretación
Marshal Dimock y Gladys Dimock	1967	<i>Administración pública</i>	Métodos de integración, técnicas de mejoramiento moral, reglas relativas a la disciplina, despacho y relaciones públicas.
Carlos Paramés	1974	<i>Introducción al management: un nuevo enfoque de la administración pública</i>	Gerencia pública.
Michel Messenet	1975	<i>La nouvelle gestion publique: pour un État sans Bureaucratie</i>	NGP:**** Administración Pública centrada en la sociedad civil.
Brown y Steel	1979	<i>The Administrative Process in Britain</i>	Formulación y operación de la policy en la empresa.
Lauter Roman y Alain Burlaud	1980	<i>Management Public: Gestion y Legitimate</i>	NGP: privatización de la gestión pública.
Aaron Wildavsky	1985	<i>The Once a Future School of Public policy</i>	Inicio de New Public Management (Nueva Gestión Pública)
Bernardo Kliksberg	1989	<i>Gerencia pública en tiempos de incertidumbre</i>	Gerencia pública.
Ronald Parentau	1994	<i>Peut-on Parler de Management Public</i>	Es una nueva gerencia de los asuntos del Estado.
David Arellano	1995	<i>Gestión pública en Estado Unidos: crisis y estado del arte</i>	Nueva gestión pública.

**** Este concepto abandona la vieja visión del gobierno burocrático e ineficiente por una nueva forma de gobierno más ágil y eficiente que retoma las técnicas de la administración privada para lograrlo (1998).

Tabla 2. Evolución y afinidades semánticas del <i>management</i> (continuación)			
Autor	Año	Obra	Interpretación
Donald Savoie	1995	<i>What is Wrong the New Public Management?</i>	NGP como reinención del gobierno.

Fuente: Elaboración propia (ordenación cronológica) con base en Omar Guerrero (1998).

Sin embargo, en un sentido crítico podría decirse que tal como señala Guerrero (1998) la definición es lo de menos. Bien pudiera ser gerencia, dirección, gestión o manejo de la cosa pública lo importante es cambiar al gobierno para hacerlo más eficiente. Por lo que ante el surgimiento de esta nueva versión del *management* surgen varias interrogantes: ¿podrá ser adaptable la NGP al gobierno? ¿realmente este tipo de reinención del gobierno lo hará más eficiente? ¿las técnicas de la administración privada funcionarán de igual manera en la administración pública? Para dar respuesta a las mismas es necesario destacar que la ineficacia y agotamiento del modelo burocrático justificó el surgimiento de la NGP, la cual ha trascendido la esfera del sector privado para trasladar su propuesta de eficiencia y eficacia al sector gubernamental (Vilchis, 2002).

Esta inclusión no es por iniciativa del gobierno mismo, sino que obedece a la injerencia de organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y la Organización para el Desarrollo Económico (Guerrero, 2003). Con este nuevo modelo se pretende acabar con las principales deficiencias del gobierno:

- 1) Jerarquía tradicional burocrática inoperante.
- 2) Funcionamiento ineficaz de la Administración Pública.
- 3) La inconformidad creciente de los ciudadanos por la ineficiencia gubernamental.
- 4) Las agencias gubernamentales se preocupan más por sus intereses que por los de los ciudadanos.
- 5) El gobierno enfrenta crisis por ausencia de legitimidad, eficiencia y eficacia (Vilchis, 2002: 7)

Asimismo, es importante destacar que dentro de las principales características de la NGP se encuentran las siguientes:

- 1) Cortes presupuestales.
- 2) Expedición de vales.
- 3) Rendición de cuentas y auditorías del desempeño.
- 4) Privatización de empresas paraestatales.
- 5) Descentralización de órganos gubernamentales.
- 6) Planeación estratégica.
- 7) Competitividad en el sector público.
- 8) Contratación de servicios con empleadores externos.
- 9) Flexibilidad administrativa.
- 10) Restricciones o topes presupuestales.
- 11) Administración financiera eficiente.
- 12) La dicotomía entre la política y la administración.
- 13) Incentivos pecuniarios a los burócratas.
- 14) Atención a los ciudadanos considerados como clientes (Grue-ning, 2001).

El principal argumento para justificar la NGP es que el gobierno debe ocuparse no sólo de gastar el dinero y cumplir con los procedimientos, sino también de ofrecer resultados para la sociedad. Ante esta situación el modelo propone un gobierno fuerte y formal que actúe racionalmente conforme a las reglas de mercado (el gobierno y la meritocracia orientados por los cuasimercados y los resultados), así como del empoderamiento de los ciudadanos (Arellano y Cabrero, 2005: 604).

Para algunos gerencialistas contemporáneos el modelo de la NGP se está quedando desfasado al no haber podido adaptarse a las nuevas tendencias tecnológicas. Dunleavy (2006) declara que la NGP está “muerta” y que se debe poner atención a la “era digital de la gobernanza” que propone un modelo dinámico de administración enfocado a las nuevas tecnologías de información y que los ciudadanos puedan participar activamente en las interacciones internas y externas del Estado. Asimismo, la NGP crea la impresión de que la política ha sido el gran problema del gobierno, por

lo que el GA parece ser un modelo atractivo para solventar los problemas gubernamentales.

Un gobierno basado en procedimientos, parece decir el argumento, esconde a la política que mueve a las burocracias. La solución de la NGP es una manera técnica, no política, de mejorar al gobierno. De igual manera se está defendiendo la idea de que la eficiencia, y no la justicia, es la principal preocupación de las organizaciones públicas. La justicia aparecerá una vez que la intervención pública sea racional. La equidad aparecerá si los funcionarios públicos se vuelven gerentes (Arellano y Cabrero, 2005: 605). Sin embargo, pese a estas bondades del nuevo modelo se debe tener presente que las administraciones pública y privada sólo son similares en aspectos poco importantes (Allison, 1992). Ver tabla 3:

Tabla 3. Diferencias entre administraciones pública y privada		
Variable	Administración Pública	Administración Privada
Perspectiva del tiempo	Planeación a corto plazo.	Planeación a corto plazo.
Duración en el cargo	Relativamente corto, según mandato legal. Tiene dificultad para preparar al sucesor.	Tiene continuidad en el cargo y cuenta con la posibilidad de seleccionar sucesor.
Medición del desempeño	Los estándares de medición del gobierno son poco claros. Se basan más en el gobernante y se busca su legitimidad.	Tiene estándares de medición bien definidos según el plan de negocios. Se busca la eficiencia.
Contratación de personal	No tiene suficiente personal calificado y el servicio profesional de carrera se convierte en un obstáculo para la política.	Tiene altos estándares de selección y capacitación del personal.
Equidad y eficiencia	Se enfoca a la equidad de los servicios que presta.	Se enfoca a la eficiencia y el lucro.
Procesos	Tiene gran exposición al escrutinio público, por lo que deben ser abiertos.	Son más internos sin la intervención del escrutinio público.

DE LA BUROCRACIA CERRADA AL GOBIERNO ABIERTO

Tabla 3. Diferencias entre administraciones pública y privada (continuación)

Variable	Administración Pública	Administración Privada
Papel de la prensa y medios de comunicación	La prensa y los medios de comunicación constantemente cuestionan las decisiones del gobierno y se anticipan a éstas.	Las decisiones son menos informadas a los medios de comunicación.
Persuasión y dirección	Tienden sus servidores a guardar lealtad al jefe inmediato y a procurar la supervivencia de sus grupos.	Son sus empleados más leales al dueño o mayor autoridad de la empresa.
Impacto legislativo y judicial	Está expuesta constantemente al escrutinio y cabildeo de los poderes legislativo y judicial.	Tiene mayor libertad de actuación. Sólo rinde cuentas al dueño o al consejo de administración.
Resultado final	Poco claro.	Sobrevivir en el mercado.
Autoridad	La que marca la ley.	Amplia libertad de acción.
Conocimiento de la organización	Frecuentemente se desconoce.	Tiene pleno conocimiento de la organización.
Compromiso	Sólo considera el periodo de gobierno. Delega funciones y no asume su responsabilidad.	Asume plena responsabilidad de toda la organización.

Fuente: Elaboración propia con base en Allison (1992).

Ante las diferencias entre los dos tipos de administración se dificulta la aplicación del modelo gerencial a la administración pública mexicana. Por ello, en la medida que la eficiencia, la meritocracia y la orientación de los resultados del sector sean los principales valores organizacionales, se estarán proporcionando elementos para crear un gobierno bueno y racional (Arellano y Cabrero, 2005). Asimismo, en la medida en que se diseñen instituciones que sigan las reglas de mercado su actuar será racional y la captura será evitada, porque está en los propios intereses egoístas de los actores el evitar ser capturado (Gauthier, 1986). Finalmente, será necesaria la participación social, la transparencia y las TIC para mejorar el funcionamiento del gobierno.

I.III. GOBIERNO ABIERTO

Ante el agotamiento del modelo gerencial y su incapacidad para hacer eficiente al gobierno, el discurso actual se sirve de conceptos como transparencia, rendición de cuentas, participación ciudadana y tecnologías de la información, así ha surgido un nuevo modelo llamado GA que los engloba a todos.

Aun cuando el GA se comienza a utilizar en los 80 con la *Perestroika* y el *Glasnot* impulsados por Mijail Gorbachov en la Unión Soviética, su inicio de conformidad con Insulza (2012), Peschard (2012) y Villoria (2012) se origina con el memorándum que el presidente Barack Obama envió a sus áreas administrativas al inicio de su mandato como presidente de los Estados Unidos. Así asume el compromiso de que su administración buscará la apertura del gobierno para fortalecer la democracia estadounidense: “My Administration is committed to creating an unprecedented level of openness in Government. We will work together to ensure the public trust and establish a system of transparency, public participation, and collaboration. Openness will strengthen our democracy and promote efficiency and effectiveness in Government” (Obama, 2009).

Sin embargo, “La idea de gobierno abierto no es nueva, de hecho es tan vieja como la propia democracia y subyace en la mayoría de las constituciones y leyes fundamentales de los estados occidentales modernos” (Cobo, 2012: 107). Desde la antigua polis griega, por la dinámica democrática que sucedía en ella, señala Dalh (1989), gobierno y ciudadanos participaban de manera conjunta en los asuntos del Estado. De igual forma se relaciona con la tradición china del mandato celestial que obligaba al rey a servir a su pueblo de manera responsable y ética (Villoria, 2014). Sin embargo, esta obligación de los gobernantes era sólo de tipo moral.

Cabe hacer mención que de acuerdo con Reyes (2017) con la aparición del Estado feudal y, después con el Estado absolutista, se fue perdiendo dicha obligación moral y se convirtió al gobierno en una institución de opacidad. Como consecuencia, en los siglos XVIII y XIX, la obligación moral de los gobernantes comenzó a materializarse en documentos escritos entre los que destacan: la primera ley de transparencia en Suecia duran-

te el año de 1766 bajo el nombre de Freedom of Press and the Right of Access to Public Records Act; la propuesta realizada por John Stuart Mill a través del texto On Liberty publicado en Londres durante 1816 el cual establece el derecho de los individuos a estar informados y expresarse libremente (Martínez Díaz y Heras Gómez, 2012) y la ley de transparencia colombiana publicada en 1888 (Guerrero, 2008).

Un siglo después, se inician las leyes de transparencia con Finlandia en 1951, seguida por Honduras, Kirguistán y Macedonia en 2006 (Guerrero G, 2008). Asimismo, se emitieron la Declaración Universal de los Derechos Humanos en 1948, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos en 1966; la Convención Americana sobre Derechos Humanos 1969; la Convención Sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (1979), para asegurar el Estado de derecho, los derechos humanos y la transparencia de los gobiernos.

Este escenario plantea una serie de interrogantes tales como ¿en México se tienen condiciones propicias para garantizar un gobierno abierto? ¿es conveniente para la sociedad mexicana tener un gobierno abierto? ¿cuáles serían las bondades y deficiencias del GA? Las respuestas a estas preguntas no es fácil, ya que el GA, como objeto de estudio, tiene limitantes, dos de las más importantes son: primero, al ser un tema reciente entre nosotros existe poca información al respecto; segundo, su falta de definición dificulta su estudio en tanto que cada autor se sirve de sus experiencias para conceptualizarlo. “Escribir sobre gobierno abierto es un reto mayúsculo, principalmente porque no existe una definición conceptual terminada y asumida como válida por un grupo amplio e influyente de participantes” (Peschard, 2012). En este sentido, se presenta la evolución y afinidades semánticas del término (ver tabla 4).

Tabla 4. Evolución y afinidades semánticas del gobierno abierto			
Autor	Año	Obra	Interpretación
Ley de Transparencia de Suecia.	1766	<i>Freedom of Press and the Right of Access to Public Records Act</i>	Derecho de acceso a las actas públicas.

Tabla 4. Evolución y afinidades semánticas del gobierno abierto (continuación)			
Autor	Año	Obra	Interpretación
John Stuart Mill	1816	<i>On liberty</i>	Derecho a la información.
Gobierno de Colombia.	1888	<i>Ley de transparencia</i>	Publicación de asuntos públicos.
Karl Popper	1994	<i>La sociedad abierta y sus enemigos</i>	Sociedad abierta en la que los individuos tienen libertad y capacidad para tomar decisiones.
P. Sabatier	1998	“The Advocacy Coalition Framework: Revisions and Relevance for Europe”. <i>Journal of European Public Policy</i> 5	Subsistema de una política pública.
Barack Obama	2009	“Memorandum for the Heads of Executive Departments and Agencies: Freedom of Information Act. US White House”.	Nuevo modelo de gobernanza que promueve la participación, la transparencia y rendición de cuentas.
Frederick Schauer	2011	<i>Transparency in Three Dimensions</i>	Es medio para combatir el abuso de poder y la corrupción.
G. Lee y Y.H. Kwak	2011	<i>An Open Government implementation model: moving to increased public engagement.</i> Washington	Es un mecanismo para mejorar la participación ciudadana.
Carolyn J. Lukensmeyer, Joe Goldman y David Stern	2011	<i>Assessing public participation in an open government era: a review of federal agency plans.</i> Washington D.C.: IBM Center for Business of Government	Creación de una política del gobierno que promueve la transparencia, la participación y la colaboración ciudadana.

DE LA BUROCRACIA CERRADA AL GOBIERNO ABIERTO

Tabla 4. Evolución y afinidades semánticas del gobierno abierto (continuación)			
Autor	Año	Obra	Interpretación
José Miguel Insulza	2012	Prólogo. En la promesa del GA.	Política pública que agrupa transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana.
Albert Meijer et. at.	2012	“Open government: connecting voice and visión”. <i>International Review of Administrative Sciences</i> , Volume 78, Number I	<i>GA no es únicamente la publicación de información sino la apertura que permite la interacción.</i>
Lisa Bromgren Bingham y Sussana Foxworthy	2012	“Collaborative Governance and Collaborating Online: The Open Government Initiative in the United States”	La transparencia promueve la rendición de cuentas ² ; la participación mejora la eficacia gubernamental y la calidad de la toma de decisiones; y la colaboración incorpora a los ciudadanos a la acción de gobierno
Manuel Villoria Mendieta	2012	<i>El GA como subsistema de políticas: Una evaluación desde el institucionalismo discursivo</i>	Es uso de las TIC para mejorar las relaciones gobierno y ciudadanos.
Cristobal Cobo	2012	<i>Gobierno abierto: de la transparencia a la inteligencia cívica</i>	Es un medio para mejorar la inteligencia cívica de los ciudadanos.
Álvaro Ramírez Alujas	2012	<i>Gobierno abierto y modernización de la gestión pública. Tendencias actuales y el (inevitable) camino que viene. Reflexiones seminales</i>	Es una característica clave de la práctica democrática contemporánea en el que el público tiene la capacidad de procesar la información pública.

Tabla 4. Evolución y afinidades semánticas del gobierno abierto (continuación)			
Autor	Año	Obra	Interpretación
Alianza para el gobierno abierto	2014	“Declaración de principios”	Nuevo modelo de gobernanza que busca transformar la relación entre gobierno y sociedad para fortalecer la democracia. Se basa en la transparencia, colaboración, participación y rendición de cuentas.

Fuente: Elaboración propia.

Este breve recorrido histórico del GA permite comprender como ha sido relacionado con el acceso a la información, la transparencia y la rendición de cuentas. Estos primeros intentos por abrir el gobierno constituyen la antesala del GA. La política del presidente Obama fue apoyada por la mandataria brasileña Dilma Rousef en el marco de la Asamblea General de Naciones Unidas celebrada el 12 de julio de 2011 en Nueva York. En ella ambos presidentes presentaron las bases de la iniciativa multilateral Open Government Partnership (Alianza para el Gobierno Abierto) como una alternativa que promueve políticas de transparencia mediante tres principios: confianza pública, sistema de transparencia y participación de la sociedad con el gobierno (Peschard, 2012). Dicha propuesta promovida por Brasil y Estados Unidos se cristalizó, en la reunión número 66 del periodo de sesiones de la Asamblea General de la Naciones Unidas celebrada en septiembre de 2011, al crearse formalmente el gobierno abierto. A un mes se sumaron 46 países, entre ellos México, y en noviembre 2014 participan 65 países (ver tabla 5), los cuales asumieron el compromiso de adoptar los principios de transparencia, rendición de cuentas, participación ciudadana, tecnología de la información e innovación como parte de las políticas de su gobierno (Concha y Naser, 2012). En 2018, 75 países la Alianza para el Gobierno Abierto. Con esta iniciativa de gobierno abierto se “perpetúa la necesaria

capacidad de regeneración de la democracia, abriendo vías conducentes a sociedades siempre perfectibles, donde la justicia, las libertades y los anhelos de igualdad garanticen la dignidad de los ciudadanos” (Insulza, 2012).

Tabla 5. Gobierno abierto en el mundo. Situación respecto a su plan de acción

33 Países de segundo ciclo	27 Países de primer ciclo	5 países con plan en desarrollo
Albania, Armenia, Brasil, Bulgaria, Canadá, Chile, Corea del Sur, Croacia, República Checa, República Dominicana, España, Estados Unidos, Estonia, Georgia, Grecia, Guatemala, Honduras, Islas Filipinas, Indonesia, Jordania, Letonia, Lituania, Macedonia, México, Moldavia, Noruega, Paraguay, Rumania, Sudáfrica, Suecia, Tanzania, Reino Unido, Uruguay.	Argentina, Azerbaijón, Colombia, Costa Rica, Dinamarca, El Salvador, Eslovaquia, Finlandia, Ghana, Hungría, Kenia, Irlanda, Israel, Italia, Liberia, Malta, Mongolia, Montenegro, Holanda, Nueva Zelanda, Panamá, Perú, Sierra Leona, Trinidad y Tobago, Túnez, Turquía, Ucrania.	Australia, Bosnia y Herzegovina, Francia, Malawi, Serbia.

Fuente: Reyes (2017).

En este sentido la transparencia de los asuntos públicos cobra relevancia ya que ésta refleja el comportamiento real, en la práctica, de las instituciones: qué decisiones toman, cómo las toman, adónde va a dar su dinero y cuáles son los resultados tangibles de sus acciones (Fox y Palmer-Rubin, 2011). “La transparencia y el derecho a la información, día a día, resultan ser temas relevantes para todos los ciudadanos. Es evidente el interés colectivo por conocer lo que hacen los gobernantes con los recursos públicos y el porqué de sus decisiones” (Dolz, 2011). Antes, la información del gobierno sólo estaba disponible para unos cuantos, ahora los depositarios de la información pública están obligados a difundirla para que todos tengamos acceso a ella. Sólo a través de la vigilancia, los individuos, la sociedad, las redes sociales y los medios de comunicación podremos generar condiciones para el buen funcionamiento del gobierno.

Para lograr el buen funcionamiento gubernamental el GA considera cuatro principios rectores:

1. Transparencia y acceso a la información.
2. Rendición de cuentas.
3. Participación ciudadana.
4. Tecnología e innovación (AGA, 2015).

Dichos principios son adoptados por los países integrantes de la AGA de diferente manera. Estados Unidos en su segundo plan de acción asume 3 compromisos: GA para aumentar la integridad Pública; gobierno abierto para administrar los recursos con más eficacia, y gobierno abierto para mejorar los servicios públicos (USNAP, 2013). Por su parte Brasil en su segundo plan de gobierno abierto adquiere cinco compromisos: gestión más eficiente de recursos públicos; aumento de integridad pública; mejora de los servicios públicos; aumento de responsabilidad corporativa, y la creación de comunidades más seguras (Brazil Action Plan, 2013).

México planteó cinco objetivos para 2015: gobierno centrado en la ciudadanía; presupuesto abierto y participativo; datos abiertos para el desarrollo; empoderamiento y participación ciudadana, y gobernanza de recursos naturales (Segundo Plan de Acción de México 2013-2015). En el Tercer Plan de Acción 2016-2018, integrado “por once compromisos estructurados en siete ejes temáticos prioritarios: derechos humanos y fortalecimiento del Estado de derecho; sistema nacional anticorrupción; pobreza y desigualdad; igualdad de género; gobernanza de recursos naturales y cambio climático; salud y agua” (Secretaría de la Función Pública, 2018).

En este sentido, el GA se refiere a la obligación que tienen los gobernantes de hacer públicas sus acciones y rendir cuentas sobre ellas. Asimismo, de promover mecanismos que contribuyan para que los ciudadanos se interesen en conocerlas y se les garantice el derecho de acceso a la información. Por tal motivo las características que identifican a un gobierno abierto son las siguientes:

1. Gobierno promotor de bienestar en cumplimiento de sus atribuciones.
2. Gobierno transparente que rinde cuentas.
3. Gobierno participativo y promotor de civismo.
4. Gobierno eficiente, colaborador y generador de conocimiento (Villoria, 2012: 78).

En este marco contextual es importante destacar que la base del GA se encuentra en la transparencia y el acceso a la información. Cuyas ventajas son las siguientes:

1. Permite a las personas encontrar información que fácilmente pueden consultar y usar (Obama, 2009).
2. Facilita a los ciudadanos e institucionaliza el derecho a la información para conocer y evaluar la acción de los gobernantes. Asimismo, restringe los secretos de Estado (Uvalle, 2007).
3. Favorece la gobernanza y la democracia (ONU, 2014; Uvalle, 2007).
4. Hace posible establecer marcos de medición y comparación del desempeño, evita la duplicidad de funciones y contribuye a una mayor eficiencia gubernamental (Arellano, 2007; Cabrero, 2002; Pardiñas Carpizo y Granados Franco, 2010; Vergara, 2005).
5. Facilita el proceso de rendición de cuentas (FMI. Boletín 09-2014; Guerrero, 2008; INFOEM, 2011; Obama, 2009).
6. Posibilita combatir la corrupción (FMI, 2014; Naessens, 2010; Vergara, 2005).
7. Promueve la operación ordenada y eficiente de los mercados financieros porque mantiene mejor informados a los participantes. Asimismo perfecciona su desempeño económico (FMI. Boletín 09-2014).
8. Fortalece la relación gobierno-ciudadano e incrementa la legitimidad del gobierno (Barrera, 2010).

No obstante, la transparencia también presenta ciertas limitaciones entre las que destacan las siguientes:

1. El mal diseño jurídico del acceso a la información (Guerrero, 2008).
2. Las fallas en la administración de los cabildos y de los estados; la ausencia de veracidad en la información pública (Ríos, 2011).
3. La falta de su incorporación a la cultura y realidad organizacional (Arellano, 2007).
4. La ausencia de sistemas apropiados para el manejo de la información y de los archivos; la falta de equipos de cómputo, capacitación del personal y modernización del gobierno; la insuficiente aplicación de las sanciones por incumplimiento de las disposiciones jurídicas y la no utilización de incentivos; la simulación del compromiso por la autoridad política y los servidores públicos; la desatención del trabajo técnico y riguroso de auditoría y fiscalización para fincar las responsabilidades de los servidores públicos; el nombramiento de servidores públicos por compromisos y lealtades políticas (Barrera, 2010).

En síntesis, en México, contrario a la antigua Grecia, el GA cobra relevancia en los ciudadanos, como individuos y no como sociedad⁵ (Norbert, 1995). Debido a que afirma Reyes (2017) a través de la transparencia los habitantes pueden conocer lo que hace el gobierno con los impuestos que pagan, la ejecución de los programas sociales, educativos, de seguridad pública, empleo, pobreza, los procedimientos para realizar trámites gubernamentales, entre otros, que les permiten apreciar el desempeño del gobierno respecto a lo prometido en las campañas electorales. Esta información permite al ciudadano hacer valoraciones antes de emitir su voto, utilizando éste como premio o castigo al gobierno en turno (IFAI, 2003). El GA garantiza a los ciudadanos observar el cumplimiento de las obligaciones de los gobernantes y evaluar sus acciones.

5. La aclaración en el sentido de que no a todos los ciudadanos les interesa la transparencia, pero a quienes la necesitan les es difícil conseguir lo que quieren.

Es por ello que el GA como nuevo modelo de gobernar resulta una práctica administrativa compleja, en tanto que la realidad mexicana vive en un Estado cuasi-democrático⁶ (Morlino, 2005). El GA es utilizado en los discursos para simular el acatamiento del derecho (Goffman, 1981). Presumir sus logros y ocultar u omitir la realidad desfavorable. Esta fachada prevalece debido a la poca participación de los ciudadanos en los asuntos públicos, la falta de voluntad política de los gobernantes para cambiar el sistema de opacidad, la ausencia de sanciones para quienes infringen la ley y la incapacidad organizacional de los gobiernos para hacer del GA una práctica administrativa cotidiana.

De este modo, la falta de condiciones propicias para la aplicación del GA provoca un bajo cumplimiento de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (DOF 4-V-2015), favorece la corrupción, la ineficacia gubernamental y la poca participación de la sociedad, lo que se traduce en la baja legitimación del gobierno (Vergara, 2005; Guerrero 2008, López-Ayllón y Arellano Gault, 2008; Barrera, 2010; Cejudo, López y Ríos 2012). De esta manera, tal como sucedió con la burocracia y la NGP, el GA tampoco tiene las condiciones propicias para su desarrollo dentro de la AP mexicana. Para que así sea se precisa la aplicación de medidas que apoyen su institucionalización; de no hacerse seguirá siendo un modelo fallido.

II. LA ILUSIÓN: ESTABLECER EL PUENTE ENTRE LA RACIONALIDAD Y LA UTOPIA

Si bien la burocracia, la NGP y el GA han sido modelos de AP que no han logrado consolidarse en México, si han generado una esperanza o ilusión en que el gobierno se transforme y cumpla cabalmente sus atribuciones en beneficio de todos los habitantes del país. El GA le permite seguir dise-

6. Es un Estado que cuenta con constitución, leyes e instituciones pero no lograr llevar a la práctica todo lo que se encuentra escrito en éstas. De esta manera, oficialmente estará siendo un Estado y en la práctica otro.

ñando y ejecutando nuevas prácticas administrativas para mejorar su funcionamiento. Instrumentos como la automatización de trámites por Internet, la medición del desempeño, los sistemas para mejorar la calidad, el acceso a la información y la transparencia, la participación ciudadana y la rendición de cuentas pueden ser formas innovadoras del gobierno para mejorar su imagen y ganar legitimidad a corto plazo. Pero los constantes cambios en la administración, la falta de voluntad política para continuar con los avances logrados en gobiernos anteriores y su poca capacidad organizacional provocan que esa esperanza se aleje de la realidad y se vuelva utópica.

Este contexto, marcado por las diferencias de los modelos de AP con la realidad mexicana, así como la sociedad cerrada que no se involucra en los asuntos del gobierno hace que la burocracia, la NGP y el GA no sean totalmente compatibles con la AP. Por lo que racionalmente se puede saber que el modelo no funcionará como se ha pretendido lo haga. Sin embargo, como afirma (Brunsons, 2006), es mejor pensar que se puede mejorar la eficiencia de la AP, ya que así se crea la esperanza que nos lleva a seguir haciendo las cosas con el fin de lograr lo imposible, situación que resulta racional para las organizaciones, toda vez que mejoran su funcionamiento. Ello es mejor que ser fríamente racionales y considerar que existen muchas limitaciones de los modelos. Es siempre más conveniente hacer algo. Ya que de no actuar la AP quedaría estancada de manera indefinida.

Con las nuevas tendencias tecnológicas en pleno auge, la propagación del modelo de administración fundamentado en los principios democráticos y la adopción de las nociones dirigidas a la eficiencia gubernamental, no cabe más que ratificar que tanto las estrategias de políticas públicas como las estrategias de gestión en las dependencias gubernamentales tienen que mantener su adaptabilidad, alcance, efectividad, calidad, simplificación, y transparencia. Manteniendo la esperanza de que cada día podrán ser las administraciones mejor de lo que antes fueron (Brunsons, 2006).

CONCLUSIONES

1. En el modelo burocrático ideal de Max Weber, la administración para el desarrollo, la planeación democrática, la reforma administrativa, las políticas públicas, la nueva gerencia pública o el gobierno abierto son hasta ahora más discursos de los gobiernos y ejercicio intelectual de los investigadores que una realidad. Los primeros se sirven de ellos para simular su buen funcionamiento y lograr legitimidad ante los ciudadanos, pero sin que se traduzcan en prácticas administrativas institucionalizadas que produzcan beneficios para sociedad.
2. Dadas las limitaciones que presentan los modelos de AP que no contemplan los cambios desde el diseño organizacional del gobierno, la racionalidad indica el fracaso de estos. Pero permite construir un puente (ilusión) entre las deficiencias de la vieja administración pública con las bondades de la nueva. El puente sugiere que es mejor vivir con la ilusión de que se puede mejorar el funcionamiento de la AP con estrategias externas a ésta (lo que es una utopía) ya que al hacerlo se mejora en parte la administración pública. Y esto es mejor que ser meramente racionales y quedarse estancado en la eficiencia gubernamental.
3. La no participación de la sociedad en los asuntos gubernamentales limita una visión de Estado abierto; por lo que al no tener contrapeso el gobierno sigue siendo el elemento más activo del estado, el cual se ve limitado por sus propias reglas de acción en las que los gobernantes, al imponer las reglas, son los principales enemigos del gobierno abierto.

FUENTES CONSULTADAS

- Aguilar, C. H. (2018). *¿Y ahora qué? México ante el 2018*. México: Debate.
- Arellano, D., y Cabrero, E. (2005). “La Nueva Gestión Pública y su teoría de la organización: ¿son argumentos antiliberales? Justicia y equidad en el debate organizacional público”. México: *Gestión y política pública*.
- Campos, E. (1978). *Sociología de la burocracia*. Rio de Janeiro, Brasil: Zahar.
- Concha, G., & Naser, A. (2012). “El desafío hacia el gobierno abierto en la hora de la igualdad”. Obtenido de *El desafío hacia el gobierno abierto en la hora de la igualdad*: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/3969/S2012004_es.pdf?sequence=1
- Dolz, A. (2011). En *A una década: Temas y reflexiones sobre transparencia y rendición de cuentas como política pública en México*. México: Porrúa.
- Eduardo, G. G. (2008). *La Transparencia*. México: Nostra Ediciones.
- Fox, J., y Palmer-Rubin, B. (2011). *Proporcionar transparencia ¿hasta que punto responde el gobierno mexicano a las solicitudes de información pública*. México.
- Gabriel, R. J. (2017). *La transparencia en México el Gobierno abierto y sus enemigos. Una visión desde los municipios del Estado de México*. Toluca, México: Universidad Autónoma del Estado de México.
- George, L. (1977). *Grupos, organizaciones e instituciones: la transformación de la burocracia*. Madrid, España: Gedisa.
- Graham, T. A. (1992). “Public and Private Management: Are They Fundamentally Alike in All Unimportant Respects”. *Classic of Public Administration*, (pp. 27-38). Washington, D.C.
- Gruening, G. (2001). *The Theoretical Basis of New Public Management*. USA: International Public Management.
- Guy, P. (2003). *El nuevo institucionalismo*. Barcelona: Gedisa.
- Insulza, J. (2012). *La promesa del Gobierno Abierto*. México: Instituto Tabasqueño de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Tabasco.
- José, M. V. (2002). *Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Lisboa, Portugal.

- Kliksberg, B. (1991). “Seis tesis no convencionales sobre participacion”. *Revista de Estudios Sociales*.
- Martínez Díaz, M. E., & Heras Gómez, L. (2012). “La transparencia y el acceso a la informacion a nivel local: el caso del municipio de Metepec, Estado de México”. *Revista de Ciencias Sociales*, pp. 183-208.
- Max, W. (1964). *Economía y sociedad*. Madrid, España: FCE.
- Michel, C. (1964). *El fenómeno burocrático*. Buenos Aires, Argentina: Amorrortu Editores.
- Nils, B. (2006). *Mechanisms of hope*. Copenhagen: Escuela de Negocios de Copenhagen.
- (2007). *The consequences of decision-making*. Oxford: Oxford University Press.
- Obama, B. (2009). “Transparency and open goverment”. Obtenido de *Transparency and open goverment*: http://www.whitehouse.gov/the_press_office/TransparencyandOpenGovernment
- Omar, G. O. (1998). *El “Management” Público: una Torre de Babel*. Toluca, México: Universidad Autónoma del Estado de México.
- (2003). *Gerencia Pública en la Globalización*. Toluca, México: Universidad Autónoma del Estado de México.
- Ostrom, V. (1971). “Public Choice: A Different Approach to the Study of Public Administration”. *Public Administration Review*.
- Parsons, T. (2007). *El sistema social*. Madrid, España: Alianza editorial.
- Peschard, M. (2012). *Del gobierno abierto a la transparencia proactiva: la experiencia del IFAI en 2011*. México: ITAIP-INFODF.
- Robbins, S. (2009). *Comportamiento Organizacional*. México: Pearson Educación.
- Robert, D. (1989). *La democracia y sus críticos*. España: Paidós.
- Robert, M. (1979). *Los partidos políticos. Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de las democracias Modernas*. Argentina: Amorrortu Editores.
- Tragteberg, M. (1974). *La burocracia y la ideología*. Sao Paulo, Brasil: Ática.
- Uvalle, R. (2007). “Gobernabilidad, transparencia y reconstrucción del estado”. *Revista de Ciencias Sociales*, 45, pp. 47, 74.
- Zamudio González , L., y Arellano Gault, D. (2011). “Más allá de las pa-

tologías de la burocracia: introduciendo la teoría de las organizaciones al estudio de las OI". *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 27-50.

MEDICIÓN DE GOBIERNO ABIERTO DESDE UNA PERSPECTIVA TECNOLÓGICA: EL CASO DEL PORTAL DE INTERNET DE LA PROCURADURÍA FEDERAL DEL CONSUMIDOR

José Luis Ramos Alderete¹

Introducción. I. Planteamiento de la investigación. II. Metodología. III. Resultados y análisis del Índice de gobierno abierto. IV. Hallazgos en la investigación frente a las dimensiones conceptuales del gobierno abierto. Conclusiones. Fuentes consultadas.

INTRODUCCIÓN

En la abundante literatura que se ha producido en los años recientes sobre gobierno abierto existe un cierto consenso respecto a que las tecnologías de la información y de la comunicación (TIC) ofrecen muchas ventajas para llevar a la práctica sus planteamientos centrales. Una de sus principales propuestas es la de utilizar las potencialidades de las TIC y de Internet desde nuevas perspectivas, que permitan a los gobiernos y a sus administraciones públicas interactuar de forma más directa con la sociedad, transparentar su actuación y sus procesos de gestión, propiciar participación ciudadana en los asuntos públicos y en sus políticas, programas y acciones, así como construir espacios de colaboración en los que tanto el gobierno como la sociedad puedan aportar su experiencia, conocimientos y recursos que estén en condiciones de aportar para dar una eficiente respuesta a las demandas ciudadanas y a los problemas públicos.

En última instancia la gran propuesta del gobierno abierto es transformar la relación entre gobierno y sociedad, a fin de dejar atrás esquemas

1. Profesor en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

verticales en los que el primero era el emisor y generador de decisiones y políticas y la segunda era la receptora pasiva de éstas, para dar paso a relaciones más horizontales en las que los gobiernos tomen en cuenta y trabajen con los ciudadanos, quienes jugarían un papel más activo para incidir en la políticas públicas, en los programas y acciones gubernamentales, generando mejores niveles de eficiencia, mayor credibilidad, confianza y legitimidad para los gobiernos.

México fue uno de los primeros países en poner atención en las iniciativas sobre gobierno abierto que se estaban gestando desde 2011 en el ámbito internacional, participó como miembro fundador de la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA) en septiembre de ese año. Derivado de los compromisos contraídos como miembro de esta Alianza, formuló e implementó un Primer Plan de Acción entre 2011 y 2013, una versión ampliada de éste, así como un Segundo Plan de Acción entre 2013 y 2015. Actualmente se ejecuta el Tercer Plan de Acción que inició en 2016 y concluye en 2018. A su vez, en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 y específicamente en el Programa para un Gobierno Cercano y Moderno que se deriva de éste se hacen algunos planteamientos sobre gobierno abierto.

I. PLANTEAMIENTO DE LA INVESTIGACIÓN

En el ámbito gubernamental y en el académico ha llamado la atención el tema del gobierno abierto y se han diseñado e implementado programas y acciones que intentan poner en práctica sus planteamientos. Sin embargo, resulta necesario preguntarse respecto a la situación en que nos encontramos en esta materia en la Administración Pública Federal, si se puede reconocer el desarrollo de alguno de sus principios o ideas en el desempeño de sus funciones, en la ejecución de sus programas o en las actividades que realiza. Las propuestas que hace el gobierno abierto son muy atractivas, han tenido una amplia y rápida aceptación y representan una importante alternativa para la gestión pública. Pero en la realidad en qué situación se encuentra la Administración Pública Federal frente a los planteamientos del gobierno abierto, qué avances existen, cuáles son y de qué magnitud. Sólo

si se cuenta con este tipo de información se podrán fijar objetivos y orientar recursos y esfuerzos.

Este cuestionamiento puede abordarse desde diferentes enfoques, en la investigación que se expone se hizo desde el uso de las TIC en la Administración Pública Federal. De esta forma, el planteamiento central consistió en determinar en qué medida el uso de las TIC en la Administración Pública Federal contribuye al desarrollo de los planteamientos del gobierno abierto. Específicamente si la forma cómo se utilizan las TIC propician transparencia, participación y colaboración que son los principios del gobierno abierto, de acuerdo a la amplia bibliografía que hay sobre el tema.

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

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

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

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

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

II. Metodología

Hacer la medición del grado de transparencia, participación y colaboración que genera el portal de Internet de la Profeco representó un reto metodológico, que se resolvió recurriendo al método desarrollado por diferentes autores entre los que destaca Lazarsfeld (1973) para hacer mediciones de conceptos abstractos mediante la construcción de índices. En términos generales, este método consiste en identificar las principales “dimensiones” del concepto que se requiere medir, a cada una de las cuales se le construyen un número suficiente de indicadores orientados a información concreta que el investigador debe obtener de campo. Al final se reúnen los resultados de los indicadores de cada una de las dimensiones a fin de conformar un índice global que constituye la medición del concepto abstracto.

En esta investigación se construyó un Índice de gobierno abierto en el que se tomaron como sus “dimensiones” sus tres principios: transparencia, participación y colaboración. La construcción de los indicadores representó dos retos: 1) seleccionar de forma adecuada los aspectos y la información del portal de Internet de la Profeco que permitieran observar y mostrar de manera precisa los conceptos de transparencia, participación y

colaboración, y 2) diseñar los instrumentos que hicieran posible hacer mediciones que se tradujeran en números cuantificables.

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

Al primero se le denominó indicador de transparencia de la gestión interna de la Profeco que se diseñó para verificar la presentación de una serie de rubros de información en su portal de Internet que es lo que le daría transparencia. Estos rubros son los siguientes:

- 1) Estructura orgánica.
- 2) Funciones de la estructura orgánica.
- 3) Programas y calendario de trabajo.
- 4) Cumplimiento de programas y calendario de trabajo.
- 5) Ejercicio del presupuesto de los programas de trabajo.
- 6) Percepciones salariales de funcionarios y empleados.
- 7) Licitaciones, adquisiciones y obras.
- 8) Seguimiento y cumplimiento de licitaciones, adquisiciones y obras.

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

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

disposición del trámite o servicio en Internet, el procedimiento y la operación del medio informático para realizarlo.

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

En cuanto a la dimensión de la participación, fue necesario tener presente lo que significa este término dentro del gobierno abierto y ubicar las formas como se puede generar participación utilizando los recursos del portal de Internet de la Profeco. Después de hacer diferentes acercamientos, se observó que la participación se puede llevar a cabo básicamente mediante mecanismos y los principales que se pudieron ubicar fueron: 1) los de consulta ciudadana o captación de información de la sociedad, 2) los que generan interacción en la atención de la Profeco a los ciudadanos sobre asuntos de su competencia, y 3) los que especialmente se diseñan para la participación.

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

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

El tercer indicador se dedicó a medir los mecanismos específicos de participación ciudadana, en el que también se formularon escalas para

calificar el número de mecanismos de este tipo que se detectaran en el portal de Internet, la facilidad para operarlos y si presentan un resultado o producto concreto.

Respecto a la dimensión de la colaboración, se partió de conceptualizar lo que representa este término dentro de los planteamientos del gobierno abierto. Posteriormente, se hizo el ejercicio de pensar las formas como se puede llevar a la práctica la colaboración, en el que brindó mucha orientación la propuesta que hace Calderón y Lorenzo (2010: 19) respecto a que la colaboración se puede llevar a cabo entre las propias instancias gubernamentales, con la sociedad civil y con el sector privado.

Por lo que se elaboró un indicador para medir la colaboración de la Profeco con otras instancias gubernamentales, otro para la colaboración con ciudadanos u organizaciones de la sociedad civil y uno más para la colaboración con emprendedores, empresas u organizaciones del sector privado. Para hacer las mediciones en cada indicador se diseñaron escalas y sistemas de puntuación para calificar el número de mecanismos de cada tipo de colaboración que se lograra encontrar en el portal de Internet de la Profeco, la facilidad para operarlos y si presentan un resultado o producto de la colaboración.

III. Resultados y análisis del Índice de gobierno abierto

Los indicadores de cada una de las tres dimensiones del Índice de gobierno abierto fueron diseñados específicamente para medir el nivel de transparencia, participación y colaboración que genera el portal de Internet de la Profeco, por lo que toda la información se recabó del sitio oficial que pone a disposición del público en la siguiente dirección electrónica: <http://www.Profeco.gob.mx/>

El proceso de recolección de información consistió en consultar cada una de las secciones de este portal revisando sus contenidos, apartados, sub apartados e hipervínculos a detalle, a fin de encontrar los datos específicos de cada uno de los diferentes aspectos considerados en los indicadores de las tres dimensiones (transparencia, participación y colaboración)

del Índice de gobierno abierto. La información se recabó en los meses de septiembre y octubre de 2015.

En cada indicador la cantidad máxima de puntos que se pueden obtener es de 100. En el cuadro número 1 se presentan las puntuaciones obtenidas en los indicadores de la transparencia, así como su promedio. En el cuadro número 2, se señalan estos datos para el caso de los indicadores de la participación y, por último, en el cuadro número 3 se indican los datos correspondientes a los indicadores de la colaboración.

Cuadro no. 1
Resultados de los indicadores de la transparencia

Indicador	Puntuación
Indicador de transparencia de la gestión interna de la Profeco	84.81
Indicador de transparencia de los trámites o servicios que corresponde proporcionar a la Profeco	83.569439
Indicador de transparencia de la información que produce y/o resguarda la Profeco	85.796875
Promedio	84.725433

Cuadro no. 2
Resultados de los indicadores de la participación

Indicador	Puntuación
Indicador de participación mediante mecanismos de consulta ciudadana o captación de información de la sociedad en el portal de Internet de la Profeco	26
Indicador de participación mediante mecanismos interactivos de atención ciudadana en el portal de Internet de la Profeco	65.499999
Indicador de mecanismos específicos de participación ciudadana en el portal de Internet de la Profeco	0
Promedio	30.499999

Cuadro no. 3
Resultados de los indicadores de la colaboración

Indicador	Puntuación
Indicador de mecanismos de colaboración con otras instancias gubernamentales en el portal de Internet de la Profeco	0 puntos
Indicador de mecanismos de colaboración con ciudadanos u organizaciones de la sociedad civil en el portal de Internet de la Profeco	0 puntos
Indicador de mecanismos de colaboración con emprendedores, empresas u organizaciones del sector privado en el portal de Internet de la Profeco	0 puntos
Promedio	0 puntos

Para obtener la puntuación final del Índice de gobierno abierto fue necesario sumar los promedios de los indicadores de cada dimensión y dividir el resultado entre tres, a fin de obtener el promedio general. Para lo cual se hizo la operación siguiente:

Operación matemática: $84.72 + 30.499999 + 0 / 3 = 38.406663$

Con base en la metodología propuesta, la información recopilada y la asignación de calificaciones mediante el sistema de puntuación planteado, se tiene que la medición de gobierno abierto del portal de Internet de la Profeco asciende a **38.406663 puntos de 100 posibles**.

Al analizar estos resultados, a nivel general es importante hacer notar que las dimensiones de transparencia, participación y colaboración de este Índice son cualitativamente diferentes entre sí. Se refieren a conceptos independientes y diferenciados por lo que al operacionalizarlos se enfocaron a diversos aspectos que permitieron tener una amplia idea del desempeño de la Profeco.

La transparencia en la gestión de la Profeco, en los trámites o servicios que proporciona y en la información que produce y/o resguarda es uniforme, por lo que obtuvo puntuaciones similares. En el caso de la participación mediante mecanismos de consulta ciudadana, a través de mecanismos interactivos de atención ciudadana y de mecanismos específicos de participa-

ción ciudadana, es muy diferenciada, lo que se refleja en las puntuaciones que alcanzó en cada uno de estos tres indicadores. En cuanto a los mecanismos de colaboración de la Profeco con otras instancias gubernamentales, con ciudadanos u organizaciones de la sociedad civil y con emprendedores, empresas u organizaciones del sector privado, no se encontró información por lo que se les asignaron cero puntos.

Con base en lo anterior, se puede decir que los indicadores de cada una de las tres referidas dimensiones del gobierno abierto midieron aspectos cualitativamente diferentes entre sí, los cuales obtuvieron también resultados muy diferenciados en sus respectivas mediciones, ya que los indicadores de transparencia tuvieron un promedio de 84.72 puntos, los de participación 30.49 y los de colaboración cero unidades.

La naturaleza particular de cada una de las dimensiones de transparencia, participación y colaboración, así como los niveles que alcanzaron en las mediciones que se hicieron, permiten afirmar que son cualitativa y cuantitativamente muy diferentes entre sí.

Lo anterior permite deducir que el gobierno abierto es una categoría compuesta por conceptos un tanto disímbolos, que al medirlos en el caso concreto del portal de Internet de la Profeco arrojan resultados con notables variaciones entre sí. Por lo que se puede afirmar que la aplicación de los principios del gobierno abierto en el desempeño de la Profeco es desigual, irregular y limitada, lo que se ve reflejado en el hecho de que el nivel general de gobierno abierto es bajo de acuerdo a los parámetros utilizados en la investigación, sólo logra alcanzar 38.40 puntos de 100 posibles.

Si observamos las mediciones de cada una de las dimensiones del gobierno abierto, en el caso de la transparencia se advierte un muy alto nivel de desarrollo, que es el reflejo de una clara orientación de la Profeco a poner a disposición del público información sobre las diferentes funciones, programas, trabajos, acciones, trámites y servicios que tiene bajo su responsabilidad. Esta situación puede verse como uno de los resultados del impulso que desde la sociedad civil, el gobierno y algunos actores políticos han dado al tema de la transparencia y rendición de cuentas que ha generado una legislación, promovido la instrumentación de políticas particulares e impulsado la asignación de recursos para éstas.

En el caso de la participación, es un tema que lleva ya algunas décadas en el escenario político, en el ámbito gubernamental y en el académico, sin embargo no se ha podido traducir en políticas, programas y acciones concretas. Aparece frecuentemente en el nivel discursivo pero no se han creado los medios para llevarla a la práctica en la Administración Pública. Esto se refleja en el portal de Internet de la Profeco, en el cual existe una sección de participación ciudadana pero que carece de contenidos. Los mecanismos de participación que se localizaron están más en lógica de proporcionar un trámite o servicio que de fomentar la participación ciudadana, por lo que se puede decir que tiene un muy bajo nivel de desarrollo.

Por lo que toca a la colaboración, es un tema que apenas se sugiere en alguno de los contenidos del portal de Internet de la Profeco, como es el caso de la información que aparece sobre el Consejo Consultivo del Consumo, en la que se menciona que tiene como uno de sus objetivos el de promover la participación activa de la sociedad en la promoción y divulgación de los derechos de los consumidores así como en la educación para el consumo. El otro caso que se puede mencionar es el de los promotores de la Profeco que reúnen a un grupo de personas para darles información sobre sus derechos como consumidores, brindarles orientación para identificar y resolver problemas de consumo, con el objetivo final de que funcionen como grupos autogestivos, a fin de que eventualmente se puedan constituir como una asociación de consumidores que genere propuestas y proyectos en beneficio de otros consumidores. Sin embargo, ninguno de estos dos casos se ve reflejado en algún mecanismo informático en Internet por lo que no se pudieron tomar en cuenta.

Asimismo, la información que se proporciona sobre los proyectos, actividades o logros del Consejo Consultivo del Consumo y de los promotores es muy escasa, por lo que no se pueden observar otros elementos que refieran la colaboración. De esta forma, es fácil advertir que el tema de la colaboración es apenas incipiente, no está dentro de las prioridades de la Profeco y no existen elementos para suponer que puede tener algún impulso en el futuro cercano.

Con base en los resultados obtenidos, desde el enfoque del uso de las TIC se puede decir que el portal de Internet de la Profeco propicia un

nivel muy alto de transparencia, genera un nivel bajo de participación y ningún grado de colaboración. Por lo que se puede deducir que se está aprovechando sólo una parte de su potencial para fomentar los principios del gobierno abierto.

Las propuestas más innovadoras del gobierno abierto son la participación de la ciudadanía en los asuntos gubernamentales como medio de vigilancia, control y rendición de cuentas, así como la colaboración a fin de coordinar acciones entre gobierno y ciudadanos, sumar información, conocimientos y recursos para la solución de los complejos de la sociedad. La participación y la colaboración implican la interacción y la comunicación bidireccional entre gobierno y ciudadanos, las cuales son las que menos se logran de acuerdo a los resultados del Índice de gobierno abierto. Se trata de temas complejos, que no es fácil llevarlos a la práctica en la Administración Pública y que, por el momento, no están en el centro de su atención.

Por lo anterior, es indispensable aportar evidencias empíricas como las que se han expuesto para hacer notar esta situación, señalar la importancia que tiene la participación y la colaboración para el desarrollo del gobierno abierto, llamar la atención para que estos temas se coloquen en la agenda de la Administración Pública y no se siga relegando su desarrollo.

IV. HALLAZGOS EN LA INVESTIGACIÓN FRENTE A LAS DIMENSIONES CONCEPTUALES DEL GOBIERNO ABIERTO

Es necesario analizar los alcances de la transparencia, participación y colaboración que se observaron en las mediciones que se hicieron en el portal de Internet de la Profeco, a fin de tener una idea más precisa sobre el grado de desarrollo que ha logrado en materia de gobierno abierto. Por ello, en este sub apartado se exponen las conceptualizaciones y reflexiones que distintos autores han desarrollado en torno a lo que implica el gobierno abierto, haciendo un ejercicio de vinculación y contrastación con los hallazgos obtenidos en la investigación.

En primer lugar, se debe tener en cuenta que el acceso a la información pública es el elemento base que sustenta al gobierno abierto. Por ello, au-

tores como Meijer, Curtin e Hillebrandt (2012) sostienen que la apertura de datos es su condición clave. La transparencia y la divulgación de la información de los gobiernos es el factor inicial del que se debe partir para hacer posible la rendición de cuentas, la participación, la interacción y la colaboración.

De acuerdo a los resultados del Índice de gobierno abierto, el primer gran hallazgo fue que la Profeco alcanzó un nivel muy alto de transparencia en su gestión interna, en los trámites y servicios que proporciona así como en la información que produce y/o resguarda. Por lo que en el componente básico de la transparencia se deben reconocer avances relevantes en este tema.

En estrecha vinculación con la transparencia, Ramírez Alujas y Dasen (2012: 46) señalan que la apertura de procesos (*open process*) es otro componente indispensable en el gobierno abierto, que se refiere a facilitar la comunicación y la participación de los ciudadanos para contribuir en el diseño de políticas y la provisión de servicios públicos. En relación a estos conceptos, en el caso de la Profeco se encontraron algunos mecanismos y espacios de comunicación e interacción que generan algún grado de participación, pero que se encuentran en sus etapas iniciales. Por lo que la apertura de procesos es aún incipiente.

Por su parte, Campos y Corojan (2012: 124) destacan que uno de los aspectos centrales del gobierno abierto es superar el esquema del ciudadano-cliente buscando incorporarlo a sus procesos y que asuma un papel más participativo e incluso de colaboración, por lo que en última instancia lo que se propone es una transformación profunda de la forma en que el gobierno se relaciona con sus ciudadanos.

Ahora bien, los hallazgos en la investigación muestran un alto nivel de transparencia y algunos elementos de participación. Sin embargo, lo que se puede advertir es que, aunque se pone a disposición del público un considerable volumen de información, no se logra generar una mayor comunicación e interacción con los ciudadanos, prevaleciendo un esquema en el que la Profeco es el emisor de la información y la ciudadanía la receptora. Por lo que no se perciben avances respecto a los conceptos planteados por las referidas autoras sobre transformar la relación entre gobierno y ciuda-

danos hacia un modelo con una comunicación más estrecha, en la que se genere participación e interacción entre gobierno y sociedad.

Otro aspecto a analizar es el que ha planteado Oszlak (2013: 4) respecto a que si bien el gobierno abierto implica el uso de las TIC no se circunscribe a este aspecto, dejando claro que la aplicación de las TIC es sólo un medio para lograr los fines del gobierno abierto que tienen mucho mayores alcances. En el desarrollo de la investigación se puede confirmar que el uso de las TIC es indispensable para llevar a la práctica los principios del gobierno abierto ya que no hay otro medio que tenga su capacidad de presentación y difusión de información en una red de alcance global a la cual pueden acceder cada vez un número mayor de personas. Incluso se puede decir que la existencia de las TIC ha permitido el planteamiento de algunas de las más innovadoras ideas del gobierno abierto.

Sin embargo, debe quedar claro que las TIC son sólo un instrumento y que su uso en sí mismo no representa una forma de gobierno abierto. El caso de la Profeco permite apreciar que el solo uso de las TIC por más que se amplíe no contribuirá directamente al desarrollo de los planteamientos de fondo del gobierno abierto mientras no se vinculen apropiadamente a sus objetivos sustantivos. Es decir, es necesario que la aplicación de las TIC tenga una orientación clara hacia el impulso de los principios y fines del gobierno abierto de forma integral.

Por su parte, Martínez Puón (2012) destaca que el gobierno abierto representa un nuevo paradigma en la relación gobierno-ciudadanía, bajo la idea de mejorar al primero al mismo tiempo que se fortalece a la segunda. En este nuevo paradigma se plantea que la relación entre gobernantes y gobernados se hace más directa, sin los mediadores tradicionales como las organizaciones políticas.

Ahora bien, analizando el caso de la Profeco se observa que está poniendo a disposición del público un importante cúmulo de información en su portal de Internet, que la ciudadanía podría obtener, sacarle provecho y generar aportaciones en forma de retroalimentación que la Profeco podría procesar para mejorar sus políticas, programas y acciones. En este esquema, tanto los ciudadanos como la Profeco obtendrían beneficios y se tendería a establecer una mejor comunicación e interacción. Sin em-

bargo, en la realidad no se sabe con certeza cuánto provecho logra sacarle la ciudadanía a la información de la Profeco y no se han establecido suficientes mecanismos para generar comunicación con los consumidores y captar sus aportaciones, por lo que el grado de retroalimentación es mínimo.

Avanzar hacia los planteamientos que hace Martínez Puón implica transitar por un complejo proceso a través de los años en el que los ciudadanos aprendan a utilizar la información del gobierno en su beneficio, para vigilar su actuación y hacer ejercicios de rendición de cuentas. Por su parte, las dependencias gubernamentales requieren establecer mecanismos eficientes para captar las inquietudes, demandas y propuestas de los ciudadanos, así como idear procedimientos para procesar esta información y considerarla en sus políticas y acciones. De esta forma, se podría establecer una relación en la que tanto las dependencias de gobierno como los ciudadanos se vean beneficiados.

En cuanto a las definiciones que se han tratado de hacer sobre el gobierno abierto, una de la más acabadas es la que propone Cruz Rubio, quien lo caracteriza como:

una filosofía político administrativa, un nuevo paradigma o modelo de interacción sociopolítica que –basado firmemente en los valores y principios de transparencia, de la democracia participativa y empoderamiento ciudadano, de la rendición de cuentas, el open data y del uso de avances tecnológicos, y en la conformación de gobiernos como plataformas que promueven la colaboración e interacción– se constituye como un modo y/o estrategia para el diseño, implementación, control y evaluación de políticas públicas y para procesos de modernización administrativa, y que ubica al ciudadano en el centro de atención y de prioridad, ofreciendo así una alternativa para la gestión de lo público. Como filosofía político administrativa, es pues diferenciable respecto de otras estrategias o filosofías político-administrativas existentes (2015: 51).

Si tomamos esta definición como referencia para analizar el alcance de los hallazgos en materia transparencia, participación y colaboración de la investigación, es fácil advertir que la Profeco si hace uso de los avances

tecnológicos y promueve la transparencia, pero los incipientes mecanismos de participación e interacción con los ciudadanos que se detectaron están muy lejos de generar rendición de cuentas, colaboración, democracia participativa o empoderamiento ciudadano.

Esta definición también señala que el gobierno abierto debe verse como una estrategia para el diseño, implementación, control y evaluación de políticas públicas, por lo que sería apropiado considerar este enfoque para adoptarlo en la Administración Pública Federal en general y en la Profeco en particular, a fin de que el gobierno abierto se vea también como un proceso de adopción de políticas que se implementen consistentemente a lo largo de los años para, de forma paulatina, ir alcanzando los ambiciosos fines que se plantean en la definición de Cruz Rubio.

Otro de los componentes relevantes del gobierno abierto es la interacción entre gobernantes y gobernados, la cual se puede llevar a la práctica esencialmente a través del uso de las TIC. Autores como Ramírez Alujas (2011: 102), han señalado que estas tecnologías pueden contribuir de forma importante a la rendición de cuentas, suprimir intermediarios entre políticos y ciudadanos, facilitar la cohesión de esfuerzos, movilizar recursos y personas. Quintanilla y Gil (2013: 21) mencionan que las TIC se pueden utilizar para lograr una mejor democracia participativa. Para Llinares (2010), las TIC juegan un papel central para aprovechar la inteligencia colectiva en la toma de decisiones. Sin embargo, autores como Ugalde (2016: 87) advierten que la realidad guarda una considerable distancia con estos conceptos, al señalar que:

en países como México ese mundo ideal es improbable por la baja penetración de la información y por los bajos niveles de participación ciudadana que —aún con el impacto de la tecnología— cambiará sólo de forma gradual. Asimismo, los problemas de funcionamiento gerencial de los gobiernos limita los resultados de la democracia interactiva: aún con mayor información, la capacidad de reacción de gobiernos a las demandas de la sociedad es muy limitada por restricciones presupuestarias y por limitaciones gerenciales y de capital humano.

Esta apreciación coincide en muy buena medida con lo observado en esta investigación respecto al desigual impulso de los principios del gobierno abierto que se ha logrado con el uso de las TIC en la Profeco ya que, si bien existen significativos avances en transparencia, se están aprovechando muy poco para propiciar participación ciudadana y colaboración. Asimismo, la Profeco no puede escapar de la tendencia general en la Administración Pública Federal a operar con procesos administrativos inclinados a la burocratización, personal con escasa preparación en temas de gobierno abierto, presupuestos acotados y estructuras administrativas con limitada capacidad de innovación en el procesamiento de los asuntos que les corresponde atender y resolver.

Las ideas del gobierno abierto también han sido retomadas por organismos internacionales como la OCDE, la cual ha reconocido su importancia para el desarrollo de las naciones y ha planteado que su aplicación traería consigo los beneficios siguientes: 1) restablecer mayor confianza en el gobierno, 2) garantizar mejores resultados al menor coste, 3) elevar niveles de cumplimiento, 4) asegurar equidad en el acceso a la formulación de políticas públicas, 5) fomentar innovación y nuevas actividades económicas, y 6) mejora de la eficiencia mediante el aprovechamiento de los conocimientos y los recursos de los ciudadanos.

A la luz de lo observado en la medición de transparencia, participación y colaboración en el portal de Internet de la Profeco, se pueden encontrar elementos que de algún modo contribuyen a lo señalado en los tres primeros puntos indicados por la OCDE, pero no hay indicios que se puedan relacionar con los puntos 4, 5 y 6. Si se considera que se encontró un alto nivel de transparencia y algunos mecanismos de participación e interacción con los ciudadanos, se puede señalar que hay elementos que de alguna forma contribuyen en el proceso de generar confianza, a obtener mejores resultados sin invertir altos presupuestos y a mejorar el nivel de cumplimiento de los objetivos institucionales de la Profeco. Sin embargo, es evidente que los avances hallados son muy limitados frente a la dimensión de todos los beneficios que la OCDE plantea que se pueden obtener de la aplicación de los preceptos del gobierno abierto.

CONCLUSIONES

Al revisar las hipótesis de la investigación a la luz de los resultados del Índice de gobierno abierto se pueden desprender varias conclusiones. En la primera hipótesis se planteaba que:

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

En el caso específico del portal de Internet de la Profeco que es la tecnología de información y comunicación de mayor alcance hacia la sociedad que emplea esta dependencia del gobierno federal y que fue el caso que se estudió, la afirmación de que es limitado su aprovechamiento como medio de transparencia, no corresponde con la información que se obtuvo en los indicadores de transparencia cuyo promedio fue de 84.72, que conforme a la escala que se adoptó en la investigación es considerada como muy alta. Es decir, en realidad sí se está propiciando un muy alto nivel de transparencia pero que no se vincula a formas de participación y colaboración ni propicia el desarrollo de éstas.

En cuanto al señalamiento de que el aprovechamiento del portal de Internet como medio de participación es limitado, se puede decir que se confirma ya que el promedio de los indicadores de participación asciende a 30.49 puntos, que se consideró como un nivel bajo que puede tomarse también como limitado, que es el término que se utilizó en la referida hipótesis.

Respecto a lo considerado sobre el aprovechamiento limitado del portal de Internet de la Profeco como medio de colaboración, no se encontró información para hacer las mediciones planteadas en los indicadores respectivos, por lo que la colaboración más que limitada es inexistente.

Al considerar en su conjunto los resultados de los indicadores de transparencia, participación y colaboración para obtener el promedio general del Índice del gobierno abierto el resultado es de 38.40 puntos. Es decir, al tomar en cuenta las tres dimensiones del gobierno abierto su medición es baja, debido a que no se está poniendo atención a la participación y a que todavía no se visualiza el tema de la colaboración. Aunque los resultados de la transparencia son muy altos, este tema aún no se encuentra suficientemente asociado y articulado con la participación y colaboración. Es decir, aunque hay un cúmulo de información que se transparenta está quedando pendiente su aprovechamiento para generar formas de participación, rendición de cuentas y colaboración que se traduzcan en una mejor atención de las demandas ciudadanas y solución de los problemas públicos.

A su vez, es importante señalar que los muy altos resultados que arrojaron los indicadores de transparencia se deben más al impulso que se ha dado al tema de la transparencia en los últimos 15 años, que ha estado sustentado principalmente en tres factores: 1) la creación y perfeccionamiento de una legislación sobre transparencia, acceso a la información pública y protección de datos personales; 2) la adopción de políticas y programas de transparencia en el gobierno federal; y 3) la canalización de recursos para su implementación. Es decir, se ha estado impulsando a la transparencia como tema independiente y no como un principio del gobierno abierto que debe estar también vinculado a la participación y a la colaboración.

Respecto a la parte final de la primera hipótesis, en la que se señala que las TIC se utilizan marcadamente como instrumentos para proporcionar información, realizar trámites, ofrecer servicios o ampliar canales de comunicación y de manera reducida para propiciar los tres principios del gobierno abierto, se considera que hay una confirmación, ya que al recabar la información del portal de Internet de la Profeco y en el análisis de los indicadores no se encontraron elementos suficientes para poder afirmar que existen políticas, programas o acciones visibles que estén orientados específicamente a propiciar transparencia, participación y colaboración de forma coordinada, articulada y equilibrada como principios indisociables del gobierno abierto.

Los esfuerzos de la Profeco en realidad están orientados a facilitar, simplificar, hacer más eficientes y eficaces sus procedimientos y medios para proporcionar información, comunicarse con los ciudadanos, ofrecer sus servicios y realizar trámites. Pero no se advierte que se utilice su portal de Internet para llevar a la práctica los principios del gobierno abierto.

En cuanto a la segunda hipótesis, relativa a que las TIC (en este caso el portal de Internet de la Profeco) se han estado utilizando más en términos de lo que se ha denominado Gobierno electrónico que de acuerdo a lo propuesto por los conceptos del gobierno abierto, se debe considerar que en la investigación se recabó y analizó información para hacer mediciones de los principios de transparencia, participación y colaboración del gobierno abierto. No obstante, al hacer este trabajo se pudieron observar los aspectos que enseguida se describen.

En primer término, se notó que el portal de Internet de la Profeco está muy orientado a poner a disposición del público información sobre sus programas, acciones, trámites, servicios, materiales de divulgación, documentos sobre sus procedimientos administrativos, las leyes y reglamentos que componen su marco normativo, su estructura administrativa, presupuesto, materiales diseñados para difundir, proteger y ejercer de la mejor forma los derechos de los consumidores.

Asimismo, se observó que dicho portal contribuye de forma sustancial a que la información que presenta tenga un gran nivel de difusión, se facilite su obtención y utilización al disponerse en medios digitales, se eliminen procedimientos administrativos lentos que implicaban acudir a oficinas, disponer de tiempo y erogar gastos de traslados. En particular, los trámites y servicios que se ofrecen en el portal de Internet de la Profeco, facilitan significativamente la realización de los procedimientos que involucran, lo que favorece que los ciudadanos hagan un mayor uso de éstos.

A su vez, se pudo advertir que el conjunto de la información, trámites, servicios, materiales que la Profeco pone a disposición del público a través de su portal de Internet, contribuye visiblemente al cumplimiento de sus fines institucionales de difundir, proteger y ejercer de la mejor forma los derechos de los consumidores. Por lo que se puede notar que al utilizar la Profeco su portal de Internet, logra realizar sus funciones y trabajos de

mejor manera, simplificando procedimientos administrativos, optimizando recursos, facilitando trámites a los ciudadanos, alcanzando una mucho mayor cobertura de sectores de la población, sin elevar costos, contribuyendo al mejor cumplimiento de sus objetivos. Es decir, la Profeco logra elevar visiblemente sus niveles de eficiencia y eficacia como órgano de la Administración Pública Federal.

Estos elementos permiten decir que el uso que se está dando al portal de Internet de la Profeco se apega a los planteamientos y fines del Gobierno electrónico de aprovechar las TIC para mejorar la eficacia y eficiencia de la gestión administrativa en el sector público. Asimismo, se puede observar que el portal de Internet de la Profeco contiene información, materiales, funcionalidades en sus trámites y servicios significativamente mayores a los que está obligada a proporcionar de acuerdo a su marco normativo. Estos elementos permiten advertir que la Profeco ha alcanzado un buen nivel de desarrollo de los preceptos que plantea el Gobierno electrónico pero en materia de gobierno abierto sus alcances son muy limitados.

Por otra parte, el desarrollo de la investigación permitió identificar de forma clara dos desafíos para el gobierno abierto, el primero en el plano metodológico y el segundo en el ámbito de la implementación.

El desafío metodológico consiste en crear en las ciencias sociales métodos para observar y medir al gobierno abierto en la Administración Pública y en casos específicos de gestión pública. En esta investigación se hizo el planteamiento de medir el grado de transparencia, participación y colaboración que genera en su gestión la Profeco mediante la principal TIC que utiliza, que es su portal de Internet. Es decir, se hizo una propuesta de medición de gobierno abierto desde un enfoque de uso de TIC en una dependencia del gobierno federal.

La metodología desarrollada en la investigación se puede identificar con los procedimientos cuantitativos que traducen datos específicos en mediciones numéricas. No obstante, pueden hacerse otro tipo de propuestas para medir al gobierno abierto, por ejemplo mediante la formulación de indicadores que se apliquen a muchas dependencias de la Administración Pública, similares a los que se han diseñado para construir los índices de Gobierno electrónico. También es posible emplear procedimientos cua-

litativos para estudiar particularidades del desarrollo del gobierno abierto en determinadas instancias de la Administración Pública.

Existe un desafío de creatividad para observar y estudiar las diferentes dimensiones del gobierno abierto desde distintos enfoques y métodos. En todo caso, lo importante es producir estudios que contribuyan a comprender el desarrollo que está teniendo el gobierno abierto en la realidad.

En cuanto al desafío la de implementación, consiste en llevar a la práctica los principios y fines del gobierno abierto de la manera más fiel posible. Como ya se ha dado cuenta en este trabajo sus ideas y propuestas innovadoras son muy ambiciosas y llevarlas a la práctica representa enormes esfuerzos. Implica diseñar nuevas políticas públicas, redefinir otras, destinarles recursos suficientes, preparar a funcionarios y personal administrativo para su ejecución. Asimismo, se requiere llevar a cabo la implementación de estas nuevas políticas públicas, darles seguimiento, aplicar procesos de control y evaluación, generar una retroalimentación que permita generar mejoras y, sobre todo, lograr que se ejecuten de forma continua y sistemática.

Estas tareas de gran envergadura sólo pueden llevarse a cabo mediante procesos que se desarrollen en largos periodos de tiempo, que trasciendan los periodos convencionales de las administraciones y los cambios de grupos gobernantes.

FUENTES CONSULTADAS

Campos Domínguez, Eva y Corojan, Ana (2012), “Estado del arte del Gobierno Abierto: promesas y expectativas”, en A. Hofmann, A. Ramírez Alujas y J. A. Bojórquez Pereznieta (coords.), *La promesa del Gobierno Abierto*, Itaip/InfoDF, pp.119-136.

Calderón, César y Lorenzo, Sebastián (2010), *Open Government. Gobierno Abierto*, Jaén, España, Algón Editores.

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

Cruz-Rubio, César Nicandro (2015), “¿Qué es (y que no es) gobierno

- abierto? Una discusión conceptual”, *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad* N° 8, marzo-agosto, pp. 37-53.
- Dassen, Nicolás y Juan Cruz Vieyra (eds.) (2012), *Gobierno Abierto y transparencia focalizada, tendencias y desafíos para América Latina y el Caribe*, Washington, Estados Unidos de América, Banco Interamericano de Desarrollo.
- El Gobierno Abierto y los desafíos tecnológicos en Latinoamérica, Goberna América Latina, Escuela de Política y Alto Gobierno*, Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset, 2013.
- Lazarsfeld, Paul (1973), “De los conceptos a los índices empíricos” en Raymond Boudon y Paul Lazarsfeld, *Metodología de las ciencias sociales*, Barcelona, España, Laia, pp. 35-46.
- Llinares, Javier (2010), “Las 10 claves para entender la colaboración en el Modelo Open Government” en César Calderón y Sebastián Lorenzo (coords.), *Open Government. Gobierno Abierto*, Jaén, España, Algón Editores, pp. 51-74.
- Martínez Puón, Rafael (2012), “Gobierno Abierto: ¿Más gobierno o más ciudadanía?”, en A. Honfman, A. Ramírez Alujas, y J. A. Bojórquez Pereznieta (coords.), *La promesa del Gobierno Abierto*, Itaip/InfoDF, pp.137-163.
- Meijer, A. J, D. Curtin y M. Hillebrandt (2012), “Open government: connecting vision and voice”, *International Review of Administrative Sciences*, 78 (1), pp. 10-29.
- Mesina Ramírez, Juan Jaime (2013), *Open government partnership en México y Brasil: la transparencia como responsabilidad compartida*, México, INAP-GLAP-IICA.
- Oszlak, Oscar (2012), “Gobierno Abierto: promesas, supuestos, desafíos”, trabajo presentado en la VII Conferencia Anual INPAE 2012, San Juan de Puerto Rico, 25 de abril.
- _____ (2013), *Gobierno Abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública*, *Red de Gobierno Electrónico de América Latina y el Caribe*. Organización de los Estados Americanos/IDRC/CRDI/BID.
- Oszlak, Oscar y Ester Kaufman (2014), *Teoría y práctica del gobierno abierto: lecciones de la experiencia internacional*, IDRC/CRDI.

- Quintanilla Mendoza, Gabriela y José Ramón Gil García (2013), *Gobierno abierto en América Latina: modelo conceptual, planes de acción y resultados preliminares*, México, INAP/GLAP/IICA.
- Ramírez Alujas, Álvaro (2011), “Gobierno Abierto y modernización de la gestión pública: tendencias actuales y el (inevitable) camino que viene. Reflexiones finales”, *Revista Enfoques*, vol. IX, no. 15, pp. 99-125.
- Ramírez Alujas, Álvaro y Nicolás Dassen (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 Nicolás Dassen y Juan Cruz Vieyra (eds.), *Gobierno Abierto y transparencia focalizada, tendencias y desafíos para América Latina y el Caribe*, Washington, Estados Unidos, Banco Interamericano de Desarrollo, pp. 40-71.
- Ugalde, Luis Carlos (2016), “La democracia interactiva posible en México”, en Issa Luna Pla y José Antonio Bojórquez Pereznieta (coords), *Gobierno Abierto y el valor social de la información pública*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, pp. 75-95.

FUENTES ELECTRÓNICAS

- Portal de Internet de la Alianza para el Gobierno Abierto, [en línea], dirección URL: <http://www.opengovpartnership.org/es/acerca-de/declaracion-de-gobierno-abierto>.
- Portal de Internet de la Profeco [en línea], dirección URL: http://www.Profeco.gob.mx/transparencia/p_ciudadana.asp

LEYES

- Ley Federal de Protección al Consumidor, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2014.
- Reglamento de la Ley Federal de Protección al Consumidor, *Diario Oficial de la Federación*, 2006.

Reglamento de la Procuraduría Federal del Consumidor, *Diario Oficial de la Federación*, 2004.

Estatuto Orgánico de la Procuraduría Federal del Consumidor, *Diario Oficial de la Federación*, 2014.

EVALUACIÓN DEL GOBIERNO ABIERTO EN MÉXICO EN SUS TRES PLANES DE ACCIÓN: 2013-2018. AVANCES Y CLAROSCUROS¹

José Juan Sánchez González²

Introducción. I. El gobierno abierto en México: un balance preliminar (2011-2018). II. Del Primer Plan de Acción (2011-2012) al Plan de Acción Ampliado (2011-2013). III. El Plan de Acción (2013-2015) del GA México. IV. Tercer Plan de Acción (2016-2018) del GA en México. V. El gobierno abierto en México como Gobierno electrónico, limitada participación y reducida colaboración institucional. Conclusiones. Fuentes consultadas.

INTRODUCCIÓN

Todo gran cambio tecnológico, como el que representa Internet y la revolución digital, ha acabado teniendo consecuencias en las formas de relación social y la configuración y modos de operar de las instituciones que acaban consolidándose. En la época contemporánea, esto sucedió tras el gran cambio que supuso la máquina de vapor y el impacto que implicó la revolución fordista-taylorista de inicios del siglo XX. No será Internet una excepción. Obviamente, ello afecta a la política y a las políticas, a las instituciones democráticas, a los gobiernos y, por supuesto, a las administraciones públicas.

1. Agradezco al Lic. Daniel Plata Ramírez, alumno del posgrado de la UNAM y del cual soy asesor de su tesis de maestría, la recopilación de información del Tercer Plan de Acción del AGA en México. Ello fue relevante para la elaboración de este capítulo y de sus alcances. Por supuesto, los planteamientos son responsabilidad del suscrito.

2. Profesor investigador de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. Centro Universitario Zumpango de la UAEMéx. Miembro del SNI nivel II.

Por tanto, los conceptos que se han utilizado deberán cambiar y acomodarse a nuevos actores, dinámicas, conflictos y roles (Subirats, 2017: 191).

La transición del Gobierno electrónico (*e-government*) al gobierno abierto (*open government*) ha tenido implicaciones técnicas, administrativas, pero también sociales y políticas (Sánchez, 2014). El tema del gobierno abierto (GA) aparece en la agenda de la administración pública como asunto central por los elementos que la integran: la transparencia, la participación y la colaboración de los ciudadanos en las políticas públicas en donde la información y el uso de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) tienen un rol esencial. Aislados, estos instrumentos tendrían resultados parciales y efímeros, mientras que juntos constituyen una estrategia de transformación administrativa y rinden mejores resultados para los ciudadanos (Sánchez, 2016: 14).

Un Gobierno Abierto es aquel que entabla una constante conversación con los ciudadanos con el fin de oír lo que ellos dicen y solicitan, que toma decisiones basadas en sus necesidades y preferencias, que facilita la colaboración de los ciudadanos y funcionarios en el desarrollo de los servicios que presta y que comunica todo lo que decide y hace de forma abierta y transparente (Calderón y Lorenzo, 2010: 11).

Sin embargo, al comparar los planes de acción presentados en la AGA, es posible establecer si estamos frente a una moda pasajera, si los compromisos de los gobiernos están teniendo principio de ejecución y si sus efectos pueden llegar a producir una efectiva transformación cultural de la gestión pública y el involucramiento de la ciudadanía (Oszlak, 2014: 36).

El GA es un término polisémico, al que se identifica alternativamente como nuevo paradigma, modelo o filosofía de gobernanza pública. Como no hace mucho antes se había puesto de moda el término Gobierno electrónico (Oszlak, 2017: 201), ahora se debe definir al GA. El GA es un término que implica un gobierno colaborativo que utiliza las TIC's para cooperar con los ciudadanos y aprovechar su experiencia, además de solicitar su participación en determinados asuntos públicos (Quintanilla y Gil, 2013: 12). El GA es una plataforma tecnológica institucional que convierte los

datos gubernamentales en datos abiertos para permitir su uso, protección y colaboración por parte de los ciudadanos en los procesos de decisión pública, rendición de cuentas y mejoramiento de los servicios públicos (Sandoval, 2013: 40).³

Uno de los efectos positivos del rol activo de la Alianza para el gobierno abierto (AGA) es que algunos gobiernos mejoran sus mecanismos de coordinación del ciclo y de convocatoria, y los plasman en normas que institucionalizan los procesos. Los efectos negativos se refieren a la fragmentación de los planes, la ausencia de muchos actores, la no representatividad y la inexistencia de formas de incorporación del Estado abierto, más allá del gobierno abierto. Se podría decir que, así como la expansión es creciente, también lo es su grado de complejidad y de cuestiones no resueltas que van quedando en ese proceso (Kaufman, 2017: 317).

En otro momento se ha destacado que el GA tiene tres grandes consideraciones a tomarse en cuenta (Sánchez, 2017). En primer lugar el tema del gobierno abierto (GA), es que se trata de un concepto en construcción y polisémico, por lo que su definición depende del énfasis que se desee destacar como iniciativa multilateral (Sánchez, 2016: 15). En segundo lugar, la *Open Government Partnership* (Alianza para el gobierno abierto –AGA– en español), es un esfuerzo multilateral de varios países liderados por Estados Unidos (Villoria, 2012: 69). En tercer lugar, en el 2015, los 66 miembros del AGA habían elaborado más de 110 Planes de Acción en los cuales se incluyeron 1,046 compromisos (cerca de 20 por cada plan). Los cinco temas que los países dieron mayor prioridad en los Planes de Acción fueron: 1) participación política, 2) datos abiertos, 3) transparencia fiscal, 4) mejora de servicios públicos, y 5) acceso a la información (Cerdán y Zavaleta, 2015: 23).

3. Sandoval propone diversos modelos de gobierno abierto: “Un primer modelo es precisamente organizar los datos, ‘liberar’ los datos de las garras de la burocracia. Un segundo modelo es considerar que el gobierno abierto es un campo dinámico, en constante movimiento y cuyas funciones se pueden ir adaptando a nuevas circunstancias y contextos. Un tercer modelo a seguir es considerar que el gobierno abierto evoluciona: su grado de ‘madurez’ dependerá de qué tanto cumpla con sus funciones y cómo se vayan adaptando a ellas las estructuras gubernamentales” (Sandoval, 2013: 50).

En el contexto de esta Alianza, en México se ha avanzado en la construcción de tres Planes de Acción para dar cauce a dichos principios. El Primer Plan de Acción Ampliado (2011-2013), conjugó 36 compromisos y fue el esfuerzo inicial por abrir el diálogo y buscar un espacio de interlocución horizontal. El Segundo Plan de Acción (2013-2015), con 26 compromisos cumplidos, marcó la pauta para avanzar la agenda más allá del ámbito federal y con una mayor incidencia en la calidad de vida de las personas. Mientras que el Tercer Plan de Acción (2016-2018) fue producto de un ejercicio participativo sin precedentes en el que un grupo amplio y plural de actores de la Sociedad Civil, de la Academia y de Gobierno –a través de mecanismos como la Consulta Amplia, las Jornadas Abiertas y las Mesas de Trabajo– contribuyeron a identificar 11 compromisos públicos más urgentes dentro de los temas que se decidieron abordar (AGA, 2018: 2).

Por lo anterior, el propósito del capítulo es describir al GA en México desde una perspectiva crítica que permita evaluar los tres planes de acción (2011-2013, 2013-2015 y 2016-2018) valorando sus alcances y limitaciones en la experiencia mexicana desde una perspectiva crítica, destacando los resultados alcanzados como los obstáculos en su implementación. El capítulo se desarrolla en cinco apartados. En el primero, se revisa la experiencia mexicana en la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA) de manera sucinta. En el segundo apartado, se describe los compromisos y resultados del Primer Plan de Acción Ampliada (2011-2013); en el tercer apartado se describen los resultados del Plan de Acción 2013-2015 (PA15) con sus compromisos cumplidos. En el cuarto apartado, se describe el Tercer Plan de Acción (2016-2018), mostrando las metas propuestas y los resultados alcanzados. En el quinto apartado, se confirma el supuesto de que el GA en México es un Gobierno electrónico, con limitada participación ciudadana y poca colaboración interinstitucional. Por último, se propone ampliar la participación ciudadana otorgando un papel más relevante a las OSC para consolidar el GA en México.

I. EL GOBIERNO ABIERTO EN MÉXICO: UN BALANCE PRELIMINAR (2011-2018)

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

México, como miembro fundador, ha logrado importantes avances en la materia. Se han implementado dos planes de acción nacionales y se consolidó el Secretariado Técnico Tripartita (STT) como órgano de deliberación y toma de decisiones en el que participan sociedad civil y gobierno, acompañados por el órgano garante del derecho al acceso a la información pública. También se ha avanzado en la construcción de metodologías de implementación, seguimiento y monitoreo de los compromisos adoptados. El tablero público de los compromisos de gobierno abierto es una herramienta abierta en la que cualquier persona puede dar seguimiento a cada una de las acciones realizadas por funcionarios públicos para cumplir los compromisos.

México en la AGA se ha caracterizado por sus procesos de consulta pública incluyentes y participativos en la construcción de sus planes de acción nacionales de gobierno abierto. Particularmente, la elaboración de su segundo plan de acción fue reconocida como un proceso de consulta pública destacado entre los países de la Alianza. Asimismo, durante la 69° Asamblea General de la ONU (AGONU), México asumió la presidencia de la AGA por un periodo de un año, el cual finalizó en octubre de 2015 durante la Cumbre Global de la Alianza celebrada en la Ciudad de México. Además de los resultados logrados como presidente de la Alianza, México concluyó su segundo plan de acción nacional de forma satisfactoria con un cumplimiento total de sus 26 compromisos (AGA, 2018: 4).

México ha participado activamente en el AGA con tres planes de acción en las dos administraciones. En el gobierno de Felipe Calderón Hinojosa fue elaborado el primer Plan de Acción (2011-2012), el cual contó con 14 compromisos que se plantearon como iniciativas generales que atendieron a la mejora de servicios públicos, aumentar la integridad pública, administrar los recursos públicos con mayor eficiencia y eficacia, así como la mejora de la rendición de cuentas.

Como continuidad a los compromisos planteados en el primer Plan de Acción, se realizó un Plan de Acción Ampliado en el periodo de 2011-2013, con la incorporación de una instancia coordinadora en el que participaran las Organizaciones de la Sociedad Civil, mediante un representante, la Secretaría de la Función Pública y el entonces IFAI; esta instancia tiene por nombre el Secretariado Técnico Tripartita (STT). Con este antecedente, el Plan de Acción Ampliado se formuló mediante la coordinación del STT, con un total de 37 compromisos que incorporaron los temas de transparencia, datos abiertos, rendición de cuentas y uso de las Tecnologías de Información y Comunicación (AGA, 2018).

En la administración de Enrique Peña Nieto se han elaborado dos planes de acción. El segundo Plan de Acción (2013-2015), se conformó con 26 compromisos enmarcados en los rubros de participación ciudadana, presupuesto abierto y participativo, datos abiertos, transparencia y servicios públicos. De este plan se destaca el Tablero de control público en el que se detalla el grado de cumplimiento de cada una de las metas (Tablero AGA México, 2018).

En esta lógica, el tercer Plan de Acción (2016-2018) comprende 11 compromisos enmarcados en 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 (Tercer Plan de Acción, 2018).

En suma, México se ha incorporado a los desafíos que expresa la Alianza por el Gobierno Abierto, suscribiendo Planes de Acción desde el surgimiento de esta iniciativa multilateral, sin embargo, el seguimiento del cumplimiento de los compromisos y metas ha sido ineficaz, especialmente

con el Primer Plan Ampliado (2011-2013). Hasta el Segundo Plan de Acción, con el tablero se pudieron observar a detalle los avances presentados por cada dependencia gubernamental. Finalmente, en el Tercer Plan, no existe una plataforma para dar seguimiento a las acciones, aunque sí puedan vislumbrarse en documentos oficiales de manera aislada. En este Tercer Plan de acción ocurrió el “espionaje” a algunos de los miembros de las OSC, por lo que abandonaron los trabajos del AGA, ya que solicitaron una investigación sobre esta actividad al interior del trabajo del seguimiento de compromisos públicos, la cual no fue atendida debidamente.

II. DEL PRIMER PLAN DE ACCIÓN (2011-2012) AL PLAN DE ACCIÓN AMPLIADO (2011-2013)

La integración del Plan de Acción en México comenzó en julio de 2011, para ser presentado en septiembre de ese mismo año. En ese tiempo el IFAI inició el proceso de integración del plan en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), convocando la participación de las dependencias de la administración pública federal. Posteriormente, la Secretaría de la Función Pública (SFP) se sumó al proyecto, en función de sus atribuciones en materia de control, regulación y vigilancia de la administración pública. Posteriormente, atendiendo a los principios del AGA, se invitó a aquellas OSC que ya tenían en sus agendas proyectos y programas alineados con los objetivos de la iniciativa, para finalmente presentar el Plan de Acción mexicano en Nueva York, en septiembre de 2011 (Peschard, 2012: 42-43).

El Primer Plan de Acción surgió a partir de un plan de acción original y un plan de acción ampliado. En el primero se incluyeron iniciativas de organizaciones del gobierno federal, a las que se adicionaron 36 propuestas de organizaciones de la sociedad civil para integrar el plan de acción ampliado (Lagunes, 2018: 115). En México en esta primera etapa, se realizaron dos Planes de Acción (PA), aunque formalmente el primero fue descartado en la práctica, el segundo terminó concentrando la atención, los esfuerzos y los recursos para su implementación, ya que fue reformulado para tener un

mayor alcance integrando propuestas de las OSC que no habían sido incluidas en el primer plan. No queda del todo claro si se suman los compromisos de ambos o si el segundo Plan Ampliado sustituye al anterior (Quintanilla y Gil, 2013: 94). Lo cierto, es que el primer PA contenía 14 compromisos establecidos en un formato de políticas transversales tendientes a su mayoría a mejorar la transparencia. Estos compromisos y el Plan de Acción Original no contaron con el aval de las OSC, porque consideraban que hubo falta de compromisos puntuales y la integración de varias propuestas presentadas por ellas.

La SFP buscó un acercamiento con las OSC que habían participado en la consulta inicial con el objeto de escuchar y atender sus inquietudes. Se acordó establecer un mecanismo de coordinación en el que tuvieran voz y voto las OSC y no sólo los servidores públicos, por lo que la SFP propuso crear un *Secretariado Técnico Tripartita* (STT), que quedó conformado en diciembre de 2011 con tres instancias: 1) el Secretario Ejecutivo del IFAI; 2) el Director de Estudios y Evaluación de Políticas de Transparencia y Rendición de Cuentas de la Unidad de Políticas de Transparencia y Cooperación Internacional de la SFP; y 3) un representante de las ocho OSC participantes en la consulta inicial. Los primeros acuerdos del STT fueron: 1) establecer procedimientos para su adecuado funcionamiento; y 2) modificar el primer Plan de Acción para incluir nuevos compromisos que reflejaran las propuestas que las referidas OSC habían presentado originalmente.

Después de cinco mesas de trabajo, con más de 40 sesiones entre distintas dependencias y organismos de la sociedad civil (incluso con la Conferencia Nacional de Gobernadores), el 28 de marzo de 2012, se presentó el nuevo Plan de Acción Ampliado (PAA) que quedó concluido en mayo de 2012 con 36 compromisos (Mesina, 2013: 149) contraídos. La ventaja de la versión ampliada fue que se otorgó una mayor importancia al aprovechamiento de las TIC y la relevancia de crear sitios web específicos, como lo muestra el cuadro no. 1.

Cuadro no. 1
Compromisos de Plan de Acción y el Plan de Acción Ampliado

Fecha ingreso	No. de Compromisos	Objetivos	Dependencias de gobierno	Organizaciones de la sociedad civil
Sep. 2011 (PA)	14	Mejorar los servicios públicos (3) Aumentar la integridad pública (6) Administración efectiva de los recursos públicos. (3) Incrementar la rendición de cuentas corporativa (2)	18 Secretarías de Estado coordinadas: • Instituto Federal de Acceso la Información y Protección de Datos; • Presidencia de la República, y Secretaría de Relaciones Exteriores.	<ul style="list-style-type: none"> • Artículo19; • Centro de Investigación para el Desarrollo A.C. (CIDAC); • Cultura Ecológica, A.C. • CitiVox; • Fundar; • Centro de
Abril 2012 (PAA)	36	Mejora de servicios (3). Aumento de rendición de cuentas corporativas (4). Administración eficiente de los recursos públicos (16). Aumento de la integridad pública (13).	22 dependencias gubernamentales coordinadas por Secretariado Tripartita: • Representantes del IFAI; • Secretaría de la Función Pública y representantes de organizaciones civiles.	<ul style="list-style-type: none"> Análisis e Investigación, A.C.; • Gestión Social y Cooperación, A.C. (GESOC); • Instituto Mexicano para la Competitividad A.C. (IMCO); • Transparencia Mexicana.

Fuente: Quintanilla y Gil, 2013, 97.

Por lo que se refiere a los resultados alcanzados, “El reporte de cumplimiento del primer año de trabajo”, la AGA en México, reportaba los resultados de los 36 compromisos asumidos por el país (AGA, 2012: 3). El PAA se integró con 36 compromisos y uno de carácter general referido a un Premio a la Innovación en Transparencia para la mejora de la gestión institucional. Dos de los compromisos iban dirigidos hacia actividades de carácter gubernamental: inclusión de México en la Iniciativa Internacional de Industrias Extractivas y elaboración de un plan de trabajo para la

publicación de padrones de beneficiarios de programas de subsidios gubernamentales. Los demás compromisos –34– se ubicaban en las categorías de transparencia y transparencia electrónica, los cuales estaban enfocados a la solicitud de publicación y acceso a la información, así como a la creación de sitios web para congregar información sobre aspectos específicos (Quintanilla y Gil, 2013: 112-113).

El PAA se gestó en la administración del Presidente Felipe Calderón Hinojosa y los mayores esfuerzos por implementarlo se realizaron entre mayo y diciembre de 2012, ya que posteriormente iniciaría la nueva administración de Enrique Peña Nieto. Además de que fue un periodo de tiempo reducido por la veda electoral de los meses de abril, mayo y junio –establecida para no influir en el voto de los ciudadanos– que obligó a las dependencias a dejar de publicar información relacionada con el quehacer gubernamental, lo cual influyó negativamente en el avance del cumplimiento de los compromisos. Asimismo, los trabajos e inquietudes que se generan en las dependencias gubernamentales por el cierre de administración y entrega de oficinas, fue otro factor que no favoreció en el cumplimiento total del PAA.⁴ Estos dos factores influyeron negativamente en el grado de cumplimiento y de los resultados esperados del PAA.

El Reporte señalaba que de los 36 compromisos: 21 obtuvieron una evaluación global de cumplimiento total; 15 compromisos fueron calificados como cumplidos parcialmente; y 2 con cumplimiento nulo (AGA, 2012: 3-4). Entre los resultados, destacaba la creación del portal web Trámite Fácil que permite conocer los 300 trámites y servicios ofrecidos por el gobierno federal de forma ágil y sencilla. También la organización de datos abiertos por parte de la Procuraduría Federal del Consumidor (Profeco) y la SFP en 2012, son dos ejemplos visibles de los resultados obtenidos en el marco de la AGA en México (Pérez, 2013: 1). Como puede inferirse, en estos tres

4. Para la valoración del cumplimiento de los 36 compromisos, las OSC definieron cinco aspectos a evaluar: a) disponibilidad y actitud del gobierno; b) programa de trabajo específico; c) tiempo de respuesta; d) avances sobre planes de trabajo; y e) calidad del cumplimiento de la propuesta. Cada uno de estos aspectos fue valorado a partir de tres criterios: cumplimiento total (CT); cumplimiento parcial (CP); y cumplimiento nulo (CN).

casos el GA se convirtió en GE al dar cumplimiento de su compromiso mediante el uso de las TIC.

Cabe señalar que como se describe en el siguiente apartado, algunas de estas acciones se cumplieron y otras parcialmente se estaban llevando a cabo. Mientras que una segunda evaluación es el Informe de Avance 2011-2013 presentado por el Mecanismo de Revisión Independiente (MRI), en donde se expone que de un total de 36 compromisos, se habían cumplido totalmente con 20, 14 estaban en progreso y 2 no se habían comenzado. Existen diferencias en cuanto al número total de compromisos, en los compromisos cumplidos y en proceso de cumplimiento, porque algunos fueron divididos en la última etapa para facilitar su evaluación (STT, 2013: 6).

Por lo anteriormente expuesto, se puede afirmar que el PAA puso énfasis en implementos de acceso a la información, transparencia presupuestaria, transparencia en el sector privado y datos abiertos, con el propósito de manejar los recursos públicos con mayor eficacia y eficiencia. Resultado de ello fueron las adecuaciones tecnológicas y político-legales para políticas públicas dirigidas hacia la apertura gubernamental (Mesina, 2013: 155).

La presentación de los resultados del PAA estuvo acompañada de algunas recomendaciones para los planes futuros, entre las que destacaba la necesidad de fortalecer la coordinación entre el gobierno y las organizaciones de la sociedad civil, para mejorar la medición con el fin de contribuir al cumplimiento transparente y total de los planes de acción (Lagunes, 2018: 115).

En esta primera etapa y considerando que el GA constituye una política de carácter transversal, los miembros participantes proponían cinco acciones para fortalecer el AGA en México en el futuro (AGA, 2012: 12-13) en los siguientes términos:

- 1) Refrendar al Secretariado Técnico Tripartita como el espacio permanente e institucional de toma de decisiones de la AGA, con participación autoridades y OSC.
- 2) Impulsar de manera coordinada entre las tres instancias una consulta nacional para recibir propuestas adicionales de otras OSC y con esta base elaborar el Segundo Plan de Acción a presentarse en el primer semestre de 2013.

- 3) Incluir el compromiso general de darle continuidad a la AGA en el Plan Nacional de Desarrollo (2013-2018).
- 4) Trabajar en la implementación del Segundo Plan de Acción mediante la adjudicación de recursos financieros y humanos, así como la socialización de la iniciativa en las dependencias y entidades de la administración pública federal, los poderes Legislativo y Judicial, así como las entidades federativas.
- 5) Desempeñar un papel más activo y propositivo en el Comité Directivo de la AGA, a partir de septiembre de 2013, fecha en que México asumiría la copresidencia de esa iniciativa multinacional.

Por último, para los participantes de las OSC en la AGA México, la preocupación fundamental era la transición del gobierno de Felipe Calderón Hinojosa a la de Enrique Peña Nieto, relacionada con la continuidad a los compromisos pendientes y comenzar el proceso participativo para la conformación del Segundo Plan de Acción (2013-2015), además de que México debería asumir la copresidencia de la AGA en septiembre de 2013 (Pérez, 2013, 2) y en el 2014 asumiría la presidencia del AGA a nivel mundial.

Resultaba recomendable que el gobierno mexicano continuará con la ruta para un gobierno abierto comprometiéndose con los compromisos asumidos en la primera etapa y que en una segunda etapa, permitiera una mayor participación de las OSC mexicanas. Algunas de estas preocupaciones tuvieron una respuesta positiva, en la conformación del Plan de Acción 2013-2015 (PA15), y otra fue el estatus de la SFP que por más de dos años tenía un encargado del despacho, ante la pretensión de la creación de una Comisión Nacional Anticorrupción (CNA) que finalmente no fue aprobada, no obstante, limitó los alcances del AGA mexicano, el cual será analizado en el apartado siguiente.

III. EL PLAN DE ACCIÓN (2013-2015) DEL GA MÉXICO

Ante la duda de la continuidad de la AGA en México, el compromiso del GA de Enrique Peña Nieto fue expresado desde el primer discurso como Presidente de la República.⁵ Este compromiso se había expresado en dos formas (STT, 2013: 3-4). En primer lugar, mediante la inclusión de los principios de GA como ejes rectores del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 y del reconocimiento de la AGA como el marco para la realización conjunta de proyectos entre sociedad civil y gobierno que tuvieran un impacto positivo en la sociedad.⁶ En segundo lugar, el compromiso se había materializado mediante la decisión del gobierno federal de ratificar al Secretario Técnico Tripartita (STT) como órgano permanente e institucionalizado de la conducción y toma de decisiones de la AGA en México.

A continuación, de manera general, se describe los alcances y compromisos el Segundo Plan de Acción 2013-2015 (PA15) (STT, 2013: 7). El 11 de abril de 2013, en una reunión presidida por Julián Alfonso Olivas Ugalde, Subsecretario de Responsabilidades Administrativas y Contrataciones Públicas y Encargado del Despacho de la SFP y con la presencia del Comisionado Presidente del IFAI, Gerardo Laveaga Rendón, y de los ocho representantes del Comité Coordinador de la Sociedad Civil (CCSC), se dio inicio formal al proceso de elaboración del Segundo Plan de Acción 2013-2015 (PA15).

5. “Como Presidente democrático, respetaré a todas y a cada una de las voces de la sociedad. Voy a ejercer un gobierno abierto, que hable con verdad, que pida opinión, que escuche a la ciudadanía y tome las mejores decisiones. Quiero que las buenas propuestas guíen a este Gobierno. Será un Gobierno facilitador, un ejecutor de las mejores ideas de los mexicanos” (Peña, 2012).

6. El PA15 en el que el gobierno de Enrique Peña Nieto incluye los principios del gobierno abierto en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, reconoce a la AGA como marco conjunto para realizar proyectos entre la sociedad civil y gobierno, además de ratificar al STT como órgano permanente de la conducción de la AGA en México. Destaca en este segundo PA15, la mayor participación de la OSC en la evaluación y seguimiento de los compromisos contraídos. Además, de la puesta en marcha del tablero de seguimiento –tablero.gobiernomx.org– para asegurar el avance y cumplimiento de cada uno de los compromisos de los acuerdos con lo establecido en sus planes de trabajo (AGA, 2015c: 4).

El Segundo Plan de Acción (PA15) se elaboró a partir de nuevas mesas temáticas en las que participaron actores de la sociedad civil y del gobierno federal. En conjunto definieron 17 compromisos que, sumados a los 9 proyectos presentados por el gobierno federal, buscaron atender 5 temas centrales: 1) gobernanza de recursos naturales, 2) empoderamiento y participación ciudadana, 3) datos abiertos para el desarrollo, 4) presupuesto abierto y participativo, y 5) gobierno centrado en la ciudadanía (Lagunes, 2018: 115).

Se pactó que los compromisos del PA15 provendrían de dos fuentes. La mitad de ellos se generaría en nueve mesas de trabajo temáticas, en las cuales se convocó a servidores públicos, expertos y actores clave para determinar compromisos en áreas temáticas prioritarias. La otra mitad, conformada por iniciativas de transparencia, rendición de cuentas, participación ciudadana y Gobierno electrónico de alto impacto ciudadano propuestas por el Gobierno federal, mismas que se presentarían a OSC para su acompañamiento y seguimiento (STT, 2013: 7-8).

A partir de la metodología descrita, se habían integrado en el PA15, con 17 compromisos asumidos por las dependencias del gobierno federal en las mesas de trabajo temáticas y 9 seleccionados por la SFP a partir del proceso descrito. El documento señalaba que estas 9 propuestas, estaban en proceso de asimilación por parte de la sociedad civil, en el marco de los principios de la AGA, debían transitar por un diálogo abierto y permanente con la sociedad civil (STT, 2013: 12).

Una de las lecciones del PA15, es que se había querido evitar el número excesivo de compromisos, para lograr un listado de compromisos más acotado y más realistas. Para llegar a esa definición metodológica resultó útil el Mecanismo de Revisión Independiente (MRI), que muy pronto acusó que una agenda de compromisos muy extensa generaría problemas de seguimiento y cumplimiento. En esta segunda etapa, destacó una mayor participación de OSC, dependencias de gobierno y actores relevantes en el PA15.⁷

7. En el cumplimiento de este segundo PA15, por parte de la sociedad civil participaron:

EVALUACIÓN DEL GOBIERNO ABIERTO EN MÉXICO

El resultado final del proceso para elaborar el PA15 fue la definición de 17 compromisos en las mesas de trabajo temáticas, así como la selección de 9 proyectos propuestos por diferentes dependencias del gobierno federal. Por lo que el Segundo Plan de Acción (2013-2015) quedó integrado por 26 compromisos. Los resultados obtenidos se muestran en el cuadro no. 2.

Cuadro no. 2
Compromisos y resultados del Segundo Plan de Acción (2013-2015)

Compromisos	Dependencia	Resultado Final
1 Tu Gobierno en un solo punto gob.mx	SFP	http://www.gob.mx
2 Regulación clara y transparente	COFEMER	http://www.cofemer.gob.mx/contento.aspx?conenido=377
3 Normas accesibles	SE	http://sinec.gob.mx/SINEC
4 Registro de detenidos	PGR	http://consultadetenidos.pgr.gob.mx
5 Base de datos de personas desaparecidas	PGR	http://secretariaejecutivo.gob.mx/rnped/consulta-publica.php
6 Padrón abierto de beneficiarios	Sedesol	http://sedesol.gob.mx/es/SEDESOL/Padron_de_Beneficiarios
7 Compras abiertas	SFP	http://compranet.funcionpublica.gob.mx/
8 Compras inteligentes	SFP	http://www//funcionpublica.gob.mx/index.php/ua/sracp/mejores-practicas-en-contrataciones-publicas . Html

el Centro de Investigación para el Desarrollo A.C. (CIDAC), Artículo 19, Fundar Centro de Análisis e Investigación A.C., Instituto Mexicano para la Competitividad A.C., Gestión Social y Cooperación A.C. (GESOC), Transparencia Mexicana, SocialTIC y Cultura Ecológica. Por parte del gobierno federal participaron: la Secretaría de la Función Pública (SFP), la Secretaría de Economía (SE), la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARN), la Secretaría de Educación Pública (SEP), la Secretaría de Energía (SE), la Secretaría de Gobernación (SG), Petróleos Mexicanos (PEMEX), Procuraduría General de la República (PGR) y Presidencia de la República (AGA, 2015b: 5).

JOSÉ JUAN SÁNCHEZ GONZÁLEZ

9 Gasto abierto: obra pública	SHCP	http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx
10 Impuestos abiertos	SAT	http://www.sat.gob.mx/DerechosyObligaciones
11 Fondo emprendedor abierto y participativo	SE	http://www.sistemaemprendedor.gob.mx
12 Infraestructura para todos	SCT	http://www.aga.sct.gob.mx/infraestructuraParaTodos.do
13 Sigue la obra pública	SCT	http://www.aga.sct.gob.mx/sigueObraPublica.do
14 Política de Datos Abiertos datos.gob.mx	Presidencia	http://datos.gob.mx
15 Consejo Consultivo de Datos Abiertos	Presidencia	http://datos.gob.mx/avances/consejo-consultivo
16 Datos carreteros abiertos	SCT	http://aga.sct.gob.mx/datosCarreterosAbiertos.do
17 Datos de Educación Superior	SEP	http://catalogo.datos.gob.mx/dataset?tags=educaci%C3%B3n+superior
18 Datos para un México en paz	Segob	http://datos.gob.mx/herramientas/incidencia-delectiva-prorrateada-por-delegaciones.html
19 Portal de becas	SEP	http://snbecas.sep.gob.mx/
20 Retos públicos	Gobierno de la República	http://retosgob.mx
21 Fonden transparente	Segob	http://fonden.datos.gob.mx
22 Petróleo en beneficio de todos	Pemex	http://www.pemex.com/Paginas/default.aspx
23 Minería para todos	SE	http://busca.datosgob.mx/#/instituciones/se
24 Cuidado al medio ambiente basado	Semarnat	http://www.semarnat.gob.mx/temas/estadisticas-ambientales
25 Protección participativa del medio ambiente	Semarnat	http://www.semarnat.gob.mx/impacto-ambiental/consultas-publicas

EVALUACIÓN DEL GOBIERNO ABIERTO EN MÉXICO

26 Adhesión de México a la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas	Sener	http://sites.google.com/seneradhesionaeiti/
---	-------	---

Fuente: elaboración propia en base a AGA, 2015d: 1-4.

En cuanto al seguimiento y evaluación del PA15, se estableció una metodología que contemplaba la elaboración de planes de trabajo para cada compromiso acordados entre funcionarios y las OSC responsables, quienes establecieron metas semestrales e indicadores. Los planes de trabajo se llevaron a cabo conforme al “Formato para el Seguimiento y la Evaluación del PA15” que se acordó para este fin, en el cual se preveía la habilitación de un “Tablero de Control Público” en la página de Internet de la AGA dedicada a México. En este Tablero de Control Público las dependencias del gobierno federal y las OSC responsables debían reportar los avances en el cumplimiento de cada uno de los compromisos del PA15 (AGA, 2015a: 1).

En este segundo plan se establecieron nuevas herramientas que buscaban hacer más transparente su implementación. Entre otras cosas, se desarrolló un tablero público de seguimiento en línea, acompañado de una metodología de trabajo con actividades y responsables específicos por cada compromiso (Lagunes, 2018: 115). Al mes de octubre de 2015, en el Tablero se habían hecho tres reportes de avances, el primero con fecha al 27 de octubre de 2014, el segundo con corte al 8 de marzo de 2015 y el tercero actualizado al 22 de julio de 2015.⁸ En este último, se reportaba que había dos compromisos que de acuerdo con el PA15, finalizarán sus actividades en una fecha posterior al 22 de julio. Se trataba de los compromisos “Adhesión de México a la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas (compromiso 26)” y “Registro de detenidos (compromiso 4)”

8. En el Tablero existen tres estatus de reporte: 1) sin avance; 2) en proceso; y 3) completado. En cada uno de estos reportes todos los compromisos del PA15 estaban señalados como completados.

(AGA, 2015b: 2). Sin embargo, como lo muestra el cuadro 2, se alcanzaron la mayoría de los compromisos suscritos.

En la versión oficial, se destacaba que debido al trabajo del STT y de todos los actores involucrados en el AGA, México se convirtió en el primer país en cumplir al 100% las metas establecidas. Además, cabe destacar que en septiembre de 2014, en el marco del sexagésimo noveno periodo de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, México asumió la presidencia de la Alianza para el Gobierno Abierto durante una ceremonia protocolaria con la presencia del Presidente Enrique Peña Nieto y sus homólogos de los Estados Unidos, Francia, Sudáfrica e Indonesia, diez jefes de Estado de los países miembros y autoridades de los organismos multilaterales. México asumió el liderazgo de esta iniciativa por un periodo de un año, junto con un copresidente de la sociedad civil (Lagunes, 2018: 115).⁹

A finales de octubre de 2015, México fue sede de la Cumbre Mundial de la Alianza para el Gobierno Abierto, que es la principal reunión de la comunidad de gobierno abierto en el mundo. En esa reunión, México propuso como eje temático la aplicación de los principios de gobierno abierto para lograr el cumplimiento de la Agenda 2030 (Lagunes, 2018: 120).

En esta segunda etapa del AGA mexicana, resalta la situación provisional de la SFP –por la propuesta de creación de la Comisión Nacional Anticorrupción que no fue aprobada– y que implicaba la redistribución de sus funciones a diferentes Secretarías de Estado, destacando la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). Ante el asunto de la Casa Blanca de la esposa del Presidente Enrique Peña Nieto, éste designó a la mitad de su sexenio a un funcionario de su confianza para retomar plenamente el funcionamiento de la SFP y ante la negativa de aprobar por parte del Poder

9. México promovió cinco objetivos: 1) profundizar los principios de gobierno abierto a nivel subnacional; 2) promover los principios de gobierno abierto en otros sectores; 3) mejorar los mecanismos de medición e impacto del gobierno abierto; 4) fortalecer la Alianza para el Gobierno Abierto como plataforma internacional; y 5) implementar políticas de gobierno abierto para generar beneficios sociales (Lagunes, 2018: 116-118).

Legislativo su propuesta para crear la Comisión Nacional Anticorrupción, los trabajos del AGA mexicano comenzaron a realizarse de forma normal.

IV. TERCER PLAN DE ACCIÓN (2016-2018) DEL GA EN MÉXICO

En la experiencia del AGA en México, desde su integración hace cuatro años, se habían establecido dos Planes de Acción, uno de ellos en 2011, el cual fue ampliado en 2012, y otro para el periodo 2013-2015. La experiencia para su definición y cumplimiento ha sido gradual pero sostenida. Esto explica que del 58% de cumplimiento del Plan de Acción Ampliado 2011-2012 se haya pasado al 100% del Plan 2013-2015 (PA15). El próximo Plan 2016-2018 estaba siendo sometido a consulta pública actualmente (Salas, 2015: 8-9). Era de esperarse que tomará en cuenta las experiencias de ambos planes de acción y permita una mayor participación deliberativa de las OSC.

A partir de la experiencia de los dos planes de acción anteriores, en noviembre de 2015 se inició la elaboración del Tercer Plan de Acción con una consulta pública para determinar los temas que se han de incluir: 1) derechos humanos y fortalecimiento del Estado de Derecho, 2) Igualdad de género, 3) Sistema Nacional Anticorrupción, 4) Gobernanza de recursos naturales y cambio climático, 5) pobreza y desigualdad, y 6) Servicios públicos (Lagunes, 2018: 116).

El Tercer Plan de Acción cuenta con 11 compromisos que deberán ser cumplidos en el año 2018, para lo cual se presenta el cuadro no. 3, donde se establecen los compromisos y los grados de avance:

Cuadro no. 3.

Eje temático	Meta 2018	Líneas de acción	Cumplimiento
Derechos Humanos y fortalecimiento del Estado de Derecho	Diseñar e iniciar la ejecución de una ruta de acción para la política pública nacional en materia de desaparición forzada y por particulares con la participación de la sociedad civil y víctimas.	1. Elaborar un diagnóstico (cuantitativo y cualitativo) sobre las desapariciones en México a través de un proceso en el que participen víctimas, sociedad civil y organismos internacionales. Este diagnóstico será presentado al Congreso.	EP
		2. Crear un mecanismo público de seguimiento, a modo de tablero de control, de la aplicación a nivel nacional del Protocolo Homologado para la Búsqueda de Personas Desaparecidas y la Investigación de Delito de Desaparición Forzada.	EP
		3. Integrar y publicar información de personas desaparecidas en datos abiertos con una metodología única y homologada a nivel nacional diseñada e integrada de manera conjunta entre sociedad civil, academia, expertos, víctimas y gobierno.	EP
Igualdad de género	Crear un Sistema Nacional de Cuidados con la participación activa de la ciudadanía cuyo objetivo sea impulsar la corresponsabilidad social en los trabajos de cuidados (familia, comunidad, mercado y Estado) para lograr una igualdad sustantiva entre hombres y mujeres, a través de la articulación de políticas, infraestructura y servicios en esta materia.	1. Poner en funcionamiento el Sistema Nacional de Cuidados a través de un órgano participativo, incluyente y vinculante encargado de su diseño, implementación, monitoreo y evaluación, que incluya un mecanismo de difusión ciudadana de estos derechos e impulse su adopción en todos los ámbitos de gobierno.	EP

EVALUACIÓN DEL GOBIERNO ABIERTO EN MÉXICO

Eje temático	Meta 2018	Líneas de acción	Cumplimiento
Pobreza y desigualdad	Contar con un registro único y accesible de la población potencial y de la población atendida de los programas de desarrollo social (según la definición de CO-NEVAL) que observe los principios de la política de desarrollo social conforme al art 3º de la Ley General de Desarrollo Social.	1. Construir el Sistema de Información Social Integral con la participación de un comité de expertos independientes como repositorio único, objetivo y accesible de información socioeconómica de la población potencial y atendida de los programas de desarrollo social.	EP
Servicio público de agua	Medir el consumo de agua y descargas tanto en volumen como en calidad, así como promover su reúso, la descarga cero de los grandes consumidores y supervisar su tratamiento, transparentando la información para facilitar la participación ciudadana en la vigilancia.	1. Impulsar la coordinación interinstitucional y la participación activa de la ciudadanía para establecer un sistema integral (plataforma pública y abierta y otros medios de comunicación) que permita disponer de la información de manera actualizada sobre volúmenes extraídos y concesionado de aprovechamiento y descargas, partiendo de la información disponible y de nueva creación.	EP

Servicios públicos de salud	Fortalecer las acciones de promoción a la salud dirigidas al reconocimiento de la obesidad como enfermedad, involucrando a la población y a todos los niveles de gobierno por medio de mecanismos de transparencia y rendición de cuentas que eviten el potencial conflicto de intereses en todo el ciclo de las políticas públicas en la materia.	1. Crear un grupo multidisciplinario en el que participe sociedad civil, academia y gobierno para elaborar una estrategia con el fin de evitar los potenciales conflictos de interés de los actores involucrados en las políticas públicas dirigidas al combate de la obesidad en la población mexicana, además de dar seguimiento a la normatividad existente, los acuerdos internacionales suscritos por el gobierno y participar en el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas en esta materia.	EP
		2. Crear una instancia tripartita (sociedad civil, academia y gobierno) independiente y libre de conflicto de interés que asegure y monitoree permanentemente el cumplimiento adecuado de la normatividad existente y de acuerdos internacionales suscritos por el Gobierno, asegurando el financiamiento para su adecuada operación.	EP
		3. Modificar las Normas Oficiales Mexicanas NOM-051-SCFI/SSA1-2010 y NOM-086-SSA1-1994 basándose en la evidencia científica disponible sobre el etiquetado frontal por medio de un proceso de consulta plural con expertos los cuales declaren sus intereses para poder evitar posibles conflictos de interés	EP
Sistema Nacional Anticorrupción	Incluir mecanismos de participación ciudadana sustantiva en los procesos de designación que establece el Sistema Nacional Anticorrupción.	1. Llevar a cabo una consulta técnica para establecer criterios de selección para los cargos del Sistema Nacional Anticorrupción, así como de los órganos internos de control y evaluar de forma objetiva con la participación de sociedad civil, academia y expertos la idoneidad de los perfiles propuestos, con información del proceso en datos abiertos.	C

EVALUACIÓN DEL GOBIERNO ABIERTO EN MÉXICO

Eje temático	Meta 2018	Líneas de acción	Cumplimiento
Gobernanza de recursos naturales y cambio climático	Reducir la vulnerabilidad y riesgos asociados a la variabilidad y al cambio climático, generando, difundiendo y articulando información actualizada, asequible, pública y vinculante para la toma de decisiones públicas.	1. Articular y publicar de forma accesible toda la información relacionada y pertinente para reducir la vulnerabilidad y riesgos asociados a los efectos del cambio climático (atlas de riesgo de SEGOB, atlas de vulnerabilidad del INECC, proyectos inscritos en el Programa Nacional de Infraestructura, evaluaciones de cambio ambiental, permisos de cambios de uso de suelo, etc.), a través de la Comisión Intersecretarial de Cambio Climático.	EP

Fuente: Elaboración propia con base en el Plan de Acción 2016-2018 y hojas de ruta de los compromisos de la Alianza por el Gobierno Abierto.

Códigos: (N/D= Información no disponible; P= Parcialmente cumplido;

EP= En proceso de cumplimiento; C= Completado.

De acuerdo con el cuadro anterior y con base en lo dispuesto en las hojas de ruta de los compromisos del Plan de Acción 2016-2018 de la Alianza por el Gobierno Abierto en México, la mayoría de los compromisos antes citados se encuentran en el periodo de diseño e implementación, con una fecha estimada de cumplimiento entre julio y octubre de 2018 para ser completados. Lo anterior representa un obstáculo para determinar el grado de avance del Plan de Acción 2016-2018. Sin embargo, es prudente mencionar que, a tan sólo unos meses de que el sexenio termine, no se han visibilizado resultados tangibles del GA, por lo que es incierto saber el nivel del cumplimiento de los 11 compromisos contraídos por el gobierno mexicano.

La participación de México en la conformación, origen y desarrollo de la AGA, como país fundador de la iniciativa, muestra el avance de los gobiernos de Felipe Calderón y de Enrique Peña Nieto, en una participación activa y colaborativa con las instancias creadas dentro de la iniciativa. Destacan tres condiciones políticas que permitieron esta situación. Primero,

una decidida participación del IFAI (ahora INAI) como responsable de las políticas de transparencia, rendición de cuentas y protección de datos personales, que tanto en la instancia que dio paso a la formación de la AGA, también en la instancia local mexicana, quién estuvo al tanto del avance y cumplimiento de los compromisos contraídos. Segundo, la participación de la (SFP) como la instancia gubernamental responsable del mejoramiento de los procesos y procedimientos gubernamentales en la instancia federal, a pesar de su suspensión provisional. Y tercero, las OSC que han buscado en todo momento convertirse en mecanismos efectivos de participación ciudadana y con la expectativa de incidir en las políticas públicas del sector.

Sin embargo, las sospechas de espionaje a algunos miembros de la ONG dentro del GA, provoca la salida de los miembros participantes. Esto inició con la publicación, el 11 de febrero de 2017, en el periódico *New York Times*, de un artículo titulado “Programas de espionaje fueron usados contra promotores de un impuesto a los refrescos en México” (NYT, 2018), el supuesto espionaje del gobierno federal a diversos activistas, dos de ellos, luchadores de las causas del GA. En este artículo, se retomó el informe técnico elaborado por Citizen Lab, en conjunto con las ONG Social Tic y R3D, en el que se manifestaba la intención de autoridades mexicanas de espiar a diversos activistas de ONG y defensores de derechos digitales.

Derivado de lo anterior, los miembros de la ONG solicitaron una investigación profunda para indagar a quienes las realizaron. Después de 3 meses sin obtener respuesta del gobierno federal, las 10 organizaciones que conformaban el núcleo de la sociedad civil decidieron abandonar el Secretariado Técnico Tripartita, que hasta entonces se conformaba por la Secretaría de la Función Pública, el INAI y la sociedad civil, argumentando que no existían las condiciones necesarias para co-crear acciones de manera conjunta con el gobierno mexicano.

Cabe resaltar que, a mitad del año de 2018, este tema no había tenido respuesta y que, las investigaciones no han dado ningún resultado, ni respuesta al problema de espionaje. No obstante, en el núcleo de la sociedad civil, decidieron seguir luchando por las causas del gobierno abierto, aunque ya no sea dentro del STT. Por ejemplo, contaron con una participación activa en la Cumbre de Gobierno Abierto organizada por el INAI el

pasado mes de abril de 2018. Asimismo, las 10 ONG (NSC, 2018), trabajan arduamente para consolidar la cultura participativa, de datos abiertos y de co-creación con los ciudadanos, pero fuera dentro del ámbito institucional del GA.

En contraste, dirigida y limitada la participación ciudadana y la poca colaboración interinstitucional en estos tres planes de acción, el GA puede caracterizarse como GE. El GA, en la etapa del PA15, estuvo limitado por las condiciones políticas de la “suspensión provisional” de más de dos años de la SFP –por la fallida creación de la Comisión Nacional Anticorrupción– ante la incertidumbre de su permanencia, no contar con un Secretario designado y los constantes rumores de su desaparición, bloquearon la participación de la SFP en los trabajos del AGA en México.

Pero lo más grave fue la salida de los miembros de las ONG’s de las actividades del GA en el año de 2017, por lo que se disminuye en el Tercer Plan de Acción (2016-2018) la participación ciudadana, la transparencia de la información y la colaboración interinstitucional. En la medida que en el GA en México no haya participación de las ONG’s, el GA se convierte en una herramienta tradicional de gestión pública que no puede contribuir a la consolidación de una cultura de gobierno abierto. Sin organizaciones de la sociedad civil no hay GA.

V. EL GOBIERNO ABIERTO EN MÉXICO COMO GOBIERNO ELECTRÓNICO, LIMITADA PARTICIPACIÓN Y REDUCIDA COLABORACIÓN INSTITUCIONAL

En el caso de México, se comprueba la importancia del Gobierno electrónico en la experiencia mexicana en la AGA, tanto en el gobierno de Felipe Calderón Hinojosa con el Plan de Acción Ampliada (2011-2013), donde los compromisos fueron establecidos en portales de dependencias gubernamentales, como en el segundo Plan de Acción 2013-2015, en la gestión de Enrique Peña Nieto, donde es más notorio que todos los compromisos fueron considerados cumplidos con portales de Gobierno electrónico (GE). Ello demuestra que las TIC son una herramienta de construcción ciudadana y en lo global tienen un gran potencial como generadoras de

espacios públicos, además de constituirse como la base de la reconstrucción de valores sociales y comunitarios.

En el caso mexicano, se puede destacar la importancia que el GE había tenido desde el gobierno de Vicente Fox Quezada (2000-2006) con la Agenda de Buen Gobierno, en la vertiente de Gobierno electrónico; en cambio, en el gobierno de Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012) se estancó su promoción, pero nuevamente retomó relevancia en el Gobierno de Enrique Peña Nieto con la Estrategia Digital Nacional de conectividad y con el Programa para un Gobierno Cercano y Moderno (PGCM). Sin embargo, el GE no implica que se haya ampliado el GA, sino solo su aplicación formal. Faltaría pasar del acceso de información (*open data*) a la acción abierta (*open action*) de los ciudadanos.

Dentro de la experiencia del GA mexicano, existen áreas de oportunidad que deben ser tomadas en cuenta. Hace falta incluir compromisos que impulsen el aprovechamiento de la información para potenciar su impacto social, promover la colaboración ciudadana, dar seguimiento y evaluar los resultados de las acciones emprendidas. Para ello, debe generarse información sobre temas sensibles en por lo menos cinco ejes temáticos: derechos humanos, corrupción, medio ambiente, seguridad, justicia e igualdad (Salas, 2015: 9). Por ejemplo, en materia de GA y Derechos Humanos, Ruelas (2015) afirma que pensar en un GA “es reconocer una forma de gobernar en que la transparencia y la rendición de cuentas se convierten en un valor de las instituciones; en la que se garanticen los derechos humanos; y en la que existe un marco legal para que la sociedad participe libremente en los espacios públicos” (Ruelas, 2015: 27).¹⁰

El GA tiene serios cuestionamientos en su implementación, ya que pueden limitar su éxito si no se toma en cuenta su contexto, la brecha di-

10. “Por eso, conjugar a los derechos humanos en una forma de gobernar requiere, en un primer lugar, el pleno reconocimiento de los mismos. No se puede hablar de gobierno abierto cuando existen 88 periodistas asesinados y estos, junto con los defensores de derechos humanos, son el flanco perfecto para la criminalidad y la impunidad” (Ruelas, 2015: 29).

gital y otros problemas técnico-administrativos. Un GA se sustenta en el compromiso de garantizar que todos los aspectos de la forma en que el gobierno y los servicios públicos son administrados y operados estén abiertos al eficaz escrutinio público y a la supervisión de la sociedad mediante la transparencia.

El GA debe ir acompañado de la progresiva expansión de espacios de diálogo, participación y deliberación en conjunto con la ciudadanía, y de apertura a la necesaria colaboración que se requiere para encontrar mejores soluciones a problemas públicos cada vez más complejos, aprovechando el potencial y energías disponibles en vastos sectores de la sociedad y, por qué no, en el mercado (Ramírez, 2011: 125).

En la experiencia mexicana, una lección relevante fue la participación de las OSC en el marco del GA, la cual mejora la forma de evolución social de los compromisos gubernamentales. La forma tradicional de evaluación mediante los informes de autoevaluación, los informes y reportes oficiales, no constituyen auténticos mecanismos de evaluación. El que sean OSC las que evalúan el cumplimiento de los compromisos asumidos, representa un avance significativo para que el gobierno se convierta en un verdadero gobierno abierto, evaluado por los representantes de los ciudadanos (Sánchez, 2015: 25).

Parece promisorio que el PA15, como segundo programa de acción en la AGA México, cuenta con la experiencia anterior por parte de los participantes, una destacada participación de OSC que garantizan un enfoque ciudadano y con la concurrencia de la administración pública mexicana, el GA tendrá que resolver estos obstáculos para implementarse como una estrategia de mejores prácticas en la gestión pública. Cabe destacar la consolidación del papel del Secretariado Técnico Tripartita –órgano de toma de decisiones de la AGA en México integrado por el Comité Coordinador de Sociedad Civil, el INAI y el Gobierno Federal– en el impulso, coordinación y cumplimiento de los compromisos contraídos en el marco del GA mexicano. La instancia del STT permite suponer que para el tercer PA (2016-2018), pueda aplicar su experiencia y conocimiento en el marco de la AGA en México, para dar seguimiento a los compromisos, los actores participantes y los mecanismos de coordinación y evaluación de los compromisos.

No obstante, con la salida de las 10 organizaciones de la sociedad civil dentro del marco del STT, el que el gobierno de Enrique Peña Nieto no haya resuelto las sospechas de espionaje, muestra el lado oscuro de opacidad y limitada transparencia en la forma de atender los asuntos públicos. Los posibles resultados del Tercer Plan de Acción (2016-2018) mostrarán los claroscuros del GA en México, ya que las organizaciones de la sociedad civil no podrán verificar el grado de cumplimientos de los 11 compromisos contraídos.

Además, el GA también tiene problemas de implementación que deben ser considerados por los países que forman parte de la AGA (Campos y Corojan, 2012: 123-124). Por un lado, todavía está extendido el temor de que cualquier gobierno se enfrente a problemas relacionados con la protección de su información y a sistemas de violación de la seguridad informática. Esto afecta no sólo la integridad y disponibilidad de servicios, sino también la confianza de los ciudadanos del sistema. La seguridad nacional también es considerada como uno de los límites. Con frecuencia las leyes que protegen la seguridad nacional entroncan con las normas de transparencia informativa, y la protección de las primeras impide el estudio del impacto real.

Una de las consideraciones estratégicas en el futuro del GA, sería continuar sus “mejores prácticas” a nivel de las entidades federativas, para replicar su esquema, metodología y proceso de coadyuvancia, para que en los gobiernos estatales se puedan fijar compromisos, permitir la participación de OSC y mejorar la transparencia, la colaboración y el uso intensivo de las TIC’s. Un tablero de seguimiento que mostrará a los ciudadanos el grado de cumplimiento de los compromisos establecidos. El GA debe llegar a nivel estatal y en algún momento a los gobiernos municipales.¹¹ El

11. Resulta prometedor que en 2015, arrancó la implementación de ejercicios estatales de GA en 14 estados del país –Durango, Oaxaca, Morelos, Veracruz, Coahuila y Puebla en un primer bloque; Jalisco, Tlaxcala, Hidalgo, Baja California, Chiapas y Tabasco, en un segundo bloque- Zacatecas y San Luis Potosí, se agregaron posteriormente. Replicando la experiencia federal, en estos estados se han formado Secretariados Técnicos y ya existe un Plan de Acción local presentado, aunque están en puerta los demás (Salas, 2015: 9). Habrá

éxito del GA será en esas instancias de gobierno que necesitan, “abrir la caja negra” de lo que sucede en sus estructuras y procedimientos administrativos.

También debe crearse una estrategia nacional de GA para evitar esfuerzos aislados y poca coordinación. El INAI, el gobierno federal y las OSC deben tomar en cuenta que habrá nuevos sujetos obligados y que bajo el Sistema Nacional de Transparencia conviene establecer mecanismos que permitan la inclusión de otros poderes y niveles de gobierno hacia la conformación de un Estado abierto (Salas, 2015: 9-10). El futuro del GA dependerá de los actores involucrados y del empuje de las OSC para el cumplimiento de los compromisos contraídos en el marco del AGA.

Igualmente un obstáculo es la brecha digital o estratificación digital. Aunque el número de usuarios de Internet ha ido aumentando a lo largo de los últimos años en las sociedades avanzadas, todavía es preciso tener en cuenta la existencia de minorías que, por razones de edad, ámbito geográfico, nivel socioeconómico, educativo, lengua o cualquier otro aspecto, afrontan especiales dificultades a la hora de acceder a los servicios electrónicos. Además, tampoco consideran como un límite del GA la confianza ciudadana. Uno de los límites de implementación puede residir en la actitud y receptibilidad de los propios ciudadanos que, sin una adecuada información y formación, pueden desconocer la oferta de servicios de los gobiernos o ser reacios a utilizarlos.

Para que el GA sea una realidad supone dejar de ignorar lo que es complejo, e intentar abordar tales desafíos de modo simultáneo e integral. Requiere de la definición de hojas de ruta vigorosa y políticas de Estado (más allá de los gobiernos en turno) que le den sostenibilidad, proyección y perspectiva estratégica en el tiempo. Para Güemes y Ramírez (2012) el GA ha llegado para quedarse, pero requiere un trabajo de cambio institucional y cultural en la esfera pública cuyos efectos solo podrán observarse en el mediano y largo plazo, si se llevan a cabo las iniciativas adecuadas y

que esperar los resultados de estas experiencias a nivel estatal y local, pero su implementación deberá incorporar sus propias realidades para que tengan éxito.

los esfuerzos necesarios para ir pavimentando el camino que conduzca al cumplimiento de las promesas que le dan vida y que le han posicionado como eje de debate en estos primeros años del siglo XXI (Güemes y Ramírez, 2012: 215).

Por último, habría que considerar la posibilidad de diseñar políticas generales que fomenten de una forma más amplia y uniforme las ideas y principios del GA, procurando involucrar al conjunto de la administración pública y a otras instancias de la sociedad civil más allá de las organizaciones que suelen participar en temas específicos como la transparencia, rendición de cuentas, medio ambiente, combate a la corrupción, entre otras.

CONCLUSIONES

El GA es un concepto en construcción, es antiguo aunque su significado sea reciente. La Alianza para el Gobierno Abierto (AGA) es un esfuerzo multilateral, donde México es país fundador y activo participante. El gobierno abierto es una etapa superior del Gobierno electrónico (*e-government*), por lo que hay una relación intrínseca entre ambas. Una de sus principales limitaciones en su implementación es la brecha digital y los problemas de transparencia en materia de seguridad nacional.

En el GA destaca la importancia de la transparencia, el acceso a la información gubernamental, la rendición de cuentas y la participación social en los asuntos públicos, así como una amplia utilización de las tecnologías de la información (TIC's). Estos cuatro elementos del GA empleados en forma conjunta entre gobierno y OSC, permiten mejores resultados en el cumplimiento, seguimiento y evaluación de compromisos establecidos en los Planes de Acción.

La experiencia del GA en México con sus tres Planes de Acción (2011-2012, 2013-2015 y 2016-2018) muestra avances relevantes en el cumplimiento de los compromisos contraídos. El impacto de esta experiencia ha hecho posible que se esté replicando en 12 entidades del país y ha comenzado en algunos gobiernos municipales. Para que el gobierno abierto sea constante, perdurable y efectivo debe comenzar a impactar a más gobier-

nos estatales y en los gobiernos locales mexicanos. El GA requiere una mayor difusión de las prácticas y los resultados, tanto al interior como al exterior, pero involucrando a los académicos e investigadores de la comunidad científica para su análisis y estudio.

La debilidad del GA mexicano es la salida de las actividades dentro del STT y de los grupos de trabajo del GA en el año de 2017, de los participantes de las organizaciones de la sociedad civil por el “espionaje” de Pegasus. No hay gobierno abierto sin la participación activa, sin su colaboración y seguimiento de las OSC, de los compromisos de los Planes de Acción. Este es el claroscuro de la experiencia mexicana en el GA. El reto futuro es volver a incorporarlos en el siguiente Plan de Acción del AGA en México.

FUENTES CONSULTADAS

Alianza para el Gobierno Abierto (2012). Reporte de cumplimiento del primer año de trabajo, México. [en línea], Dirección URL: www.aga.org.mx (consultada 27/junio/2013).

_____ (2015a). Reporte de autoevaluación del Plan de Acción 2013-2015 de México Alianza para el Gobierno Abierto. [en línea], Dirección URL: <http://www.gobabiertomx.org> (consultada 22 de octubre 2015).

_____ (2015b). Tercer Avance del Plan de Acción 2013-2015 de México, Alianza para el Gobierno Abierto. [en línea], Dirección URL: <http://www.gobabiertomx.org> (consultada 22 de octubre 2015).

_____ (2015c). Presentación de resultados del Plan de Acción 2013-2015. [en línea], Dirección URL: <http://www.gobabiertomx.org> (consultada 22 de octubre 2015).

_____ (2015d). Consulta pública para el Tercer Plan de Acción de México en la Alianza para el Gobierno Abierto. [en línea], Dirección URL: <http://www.gobabiertomx.org> (consultada 22 de octubre 2015).

AGA (2018). <http://aga.ifai.mx/SitePages/EstamosHaciendo.aspx> [Consulta: 12/05/2018].

- Calderón, Cesar y Sebastián, Lorenzo (coords.) (2010). *Open Government*. Buenos Aires, Capital Intelectual.
- Campos, Domínguez, Eva y Ana, Corojan (2012). “Estado del arte del gobierno abierto: promesas y expectativas”. En Andrés Hofman, Álvaro Ramírez Alujas y José Antonio Bojórquez Pereznieto (coordinadores). *La promesa del gobierno abierto*. México, ITAIP, IFAI.
- Cerdán, Alonso y Dionisio, Zabaleta (2015). “Avances y retos en América Latina”. En *México Social*, México, CEIDAS, año 4, No. 63, pp. 20-25.
- Güemes, María Cecilia y Ramírez Alujas, Álvaro (2012). “Gobierno abierto, reforma del Estado y modernización de la gestión pública: alcances, obstáculos y perspectivas en clave latinoamericana”. En Andrés Hofman, Álvaro Ramírez Alujas y José Antonio Bojórquez Pereznieto (coordinadores). *La promesa del gobierno abierto*. México, ITAIP, IFAI.
- Kaufman, Ester (2017). “Gobierno abierto: perspectiva académica”. En Alejandra Naser, Álvaro Ramírez-Alujas y Daniela Rosales (editores). *Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe*. Santiago, CEPAL.
- Lagunes Soto Ruiz, Alejandra (2017). “Gobierno Abierto: el caso de México”. En Alejandra Naser, Álvaro Ramírez-Alujas y Daniela Rosales (editores). *Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe*. Santiago, CEPAL.
- Mesina Ramírez, Juan Jaime (2013). *Open Government Partnership en México y Brasil: la transparencia como responsabilidad compartida*. México, INAP, GLAP, IICA.
- Naser, Alejandra y Álvaro, Ramírez Alujas (2015). “La AGA en perspectiva regional”. En *México Social*, México, CEIDAS, año 4, No. 63, pp. 30-37.
- 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].
- Núcleo de la Sociedad Civil [En línea]. Disponible en: <http://gobiernoabierto.mx/nucleo-de-sociedad-civil/#1497554337966-9cd751f9-cc47> [Consulta: 18/05/2018].

- Oszlak, Oscar (2014). “Gobierno abierto: hacia un nuevo paradigma de la gestión pública”. En Oszlak, Oscar y Kaufman, Ester (2014). *Teoría y práctica del gobierno abierto: lecciones de la experiencia internacional*. IDRC-CRDI, RED GEALC, OEA.
- _____ (2017). “La noción de Estado Abierto en el contexto de América Latina”. En Alejandra Naser, Álvaro Ramírez-Alujas y Daniela Rosales (editores). *Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe*. Santiago, CEPAL.
- Peña Nieto, Enrique (2012). Mensaje a la nación del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. [en línea], Dirección URL: www.presidencia.gob.mx (consultado el 24 de febrero de 2014).
- Pérez, H. (2013). “Alianza para el Gobierno Abierto: una oportunidad para México”. [en línea], Dirección URL: (www.sinembargo.mx/opinion consultado 27/junio/2013).
- Peschard Mariscal, Jacqueline (2012). “Del gobierno abierto a la transparencia proactiva: la experiencia del IFAI en 2011”. En Andrés Hoffman, Álvaro Ramírez Alujas y José Antonio Bojórquez Pereznieto (coordinadores). *La promesa del gobierno abierto*. México, ITAIP, IFAI.
- Quintanilla Mendoza, Gabriela y José Ramón, Gil García (2013). *Gobierno abierto en América Latina: modelo conceptual, planes de acción y resultados preliminares*. México, GLAP, IICA.
- Ramírez Alujas, Álvaro (2011). “Gobierno abierto y modernización de la gestión pública. Tendencias actuales y el (inevitable) camino que viene. Reflexiones seminales”. *Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública*, Chile, Universidad Central de Chile, vol. IX, núm 15.
- Ruelas, Ana Cristina (2015). “Gobierno Abierto y Derechos Humanos”. En *México Social*, México, CEIDAS, año 4, No. 63, pp. 26-29.
- Salas, Joel (2015). “México en la Alianza para el Gobierno Abierto”. En *México Social*, México, CEIDAS, año 4, No. 63, pp. 8-11.
- Sánchez, González, José Juan (coordinador) (2014). *Experiencias de gobierno abierto en gobiernos locales en México*. México, Miguel Ángel Porrúa, UAEM.

- Sánchez, González, José Juan (2015). “La participación ciudadana como instrumento del gobierno abierto”. En *Espacios Públicos*, núm. 43, mayo-agosto.
- _____ (2016). “El gobierno abierto en México en perspectiva: retos y limitaciones”. En *Revista IAPEM*, núm. 93, enero-abril.
- _____ (2017). “La iniciativa del gobierno abierto en México: gobierno electrónico, participación ciudadana limitada y poca colaboración”. En *Revista Internacional de Ciencias del Estado y de Gobierno*. México, IAPAS, vol. 1, Núm. 1-2.
- Sandoval Almazán, Rodrigo (2013). *La larga marcha del gobierno abierto. Teoría, medición y futuro*. México, INAP, GLAP, IICA.
- Secretariado Técnico Tripartita (2013). Alianza para el Gobierno Abierto. Plan de Acción 2013-2015. Una nueva relación entre sociedad y gobierno. [en línea], Dirección URL: www.aga.org.mx (consultado 24 de febrero 2014).
- Sitio Tablero de Gobierno Abierto en México. En línea. Disponible en: <http://enmtablero.gobabiertomx.org/about> [Consulta: 12/05/2018].
- Subirats, Joan (2017). “Innovación social, cambio tecnológico y gobierno abierto: la coproducción de políticas pública”. En Alejandra Nasser, Álvaro Ramírez-Alujas y Daniela Rosales (editores). *Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe*. Santiago, CEPAL.
- Tercer Plan de Acción (2016-2018). En línea. Disponible en: <http://gobabiertomx.org/noticias/plan-de-accion-2016-2018/> [Consulta: 12/05/2018].
- Villoria, Mendieta, Manuel (2012). “El gobierno abierto como subsistema de políticas: una evaluación desde el institucionalismo discursivo”. En Andrés Hofman, Álvaro Ramírez Alujas y José Antonio Bojórquez Pereznieta (coordinadores). *La promesa del gobierno abierto*. México, ITAIP, IFAI.

APUNTES SOBRE EL GOBIERNO ABIERTO: LA COLABORACIÓN Y LOS LABORATORIOS DE INNOVACIÓN CIUDADANA COMO MOTORES DE INTELIGENCIA COLECTIVA

Luis Daniel Plata Ramírez¹

Introducción. I. El sentido del gobierno abierto. II. Definiendo al gobierno abierto. III. Tecnologías de Información y Comunicación. IV. La colaboración y el bien público. IV.I. Laboratorios de innovación ciudadana. V. Ideas para la innovación ciudadana en CDMX. Conclusiones. Fuentes consultadas.

INTRODUCCIÓN

El gobierno abierto es un modelo a partir del cual se han justificado muchas iniciativas gubernamentales, la mayoría de ellas en torno a la importancia de la transparencia y la participación ciudadana en la gestión pública. Sin embargo, las necesidades y exigencias de la sociedad exponen las dificultades del gobierno de dar solución a todos los problemas; por lo tanto, las instituciones de la administración pública han empezado a explorar nuevos horizontes, como la incorporación de los ciudadanos en la definición, implementación y evaluación de las políticas públicas, así como en la colaboración para atender los problemas de manera conjunta, tomando las experiencias y conocimientos de las personas y la propia capacidad de gestión del gobierno.

Siguiendo esta idea, y dada la amplia y variada oportunidad de incluir temas y acciones justificadas por el gobierno abierto, se han desarrollado laboratorios de innovación ciudadana, impulsados por la sociedad civil y

1. Profesor de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

por ciudadanos apoyados por el gobierno y con iniciativas privadas, con la finalidad de generar inteligencia colectiva y promover a través de la colaboración y participación, oportunidades para mejorar las condiciones de vida de las personas.

Por lo tanto, el objetivo de este capítulo es explorar el contexto a partir del cual surge el gobierno abierto y de qué manera la sociedad ha incidido en la creación conjunta de estrategias para resolver problemas públicos. En ese sentido, se abordará la forma en que se ha entendido este modelo, tanto en el ámbito académico como institucional y, además, cómo se han sentado las bases para incluir al eje de la colaboración como un referente fundamental en la gestión pública de la modernidad.

Para fines de exposición el capítulo se divide de la siguiente manera: en la primera parte se explicará el contexto y las características que propiciaron el surgimiento del gobierno abierto. En el segundo apartado se sentarán las bases para entender de manera teórica e institucional el gobierno abierto. En el tercer apartado se describirán los pilares a partir de los cuales es posible sostener al gobierno abierto, haciendo énfasis en la colaboración, elemento del cual surge la importancia de este trabajo. En el cuarto punto se desarrollarán algunos ejemplos de colaboración, materializados en laboratorios de innovación ciudadana alrededor del mundo, mismos que promueven y facilitan el desarrollo de la inteligencia colectiva. En el quinto apartado, se propondrán algunos elementos que consideramos necesarios para la generación de laboratorios de innovación en nuestro país.

I. EL SENTIDO DEL GOBIERNO ABIERTO

El gobierno abierto ya no es un tema que podamos considerar como de reciente incorporación en la agenda de los gobiernos, ni en la literatura especializada, toda vez que su desarrollo, implementación, y valorización ha tenido un proceso significativo alrededor del mundo, tanto en organismos internacionales, como en gobiernos nacionales, subnacionales, sector académico y sociedad civil.

Si bien cada uno de los sectores que operan mediante los principios del gobierno abierto han trabajado con agendas particulares, con temas de interés focalizados y con los individuos específicos, todos han compartido un objetivo común: que los ciudadanos se vuelvan el centro de las decisiones del gobierno y que su participación sea fundamental para la definición y resolución de los problemas, así como para el diseño de las políticas públicas.

En este contexto, surgieron problemas cada vez más complejos que rebasaron las capacidades de la administración pública, generando insatisfacción ciudadana y pérdida de la confianza en las instituciones gubernamentales. En ese sentido, el gobierno ha tendido a adoptar medidas que permitan innovar la forma en que gestionan sus actividades, reconociendo que hay actores que, por su experiencia, conocimientos y aptitudes, pueden colaborar para generar soluciones innovadoras y generar inteligencia colectiva, que refiere a:

[...] una inteligencia repartida en todas partes, valorizada constantemente, coordinada en tiempo real, que conduce a una movilización efectiva de las competencias. El fundamento y el objetivo de la inteligencia colectiva son el reconocimiento y el enriquecimiento mutuo de las personas, y no el culto de comunidades fetichizadas o hipóstasiadas. Una inteligencia repartida en todas partes: tal es nuestro axioma de partida. Nadie lo sabe todo, todo el mundo sabe algo, todo el conocimiento está en la humanidad. No existe ningún reservorio de conocimiento trascendente y el conocimiento no es otro que lo que sabe la gente (Levy, 2004: 19).

Asimismo, la inteligencia colectiva es una forma de explotar los conocimientos y experiencias de la sociedad de manera colaborativa, como el motor de innovación que permita alcanzar metas comunes a través de la interacción de los conjuntos de la sociedad.

Por lo tanto, la acción del gobierno en la actualidad exige una definición colectiva de los problemas públicos; mediante esta lógica, “el nuevo papel estatal es justamente la institucionalización de la acción colectiva mediante la construcción de la acción pública” (Cabrero, 2005: 20). En ese sentido, la acción pública requiere de redes de actores públicos y privados para el diseño e implementación de políticas públicas.

Empero, “esto implica construir capacidad de gobierno colectivo, sobre la lógica de inteligencias distribuidas de abajo hacia arriba (ni centralizadas, ni descentralizadas, sino en red), en contraposición a las formas unificadas y jerárquicas (típicas de la estructura institucional-administrativa tradicional), de arriba hacia abajo” (Subirats, 2012: 13).

En ese sentido, de acuerdo con Cabrero, en el esquema de acción colectiva existen tres formas en las que las redes de actores pueden incidir en la incorporación de temas en la agenda de gobierno, a saber:

1. Iniciativas desde dentro (gobierno-agenda).
2. Movilización social: aparato gubernamental que moviliza a la sociedad (gobierno-sociedad).
3. Iniciativas desde afuera (sociedad civil-gobierno) (Subirats, 2012: 30).

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. Especialmente, las iniciativas impulsadas por la sociedad civil y que el gobierno adopta como programa o política pública, generan inteligencia colectiva y se posicionan como una herramienta fundamental de la modernidad.

Derivado de lo anterior y acompañado del gran avance de las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC), especialmente del Internet, se han resuelto nuevos espacios de deliberación y participación que permiten a los individuos conectarse de una manera remota con la autoridad constituida. En esta lógica el gobierno abierto ha permitido generar redes colaborativas, promover la transparencia gubernamental y el acceso a la información pública, así como incentivar la participación con canales basados en el uso de la tecnología y el reconocimiento de actores públicos y privados, incluyendo a la sociedad civil, para la resolución de los problemas públicos.

En primer lugar, es necesario explicar el contexto mediante el que surge el gobierno abierto y los ejes de los que se compone; en ese sentido,

es fundamental destacar a Barack Obama, quien desde el primer día de su gestión como Presidente de los Estados Unidos de América promovió a través del “*Memorando sobre Transparencia y Gobierno Abierto*” (cfr. OGP, 2015b), la forma en que se gestionaría la administración pública en EUA y que serviría como la base para que los gobiernos alrededor del mundo incentivaran la transparencia y el acceso a la información, de la mano de la participación ciudadana.

Tan sólo un par de años después de que el Presidente Obama anunciara su plan de gobierno, se formuló la Alianza por el Gobierno Abierto (AGA), con la finalidad de consensuar a nivel internacional la ruta de apertura gubernamental mediante el uso intensivo de las TIC, la transparencia, la participación y la colaboración.

La AGA se planteó como una estrategia multilateral en la que participan diversos países y gobiernos locales alrededor del mundo; 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 tanto conceptualmente como en la implementación de mejores prácticas de gobierno abierto” (Mariñez y Valenzuela, 2013: 25).

La AGA fue presentada en 2011 y firmada, en ese entonces, por países como Estados Unidos, Brasil, Indonesia, México, Reino Unido, Tanzania, Sudáfrica, Noruega y Filipinas. Para el año 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, impulsando agendas conjuntas y compartiendo experiencias para mejorar la gestión del gobierno y la interacción con los ciudadanos (OGP, 2015a).

Cabe destacar que en el año 2014 nuestro país presidió la AGA, siendo sede de reuniones y encabezando el desarrollo e implementación de la agenda de gobierno abierto a nivel internacional. En este periodo se realizó la presentación del Tercer Plan de Acción México, en colaboración con diversas organizaciones de la sociedad civil. A continuación se ahondará sobre el contenido de los planes de acción que México ha suscrito.

Desde la conformación de la AGA, México ha conformado 4 Planes de Acción:

- (2011-2012). El Primer Plan de Acción se conformó con 14 compromisos, pensados en torno a la transparencia y apertura gubernamental. En este plan no se tenía claridad respecto del sentido y alcance que tendría el gobierno abierto en los años subsecuentes, sin embargo, fue el primer precedente de gobierno abierto en nuestro país.
- (2011-2013). En ese periodo se realizó una extensión del Primer Plan, nombrado “Plan de Acción ampliado”. Este es un punto importante del gobierno abierto en México, toda vez que se incorporó la figura del Secretariado Técnico Tripartita (STT), instancia en la que participaron conjuntamente las Organizaciones de la Sociedad Civil, el entonces IFAI y la Secretaría de la Función Pública. En este plan se incluyeron 34 compromisos de gobierno abierto.
- (2013-2015). El Segundo Plan se conformó con 26 compromisos que podían ser evaluados mediante el “Tablero de control público” (Tablero de Gobierno Abierto en México, 2018), que realizaba el seguimiento de los avances de cada una de las metas. Aquí se incorporaron temas como los datos abiertos, transparencia y participación ciudadana, ejes que posteriormente se agruparían con los siguientes planes.
- (2016-2018). Finalmente, en el Tercer Plan de Acción, que aún sigue vigente, se incluyeron 11 compromisos con 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 (AGA, 28 de septiembre de 2016).

Actualmente más de 70 países y 15 gobiernos subnacionales participan en esta iniciativa, aportando más de 2500 compromisos a través de los

diversos planes de acción y estrategias encaminadas a fortalecer el vínculo de la sociedad y el gobierno (Alianza por el Gobierno Abierto, 2018). En la AGA, constantemente se está discutiendo sobre la importancia de incorporar en los gobiernos la transparencia, colaboración y participación, como una forma de revalorizar el servicio público y de brindar mejores servicios, información más confiable y con mayor transparencia, con la idea de que todos aquellos interesados sean capaces de tomar más y mejores decisiones a partir de la información que genera el gobierno.

Con esta estrategia se han impulsado una gran cantidad de agendas alrededor del mundo que persiguen el objetivo de mejorar las condiciones de vida de las personas en función de la incorporación de la sociedad en los procesos del gobierno. En el siguiente apartado se explicará a detalle el concepto de gobierno abierto, en función de los elementos que lo conforman.

II. DEFINIENDO AL GOBIERNO ABIERTO

De acuerdo con Martínez Puón: “el gobierno abierto es una especie de concepto paraguas, o ‘atrápalo todo’” (Martínez, 2017: 95), en consecuencia, convergen muchas categorías y procesos que no surgen necesariamente con el surgimiento del gobierno abierto, pero que sí han podido agruparse para mejorar la gestión pública y mejorar la relación de los ciudadanos con el gobierno.

De la misma forma, muchas iniciativas tanto públicas como privadas se han posicionado con la bandera del gobierno abierto, pese a no tener claridad respecto del sentido y trascendencia de este concepto. En ese sentido, conviene entender al gobierno abierto desde la óptica institucional y desde un enfoque teórico que permita entender los retos, alcances y limitaciones que implica un concepto como éste, tanto en el terreno académico como el ámbito de la realidad.

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

El gobierno abierto es un concepto que puede y debe ser utilizado para inspirar la modernización del sector público. 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 (Dassen y Cruz, 2012: V).

Por su parte, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), lo considera:

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 (Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la información y Protección de Datos Personales, 2018).

Por último, con base en lo dispuesto por el Plan de Acción México 2016-2018, se entiende 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 sociales, pero también promover ambientes sólidos de rendición de cuentas, innovación social y apertura institucional que son capaces de generar valor público (AGA, 2016: 4).

Para entender estos planteamientos y aseveraciones, es necesario explicar y analizar los elementos de los que se compone el gobierno abierto. En ese sentido, en los siguientes párrafos se explicarán la transparencia, la participación y la colaboración, todo ello a la luz de las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC).

TRANSPARENCIA

Como hemos señalado antes, los componentes del gobierno abierto no surgen con este modelo, sin embargo, sí se han potenciado y formalizado como una forma de acción pública y como una forma de gestión permanente. El caso de la transparencia es fundamental para entender la importancia del gobierno abierto, toda vez que a partir de este enfoque se pueden razonar, evaluar, dictaminar y conocer las actividades del gobierno, mediante el derecho de acceso a la información, los datos abiertos y la transparencia proactiva, elementos que se analizarán más adelante.

Un aspecto esencial del impulso de la transparencia es el desarrollo tecnológico en los procesos de los usuarios y del gobierno:

La tecnología se ha convertido en un medio que permite ingresar a las oficinas administrativas del Estado, a fin de producir de manera más ágil y oportuna, los datos de interés público. Por ello, la gestión de la transparencia tiene un importante componente técnico y tecnológico que responde al desarrollo de la sociedad contemporánea en la era de la globalidad, lo cual apunta a situar de manera detallada las formas de comunicación entre los usuarios de la sociedad civil y las diversas áreas de gestión que los Estados tienen para darle cumplimiento como política pública (Uvalle, 2017: 29).

En ese sentido, podemos entender la transparencia 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” (Mariñez y Valenzuela, 2013: 68).

La transparencia ha tenido un recorrido jurídico e institucional muy importante en nuestro país. En primer lugar, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 6º, reconoce que el Estado debe garantizar el Derecho de Acceso a la Información (DOF, 2017). En ese

sentido, en 2002, se publicó la primera legislación en materia de transparencia, la cual sentó las bases para el funcionamiento de esta política pública en nuestro país, es decir, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Posteriormente, en el año 2015, se publicó la Ley General de Transparencia, Acceso a la Información Pública, con la finalidad de agrupar las necesidades del Sistema Nacional de Transparencia y las exigencias actuales de la publicación de información, especialmente con la prioridad de generar transparencia proactiva. Como complemento a la política pública de transparencia, existen lineamientos como la Ley General de Protección de Datos Personales en posesión de Sujetos Obligados, así como Organismos Garantes en cada una de las entidades federativas y unidades de transparencia en cada dependencia gubernamental.

Es necesario destacar que la transparencia puede materializarse de diversas maneras y que no todas ellas corresponden a las exigencias del gobierno abierto; encontramos transparencia pasiva, activa y proactiva o colaborativa. Se explicará cada una de ellas:

1. Transparencia activa. Consiste en la difusión periódica de la información pública, incluye las obligaciones de transparencia comunes que por ley los sujetos obligados deben publicar, así como las actividades, servicios y la información de carácter general que pueda ser consultada por los usuarios (Sosa, 2011: 31).
2. Transparencia pasiva. Este tipo de transparencia tiene que ver con el Derecho de Acceso a la Información, es decir, con las solicitudes de acceso a través de las plataformas y mecanismos establecidas. Esta información se encuentra sujeta a los procesos establecidos y con la restricción de la información clasificada y reservada (Sosa, 2011: 31).
3. Transparencia proactiva/colaborativa. Este tipo de transparencia se asume como una cuestión propia del gobierno abierto, toda vez que es “una nueva generación que está emergiendo fa-

cilitada 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” (Cerrillo, 2011: 292).

Asimismo, esta información permite a los ciudadanos tomar más y mejores decisiones, en el sentido de generar contenidos por los propios usuarios a partir de los datos abiertos y de la reutilización de la información generada por los sujetos obligados. Por tanto, “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 (Valenzuela, 2017: 273).

Es preciso destacar que los diversos tipos de transparencia que aquí se señalan, deben interconectarse y formar parte de un proceso en el cual la administración pública se desenvuelva, con miras a generar información cada vez más completa, actualizada y con la mayor desagregación posible, para promover en la sociedad la posibilidad de tomar decisiones de acuerdo a la información generada por el gobierno. Lo anterior es viable siempre y cuando la transparencia se asuma como una cuestión cultural en las organizaciones y no como una carga derivada de las obligaciones legales.

PARTICIPACIÓN

La participación ciudadana es fundamental en el contexto de la democracia moderna, en donde los ciudadanos son capaces de intervenir y deliberar en las decisiones del gobierno. “En una democracia contemporánea, la participación ciudadana tiene mayores argumentos a favor, ya que se constituye en un contrapeso efectivo del abuso del poder, junto con la transpa-

rencia y el acceso a la información pública sirven como elementos para vigilar la acción gubernamental” (Sánchez, 2015: 55).

Por tal motivo, los espacios institucionales que derivan en participación ciudadana son aspectos que se han formulado mediante la óptica del gobierno abierto, especialmente con el uso y aprovechamiento de la tecnología y con la finalidad de crear mecanismos de participación inmediata y remota, desde dispositivos electrónicos, portales de las dependencias de la administración pública y redes sociales.

Desde esta perspectiva podemos entender a la participación como la exigencia de 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” (Cobo, 2012: 113).

Siguiendo esta idea, la participación se explica 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” (Mariñez, Freddy y Valenzuela, 2013: 91).

En suma, “la participación ciudadana, no significa decidir, sino tener la posibilidad de influenciar las decisiones que deberán ser tomadas por las instancias de autoridad establecidas” (Sánchez, 2015: 54), en ese sentido, la participación es fundamental para que los ciudadanos sean escuchados y cuenten con las herramientas necesarias para incidir de manera real, mediante los mecanismos constituidos, en las acciones del gobierno.

De acuerdo con esto, la participación tiene un vínculo muy grande con el siguiente eje del gobierno abierto: la colaboración. Lo anterior, en función de la activa participación de la sociedad, también es posible generar de manera conjunta soluciones a los problemas públicos, incluyendo a diversos actores que, a partir de sus experiencias particulares, contribuyan en la innovación y aplicación de conocimientos. Se explicarán las particularidades de la colaboración en los siguientes párrafos.

COLABORACIÓN

La colaboración en el gobierno abierto ha sido uno de los ejes que más se han relegado, no por falta de compromiso de los gobiernos, sino por una cuestión de operacionalización y materialización de este concepto, es decir, por la capacidad de entender y aplicar de manera práctica las aportaciones de este enfoque en una lógica de cocreación y corresponsabilidad, especialmente en lo que respecta a la inclusión de diversos actores en la toma de decisiones y en la participación de la sociedad en la resolución de problemas.

Para entender la importancia de la colaboración, es necesario precisar cuál es el núcleo central de este componente del gobierno abierto: los ciudadanos y la sociedad civil. 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” (Bourgon, 2010: 8), con la finalidad de promover e impulsar soluciones innovadoras desde la sociedad.

En esta lógica, conviene entender conceptualmente cómo se ha expresado el sentido de la colaboración en el gobierno abierto. En palabras de Mariñez y Valenzuela:

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 (Mariñez, Freddy y Valenzuela, 2013: 40).

Por otra parte, Ramírez Alujas afirma que:

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 (Ramírez y Dassen, 2012: 45).

De lo anterior es necesario destacar que el gobierno, pese a no ser capaz de brindar soluciones a todos los problemas, ni a todas las peticiones, debe generar y facilitar las condiciones necesarias para que los ciudadanos, a través de los espacios públicos constituidos, realicen las actividades necesarias para la resolución de determinados problemas.

La colaboración permite generar soluciones conjuntas a problemas determinados, por lo que el gobierno, a través de los procesos institucionales y organizacionales debe incorporar mecanismos colaborativos innovadores que promuevan la asociación con la sociedad, iniciativa privada, sector público y con organizaciones sociales, con la finalidad de generar inteligencia colectiva y resolver los problemas que el gobierno no puede atender, ni definir por sí solo.

En ese sentido, experiencias como los laboratorios de innovación son un espacio que permite y faculta a los ciudadanos, sociedad civil, sector privado, investigadores, académicos, y cualquier persona interesada, a contribuir con ideas, soluciones y conocimientos en búsqueda del bienestar común, generando en consecuencia inteligencia colectiva.

La colaboración es un proceso más estrecho para satisfacer las necesidades de la sociedad, al tiempo que se posiciona como uno de los elementos fundamentales del gobierno abierto que puede gestionarse a través de canales institucionales y también por el reconocimiento de actores ajenos a la autoridad constituida que, a través de sus conocimientos y experiencias, generen bienestar y mejoren la calidad de vida de las personas.

III. TECNOLOGÍAS DE INFORMACIÓN Y COMUNICACIÓN

Es imposible concebir al gobierno abierto sin las Tecnologías de Información y Comunicación, dado que a través de estas herramientas es posible potenciar el ámbito de participación, colaboración e incidencia de la sociedad en los asuntos públicos, fundamentalmente por la velocidad del Internet y la oportunidad de conectarse a través de una conexión digital y una computadora o *smartphone*. Por lo tanto:

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 (Ramírez y Dassen, 2012: 42).

Siguiendo con esta idea, “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)” (Subirats, 2012: 12).

No es casualidad que estas tecnologías sean indispensables para la gestión pública actual; en México, en 2014, el 100 % de las entidades federativas señaló que cuenta con acceso a Internet y el 93% de éstas con un sitio web (INEGI, 2015a). No obstante, a nivel municipal la realidad es distinta: en el mismo año, 88% de los municipios contaba con acceso a Internet, de los cuales el 55.5% reportó contar con un sitio web (INEGI, 2015b).

Con la ayuda de las TIC es posible gestionar una mayor cantidad de información generada por el gobierno, e incluso hacerlo mediante datos abiertos que permiten a los usuarios conocer, con una mayor desagregación, la información que se genera en las instituciones gubernamentales. Con ello es posible promover la reutilización de los datos para la colaboración y la inteligencia colectiva.

Es preciso destacar la importancia de los datos abiertos para el gobierno abierto, toda vez que en función de esta información es posible dotar a los usuarios de mayores herramientas para determinar, explorar, valorizar y reutilizar la información del gobierno para generar conocimientos y conclusiones propias que permitan a los ciudadanos tomar más y mejores decisiones.

En ese sentido, 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).

Los datos abiertos han revolucionado la forma de entender la información pública, puesto que los usuarios de la información que genera el gobierno son capaces de evaluar, monitorear, cuestionar e incluso reutilizar estos datos para tomar decisiones particulares. Los datos abiertos serán fundamentales para la conformación de los laboratorios de innovación pública que se explicarán a continuación.

IV. LA COLABORACIÓN Y EL BIEN PÚBLICO

IV.I. 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.

A partir de estas manifestaciones surge una pregunta fundamental: ¿por qué los laboratorios de innovación tienen que ver con el gobierno abierto? La respuesta puede ser tan fácil como compleja. En primer lugar, porque estos espacios públicos han generado que el gobierno reconozca, interactúe y colabore con instancias de este tipo y, en segundo lugar, porque a partir de los temas que se desarrollan en los laboratorios se han incorporado en la agenda de gobierno, tanto a nivel local como estatal y nacional.

Pero la idea de los laboratorios no es una cuestión nueva, ni surge con la conformación del gobierno abierto. Estas instancias se han desarrollado en función del reconocimiento de que los ciudadanos y la sociedad civil son capaces de incidir directamente en la resolución de problemas públicos y de colaborar con diversos sectores para generar espacios que permitan mejorar sus condiciones de vida.

Además, con el reconocimiento del gobierno respecto de la actividad y contribución de los laboratorios, los beneficios se han multiplicado, es decir, los proyectos, ideas y aportes de la sociedad han tenido un mayor impacto y pueden desarrollarse de forma más eficiente con recursos propios, con iniciativa privada y con la colaboración del sector gubernamental.

Asimismo, los laboratorios de innovación pública promueven la participación proactiva y colaborativa, toda vez que es posible intercambiar datos que promueven la resolución colaborativa de los problemas públicos:

Mediante la innovación es que se pueden crear potenciales soluciones a un problema o suplir una carencia y tener un verdadero impacto. Si se logra integrar mecanismos innovadores de gobierno abierto, se podrá diseñar un modelo de gobernanza donde los proyectos de transparencia, participación ciudadana y colaboración sirvan para mejorar la gestión oficial y generar beneficios directos en las vidas de los ciudadanos (Pozo, 2017: 420).

Para ejemplificar los aportes, el desarrollo y las oportunidades que tienen los laboratorios de innovación ciudadana, se explicarán algunos de los espacios que más han contribuido alrededor del mundo y la forma en que operan.

SANTALAB

Dentro de la región latinoamericana encontramos un laboratorio de innovación ciudadana que ha sido pionero de las causas del gobierno abierto y de la inteligencia colectiva. En la provincia de Santa Fe, en Argentina,

surgen los *Laboratorios de innovación ciudadana de Santa Fe* (SantaLab), entendida como una: “interfaz de colaboración que reúne iniciativas ciudadanas innovadoras que trabajan en líneas de innovación co-gestionadas desde la cuádruple hélice de la innovación: Estado, ciudadanía, organizaciones y empresas” (SantaLab, 2018).

En SantaLab no solamente se encargan de gestionar proyectos ciudadanos innovadores, sino que, de la mano con el gobierno de Santa Fe, han promovido la transparencia y el acceso a la información con bases de datos abiertos que permiten dar cuenta del gasto público, obra pública, concursos para ocupar puestos y presupuesto de la administración pública mediante formatos accesibles e interactivos que permiten una mayor rendición de cuentas y generan confianza entre los ciudadanos y el gobierno.

Los laboratorios de innovación ciudadana de Santa Fe son impulsados como una política de Innovación Pública y Gobierno Abierto para constituirse en un espacio articulador con las nuevas formas de organización ciudadana y agrupaciones auto-organizadas que, mediante procesos informales de práctica ciudadana, modifican de forma resiliente y adaptativa los entornos que habitamos. A su vez, trabajan colaborativamente por el empoderamiento urbano de la ciudadanía y desarrollan procesos críticos sobre las ciudades actuales (Santa Fe, 2018).

MEDIALAB PRADO

Este laboratorio surge en Madrid, España, en el año 2000, en el Área de Gobierno de Cultura y Deportes del Ayuntamiento de Madrid. Este laboratorio busca la experimentación colectiva a partir de la cooperación, mediante grupos de trabajo que permitan aportar diversos saberes, con la incorporación de un grupo multidisciplinario y plural que se organiza en función de diferentes grupos de trabajo y proyectos.

Este laboratorio es quizás uno de los más importantes en todo el mundo, toda vez que sirvió como referente para el surgimiento de más espacios de innovación pública. Medialab se entiende como:

Laboratorio ciudadano que funciona como lugar de encuentro para la producción de proyectos culturales abiertos. Cualquier persona puede hacer propuestas o sumarse a otras y llevarlas a cabo de manera colaborativa. La actividad se estructura en grupos de trabajo, convocatorias abiertas para la producción de proyectos, investigación colaborativa y comunidades de aprendizaje en torno a temas muy diversos (Medialab Prado, 2018).

Para su organización, Medialab cuenta con los siguientes laboratorios (*cf.* Medialab Prado, 2018):

- **PrototipoLab:** Es un laboratorio de prototipado creativo que busca la experimentación en los ámbitos de la programación creativa, el hardware creativo, el diseño y la fabricación digital con herramientas libres y abiertas, y su conexión con ámbitos como la biología, la cocina o el textil.
- **ParticipaLab:** Laboratorio de inteligencia colectiva, con un eje de trabajo colaborativo centrado en procesos híbridos de participación. Un espacio de diseño de tecnología para una democracia directa y deliberativa involucrando nuevas herramientas digitales.
- **InCiLab:** laboratorio de innovación ciudadana, es un espacio que conecta a múltiples actores en torno a la experimentación para repensar la vida en la ciudad. A través del trabajo colaborativo entre ciudadanía, empleados municipales, investigadores y colectivos diversos se pretende desarrollar prototipos que creen nuevas comunidades de aprendizaje y conecten a las ya existentes.
- **DataLab:** laboratorio de datos abiertos, tiene como objetivo la experimentación, producción y divulgación en torno a la cultura de los datos y el fomento de los datos abiertos y la reutilización de la información.

- CiCiLab: Laboratorio de ciencia ciudadana, busca contribuir a que la investigación científica sea más democrática y transversal y que integre perspectivas diversas.

En suma, Medialab Prado es un espacio que contribuye a que la innovación ciudadana sea posible a través de diversos grupos de trabajo. Es importante destacar que la información que generan para cada uno de los proyectos que realizan está disponible para que cualquier persona o cualquier otro laboratorio la reutilicen y sea tomada como referencia. En espacios como este se trabaja sobre la cultura de los datos abiertos y de la generación de contenido libre, con la finalidad de crear comunidades que compartan e inspiren a personas y proyectos alrededor del mundo.

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” (Laboratorio para la Ciudad, 2018).

El LabCDMX ha desarrollado proyectos en torno a transporte público, periodismo digital, arte urbano, desarrollo sustentable y datos abiertos. A continuación se recopilarán algunos de los más importantes (Laboratorio para la Ciudad, 2018):

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

netas de la Ciudad de 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 invitado de *The Guardian* para intercambiar conocimiento, experiencia y recursos prácticos del periodismo.

V. IDEAS PARA LA INNOVACIÓN CIUDADANA EN CDMX

Si bien es cierto que en la Ciudad de México ya existe un laboratorio de innovación, los temas que ahí se discuten tienen una acotación territorial y urbana que impiden aportaciones de otra índole que permitirían a los ciudadanos colaborar con el gobierno. En ese sentido, se proponen los siguientes puntos:

- Extender el alcance y sentido del laboratorio de la CDMX, con la finalidad de incluir proyectos ciudadanos que no se limiten a la cuestión urbana y de la ciudad. Con ello, será posible experimentar y generar prototipos que incluyan experiencias de ciudadanos y sociedad civil en torno a mejorar las condiciones de vida de las personas.
- Promover iniciativas ciudadanas de transparencia y acceso a la información que permitan visualizar la información del gobierno de una manera más interactiva. Esto es posible con la explo-

tación y reutilización de los datos abiertos que genera el gobierno, que muchas veces tiene formatos poco amigables y que puede ser visualizado de formas más interactivas.

- Ampliar las convocatorias de estos eventos con la finalidad de contar con todo tipo de personas que participen en estos espacios, en búsqueda de inclusión y extender el equipo con universidades públicas, privadas, estudiantes, investigadores, especialistas y con representantes del gobierno que faciliten y promuevan la gestión de los proyectos.
- Celebrar un encuentro cada año y ser un laboratorio que funcione permanentemente, con el objetivo de que se impulsen la mayor cantidad de proyectos propuestos y gestionados por ciudadanos con la ayuda de las instancias correspondientes del gobierno.
- Construir redes y sociedades colaborativas, con la idea de contar con bases de datos abiertas que permitan a los usuarios tomar decisiones en función de la información que se genera.

CONCLUSIONES

Los gobiernos en la modernidad se han reinventado en función de los cambios de la sociedad y con la incorporación de las TIC, al tiempo que han tenido que ser más colaborativos, promoviendo esquemas de participación e implementando enfoques como el gobierno abierto; esto constituye un aspecto fundamental en la relación del gobierno con la sociedad.

Empero, el gobierno abierto se constituye como una bandera por la cual los gobiernos alrededor del mundo se asumen como promotores de apertura, mediante transparencia, acceso a la información y participación ciudadana. No obstante, los problemas cada vez más complejos requieren de incorporar en la toma de decisiones a ciudadanos, sociedad civil y sector

privado, con la finalidad de colaborar y plantear estrategias conjuntas para atender necesidades y requerimientos de la sociedad.

El gobierno abierto es una forma de gobernar en la modernidad mediante la cual se reconoce el valor que tienen los ciudadanos, la sociedad civil, el sector privado y que, mediante la transparencia, participación y colaboración, permite establecer mecanismos de definición conjunta de políticas públicas que convengan resolver los problemas públicos de manera colaborativa, conjuntando esfuerzos, saberes, tecnologías y recursos.

En ese sentido, la colaboración en el gobierno abierto es uno de los enfoques más importantes ante la búsqueda de generar vínculos entre la sociedad y la autoridad constituida. Si bien es cierto que el gobierno siempre tendrá la facultad de ejecutar y definir políticas públicas, hoy más que nunca debe asumir una postura colaborativa e incluir las experiencias, conocimientos, saberes y aptitudes de los ciudadanos y de la sociedad civil.

Las TIC y los datos abiertos son un factor determinante para la generación de inteligencia colectiva. La información que genere el gobierno debe ser capaz de reutilizarse y generar, a partir de ésta, soluciones innovadoras para las problemáticas que afecten el espacio público.

En ese sentido, los laboratorios de innovación pública son una gran oportunidad para promover e impulsar la inteligencia colectiva y para posicionar a los actores involucrados en estos espacios, como una fuente de conocimiento y como la materia prima de la construcción de la agenda con los temas que ahí se discuten.

Finalmente, es prudente destacar que la inteligencia colectiva es fundamental en la sociedad contemporánea, toda vez que colaborar para crear soluciones innovadoras constituye una oportunidad para resolver problemas, pero también para pensar en alternativas que permitan cooperar y generar redes que promuevan el bienestar y la mejora en la calidad de vida de las personas.

FUENTES CONSULTADAS

- 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.
- Cabrero Mendoza, Enrique (2005). *Acción Pública y desarrollo local*. México. Fondo de Cultura Económica. P. 20.
- 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, Cristobal (2012). “Gobierno abierto: de la transparencia a la inteligencia cívica” en: Andrés, Ramírez, Alvaro y Bojórquez, José (Coord.) *La promesa del Gobierno abierto*. ITAIP. México. P. 113.
- Dassen, Nicolás y Cruz Vieyra, Juan (2012) (Editores). *Gobierno abierto y transparencia focalizada. Tendencias y desafíos para América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington. P. v.
- Levy, Pierre (2004). *La inteligencia colectiva. Por una antropología del ciberespacio*. Cuba. Organización Panamericana de la salud. P. 19
- 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. 95.
- Pozo, Carolina (2017). “Gobierno abierto y laboratorios de innovación pública: el caso del municipio de Quito”. En: Nasser, Alejandra, Ramírez-Alujas, Alejandro, Rosales, Daniela (2017). *Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe*. CEPAL. Chile. P. 420.
- 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 Ca-*

- ribe*. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, P. 45.
- Sánchez, José (2015). “La participación ciudadana como instrumento del gobierno abierto”. *Espacios Públicos* No. 43 (Mayo-Agosto). P. 55.
- Sosa, José (2011). “Transparencia y rendición de cuentas: un ensayo introductorio”. En: Sosa, José (Compilador). *Transparencia y rendición de cuentas*. Siglo XXI. México. 2011. P. 31.
- 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. 13.
- Uvalle, Ricardo (2017). “La relevancia de la transparencia en los procesos contemporáneos de la sociedad y el Estado”. En: Aguilera, Rina (Coord.) (2017). *Transparencia y gobernanza en los gobiernos locales en México*. UNAM-La Biblioteca. México. P. 29.
- 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.

LEGISLACIÓN:

- DOF (2017). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_150917.pdf. Consulta: [18/06/2018].
- 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 Consulta: [27/06/2018].

RECURSOS ELECTRÓNICOS:

AGA (2016). Plan de Acción 2016-2018. Disponible en: <http://gobabiertomx.org/wp-content/uploads/2016/09/Plan-de-Accio%C3%B3n-2016-2018.pdf> Consulta: [18/06/2018]. P.4.

_____ (28 de septiembre de 2016). Tercer Plan de Acción de Gobierno Abierto. Disponible en: <http://gobabiertomx.org/noticias/plan-de-accion-2016-2018/> [Consulta: 30/06/2018].

Alianza Por el Gobierno Abierto [En línea]. Disponible en: <https://www.opengovpartnership.org/about/about-ogp> Consulta: [01/07/2018].

INEGI (2015a). Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2015. Disponible en: <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/censosgobierno/estatal/cngspspe/2016/> Consulta: [27/06/2018].

_____ (2015b). Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2015. Disponible en: <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/censosgobierno/municipal/cngmd/2015/> Consulta: [27/06/2018].

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: [18/06/2018].

Laboratorio para la Ciudad (LabCDMX). Disponible en: <https://labcdmx/hackcdmx/> [Consulta: 26/06/2018].

Medialab Prado [En línea]. Disponible en: <https://www.medialab-prado.es/medialab> [Consulta: 26/06/2018].

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

_____ (2015b). 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].

Santa Fe [En línea]. Disponible en: <https://www.santafe.gob.ar/index>.

APUNTES SOBRE EL GOBIERNO ABIERTO

[php/web/content/view/full/203591/\(subtema\)/93686](http://www.santafe.gob.ar/web/content/view/full/203591/(subtema)/93686)[Consulta: 25/06/2018].

SantaLab [En línea]. Disponible en: <https://www.santafe.gob.ar/ms/gobiernoabierto/colaboracion/santalab/> [Consulta: 26/06/2018]

Tablero de Gobierno Abierto en México [En línea]. Disponible en: <http://enmtablero.gobiernomx.org/about> [Consulta: 30/06/2018].

EL ESTADO ABIERTO

José Chanes Nieto¹

I. El descontento globalizado. II. Las reformas eternas. III. La inconformidad y la desesperanza crecientes. IV. El Estado abierto. V. Los enemigos del Estado abierto. Conclusiones. Fuentes consultadas.

I. EL DESCONTENTO GLOBALIZADO

Un nuevo paradigma para mejorar a nuestra sociedad, a los gobiernos federal y estatales, abarcando a los poderes legislativo, ejecutivo y judicial, así como a los municipales y las administraciones de los tres órdenes, asegurar la participación de los ciudadanos en la vida política, asumir los habitantes del país, en lo individual y colectivo, en lo social, económico y cultural, la obligación de conducirse con transparencia, verdad, responsabilidad y participar en el desarrollo justo del país, es el Estado abierto.

El fracaso del modelo burocrático, la administración científica, la administración para el desarrollo, la tercera vía, la planeación democrática, la reforma administrativa, la eliminación de la desigualdad, el control de gestión, el neoliberalismo, la creación de organismos autónomos, la normalidad democrática, la alternancia, la conservación del patrimonio cultural y del natural, el combate a la corrupción y a la impunidad, la participación social, la reforma del Estado, la transparencia, la rendición de cuentas, la democracia semidirecta (iniciativa popular y referéndum), la responsabilidad de los empresarios, de los trabajadores, de las organizaciones políticas, de las no gubernamentales y de las internacionales justas, la

1. Profesor investigador de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UAEMéx. Miembro del SNI nivel III.

sociedad abierta, cuyos enemigos señaló Karl Popper en 1945, el gobierno abierto, conducen a la desconfianza y a la desesperanza populares. Como solución, en lugar de las consabidas reformas, se postula el Estado abierto, en él nadie es irresponsable, todos rinden cuentas, son transparentes y asumen las consecuencias de sus actos, sólo las normas pueden señalar las excepciones y las sanciones deben aplicarse en todos los casos de incumplimiento, impunidad cero.

II. LAS REFORMAS ETERNAS

Para buscar legitimidad, lograr el apoyo social y cumplir sus responsabilidades cabalmente los gobiernos desde antiguo recurren a las reformas. Por su uso indiscriminado, como invocación mágica para resolver los problemas, todos somos hijos de... la reforma. Desde que tuvimos uso de razón hasta nuestros días hemos estado inmersos en reformas, contrarreformas y sobre todo, deformaciones: reforma educativa, la reforma de las reformas, alguna vez llamada revolución por quien fuera secretario del ramo; reforma de la educación superior, reforma universitaria o de las máximas casas de estudios; reforma de los planes de estudio; reforma agraria (tradicional, integral, moderna o sumada al desarrollo territorial y urbano); reforma alimentaria, de los hábitos alimenticios o derecho de toda persona a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad; reforma fiscal (adaptación, sacrificio tributario, “miscelánea”, actualización, nueva hacienda pública distributiva, reforma hacendaria (sic), impositiva o “la que sea”); reforma del presupuesto (recorte, ajuste, ahorro, reducción, transparencia); reforma monetaria; reforma del Banco de México; reforma bancaria; reforma municipal; reforma de los ayuntamientos; reforma de la organización territorial de la Ciudad de México; reforma de la forma de Estado federal (robustecimiento, nuevo federalismo, fortalecimiento del régimen federal, federalismo real, cooperativo, democrático, renovado, pleno, articulado o militante); reforma política (democrática, participativa, centralizadora); reforma electoral definitiva próxima a reformarse; reforma partidista de la tercera generación; reforma jurídica; reforma administrativa (actualizar, adecuar,

ajustar, arreglar, cambiar, corregir, desarrollar, desburocratizar, desregular, enmendar, adelgazar, evolucionar, suprimir servidores públicos, innovar, mejorar, transparentar, modernizar, modificar, moralizar, ordenar, perfeccionar, progresar, racionalizar, rectificar, rehacer, renovar, reparar, reponer, restablecer, restaurar, simplificar, transformar, profesionalizar, privatizar, rendir cuentas o aplicar reingeniería); reforma de las responsabilidades de los servidores públicos; reforma del gobierno de la Ciudad de México; reforma del deporte (instituto, subsecretaría, comisión, derecho a la cultura física y práctica del deporte); reforma de los billetes y monedas; reforma de las estructuras mentales; reforma o renovación moral de la sociedad; reforma económica; reforma del peso (devaluación, ajuste, fluctuación, adecuación, depreciación, desvalorización, flotación, deslizamiento, ampliación de la banda cambiaria, dejar el peso al libre juego de la oferta y la demanda o supresión de ceros); reforma o reconversión industrial; reforma pesquera; reforma comercial; reforma energética; reforma de Pemex: reforma petrolera; reforma de la Compañía de Luz y Fuerza del Centro que terminó en su liquidación; reforma de los ferrocarriles, con su privatización y la desaparición de los destinados a los pasajeros, con excepción del Chihuahua-Pacífico (Chepe) y del trenecito de Chapultepec; reforma de las relaciones del gobierno con los medios de comunicación masiva; reformas y más reformas constitucionales (el promedio es de cuatro por año, más que las introducidas a cualquier reglamento); reforma penal, sistema penal acusatorio; reforma penitenciaria; reforma de la policía, mando único; reforma de la seguridad pública, secretaría o subsecretaría; reforma laboral; reforma ecológica; reforma del poder judicial; reforma de la Cámara de Senadores; reforma de la Cámara de Diputados; reforma de la forma de gobierno (de presidencialista a presidencial, semiparlamentaria, de gabinete); reforma de las legislaturas de los estados o de su poder judicial; reforma urbana; reforma de los sentidos y nombres de las calles; reforma social; reforma religiosa; contrarreforma de las relaciones del clero con el gobierno; reforma del Paseo de la Reforma; reformas de gran, medio y bajo calado; reformas estructurales; reforma de las reformas y, para seguir la moda, reforma del Estado y reforma de la Revolución. El período de la reforma iniciado en 1854 con la revolución de Ayutla parece no haber

concluido, salvo que en lugar de referirla al gobierno o a la administración se presume es la del Estado. Se reforma todo para que nada cambie.

III. LA INCONFORMIDAD Y LA DESESPERANZA CRECIENTES

Las reformas interminables y el gobierno abierto han resultado insuficientes para satisfacer a los ciudadanos y hacer que tengan esperanza en un futuro mejor. Los optimistas piensan que vivimos en el mejor mundo posible; los pesimistas están de acuerdo.

Como reacción a las inconformidades cada día mayores provocadas por la crisis que desde siempre agobia a la mayoría de los habitantes de nuestro planeta, todos somos hijos también de la injusticia y de la desigualdad. La reforma del Estado, mediante la reducción del aparato de gobierno y la transferencia de instituciones y funciones a los particulares, se enarbó como panacea para resolver cualquier problema. Empequeñecer a la administración pública y engrandecer al sector privado, transferir tareas a los ciudadanos, que cada día pagan más para recibir menos servicios públicos, sustituir las decisiones políticas fundamentales por otras, se convierten en la solución mágica para todos los problemas. Reformar las constituciones es más fácil que hacer eficaz a la administración pública. Cuando ésta funciona, como ha sucedido en Bélgica, Italia o España, los países pueden estar meses sin gobierno y funcionar bien.

El planeta en que sobrevivimos es una nave de locos. En ella se han embarcado los fundamentalismos religiosos, políticos y económicos, las secesiones, el terrorismo, los golpes de Estado, las guerras, el hambre, la delincuencia interna e internacional, la destrucción del ambiente y del patrimonio cultural, el racismo, el asesinato de los pobres en lugar del combate a la desigualdad, la búsqueda de soluciones milagrosas en la era de la tecnología y de la ciencia, la incomunicación en la época del desenvolvimiento de los medios masivos y de las técnicas de información, la democracia sin el pueblo, las repúblicas monárquicas, la injusticia, la frivolidad.

Como consecuencia del enloquecimiento mundial, mientras unos países se unen, otros son escenario de movimientos secesionistas, como el de

Cataluña en España o el de Escocia en Reino Unido. Mientras la guerra fría se da por terminada y en todos los frentes se aboga por la paz, cada día aumentan los lugares en que se dirimen conflictos con las armas vendidas por los abanderados de su solución pacífica. A las disputas antiguas no resueltas se unen las nuevas. Como resultado, más de cinco millones y medio de personas, la mayoría no combatientes, murieron en noventa y tres conflictos durante los primeros cinco años de la década de los noventa. En 1998 había ciento noventa y nueve conflictos violentos en el mundo. La Organización de las Naciones Unidas no ha solucionado pacíficamente ni los pleitos de vecindad.

Mientras se consolidan las uniones de estados regionales, se agudizan los problemas étnicos, surge el odio hacia los migrantes e irrumpen los nacionalismos avasalladores. Entretanto la ciencia y la técnica cotidianamente sorprenden con sus descubrimientos y aplicaciones, el satanismo, la brujería, el esoterismo, la magia, los milagros son, además de redituables negocios, la única esperanza para resolver los problemas individuales y sociales. El otrora presidente de la federación rusa Boris Yeltsin consultó a los astrólogos y quien lo fuera de Argentina Carlos Saúl Menem a una adivinadora profesional. Augusto Pinochet dispuso de Gula como su pitonisa particular (Gil Olmos, 2007: 22-23). Collor de Mello recurrió a la magia negra cuando gobernaba al Brasil (EFE, 17 de julio de 2012). Los políticos franceses se guían por las estrellas; algunos nombres célebres lo demuestran: Edith Cresson, Raymond Barre, Bernard Tapie, Alain Peyrefitte, Jean-Marie Le Pen y para cerrar la lista con broche de oro los ex presidentes Valéry Giscard d'Estaing, François Mitterrand y Jacques Chirac.

En Burundi y Tanzania fueron asesinados “con fines de magia negra” cientos de albinos “por la falsa creencia de que ofrecen una cura para el sida... Los cazadores de albinos matan a sus víctimas y recolectan su sangre, cabello, genitales y otras partes de su cuerpo para la confección de pócimas que los chamanes dicen que traen suerte en el amor, la vida y los negocios” (EFE, 20 de noviembre de 2009).

Brujas y chamanes de la Merced limpiaron, con ruda, albahaca, romero, santa maría y otras yerbas, curules, pasillos y oficinas de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (*Excélsior*, 19 de diciembre de 2001).

En Groenlandia una espiritista exorcizó a las oficinas gubernamentales durante los últimos días de 2002 (*Excelsior*, 28 de diciembre de 2002). “Chamanes de Catemaco hacen trabajos para Fidel Herrera con miras al 2012” (Danell, 2008). “En México, los casos en los que gobernantes y políticos se han relacionado con brujos y chamanes, espíritus y videntes, son muchos y muy frecuentes [...] Ejemplos hay muchos: Francisco I. Madero y Felipe Ángeles fueron conocidos por su fe en el espiritismo, lo mismo que el presidente anticlerical Plutarco Elías Calles reconocido por su fervor al Niño Fidencio. Carlos Salinas tenía su brujo de cabecera, así como durante el gobierno de Ernesto Zedillo surgió la increíble historia de la Paca, vidente de la que se pretendió servir el poder para resolver el asesinato de José Francisco Ruiz Massieu. El ex gobernador de Tamaulipas, Manuel Cavazos Lerma, traía todo el tiempo una pirámide bajo su sombrero para alcanzar la energía positiva [...] Cobijado en la creencia del poder metafísico vinculado con la ciencia, Francisco Barrio, cuando era gobernador, caminó sobre las brasas en una ceremonia de supuesta neurolingüística, en aras de sus aspiraciones por trascender [...] Marta Sahagún... en la residencia oficial de Los Pinos hacía ceremonias de magia y brujería [...] Hoy en día, uno de los personajes más identificados por su afición a los actos de brujería es la maestra Elba Esther Gordillo [...]” (Gil Olmos, 2007).

En Colón, Querétaro, existe la capilla de Ánimas para atender a las “víctimas de maleficios, posesiones, obsesiones y opresiones” (Álvarez, 2010). Los cultos a la *Santa Muerte*, a San Judas Tadeo y al *santo* Jesús Malverde se extienden conforme las dificultades aumentan. La arquidiócesis de México capacitará a sacerdotes para expulsar al demonio de la violencia e incluirá a exorcistas para luchar contra los delincuentes organizados. La seguridad y la paz públicas quedarán aseguradas (Figueroa, 2010).

Mientras que se invoca a la razón, a la libertad, a la igualdad y a la justicia, la riqueza se concentra en pocos países y en todos en un pequeño número de personas; así la desigualdad, la ignorancia, la enfermedad, la pobreza (en 2018 dos mil cien millones de personas carecen de agua potable en sus hogares), la incultura (setecientos setenta y cinco millones no

saben leer en 2012), el deterioro ambiental, la violencia, la conculcación de los derechos humanos, se perpetúan y acrecientan.

El 1 de enero de 1993 entraron en vigor medidas para fortalecer a la Comunidad Europea, a pesar del rechazo de Dinamarca en el primer referéndum y de la negativa de los suizos a formar parte de tal espacio económico (*Excelsior*, 2 de enero 1993). Desde antes estaba en curso la salida de Reino Unido (*Excelsior*, 27 de agosto de 1992). Igualmente se consumó el divorcio entre los checos y los eslovacos gracias a la revolución de terciopelo el 17 de noviembre de 1989 (*Excelsior*, 19 de noviembre de 1989). En 2011 Sudán reconoció la independencia de la rica región petrolera del sur. Mientras Alemania Federal y Alemania Democrática, al igual que Yemen (Norte y Sur), se unificaron. No obstante los nacionalismos y los regionalismos se vigorizan. En Brasil se impulsa el movimiento separatista del estado de Río Grande del Sur para “dejar de sostener a los improductivos del norte” y fue proclamada en Puerto Alegre la República de la Pampa, con jurisdicción sobre tres estados del sur de este país. En lo que quedó de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), después Comunidad de Estados Independientes (CEI) y actualmente Federación de Rusia, varias luchan por emanciparse o exigen la devolución de territorios de los que fueron despojadas durante el estalinismo; tales tentativas, afirmó Gorbachov, podrían hacer de la antigua URSS un nuevo Líbano. Los enfrentamientos han dejado cientos de muertos y la posibilidad de un resquebrajamiento de la Federación de Rusia no ha desaparecido.

Canadá ha estado al borde del desmembramiento; la provincia de Quebec, después de los referendos de independencia de 1980 y 1995, sigue unida, pero también continúa la lucha por separarse. En Italia el norte industrializado promueve una secesión o al menos un Estado federal: “El Norte para las Ligas y el Sur para la Mafia” es su lema. Bolzano, Véneto y Lombardía están empeñadas en lograr una mayor autonomía al menos (EFE, 2 de octubre de 1993). Orgullosos de constituir la parte más próspera de Bélgica, los flamencos ansían la autonomía; por ahora tendrán nuevas competencias sobre comercio exterior y agricultura; para muchos finalmente se separarán de los valones. En la antigua Yugoslavia alrededor de un millón y medio de personas fueron arrojadas al desamparo de las

carreteras y a los campos de refugiados. Las ofensivas serbias para limpiar de otras nacionalidades enormes áreas de los Balcanes amenazan ampliar el conflicto (Müller, 2015). En 2014 el referéndum fue contrario a la independencia de Escocia del Reino Unido (Müller, 2016).

En otros países, hay una revolución de las regiones, provincias o estados en contra de las capitales nacionales. Baviera en Alemania persigue independizarse (*Sputnik*, 5 de octubre de 2017). Cachemira pretende desligarse de Paquistán (*Excelsior*, 26 de octubre de 1992). Córcega aspira al menos a una mayor autonomía de Francia (Willsher, 2017). Los grupos regionalistas de Córcega, Irlanda del Norte, el País Vasco y Cataluña, que se declaró República independiente en 2017, han propiciado el temor de los gobiernos europeos hacia los movimientos separatistas.

Las minorías se hacen presentes en todas partes y sus reclamos presagian nuevas disputas, tales son los casos de los húngaros en Rumania, los turcos en Bulgaria, los albaneses en Yugoslavia, los alemanes en Polonia, los rumanos en Moldavia o los kurdos en Irak.

La xenofobia contra inmigrantes retrasa el libre tránsito de los nacionales de la Comunidad Europea. El racismo se extiende por todas partes. Los gitanos exigen a la Conferencia de Seguridad y Cooperación Europea les sea reconocido el estatuto de minoría. Jóvenes alemanes atacan los refugios de extranjeros y realizan actos antisemitas. Militantes judíos atacaron el Centro Cultural Alemán en París como protesta contra las manifestaciones pronazis (*Excelsior*, 22 de octubre de 1992). En España los habitantes de las antiguas colonias, a quienes pretende encabezar, son los despreciados sudacas. Los musulmanes de Bosnia corren el riesgo de ser exterminados (*Excelsior*, 29 de octubre de 1992).

En muchas ocasiones el racismo no es una discriminación por el origen nacional sino por tratarse de pobres. El desarrollo económico requiere mano de obra barata y los no nacionales provenientes de los países pobres, ahora ya no subdesarrollados sino aspirantes o en vías de ingresar al primer mundo, son quienes realizan las peores servidumbres y son las víctimas propiciatorias y fáciles cuando se trata de encontrar culpables y ejercitar el sadismo social. A Europa llegan los árabes del Magreb y los negros africanos, los desposeídos de los países del antiguo socialismo, de América Lati-

na o de Asia. La diferencia entre países ricos y pobres era del once por ciento en 1870, actualmente es del cincuenta y cuatro. A los mil quinientos millones de pobres en el mundo en 1999, según el Banco Mundial, se unen los refugiados de las guerras y de las persecuciones étnicas o políticas características del ;nuevo? (des)orden mundial.

Por el miedo, la ausencia de paz o el hambre, más de setenta y cinco millones de refugiados luchan por sobrevivir. De entre ellos dieciocho millones han cruzado las fronteras para huir de persecuciones, los restantes para escapar de economías en crisis o en vías de transformarse en de mercado, de guerras civiles o catástrofes como las de Chernóbil o la sequía en África. Tan sólo en 1991 ingresaron dos millones de mexicanos en busca de trabajo a Estados Unidos y en los países miembros de la Comunidad Europea se estimaron tres millones de indocumentados. La segunda fuente de ingresos en el mundo, después del petróleo, es el dinero de los migrantes, quienes enviaron a sus hogares sesenta mil millones de dólares en 1989, según el Fondo Poblacional de la Organización de las Naciones Unidas, para 2002 ascendieron a ciento treinta mil millones de dólares informó la Organización Mundial para las Migraciones (*Excélsior*, 25 de octubre de 1992). En los países latinoamericanos y del Caribe las remesas fueron de veinte mil millones de dólares en el año 2000 según el Banco Interamericano de Desarrollo. En 2003 México recibió trece mil doscientos sesenta y seis millones y al año siguiente más de dieciséis mil millones de dólares. Para 2006 fueron alrededor de veinte mil millones y más de veintiséis mil millones en 2017 (Banco de México, s/a).

En el transcurso de 1992, denunció el sacerdote Ricardo Rezende, por lo menos diez mil personas estuvieron trabajando como esclavos en haciendas brasileñas. En las áreas rurales de Brasil la esclavitud es práctica usual, aunque no tan evidente como en la época colonial. Los campesinos son reclutados en regiones distantes por los administradores de las haciendas a cambio de un sueldo atractivo; pero todo lo que comen y beben, vendido a precios altos, es descontado del salario y al final del mes descubren que se han convertido en deudores del patrón y que sólo podrán dejar la finca después de pagar la deuda. En 2003 fueron liberadas alrededor de cinco mil personas. En 2012 se elaboró un plan para erradicar campos de

esclavos (Glock, 2012). La “lista sucia” del trabajo esclavo fue publicada por el gobierno brasileño en 2017. En ella se incluyeron 131 empresarios sancionados por someter a sus trabajadores a condiciones análogas a la esclavitud (*Excélsior*, 2017).

Por lo menos tres mil chinos están esclavizados en Panamá por años que los mantienen prisioneros en tiendas de abarrotes (*Excélsior*, 12 de abril de 1993). Solidaridad Cristiana Internacional ha liberado, de 1995 a 1999, siete mil setecientos veinticinco esclavos en Sudán, pagando cincuenta dólares por cada uno (EFE, 31 de julio de 2000). Cuatro millones de mujeres son vendidas como esclavas en el mundo. En Letonia, Estonia y Lituania el Partido de los Esclavos aboga por el retorno legal de la esclavitud, está encabezado por Pete Wolkos quien considera que los esclavos de la antigua Rusia vivían infinitamente mejor que los ciudadanos ex soviéticos. “En Libia se venden personas procedentes sobre todo de África occidental, que buscan refugio en Europa, pero llegan antes a dicho país como parte de su ruta” (Shabot, 2017).

En México también están presentes condiciones de trabajo que recuerdan a la esclavitud. “Bioparques de Occidente, empresa en la que trabajaban 275 jornaleros bajo condiciones de esclavitud, aparentaba ser un organismo socialmente responsable... además de haberse beneficiado con apoyos gubernamentales” (Luna, 2013). “Bajo un intenso sol, cientos de indígenas mixtecos cortan chiles en campos de Guanajuato en condiciones de cuasi esclavitud. Entre ellos destacan decenas de niños indígenas que ayudan a sus padres a lograr la cosecha” (*Excélsior*, 2013). En Mazamitla fueron liberados niños jornaleros, con edades de 5 a 12 años, que eran explotados en condiciones de esclavitud en el cultivo de zarzamora (Luna, 2014).

En 1985, año en que las economías en desarrollo se sofocaban bajo el peso de la deuda, las naciones de América Latina gastaban cerca de once mil millones de dólares en defensa, principalmente para adquirir armas, dando la impresión de tratarse de una zona en guerra. En contraste, ese mismo año, los gastos en salud y servicios públicos fueron de ocho mil trescientos millones de dólares (*La Jornada*, 25 de julio de 1991). Las grandes potencias gastan ochocientos mil millones de dólares en armamento, pero ha resultado imposible contar con un presupuesto de seis mil

millones de la misma moneda para proporcionar educación a todos los niños en los tres últimos años del siglo pasado. De conformidad con el servicio de investigación de su Congreso, Estados Unidos, que tiene más armerías que escuelas, es el mayor proveedor de armas del mundo. No obstante, dependen del gobierno para comer veinticuatro millones de estadounidenses, el uno por ciento de éstos, los más prósperos, poseen más riquezas que los noventa y nueve por ciento restantes (*Excelsior*, 16 de octubre de 1992). En Francia los olvidados suman cinco millones. El veinticinco por ciento de los ingleses y ocho millones en España son pobres (*Excelsior*, 5 de enero de 1995).

La situación de la niñez en todas partes empeora cada día. Menores acusados de robo son mutilados en Brasil, país que ha destacado en la práctica de asesinar a los niños y jóvenes que viven en las calles, junto con Colombia y Guatemala (*Excelsior*, 22 de junio de 1991). Amnistía Internacional ha concluido que “Brasil sabe cómo resolver el problema de los niños pobres: los mata”. Los escuadrones de la muerte privaron de la vida a veinte el 22 de julio de 1993 en Río de Janeiro. Cada año desaparecen cuarenta mil menores de edad (2005). En Honduras los *hijos de la calle* son también víctimas de la represión y en la India se sacrifican niños en honor de una diosa (*Excelsior*, 29 de enero de 1994).

Pierden la vida quinientos mil niños cada año por no recibir suficiente vitamina A (*Excelsior*, 2 de enero 1993). En Somalia tres de cada cuatro infantes están en peligro de morir de hambre, informó la Agencia para el Desarrollo Internacional; sin embargo, la ONU gasta diez veces más en acciones militares que en ayuda a este país, olvidando el propósito original, reconoció el secretario para Asuntos Humanitarios de esta organización (Müller, 2015). Cerca de sesenta y un mil quinientos menores de cinco años murieron en Irak a causa del embargo internacional y muchos miles más por la invasión estadounidense (*Excelsior*, 15 de octubre de 1992). Miles de niños en África Subsahariana en 2017 son esclavizados. Los miembros del Ejército de Resistencia del Señor los convierten en soldados y a las niñas las hacen sus esposas.

Preocupa al gobierno alemán el creciente comercio sexual de menores de edad: muchos padres alquilan a sus hijos para realizar filmes pornográ-

ficos. La prostitución infantil se extiende por el mundo. En Asia los empresarios pagan un alto precio por la virginidad y la pureza (*Excelsior*, 15 de abril de 1993). En San Diego doscientos niños mexicanos practican el sexo de sobrevivencia (*Excelsior*, 6 de mayo de 1993). Juan Pablo II pidió poner fin al turismo sexual en el cual participan también niños y niñas. El gobierno australiano ha prometido prohibir a sus ciudadanos participar en giras turísticas de esta índole (*Excelsior*, 27 de noviembre de 1992). La Federación Universal de Asociaciones de Agencias de Viajes elaboró una carta del niño y del agente de viaje para que sus afiliados “se comprometan a luchar contra la prostitución infantil vinculada al turismo llamado sexual, y a proteger a los niños víctimas de turistas que lo practican”. No obstante millones de menores han ingresado al mercado sexual, informó el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia en 1997. En 2001 se incorporó un millón según la misma UNICEF.

Cada día cuatro niños son asesinados y miles maltratados por padres pobres en Estados Unidos. Diez mil son entrenados para matar por la guerrilla en Sudán. Amnistía Internacional denunció, en 1999, que trescientos mil menores participan como soldados en conflictos bélicos, más de doscientos cincuenta mil en 2007 según la UNICEF y catorce millones son refugiados o están desplazados de su lugar de origen. Sólo en el sureste de Asia más de setenta mil niños están combatiendo en ejércitos y grupos armados. En los últimos diez años murieron dos millones y más de seis millones sufrieron mutilaciones guerreando (*Excelsior*, 13 de enero de 2004). En Argentina se han propuesto erradicar las policías o gendarmes infantiles; no obstante en Mendoza están recibiendo formación para convertirse en mini policías (*Excelsior*, 16 de abril de 2011). Doscientos millones de infantes trabajan en el mundo por pagos irrisorios, denunció la Organización Internacional del Trabajo (OIT, 6 de mayo de 2002). En Italia se practica el tráfico ilegal de niños para el trasplante de órganos, en Camboya venden su sangre a la puerta de los hospitales (DPA, 2011) y en Venezuela son contratados como asesinos. México no es buen lugar para más de la mitad de sus niñas y niños; seis de cada diez viven en la pobreza, uno de cada cinco padece desnutrición crónica, dos millones no van a la escuela y tres millones tienen que trabajar, revela el estu-

dio sobre el estado mundial de la infancia 2005 elaborado por la UNICEF (*Reforma*, 10 de diciembre de 2004). El mundo sólo podrá desarrollarse si antes aprende a respetar a los menores de edad.

En la supuesta defensa de los derechos humanos por parte de muchos países hay un doble rasero: se condena al gobierno cubano y se calla ante la monarquía alauita. Cuba sí, Marruecos no (EFE, 2018). Quedan sin respuesta denuncias sobre su transgresión, como la del Obispo hondureño Luis Alfonso Santos, quien señaló que asesores militares de Estados Unidos han enseñado a la mayoría de los ejércitos de América Latina a torturar gente (*Excélsior*, 26 de julio de 1991). Hubo cacería de brujas durante los últimos días de Checoslovaquia contra los antiguos comunistas. Las mujeres suizas se pusieron en huelga en los hogares y los trabajos para poner de manifiesto hasta qué punto depende la sociedad de ellas y la condición de desigualdad en que se encuentran. Los poseedores de libros marxistas en Perú eran sospechosos de terrorismo durante el dominio de Fujimori (*Excélsior*, 18 de diciembre de 1992). Los llamados escuadrones de la muerte hace ya muchos años que limpian de desechables las calles de las principales ciudades de Colombia, pagados por comerciantes o miembros de la ultra derecha. Los jóvenes de Nueva York han llegado a practicar un nuevo pasatiempo: prenderle fuego a un vagabundo; en unas cuantas semanas fueron incendiados catorce. En octubre de 2007 le correspondió a un mexicano (*Excélsior*, 7 de octubre de 2007). En la Ciudad de México cinco indigentes fueron quemados en los primeros seis meses de 2017.

Estallan bombas en Inglaterra, Perú, Colombia, Italia, España, Estados Unidos, Francia, México... En las escuelas estadounidenses a menudo son baleados los estudiantes. Mueren diez en Santiago de Chile durante los festejos por un triunfo futbolístico y por la misma causa treinta y seis en Colombia. País en que fue asesinado un futbolista por anotar un gol en su meta (*Excélsior*, 31 de agosto de 1993). En Brasil, sólo en Sao Paulo, fueron privados de la vida 27 cuando su equipo ganó la copa del mundial de 1994. Port Said fue teatro de una trifulca entre los partidarios de los dos equipos contendientes con saldo de 74 homicidios. El linchamiento en Salvador de Bahía, Brasil, es una práctica que en cuatro meses costó la vida a cuarenta personas. En nuestro país no hay semana sin linchamientos, los

menos frustrados. En Belfast los enfrentamientos entre católicos y protestantes produjeron muertos y heridos.

Los gobiernos en manos de sacerdotes o dirigidos invocando la voluntad divina se extienden por el mundo. El ex obispo Fernando Lugo asumió la Presidencia de Paraguay el 15 de agosto de 2008. En Irán, la herencia de Joimeni, el poder de los ayatolás, perdura. A la India el partido integrista la ha precipitado a la crisis política y a los enfrentamientos religiosos. Los laicos temen por sus vidas en Turquía ante el avance de los fundamentalistas musulmanes, quienes también participan en el gobierno de Jordania. Un sacerdote católico asumió la Presidencia en Haití y Lech Walesa la alcanzó en Polonia con el apoyo papal. El otrora líder de Solidaridad, al intentar volver al poder en 2000, sólo alcanzó el uno por ciento de la votación.

En los países islámicos se libra una batalla cuyas consecuencias son impredecibles. Unos por un Estado moderadamente laico; otros por regímenes fundados constitucionalmente en la religión: iraníes, paquistanés y saudíes. En la antigua Comunidad de Estados Independientes hay futuras querellas en las repúblicas islámicas. El conflicto entre hindúes y musulmanes socava a la India.

La iglesia católica aspira a sustituir al partido comunista en Polonia y convertirse en el nuevo poder central. La modernidad pontificia se manifestó con plenitud al rehabilitar, después de más de trescientos cincuenta años, a Galileo Galilei y reconocer implícitamente que nuestro planeta gira alrededor del Sol (*Excelsior*, 1 de noviembre de 1992).

Los ciudadanos, grupos religiosos o étnicos, ante el fracaso de los políticos, buscan soluciones mágicas cada vez más asociadas a los radicalismos. Los dogmáticos esperan que los políticos resuelvan los problemas, los realistas confían en la intercesión de los dioses.

Cambiar a los gobernantes o a la Constitución han sido los remedios más socorridos para resolver los problemas. La sustitución de personas, forma de Estado o de gobierno, sin transformar las estructuras y sin esfuerzo, es recurrir a las soluciones prodigiosas una vez más. Las defenestraciones están en el orden del día y las viudas o hijas de prohombres, sólo por serlo, gobiernan. A las monarquías se pretende convertirlas en constitucionales o en repúblicas, éstas si son presidenciales en parlamentarias, o vice-

versa, pero también de nueva cuenta en monarquías. Los estados unitarios se descentralizan o desean ser federales, éstos pugnan por transformarse en unitarios o en independizarse. Los países independientes persiguen unirse regionalmente o separarse como Reino Unido de la Unión Europea.

Los golpes de Estado proliferan. En Tailandia se dio para mantener la democracia por una vía antidemocrática. Fujimori en Perú propició un autogolpe, al igual que Serrano Elías en Guatemala, finalmente fueron derrocados. En Argentina y Venezuela ha habido intentos frustrados. Lech Walesa disolvió al Parlamento polaco y Yeltsin al ruso por no plegarse a sus deseos (EFE, 1993). Un sacerdote y miembro del equipo de asesores del presidente de Haití, Jean Bertrand Aristide, afirmó que el Vaticano fue de hecho el único Estado que reconoció al régimen militar que le había depuesto, al entregar el nuncio apostólico sus cartas credenciales. Aristide, durante su exilio, siguió controlando la diplomacia haitiana. Finalmente regresó para volver al extranjero al retirarle Estados Unidos su apoyo (*Excelsior*, 19 de junio de 1992). El primer ministro de Suecia, Olof Palme, fue privado de la vida, mientras caminaba con su esposa, el 28 de febrero de 1986. El magnicidio no ha sido esclarecido. El presidente argelino, M. Boudiaf, el de Burundi, el de la República Democrática del Congo, Rabin jefe de gobierno de Israel, y el del soviet regional de Kuliab, Tadjikistán, fueron asesinados, al igual que los ex primeros ministros Rafik Hariri de Líbano, Rajiv Gandhi de la India y el ex presidente de Chile Eduardo Frei Montalva. Mataron a toda la familia real de Nepal y al primer ministro de Serbia (*Excelsior*, 2 de junio de 2001). El presidente de Sri Lanka falleció junto con diecisiete personas en un atentado terrorista, al igual que Benazir Bhutto en Paquistán (*Excelsior*, 2 de mayo de 1993). En 1994 Luis Donaldo Colosio Murrieta, candidato del Partido Revolucionario Institucional a la Presidencia de la República y José Francisco Ruiz Massieu, secretario general del mismo partido, iniciaron la moderna lista de inmolados en México. En 2010 fue asesinado Rodolfo Torre Cantú candidato a gobernador de Tamaulipas.

Fernando Collor de Mello, 1992, de Brasil, Carlos Andrés Pérez, 1993, de Venezuela, Abdalá Bucaram, 1997, y Lucio Gutiérrez, 2005, de Ecuador, Alberto Fujimori de Perú, en 2000, Fernando Lugo de Paraguay,

2012, Ezer Weizman, 2000, y Moshe Katzav, 2007, de Israel, Christian Wulff, 2012, de Alemania, Otto Pérez Molina de Guatemala, 2015, y Mariano Rajoy, 2018, mediante una moción de censura, en España, entre otros, dejaron el cargo de presidentes por escándalos de corrupción. Otros han sido sujetos a juicio al dejar el cargo, como Dilma Rousseff y Luiz Inácio Lula da Silva de Brasil. Por un escándalo se suicidó el ex primer ministro francés Pierre Bérégovoy, en 1993 (*Excélsior*, 2 de mayo de 1993). En 2018, a una semana de haber sido nombrado, renunció el ministro español de Cultura y Deporte por haber defraudado al fisco y el cuñado del rey ingresó a prisión por malversar fondos públicos.

Ante tales problemas se ha propuesto como solución en muchas partes instaurar o restaurar la monarquía. En Serbia se propuso establecer una monarquía constitucional que reconozca a todas las repúblicas integrantes de la antigua Yugoslavia y después de su instalación se propondría una nueva asociación (*Excélsior*, 23 de enero de 1992). Una manifestación en Belgrado exigió la dimisión del entonces presidente Milosevic y el ascenso al trono del príncipe Alexander (*Excélsior*, 29 de junio de 1992). Kalle Kulbok ambiciona también una monarquía para Letonia, Estonia y Lituania; a la familia real sueca se le ha propuesto el trono de Estonia. Al morir Vladimir Kirillovich Romanov, los monárquicos rusos elegirán a un nuevo Zar, lo que ha provocado disputas entre los miembros de la familia imperial (*Excélsior*, 3 de septiembre de 1992). El último Zar de Rusia, Nicolás II y su familia, ejecutados en 1918 por los bolcheviques, fueron canonizados en la catedral del Cristo Salvador de Moscú el 20 de agosto de 2000, por la iglesia ortodoxa (*Excélsior*, 21 de agosto del 2000).

En Europa Central los ex reyes o sus descendientes están prestos para volver al poder. Otto de Habsburgo, heredero al trono de Hungría, ha sido acogido en Budapest, ciudad que visitó como turista, con honores reservados a los jefes de Estado. Miguel de Rumania está también en la lista de espera, por ahora se conformó con la jefatura del Estado, como lo están Simeón de Bulgaria, los aspirantes a reinar en las repúblicas que integraban a Yugoslavia y el pretendiente al trono de Albania. Ante el empuje monárquico –a más de setenta años de su abolición crece el culto al zarismo–, pronto aparecerá un Romanov para reinar en Rusia o lo que quede

de ella. El conde de Moctezuma, vecindado en España, ha pretendido el trono de México. Asimismo hay aspirantes al de Francia y Emmanuele Filiberto de Saboya no descarta ocupar el de Italia. Tras 20 años resucitó la monarquía en Camboya.

La Cámara de los Comunes, por el contrario, ha recibido solicitudes para abolir la monarquía en Gran Bretaña y para que la Reina pague impuestos, lo que hace, al igual que su heredero Carlos, a partir de abril de 1993. El último citado tiene “para su servicio dos mayordomos, cinco choferes, nueve jardineros, cuatro cocineros y cuatro sirvientes que lo visten diariamente, uno de ellos está especializado en ponerle la pasta de dientes a su cepillo” (*Excélsior*, 2 de febrero de 2011). Siete de cada diez australianos desea instaurar la república y sustituir a Isabel II en la jefatura del Estado por un presidente. Los brasileños rechazaron reinstaurar la monarquía. Los nepaleses mediante su nueva Constitución pasaron de una monarquía absoluta a una república constitucional federal (*Excélsior*, 21 de agosto del 2000). Dejó Andorra de ser Principado sujeto a los copríncipes, el obispo de La Seu d’Urgell y el presidente de Francia, para transformarse en un Estado soberano, democrático y social de conformidad con su Constitución de 1993 (*Excélsior*, 15 de marzo de 1993).

También ha surgido una boga para reformar las constituciones o darse una nueva. La primera ministra de Bangladesh anunció su intención de cambiar el actual régimen presidencial por uno parlamentario (*Excélsior*, 3 de julio de 1991). En Colombia se eligió un poder constituyente para cambiar su Ley Suprema. Cuba introdujo reformas a la suya, México también y se anuncian otras para *transformar su arquitectura*. Paraguay tiene una nueva Constitución que incomodó a su entonces presidente, Andrés Rodríguez, por incluir una disposición transitoria por la cual se prohíbe su reelección. En Perú se promulgó una nueva Norma Fundamental según los deseos de Fujimori, otra en Venezuela de conformidad con los de Hugo Chávez, en Ecuador con los de Rafael Correa, en Bolivia con los de Evo Morales, en Marruecos con los de Mohamed VI, en Hungría con los de Viktor Orban y en Egipto con los de Mohamed Mursi. En Rusia ocurrió lo mismo, sólo que de conformidad con los de Yeltsin (*Excélsior*, 21 de marzo de 1993). Para satisfacer su ambición de reelegirse Álvaro Uribe propuso re-

formar la de Colombia. Chirac, como lo había hecho su predecesor Mitterrand, reformó la Constitución francesa y se propuso suprimir al primer ministro para que no fuera el chivo expiatorio del presidente. Rumania y Camboya prepararon una nueva. Canadá sometió a referéndum reformas constitucionales y fueron rechazadas. La marcha hacia el capitalismo obliga a modificar el capítulo económico de la Constitución china. Senegal estrenó Norma Fundamental en 2001, Kenia y Turquía en 2010 para ingresar a la Unión Europea.

Los países hasta hace poco llamados socialistas pretenden constituirse en economías de mercado, según las noticias difundidas por el antes denominado mundo occidental, pero sin perder las ventajas adquiridas con el anterior régimen y con la aspiración de volverse ricos en pocos días. Bulgaria lamenta que con los cambios ha dejado de ser un país exportador y ya no puede ni alimentar a su población, la cual vive en peores condiciones que cuando estuvo en guerra. La prostitución es la alternativa para hacer dinero (Cohen, 2000). El resultado de la aplicación del plan económico fondomonetarista en Polonia ha sido el empobrecimiento progresivo de la casi totalidad de sus habitantes y el enriquecimiento de los diez y siete millones que son la nueva élite; los títulos nobiliarios vuelven a dar brillo social (*Excelsior*, 6 de abril de 1993). El renacimiento de la agricultura privada causa el caos en el campo húngaro. En los cinco nuevos estados alemanes, incorporados al caer la República Democrática Alemana, se exige el incremento de los salarios y la protección contra los despidos. Hasta ahora los resultados de la reforma del Estado, del gobierno abierto, de la privatización y del menor tamaño de la administración, no les han sido halagüeños.

El mercado tampoco ha sido un buen hacedor de milagros. El dinero oculta mil imperfecciones, reza un proverbio chino, sin embargo las de Taiwán son bastante obvias: el aire, el agua y el suelo están desastrosamente contaminados; las viviendas son insuficientes; únicamente el tres por ciento de la población dispone de sistemas modernos de alcantarillado; las carreteras son insuficientes y deficientes para nueve millones de automóviles y los tres millones de otros vehículos que circulan por la isla de veintiún millones de habitantes. El taiwanés promedio es tres veces más rico que el malayo

igualmente promedio, pero en calidad de vida la proporción es inversa (*Excelsior*, 26 de octubre de 1992).

En los ex países socialistas el único mercado funcionando es el mercado negro de divisas y el único mercado abierto es el de la prostitución. Alemania multó a la Volkswagen con mil millones de euros por alterar los registros de las emisiones contaminantes en algunos modelos. El capitalismo trajo criminalidad y corrupción. Crece la animosidad de la mayoría pobre contra los nuevos ricos; algunos pobres venden sus órganos para trasplantes en Suiza (EFE, 1993). Los bonos por la privatización entregados a los ciudadanos en Rusia sirvieron para pagar a las prostitutas y abrir un supermercado exclusivo para multimillonarios, donde todo cuesta más de un millón de dólares. Por ende, no es de extrañar que haya entierros prematuros y resurrecciones inesperadas (*El Economista*, 17 de febrero de 2005). En Rumania el vuelco hacia la izquierda pone en peligro las reformas para implantar el mercado libre (*Excelsior*, 26 de noviembre de 1992) y la victoria de los ex comunistas en Lituania y Polonia, la renuncia de Margaret Thatcher, el retorno de Papandreu en Grecia, las dimisiones de varios primeros ministros de Japón, la derrota de los conservadores en Canadá, o los problemas de Argentina, son una advertencia para los neoliberales. En Nepal fue elegido primer ministro el líder del partido comunista, quien se propone colectivizar el campo (*Excelsior*, 13 de junio de 1996). Mientras los países ex socialistas rechazan al capitalismo salvaje, resurgen infortunadamente movimientos fascistas y nazis en todas partes.

Cuando parece que se ha terminado con la capacidad de asombro de los supervivientes del planeta hay noticias que nos dejan estupefactos. El sesenta por ciento de las ventas por Internet provienen de la pornografía. La Conferencia Nacional instituida en Zaire con el cometido de transformar políticamente al país, guiándolo hacia la democracia, decidió para cumplirlo que vuelva a llamarse República del Congo (*Excelsior*, 5 de agosto de 1992). Antes de dejar Collor de Mello la Presidencia de Brasil competiría con el ex gobernador de Sao Paulo, contendiente para las elecciones presidenciales de 1994, en correr más rápido cinco kilómetros, el triunfador sería el candidato. Cincuenta y cuatro diputados firmaron, sin leer,

una falsa ley que convertía a Brasil nuevamente en colonia portuguesa y restablecía la esclavitud (*Excelsior*, 18 de enero de 1993). Un anciano falleció en Lanjardón, Granada, una semana después de que el alcalde publicara un bando que prohibía morirse a los vecinos dadas las pésimas condiciones del cementerio municipal (*Excelsior*, 3 de octubre de 1999). La celebración de la entrega del premio Nobel de la paz a Rigoberta Menchú terminó en enfrentamientos entre policías y estudiantes en Guatemala (*Excelsior*, 12 de diciembre de 1992). La baronesa Thatcher, primer neoliberal caído, cobraba cincuenta mil dólares por una conferencia y un millón por asesorar a una compañía productora de cigarrillos. Clinton percibe cien mil dólares por disertar. En Japón han puesto de moda celebrar matrimonios unipersonales.

En México se pagaron mil dólares para asistir a una cena en honor de Gorbachov (*Excelsior*, 11 de diciembre de 1992). El cardenal Juan Sandoval, después de bendecir un centro de apuestas en Ciudad Juárez, expresó: “Las apuestas no son pecado, siempre y cuando se utilicen como motivo de distracción, entretenimiento y convivencia familiar; es más grave aún la glotonería y la gula, porque atentan contra la salud”. Ochenta y nueve mil quinientos cuarenta y cinco millones de pesos se dilapidaron para los fracasos de los deportistas mexicanos asistentes a los juegos olímpicos de Barcelona. Para lo mismo en Atenas fueron más de cien. La historia se repitió en los siguientes. Entre 2015 y el mes de mayo de 2018 fueron cometidos dos mil dieciocho feminicidios.

El sultán de Brunei dejó como pequeña señal de aprecio para el personal de un hotel ciento setenta mil dólares de propina. La fortuna de éste sumada a las de Bill Gates y la familia Walton es mayor que el producto interno bruto de los cien países más pobres del orbe (Michel Moore). La bahía de Río de Janeiro está en manos de piratas, en un año abordaron noventa barcos. En los mares mexicanos también se ha dado este fenómeno (*Excelsior*, 8 de noviembre de 1992). Durante la temporada de pesca de 2004 cinco barcos camaroneros fueron asaltados en Sinaloa. “En el año 2003 hubo cuatrocientos cuarenta y cinco ataques de piratas en distintos mares del mundo. Cien fueron abordajes con armas de fuego, con saldo de veintiún muertos, setenta y un desaparecidos, trescientos cincuenta y

nueve rehenes y diecinueve barcos secuestrados” (Aguilar Camín, 2004). En 2008 piratas somalíes secuestraron un buque ucraniano lleno de armas (EFE, 2008). En 2010 piratas mexicanos asaltan en la presa Falcón. Todos los días somos informados del robo y venta de productos de Pemex por los *huachicoleros*.

Arnold Schwarzenegger, Gobernador de California, podría ser presidente de Austria o de Estados Unidos, Pelé aspira a serlo de Brasil, Hugo Sánchez de México y “Palito” Ortega de Argentina. En Rumania propusieron a Michael Jackson para el premio Nobel de la paz y Barack Obama, quien lo obtuvo en 2009, promueve la guerra en Afganistán. Un español firmó un contrato para anunciar un refresco y recibirá ochenta millones de dólares. Eric Cochard apareció desnudo en su campaña electoral al sur de París: “*Soy un socialista. No tengo nada que ocultar*”. Amén de imitarlo en la ausencia de ropa, en 2007, la candidata belga Tania Dervaux ofreció sexo oral por voto. Las elecciones de 2018 en nuestro país, además de triunfadores festejando borrachos, otro se vistió de san Martín de Porres, al que le pidió el milagro y se lo concedió, con el hábito puesto bailó a ritmo de tambora (*Excelsior*, 10 de octubre de 2018). En Holanda numerosas academias “ofrecen a hombres y mujeres, hetero y homosexuales, la posibilidad de aprender a conducir a cambio de pagar en especie” (*Excelsior*, 26 de enero de 2011). Para preparar a quienes ejercen el oficio más antiguo del mundo, anuncia *The New Zealand Herald*, una universidad prepara un curso para mejorar la calidad y pertinencia de su ejercicio. Joseph Estrada, actor de categoría B, famoso por sus aficiones al sexo y al alcohol, fue elegido presidente de Filipinas y depuesto por corrupto. Michel Martelly, uno de los cantantes más populares de Haití, asumió la Presidencia el 14 de mayo de 2011. El presidente ruso Vladimir Putin imparte clases de esquí. El ex luchador Jesse Ventura triunfó en las elecciones para gobernador de Minnesota. Durante los comicios de 2000 en Misuri ganó un muerto la elección y su viuda fue senadora (*Excelsior*, 12 de noviembre del 2000). Hay un gato, considerado funcionario público, para acabar con la plaga de ratas en el número 10 de Downing Street, residencia del jefe de gobierno de Reino Unido (EFE, 2011). “Una vaca ha sido condenada a muerte por las autoridades de Bulgaria por cruzar la línea fronteriza con Serbia... sin papeles”

(*Excélsior*, 8 de julio de 2018). Una mujer acusó a su marido por ponerle, en pleno 2013, cinturón de castidad en Veracruz (López, 2013).

Un grupo de politólogos franceses ha propuesto implantar una nueva política para enfrentar la locura propiciada por el Estado impersonal, persecutorio y hasta terrorista y por una sociedad cerrada y enajenante, sin excluir a una familia cuadrada, así como a los efectos de las aficiones degenerativas, como las drogas. La estructura político-social es para ellos la responsable de la angustia que trastoca la mente de los individuos y los hace anormales; a ella se añan, entre otros elementos, la ruptura de los lazos ancestrales que le daban cohesión mental, la destrucción de sus valores y creencias que, fundadas o no, respondían a las inquietudes vitales y no hacían hincapié en los bienes materiales, como lo hacen ahora los gobiernos cobra impuestos, los avasalladores impulsores del consumismo y los que ponen todo el énfasis del valor de la vida en cuánto tienes y en cuánto pagas (EFE, 1992).

Gary Becker, premio Nobel de economía 1992, señaló que al decidir formar “una pareja, tener hijos o hasta cometer o no un delito, la gente elige racionalmente una opción tendiente a elevar al máximo su propio bienestar”. Su tesis es que la lógica económica explica el comportamiento humano. El año pasado el mundo siguió enloquecido y fue uno más de idolatría del becerro de oro. Sólo un milagro hará que el actual no lo sea.

Hoy como siempre el mundo vive enajenado y busca resolver sus problemas. México no es excepción. Nuestra historia lo corrobora. Hemos ensayado todos los caminos, al menos formalmente. Así lo percibió el poeta Amado Nervo (José Amado Ruiz de Nervo) y escribió *Los Ensayos*:

Aquí toda la vida se nos ha ido en ensayar. Los toltecas hicieron un ensayo de monarquía periódica, y no les dio chispa. Los aztecas ensayaron el imperio, y Moctezuma acabó por ensayar la autocracia [...], sin resultado. Los españoles ensayaron aquí también el virreinato, y a gritos y sombrerozcos lo prolongaron por tres centurias. Iturbide ensayó de nuevo el imperio, y por todo testimonio de su ensayo dejó un palacio [...] convertido en hotel. Santa Anna ensayó la República aristocrática, y fue ésta tan inestable [...] como su pierna. Maximiliano tornó a ensayar el impe-

rio, y a buena hora lo pusieron fuera de combate. Después se ha venido ensayando la democracia, y todavía andamos en el ensayo [...] (Nervo, 1971).

Así había sido y así es: continuamos ensayando. Hemos sido imperio y República. Estado unitario de 1821 a 1824, federal de 1824 a 1835, de este año a 1846 nuevamente se volvió a la forma unitaria; de 1846 a 1853 se restableció la federal, para hacerlo con la anterior de 1853 a 1856. A partir de la Constitución de 1857, con la infortunada interrupción en algunas entidades federativas originada por la intervención francesa y el llamado segundo imperio, formalmente ha quedado consagrado hasta nuestros días que “es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta de Estados, libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos por una Federación...” (Fix-Fierro, 2016), de conformidad con el precepto 40 de la Norma Suprema de 1917. Igualmente, ha habido ciclos, los menos, de supremacía del Congreso o de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y otros, los más, del Ejecutivo. Sólo nos falta ensayar el cumplimiento de la Constitución y ser Estado de Derecho.

En la administración nacional también hemos experimentado múltiples reformas. Desde Iturbide hasta Peña Nieto, y seguramente con Andrés Manuel López Obrador, así lo ha señalado, todos los titulares del poder ejecutivo federal han expresado, con distintos nombres, diferentes contenidos y diverso énfasis, su determinación de mejorarla. Han existido órganos centrales dependientes directamente del presidente de la República o incorporados a una secretaría para cumplir tal tarea. A su lado se han establecido unidades destinadas a la reforma interna de las instituciones e igualmente otras encargadas de atender aspectos concretos en la materia.

La función de reformar a la administración se atribuyó, desde el 8 de noviembre de 1821, por el *Reglamento para el Gobierno Interior y Exterior de las Secretarías de Estado y del Despacho Universal*, a sus titulares, al estar obligados a “proponer... las reformas y mejoras... conducentes en los cuerpos y ramos dependientes de su ministerio, combinando con los demás ministros lo que pueda convenir al bien general del Estado en todos los ramos de su administración” (INAP, 1958: 52).

En la administración mexicana, pretextando cumplir dicha función, se han creado, después suprimido o desincorporado, para ser recreadas, múltiples instituciones. Tales son los casos, entre otros, de la secretaría de la Función Pública, antes secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, ex secretaría de la Contraloría General de la Federación, que fue departamento administrativo autónomo de 1917 a 1932. De Nacional Financiera, cuyas funciones realizó a partir de 1830 el Banco de Avío para el Fomento de la Industria Nacional. De la suprimida secretaría de Programación y Presupuesto, que culminó el intento de separar estas funciones de la secretaría de Hacienda y Crédito Público mediante el departamento autónomo de Presupuesto de 1928 a 1932, creación jurídica nunca hecha realidad. La Lotería Nacional fundada por decreto real en 1770 suspendió sus operaciones en 1821; años después reapareció con el nombre de Lotería de la Academia de San Carlos; en 1882 se le cambió por el de Lotería Nacional de México; Venustiano Carranza ordenó su liquidación en 1915 y en 1920 fue resucitada. El mismo Carranza incautó en 1916 los bancos; Obregón los devolvió a los particulares; López Portillo los nacionalizó; Miguel de la Madrid creó la banca paralela para favorecer a los particulares. Por ahora están de nueva cuenta en manos privadas mayoritariamente extranjeras. La dirección general de Correos fue en su origen organismo descentralizado, después se incorporó a la secretaría de Comunicaciones y actualmente es el organismo descentralizado Servicio Postal Mexicano en vías de ser borrado por las nuevas técnicas. La antigua secretaría de Economía (1946-1958) es a partir de 2000 la novísima secretaría de Economía. La secretaría de Seguridad Pública (2000-2013), se anuncia renacerá por el próximo depositario del supremo poder ejecutivo de la Unión.

En el ámbito político podría citarse otro ejemplo. La no reelección del presidente de la República, principio enarbolado por Porfirio Díaz y lema durante años de los oficios burocráticos, fue olvidada por el oaxaqueño para reelegirse en 1884 y continuar en el poder hasta 1911, en que otra vez propone la reforma de la Constitución para reinscribirlo en ella. En la Carta Magna de 1917 se consagró la no reelección; sin embargo, se reformó en 1927 para permitir el regreso como titular del supremo poder eje-

cutivo de la Unión de Álvaro Obregón Salido; en 1933 se volvió a reformar el artículo 83 constitucional para quedar, a pesar de los intentos reeleccionistas, como sigue: “El ciudadano que haya desempeñado el cargo de Presidente de la República, electo popularmente, o con el carácter de interino, provisional o sustituto, en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a desempeñar ese puesto” (IEEM, 2017: 166). De la reforma para Obregón subsistió la ampliación del período presidencial de cuatro a seis años, misma que también había sido aceptada durante el porfiriato a partir de 1904 y rechazada por el Constituyente de 1916-1917 al restablecer el período de cuatro años.

A partir de las elecciones de 2018 las constituciones de los estados deberán establecer la elección consecutiva para el mismo cargo de presidentes municipales, regidores y síndicos, por un período adicional, siempre y cuando el periodo del mandato de los ayuntamientos no sea superior a tres años, así como la de diputados a sus legislaturas por cuatro periodos consecutivos. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que lo hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato (IEEM, 2017: 222, 223 y 232).

El precepto 59 constitucional establece: “Los senadores podrán ser electos hasta por dos periodos consecutivos y los diputados al congreso de la Unión hasta por cuatro periodos consecutivos. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato” (IEEM, 2017: 122). De conformidad con el artículo 122, fracción II, párrafo tercero:

En la Constitución Política de la Ciudad de México se establecerá que los diputados a la Legislatura podrán ser electos hasta por cuatro periodos consecutivos. La postulación deberá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato (IEEM, 2017: 246).

En la fracción VI, b), preceptúa nuestra Norma Fundamental:

La Constitución Política de la Ciudad de México deberá establecer la elección consecutiva para el mismo cargo de alcalde y concejales por un periodo adicional. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato (IEEM, 2017: 252).

Así reaparece la reelección mediante el eufemismo “elección consecutiva”.

En la Ciudad de México sus demarcaciones territoriales han sido denominadas municipios, desde 1521 en la Nueva España hasta 1928, después de esta última fecha delegaciones administrativas, posteriormente políticas, y a partir de 2018 alcaldías.

Lo expuesto pone de relieve, quizá por fortuna, que no hay principios ni medidas intocables y que aun las decisiones políticas fundamentales pueden ser transformadas. La Constitución, además de consagrar los derechos humanos y organizar al poder público, contiene un proyecto para la nación, un programa de acción para gobernantes y habitantes del país. Las opciones o decisiones políticas fundamentales deben determinarse y perfeccionarse por el pueblo, quien “tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno” (IEEM, 2017: 97). Ordena el texto constitucional “la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste” (IEEM, 2017: 97). “El pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los estados y la Ciudad de México, en lo que toca a sus regímenes interiores” (IEEM, 2017: 97). “El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial” (IEEM, 2017: 116). Además de la forma de Estado federal y de la forma de gobierno presidencial, la Constitución consagra los derechos humanos, tanto en su perspectiva individual como en la social, un sistema de economía mixta, con la participación de los sectores público, social y privado, y al municipio como base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados.

La democracia, considerada “no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo” (IEEM, 2017: 20), resume las aspiraciones de los mexicanos y la obligación de habitantes y autoridades de hacerlas realidad.

En la locura mundial, de la que somos partícipes, se ha planteado la reforma del Estado y un menor tamaño para su administración. La reforma del Estado es un tema polémico, en tanto su concepto permanece indefinido, no obstante los múltiples intentos para precisarlo. ¿La añeja reforma administrativa habrá sido rebautizada con tal apelativo? No es novedad recurrir al cambio de nombre cuando el antiguo se desgasta o desprestigia, igualmente se hace por imitación o imposición de una moda internacional, muchas veces fruto de una infortunada traducción o de la pretensión de singularizarse de los sucesivos gobernantes. Así se ha invocado como revolución, innovación, reorganización, adaptación, transformación, depuración, cambio, reestructuración, adecuación, mejoramiento, reingeniería, modernización.

Ahora la boga es la reforma del Estado y el gobierno abierto como parte de la misma. A ella se destinan comisiones, seminarios, encuentros, estudios, análisis y, sobre todo, discursos. “Por lo pronto, reflexiona Sergio García Ramírez, es preciso saber a qué llamamos reforma del Estado, para conocer de una buena vez si se trata de algo que interese al pueblo –todos nosotros pues- o de una amena ingeniería constitucional que alumbre otra forma de distribuir la gloria y el poder entre quienes ya son gloriosos y poderosos, y anhelan serlo todavía más. Aquello nos importa de veras. Esto, ¿de veras nos importa?” (García Ramírez, 2000). En efecto las concepciones sobre la reforma del Estado van desde la sustitución de las decisiones u opciones políticas fundamentales, del proyecto nacional en suma, hasta el gobierno abierto o el electrónico, pasando por meras adecuaciones formales de la administración pública (cambio de nombre de las instituciones o de sus unidades, de siglas, logotipos, papelería, formatos, formularios, ubicaciones).

En un Estado democrático real su reforma implicaría repartir el poder y sus beneficios entre todos sus habitantes de conformidad con su situación personal, para evitar su monopolio por una persona o grupo, interno o externo, que tome las decisiones en lugar de los ciudadanos, debido, por ejemplo, a la concentración de la riqueza en pocos individuos o corporaciones —nacionales, extranjeras o transnacionales—, al predominio de un partido, al imperio de las fuerzas armadas, al señorío de una creencia, a la supremacía de una pretendida raza. Sin redistribución del poder hacia todos y control del mismo no hay reforma democrática del Estado. La habrá del gobierno o de la administración. Una vez más veremos frustradas nuestras aspiraciones de construir un mundo mejor para todos.

IV. EL ESTADO ABIERTO

A) Carta de Punta del Este. Antes de ser puesto en boga el gobierno abierto lo estuvo la planeación y la reforma administrativa impulsadas por otro presidente estadounidense, John F. Kennedy. En efecto, la tendencia dominante en los años sesenta y setenta es la administración para el desarrollo basada en la planeación, la reforma administrativa, la creación de personas morales públicas, el control de gestión y el presupuesto por programas, proyectos o base cero. Una vez más su origen es internacional. En 1961, en Uruguay, se aprobó la Carta de Punta del Este para iniciar y llevar adelante la Alianza para el Progreso. Las repúblicas americanas reconocieron, entre otras condiciones para alcanzar los objetivos de las mismas, la elaboración, de acuerdo con los principios democráticos, de programas nacionales de desarrollo económico y social, amplios y bien concebidos, encaminados a lograr un crecimiento autosuficiente.

Al efecto, los países latinoamericanos participantes convinieron en implantar o fortalecer sistemas para la preparación, ejecución y revisión periódica de los programas nacionales de desarrollo económico y social compatibles con los principios, objetivos y requisitos de dicho documento. Tales programas deberían abarcar, entre otros elementos, la movilización y utilización en forma más eficaz y justa de los recursos financieros, me-

dian­te la re­for­ma de la es­truc­tu­ra de los sis­te­mas tri­bu­ta­rios para in­cluir “im­pues­tos ade­cu­a­dos y equi­ta­ti­vos sobre los in­gre­sos ele­va­dos a los bie­nes raíces, así como la apli­ca­ción es­tricta de me­di­das para me­jorar la ad­mi­nis­tración fis­cal” (Alianza para el pro­gre­so, s/f: 20). Ade­más de crear o re­for­zar sus or­ga­nis­mos para la pro­gra­ma­ción del de­sar­rol­lo a lar­go pla­zo, de­berían me­jorar los ser­vi­cios de su ad­mi­nis­tración.

Entre los ele­men­tos de los pro­gra­mas de de­sar­rol­lo na­cional es­ta­ban las me­di­das que se ad­op­ta­rían para di­ri­gir las ope­ra­cio­nes del sec­tor pú­blico y para es­ti­mu­lar la ac­ción pri­va­da en apo­yo del pro­gra­ma de de­sar­rol­lo, así como el me­ca­nis­mo de la ad­mi­nis­tración pú­blica –in­clu­si­ve las re­la­cio­nes con los go­biernos lo­ca­les, or­ga­nis­mos des­cen­tra­li­za­dos y or­ga­ni­za­cio­nes no go­ber­na­men­ta­les, como las la­bo­ra­les, co­ope­ra­ti­vas y or­ga­ni­za­cio­nes co­mer­cia­les e in­dus­tria­les– que se uti­li­za­ría para eje­cutar el pro­gra­ma, ad­ap­ta­án­do­lo a los cam­bios de cir­cun­stan­cias y e­va­lu­an­do el pro­gre­so re­a­li­za­do (Facul­tad de De­re­cho, 1962).

B) El go­bierno abier­to. En años más re­cien­tes ha do­mi­na­do la es­cena el go­bierno abier­to, im­pul­sa­do por Barack Obama, y la re­for­ma del Es­tado, res­trin­gién­do­la a la del go­bierno, con ren­di­ción de cuen­tas, ac­ceso a la in­for­ma­ción go­ber­na­men­ta­l, trans­pa­ren­cia y com­bate de la cor­rup­ción, sin con­si­de­rar sus res­tan­tes ele­men­tos, es decir a to­dos los ór­ga­nos de ex­pre­sión del po­der pú­blico (po­de­res le­gis­la­ti­vos, eje­cu­ti­vos y ju­di­cia­les, en el caso de Mé­xi­co, na­cio­na­les, es­ta­ta­les y mu­ni­ci­pa­les), pero sobre to­do de los in­di­vi­duos y de la so­ci­e­dad que in­te­gran, en su­ma el Es­tado. Sin so­ci­e­dad abier­ta no es po­si­ble el Es­tado abier­to. Tan­to la so­ci­e­dad como el Es­tado abier­tos tie­nen en­e­mi­gos, a ellos ha­brá que de­di­car un li­bro.

C). Trans­pa­ren­cia y ac­ceso a la in­for­ma­ción pú­blica. La Con­sti­tu­ción Polí­ti­ca de los Es­tados Uni­dos me­xi­ca­nos exi­ge trans­pa­ren­cia y ga­ran­ti­za a to­da per­so­na el

dere­cho al li­bre ac­ceso a in­for­ma­ción plu­ral y o­por­tuna, así como a bus­car, re­ci­bir y di­fun­dir in­for­ma­ción e ideas de to­da ín­do­le por cual­quier me­dio de ex­pre­sión.

El Estado (en estricto sentido el gobierno) garantizará el derecho de acceso a las tecnologías de la información y comunicación, así como a los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, incluido el de banda ancha e Internet. Para tales efectos, el Estado (correctamente el gobierno) establecerá condiciones de competencia efectiva en la prestación de dichos servicios.

Para efectos de lo dispuesto en el presente artículo se observará lo siguiente:

A. Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación (el gobierno federal en corrección constitucional) y las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias (si fuera de sus incompetencias sería una violación a la Constitución), se regirán por los siguientes principios y bases:

I. Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano u organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial (sobran las mayúsculas), órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal (falta la Ciudad de México) y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad. Los sujetos obligados deberán documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones, la ley determinará los supuestos específicos bajo los cuales procederá la declaración de inexistencia de la información.

II. La información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes.

III. Toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de éstos.

IV. Se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos que se sustanciarán ante los organismos autónomos es-

EL ESTADO ABIERTO

pecializados e imparciales (cuanta ingenuidad esperar que basta que se diga que es imparcial) que establece esta Constitución.

V. Los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados (algún día se realizará el sueño de Lucas Alamán al establecer el Archivo General y *Público* de la Nación) y publicarán, a través de los medios electrónicos disponibles (si no están creados no), la información completa y actualizada sobre el ejercicio de los recursos públicos y los indicadores que permitan rendir cuenta del cumplimiento de sus objetivos y de los resultados obtenidos.

VI. Las leyes determinarán la manera en que los sujetos obligados deberán hacer pública la información relativa a los recursos que entreguen a personas físicas o morales.

VII. La inobservancia a las disposiciones en materia de acceso a la información pública será sancionada en los términos que dispongan las leyes” (IEEM, 2017: 29 y 30).

D) Rendición de cuentas. Como seguimiento del gobierno abierto se expedieron el *Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de transparencia*, en 2014; la *Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública*, en 2015, y la *Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación*, en 2016, así como la reforma del artículo 49 de la Ley de Coordinación Fiscal, y del artículo 70 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental.

El numeral 79, fracción I, de la Norma Suprema, determina que la Auditoría Superior de la Federación tiene a su cargo:

fiscalizar en forma posterior los ingresos, egresos y deuda; las garantías que, en su caso, otorgue el gobierno federal respecto a empréstitos de los Estados y Municipios; el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales, así como realizar auditorías sobre el desempeño en el cumplimiento de los objetivos contenidos en

los programas federales, a través de los informes que se rendirán en los términos que disponga la Ley. También fiscalizará directamente los recursos federales que administren o ejerzan las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México. En los términos que establezca la ley fiscalizará, en coordinación con las entidades locales de fiscalización o de manera directa, las participaciones federales. En el caso de los Estados y los Municipios cuyos empréstitos cuenten con la garantía de la Federación, fiscalizará el destino y ejercicio de los recursos correspondientes que hayan realizado los gobiernos locales. Asimismo, fiscalizará los recursos federales que se destinen y se ejerzan por cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, y los transferidos a fideicomisos, fondos y mandatos, públicos o privados, o cualquier otra figura jurídica, de conformidad con los procedimientos establecidos en las leyes y sin perjuicio de la competencia de otras autoridades y de los derechos de los usuarios del sistema financiero (IEEM, 2017: 159 y 160).

Las cámaras, a pedido de una cuarta parte de sus miembros, tratándose de los diputados, y de la mitad, si se trata de los Senadores, tienen la facultad de integrar comisiones para investigar el funcionamiento de dichos organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria. Los resultados de las investigaciones se harán del conocimiento del Ejecutivo Federal (IEEM, 2017: 174).

No obstante las disposiciones constitucionales, afirma María Amparo Casar, lo “que no tiene vuelta de hoja es que la falta de rendición de cuentas está en la raíz de la corrupción y que ninguna rama de gobierno destaca por ejercer el presupuesto que se les entrega año con año con transparencia y probidad” (Casar, 2018).

E) Obligación de informar. Desde antiguo los presidentes han estado obligados a informar, al igual que los secretarios de Estado, los eliminados jefes de departamento y los titulares de otras personas morales públicas.

1. El presidente de la República. Debe presentar, en la apertura de sesiones ordinarias del primer periodo de sesiones de cada año de ejercicio del

Congreso de la Unión,

un informe por escrito, en el que manifieste el estado general que guarda la administración pública del país... Cada una de las cámaras realizará el análisis del informe y podrá solicitar al presidente de la República ampliar la información mediante pregunta por escrito y citar a los secretarios de Estado y a los directores de las entidades paraestatales quienes comparecerán y rendirán informes bajo protesta de decir verdad (IEEM, 2017: 126; National archives, s/a).

Por lo que se refiere a la primera parte del artículo 69 de la Constitución, podemos decir que los antecedentes de las sesiones informativas del jefe del poder ejecutivo federal, en el modelo presidencial, se encuentran en la Constitución de los Estados Unidos de América de 1787, conforme a la cual el presidente informará al congreso sobre el estado de la Unión (artículo 2º., tercera sección), haciendo las recomendaciones que considere convenientes o necesarias. Asimismo, permite la Constitución de aquel país que el presidente dirija al Congreso mensajes escritos u orales relativos a problemas concretos (Pedroza de la Llave y Serna de la Garza, 2016).

Del mal llamado día del presidente se pasó a su ausencia y al desinterés por conocerlo. Probablemente volverá a leerlo ante el Congreso General próximamente.

2. Las instituciones y las personas morales públicas. El artículo 93 constitucional obliga a informar al poder legislativo, y por su conducto a los habitantes del país, a: “Los secretarios del Despacho, luego que esté abierto el periodo de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congreso del estado que guarden sus respectivos ramos” (IEEM, 2017: 174). Desde la Constitución de 1824 han informado ante el Congreso de la Unión, produciendo documentos significativos como las memorias de Lucas Alamán, Luis de la Rosa, José María Lafragua y Matías Romero (Romero, 1870) en el siglo XIX.

Cualquiera de las cámaras podrá convocar a los Secretarios de Estado, a los directores y administradores de las entidades paraestatales, así como a los ti-

titulares de los órganos autónomos, para que informen bajo protesta de decir verdad, cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades o para que respondan a sus interpelaciones o preguntas [...]

Las cámaras podrán requerir información o documentación a los titulares de las dependencias y entidades del gobierno federal, mediante pregunta por escrito, la cual deberá ser respondida en un término no mayor a 15 días naturales a partir de su recepción (IEEM, 2017: 174).

“El Fiscal General de la República presentara anualmente a los poderes legislativo y ejecutivo de la Unión un informe de actividades” (IEEM, 2017: 191).

El Fiscal General de la República comparecerá ante cualquiera de las cámaras del Congreso de la Unión cuando se le cite a rendir cuentas o a informar sobre su gestión. El presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos presentará anualmente a los poderes de la Unión un informe de actividades.

La información entre instituciones de la administración pública está prevista en el artículo 25 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal: “Cuando alguna secretaría de Estado o la Oficina de la Presidencia de la República necesite informes, datos o la cooperación técnica de cualquier otra dependencia para el cumplimiento de sus atribuciones, ésta tendrá la obligación de proporcionarlos, atendiendo en lo correspondiente a lo que determine la Secretaría de Gobernación” (Cámara de diputados del H Congreso de la Unión, 14 de mayo de 2019).

“Las entidades paraestatales deberán proporcionar a las demás entidades del sector donde se encuentren agrupadas, la información y datos que les soliciten, así como los que requieran las secretarías de Estado” (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 01-03-2019), conforme al artículo 10, primer párrafo de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

El poder legislativo federal, entre otras medidas para abrirse hacia adentro y hacia fuera, ha creado un canal de televisión para publicitar sus actividades. La Cámara de Diputados, además, aprobó el *Reglamento de*

Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, en 2018.

Por su parte el poder judicial federal cuenta con un canal de televisión para difundir las sesiones del pleno y las salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Tribunal Federal Electoral. Además difunde programas para hacer del conocimiento público el orden jurídico interno y externo. Difunde obras jurídicas y el Semanario Judicial de la Federación que permite consultar sus resoluciones. Igualmente ha creado las casas de la cultura jurídica en los estados para acercar todas sus publicaciones a sus habitantes.

Los tres poderes están sujetos a la Ley General de Comunicación Social y a la Ley que reglamenta el párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: “La propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social” (IEEM, 2017: 283). Este ordenamiento obliga a todas las instituciones de los tres órdenes de gobierno a difundir el quehacer gubernamental, sus acciones o logros, o aquellas que estimulen acciones de la ciudadanía para acceder a algún beneficio o servicio público (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 11 de mayo de 2018: artículo 4, fracción 1).

3. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. El INEGI contribuye a la información mediante las encuestas de ocupación y empleo, seguridad pública urbana, nacional de hogares, nacional sobre confianza del consumidor, nacional sobre consumo de energéticos en viviendas particulares, nacional de victimización y percepción sobre seguridad pública, de inclusión financiera, nacional sobre disponibilidad y uso de las TIC (tecnología de la información y la comunicación) en los hogares, nacional sobre salud y envejecimiento en México, así como el censo de población y vivienda.

Todos, personas físicas y morales somos informantes del sistema nacional de información estadística y geográfica.

4. Entrega-recepción. Durante la época novohispana los virreyes tuvieron la obligación de hacerlo mediante las instrucciones reservadas.

Una disposición real dictada en los inicios de la organización de las provincias americanas, la cual más tarde fue incorporada en la Recopilación de las Leyes de Indias como la Ley 24, Tít. 3º., impuso a sus gobernantes la obligación de informar por escrito y prolijamente a sus sucesores, acerca de su gestión política y administrativa y de todos aquellos asuntos relativos a su Gobierno que estuviesen pendientes de resolución, dando su parecer sobre los mismos y haciendo entrega a los nuevos funcionarios de las reales cédulas, órdenes y despachos que hubiesen recibido de la Metrópoli (Paredes, 1681).

Esta acertada y prudente medida, en virtud de la cual se proporcionaba al nuevo mandatario una relación detallada de los principales problemas de la administración pública y con ella una serie de reflexiones y pareceres que encerraban la experiencia de sus antecesores, servía para dar a la acción administrativa de los virreyes, una continuidad y una seguridad que eran indispensables para el buen gobierno de territorios tan dilatados y lejanos (Torre Villar, 1960).

En la época actual se ha establecido el Acuerdo por el que se establecen las bases generales para la rendición de cuentas de la administración pública federal y para realizar la entrega-recepción de los asuntos a cargo de los servidores públicos y de los recursos que tengan asignados al momento de separarse de su empleo, cargo o comisión (Secretaría de Gobernación, 2017).

V. LOS ENEMIGOS DEL ESTADO ABIERTO

La ausencia de un Estado de derecho justo. El Estado de Derecho justo no existe en México. Cada quien hace lo que puede y no lo que debe. Las normas se negocian y si acaso obligan a los indigentes; no se aplican por igual a todos. Duncan Taylor recuerda:

Según el Proyecto Mundial de Justicia, el Estado de Derecho, se basa en cuatro principios universales: la rendición de cuentas, donde el gobierno, al igual que los actores privados, son responsables ante la ley... donde las leyes son claras, públicas, estables, se aplican por igual y protegen los derechos básicos; el gobierno abierto, donde los procesos, por medio de los que se promulgan, se administran y se aplican las leyes, son accesibles, justos y eficientes y por último, la resolución accesible e imparcial de conflictos, en los que la justicia se aplica de manera oportuna por representantes competentes, éticos, independientes y neutrales que son accesibles, cuentan con los recursos adecuados y reflejan la conformación de las comunidades a las que sirven (Taylor, 2018).

Desde antiguo ha resultado más fácil elaborar normas que garantizar su cumplimiento. Somos prolíficos para legislar, pero estériles para hacer cumplir las disposiciones jurídicas. Reformas van y reformas vienen y cada quien, sea habitante o autoridad, las cumple cuando quiere o no puede evadirlas.

El Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad, afirma Alejandro Martí, es letra muerta (Vicenteño, 2000). Hay violencia para ejercer los derechos. Se permite que su ejercicio altere el orden público. Hay miedo de ejercer la autoridad.

Pocos delitos se investigan y de ellos sólo un dos por ciento se consigna. La secretaría de la Función Pública disculpa a los de arriba y sólo sanciona a los de abajo sin apoyo político. La impunidad de los bien situados persiste. Las normas sobre responsabilidades si acaso se aplican a los servidores públicos sin influencia o a aquellos que han perdido el apoyo de sus jefes.

Existe la tendencia a legalizar las violaciones. Entre muchos malos ejemplos están la regularización de vehículos introducidos al país de contrabando o la de terrenos ocupados sin derecho, la prórroga del plazo para el cumplimiento de obligaciones, de la cuenta nueva y borrón en materia fiscal, del perdón del cien por ciento de las multas y recargos a los patrones que regularicen sus adeudos con el Instituto Mexicano del Seguro Social.

Por disposición constitucional todo servidor público, sin excepción alguna, antes de tomar posesión de su encargo debe comprometerse a respetar el orden jurídico nacional y sujetar sus actos al principio de juridicidad. Mismo

principio que rige también para los ciudadanos y habitantes el país. Sin embargo, la regla es el incumplimiento y las excepciones que la confirman son pocas.

La falta de justicia pronta, expedita y conforme a la normativa, aunada a la inseguridad son causa de los linchamientos crecientes. Para muchas poblaciones la única justicia es la hecha por propia mano en detrimento del acatamiento del orden, desorden, establecido. Parece que lo único organizado es el crimen.

Los miembros de los órganos de ejercicio del poder público. Sin duda son los principales enemigos del Estado abierto, sólo desean transparentar sus éxitos, reales o supuestos, sus fracasos o errores se ocultan mientras pueden. Las responsabilidades sólo se fincan a los enemigos o en los casos que la incompetencia es palmaria, imposible de ocultar. Así tenemos acontecimientos sin aclarar como las muertes de Cuauhtémoc, Martín Cortés, la familia Carvajal, Nicolás Bravo y su esposa, Emiliano Zapata, Venustiano Carranza, Francisco Villa, el general Francisco R. Serrano, los estudiantes el 2 de octubre de 1968, la del cardenal Juan Jesús Posadas Ocampo, la de Luis Donaldo Colosio Murrieta, la de los 43 normalistas de Ayotzinapa o el número de víctimas de los sismos del 18 de septiembre de 1985 y de 2017, entre muchos, perviven las sesiones secretas en los poderes legislativo y judicial, al igual que en los ayuntamientos.

Pero también los habitantes del país, sea por el qué dirán los demás o porque en su criterio los demás deben ignorarlo. Por ende exigen el secreto bancario, el ocultamiento de sus ingresos, resultados escolares, propiedades o estado civil (que han sido públicos desde el siglo XIX), edad, hasta el 4 de junio de 2018 el Instituto Nacional Electoral sólo ha recibido el 12% de las declaraciones tres de tres (declaración patrimonial, declaración fiscal y declaración de intereses) y 403 de tres mil 499 síntesis curriculares, pocos logran inventarse una vida y menos confesar la real. Tampoco se someten a la prueba de confianza.

Los archivos deficientes. “Históricamente los archivos en México han sido subestimados. Displigencia, olvido, así como la falta de cultura archivística, capacitación y formación académica en la materia son algunos de

los retos que enfrentan los archivos a nivel público y privado” (Rodríguez, 2018). Sin mejores archivos, se multiplicarán las disposiciones para asegurar el acceso a la información, pero éste seguirá siendo una expectativa sin pronta realización. La Ley General de Archivos pretende facilitar la conservación y el acceso a ellos, tanto públicos como privados. “Las personas físicas y morales, propietarios o poseedores de documentos o archivos considerados de interés público, deberán garantizar su conservación, preservación y acceso y aquellos declarados como monumentos históricos, en términos de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, deberán inscribirlos en el Registro Nacional” (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 15 de junio de 2018), de conformidad con el párrafo primero del precepto 75.

Irresponsabilidad de servidores públicos y habitantes. Debe establecerse y, sobre todo aplicarse, la responsabilidad de los actores políticos, económicos, sociales e individuales para poder asegurar el Estado abierto. La Carta Magna mexicana va en este sentido y su título IV cambio de denominación y pasó a denominarse “De las responsabilidades de los servidores públicos” a “De las responsabilidades de los servidores públicos, particulares vinculados con faltas administrativas graves o hechos de corrupción y patrimonial del Estado”. Se trata sólo de un primer paso para abarcar a todos los que constituyen a dos elementos del Estado: el gobierno y la población. El precepto 109 establece las sanciones de servidores públicos y particulares que incurran en responsabilidad frente al Estado. El artículo 113 crea el Sistema Nacional Anticorrupción para coordinar a las autoridades de todos los órdenes de gobierno en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos (IEEM, 2017).

La corrección política y la hipocresía personal. No es una manera educada de expresarse, sino de ocultar el pensamiento real. Entre sus manifestaciones están el eufemismo, el maniqueísmo, buenos y malos, el pánico al debate, a la confrontación de ideas, a la muerte civil y al compromiso so-

cial, a cambio se pide permanecer oculto, denunciar anónimamente, recurrir al lugar común.

La censura y la autocensura. El ocultar el pensamiento y los compromisos por pavor a los escuchas o a la reacción de las autoridades, de los superiores jerárquicos es uno de los enemigos del Estado abierto. Intelectuales, periodistas, políticos, servidores públicos y los habitantes del país raramente expresamos nuestro pensamiento real, nuestras preferencias o intereses, para hacer público sólo lo que consideramos nos beneficia. Así se dificulta resolver los problemas sociales, pues las soluciones son las generalmente aceptadas, que muchas veces pueden ser incorrectas y únicamente agravarlos.

La desconfianza. La desconfianza no es sólo hacia las autoridades también desconfiamos de los demás habitantes. Desconfiamos de quien llama a nuestra puerta; de quienes transitan por la calle cerca de nosotros; de las personas que se aproximan al vehículo en que viajamos; de los otros pasajeros si hacemos uso de los transportes públicos; de los vecinos en un restaurante, en un cine, en un teatro o en una iglesia, lugares frecuentemente asaltados; de quienes están fuera o dentro de los bancos o de los cajeros automáticos; de los posibles clientes en los comercios; de quienes pretenden ingresar a un edificio público o privado; en suma, nuestra desconfianza se extiende hacia los demás habitantes sean menores de edad o adultos, mujeres o varones, pobres o ricos, uniformados o civiles, servidores públicos o particulares.

Pablo Latapí Sarre señaló al respecto:

La falta de confianza como característica de la sociedad mexicana es [...] de graves consecuencias no sólo para la convivencia cotidiana, sino para la cohesión social, la consolidación de la democracia y aun para el progreso de la economía. Entre los 26 países de la OCDE, México calificó en el lugar 22 en cuanto a confianza, pues únicamente 28 por ciento de los mexicanos opinaron, que en general, se podía confiar en los demás; en los países escandinavos y Canadá los porcentajes oscilaron entre 52 y 65 (Estudio Mundial de Valores 1995-1996). Somos un pueblo desconfiado, menos que otros pero también

más que otros. Reaccionamos con instintiva desconfianza ante la autoridad, ante las instituciones y ante todos aquellos que no pertenecen al estrecho círculo de los familiares y amigos (2000).

La incompetencia pública y el analfabetismo real o funcional de los ciudadanos. Tanto los servidores públicos como los habitantes del país suelen olvidar los conocimientos adquiridos al no practicarlos.

Verbigracia de la calidad de sus servidores depende la de la administración. Cada vez son menos los que saben, quieren, pueden, son patriotas, honrados, conocedores de la historia y del país, respetuosos de los derechos humanos e interesados sólo en servir. La incompetencia es una forma de corrupción. Las deficiencias notorias de la mayoría de los servidores y su descrédito demuestran que triunfa el capricho en las designaciones y la administración por ocurrencia. En México ni el principio de Peter se cumple. Nadie llega hasta su nivel de incompetencia. Inicia su carrera en él.

El error en el nombramiento de los colaboradores se traduce en la pérdida de la legitimidad, indispensable para todo gobierno, y de la confianza del pueblo en el presidente de la República como vocean los diarios. “Y ¿cómo tenerla cuando vemos que se está entregando cada día en manos de [...] traidores y de moderados? [...] (Altamirano, 1986).” La situación del país “estaba ya mala, pero está peor [...] ¿Qué ha hecho el gobierno para salvar la situación? El pueblo lo sabe: ni modo de mentir [...] No habiendo, pues, salvado la situación el gobierno, desmerece nuestra confianza [...] Éste es un voto de censura, y no sólo al gabinete, sino también al presidente de la República [...] El (presidente) [...] no manifiesta esa acción vigorosa, continua, enérgica que demandan unas circunstancias tales como las que atravesamos [...]” (Altamirano, 1986).

Las anteriores palabras fueron dichas en 1861, en el Congreso nacional, por Ignacio Manuel Altamirano y dirigidas a Benito Juárez, quien sí aprendió la lección y supo rodearse de colaboradores caracterizados por su patriotismo, valor, conocimientos, honradez, experiencia y buen servicio al país, como reconoció después el mismo Altamirano: “Tuvo [...] la gran fortuna de haber contado entre sus consejeros de gobierno con los

hombres más eminentes por su talento y saber [...], los cuales[...] fueron dejando en su administración el contingente variado y rico de su capacidad, con el que se formó al fin ese capital de fama y de gloria que ha sido en la opinión pública como el patrimonio de Juárez” (Altamirano, 1958). México contó gracias a su talento para designar funcionarios con el desempeño eminente de Juan de Dios Arias, José María del Castillo Velasco, Santos Degollado Sánchez, Juan Antonio de la Fuente Cárdenas, Ignacio de la Llave Segura, Manuel Doblado Partida, León Guzmán Montes de Oca, José María Iglesias Inzáurruga, Miguel y Sebastián Lerdo de Tejada y Corral, Ignacio Mariscal Fagoaga, Melchor Ocampo Tapia, Guillermo Prieto Pradillo, Matías Romero Avendaño, Ignacio Ramírez Calzada, Joaquín y Manuel Ruiz, Ignacio Luis Vallarta, Ignacio Zaragoza Seguín, Francisco Zarco Mateos. Restituyeron la independencia al país, dotaron de dignidad a sus habitantes y sentaron las bases del desenvolvimiento nacional, con un gobierno sin temor a ejercer la autoridad y una sólida administración.

“Algún día llegarán al poder hombres de honor, de moralidad y de conciencia; algún día serán cumplidas las promesas y respetados los juramentos; algún día las ideas serán hechos y la Constitución una verdad” (Comonfort, 1856), es el ideal de Ponciano Arriaga incumplido hasta hoy.

La mala administración. El sueño de una administración al servicio del pueblo, de luz verde, de confianza, honrada, responsable, justa se ha convertido en la pesadilla actual.

La administración pública está enterrada o en víspera de fallecer, al igual que el buen gobierno. La planeación sólo está en el *Diario Oficial de la Federación* sin haber sido leída y menos llevada a la realidad. Adecuaciones, ajustes, anulaciones, decisiones arbitrarias, caprichosas, trastocan las previsiones, impiden los resultados anunciados.

La impostura de los funcionarios. Los habitantes dudan que los servidores públicos lo sean de la comunidad. El servidor público a medida que asciende en la jerarquía administrativa es menos ciudadano y está más alejado de éste, particularmente de sus necesidades y de la realidad en que se

desenvuelve. Los altos funcionarios suelen desvincularse de los problemas cuya solución está a su cargo; la situación privilegiada en que se encuentran hace que no los padezcan. Si no vivir como las personas a quienes se presume sirven, sí deberían convivir con ellas para adentrarse en sus condiciones de vida y actuar cotidianamente como los demás habitantes del país.

Los políticos, pocas veces los administradores, juegan a ser del pueblo. Hace algunos años se les pidió se dieran baños de pueblo. No obstante, por su origen y formación alejados del pueblo, cuando se acercan a éste se percibe su incomodidad e impostura; recurren al disfraz y a la simulación; se conducen como extranjeros. Vestidos con ropa casual, en lugar del traje hecho a la medida con tela importada, uniforme de políticos y funcionarios, fingen un atuendo popular (pantalón, botas, guayabera, sombreros *stetson* y chamarra de piel, también de importación) cuyo precio es mayor al salario mínimo anual. María Gómez Rivera recuerda que durante el periodo presidencial de Miguel de Lamadrid Hurtado a

los hombres que asumían el encargo de la crisis en el campo y que estaban dispuestos a enajenar su vida para resolverla, junto con la afortunada y agraciada responsabilidad adquirirían de inmediato el vestuario que los distinguiera de entre muchos. Consistía en chamarras de piel y gamuza, pantalones sport en tonos claros y oscuros, siempre combinables. Camisas de seda en colores intensos, sudaderas, así como una gran variedad de botines de piel acojinados, cinturones de cuero labrado y sombreros de palma o fieltro, adecuados para la zona que se fuera a visitar, con el objeto de lograr una imagen de hombre campirano y sencillo durante las largas jornadas de trabajo por los intrincados rincones de la nación (Gómez Rivera, 1997).

Los encargados de vigilar los precios de los productos indispensables para comer, con ingresos mayores a los de sus homólogos de los países ricos, pocas veces van al mercado e ignoran la dificultad de adquirirlos ante el precario poder adquisitivo de un ingreso mínimo. Quienes deciden sobre la construcción de habitaciones populares para hacer efectivo el derecho de toda familia a disfrutar de vivienda digna y decorosa, poco pueden

comprender las limitaciones, incomodidades y deficiencias de las mismas desde sus espaciosas mansiones. Los dirigentes de las instituciones públicas de salud no recurren a las mismas, al disponer de seguros de gastos médicos mayores; ignoran el funcionamiento real de las mismas y no tienen interés en mejorarlas. Los altos funcionarios procedentes cada día en mayor número de escuelas privadas, en algunos casos extranjeras, envían a sus hijos igualmente a centros educativos privados, en los que se privilegia un idioma distinto al español, en la gran mayoría de los casos el inglés, situados en el país y preferentemente en el exterior. De asistir sus hijos a escuelas públicas nacionales seguramente éstas tendrían los recursos necesarios y sus vástagos dominarían la lengua nacional, sin correr el riesgo de integrarse a las primeras generaciones de estadounidenses nacidos en México de padres mexicanos.

Los funcionarios desconocen las dificultades, el maltrato, la pérdida de tiempo, la frustración y la impotencia del ciudadano frente a la administración, puesto que nunca recurren personalmente a ella. Por medio de ayudantes obtienen su pasaporte, licencia de manejo, permisos, certificados o documentos públicos. Tampoco realizan personalmente los pagos de impuestos, servicios públicos o privados. Si se condujeran como ciudadanos serían los primeros en mejorar la administración pública y la calidad de la vida de los habitantes del país.

Los burócratas, en el sentido peyorativo del término, se han constituido en el principal obstáculo para el eficaz funcionamiento de las administraciones. Rutinarios, perezosos, impenetrables (salvo pagando el servicio a que están obligados), ejercen su parcela de poder como autócratas o dictadores.

Ocultamiento de la honradez de los pocos servidores que lo son por el fango de los corruptos. Con antelación se han señalado algunos servidores públicos y políticos excepcionales.

La deslealtad a la sociedad. Políticos y administradores están sometidos a sus superiores, término que traduce el desprecio de éstos. La lealtad a ellos es indispensable si quieren hacer carrera. Así la institucional se convierte en personal. Para hacer carrera deben muchas veces caer en la abyec-

ción y el disentimiento de sus jefes es impolítica y no en pocas ocasiones su separación del cargo.

Ostentación vulgar de los bienes mal habidos. Sus detentadores y familiares difunden por todos los medios a su alcance, principalmente a colores en las publicaciones periódicas, en la televisión y en las redes sociales (*suciales*). Sienten fascinación por ver reproducida su imagen, mansiones, vestuario, joyas fuera del alcance de la inmensa mayoría, automóviles caros, paseos, fiestas aún en bienes del patrimonio cultural como pirámides y conventos.

El auge de la mentira, de las noticias falsas, de la post verdad. Esta expresión describe la distorsión deliberada de una realidad, con el fin de crear y modelar la opinión pública e influir en las actitudes sociales. Tanto los particulares, como las organizaciones privadas, públicas y sociales disfrutan de la difusión de hechos falsos o de calumnias a sabiendas. “En medio de una fuerte polémica Francia abrió el camino para controlar las ‘fake news’ en periodos electorales” (Ayuso, 2018).

La reducción de lo complejo a una mentirosa simplicidad. Principalmente a los políticos les satisface hacer propuestas que saben no pueden cumplir, al igual que resolver los problemas con, por ejemplo, la marcha al mar, eliminar la corrupción barriendo las escaleras de arriba abajo.

La decadencia de la lectura y la reflexión. El triunfo de la imagen sobre la expresión escrita, el de los teléfonos celulares y las computadoras con corrector, hacen que se recurra a la simplificación del idioma o a confiar en los correctores e información que tales instrumentos proporcionan.

El lenguaje gubernamental. El lenguaje gubernamental, en los ámbitos político y administrativo, suele corromperse, impedir la transparencia pública y alejar a los mandantes de las autoridades. Las palabras de los políticos pesan sobre la sociedad cuando provienen de quienes gobiernan. Los ciudadanos y hasta los especialistas se enfrentan a una jerga inextricable.

Todos nos encontramos en la extraña posición de tener que desentrañar frases muchas veces incomprensibles y codificadas que no significan directamente lo que expresan.

También las tendencias tecnocráticas convierten en complejo lo simple y se vanaglorian muchas veces los teóricos de usar términos sólo reconocibles por los expertos, convertidos en una nueva sociedad secreta. La oscuridad del lenguaje es una manifestación de la corrupción, oculta los elementos para exigir responsabilidades a los servidores públicos, disfrazan intereses particulares contrarios a los públicos o creen que es imprescindible nunca llamar a las cosas por su nombre. La opacidad de los temas exige la luminosidad de la prosa.

La negativa a asumir responsabilidades. Los culpables son los demás, las autoridades deben resolver todos los problemas y asegurarnos una gran calidad de vida sin trabajar. La conseja de que sólo siendo consentidores se es bueno cada día es más aceptada y practicada. Fenómenos como la *car-gada*, la compra y venta de votos, la oposición a las evaluaciones, a la competencia, son su resultado.

El imperio de la emoción sobre la razón. “Uno de los atractivos de esta nueva ideología es su sencillez: proporciona respuestas simples y, sobre todo, emocionalmente satisfactorias en un mundo complejo. Y hace sentir al creyente estar en el lado, no tanto de la razón como en el de la virtud: pertenecer al ‘bando de los buenos’. Por el mismo motivo, los que osan oponerse a ella no lo harían por ignorancia o equivocación sino por maldad y perfidia” (Blanco, 2018). “Con demasiada frecuencia, la rabia funciona mejor que las respuestas; el resentimiento, mejor que la razón; la emoción se antepone a la evidencia. Un comentario ingenioso, mojigato y desdeñoso, por falaz que sea, se ve como una opinión sincera, mientras una respuesta serena y bien argumentada se considera preparada y falsa... ¿Que ha sido de la información fidedigna, basada en hechos comprobados? Ya casi no se puede ni definir porque la línea que separa los hechos de la ficción, la verdad de la mentira, cada día es más borrosa” (Clinton y Patterson, 2018). La televisión, la radio y los medios impresos en lugar de informar lo que sucede se empeñan en predecir el futuro.

CONCLUSIONES

Por excluir al Estado, es decir sólo se toma en cuenta al ejecutivo, hoy cunde la desesperanza ante la realidad que pretenden ocultar los que publicitan al gobierno abierto. Ochocientos cincuenta y dos robos a trenes en el primer trimestre de 2018. Ciento cincuenta y dos políticos fueron privados de la vida en el proceso electoral de 2018. En sesenta y cuatro meses del periodo de gobierno de Enrique Peña Nieto ha habido sesenta y cuatro mil setecientas ejecuciones. Cuatro secuestros diarios. Dieciséis extorsiones cada día (Zuckermann, 2018). “Según datos del Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO), los hogares mexicanos destinan en promedio 14% de su ingreso a actos de corrupción, la situación es más grave para las personas que perciben el salario mínimo pues la cifra alcanza el 33% del ingreso familiar” (Hernández Cruz, 2018). Más de la mitad de los municipios carecen de policía. Por cada peso legal quince se mueven en la oscuridad en las campañas de gobernador que pueden llegar a costar diez veces más que el tope legal (Casar y Ugalde, 2018).

Para que exista Estado abierto debe serlo la sociedad y no sólo el gobierno. Deberán ser transparentes en sus actos y rendir cuentas todos los actores públicos, privados y sociales.

El derecho a la verdad público y privado debe respetarse. Para los particulares se han establecido registros públicos como el civil, el de la propiedad, el de comercio, el de los derechos de autor, el de población e identificación personal, el de asociaciones, el de contribuyentes, el de profesiones, el de notarías, el de usuarios de telefonía móvil, el de armas de fuego.

La obligación de cumplir las promesas con sanción en caso de incumplimiento debe establecerse. Las redes sociales sólo permiten el acceso a ellas de manera limitada, son insuficientes para conocer la realidad pública y privada. “Además, señala Margo Glantz, existe una sobresaturación, una instantaneidad y una especie de evanescencia en torno a las noticias. Esto limita la capacidad de reflexión sobre dichas noticias y la capacidad de banalización entre lo importante y lo irrelevante, donde parece lo mismo una catástrofe y lo último del matrimonio Brad Pitt y Angelina Jolie. Quizá estamos perdidos” (Glantz, 2018). Para recuperar la memoria co-

lectiva e individual debemos construir el Estado abierto y mejorar el lenguaje colectivo, principalmente el gubernamental. En efecto: “en las últimas décadas los cambios políticos, sociales y tecnológicos han alterado drásticamente la manera en que abordamos y discutimos las cuestiones que nos afectan a todos” (Thompson, 2017). Recuperar un lenguaje común que nos aclare en lugar de ocultar es imprescindible para construir un Estado abierto.

Deben contrarrestarse las tendencias que desde afuera vilipendian en forma generalizada a políticos y servidores públicos y evitar aquellas que desde adentro lo autodenigran.

Para recuperar la memoria colectiva e individual debemos construir el Estado abierto y mejorar el lenguaje colectivo, principalmente el gubernamental. En efecto: “en las últimas décadas los cambios políticos, sociales y tecnológicos han alterado drásticamente la manera en que abordamos y discutimos las cuestiones que nos afectan a todos” (Thompson, 2017). Recuperar un lenguaje común que nos aclare en lugar de ocultar es imprescindible para construir un Estado abierto.

La construcción de un Estado abierto debe abarcar al Estado de derecho, la información, la rendición de cuentas, la transparencia, la conducción con verdad y la sanción por incumplimiento de todos los integrantes de los gobiernos y de la sociedad.

FUENTES CONSULTADAS

Aguilar Camín, Héctor (12 de agosto de 2004), “Piratas”, *El Economista*, México, p. 2.

Alianza para el progreso (s/f). Documentos Básicos. Disponible en: <http://www.memoriachilena.gob.cl/archivos2/pdfs/MC0016012.pdf>

Altamirano, Ignacio Manuel (1986), *Discursos y brindis. Obras completas I*, Secretaría de Educación Pública, México, pp. 69 y ss.

_____ (1958) *Historia y Política de México (1821-1882)*, Empresas Editoriales, México, pp. 182-183.

Álvarez, Rosa (7 de febrero de 2010), “El combate contra el mal ya tiene

- sede”, *Excélsior*, México, p. Nacional: 25.
- Ayuso, Silvia (5 de julio de 2018), “Aprueba Francia legislación contra ‘fake news’”, *Reforma*. México, Nacional: 16.
- Banco de México, Sistema de Información Económica. México. Disponible en: <https://www.banxico.org.mx/SieInternet/consultarDirectorioInternetAction.do?accion=consultarCuadro&idCuadro=CE81>
- Blanco, Juan M. (14 de junio de 2018), “Una enorme amenaza para la sociedad abierta”, *Excélsior*, México, p. Primera: 18.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (11 de mayo de 2018), Ley General de Comunicación Social, Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGCS_110518.pdf
- _____ (15 de junio de 2018), Ley General de Archivos de la Federación, Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGA_150618.pdf
- _____ (14 de mayo de 2019), Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/153_140519.pdf
- Casar, María Amparo (20 de junio de 2018), “Aquí nadie rinde cuentas”, *Excélsior*, México, p. Primera: 12.
- Casar, María Amparo y Ugalde, Luis Carlos (29 de mayo de 2018), “Por cada peso legal en campaña, hay 15 de fondeo ilegal”, *Excélsior*, México, p. Primera: 1.
- Clinton, Bill y Patterson, James (2018), *El presidente ha desaparecido*, Editorial Planeta Mexicana, México, pp. 75-76.
- Cohen, Roger (1 de octubre del 2000), “Un Viejo Negocio” *Excélsior*, México, p. Global: 1.
- Comonfort, Ignacio (18 de febrero de 1956), “Discurso de Ignacio Comonfort al abrir las sesiones del Congreso”. 500 años de México en Documentos, Disponible en: http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1856_149/Discurso_de_Ignacio_Comonfort_al_abrir_las_sesione_382.shtml

- Danell, Verónica (4 de marzo de 2008), “Brujos hacen un trabajito a Fidel con miras a 2012”, *Excélsior*, México.
- DPA (16 de julio de 2011), *Excélsior*, México.
- EFE (19 de enero de 1992), “La locura, el mal del Siglo”, *Excélsior*, México.
- _____ (26 de mayo de 1993), “Europeos del Este venden sus órganos en Suiza”, *Excélsior*, México.
- _____ (30 de mayo de 1993), “Disuelve Walesa el parlamento elegido democráticamente”, *Excélsior*, México.
- _____ (2 de octubre de 1993), “Prepara la liga lombarda la secesión pura y simple de Italia”, *Excélsior*, México.
- _____ (31 de julio de 2000), “Organización libera 5,514 esclavos”, *Excélsior*, México.
- _____ (29 de septiembre de 2008), “Piratas desafían buques de guerra”, *Excélsior*, México, p. Global: 1.
- _____ (20 de noviembre de 2009), “Matan a albinos para hacer pócimas”, *Excélsior*, México.
- _____ (16 de febrero de 2011), “Larry va tras ratas de Downing Street”, *Excélsior*, México, p. Global: 3.
- _____ (17 de julio de 2012), “Acusan de brujo a Collor de Mello”, *Excélsior*, México, p. Global: 1.
- _____ (11 de diciembre de 2018), “EU no tiene moral para hablar de derechos humanos: Cuba”, *Excélsior*, México, p. Global: 1.
- El Economista* (17 de febrero de 2005), México, p. 7.
- Excélsior* (19 de noviembre de 1989), México.
- _____ (22 junio, 3 de julio y 26 de julio de 1991), México.
- _____ (23 de enero, 19 de junio, 29 de junio, 5 de agosto, 27 de agosto, 3 de septiembre, 15 de octubre, 16 de octubre, 22 de octubre, 25 de octubre, 26 de octubre, 29 de octubre, 1 de noviembre, 8 de noviembre, 26 de noviembre, 27 de noviembre, 11 de diciembre, 12 de diciembre, 18 de diciembre de 1992), México.
- _____ (2 de enero, 18 de enero, 19 de febrero, 15 de marzo, 21 de marzo, 2 de abril, 6 de abril, 12 de abril, 15 de abril, 2 de mayo, 6 de mayo, 31 de agosto de 1993), México.
- _____ (29 de enero de 1994), México.

- _____ (5 de enero de 1995), México.
- _____ (13 de junio de 1996), México.
- _____ (3 de octubre de 1999), México.
- _____ (21 agosto y 12 de noviembre de 2000), México.
- _____ (2 de junio y 19 de diciembre de 2001), México.
- _____ (28 de diciembre de 2002), México.
- _____ (13 de enero de 2004), México, p. 18-A.
- _____ (26 de enero, 2 de febrero y 16 de abril de 2011), México.
- _____ (8 de julio de 2018), México.
- _____ (7 de octubre de 2007) “Prenden fuego a mexicano en New York”, México, p. Global: 1.
- _____ (13 de junio de 2013), “Alertan de casos de esclavitud en niños”, México, p. Nacional: 18.
- _____ (28 de octubre de 2017), “Publican en Brasil ‘lista sucia’ de trabajo esclavo”, México, p. Global: 2.
- Facultad de Derecho (1962), *Memoria del Ciclo de Conferencias de Mesa Redonda sobre la Carta de Punta del Este*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, pp. 207-224.
- Figuerola, Héctor (28 de diciembre de 2010), “Incluirán a exorcistas en la lucha anticrimen”, *Excélsior*, México, p. Nacional: 4.
- Fix-Fierro, Héctor (2016), “Es voluntad del pueblo mexicano...” Introducción ciudadana a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. INEHRM, Secretaría de Cultura, México. Disponible en: <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/4364-es-voluntad-del-pueblo-mexicano-introduccion-ciudadana-a-la-constitucion-politica-de-los-estados-unidos-mexicanos-coleccion-inehrm>
- García Ramírez, Sergio (21 de septiembre de 2000), “Reforma del Estado”, *Excélsior*, México, pp. 1 A y ss.
- Gil Olmos, José (2007), *Los brujos del poder*. Random House Mondadori, México, pp. 22-23.
- Glantz, Margo (22 de mayo de 2018), “Y por mirarlo todo, nada veía, Glantz contra las redes sociales”, *Excélsior*, México, p. Expresiones: 2.
- Glock, Clarinha (30 de junio de 2012), “Plan para erradicar campos de esclavos”, *Excélsior*, México, p. Global: 7.

- Gómez Rivera, María (1997), *Desde mi azul*, DEN Ediciones, México, p. 124.
- Hernández Cruz, Armando (19 de mayo de 2018), “Participación ciudadana y combate a la corrupción”, *Excélsior*, México, p. Primera: 17.
- IEEM (2017), Legislación Electoral Federal, 2017, Instituto Electoral del Estado de México, México.
- INAP (1958), “Reglamento provisional para el gobierno interior y exterior de las secretarías de Estado y del despacho universal”, en *Revista de Administración Pública*, 10(octubre-diciembre), México. Disponible en: http://www.inap.mx/portal/images/REVISTA_A_P/rap_10_1958.pdf
- La Jornada* (25 de julio de 1991), México.
- Latapí Sarre, Pablo (24 de febrero de 2000). “El ‘capital social’ y la confianza”, *Proceso*, Núm. 1260, México, p. 50.
- López Lourdes (2 de octubre de 2013), “Mujer acusa a su marido por ponerle cinturón de castidad”. *Excélsior*, México, p. Nacional: 25.
- Luna, Adriana (13 de enero de 2013), “Empresa que abusaba era ‘socialmente responsable’”, *Excélsior*, México, p. Nacional: 18.
- _____ (6 de febrero de 2014), “Liberan a niños que padecían esclavitud”, *Excélsior*, México, p. Nacional: 21.
- Müller, Enrique (12 de septiembre de 2015), “Alemania asume liderazgo moral”, *Excélsior*, México, p. Global: 1.
- _____ (9 de enero de 2016), “Primero la URSS, luego Yugoslavia, ¿ahora España?”, *Excélsior*, México, p. Global: 1.
- National Archives (s/f), La Constitución de los Estados Unidos de América 1787. Disponible en: <https://www.archives.gov/espanol/Constitución>
- Nervo, Amado (1971), “Los ensayos”, en *Cuentos y Crónicas*, Biblioteca del Estudiante Universitario 95, Universidad Nacional Autónoma de México, México, pp. 105-106.
- OIT (6 de mayo de 2002), La OIT publica el informe global sobre trabajo infantil en el que califica de ‘alarmante’ la extensión de sus peores formas, Ginebra. Disponible en: https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_008680/lang--es/index.htm
- Paredes, Julian de (1681), *Recopilación de Leyes de los Reynos de las Indias*, Madrid.

- Pedroza de la Llave, Susana Thalía y Serna de la Garza, José Ma. (2016), Artículo 49. Comentario, en *Derechos del Pueblo Mexicano*. México a través de sus constituciones, IX Sección III, Coedición de la novena edición Congreso de la Unión, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Instituto Nacional Electoral, Comisión Nacional de Derechos Humanos, Miguel Ángel Porrúa, librero-editor, México, p. 21.
- Reforma* (10 de diciembre de 2004), “Amenaza pobreza a 60% de los niños mexicanos”, Sección Especial a.m., México, p. 2.
- Rodríguez Rebollo, Roberto (9 de junio de 2018), “Guardias de la memoria”, *Excélsior*, México, p. Expresiones: 2.
- Romero, Matías (1870), *Memoria de Hacienda y Crédito Público correspondiente al cuadragésimo quinto año económico*, presentada por el secretario de Hacienda al Congreso de la Unión el 16 de septiembre de 1870, Imprenta del Gobierno en Palacio a cargo de José María Sandoval, México.
- Secretaría de Gobernación (26 de abril de 2017), “Manual de Organización de la Auditoría Superior de la Federación”, *Diario Oficial de la Federación*, México, segunda a cuarta secciones.
- _____ (6 de julio de 2017), “Acuerdo por el que se establecen las bases generales para la rendición de cuentas de la Administración pública Federal y para realizar la entrega-recepción de los asuntos a cargo de los servidores públicos y de los recursos que tengan asignados al momento de separarse de su empleo, cargo o comisión”, *Diario Oficial de la Federación*, México.
- Shabot, Esther (3 de diciembre de 2017), “Venta de esclavos en pleno siglo XXI”, *Excélsior*, México, p. Global: 2.
- Sputnik (5 de octubre de 2017), “En Alemania alguien busca la independencia de una región: el Partido Bávaro”, Noticias. Recuperado de: <https://sptnkne.ws/fBz3>
- Taylor, Duncan (2 de julio de 2018), “La importancia del Estado de Derecho”, *Excélsior*, México, pp. 1-27.
- Thompson, Mark (2017), *Sin palabras ¿Qué ha pasado con el lenguaje de la política*, Debate, México.
- Torre Villar (1960), “Presentación”, en *Introducción reservada que dio el*

- virrey don José de Azanza a su sucesor don Félix Berenguer de Marquina*, Editorial Jus, México, p. 9.
- Ventura, Ivan (13 de julio de 2014), “Monarquías, tradición vigente”, *Excélsior*, México, p. Global: 1.
- Vicenteño, David (21 de agosto de 2015), “A siete años de la firma. Acuerdo por la seguridad es letra muerta, afirma Martí”, *Excélsior*, México, p. Primera: 25.
- Willsher, Kim (11 de diciembre de 2017), “Macron se ve obligado a dar una respuesta a las reivindicaciones nacionalistas de Córcega”, *eldiario.es*, España. Disponible en: https://www.eldiario.es/theguardian/Corcega-autonomia-nacionalistas-arrasado-regionales_0_717428609.html
- Zuckermann, Leo (15 de mayo de 2018), “64 meses del sexenio de Peña: 64 mil 700 ejecuciones”, *Excélsior*, México, p. Primera: 11.

Esta primera edición de *Del gobierno al Estado abierto*, coordinada por José Chanes Nieto, se terminó de imprimir el 7 de octubre de 2019. Este libro es una coedición entre la editorial Casa Aldo Manuzio, S. de R.L. de C.V., y la Secretaría de Investigación y Estudios Avanzados de la UAEMex, a través de la Dirección de Difusión y Promoción de la Investigación y los Estudios Avanzados. Cuidado ortotipográfico: Osvaldo Renato Millán Zea. La impresión consta de 500 ejemplares.

Los cambios gestados a nivel internacional después de la Segunda Guerra Mundial trajeron consigo nuevas formas de concebir los sistemas políticos en todo el orbe. Uno de ellos fue el de la transición que se dio de los sistemas autoritarios a los democráticos, en los que temas como legitimidad, transparencia, rendición de cuentas, gobernanza, etc., cobraron relevancia.

La presente obra se inserta en este nuevo contexto de gobernar, cuyo propósito es describir *grosso modo* cómo se ha venido construyendo un gobierno abierto en México, partiendo del año 2000, cuando se dio la alternancia política y se comenzó a hablar de transparencia en el país.

Este libro es un referente obligado para los estudiosos de la Administración Pública porque se abordan diversos enfoques sobre el estudio del gobierno abierto (término popularizado en México como una moda en el argot de los gobernantes y de la sociedad en general, ya que brinda información teórica y práctica sobre el tema), el cual pasa al Estado abierto (comprende todos los elementos del Estado) para alcanzar sus objetivos.

Gabriel Reyes Jaramillo

Textos de: José Chanes Nieto, Martha Esthela Gómez Collado, José Martínez Vilchis, Luis Daniel Plata Ramírez, José Luis Ramos Alderete, Gabriel Reyes Jaramillo, Leobardo Ruiz Alanís y José Juan Sánchez González.

ISBN 978-607-633-077-7 (UAEM)
ISBN 978-607-9457-15-0 (ALDVS)

